

**Tilk Péter – Fekete Kristóf Benedek
(szerk.):**

**Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes
folyamatok alakulása az elmúlt években**

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
7622 Pécs, 48-as tér 1.
www.law.pte.hu

Jelen kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

ISBN 978-963-429-635-5

Pécs, 2020

A kötet szerzői

Bubori Nóra Beáta

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Dr. habil. Fábián Adrián PhD

dékan, egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Fekete Kristóf Benedek

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Hatler Georgina

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Kéri Valentin

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

dr. Kovács Ildikó

doktorandusz, PTE ÁJK Doktori Iskola

dr. Kühár Noémi Marianna

doktorandusz, PTE ÁJK Doktori Iskola

dr. Makai Lajos

ítélőtáblai tanácselnök bíró, Pécsi Ítéltábla

dr. Mészáros Pál Emil

egyetemi tanársegéd, Büntető és Polgári Eljárásjogi Tanszék

Molnár Kata

joghallgató demonstrátor, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

dr. Nadrai Norbert

doktorandusz, PTE ÁJK Doktori Iskola

dr. Nyikos Bettina

doktorandusz, PTE ÁJK Doktori Iskola

Prof. Dr. habil. Petrétei József PhD

egyetemi tanár, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Dr. habil. Tilk Péter PhD

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

dr. Varga Zoltán

doktorandusz, PTE ÁJK Doktori Iskola

Tartalomjegyzék

PETRÉTEI JÓZSEF

Szervezetalakítási szempontok a jogalkotási folyamatokban,
különös tekintettel a bíróságokra.....6

NADRAI NORBERT

A közigazgatási bíróság helyzete az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében 18

BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK – KOVÁCS ILDIKÓ – KÜHÁR NOÉMI MARIANNA – NYIKOS BETTINA – TILK PÉTER:

A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos főbb változási folyamatok
a közelmúltban Magyarországon.....34

FÁBLIÁN ADRIÁN

Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem
érvényesülése szempontjából 107

MOLNÁR KATA

A jogvédelem szervezeti keretei: a közigazgatási bíráskodás nemzetközi modelljei 120

MAKAI LAJOS

A bíróvá válás folyamata Magyarországon..... 131

FEKETE KRISTÓF BENEDEK – KÉRI VALENTIN – NADRAI NORBERT

Kiválasztás, előmenetel, igazgatás avagy a bírói pálya szegélyei..... 155

VARGA ZOLTÁN

Az Országos Bírói Tanács szerepe, valamint a bíróságok
központi igazgatása és annak ellenőrzése 182

VARGA ZOLTÁN

Polgárközeli közigazgatási bíráskodás – A bírósághoz való hozzáférés
elméleti és gyakorlati kérdései a közigazgatási bíráskodás új szervezeti
felépítése kapcsán..... 195

MÉSZÁROS PÁL EMIL

A polgári perrendtartás egyes kérdései a gyakorlati tapasztalatok alapján206

BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK – HATLER GEORGINA – VARGA ZOLTÁN

Az informatikai technológiák az igazságszolgáltatás rendszerében.....229

Előszó

E tanulmánykötet az igazságszolgáltatás közelmúltbeli átalakulásával kapcsolatos változásokat és a változások folyamatát törekszik áttekinteni. Vizsgálja a közigazgatási bíróságokkal kapcsolatos alaptörvényi változásokat, a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos törvényi szabályozás alakulását, az azzal kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket. Kitér a bíróságok igazgatásával kapcsolatos egyes kérdésekre, a bíróvá válással összefüggő dilemmákra, a hatékony jogvédelem és a polgárközeli bíráskodás problematikájára. Elemzi a polgári perrendtartás egyes kérdéseit és az igazságszolgáltatás rendszerében alkalmazott informatikai technológiák egyes sajátosságait.

Szervezetalakítási szempontok a jogalkotási folyamatokban, különös tekintettel a bíróságokra

Bevezetésként azt a – triviálisnak tűnő – megállapítást érdemes megfogalmazni, hogy a jogalkotási folyamatban a *szervezetalakítás szempontjai minden olyan esetben felmerülnek*, amikor a jogalkotó – akár konkrét alkotmányi megbízatást teljesítve, akár valamely politikai elképzelést valóra váltva – *magát az államszervezet egészét*, vagy akár csak meghatározott *állami szerveket*, illetve ezek egymáshoz való viszonyát kívánja a jogi szabályozás eszközével (ki)alakítani vagy (át)formálni, legyen szó akár bizonyos szervek létrehozásáról, megszüntetéséről, átalakításáról vagy más szervekhez való viszonyának módosításáról.

Néhány tézisszerű megállapítást téve, a következő három pontot érdemes közelebbről megvizsgálni. Egyrészt a jogalkotás és az államszervezet, illetve állami szerv alakításának szempontjait, másrészt a jogalkotás megalapozását jelentő hatásvizsgálatok és a szervezetalakítás vázlatos összefüggését, harmadrészt pedig a bíróságra – mint szervezetre és szerve – vonatkozó sajátosságok és a jogalkotási szempontok összefüggését.

1. Kiindulás a bíróságok szervezeti és igazgatási alakításának kérdéséhez

A hatalom megosztásának elve a gyakorlatban az állam működése során valósul meg, amely a konkrét tevékenység ellátásakor érvényesülő szempontnak minősül. A hatalom megosztása funkcionálisan megköveteli, hogy az egyes szervek egymástól függetlenek legyenek abban az értelemben, hogy funkcióik teljesítését más szervek aránytalan vagy túlzó módon ne akadályozhassák meg, mert különben ez a felelős hatáskörgyakorlást sem teszi lehetővé. A funkcióknak ugyanakkor össze kell kapcsolódniuk, illeszkedniük kell egymáshoz, ami önműködően vezet a szervek együttműködéséhez vagy kölcsönös egymásra hatásához. Azzal a rendelkezéssel, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, az Alaptörvény részben konkretizálja a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét, önálló állami funkcióként határozva meg egyfelől az igazságszolgáltatást, másfelől az ezt ellátó szervet, a bíróságot. Az Alaptörvénynek ez az igazságszolgáltatásra vonatkozó idézett rendelkezése – a hatalommegosztás alkotmányi alapelvének megfelelően – garantálja az ún. harmadik hatalmi ág – vagyis a bíráskodás – sajátos önállóságát és függetlenségét az állami hatalommegosztás rendszerében, és egyúttal állami funkcióként alkotmányjogilag azonos helyzetbe hozza a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal. Miközben azonban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – a parlamentáris kormányzati rendszer jellemzőinek megfelelően – sokféleképpen kapcsolódik össze egymással, közöttük szoros alkotmányjogi-politikai bizalmi és felelősségi viszony áll fenn, illetve mindkét hatalmi ág erősen átpolitizált, addig az igazságszolgáltató hatalomnak e két hatalmi ágtól elválasztottan, ezektől függetlenül, de nem teljesen izoláltan kell működnie. A másik két hatalmi ágtól való elválasztásnak és függetlenségnek az igazságszolgáltatás lényegét adó ítélező tevékenységben kell maradéktalanul megvalósulnia.

A német alkotmányjogi irodalom szerint, e függetlenség alapján az igazságszolgáltató szervek mentesek minden más állami szerv közvetlen befolyásától. Ennek aktusaihoz az igazságszolgáltató szervek csak annyiban vannak kötve, hogy az aktusok jogot állapítanak meg, tényállási hatásuk, köt(elez)ő hatásuk vagy megállapító hatásuk van. Eszerint a bírák – mint az igazságszolgáltatás gyakorlói – egyrészt bírói intézkedéseik és döntéseik tartalmát illetően, a „törvényhez és joghoz”, vagyis a pozitív joghoz vannak kötve. Másrészt azonban csakis ennek vannak alávetve. Azért, hogy ezt az érdemi függetlenséget biztosítsák a személyen keresztül, őket – akaratuk ellenére – csak törvényi indokok alapján, rendszerint

bírói döntéssel lehet áthelyezni vagy a tisztségükből felmenteni. A törvényhozó és a közigazgatási szervekben viselt tisztségek nekik rendszerint meg vannak tiltva¹. A bíró helyzete, a bíróságok szervezete és a bírósági eljárás kialakítása a jogállam lényege, ami nemcsak követelményeket támaszt a materiális jog számára, hanem a jog érvényesíthetőségét is megköveteli: a jog reális ereje, az igazságosság, a szabadság és a rend mértéke, amit ez biztosíthat, a jognak egy funkcionáló és döntési erővel rendelkező igazságszolgáltatás általi megvalósulásától függ².

A jogállam ezért kötelezve van az effektív és működőképes jogszolgáltatás biztosítására és fenntartására. Neki bíróságokat kell rendelkezésre bocsátania, amelyek minden, általuk elintézendő feladatot a bírósági alkotmány szerinti szereposztásban, megszabott időben és ajánlott gondossággal láthatnak el. Egyúttal gondoskodniuk kell a bíróságaik megfelelő személyi és tárgyi felszereléséről, ami által ők a feladataiknak eleget tehetnek. Az igazságszolgáltatási kötelezettség arra kényszeríti [az államot], hogy a jogszolgáltatást úgy alakítsa ki, hogy a feladatait hatékonyan teljesíteni tudja. Ennek során a minőség biztosítása az igazságszolgáltatásban össztársadalmi feladatnak bizonyul³.

A bíróságok igazgatásának felépítését, az igazgatást végző szervek és tisztségviselők feladat- és hatáskörét aszerint kell megállapítani, hogy ezek egyrészt biztosítsák a bíróságok ítélezési gyakorlatának egységességét, időszerűségét – vagyis járuljon hozzá az egységes jogalkalmazási gyakorlathoz, az ítékezés kiszámíthatóságához, továbbá az eljárások ésszerű befejezéséhez, az indokolatlanul hosszú, elhúzódó eljárások csökkentéséhez –, másrészt ne jelentsenek sem közvetlen, sem közvetett befolyásolást a bírói döntés meghozatalára. Megjegyzendő, hogy egy ilyen *igazgatási modell kialakítása több szempontból sem egyszerű feladat*.

Egyfelől eleget kell tenni annak a *társadalmi elvárásnak*, hogy a bíróságok színvonalasan, jogszerűen, pártatlanul és hatékonyan végezzék feladataikat. E feladatellátás pedig feltételezi az olyan színvonalú igazgatás meglétét, amely képes beavatkozni az aránytalan ügyteherelosztás megszüntetése, illetve a bírósági eljárások gyorsítása érdekében. Az ilyen beavatkozások azonban felvetik a bírák függetlenségének csorbíthatóságát, a törvényes bíróhoz való jog korlátozását, mivel vagy az egyes bírák pozícióját érinti (pl. kirendelés, áthelyezés), vagy a bíróságok kijelölésénél (ügyáthelyezés) sérül a törvényes bíróhoz való jog (ami persze az ügyelosztás szubjektív szempontjai esetében is felvethető)⁴. A bíróságok központi igazgatásának megvalósításánál tehát fokozottan ügyelni kell arra, hogy az a szerv vagy személy, aki ezeket az igazgatási döntéseket meghozza vagy meghozhatja, hogyan nyeri el a pozícióját, illetve döntése mennyiben felel meg a bírói függetlenség, a pártatlanság, a semlegesség követelményének. Ez pedig már jelentős mértékben függ az adott szerv

¹ Wolff, Hans J. – Bachof, Otto – Stober, Rolf: Verwaltungsrecht. Band 1. Verlag C. H. Beck, München 1999. (11) 234. o.

² Hopfauf, Axel: Rechtsprechung. In: GG Kommentar zum Grundgesetz. (Szerk. Hofmann, Hans és Hopfauf, Axel) Carl Heymanns Verlag, Köln, München 2008. 1841. o.

³ Hopfauf: i. m. 1843. o.

⁴ Az igazságszolgáltatáshoz formális értelemben kiegészítő tevékenységként az igazságszolgáltatási igazgatás is hozzátartozik. Emellett az intézményi szervezeti feladatok és a tisztségek betöltése, továbbá az ügyelosztás értendő. Wolff – Bachof – Stober: i. m. 236. o. A bíró – mint az igazságszolgáltató hatalom egyetlen alkotmányos hordozója – nincs azonban kizárólag erre az állami funkcióra korlátozva. Törvény vagy törvény alapján rá igazgatási és jogalkotási feladatok is ruházhatók, jöllehet a jogállásánál garantált függetlenségét biztosító összeférhetlenségi szabályoknak érvényesülniük kell. Bettermann, Karl August: Die rechtsprechende Gewalt. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. III. kötet (Szerk. Isensee, Josef – Kirchhof, Paul) C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988. 779. o. Őket lényeges feladattól, az igazságszolgáltatástól nem szabad azáltal elidegeníteni, hogy más feladatokkal túlságosan megterhelik. Bettermann: i. m. 779. o.

létrejöttének, illetve tisztség betöltésének módjától. Nyilvánvaló, hogy erre csak a konszenzusra törekvés elve adhat kellő garanciát, ami nem pusztán a megbízatáshoz szükséges (parlamentari) többségi döntés arányában, hanem az egész folyamat (pl. az intézménykialakítás, a jelöltállítás, a szakmai egyetértés megszerzésére való törekvés stb.) konszenzusos jellegében nyilvánulhat meg.

Másfelől a bíróságokkal kapcsolatos társadalmi bizalom erősödése vagy gyengülése jelentős mértékben függ attól is, hogy *milyen politikai megítélést kapnak a bírósági döntések*. Látni kell, hogy a politikai megítélés alapja mindig a politikai meggyőződés (amely az érdekek, értékek, elvek, törekvések stb. alapján kialakított személyes vélemény terméke). Ez a meghozott bírói döntés függetlenségének megítélésénél is meghatározó jellegű. A döntés megítélése annál inkább lesz pozitív (vagy negatív), minél inkább megfelel (vagy nem) az előzetes politikai elvárásoknak. Ilyen szituációban minden olyan szempont felértékelődik, amelynek elvileg – akár látszólagosan is – lehetősége volt az ítélet befolyásolására. Itt nem csak az adott bíró – vélt vagy valódi – politikai meggyőződése játszik szerepet, hanem lényeges mértékben felértékelődik az adott ügynek a bíróhoz kerülésétől kezdve a bírói tisztség elnyerésén át a felette gyakorolt igazgatási hatáskörök jellegéig minden, ami a bírói döntés politikai megítélésénél – akár pozitív, akár negatív értelemben – „magyarázatként” vehető figyelembe. Ezért is fontos, hogy a bíróságok igazgatásának kialakításánál olyan szempontok érvényesüljenek, amelyek a konszenzusra törekvést és a parlamenti többség-kisebbség politikai fragmentáltságát meghaladják.

Harmadrészt az igazságszolgáltatás iránti társadalmi bizalom a jogállamiság érvényesülésének is alapvető feltétele. A jogállam tényleges – és nem csak deklaratív jellegű – megvalósulása ugyanis nem képzelhető el erős bírói hatalom nélkül, mivel a jogállamnak az igazságszolgáltatás állami funkciójában az egyik meghatározó értéktartalmú alapeleme valósul meg: ez a jogállami rend egyik tartóoszlopa, amelyik a társadalmi együttélés jogi békéjét biztosítja, és a jogvédelmet, illetve a jogbiztonságot garantálja. Mivel a jogállamiság feltételezi a jogbiztonságot, ezért szükségszerűen biztosítania kell a jogban foglaltak valóra váltását. A jogalkalmazás, és ezen belül az egyedi jogeseteket jelentő jogviták eldöntését biztosító jogszolgáltatás, illetve igazságszolgáltatás – a normaalkotáshoz és a végrehajtáshoz igazgatáshoz hasonlóan – minden állam nélkülözhetetlen funkciója. Nem mindegy azonban, hogy az igazságszolgáltatással szembeni bizalom mennyire erős: a jogkereső polgárok annak reményében fordulhatnak-e a bírósághoz, hogy számukra – belátható időn belül – jogszerű döntés születik. E bizalom gyengülését eredményezi azonban a bíróságok tevékenységének politikai szempontú megítélése, különösen akkor, ha ez negatív jellegű és politikai vezetőktől származik. A bíróságok tevékenysége nem bírálhatatlan, ez nem felelne meg a vélemény szabadság érvényesülésének és a demokratikus hatalomgyakorlás elvének sem. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az olyan politikusi megnyilvánulások, amelyek adott bírói döntést pusztán politikai szempontból bírálják, egyfelől nem erősítik a bíróság iránti bizalmat, másfelől az ítélezés függetlenségét is károsan hatnak, mert a bírói döntés nyilvános befolyásolásának minősülnek. Ennek pedig – néha áttételesen, néha közvetlenül – a bíróságok igazgatására is hatása van, mert az ítélezés negatív politikai értékelése azt igazolja, hogy a politika be akar avatkozni a neki kedvező döntések kikényszerítése érdekében, ezért az igazságszolgáltatást is a saját elképzelése szerint akarja átalakítani, aminek a legjobb eszköze a bíróságok igazgatása, illetve az ezen keresztüli befolyásgyakorlás.

A bíráskodás politikai megítélése nemcsak a bírói döntésnél, hanem az egész bírói hatalmi ág tevékenységének értékelésénél meghatározó. Ebből a szempontból is lehet értékelni az önálló közigazgatási bíróság létrehozására tett jogalkotói kísérletet.

Annak eldöntése, hogy a közigazgatási jogalkalmazás felett érvényesülő bírói kontroll milyen szervezeti megoldásban valósuljon meg, sokféle szempontból vizsgálandó és értékelhető. A lényeg azonban az, hogyha a kontroll valóban bírói kontroll, akkor az önálló

közigazgatási bíróság esetében is ugyanolyan garanciák kellene a bírói függetlenség, semlegesség és pártatlanság követelményének teljesítéséhez, amelyek a bíróságra – mint önálló hatalmi ágra – egyébként érvényesek. Akár a bíró személyi függetlensége (a kiválasztás, a megbízás jellege, az elmozdíthatatlanság stb.), akár a szakmai függetlensége (a bírói tisztség jellegéből adódó szakmai követelmények teljesítése), akár pedig az ítékezésben megvalósuló függetlensége (az utasíthatóság tilalma, a kizárólag a törvényeknek való alárendelés) olyan szempontok, amelyeknek maradéktalanul érvényesülnie kell. Adott bírói tisztség betöltésénél elő lehet írni olyan szakmai követelményeket, amelyeknek egy hosszú közigazgatási gyakorlattal rendelkező hivatalnok inkább megfelel, mint a közigazgatási ügyekkel nem foglalkozó, de hosszabb ideje bíróként tevékenykedő személy, de arra mindenképpen figyelni kell, hogy az ítélező tevékenység nem pusztán az adott tényállás szakmai szempontú tisztázásából és megértéséből áll. Az ítélező tevékenységnél legalább annyira fontosak az önálló, csak saját felelősségen alapuló döntési képesség, a befolyásmentes, kizárólag a jogszabályoknak megfelelő határozathozatal, amelyek csak több éves bírói gyakorlattal szerezhetők meg. A hivatásrendi, szakmai szocializációs mechanizmusok eltérő mentalitásokat, döntéshozatali éthoszt alakítanak ki, amelyek mellőzése tisztség betöltésénél jobb esetben pusztán csak kontraszelekciót eredményez, rosszabb esetben a negatív politikai meggyőződéshez járul hozzá. Ez utóbbinál nem arról van szó, hogy a közigazgatásból érkező bírák bizonyosan a korábbi, a végrehajtó hatalomnak alárendelt helyzetükből adódóan is a politikai jellegű hatalomnak kedvező döntést fognak hozni, hanem arról, hogy a kiválasztási szabályok esetleges torzító jellege miatt ez a politikai jellegű értékelés kap többséget a közvéleményben. Minden olyan megoldás, amely akár a gyanúját felveti annak, hogy az új bírák kiválasztásánál szubjektív szempontok kapnak szerepet, ezt a meggyőződést erősíti.

Az önálló közigazgatási bíróság is a bírói hatalmi ágba tartozik, annak egyik eleme, mivel funkcionálisan igazságszolgáltatást végez, de ehhez az a garanciarendszer szükséges, amit egyébként a bírói hatalommal kapcsolatban alkotmányos jogállami követelményként szokás megfogalmazni. Az, hogy a közigazgatási bíróság a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönült, önálló szervezettel és igazgatással rendelkezik, nem kérdőjelezi meg bírói hatalmi ági jellegét, de csak akkor, ha egyébként megfelel a hatalommegosztás elvéből adódó, a bírói hatalmi ágra jellemző követelményeknek. Ebben az esetben az igazságszolgáltatás/bírászkodás hatalmi ágat a rendes és a közigazgatási bíróság együtt testesíti meg – egymástól elválasztott, de jól körülhatárolt feladat- és hatáskörökkel – ezért mindkét szervezeti megoldásnál olyan elveken felépülő megoldások kellene, amelyek a már említett bírói hatalomra igazak. Különösen nem engedhető meg, hogy a kétféle szervezetrendszerben tevékenykedő bírák között státuszukban (kinevezés, elmozdítás, fegyelmi kérdések, javadalmazás stb.) eltérés legyen. Nyilván ez nem azt jelenti, hogy minden tekintetben és teljes mértékben azonos szabályozás vonatkozzon a két szervezetben tevékenykedő bírákra, de lényeges különbség sem lehetséges, mert akkor magának a bírói jellegű hatalmi ágnak a megkérdőjelezése vetődne fel. A bírói hatalmi ág sajátosságát éppen a bírák sajátos jogállása, függetlenségük jellege adja, ami nem teszi lehetővé a jogállásuk markáns differenciálását.

A közigazgatási bíróság igazgatására vonatkozóan szintén hasonló megállapítás tehető. Önmagában az, hogy a rendes bíróságoktól elkülönült igazgatási szervezeti megoldásokat alakítanak ki, nem jelent problémát. Bonyodalom abból adódik, ha ez az eltérő igazgatási megoldás a bírói függetlenség csorbítását, a bíró ítékezésének befolyásolhatóságát teszi lehetővé. Minden olyan megoldás tehát, amely magában hordja ennek a lehetőségét, egyúttal elvi veszélyt is jelent a bírói függetlenségre, és a politikai értékelésnél kiemelt hangsúlyt kaphat.

A kétféle igazgatás esetén számolni kell azzal is, hogy az azonos, vagy hasonló jogi szabályozási megoldások ellenére egy idő után eltérő gyakorlat alakulhat ki. Az eltérő

gyakorlat pedig zavarokat okozhat a szervezeti működésben, a bírák jogállásában, nem kívánatos versengést alakíthat ki, ami a bírák szakmai munkájának eltérő megítélését is eredményezheti. E gyakorlati különbségek csökkentésére szolgálhat az egységes törvényi szabályozás, amelyen belül kell elhelyezni – ha szükséges – a speciális, eltérő szabályozást. Ugyancsak azonos nagyságban kell biztosítani a költségvetési forrásokat. A törvényhozó hatalmi ág ezen keresztül se differenciálhasson indokolatlanul a bíróságok és a bírák között. Az igazgatás egységességét szolgálhatja a bírák képzésének és továbbképzésének azonos szervezeti megoldásai, a gyakorlati követelmények egységesítése, az értékelés szempontjai stb.

2. A jogalkotás és az államszervezet összefüggéseiről

A jogalkotásnak kiemelkedő és meghatározó szerepe van a szervezetalakításban, mert mind az államszervezet, mind pedig az ezt alkotó egyes állami szervek – a jogállami követelményeknek megfelelően – alapvetően a jog által konstituáltak, jogi szabályozásban részesülnek, vagyis jogintézménynek is minősülnek. Jogintézményként pedig a rájuk vonatkozó jogalkotás eredményeként változtathatók és alakíthatók, így – az alaptörvényi keretek között – a mindenkori kormányzati elképzeléseknek megfelelően formálhatók.

Az *államszervezet* – a jog szemszögéből nézve – az állam felépítését és megjelenését jelenti, vagyis az állam az állami szervek rendezett összességéeként olyan szervezet, amelyben az egyes szervek és intézmények rendszert alkotnak: meghatározott az egymáshoz való viszonyuk, és a közös – állami – feladatok megvalósításában elfoglalt helyük. Ezt a viszonyt, illetve az általuk elfoglalt szervezeti pozíciót a jogi szabályozás állapítja meg. Az állami szervek jogi értelemben ugyanis normatív módon kerülnek meghatározásra. Az alkotmány és a jogszabályok rögzítik, hogy mi az adott szerv feladata, rendeltetése, ennek ellátása vagy teljesítése érdekében milyen kompetenciával rendelkezik, azaz melyek azok a feladat- és hatáskörei, jogosítványai, amelyeket – feladataival összefüggésben – kötelezően gyakorolnia kell.

A stabil és permanens államszervezet a modern állam mellőzhetetlen fogalmi ismérve, mivel az állam nevében eljáró szervek jelenítik meg és gyakorolják az állam hatalmát, teljesítik az állam feladatait, megvalósítják az állam céljait. Az állami célok elérése, az állami feladatok ellátása konkrét feladat-meghatározást, vagyis pontosan megállapított állami tevékenységet igényel, ami tehát *legtöbbször jogi szabályozásban nyer rögzítést*. Az államszervezetet az *állami szervek rendszereként* tehát – legalábbis formai értelemben, következésképpen azonban a tartalmat is lényegesen befolyásoló mértékben – az erre vonatkozó alkotmányi és jogi szabályozás alakít ki, tart fenn és biztosít.

Az *államszervezet létrehozásának* és alakításának *legfőbb jogi normája az alkotmány*, amely az állami folyamatok rendjét rögzíti, meghatározza az állami szervek szabályozását, felhatalmazását és cselekvésük kereteit. Meg kell állapítania a legfontosabb állami szervek körét, kompetenciájukat, azokat a formákat és eljárás módokat, amelyekben az államhatalom gyakorlása, a politikai akaratképzés és döntéshozatal végbemegy. Az alkotmány az államszervezetnek általában azokra az elemekre vonatkozóan tartalmaz előírásokat, amelyek az egész államszervezet szempontjából meghatározó és garanciális jelentőségűek, továbbá megfelel feladataik sajátosságának, és ezáltal biztosíthatja az állami funkciók szakszerű gyakorlását. Nem képes azonban arra, és nem is az a rendeltetése, hogy az államszervezet egészét, illetve az állami szerveket teljes körűen és részletekbe menően szabályozza. Garanciális jelentőségéből következően széles teret nyithat a jogalkotás számára, amely részben alkotmányi felhatalmazás alapján, részben a mindenkori politikaalakító akaratoknak megfelelően szabályozhatja magának az államszervezet egészének, vagy rész-szervezeteinek és rendszereinek (pl. a közigazgatási rendszereknek, a bírósági rendszernek), illetve

maguknak az egyes állami szerveknek a feladat- és hatásköreit, felépítését és működését, döntéshozatali és egyéb eljárási szabályait.

Ezek alapján megállapítható, hogy a jogalkotás – az alkotmány keretei között és közvetlen vagy közvetett felhatalmazása alapján – kiemelkedő szerepet játszik az *állami szervek intézményesítésében* is. Az intézményesítés – mint a *szerv keletkezése* – gyakran két aktusban játszódik le, mégpedig a *létrehozás és a tényleges megalapítás* aktusában. A *szerv létrehozása* azoknak a szervezeti *jogtételeknek a megalkotásával és hatályba léptetésével* történik, amelyek a kompetenciák (feladat- és hatáskörök) meghatározott körét a gyakorlás érdekében fogalmilag megjelölt és megnevezett alanyhoz utalják. Ez a szervfogalomban meglévő *normatív-intézményi momentum a meghatározó*, vagyis a szerv fogalma esetében a *feladat- és hatáskör konstitutív elem*. Az állami szerv azonban nem létezik az eljáró természetes személy nélkül, aki a szerv nevében tevékenykedik, irányít, rendelkezik, intézkedik, vagyis gyakorolja a szerv feladat- és hatásköreit. A *szerv tényleges megalapítása* ezért azoknak a szervezeti jogtételeknek a hatályba léptetésével megy végbe, amelyek előírják, hogy *hogyan bízzák meg a szerv nevében eljáró személyt, hogyan képezik és érvényesítik a szervei akaratot*, továbbá körülhatárolják az illetékességet, illetve meghatározzák a szerv székhelyét. Ha ezt a személyt megbízták, és a feladatellátáshoz, illetve hatáskörgyakorláshoz a személyi, tárgyi, dologi-technikai stb. feltételek, illetve eszközök a rendelkezésére állnak, így képes tevékenységét gyakorolni, vagyis a szerv intézményesítése megtörtént. A konkrét szerv és hatásköre valójában csak a tényleges megalapítás napjától áll fenn.

A jogi szabályozás ezért rendszerint nem egyes természetes személyt bíz meg a feladatellátással, hanem olyan szerveket alkot, olyan feladat- és hatásköröket állapít meg, amelyeket a szerv nevében eljáró személynek kell gyakorolnia. A szerv nevében eljáró személy az államhoz kötődik, helyzete az államhatalom gyakorlásának jellegétől függ, amelyet szintén a jogi szabályozás rögzít. Az állami szerv azonban – intézményi alanyként – független a nevében eljáró személy cseréjétől. Az állami szervnek – mint jogintézménynek – és a feladatait ellátó, jogosultságait gyakorló természetes személynek a megkülönböztetése viszont azért jelentős, mert bár a konkrét személy – mint a szervnél viselt tisztség betöltője – jeleníti meg a szervet, de a szerv fennállását, normatív és tárgyi elemeit a szerv megjelenítőjének változása érdemben nem befolyásolja. Ennek ellenére a *szervezetalakítás jogi szabályozása nem mellőzheti* annak a kérdésnek a vizsgálatát sem, hogy *milyen feltételekkel tölthető be az adott tisztség*, melyek a tisztségviselővel szemben támasztható követelmények, milyen módon biztosítható a tevékenységének kontrollja stb., mivel a szerv működésére ezek alapvető és lényegi hatást gyakorolnak. A szervezetalakításnak tehát fontos eleme az adott szerv tisztségviselőire vonatkozó szabályok megállapítása is. A tisztség – jogi értelemben – jogi normák által statuált, tartós, intézményesített feladatkört jelent. Szervezeti-jogi értelemben a tisztség adott közjogi szervezethez – állami szerv esetében az államhoz – való tartozást fejez ki. A tisztség – konkrétan intézményesített, adott személy által ellátott feladat- és hatáskörkomplexumként – állami szerv esetében meghatározott közfeladatnak legtöbbször közhatalom gyakorlásával történő teljesítésére irányul. Azokat a szervezeti-jogi normák által statuált kötelezettségeket és jogosultságokat öleli fel, amelyeknek meghatározott feladatok teljesítése érdekében – szakmai-tárgyi értelemben, az adott szervezetben elfoglalt helyen, és instanciálisan (fórum szerint) körülhatárolva – megállapított rendben és módon meg kell felelnie, illetőleg, amelyekkel élnie kell. E kötelezettségek és jogosultságok gyakorlása a mindenkori tisztség birtokosának (betöltőjének, a tisztség „viselőjének”) a dolga, amit ezért neki teljesítenie szükséges. A tisztség intézményként független a tisztséget betöltő személytől, mert a tisztségben összefoglalt kompetenciák – amit a tisztségviselőnek gyakorolnia kell – akkor is fennállnak, ha a tisztség nincs betöltve. Ezért jogtechnikai értelemben maga a tisztség e kötelezettségek és jogosultságok hordozója, aminek a tisztséget viselő személy magatartását – még ha csak átmenetileg is – beszámítják. Ha a közjogi

szervezet az államot jelenti, akkor állami tisztségről van szó. A tisztséget betöltő természetes személy sajátos – legtöbbször speciális szolgálati – jogviszonyba kerül, és ennek létrejöttével válik az adott tisztség viselőjévé.

3. A jogalkotás megalapozását jelentő hatásvizsgálatok és a szervezetalakítás összefüggéseiről

Rátérve a második kérdéskörre, megállapítható, hogy a *jogszabályok alkotása a kormányzás fontos eszköze*, de a demokratikus jogalkotás egyidejűleg kommunikatív társadalmi folyamat is, amely meghatározott feltételek szerint, döntően szabályozott formában zajlik. A demokratikus jogalkotás – elsősorban és különösen a törvényalkotás – ugyanis feltételezi, hogy e folyamat tartalmát és lefolyását a polgárok megismerhessék, véleményezhessék és befolyásolhassák. Fontos követelmény továbbá az is, hogy a jogalkotó a szabályozási *döntései meghozatalánál tisztában legyen a megalkotásra kerülő normák által kiváltott hatásokkal*, ami feltételezi a jogszabályok hatásvizsgálatát.

Szervezetalakítási normák esetében ez mellőzhetetlenné teszi az ún. *szervezetvizsgálat* lefolytatását, ami minden szervezeti változtatásnak az előfeltétele. Csak indokolt – kutatásokkal és elemzésekkel alátámasztott, vagyis nem feltételezésekre és elképzelt szituációkra támaszkodó – vizsgálatok eredménye alapozhatja meg a szervezeti változtatások jogszabályokba foglalását. Az adott terület szisztematikusan megtervezett és összeállított vizsgálatának azzal a céllal kell történnie, hogy az optimális feladatteljesítésre vonatkozóan olyan szabályozási koncepciót dolgozzanak ki, ami a jogalkotásnak – a normatív előírások megfogalmazásának – az alapjául szolgál. Az államszervezet esetében is igaz, hogy *a szervezetszabályozásnak a szabályozandó szervezet fejlesztését* kell szolgálnia. A szervezetfejlesztés szisztematikusan, tervezett és irányított változtatási folyamatot feltételez, ami a meglévő helyzethez képest pozitív eredményekkel kecsegtet, és amelyet az érintettek bevonásával indokolt elvégezni. A változtatás érintheti a szervezet felépítését, az ellátandó feladatok struktúráját, a folyamatok szervezését és az eljárások alakítását, továbbá a dologi-technikai feltételek módosítását.

Annak megállapításához, hogy vajon a tervezett jogi szabályozás eléri-e a szervezetfejlesztési elképzeléseknél megfogalmazott célokat, *kiváló eszközt jelenthet a jogszabályok hatásvizsgálata*, mint a várható hatásmechanismusok feltárása. Ehhez azonban a hatásvizsgálatokat ténylegesen el is kell végezni. Nem elégséges tehát a jogalkotásnál intuíciókra, „politikusi megérzésekre”, megalapozatlan elvárásokra hagyatkozni, hanem ki kell deríteni a szervezetalakító jogszabályok *várható és tényleges hatásait*. Ezek ismerete nélkül a jogalkotás kiszámíthatatlanná válhat, és diszfunkciós következményei lehetnek. Feltétlenül indokolt az ilyen jellegű jogalkotás esetében is megkövetelni az informatív visszacsatolást, az alkotott jogszabályok szándékolt és tényleges eredményének az értékelését. Ennek jelentősége abban foglalható össze, hogy a jogállamban a *szervezetalakítást végző jogszabályok esetében is célracionális és finanszírozható megoldások kellenek*, ami csak akkor érhető el, ha a jogalkotó megfelelő információval rendelkezik a szabályozás várható hatásairól, az általa kitűzött célok elérhetőségéről, illetve ezek költségvonzatáról. A várható hatások előzetes megbecslésének, illetőleg a tényleges hatások utólagos elemzésének a szervezetalakítást végző jogszabályok esetében is egyre nagyobb jelentőséget kell kapniuk, különösen azokban az esetekben, ha tartós, hosszabb időre szóló regulációról van szó, amely a polgárok széles körét érinti, vagy az alapvető jogok érvényesítése szempontjából van kiemelkedő fontossága.

A szervezetalakító jogi normákkal szemben is azt a követelményt lehet támasztani, hogy a szervezeti viszonyokat a jogalkotó által kívánatosnak és szükségesnek tartott módon befolyásolják, illetve alakítsák. Ez azonban *csak jó jogszabályokkal* érhető el. Adott jogszabály pedig a következő esetekben tekinthető jónak: *először* is akkor, ha elegendő

valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a jogszabály adott formájában a szándékolt hatásokat kiváltja (legalábbis a normaalkotó szándékának való megfelelést elvárni engedi), vagy ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni. *Másodszor* akkor, a norma címzettjei – a szabályozással érintettek és a végrehajtásban közreműködők – a jogszabályt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják. *Harmadszor* pedig akkor, ha a jogszabály ökonómiai következményei az elvárt keretek között maradnak. Jó jogszabályok csak akkor jöhetnek létre, ha módszertanilag megfelelően előkészítettek. Ez azt jelenti, hogy a politikai célkitűzéseket és a megvalósításukra vonatkozó lehetőségeket racionális folyamatban, értelmes fázisokban vagy fokozatokban konkretizálni kell. Minden fázisban a jogalkotás kritériumait és mércéit figyelembe kell venni.

A hatásvizsgálat intézménye talán a legfontosabb garanciája a jogalkotás minősége növelésének. Mint minden minőségi követelmény, ez is nagyobb felelősséget és terhet ró a jogszabály előkészítőire, mint ami a jelenlegi jogszabály-előkészítési gyakorlatban tapasztalható. Várható, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség következetes érvényesítése jelentősen megnöveli a jogszabályok előkészítésének időigényét és költségeit. Társadalmi szempontból azonban a hasznai már középtávon is jelentkezni fognak: a szabályozási célok jobb hatásfokkal érhetőek el, és a társadalmi, gazdasági, költségvetési és más hatások pontosabb előzetes felmérésével megelőzhető a nem kellően előkészített jogszabályok szükségképpen gyakori módosításai. A szervezetalakítás sokféle módon elképzelhető és lehetséges, a lényeg azonban az, hogy olyan megoldás jöjjön létre, amely hatékony feladatellátást tesz lehetővé. Az olyan szervezetalakításnak – alapításnak vagy változtatásnak – nem érdemes nekifogni, amely nem tesz eleget az előzetes politikai és szakmai elvárásoknak, sőt, ezekhez képest kifejezetten diszfunkciós hatást eredményez, mert pl. a feladatellátás szakszerűtlen lesz, sokkal lassabban és költségesebben zajlik, ami végső soron a kormányzás és az állam legitimitását csökkenti. Hogy ez ne következhesen be, ahhoz jelentős segítséget nyújthat a szervezetalakítást végző törvények hatásvizsgálata.

4. A bíróságra vonatkozó sajátosságok és a jogalkotási szempontok összefüggéseiről

A bírósági szervezet az *államszervezet része*, ezért a bíróságok létesítése és fenntartása, a bírósági szervezetrendszer kialakítása és működtetése az állam feladata. A *bírósági szervezet jogi értelemben* azokat a rendelkezéseket öleli fel, amelyek a bíróságokra vonatkozó szabályozás alapján e szervek funkcióképességét létrehozzák, fenntartják és támogatják, vagyis ezen keresztül az igazságszolgáltatás gyakorlását biztosítják. Az eredményes feladatellátás hatékonyan működő, összehangolt szervezetrendszer feltételez.

A *szervezeti megoldások* közé sorolható, hogy az adott államban *milyen típusú* bíróságokat létesítenek és működtetnek, ezeket *hogyan és milyen szinten hozzák létre*, illetve *hogyan szabályozzák* a bíróságok egymáshoz és más közhatalmi szervekhez való viszonyát. Ide tartozik továbbá a *bíróságok székhelyének és illetékességi területének meghatározása* és módosítása, a bíróságok működéséhez szükséges *személyi, tárgyi, dologi-technikai feltételek megteremtése*. Szintén e körbe sorolható az is, hogy *milyen szervezeti és igazgatási egységek működnek* a bíróságoknál, a különböző fokon eljáró bíróságok egyes- vagy társas bíróságként ítélik-e, miként történik a hivatásos és nem hivatásos bírói tisztség betöltése és megszűnése, *milyen szervezeti és személyi garanciák* biztosítják a bírói függetlenséget⁵.

⁵ A német alkotmányjogi irodalom szerint a törvényhozó hatalommal szemben a függetlenség garanciája kevésbé válik döntővé, mint a végrehajtó hatalommal szemben. Az elv itt nem a bíró szabadsága, hanem ennek törvényhez kötöttsége. A bíró természetesen csak olyan akaratnyilatkozatoknak van alárendelve, amelyeknek törvényi minőségük van. Jogalkotó fórumoknak az akaratnyilatkozatai, amelyeknek ez a minősége hiányzik, nem rendelkeznek kötőerővel. A parlamenti határozatok, amelyekben értelmezési vagy más jogi kérdések érdekében állást foglalnak, ajánlásokat adva az igazságszolgáltatásnak vagy a bíraskodással szemben elvárásokat juttatnak

Hogy e szervezeti megoldások közül adott államban konkrétan *milyen lesz a bírósági rendszer*, azt legtöbbször a *következő tényezők* és szempontok határozzák meg: az igazságszolgáltatás és a bírósági szervezetrendszer *történelmi hagyományai*, a bírói útra tartozó *ügyek jellege*, a *jogorvoslati rendszer* felépítése, a *hatásköri és illetékességi szabályok*, valamint az *állam területi beosztása*, mint a bírósági szervezetrendszer tagolásának alapja. Ezeken túlmenően fontos szerepet kaphat az *ügyek száma és területi elosztása*, illetve ezzel összefüggésben a *bíróságok elérhetőségének* szempontjai, valamint a *költségvetési megfontolások*. Nem hagyható figyelmen kívül a jogvédelmi rendszer sajátosságai – a jogvédelmi hálót alkotó egyes szervek, illetve ezek egymáshoz való viszonya – az igazságszolgáltatás eljárásainak időigénye (az elhúzódó eljárások csökkentése), az ítékezés hatékonysága, valamint a jogkereső polgárok számára ennek az állami szolgáltatásnak az erősítése, amely garanciális szempontból is a jogállam egyik legmarkánsabb eleme. Szintén nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor a bíróságok elaprózottságából adódó negatív hatások, a szakosodás lehetőségei, illetve ennek a bírói létszámból eredő hiányai, továbbá a bírák leterheltsége, az ügyelosztás módja.

A bírói útra tartozó *ügyekről*, a *jogorvoslati rendszer* jellegéről – amely elvileg, a rendes jogorvoslatot figyelembe véve, lehet egy-, két- vagy többfokozatú – az eljárási törvények rendelkeznek. A rendes és a rendkívüli jogorvoslatok – jellegük és igénybevételi módjuk – meghatározásakor az ezeket gyakorló bírói fórumokról is dönteni kell, ami a bírósági szervezetrendszer kialakításának is alapvető kérdése. Az eljárási törvények által megállapított *hatásköri és illetékességi szabályok* – azaz mely ügyekben és milyen területre kiterjedően jogosultak és kötelesek eljárni a helyi bíróságok, és mely ügyek tartoznak a magasabb bírói fórumokra (hatáskör), illetve az azonos bírói fórumra tartozó ügyekben konkrétan melyik bíróság jár el (illetékesség) – szintén a bírósági szervezet alakító tényezője, csakúgy, mint az illetékességi terület nagysága, kiterjedése. Ennek keretében kell mérlegelni az eljárások időtartamát, elhúzódásuk megakadályozását, a bírói döntéshozatali tevékenység komplexitását, a bíróságok leterheltségét, a szervezeti és eljárási költségek mértékét. Végül az *állam területi beosztását* szükséges megemlíteni, mivel ennek hatása van a bírói út igénybevételének, vagyis a polgárok igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek a lehetőségére. Figyelembe kell venni a bíróságokhoz fordulás megkönnyítését, az elérhetőség szempontjait, a bíróságok polgárközeli voltát, illetve figyelni kell a bírósági szervezet szétaprózottságának elkerülésére, mert ez az igazságszolgáltatás hatékony működését akadályozhatja. Ezek mind-mind olyan szempontok, amelyek a bírósági szervezetalakítás meghatározó tényezőiként jelölhetők.

Talán e rövid és elnagyolt felsorolásból is látható, hogy amikor a bíróságokkal összefüggő szervezetalakítási kérdés merül fel, akkor *meglehetősen összetett és bonyolult struktúra alakításáról* van szó, amelyet a jogalkotónak mindenképpen szem előtt kell tartania. A bírói szervezet komplexitásából adódik, hogy a szervezetalakítást számos tényező befolyásolja, és

kifejezésre, a bírónak ezért nem kell figyelembe vennie. Ahogy ebből következik, a bírói függetlenség és a törvényhez kötöttség komplementer elvekként vannak elgondolva: a bíró beavatkozástól és utasítástól mentesen dönthet, mert az ő törvényhez kötöttsége az önkényeskedést megakadályozza. In. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Band II. (Szerk. Bäumlín, Richard és Azzola, Axel) Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1984. 1136. o. A bíró sajátos helyzete, ami az utasításoktól való mentességében és függetlenségében jut kifejezésre, demokráciaelméletileg a felhatalmazását csak a szigorú törvényhez kötöttségében és törvényeknek való alárendeltségében találja. A bírói hatalomnak az önállósítása, a törvény hatalmától való eloldása a függetlenségét ássa alá. Hopfauf, Axel: Rechtsprechung. In: GG Kommentar zum Grundgesetz. (Szerk. Hofmann, Hans és Hopfauf, Axel) Carl Heymanns Verlag, Köln, München 2008. 1846. o. A bírói függetlenség nem alapvető jog és nem rendi privilégium, hanem a hatalommegosztás következménye és az objektív, idegen befolyástól mentes igazságszolgáltatás feltétele. Hopfauf: i. m. 1847. o.

bármelyik elemének, összetevőjének alakítása az egész igazságszolgáltatás tevékenységére jelentős hatást gyakorolhat.

Magyarországon a bíróságokat az Alaptörvény állami szervekként konstituálta. E jellegüknek megfelelően a bíróságok létesítése és fenntartása nálunk is az állam feladata, amelyből egyenesen következik a szervezetalakítási kötelessége is. Az állami jelleghez nem elegendő, hogy a bíróság létrejötte állami törvényen alapul és állami feladatok teljesítésére szolgál. Az államhoz kötöttséget a bírói tisztséget betöltő személy esetében is garantálni kell. Ehhez az szükséges, hogy az állam – pontosabban valamely, a közhatalom gyakorlására legitimált szerve – a bírói tisztség betöltésénél közreműködjön. Csak ha ezek a feltételek fennállnak, akkor lehet állami bíróságról beszélni.

Az Alaptörvény szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el,⁶ vagyis ezt az állami alaptevékenységet az alkotmány a bíróságokhoz rendeli hozzá. A *bíróság* elnevezés *általános értelemben* mindenekelőtt *szervezeti fogalmat* jelent: a bíróságok azok az állami szervek, amelyek fő funkcióként az igazságszolgáltatást végzik, és *szervezetileg a harmadik hatalmi ágat* testesítik meg. A bíróság – sajátos szervezeti-technikai intézményként – olyan állami szerv, amely többek között bírói tisztségekből áll. A bíróságok a bírák összességét megtestesítő bírói szervezetként sajátos állami szervek rendszerét – a bírósági szervezetet – alkotják.

Abból a rendelkezésből, hogy a bíróságok igazságszolgáltatást látnak el, az is következik, hogy e funkció gyakorlásával a bíróságok állami szervként vannak megbízva, vagyis a törvényhozás nem határozhatja meg tetszőlegesen a bírói döntést igénylő igazságszolgáltatási feladatokat, és különösen nem vonhatja el a bíróságtól azokat az ügyeket, amelyek jellegükből adódóan az igazságszolgáltatáshoz tartoznak, amelyek bírói döntést, illetve intézést igényelnek. Ezeket az Alaptörvény egyrészt nevesítetten felsorolja,⁷ illetve egyes rendelkezéseiből közvetlenül,⁸ illetve a jogállami elvből közvetetten is levezethető. A bírósági szervezetalakításnál ez is fontos szempontot jelent, mert a törvényhozásnak erre feltétlenül tekintettel kell lennie. A bírósági szervezetrendszer – mint az államszervezet része – kialakításánál tehát *meghatározó szerepet játszanak az Alaptörvény alapelvei*, mint az államszervezetet is determináló *legfontosabb struktúraelvek*, amelyek az alkotmányos demokráciák államszervezetének – és következésképpen a bírósági szervezetének is – meghatározó elemei, értékei és megvalósítási szempontjai. Ezek az elvek a *demokrácia*, a *jogállam*, a *hatalommegosztás* – különös tekintettel a bíróság önálló hatalmi ág jellegére – amelynek leglényegesebb része a bíróságok és a bírák függetlensége, amelynek a pártatlan igazságszolgáltatást kell biztosítani. Az alapelvek mellett feltétlenül meg kell említeni azokat az *alapvető jogokat* is, amelyek vagy a bíráskodással összefüggésben, vagy a bíróság általi jogvédelem következtében jelentenek az egyén számára garanciát. Az Alaptörvényben tehát az alkotmányi rendelkezések sora garantálja a jogállam elvei szerinti igazságszolgáltatást. Ezeknek az elveknek és alapvető jogoknak a figyelembe vétele *mellőzhetetlen a bíróság szervezetalakításának jogi szabályozásánál*. A jogalkotás csak olyan megoldásokat preferálhat, amelyek e követelményeknek maradéktalanul eleget tesznek, mert e követelmények érvényesülése nélkül *nem lehet alkotmányos demokráciáról beszélni*. A bíróságnak minden tekintetben meg kell felelnie az alaptörvényi követelményeknek, vagyis a bíróságok törvényi szintű szabályozása nem állhat ellentétben az alkotmányi előírásokkal, az azokban foglalt követelményekkel. A törvényhozás az alaptörvényi keretek között a bírónak törvényben rögzített döntési mércéket szolgáltat, szabályozza továbbá a bírák státuszát, a bíróságok szervezetét és eljárását, a költségvetéssel biztosítja az eszközöket az

⁶ Alaptörvény 25. cikk (1) bek.

⁷ Vö. az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésével.

⁸ Alaptörvény IV. cikk (3) bek., IX. cikk (5) bek., XXIII. cikk (6) bek., XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bek.

igazságszolgáltatási apparátus működése számára. Ezt azonban az Alaptörvény sérelme nélkül kell elvégeznie.

Konkrét értelemben a bíróság kifejezés egyrészt jelenti a bírósági szervezet egészét, illetve *egyreszintjeit*: járásbíróság, törvényszék, ítélőtábla, Kúria. *Másrészt* az egyes szinteken pontos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező *ítélkező fórumokat* (egyebírók vagy tanácsok), amelyek a bírák által végzett igazságszolgáltatást gyakorolják. Az igazságszolgáltatást ugyan a bíróságok – mint szervek – látják el, nyilvánvaló azonban, hogy e szervnél – a szervet megjelenítő, a nevében eljáró tisztségviselő, vagyis a bíró az, aki e tevékenységet ténylegesen végzi: a bíróságok a bírákon – mint sajátos szolgálati viszonyban álló tisztség viselőin – keresztül cselekszenek. Az igazságszolgáltató hatalom gyakorlása tehát jogilag szabályozott szervezeti keretek között zajlik, amelyek az ítélkező bíróra kötelezőek.

Magyarországon az Alaptörvény nem tartalmazza a *bírósági szervezet egyes szintjeit*, csak annyit rögzít, hogy a bírósági szervezet többszintű,⁹ illetve a legfőbb bírósági szerv a Kúria.¹⁰ E rendelkezésekből egyrészt az következik, hogy a szervezetalakítási kérdésekben a jogalkotás – elsődlegesen a törvényhozás – széles mozgásteret kapott. Másrészt egyértelműen következik az is, hogy többszintű bírósági rendszert szükséges létrehozni, amelyekben vannak alacsonyabb és magasabb bírósági fórumok, de a szervezeti szintek számát és az egyes szervezeti szintek jellegének meghatározását sarkalatos törvénynek kell megállapítania.

Bár a bíróságok egymáshoz kapcsolódnak, ugyanakkor a különböző szinteken elhelyezkedő bíróságok között nincs szervezeti alá-fölrendeltségi (hierarchikus) kapcsolat, mert minden bíró a *bírói hatalom teljességét gyakorolja*, és a függetlenség következtében *csak a törvénynek van alárendelve*, ítélkezési tevékenységében *nem utasítható*,¹¹ döntését *saját felelőssége alapján* hozza meg. A különböző szinten ítélkező bíróságok között mégis van kapcsolat, amelyet kizárólag a jogorvoslati eljárás teremt meg, ami két dologgal indokolható. *Egyrészt* az egyedi esetben a jogorvoslat a bírói jogalkalmazás korrekciójához járul hozzá, *másrészt* intézményesen kell garantálni, hogy az egyes bírákat megillető függetlenség összekapcsolódjon a bírói jogalkalmazás egységességének követelményével, ami a jogegyenlőség szempontjából szintén mellőzhetetlen. Erre a megoldásra a jogállam egyik fontos összetevőjét jelentő jogbiztonság érvényesülése érdekében is szükség van. Ezt szolgálja az is, hogy a szervezeti hierarchia hiánya ellenére az alsóbb fokú bíróságoknak követniük kell a felső bíróságok ítélkezési gyakorlatát, valamint a legfőbb bírósági szerv által hozott jogegységi határozatokat, mert a jogorvoslatihoz való alkotmányos jog biztosítása következtében ezt a magasabb bírósági fórum – akárcsak a jogszabályok helyes alkalmazását – utólag kikényszeríti.

A bírói függetlenség *nem a teljes izoláltságot jelenti*, hanem az ítélkezés, mint a bírói hatalomgyakorlás lényegének a függetlenségét. A parlamenti többség és kormánya az igazságszolgáltatással kapcsolatos *jogpolitikai elképzeléseit csak a jogalkotás közvetítésével* válthatja valóra: azoknak a jogszabályoknak a tartalmát meghatározva, amelyekhez a bíró kötve van. A közvetlenül a nép által – a demokratikus elveken nyugvó választójog alapján – választott parlament lényegében annak a jogrendnek a kialakításáért felelős, amelyben a bíró törvényhez kötöttsége is következik. Ez a törvényhez kötöttség a jogegyenlőség és a jogbiztonság megvalósulását is szolgálja. Eszerint a bírónak akkor is a jogszabályoknak megfelelően kell döntenie, ha ez ellentmond a saját jogfelfogásának. Ha viszont a problémát abban látja, hogy a konkrét egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályt nem tartja összeegyeztethetőnek az Alaptörvénnyel, akkor utólagos normakontrollt kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül

⁹ Alaptörvény 25. cikk (4) bek.

¹⁰ Alaptörvény 25. cikk (1) bek. 2. mondat

¹¹ Alaptörvény 26. cikk (1) bek. 1. mondat

felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.¹²

A jogszabályok betartását és betartatását végső fokon csak a független, semleges bíróságok léte képes megteremteni. A modern jogállamban alkotmányjogi alapelv, hogy az állam a bíráskodásra olyan szerveket hozzon létre, amelyek az államhatalom egyik megnyilvánulását jelentő bíráskodást gyakorolják. A bírói tevékenység lényegéből adódik, hogy garantálni kell a bíró pártatlanságát, szakmai és személyi függetlenségét. A semlegesség a jogállami elv kényszerítő parancsa. A bíróságok semlegessége a hatalommegosztás értelmében feltételezi, hogy a bíróságok szervezetileg élesen el vannak választva a törvényhozástól és a közigazgatástól. További feltétel, hogy az ítélező bírák semlegesek és pártatlanok. A pártatlanság alapfeltétele a bíró személyes és szakmai függetlensége és a törvényhez kötöttsége. Biztosítani kell továbbá, hogy a bíró nem érdekelt az adott ügyben, egyik fél, illetve ennek pozíciója által sem érintett. Ezt az elfogultsági és összeférhetetlenségi szabályok biztosíthatják. A függetlenség és pártatlanság mellett a lényegéhez tartozik, hogy a bíróság a jogilag releváns tényeket maga állapítja meg, a meghatározott tényállásra a jogtételeket jogállami követelményeknek eleget tevő eljárásban alkalmazza, és az ügyben a felekre kötelező döntéseket hoz.

A közigazgatás általi jogalkalmazás feletti bírói kontroll *szervezeti megoldása sokféle lehet*. Nem szükséges, hogy a rendes bírósági szervezetbe tagozódjon be, ettől elkülönült szervezeti megoldás szerint is felépülhet és működhet, de szervezetileg és a tisztség gyakorlására tekintettel meg kell felelnie a bíróság ismérveinek. Mivel a bíróság az a szerv, amelyik a törvény és a jog szerint, igazságszolgáltatási jellegű, tisztességes eljárásban, megalapozott, kötelező és megindokolt döntést hoz a vitatott kérdésekről, ezért a közigazgatási bíróság esetében is a bírói kinevezés jellegének, a megbízatásra vonatkozó garanciális szabályoknak, a külső befolyásolástól való védelemnek és mind a más szervekkel szembeni, mind a felekkel szembeni függetlenségnek és pártatlanságnak érvényesülnie kell.

¹² Alaptörvény 24. cikk (2) bek. b) pont

A közigazgatási bíróság helyzete az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében

I. A közigazgatási bíróság létrejötte

A közigazgatási bíróság külön bíróságként való működése régi vitára vezet vissza. A közigazgatási bíráskodás jogállamisági követelmény, amely során az állami, önkormányzati döntések felett a harmadik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás gyakorol kontrollt. A közigazgatási bíráskodásnak nemcsak az általános kiterjesztése, hanem a mélysége is fontos: az, hogy kasszációs vagy reformatórius döntéshozatalra jogosult, továbbá ezek ügýtípusonként való egymás mellettisége. Utóbbi túlsúlyának mértéke jelöli a mélységi szintet. A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: Tc.) alapján hazánkban 1897. január 1-jétől¹ működött az általános Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság. Élén az elnök állt, aki a Kúria elnökével volt egyenrangú. Ugyanezen szabály vonatkozott a két bírósági szervezetben a másodelnökre, a tanácselnökökre és bírákra, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjaira is². A közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke hivatali idejében a főrendiház tagja volt. Az ítélelbírák³ fele magasabb bírói hivatalok viselésére képesített bírákból állt, míg a másik felét közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából neveztek ki, akik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek. A közigazgatási bíróság két osztályban,⁴ az általános közigazgatási-, valamint az adó- és illetékügyek osztályának keretében végezte a közigazgatási határozatok jogszerűségi felülvizsgálatát. Az adó- és illetékügyek osztály elkülönülésének indoka az volt, hogy a közigazgatási bíráskodás általánossá válása előtt, már 1884. január 1. napjától létezett⁵ e szektorális, pénzügyi kontroll. Az általános bíróság létrejöttével a pénzügyi közigazgatási bíróság működése megszűnt,⁶ s annak személyzete a közigazgatási bíróság személyzetébe olvadt be, így adó- és illetékügyekben is a közigazgatási bíróság járt el, ahogy az állami alkalmazottak illetményi- és nyugdíjügyeiben is. A közigazgatási bíróság hatásköre a törvényben felsorolt ügyeken kívül, minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszhető volt a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására is. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem volt módosítható addig,⁷ amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennállt. A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügýtípusok a községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és vámügyekben, valamint vasúti, mezőgazdasági és mezőrendőrségi, erdészeti, vadászati, halászati, cseléd-, munkás- és napszámos, továbbá házközösségi ügyek voltak. A törvényi szabályozás magában foglalta az eljárási rendelkezéseket is.⁸ A Közigazgatási Bíróság később választási ügyekben is hatáskört kapott⁹. A választási panaszokat ezt megelőzően a

¹ Tc.160. §

² Tc. 2. §

³ Tc. 3. §

⁴ Tc. 11. §

⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk

⁶ Tc. 153. §

⁷ Tc. 16. §

⁸ Tc. Harmadik rész

⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk 104. §

képviselőház és a Kúria bírálta el. A közigazgatási bíróság joghatósága általában csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjedt ki. Azonban olyan esetekben, amelyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdés mellett olyan kérdés is megjelent, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés nem lett volna eldönthető, afelett is a közigazgatási bíróság határozott.¹⁰

Az ötven évig fennállt intézményrendszer a második világháború után kialakult társadalmi változás, a szovjet megszállás következtében megszűnt. Az 1947. évi teljesülési megállapodás elfogadásával alkotmánybírói hatáskört¹¹ vázoltak fel. A köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Áf.) preambuluma a köztársaság polgárai részére biztosította az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait. Ezek különösen a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánításához, a vallás szabad gyakorlásához, az egyesülési és gyülekezési joghoz, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog, s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. E jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül, továbbá e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosította. A közigazgatási bírák teljes ülése kimondta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszti. Ennek oka, hogy a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész állam-berendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Eszerint, az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Ezt mindenkire kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében végezhető. Így a törvényalkotás nélkül kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lettek volna végrehajthatók. A Közigazgatási Bíróság 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vesztette el, majd 1949-ben megszüntették az elkülönült Közigazgatási Bíróságot is. Egyúttal megszüntették a közigazgatási bíráskodást, kivonva az állami irányítást a bírói kontroll alól. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság öt évtizedes működése során jelentős hatással volt a közigazgatási eljárásokra, azok törvényességére, számos területen a megszűnését követő időkre is kiható gyakorlatot teremtett. Hiszen a jogalkalmazók még évtizedekig visszanyúlnak a korábbi eljárási gyakorlathoz, így azok, akik elkerülték a B listázást, tovább vitték a kialakult gyakorlatot, szemléletet. Mivel szakmai tudásban felette álltak az új bejövő alkalmazottaknak, azokra is hatást gyakoroltak. Természetesen ez csak szakmai területeken érvényesülhetett, politikailag érzékeny területeken nem, de itt nem is maradtak meg a régi jogalkalmazók. A korábbi bírák és hivatalnokok lecserélése¹² önmagában nem csak állásvesztést jelentett, hanem több esetben bebörtönzéshez, kitelepítéshez, vagyoneklobzáshoz vezetett. A közigazgatási döntésekkel szembeni bírósági jogorvoslatra, a korábbi általánossal szemben csak elenyésző körben kerülhetett sor.

¹⁰ Tc. 17. §

¹¹ Patyi András: Útközben, Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán. Acta Humana 2019/1, 77-106. o.

¹² Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 5.000/1946. (V. 19.) ME rendelet, az igazságügyi hatóságok létszámcsökkentése és az antidemokratikus elemektől való megtisztításáról szóló 18.667/1946. IM rendelet

II. A közigazgatás bíraskodás a külön bíróság megszüntetése után

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1950. évi IV. törvény (a továbbiakban: Alk.mód.) 4. § (1) bekezdése kimondta, hogy a felsőbíróságok és a főállamügyészségek 1950. évi december hó 31. napján megszűntek. A szovjet típusú háromszintű államigazgatási és párt struktúrához igazították a bírósági szervrendszert.¹³ Ezzel az igazságszolgáltatás rendszere a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságából, a megyei bíróságokból és a járásbíróságokból jött létre.¹⁴ Az Alkotmány módosítás lehetővé tette, hogy a törvény az ügyek meghatározott csoportjaira nézve külön bíróságok létesítését is elrendelhesse.¹⁵ Az igazolási eljárások, személycserék mellett a politikai rendszer bizalmatlan volt az új bírákkal szemben is, erre utal az az alkotmány szintű szabályozás, mely szerint a bírói tisztségeket ugyan választás útján töltötték be, de a megválasztott bírák visszahívhatók voltak. A Legfelsőbb Bíróság bíráit ötévi időtartamra, a megyei bíróságok és járásbíróságok bíráit háromévi időtartamra választották. Nemcsak a Legfelsőbb Bíróság elnökét, hanem annak bíráit is az Országgyűlés választotta. Sőt, a bírák működésükről választóiknak általános jelleggel beszámolni voltak kötelesek.¹⁶

A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény (a továbbiakban: KB. megsz.) eltörölte a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálatát. A közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntését egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe utalta a korábbi szabályozás. A népi demokrácia az állampolgári jogok biztosítékát abban látta, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja, épp ezért maga a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében kell, hogy legyen, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt. A jogalkotó szerint – a fentiekből adódóan – külön közigazgatási bíraskodásra nincs többé szükség. Negatívumként illették a magyar közigazgatási bíróságot, hogy jogszabályhoz kötöttsége miatt a jogalkalmazás terén merevség jellemezi, ami sok esetben nem követi a folyamatban levő fejlődésnek, sőt a népi demokráciának bizonyos államcélok megvalósítására irányuló törekvését. Sőt, nem egy esetben keresztezte azt. Talán furcsa, de a korunkban változó politikai kommunikáció hasonló kritikákat, hasonló stílusban fogalmaz meg.

A közigazgatási bíróság megszüntetésével a KB. megsz. szabályozása a közigazgatási bírói útra tartozott jogviták jelentős csoportjának végérvényes elintézését nem utalta kormányhatóságok hatáskörébe, hanem ezek eldöntése céljából külön szervezet létesített, amely megfelelt az úgynevezett népi kormányzat elvének. A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek eltérő jogi természete szerint döntőbizottsági eljárásra, polgári peres útra, illetve rendes közigazgatási útra utalta.

E három csoport közül az első csoportba a közadókkal kapcsolatos jogviták eldöntése tartozott, amelyet a Pénzügyminisztérium Pénzügyi Döntőbizottság hatáskörébe utalt. A második csoport, a szolgálati viszony alapján járó illetmények és egyéb járandóságok miatti jogviták a Pénzügyminisztérium Illetményügyi Döntőbizottság hatáskörébe kerültek. A döntőbizottságok összeállításában a szabályozás mind a szakmai szempontok, mind a független, úgynevezett laikus elem képviseletét igényként fogalmazta meg, ami lehetőséget biztosított az állampárt, illetve, ahhoz szorosan kötődő szervezetek képviselőinek részvételére. Előírta, hogy a döntőbizottságok a tárgyilagossághoz szokott bírói személy elnöklete alatt működjenek. A döntőbizottságok Pénzügyminisztérium alá szervezésének indokaként e minisztériumban dolgozók szakértelmét, az országos hatáskör indokaként pedig

¹³ Az igazságügyi szervezettel kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályok módosításáról szóló 1950. évi 46. törvényerejű rendelet

¹⁴ Alk.mód. 5. §

¹⁵ Alk.mód. 5. §

¹⁶ Alk.mód. 6. §

az egységes joggyakorlat kialakítását határozta meg. A döntőbizottságok eljárási rendjét külön rendelet szabályozta. Az eljárási rend rögzítette a panasz benyújtásának módját, a bizottságok eljárást és annak garanciáit, hogy a bizottságok elvi kérdésekben ne folytassanak eltérő gyakorlatot. A pénzügyminiszter hatásköre lett, hogy az ügyforgalomhoz képest hány döntőbizottság alakítására kerüljön sor. Az új szabályozás fordított gondolkodást követett a korábbi rendszerhez képest. A szabályozás korlátozást állapított meg, hogy adott ügytípus mennyiben vonható közigazgatási eljárás alá. Fontos kiemelni, hogy így nemcsak törvényi, hanem bármely jogforrási szinten megtehető volt ez a korlátozás. Az egyes jogszabályok szerint a közigazgatási bíróság a közigazgatási hatóság által már eldöntött, jogszabályban meghatározott kérdéseket – amelyek a közigazgatási bíróság előtt lévő ügy előkérdésének tekinthetők – nem bírálhatott felül. E korlátozások a döntőbizottságok előtti eljárásban is érvényesültek.¹⁷

A közigazgatási alkalmazottak által hivatalos eljárásuk során okozott károkból eredő igények érvényesítése polgári peres útra tartozott. Ettől az elvtől eltért az adózással kapcsolatban az állami vagy községi közegek által okozott károk tekintetében hozott közigazgatási határozat ellen panaszjog.¹⁸ A közigazgatási bíróság megszűnésével a polgári bíróság hatáskörébe utalja a keresetőségi jogot a jogalkotó,¹⁹ így mind a károsult, mind a marasztalt halasztó hatályú polgári pert indíthatott.

A közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt ügyek harmadik csoportjába tartozó ügyekben²⁰ a jogalkotó a panaszjogot megszüntetette anélkül, hogy a döntést e célból külön létrehozandó hatóságra bízna. Azok az ügyek, amelyeket nem utalt döntőbizottsági vagy polgári bírósági hatáskörbe, a kormány, vagy az illetékes miniszter végső döntésére bízta. Ennek megfelelően a korábban panasszal megtámadható kormányhatározat, illetőleg miniszteri határozat további jogorvoslat kizárásával végérvényessé vált. Abban az esetben, ha a határozatot elsőfokú közigazgatási hatóság hozta, a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint – attól függően, hogy a határozat elsőfokon vagy másodfokon született – fellebbezésnek, illetőleg felülvizsgálati kérelemnek volt helye az illetékes miniszterhez.

A közigazgatási bíróság megszüntetésével a bírák további sorsáról is rendelkezett a jogalkotó, így a bizottságoknak, vegyes bíróságoknak vagy más testületi szerveknek, amelyekben korábban elnökként vagy tagként a közigazgatási bíróság ítélobírója működött közre, a továbbfoglalkoztatás lehetőségét biztosította. A közigazgatási bíróság ítélobírója helyett a KB. megsz. hatálybalépésével az igazságügyminiszter által kijelölt ítélobíró járt el.²¹ A közigazgatási bíróság megszűnése következtében a hatásköri bíróság is megszűnt, helyébe a Hatásköri Döntőbizottság került, amely a hatásköri jogvitákról döntött.

A Magyar Államvasutak dolgozóinak illetménye ügyében hozott közigazgatási határozatokkal szemben korábban polgári peres úton kereshettek jogorvoslatot. Az államvasúti alkalmazottak szolgálati jogviszonyának közszolgálati alkalmazottakhoz való hasonlósága indokolta, hogy esetükben is az Illetményügyi Döntőbizottság²² hozza meg a végső döntést. Így a közlekedésügyi miniszter által hozott határozat ellen a polgári peres út az Illetményügyi Döntőbizottsághoz lehetett fordulni.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) felhatalmazást adott²³, hogy jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól – a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben – az államigazgatási szerv

¹⁷ KB. megsz. 5.§ (4) bekezdés

¹⁸ A közadók kezelésére vonatkozó 600/1927. PM rendelet 131. §

¹⁹ KB. megsz. 6.§

²⁰ KB. megsz. 8.§

²¹ KB. megsz. 12.§

²² KB. megsz. 5.§

²³ Áe. 72.§ (1) bekezdés

határozatának felülvizsgálatát kérhesse, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen kötelességet állapít meg. 1982. január 1. napjától, a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) Minisztertanácsi rendeletben (a továbbiakban: MT rendelet) meghatározott 23 ügykörben lehetővé vált a közigazgatási döntés bíróság előtti megtámadása, de ez az államhatalom önkényével szemben kivételessége és korlátozottsága miatt hatékony jogvédelmet nem biztosított. Ezek az ügykörök a magyar állampolgársághoz, az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választására jogosultak névjegyzékéhez kapcsolódnak, illetve a gyámügyi ügyintézéshez, az örökbefogadáshoz, az állami gondozásba vételhez, az anyakönyvi bejegyzéshez, valamint az állami népeségnyilvántartáshoz, a tartási, az életjáradéki és öröklési szerződésekhez, gyámot vagy gondnokot kirendelő határozathoz kötődtek. Ilyenek voltak a közigazgatási bíraskodás legrégebbi hatáskörébe tartozó adót vagy illetékkötelezettséget megállapító határozathoz, csak a kivetés jogalapja tekintetében, a tisztességtelen haszon forgalmi adó címén történő befizetését elrendelő határozathoz, a lakás vagy lakásrész igénybevételét elrendelő határozathoz kapcsolódó döntések. Ide tartozott a szövetkezet alapszabályának, az alapszabály módosításának jóváhagyását megtagadó, továbbá a szövetkezet feloszlását kimondó határozata, az egyesület nyilvántartásba vételét megtagadó, vagy az egyesület feloszlását kimondó határozata, földnek és más vagyontárgynak kártalanítás nélkül állami tulajdonba vételét elrendelő határozata is, kivéve a jogellenesen külföldre távozott személy földjét és más vagyontárgyát, továbbá a külterületi földet, ha azt a művelési kötelezettség elmulasztása miatt vették állami tulajdonba. Továbbá az ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzéséről szóló, illetve ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzését elutasító földhivatali határozat, a földrendezés, továbbá erdőterület rendezés miatti térítésről rendelkező határozat, lefoglalt vagyontárgyak (követelések) feloldását elutasító határozat, valamint a vízimunka elvégzésével, a vízi létesítmény megépítésével, fenntartásával, üzemelésével, átalakításával és megszüntetésével kapcsolatos vízügyi jogviszonyokból származó fizetési kötelezettséget, valamint a helyi jelentőségű közcélú vízi létesítmények költségéhez való érdekeltségi hozzájárulást megállapító határozat. A fentiekben túl ebbe a körbe tartozott a közút rongálóját, illetőleg a közutat rongáló jármű üzemeltetőjét kártérítésre kötelező határozat, a védett muzeális emlék közgyűjteménybe való elhelyezését elrendelő határozat, a tulajdonos kérelmére a hajóaljstromba való jogok és tények bejegyzése, illetve a hajóaljstromból jogok és tények törlése tárgyában hozott határozat, illetve a magánszemély földtulajdonának átruházása engedélyezését megtagadó földhivatali határozat is. Az MT rendelet az egyes hatáskörök esetén külön-külön meghatározta, ha a bíróság az államigazgatási szerv határozatát megváltoztathatta. A honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálatáról külön jogszabály rendelkezett. Továbbá külön jogszabály határozta meg azokat az MT rendeletben fel nem sorolt polgári jogi ügyeket, amelyekben a bírósági eljárást megelőzően államigazgatási szerv is eljárhatott.

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a alapján az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elkülönült. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhattak bele. Ez az alapvetés végigkíséri az egész közigazgatási bíraskodás szabályozását. A közigazgatási ügyekben a természetes és jogi személyek állami, önkormányzati hatóságokkal szembeni jogvédelme igényelte a közigazgatási bíróság létrehozását. A Tc. szabályozása azonban nem egy többszintű közigazgatási bíróságról szólt, csupán egy egyfokú bíróság létrehozásáról. Ez ugyan alapja a közigazgatás bírói kontrolljának, de a mai korban nem megfelelő. A közigazgatási jogorvoslati rendszer jelenlegi átalakítása kapcsán kérdéses, hogy a regionális hatáskörrel rendelkező, több megye illetékességében eljáró bírósági rendszer nyújt-e megfelelő jogvédelmet a közigazgatás döntéseivel szemben. Az Áe. az ügyek körülbelül 10%-ában

biztosította a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, azonban jelentős közigazgatási ügytípusok bírósági kontroll nélkül maradtak, mint például az építésügyi ügyek. Ezeknek a szocializmusban külön jelentősége volt, mivel a társadalmi tulajdon elsődlegessége mellett a magánszemélyek vagyona jelentősen korlátozott volt, nem csak a nemesfémek, külföldi valuta birtoklása, de az ingatlanulajdon területén is. Egy személynek, illetőleg egy családnak egy lakás- és egy üdülőtulajdona lehetett²⁴. A tulajdonszerzési korlátozás alól a szerzés helye szerint illetékes városi, illetőleg községi tanács végrehajtó bizottsága jogszabályban meghatározott esetekben – kérelemre – felmentést adhatott.²⁵ Az 1982. január 1. napjától az MT.-ben meghatározott 23 ügytípus sem jelentett érdemi elmozdulást a közigazgatás bírói kontrolljában, inkább egyfajta utólagos irányjelölésként értékelhető.

A Közigazgatási Bíróság 1949-ben történt megszüntetése egybeesett a tényleges választások megszüntetésével, azt követően inkább szavazásról beszélhetünk, ami mutatja egy totális rendszer zavart fogalomrendszerét. A jogállami kereteken túllépő hatalom is próbál valamilyen, akár hazug legitimitást színlelni, ilyen az egy jelöltre leadott szavazat az egypárti rendszerekben. Az Ellenzéki Kerekasztal,²⁶ majd az állampárttal való egyeztetésre létrehozott Nemzeti Kerekasztal alapvető szándéka volt a magyar alkotmányos rend visszaállítása, annak jogtörténeti hagyományaiból építkezve. A rendszerváltást előkészítő 1989-es alkotmány-módosítástól²⁷ számítva az elmúlt évtizedek a magyar jogtörténet hagyományait követve alakították ki az intézményrendszert, ebben a módosult intézményrendszerben pedig fokozatosan alakult ki ismét a közigazgatási bíróság rendszere az egységes bírósági szervezetrendszer keretein belül.

III. A közigazgatási bíráskodás a rendszerváltást követően

Jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatáról szóló döntésében²⁸ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvény 72. §-ának (1) bekezdése és a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a módosításokkal együtt alkotmányellenes, ezért azokat 1991. március 31-ei hatállyal megsemmisítette. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása volt, ezért felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az alkotmánynak megfelelően szabályozza.

A rendszerváltás jogi alapját jelentő az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkotmánymódosítás) 50. § (2) bekezdés szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Ezzel ismét megeremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját, de a részletes eljárási törvény kidolgozása elmaradt. Az ideiglenesnek szánt törvényi megoldás a meglévő rendes bírósági szervezetre telepítette a közigazgatási bíráskodást. Az eljárásrendre változatlanul a polgári perrendtartás módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: Pp.tvr.mód.) 1973. január 1. napjától az államigazgatási határozat megtámadása iránti perekre alkotott Pp. XX. fejezetét kellett alkalmazni a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) hatálybalépéséig, 2018. január 1. napjáig. A rendszerváltást követően valamennyi

²⁴ Az állampolgárok lakás- és üdülőtulajdonának egyes kérdéseiről szóló 32/1971. (X. 5.) Korm. rendelet 3. §

²⁵ Az állampolgárok lakás- és üdülőtulajdonának egyes kérdéseiről szóló 32/1971. (X. 5.) Korm. rendelet 6. §

²⁶ http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=699%3Aaz-eka-alakulo-uelese-1989-marcius-22&catid=72%3Aaz-ellenzeki-kerekasztal-targyalasainak-hangfelvetelei&Itemid=203&lang=en

²⁷ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

²⁸ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat

Kormány célul tűzte ki a közigazgatási bírászkodás reformját, egy önálló közigazgatási perrendtartás megalkotását, ez azonban a Kp. elfogadásáig nem valósult meg.

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) módosítását tartalmazó, az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 1998. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Isz.mód.) 5. § (2) bekezdése szerint a megyei bíróság hatáskörébe kerültek 1999. január 1. napjától a Pp. XX. fejezete szerinti közigazgatási perek, a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perek kivételével. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja. Így alapesetben a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek nem volt helye. A Pp.-ben²⁹ meghatározott ügycsoportokban a közigazgatási határozatot törvénysértés esetén a bíróság nem csak hatályon kívül helyezhette, hanem meg is változtathatta. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai³⁰ szerint minden döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető lett az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével. Ez az általános bírósági felülvizsgálati lehetőség szemléletváltozás eredményeképpen jelent meg a hazai szabályozásban.

2013. január 1. napjától speciális különbírósként felálltak a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, új intézményként jött létre az ország hat közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiuma, a magas színvonalú hatékony ítélkezés érdekében. Az önálló perrendtartás hiánya azonban számos ponton nehezítette a közigazgatási ügyekben való ítélkezést. A közigazgatási perek nem illeszthetők a polgári perek keretébe, hiszen azok eltérő, esetenként ellentétes alapokon állnak. A polgári per célja az egyéni jogok érvényesítése, azaz a szubjektív jogvédelem, a közigazgatási perben azonban az objektív jogvédelemnek is érvényesülnie kell a jogállamiság elvéből következően. A közigazgatási szervek tevékenysége jog által védett közérdek, a természetes személyek, jogi személyeknek, jogi személyiség nélküli szervezetek jogainak, jogos érdekeinek védelme a közrend, a közbiztonság védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítése. A közigazgatás hatással van a gazdaságra, tevékenység engedélyezése, tiltása révén. Hatósági felügyelet gyakorlása során meghatározó döntéseket hoz a gazdaság valamennyi szereplőjét illetően. Ha a közigazgatási döntés sérelmet okoz az ügyfélnek, egyúttal a törvénysértő döntéssel sérül a jog által védett közérdek is. Ez fordítva is igaz, ha az ügyfélnek kedvező, de jogsértő határozat születik, az objektív jogvédelem nélkül más ügyfelek jogait, érdekeit sértheti. A Pp. XX. fejezetének 1973. január 1. napjától hatályban lévő szabályozásának minden pontja módosult, ezért indokolttá vált önálló peres eljárási szabály megalkotása. Hasonlóan a büntetőpereknel a büntető eljárási törvény, a polgári pereknel a polgári perrendtartás, így a közigazgatási perek is elkülönült közigazgatási perrendtartást igényeltek.

IV. A közigazgatási bírászkodás szervezeti és eljárási reformja

A Kp. olyan eljárási törvényként jött létre, amelynek célja a közigazgatással szemben hatékony jogvédelem biztosítása. Ennek érdekében a 2018. január 1. napján hatályba lépő Kp. számos újdonságot vezetett be. Az 1999. január 1. napjától húsz megyei, fővárosi hatáskörű- és illetékességű bíróság döntött közigazgatási ügyekben, ezek közül nyolc régióközponti bírósággént működő közigazgatási és munkaügyi bíróság lett illetékes 2018. január 1. napjától. Az országgyűlési többség elvesztette kétharmados többségét az időközi parlamenti választásokon, így a kétharmados többséget igénylő törvénymódosítás elmaradása miatt, a

²⁹ Pp. 339.§ (2) bekezdés

³⁰ Ket. 109. § (1) bekezdés

nem régióközponti törvényszékek szerepe lényegében megszűnt a közigazgatási ítélkezés területén. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: FKMB) régióközponti bíróság lett. Kiemelt szerepe továbbra is megmaradt a főváros sajátosságaira tekintettel. További lényegi változások, hogy a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény, amely szintén 2018. január 1. napján hatályba lépő általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerint a közigazgatási eljárásokban az elsődleges jogorvoslati forma nem a fellebbezés, hanem a közigazgatási per lett. Nemcsak a határozatok, hanem a közigazgatás szinte valamennyi tevékenysége, intézkedése, perelhető lett közigazgatási jogvita³¹ keretében. Az általános kiterjesztés nehézséget okozott kezdetben a szükséges bírói, igazságügyi alkalmazotti létszám és technikai, dologi kiadások terén. Ezért az Országos Bíróság elnöke a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 172. § (2) bekezdésére hivatkozva, amely szerint a bírói kinevezés előtt a jogi szakvizsgához kötött egyéb jogviszonyban vagy tevékenységgel eltöltött idő a szolgálati időbe részben vagy egészben beszámítható, a közigazgatásból érkező új bírák bérét nagyságrendileg alacsonyabb szinten határozta meg. A Fővárosi Törvényszéken korábban a jogi szakvizsgához kötött egyéb jogviszonyban vagy tevékenységgel eltöltött időt a szolgálati időbe egészben beszámította, míg a közigazgatási bírósági reform megvalósítására 2018-ban a közigazgatásból érkezett bírák szolgálati viszonyhoz igazodó bére messze elmaradt – a korábban kinevezett bírákétól.

A Kp. újfajta pereket is nevesített, külön eljárási renddel, ilyen lett a mulasztási ítélet³² vagy a marasztalási ítélet³³ teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás. Az új szabályozás értelmében egyes, korábban polgári eljárásra tartozó pereket közigazgatási perben kell elbírálni, például közigazgatási szerződésekkel³⁴ kapcsolatos pereket. A közigazgatási szerv jogsértő hallgatása esetén az eddigi nemperes eljárás helyett egyszerűsített perben kell eljárni. A korábban munkaügyi per keretében elbírált közszolgálati jogviták³⁵ közigazgatási perre tartoznak. A Kp. alapján, főszabály szerint első fokon is három hivatásos bíróból álló tanácsban³⁶ kell eljárni, kivéve a közszolgálati pereket. Ha a közigazgatási tevékenység külföldön valósult meg, a perre az FKMB kizárólagosan illetékes. A bírósági titkár önálló hatásköre szűkül³⁷. A Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (a továbbiakban: FTKMRK) az új szabályozás alapján mind a közigazgatási-, mind a munkaügyi ügyszakban alapvetően másodfokú ítélkezési tevékenységet folytat. A FTKMRK számos, kiemelt ügyben első fokon ítélkezik,³⁸ törvény eltérő rendelkezésének hiányában az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányzati főhivatal, a vasúti igazgatási szerv, a légiközlekedési hatóság és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perben, valamint dönt a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, a köztisztviselési jogvitában, a gyülekezéssel kapcsolatos ügyek, minősített adatok megismerésével kapcsolatos perekben. Ezekben a perekben korábban jellemzően az FKMB járt el első fokon, és a fellebbezéseket az FTKMRK bírálta el. A közigazgatási ügyszakban ítélkező bírák létszámának bővítése, tanácsok megalakítása, ügyelosztási rend kialakítása. Az FTKMRK bírói létszám bővítésének alapja ennek megfelelően a hatásköri változás okán elsőfokú közigazgatási bírói tapasztalattal rendelkező bírók köre.

³¹ Kp. 5. § (1) bekezdés

³² Kp. 129. §

³³ Kp. 133. §

³⁴ Kp. 134. § (1) bekezdés

³⁵ Kp. 134. § (1) bekezdés

³⁶ Kp. 8. § (1) bekezdés

³⁷ Kp. 11. §

³⁸ Kp. 12. §

V. A Velencei Bizottság állásfoglalása

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. (a továbbiakban: KBT.) törvény célja a jog uralmának a közigazgatás minden területére kiterjedő biztosítása volt a törvény 2018. december 12. napján történt elfogadásakor. Azonban a szabályozással szemben sok kritika fogalmazódott meg, amelyet az igazságügyi kormányzat európai integrációnk miatt nem kerülhetett meg. Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter 2019. március 15-én részt vett a Velencei Bizottság ülésén, amelyen a testület elfogadta a közigazgatási bírósági szervezet felállításával kapcsolatos törvényekről szóló állásfoglalását. Az igazságügyi miniszter még a törvény országgyűlési elfogadása előtt 2018 novemberében kezdeményezte a Velencei Bizottság vizsgálatát az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása érdekében, arra tekintettel, hogy Magyarországon 1949-ig működött önálló közigazgatási bíróság. A Velencei Bizottság állásfoglalásában³⁹ elismeri a szervezetileg elkülönült közigazgatási bírósági rendszer létjogosultságát, sőt a miniszteri igazgatási modellt is, azzal, hogy abban a bírói önzorgatási szervnek is szerepet kell kapnia. Az Európa Tanács alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó szakértői testülete véleményét figyelembe véve nyújtott be három kormánypárti képviselő törvénymódosítási javaslatot. A leghangsúlyosabb megjegyzés, hogy rendkívül kiterjedt hatáskörök koncentrálódnak kevés érintett kezében, amely ellen nincsenek hatékony fékek és ellensúlyok. A közigazgatási felsőbíróság elnöke – akit az Országgyűlés választ – széles jogkörökkel rendelkezik nemcsak a közigazgatási bíróságok, hanem azok alkalmazottai felett is. Ehhez társul még az igazságügyi miniszter széles jogkörei a bírák kinevezésére, előléptetésére, valamint az ezzel kapcsolatos valódi jogorvoslati eljárások hiánya. A Velencei Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg, mely szerint kerüljön meghatározásra a törvényben, hogy az igazságügyi miniszter milyen kritériumok mentén változtathat a bírójelölt rangsorán, és ehhez szükség legyen a személyi tanács egyetértésére, valamint biztosítson a szabályozás jogorvoslati lehetőséget. Egyebekben szigorúbb és precízebb kontroll szükséges akkor, ha az igazságügyi miniszter sikertelennek nyilváníthatja a bírói felvételi eljárásokat. Szükségesnek tartja, hogy a közigazgatási törvényszékek elnökeinek kinevezésébe a személyi tanácsnak legyen valódi beleszólása, és ennél a döntésnél is biztosítson a törvény jogorvoslati lehetőséget az érintett számára. Épüljön ki megfelelő ellensúly a felsőbírósági elnök előjogaival szemben, így az ügyekbe nagyobb beleszólást biztosítson a szabályozás a bírónak, a közigazgatási bírói tanácsoknak és/vagy az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsnak, valamint legyen lehetőség jogorvoslatra az elnöki döntések esetén is. Megjegyzendő, hogy a jogorvoslat hiánya évek óta fennálló probléma, az Országos Bírósági Hivatal elnökének személyi döntése kapcsán eltérő bírói döntések születtek. Két ügyben az eljáró bíróság kimondta, hogy nem perelhető⁴⁰ az Országos Bírósági Hivatal elnöke. Az eljáró bíróság a 2018.06.15. napján kelt 2018. Országos Bírósági Hivatal XXIX.B.59.sz. határozat alapján tényként állapította meg, hogy dr. Handó Tünde az Országos Bírósági Hivatal Elnöke a Bjt. 26.§ (1)-(2) bekezdései alapján osztotta be a felperest a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra, és rögzítette a besorolásnál számításba vezető szolgálati idejének kezdő időpontját. A Bjt. 26.§ normaszövege és a Kommentár egyértelmű a tekintetben, hogy a törvény az első kinevezés esetére az Országos Bírósági Hivatal Elnökét jogosítja fel a bíró beosztására, valamint a szolgálati idő kezdő időpontjának meghatározására. Ez a jog a későbbi beosztásoknál a munkáltatói jogok gyakorlóját illeti meg. Az Országos Bírósági Hivatal Elnöke a fenti törvényi intézkedési kötelezettsége mellett sem munkáltatói jogkör gyakorló a felperes vonatkozásában. Ez az okfejtés abban okoz problémát, hogy az első

³⁹ 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)

⁴⁰ Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.M. 85/2018/7. számú határozata

kinevezés esetére az Országos Bírósági Hivatal Elnökét jogosítja fel a bíró beosztására, aki a szolgálati idő kezdő időpontja meghatározza, ezt, ha nem bírálhatja felül a munkáltató bíróság elnöke, akkor nincs érdemi jogorvoslat, ha felülbírálhatja, akkor nincs értelme, hogy az első kinevezésnél az Országos Bírósági Hivatal Elnöke döntsön a bíró beosztásáról, aki a szolgálati idő kezdő időpontját meghatározza. Az Országos Bírósági Hivatal Elnöke fenti intézkedésével szemben a Bszi. 77/A.§ (2) bekezdése biztosít jogorvoslati lehetőséget, mely az eljáró bíróság megállapítása szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozó munkaügyi per, és így a munkaügyi perre vonatkozó Pp. szerinti perfelállítás értelmében a felperes a munkavállaló, alperes a munkáltató. Dr. Vasvári Csaba bíró perében mondta ki másodfokon a Győri Törvényszék, hogy nem perelhető az Országos Bírósági Hivatal elnöke, nincs perbeli jogképessége, és hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítéletét, egyúttal megszüntette az Országos Bírósági Hivatal elnöke, dr. Handó Tünde ellen Vasvári Csaba bíró által indított pert. A Pesti Központi Kerületi Bíróság csoportvezető bírója, azért indított munkaügyi pert az Országos Bírósági Hivatal elnöke ellen, mert két alkalommal is hiába pályázott a Fővárosi Ítéltábla bírói posztjaira, s végzett a pályázók közül első helyen, a pályázatokat érdemi indoklás nélkül eredménytelennek nyilvánította. Az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kimondta, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke visszaélt jogával, amikor eredménytelené nyilvánította a két álláspályázatot, ezzel megtagadva a mindkétszer első helyen végzett pályázó, dr. Vasvári Csaba ítéltáblai kinevezését. A jogerős ítélet után megjelent a bírósági honlapján egy közlemény⁴¹ arról, hogy pert nyert az Országos Bírósági Hivatal Vasvári bíróval szemben, aki az Országos Bírósági Tanács tagja, és amely felügyeleti szerve az Országos Bírósági Hivatal elnökének. A közlemény szerint a jogerős döntéssel egy hosszú és a sajnálatos sajtóvisszhang miatt a bíróságok tekintélyének csorbítására alkalmas vita zárult le megnyugtató módon. Magyarország bíráinak kiválasztása törvényesen és szakmai szempontok alapján történik. Mindkét ügyben bíró a felperes és az igazgatási vezető személyi döntésével szemben kezdeményezett jogvitát. Ha a bírák személyükkel kapcsolatban hozott döntéssel szemben ilyen jogorvoslati eljárásnak vannak kitéve, akkor a bírói függetlenség fogalma nehezen értelmezhető, annak tükrében, hogy a hasonló döntések ellen a bírák nagy része egzisztenciális okból nem mer jogorvoslással élni. A Velencei Bizottság állásfoglalásának aktualitása, e két konkrét ügy ismeretének tükrében kézzelfoghatóan értelmezhető.

VI. A közigazgatási bíróságok felállításának halasztása

A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvényt (a továbbiakban: KB. mód.) 2019. április 1-i ülésnapján fogadta el az Országgyűlés három kormánypárti képviselő indítványaként, a Velencei Bizottság állásfoglalása után két héttel. Ez azt jelzi, hogy a kormány az európai parlamenti választás előtt le kívánta zárni a közigazgatási bíróságok létrehozásával kapcsolatos jogi vitát annak érdekében, hogy a választás után pár héttel megválaszthassa a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét. Mivel a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakban dolgozó bírák közül – nyilatkozataik alapján – a Közigazgatási Törvényszékek bírái már kiválasztásra kerültek, a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása után már csak a Felsőbírósági bírói álláshelyekre történő pályázati eljárás lefolytatására lett volna csak szükség. A KB. mód. a bírói függetlenség és a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos rendszerünkben betöltött kiemelkedő jelentőségére tekintettel indokolt olyan további garanciák, pontosítások megfogalmazása, amelyek még inkább elősegítik, hogy a 2020. április 1-jével felálló közigazgatási bírósági szervezet betölthesse rendeltetését.

⁴¹ <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/veritas-vincit-pert-nyert-az-orszagos-birosagi-hivatal-vasvari>

A KB. mód. a korábbi Legfelsőbb Bírósági elnök, dr. Baka András hivatali ideje lejárta előtti eltávolításának hivatkozását is megszüntette, elismerve a széles körben szerzett bírói gyakorlat elismerését. Így az alkotmánybíráskodás és a bírászkodás tevékenysége sokrétű összefüggéseire és hasonlóságaira – első sorban azok azonos szabadságfokára, valamint a bírák közötti párbeszéd elvére – tekintettel indokoltnak tartotta annak biztosítását, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként szerzett, valamint az alkotmánybírói és az alkotmánybírói főtanácsadói tapasztalatot a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása során bírói tapasztalatként ismerjék el. Dr. Baka András elnök eltávolítása miatt a strasbourgi székhelyű törvényszék 2014 májusában első fokon, majd 2016. június 22-én az Emberi Jogok Európai Bírósága másodfokon⁴² is elmarasztalta Magyarországot. Mindkét bíróság megállapította, hogy Baka András választott tisztségének megszüntetése az európai joggal ellentétes volt. Az eljárás alapja pont az volt, hogy megtagadták a főbírótól a bírósághoz fordulás jogát, így nem tudta megtámadni a legfelsőbb bíróság elnöki megbízatásának idő előtti megszüntetését. Ezen előzmények miatt a Velencei Bizottság megalapozottan hívta fel a figyelmet, hogy Magyarországon fontos garantálni – a bírói függetlenség biztosítása érdekében – a bírák jogorvoslati jogát a rájuk vonatkozó személyi döntések esetében, legyen az kinevezésük, beosztásuk, magasabb bírói állás helyre elbíralt pályázatuk, vagy vezetői megbízatásuktól való jogtalan megfosztásuk. A KB. mód. az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT), mint a bírói öngazgatás központi testülete működésének függetlensége szempontjából további garanciát épített be a szabályozásba, így, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja az OKBT tagjával szemben merül fel, az OKBT dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, továbbá a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja a miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetővel szemben merül fel, ezzel további garanciát létrehozva a bírósági vezetők és a miniszter viszonyában.

A KB. mód. megerősítette azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok a bírói öngazgatási jelleg erősítése érdekében. A miniszternek a közigazgatási bíróságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban megszünt az új szabályozással a hatásköre, azt a közigazgatási bíróságok elnökei a bírói tanácsok aktív közreműködésével adják ki.

A bírói függetlenség magyar jogban eddig nem ismert, de a fenti példák miatt alapvető fontosságú garanciaként a KB. mód. lehetővé tette a közigazgatási bíró számára, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyes igazgatási intézkedéseivel szemben szolgálati bírósághoz forduljon. A jogbiztonság szintjének emelése érdekében, a pályázati eljárások kiszámíthatóságának és átláthatóságának fokozása miatt a KB. mód. meghatározta azokat a kiemelten fontos bírói kvalitásokat, amelyeket a miniszter a meghallgatás során figyelembe vesz. Ezeknek a szempontoknak a rangsortól eltérő miniszteri döntés indokolásában is meg kell jelenniük.

A bírói pályázatok eredményével szemben a Bjt. szerint előterjeszhető jogorvoslati szabályait kiegészítette és hozzáigazította a KB. mód. pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezéseikhez, ezzel emelve a miniszter pályázati eljárásban betöltött feladata feletti kontroll szintjét. A bírósági vezetői kinevezések objektivitásának fokozása érdekében a KB. mód. pontosan meghatározta, hogy a pályaműben, valamint a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok megvalósításának ütemezésén túl milyen vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni. Ez eddig az Országos Bírósági Hivatal elnöki gyakorlatot⁴³ kívánta megváltoztatni. Ha jobban megnézzük a Velencei Bizottság állásfoglalására benyújtott KB. mód. nem csupán a közigazgatási, hanem az

⁴² *Baka kontra Magyarország ügy* 20261/12. sz. ítélet

⁴³ <https://birosag.hu/vezetoi-palyazatok/meghallgatasi-jegyzokonyvek-es-palyamuvek/obh-elnok>

igazságszolgáltatás általános garanciális szabályokkal való megerősítését szolgálta, elkezdve a konszolidációt a bírósági szervezetben eszkalálódott feszültség megszüntetése érdekében. Értékét ennek a törvénymódosításnak az adja, hogy intézményes és nem személyi garanciákról rendelkezik. Hiszen kilenc éves kinevezés esetén egy vezetői posztra alkalmatlan, de szakmailag kiváló bíró hatalmas károkat képes okozni, különösen az új belépő generációk értékrendjének alakulásában, mivel nincs összehasonlítási alapjuk, számukra az első vezető hosszútávra meghatározó mintát ad.

VII. A közigazgatási bíróságok létrehozásának elhalasztása

Az Országgyűlés 2019. július 2-i ülésnapján elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt, amely alapján hatályát veszítette a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Átmtv.). A végső előterjesztői indokolás szerint a törvényjavaslat célja volt, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását. Ez az érvelés panelként jelenik meg több esetben, azonban a jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták lezárulása azóta sem történt meg. Így nem csupán a közigazgatási bíróság létrehozásába ölt pénz és munka vált feleslegessé, de a reformtól való visszalépésre fordított energia is. Az Átmtv. alapján megtett bírói, bírósági titkári és bírósági fogalmazói nyilatkozatok hatályon kívül helyezéséről is döntött a jogalkotó. Akkor ki megy Esztergomba? Békeffi László és Kellér Dezső: Pomócsi marad című bohózata élénken él az idősebb generációban, a „ha én egyszer kinyitom a számat” kifejezés a magyar köznyelvben egy élethelyzetet jelöl, ami a bírósági átalakítás miatt sok ember sorsát jellemezte. A Közigazgatási Felsőbíróság esztergomi székhellyel való szabályozása már jelezte, hogy a jogtörténeti jelentőségű elfogadott Alaptörvényen és sarkalatos törvényeken nyugvó elképzelés sérülékeny, a gyors elfogadás, gyors kudarc veszélyét rejt. A jogtörténeti jelentőség nem csupán a közigazgatási bíróság felállításából, de a kodifikációban szintén egyedi, a jelentős igazságügyi intézményi reform egy féléven belüli 180°-os fordulatából, majd egy éven belüli sikertelenségéből adódik. A nyolcadik alaptörvény-módosítással, az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző állapottal megegyező tartalmú módosításával, de nem került vissza a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló korábbi alaptörvényi rendelkezés sem.

VIII. Közigazgatási törvényszékek

A külön bíróságot létrehozó reform másfél éves folyamata 2020. április 1. napjától a rendes bíróságon belül a közigazgatási és munkaügyi ügyszak különválasztásánál tart. A lezárult szó használata – az egymással szembemenő kormányzati elképzelések miatt – felelőtlenség lenne, különösen, hogy a másfél év váltásai ilyen szintű reformnál nem indokolható koncepcionális érvekkel. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kbm.tv) 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapon került elfogadásra, amely az átalakulás egy éves idejét három hónapra redukálta. A Kbm.tv célja volt, hogy a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első- és végső fokon pedig a Kúria eljárásával jöjjön létre a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságokon belül.

A Kbm.tv a Bszi. és a Bjt. módosításával lehetővé teszi, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a közigazgatási ügyekben eljáró bírót – közigazgatási tapasztalatainak bővítése, illetve

bírói tapasztalatainak a közigazgatásban történő kamatoztatása érdekében – meghatározott közigazgatási szervekhez vagy alkotmányos intézményekhez beoszthassa. Ez lehetőség azon bírónak, akiknek semmilyen közigazgatási gyakorlatuk nincs, hogy a referádájukhoz tartozó területen legalább egy éves gyakorlatot szerezzenek. Véleményem szerint ez nem csak lehetőség, hanem szükséges a megalapozott ítéletek meghozatalához, a magasabb minőségű ítéletek meghozatalára, amely egyfajta gyakorlati, úgynevezett – on the job – akcióképzésnek minősül. Rotációs rendszerben a tanácsok tagjai három év alatt végezhetnek ezzel a képzéssel. Amennyiben az eljáró tanácsoknak egyes tagjainak van közigazgatási tapasztalatuk, akkor rövidebb idő alatt is megvalósítható. Bár a húsz éves közigazgatási tapasztalattal nem versenyezhet a bíró egy éves közigazgatási állásba beosztása, de az eddigi rendszerből fakadó hiányosság így enyhíthető leghatékonyabban. A Kbm.tv. megteremti annak a lehetőségét, hogy a közigazgatási ügyszakban dolgozó bírósági titkár is beosztásra kerülhessen egyes közigazgatási szervekhez, alkotmányos intézményekhez, ilyenek az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, az ügyészség, a központi államigazgatási szervek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok. A beosztás lehetőséget nyújt, hogy a bírósági titkár a közigazgatási tapasztalatait bővíthesse. Itt érdemes kitérni arra a rendszerproblémára, amely a fogalmazói, titkári, majd bírói kinevezéshez vezető előmeneteli rendszer hiányossága. Pozitívuma az egységes ítélkezés, de negatívuma a változatlanság. A közigazgatás szabályozása területenként a társadalmi, gazdasági környezethez igazodóan rendkívül felgyorsult, amely a jogszabályváltozásokon keresztül érvényesül. Ez azonban igényli a jogalkalmazás alkalmazkodását is az új szabályozási környezethez. A változó szabályozás a mai jogalkotás minőségét, és eseti különböző gazdasági csoportok érdekeit szolgáló jellege hosszabb közigazgatási gyakorlatot igényel megalapozott közigazgatási döntések meghozatalához. Ez a tapasztalat nélkülözhetetlen az ítélkezés során. A jogalkotó a Kp. szabályozásában rögzített főszabályként alkalmazott tanácsai ítélkezést ezért preferálta, hogy a tanácsban belül legalább egy, hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelkező bíró legyen. Egy alkalmas igazgatási vezető a jelenlegi közigazgatási bírói kar összetételét figyelembe véve az egyes háromfős tanácsokba egy hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelkező bírót, egy tárgyalásvezetésben hosszabb tapasztalattal jártas bírót, és egy fiatalabb, az anyagi jogszabályokat legjobban ismerő bírót oszt be. Lehet ez utóbbi megjelölést kritizálni, de tény, hogy az idősebb bíró a rögzült anyagi jogszabályoktól nehezebben vonatkoztat el, ami nem jelenti azt, hogy a jogszabálymódosításokat nem követné. Hosszabb távon mindenképp változtatni kell a fogalmazói és bírósági titkári rendszeren. A fogalmazói munka helyett a közigazgatásban való munkavégzés során szerzett tapasztalat hasznosul leginkább, és a hivatásrendváltáskor a bírói működést kell megelőznie egy éves bírósági titkári munkának, amelyet követően automatikusan következne a bírói kinevezés. Ez a rendszer állna közelebb az angolszász rendszerhez, amely az eltérő hivatásrendekben szerzett évtizedes tapasztalat után engedné a bírói pulpitus méltó elfoglalását. Ez a modell vezethetne a rendes bíróságok további ügyszakaiban, a polgári, büntető, munkaügyi ügyszakokban a bírói kinevezéshez vezető út jobb megalapozásához, a használható tudás alapos megszerzéséhez. Ez a modell nem csupán azt jelentené, hogy a sokszor családi öröklés, vagy bírósági vezetői kapcsolatok útján harmincévesen kinevezett bírók korának végét jelentené. De javítana az életkor által meghatározott szolgálati idő szerinti alacsony javadalmazás miatt elnőiesedett bírói pályán a nemek arányán. Jelenleg a bírák kb. 80%-a nő és az aránytalanság folyamatosan nő. A megfelelő közigazgatási szakmai gyakorlati idő és minősítés mellett a nemek aránya is a bírói posztok betöltésénél figyelembe vehető lehetne.

IX. A bírói munka napi problémáinak korrigálása

A bírói munkám alatt tapasztaltak azt bizonyítják, hogy az elvárt és garanciális jelentőségű automatikus szignálási rendszer a valóságban nem működik megfelelően. Ennek elsődleges oka a statisztikák kiemelt szerepében rejlik. Az egyenlő ügyteher elosztás mellett az automatizmus működhet, hiszen az egyforma ügyszám, és ügysúlyozás elvárását egy algoritmus megoldhatja. Felesleges, hogy a lajstrom iroda helyiségében, az igazgatási vezetői munkát vállaló bírósági elnök vagy annak valamely helyettese szignálja ki az ügyeket adott bírónak. A Bírósági Integrált Informatikai Rendszer (a továbbiakban: BIIR) rendszer megfelelő alkalmazásával, illetve átalakításával ez teljesíthető. A BIIR rendszer 2014-ben meghatározott célja volt, a bírák napi adminisztratív teendőinek, a jogszabályban előírt statisztikai adatszolgáltatásnak, és döntéseinek hatékony támogatása. Az Országos Bírósági Hivatal a komplex fejlesztési program megvalósításához 289.976.120 Ft⁴⁴ támogatást kapott az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programban, az EKOP – 1.1.16 kódszámmal meghirdetett pályázat keretében. A projekt megvalósítására a bírák, valamint az igazságügyi alkalmazottak tudásának hasznosításával és részvételükkel kellett volna, hogy megtörténjen, azonban az alkalmazási problémák mutatják, hogy ez nem valósult meg maradéktalanul. A jelenlegi szignálási rendszer miatt fordulhat elő, hogy tapasztalt, adózásban járatos, volt Nemzeti Adó- és Vámhivatali kollégák bíróként nem kapnak nehezebb, bonyolultabb adóügyeket. Az adott jogterületen tapasztalattal nem rendelkező bírák ugyanakkor tömegesen kapnak olyan ügyeket, amelyekhez szakmai tapasztalattal nem rendelkeznek. Azzal, hogy évek óta tárgyalnak ilyen ügyeket még nem szereznek tapasztalatot, amelyet szeretnek annak beállítani a közigazgatásbeli több évtizedes tapasztalattal rendelkező alperesi képviselőkkel, vagy a közigazgatásból pár éve érkező, úgynevezett új bírákkal szemben. Ehhez hasonlóan a menekült ügyekben jártas, nemzetközi tanulmányokkal rendelkező bíró kollégák nem tárgyalhatnak menekült ügyeket, hanem csak más, szakmai tapasztalatuktól távol eső ügyekben dönthetnek. Ez azt jelenti, hogy személyre szabott szignálás történt az elsőfokon eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságon, amely ellentétes a szabályozással. Túl azon, hogy az adott szakmai tapasztalattal rendelkező bíró nem, vagy csak elenyésző mértékben kap szakmai tapasztalatához kapcsolódó ügyeket, széleskörű referádával rendelkeznek, így a fogyasztóvédelmi ügyektől kezdve az idegenrendészeti, gyámügyi, építés hatósági, és a bírósági átalakítás miatt közszolgálati pereket is tárgyalnak. Ez olyan széles spektrumú anyagi jogszabály ismeretre, illetve gyakorlatra igényt tartó területek, amelynek egy személy önmagában nem tud megfelelni. Ezt enyhíteni volt hivatott a Kp. által főszabályként előírt tanácsban való tárgyalás, ahol három bíró vett részt az ítélkező tanácsban, azonban például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, szemben a vidéki regionális illetékességgel működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz képest az egyes bírói tárgyalás volt a fő, hangsúlyos ítélkezési forma. A tanácsban tárgyalt ügyek elenyésző számban fordulnak elő, és a tárgyak szerint is az egyszerűbb megítélésű ügyek, így például halbíróság, erdőbíróság vagy a Magyar Államkincstár egyes juttatásainak elbírálásáról szólnak. Akár korábbi közigazgatásban szerzett szakmai gyakorlattal, akár egy másoddiploma megerősítésével, illetve kiegészítésével a tanácsban történő ítélkezés a tudás megosztásán alapul, amely lehetővé teszi az eddigi eshetőleges, szűkkörű, bírák közötti konzultációnak az intézményesített rendszerét. A Fővárosi Törvényszéken (a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság „utódján”) minden bírónak heti két tárgyalási napja van, amely nem lehet egymást követő napon, és a hétfői napok a konzultációs napok. Így az otthoni munkavégzés lehetősége, amelyet a bírák csak egy évet követően⁴⁵ kaphatnak meg, továbbra is azt jelenti, hogy heti három napon keresztül a bíróságon kell tartózkodni a bírónak. Így hétfői napon

⁴⁴ <http://projektjeink.birosag.hu/ekop-projektek/ekop-1116-uzeno-projekt>

⁴⁵ Bjt.53.§ (1) bekezdés

kurrenciális és egyéb adminisztrációs tevékenységet végeznek, illetve készülnek fel a következő időszak tárgyalásaira, jegyzőkönyvet javítanak, továbbá ezen a napon különböző szakmai értekezletek is zajlanak. További értelmezhetetlen megkötés a tárgyalási napokon a 8 óra 30 perces kötelező első tárgyalási kezdés, valamint a tárgyalási nap kihasználás miatti délelőtti és délutáni tárgyalás követelménye. Ez nagyfokú rugalmatlanságot jelent, hiszen a bírák be tudnák osztani tárgyalásaikat a tárgyaló terem kapacitásának ismeretében, akár egy elektronikus felület igénybevételével, hogy akár az ügyek heti egy napon történő tárgyalása révén. Ezzel biztosíthatnák a felkészültségüket, hiszen több nap állna rendelkezésre a felkészülésre, és a tárgyalási nappal kapcsolatos utazási idő lecsökkenne. A 8 óra 30 perces kezdés, azért is nehézkes, mert számos ügyben vagy a felperesi oldal jogi képviselése, vagy maga a felperes vidékről utazik a fővárosba, és a főváros bevezető útjainak áteresztőképessége mindennapos csúcsforgalmat, illetve dugókat eredményez, ami miatt a tárgyalás korai megkezdése aránytalanul nagy terhet jelent a perben résztvevők számára. Legyenek azok felperesek, felperesi jogi képviselők, érdekelték vagy az érdekelték jogi képviselői. Ugyanígy problémát okoz az alperesi oldalon is, hiszen az alperes jogi képviselők jelentős része szintén az agglomerációban él a budapesti aránytalanul magas ingatlanárak miatt, ezért az ő elővárosból való bejutásuk a belvárosba, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság esetében az I. kerület Vízivárosba szintén nehézkes volt. Jelenleg a bírói gyakorlatnak, illetve a tárgyalás vezetésnek a feladata, hogy megoldja ezen kettős prés elvárásnak való megfelelést, amely a bírói idejét veszi el az érdemi munkától. A bíró mérlegelésétől függ, hogy mennyit vár a felekre azért, hogy meg tudja kezdeni az ügy megalapozott eldöntéséhez szükséges érdemi tárgyalást. Egyfajta magyar sajátosságként jellemző a bírósági tárgyalásokra is, hogy olyan elvárásokat rögzítünk, amelyeknek nem lehet általánosan megfelelni, illetve, hogy ezeknek megfeleljen, adott bíró különböző megoldásokat kell, hogy kifejlesszen. Mindez egy szervezeti kultúrává alakul ki, mivel ezen megoldásokat a többi bíró is elkezd alkalmazni. Kialakul egy bírói jó indulatra apelláló attitűd a perben eljáró képviselők között, ami egyértelműen negatív jelenség. A legkézenfekvőbb megoldás ilyen létszerűtlen direktíva mellett, hogy a bíró ugyan 8 óra 30 percre tűzi ki a tárgyalást, azonban folytatólagos tárgyalás esetén a felekkel egyeztetni előre, hogy 9.00 óra vagy 10.00 óra magasságában jelenjenek meg. Így a bíró is addig nyugodtan tud dolgozni, nem várakozással tölti az idejét, de a várakozási idő tartalmának bizonytalansága miatt csak meghatározott adminisztrációs ügyeket tud intézni, illetve nem áll teljes idő rendelkezésére egy következő tárgyalásra való felkészüléshez. Természetesen a jogi képviselővel eljáró felek esetében ezt az azonos végzettség kollégák egymással meg tudják beszélni, és tudják kezelni, azonban felesleges ilyenre kényszeríteni a bírókat. Helyette nagyobb rugalmasságot kell biztosítani számukra, és a 8 óra 30 perces kezdési időt, mint elvárást és a bírói vizsgálat egyik értékelési pontjából a tárgyalási nap megfelelő kihasználásából érdemes törölni.

Összefoglalva a hatékony bírói munkavégzés, – különösen az egyfokú közigazgatási döntéshozatal fülvizsgálatával – csak legalább egy évtizedes, de inkább a két évtizedes gyakorlathoz közel álló, megfelelő minősítéssel rendelkező közigazgatási szakemberektől várható. Az átmeneti időszakban a megalapozott döntés az egyes háromfős tanácsokba egy hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelkező bírót, egy tárgyalásvezetésben hosszabb tapasztalattal jártas bírót, és egy fiatalabb, az anyagi jogszabályokat legjobban ismerő bírót beosztva hozható meg. A közigazgatási bírák kiválasztásának átalakítása során a fogalmazói munka helyett a közigazgatásban való munkavégzés során szerzett tapasztalat megszerzése, és a hivatásrend váltáskor a bírói működést megelőző egy éves bírósági titkári munkát követő, automatikusan határozatlan időre történő bírói kinevezés hozhat minőségi javulást. A bírói munka hatékonyságának növelése érdekében a közigazgatási döntéshozatal típusainak megfelelő referádákat kell létrehozni, így az egyes tanácsok az adó, illeték; a gyámügy; az építésügy és településkép védelem; a fogyasztóvédelem; támogatások igénylése;

közigazgatási bírságok; ingatlannyilvántartással kapcsolatos ügyek; nyugellátás; társadalombiztosítási támogatások; egészségügyi szolgáltatások; idegenrendészeti és menekült ügyek, valamint közszolgálati perekben járnának el. Ez biztosítaná a specifikációt, a jelenleg tarthatatlan és szakmaiatlanság eseti megalapozottságához vezető általános referádákhoz képest. Az általános referádák a fogalmazói, titkári domesztikációs rendszerbe illenek, amely a felső bíróság ítéleteinek adaptációjára züllesztí az ítékezést, mint hivatást. A technikai támogatottság beszédfelismerő rendszer alkalmazása mellett a bírói adminisztrációt minimálisra csökkenteni szükséges, továbbá a bíró munkáját segítők felé az utasítási, és munkáltató jogokat a bíróhoz telepíteni igazodva a bírói függetlenség napi érvényesüléséhez, ezzel is kizárva az igazgatási vezető adminisztratív befolyását a bírói munkára. Az időszerűség kontrollja az igazgatási vezető egyetlen feladata a bíró irányában, így a munka tervezéséhez standardok megfogalmazása mellett a bírót nagyfokú szabadság kell, hogy megillesse. Fontos lenne, hogy a tárgyalóterem kapacitás elektronikus befoglalási rendszerében maga határozza meg mikor tárgyal. Végül a közigazgatási életpálya lejáratott, üres ígéretekkel tűzdelt fogalma helyett a közigazgatási hivatás a bírói hivatásban nyerhetné el szakmai csúcsát.

A közigazgatási bíraskodással kapcsolatos főbb változási folyamatok a közelmúltban Magyarországon

Az államhatalom feletti bírósági kontroll kiemelkedő szereplői voltak a közigazgatási- és munkaügyi bíróságok. Az Országgyűlés a bírósági szervezetrendszer alakítását már 2016-tól megkezdte volna, amikor is elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt. A törvény egyes rendelkezéseivel szemben azonban a köztársasági elnök előzetes alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezett.

A törvény egyes szabályai az államfő szerint ugyanis tartalmilag kétharmados szabályok voltak, melyeket a kormányzó politikai erők – kétharmados országgyűlési többség hiányában – nem a Bszi. megfelelő módosításával alakítottak ki, hanem a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályrendszerében helyeztek el.

Mivel az elnök 2016. december közepén nyújtotta be indítványát, és ennek elbírálására az Alkotmánybíróságnak 30 nap áll rendelkezésére, viszonylag gyorsan, 2017. január közepén megszületett az alkotmánybírósági döntés, ami a közigazgatási bíraskodásra és a Kp. tartalmára is hatást gyakorolt – legalábbis ideiglenesen. A 2018-as országgyűlési választásokon ugyanis a kormányzó erők megszerezték a kétharmados többséget, és az Alaptörvény hetedik módosításával a közigazgatási bíraskodás kereteit is átalakították, az Országgyűlés döntéshozó mechanizmusán keresztül.

Ez a folyamat aztán számos lépéssel folytatódott, majd a nyolcadik alaptörvény-módosítás a közigazgatási bíróságokat az Alaptörvényből kivéve, a hetedik módosítás előtti állapotot állította vissza az Országgyűlés.

A közigazgatási bíraskodás tervezett kialakítása végül tehát elmaradt. Az alábbiakban ezt a folyamatot, ennek egyes állomásait törekszünk – korántsem a teljesség igényével – áttekinteni.

I. A Kp. tartalmának első alkotmányossági vizsgálata

1. A 7. § (4) bekezdés vizsgálata

A köztársasági elnök által támadott 7. § (4) bekezdés az alábbiak szerint rendelkezett:

„7. § [A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok]

[...]

(4) Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el.”

Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban kimondta, hogy a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény előírásaival.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálata „a következőkre terjedt ki: 1. a törvénymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvénymódosítás tartalmilag a Bszi. rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e, és arra alkotmányosan megfelelő eljárási rendben került-e sor”.¹

Az Alkotmánybíróság döntése rögzítette, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése a bíróságokra vonatkozó alaptörvényi szabályozás részeként a bíróságok szervezetére,

¹ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

igazgatására és központi igazgatása felügyeletére vonatkozó részletes szabályozást sarkalatos törvényre utalja.

A Bszi. szabályai szerint az igazságszolgáltatást a következő bíróságok végzik [16. § a)–e) pont]: a) a Kúria, b) az ítélőtábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

„A Bszi. fent említett fejezetének 19. § (1) bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróságot első fokon eljáró bírósággént jelöli meg, és az a)–c) pontokban meghatározza azt, hogy mely ügyekben járhat el. [...] A Bszi. 21. §-a a törvényszékre vonatkozó szabályozást tartalmaz. Ennek részeként rögzíti azt, hogy a törvényben meghatározott ügyekben első fokon jár el, és másodfokon elbírálja a járásbíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket.”²

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a Bszi. 17. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. A Bszi. fent hivatkozott 17. § (1) bekezdése és 21. §-a sarkalatos törvényi rendelkezések. A Bszi.-nek ebben a felsorolásában a Törvény által megjelölt közigazgatási felsőbíróság azonban sem első-, sem másodfokú bírósággént nem szerepel.”³

„A Bszi. fent megjelölt rendelkezéseitől eltérően a Törvény a következőket tartalmazta: a Törvény 7. § (1) bekezdésének a) pontja szerint első fokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bíróság, ugyanezen szakasz b) pontja értelmében úgyszintén első fokon ítélik a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság. A Törvény 7. § (2) bekezdésének a) pontja alapján másodfokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság; illetve a törvényhely b) pontja szerint a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bírósághoz tartozó ügyekben a Kúria. A Törvény 7. § (4) bekezdése értelmében közigazgatási felsőbírósággént a Fővárosi Törvényszék jár el.”⁴

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Törvény közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, *olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik.* Nem annak van közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi.-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), hanem annak, hogy az *egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot.*”⁵

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatja meg, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket. A Bszi. sarkalatos törvényi szabályozása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat a bírósági szervezeten belül különbírósággént állította fel. Igazgatási szempontból a Bszi. a bírósági szervezetrendszerbe tagolta be a különbíróságot. A különbíróság a Bszi. szabályozásában szervezetileg, igazgatásilag és szakmailag részben önálló, de bizonyos szabályozási területeken (pl. a bírák kinevezése, bírósági vezetők kinevezése, a törvényszék elnökének igazgatási jogosítványai) a bírósági szervezetbe integrálódott. A Törvény 7. § (4) bekezdése új elnevezés alatt (közigazgatási felsőbíróság) eljáró bírósággént jelöli ki a Fővárosi Törvényszéket. A törvényszékek (így a Fővárosi Törvényszék is) részei a Bszi. által

² 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

³ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

⁴ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

⁵ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

szabályozott igazságszolgáltatási tevékenységet végző bírósági szervezetrendszernek. Annak következtében, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszéket mint a sarkalatos törvényben szabályozott bíróságot közigazgatási felsőbbbíróságként való eljárásra is kijelöli, egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként szabályozza azt.”⁶

Az Alkotmánybíróság a sarkalatosság követelményével kapcsolatban kimondta, hogy „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...]”⁷.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint „a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg”. A Bszi. 175. §-a kimondja, hogy „[e] törvény 1–8. §-a, 12–15. §-a, II. Fejezete, III. Fejezete, 45. §-a, V. Fejezete, Harmadik és Negyedik Része, X., XI. és XIII/A. Fejezete, továbbá 197. §-a, 207. §-a és 209. §-a az Alaptörvény 25. cikk (6) és (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül”.

Az Alkotmánybíróság a sarkalatosságra vonatkozó korábbi gyakorlata alapján megállapította, hogy *az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie*. A rendelkezés ezért sértette az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését, így a köztársasági elnök nem hirdethette ki.

A közigazgatási felsőbbbíróság megteremtésére irányuló szándék (még ha csak burkolt formában jelentkezett is), a Kp. első változatában nem vezetett eredményre.

2. A 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának alkotmányossági vizsgálata

A Kp. köztársasági elnöknek kihirdetésre megküldött szövegében az alábbi kitétel is szerepelt:

„12. § (2) A közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbbbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik
a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal,
[...]
c) a választási bizottság,
[...]
közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

Az Alkotmánybíróság mindkét rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy azokkal kapcsolatban sarkalatos törvény rendezi a bírói fórum kérdését, így a Kp. ezzel ellentétesen nem szabályozhat.

„A vizsgált esetben a Törvény indítvánnyal támadott egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezései olyan, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő törvények (Bszi., Média tv., Ve.) egyes sarkalatos törvényi szabályait módosították, amelyek a fent jelzett fokozott jogállami követelményt sértik, ezért

⁶ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

⁷ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

alaptörvény-ellenesek, és az elfogadásra irányadó eljárási szabályok sérelmén keresztül – a kifejtettek szerint – közjogi érvénytelenségre vezetnek.”⁸

II. A Kp. tartalmának második alkotmányossági vizsgálata – az indítványok és 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat

Az Országgyűlés a fenti alkotmánybírósági döntés tartalmára is figyelemmel a 2017. február 21-i ülésnapján elfogadta a Kp.-t, amit 2017. március 1-jén kihirdettek.

Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlésben a kormányzó erőknek ekkor még mindig nem volt kétharmados támogatottságuk, a Kp. első változatával szemben sajátos megoldáshoz folyamodtak. Nem tettek egyes bíróságokat felsőbbbírósági „szerepbe” a hatáskör-telepítéssel (mint ahogy az alkotmányellenesnek kimondott Kp.-verzióban), hanem azt a megoldást választották, hogy az illetékességi szabályok Kp.-beli átalakításával tettek közigazgatási és munkaügyi bíróságokat „kiemelt” bírósággá, míg a többi közigazgatási és munkaügyi bíróság – az illetékességi szabályok alapján – egyes ügyektől „elesett”.

A szabályt a Kp. 13. § (3) bekezdése foglalta megában; ennek következtében az országban működő húsz közigazgatási és munkaügyi bíróságból nyolc vált „kiemelt” bírósággá.

A szabályozással szemben a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása nyújtott be konkrét utólagos normakontrollt. A bírói kezdeményezéstől függetlenül magánszemély az alapvető jogok biztosságát kezdeményezte (konkrét tervvel), hogy az ombudsman fontolja meg az Alkotmánybírósághoz fordulást (nem csupán a Kp., hanem más, a bírói kontrollt érintő szabállyal összefüggésben); az alapvető jogok biztosa azonban miután az igazságügyi miniszter, az OBH elnöke és a Kúria elnöke állásfoglalását is kérte – végül nem kezdeményezett alkotmánybírósági eljárást. Az alábbiakban röviden az e vonatkozásban felmerült egyes alkotmányossági aggályok áttekintése történik meg.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozatban bírálta el⁹.

A bíró a Kp. 13. § (3) bekezdés *d)* pontját támadta, amely szerint:

„(3) A perre

[...]

d) a Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság;”

A többi (az ombudsman előtt levő ügyben felmerült) rendelkezést nem támadhatta, mivel azokat nem kellett a konkrét ügyben alkalmaznia. Mindazonáltal igen széles érvrendszerrel támasztotta alá indítványát, amit viszont az Alkotmánybíróság végül elutasított.

1. Az indítvány érvei

A bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvével, a *T)* cikk (4) bekezdésében megfogalmazott, a törvények sarkalatosságával kapcsolatos követelményekkel, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a (7) bekezdésben megfogalmazott jogorvoslathoz való alapvető jogokkal, illetve a 25. cikk (8) bekezdésében meghatározott, a bíróságok szervezetének és igazgatásának, illetve a bírák jogállásának szabályozására

⁸ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

⁹ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában utalt rá, hogy az Alkotmánybíróság e döntése nem az 1/2017. (I. 17.) AB határozat indokolásán, hanem az ő ahhoz fűzött párhuzamos indokolása érvein alapul. Az alkotmánybíró szerint az 1/2017. (I. 17.) AB határozat érvelése alapján ebben ügyben is meg kellett volna állapítani a támadott szabály alaptörvény-ellenességét; az tehát, hogy ez elmaradt, az ő eredeti párhuzamos indokolásában foglaltak helyességét igazolja.

vonatkozó sarkalatosági követelménnyel és a 26. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírói függetlenség elvével.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés – tartalmilag – sarkalatos szabályozási tárgykört érint, mivel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.) módosítja tartalmilag, mivel érdemi megkülönböztetést tesz a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Ezen túlmenően jelentősen megnehezíti a polgárok bírósághoz fordulását, valamint sérti a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, mivel a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakos bírók gyakorlatilag nem tudnak tevékenykedni, illetve munkaügyi tárgyú közigazgatási ügyeket tudnak csak tárgyalni. Mindezek alapján a kifogásolt rendelkezés sérti a bírói függetlenség alaptörvényi követelményét is, ezen keresztül pedig a polgárok jogait is. Az érintett bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz való telepítése azt eredményezi, hogy ezen bíróságok bíróinak szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül.

„A kezdeményezést előterjesztő bíró kiemeli, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdés *b)–h)* pontjai tartalmukban egyeznek azzal, amit az Alkotmánybíróság korábban alaptörvény-ellenesnek mondott ki és megsemmisített, ugyanis a rendelkezések az illetékesség módosításával a »közigazgatási tevékenységek« tekintetében több megye vonatkozásában mintegy »központi« bírósággént jelölik ki az illetékes bíróságot. Ez a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között megkülönböztetéshez vezet: bizonyos bíróságok központi szerepkörhöz jutnak, míg a többiek veszítenek jelentőségükből. A bíróság szerint e rendelkezések a 13. § (3) bekezdése által szabályozott illetékességi ügyeknek kb. 8%-át jelentik, így a másik két bíróság a közigazgatási ügyeinek közel 92%-át elveszíti.”¹⁰

Az indítvány alapján az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezés tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amelyet minősített többségű eljárással kellett volna módosítani. Így a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény *T)* cikk (4) bekezdését, a *B)* cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését is.

A Bszi. 16. § *e)* pontja kimondja, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást a közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorolják, de azt nem írja, hogy ezen bíróságok körén belül léteznének kiemelt illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint munkaügyi és szociális jellegű ügyeket tárgyaló bíróságok. A 13. § támadott rendelkezése nem csupán azt eredményezi, hogy létrejön az ott megjelölt, „kiemelt” illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróság, hanem azt is, hogy a nem központi szerepű közigazgatási és munkaügyi bíróságok köre (azaz két bíróság) elveszti „közigazgatási” jellegét, mivel az ügyek nagy részét a törvény átcsoportosítja a preferált bíróságokhoz, holott a Bszi. szabályrendszeréből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak megyénként kell léteznie, így pedig egy egyszerű többséggel elfogadott törvény végzi el a közigazgatási és munkaügyi bíróságok kvázi regionalizálását.¹¹

A bíró kiemelte azt is, hogy a polgárok bírói úthoz való joga a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog része, és noha a bírósághoz fordulás joga nem korlátozhatatlan alanyi jog, de eszköze a polgárok jogai és törvényes érdekei védelmének, ezért törvény lényeges tartalmát nem korlátozhatja. Álláspontja szerint a Kp. 13. § (3) bekezdésének szabályrendszere – így a *d)* pont is – arra az eredményre vezethet, hogy a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok megyéjében élők vonatkozásában a közigazgatási per kizárólag a beadványaik előterjesztésére szolgáló platform lesz, nyilatkozataikat nem a bíróság előtt teszik meg – a közvetlenség elvének megfelelően. Az Alkotmánybíróság 2012 előtt meghozott és az 5/2013.

¹⁰ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹¹ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

(II. 21.) AB határozattal megerősített döntéseire hivatkozva kiemeli azt is, hogy a bíróságokra vonatkozó alkotmányos követelmények magukban foglalják azt is, hogy az ügy elbírálását, a tárgyalást nem nehezíthetik gyakorlati jellegű akadályok. Ilyen akadály a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok Kp. által bevezetett rendszere.

Rámutatott arra is, hogy a bírói úthoz való jog azt is jelenti, hogy az ügyében eljáró polgárnak tényleges lehetősége van e jogával élnie. A Kp. támadott szabálya szerint viszont – az illetékességi területek központosítása következtében – „a polgárnak az ügyében már első fokon több megyén átnyúló távolságokat kell áthidalnia, ami időben, költségben, lehetőségekben is komoly terhet jelent, ezáltal aránytalanul korlátozza a bírói úthoz való jogát, megsértve ezzel az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alaptörvényi előírást is [I. cikk (3) bekezdés]. Az illetékességi szabályok megváltozása ugyanis azt eredményezi, hogy például Vas megye déli területeiről a polgároknak Győrbe kell utazniuk közigazgatási pereik esetén, jóval több, mint 100 kilométeres utazást és annak minden terhét vállalva. Amíg tehát az állam a közigazgatást törekszik minél inkább közelebb vinni a polgárokhoz, jogaik érvényesítését ezzel is segítve, a közigazgatási perek jelentős része esetén ez éppen, hogy ellenkezően valósulna meg, a polgárok számára jelentősen megnehezítve, vagy el is lehetetlenítve a jogérvényesítést. *De facto* mindez a bírói úthoz való jog kiüresedését, azaz alapvető jog sérelmét eredményezheti.”¹²

„Bár főszabályként a Kp. is fenntartja a tárgyaláson kívüli elbírálás elvét, a peres felek bíróság előtti személyes megjelenése a közigazgatási ügyek jelentős részében garanciális jelentőséggel bír. ... Ráadásul az eddigi bírósági gyakorlat alapján a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok csak elenyésző esetben döntenek a közigazgatási ügyekben tárgyaláson kívül, ami a Kp. hatálybalépésével sem változik számottevő mértékben. Mindezeket túl a bírósághoz fordulás jogának fenti korlátozása ellentétben állónak látszik a Kp. legfontosabb célkitűzésével, nevezetesen azzal, hogy hézagmentes jogvédelmet biztosítson a közigazgatás működése felett, s a jogalanyok – így a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személyek – a közigazgatás valamennyi cselekménye, mulasztása miatt bírósághoz fordulhassanak.”¹³

A bírói függetlenség sérelme kapcsán az indítványozó bíró kiemelte, hogy a Kp. kifogásolt rendelkezése a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, ezen keresztül a polgárok jogait is érinti és sértheti, ugyanis a jelzett két bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz telepítése azt eredményezi, hogy ezen a két bíróságon a közigazgatási ügyszakos bírók szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül. E – nem székhely szerinti bíróságoknál dolgozó – közigazgatási bírók döntés (mégpedig alapvető egzisztenciális döntés) előtt állnak: vagy vállalják a „székhely” közigazgatási és munkaügyi bíróság városába való költözést, illetve a mindennapos ingázást, vagy szakmailag kiüresedett ügyszakban maradván szakmailag lehetetlenülnek el a székhely közigazgatási és munkaügyi bíróságon dolgozó kollégáikhoz képest; azaz a Kp. e rendelkezései lehetetlenné teszik a közigazgatási bírói hivatás gyakorlását e bírók esetében. Ezzel pedig a jogalkotó olyan külső nyomás alá helyezi a két közigazgatási és munkaügyi bíróság közigazgatási ügyszakos bíróit, amely függetlenségüket veszélyezteti, így az Alaptörvény idézett rendelkezéseit is sérti.¹⁴

2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere

A kezdeményezést előterjesztő bíró *három alkotmányossági kifogással* élt a Kp. támadott rendelkezése, illetve összességében az illetékességi szabályok kapcsán. „Az *első érv* a jogszabályi rendelkezés érvényességét érinti, eszerint a jogalkotó ténylegesen a Bszi.

¹² 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹³ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁴ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

sarkalatossági követelményeit megkerülve szabályozta a Kp.-ban az illetékességet, vagyis a támadott rendelkezés nem pusztán az illetékességet meghatározó jogalkotói megoldás, hanem ténylegesen szervezeti kihatása is van, ami viszont már minősített többséget követelne, amely jogalkotói megoldást az Alkotmánybíróság már az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban is alaptörvény-ellenesnek minősített. A *második érv* a bírói út igénybevitelének jelentős megnehezítése azáltal, hogy azok a személyek, akik a bírói jogvédelmet kívánják igénybe venni, sok esetben több mint 100 km-t kellene, hogy utazzanak a tárgyalásra, ami a bírói út tényleges igénybevitelét nehezíti. A *harmadik érv* pedig a bírói függetlenség sérelme, mely álláspontja szerint azáltal valósul meg, hogy a közigazgatási ügyszakos bírók a közigazgatási és munkaügyi bíróságon szinte csak munkaügyi pereket tárgyalhatnak, közigazgatásiakat alig. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően elsőként a sarkalatossági követelmény fennállásának kérdését vizsgálta meg, mivel a közjogi érvényesség kérdése megelőzi a tartalmi kifogások vizsgálatát. Egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti ugyanis annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. A sarkalatos törvények egyik jelentőségét az adja, hogy meghozataluk „(az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kööttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele az alkotmányozó által adott, törvényalkotásra vonatkozó felhatalmazás, és a törvényalkotó által adott rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás során is” {45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [121]}.

Az Alkotmánybíróság szerint „a bíróságok önállósága, szervezeti felépítése, működésük rendje kétségkívül olyan szabályozási tárgykör, amely mindaddig, amíg az alkotmányozó hatalom szükségesnek tartja a minősített többség szabályozási intézményének fenntartását, megköveteli a speciális eljárásrend és szavazati arány nyújtotta védettséget, hiszen a bírói hatalmi ág igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, melynek megvalósulásához nélkülözhetetlen a szervezeti és személyi garanciák biztosítása {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}”. Mindezekből kiindulva az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény, a Bszi., illetve a Kp. adta szabályozási környezetet.¹⁶

„A közigazgatási perek ideiglenes jelleggel, a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig az 1991. évi XXVI. törvény által bevezetett szabályait váltotta fel a Kp.. A közigazgatási bíráskodás jogvédelmi funkciója helyreállításának, illetve a XXI. század kívánalmainak való megfelelés széleskörű igényébe szervesen illeszkedni kívánó törvényt az Országgyűlés 2017. február 21-i ülésnapján, 127 igen, 31 nem szavazattal, 22 tartózkodás mellett fogadta el. A törvényjavaslat elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló *általános eljárási rendben került sor*, ennek megfelelően *sarkalatossági záradékot sem tartalmaz*.¹⁷”

„A bírósági szervezeti szabályokat meghatározó Bszi. bíróságokat felsoroló 16. §-a – mely szerint Magyarországon az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítélőtábla, a törvényszék, a járásbíróság, a kerületi bíróság és a közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorolja. E rendelkezés az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése, illetve ezzel összhangban a Bszi. 175. §-a

¹⁵ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁶ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁷ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható. Ugyanezen rendelkezések miatt sarkalatos a Bszi. 19. §-a is, mely a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat szabályozza.¹⁸”

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy „[a] Bszi. 17. § (1) bekezdése szerint bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. Nem található tehát kifejezett rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a területi beosztás szerint hol találhatóak közigazgatási és munkaügyi bíróságok, ugyanakkor a közigazgatási és munkaügyi bíróság felállításával kapcsolatos átmeneti, nem sarkalatos rendelkezések között a Bszi. rögzíti, hogy az adott törvényszék területén működő munkaügyi bíróság általános jogutódja az adott törvényszék területén felállításra kerülő közigazgatási és munkaügyi bíróság [Bszi. 191. § (2) bekezdés]. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok székhelyét, illetve illetékességi területét az egyszerű többséggel elfogadott, a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény határozza meg.”

„Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az Alaptörvényben előírt sarkalatos szabályok rögzítik az igazságszolgáltatási szervezeti rendszer felépítését, melyek nem tesznek különbséget az egyes közigazgatási és munkaügyi bíróságok között, *ugyanakkor az, hogy e bíróságoknak mi az illetékességi területe, hol van a székhelyük, mely ügyekben, milyen illetékességgel járnak el, nem sarkalatos tárgykör, ennek megfelelően e szabályok megalkotása nem is igényel minősített többséget. A vizsgálandó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert.*”¹⁹

Az Alkotmánybíróság utalt rá, „hogy az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban hasonló jogalkotási megoldást vizsgált, mint amit az indítványozó felvetett. A Kp. Országgyűlés által elfogadott eredeti szövege tartalmazta a »közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság« elnevezést, egyben kimondta, hogy közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e szabályozási megoldás közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, vagyis olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem pusztán a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatta meg a szabályozás, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket, ezzel egyszersmind egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként is szabályozta azt. Mindez pedig sértette a sarkalatosság követelményét (Indokolás [35]–[38]).”

„E döntésből az a fontos követelmény állapítható meg az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozóan, hogy *nem pusztán a bíróság elnevezésének, vagy annak van jelentősége, hogy egy már meglévő bíróságra vonatkozik-e a szabályozás, hanem minden esetben tartalmilag, funkciójukat tekintve is meg kell vizsgálni az adott bíróság(ok) szervezetrendszerbeli elhelyezkedését. A vizsgálandó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert.* Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörére és illetékességére vonatkozó rendelkezéseket is.”²⁰

¹⁸ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁹ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

²⁰ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

A határozat szerint „az Alaptörvényben tartalmilag meghatározott ítélkező tevékenység tényleges megvalósulását a szervezetrendszeri, a hatásköri, illetve az illetékességi szabályok együttesen teszik lehetővé, bármelyik hiánya ellehetetleníti az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlását. A szervezeti szabályok meghatározzák a bírósági szervezetrendszert, annak létrehozatalát, felépítését, azonban az ügyek bíróságok közötti elosztását a hatásköri szabályok biztosítják, míg az adott ügyben eljáró konkrét bíróságot az illetékességi szabályok jelölik ki. A szervezeti szabályok megalkotása a fentieknek megfelelően minősített többséget igénylő szabályozási tárgykör, míg a hatásköri – anyagi jogi – és az illetékességi – eljárási jogi – szabályok egyszerű többség támogatásához kötöttek, ez utóbbiak esetében kevésbé kötött a jogalkotó mozgásteré.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az illetékességi okok „azok a tények, körülmények, amelyek megteremtik az ügy és az illetékességi terület közötti kapcsolatot. Minden bíróságnak megvan tehát a működési területe, amely alapján az illetékességi okok figyelembevételével történik a hatáskörükbe tartozó ügyek elosztása. A Kp. általános illetékességi okként a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helyét jelöli ki [Kp. 13. § (1) bekezdés], ez a főszabály, míg különös illetékességi okot a Kp. 13. § (2) bekezdése határoz meg (pl. az ingatlan fekvésének, illetve az engedélyhez, bejelentéshez kötött tevékenység végzésének a helye), mindezt kiegészíti a 13. § (6) bekezdésben meghatározott kizárólagos illetékességi ok (külföldön megvalósult közigazgatási tevékenység esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jár el), illetve a 13. § (7) bekezdése szerinti alávetéses illetékesség (az eljáró bíróság kikötése közigazgatási szerződésben).

A Kp. 15. §-a kijelöléses illetékességként szabályozza azt az esetet, amikor az eredetileg illetékes bíróság helyett egy másik, illetékességgel főszabály szerint nem rendelkező bíróság jár el. Erre akkor kerülhet sor, ha hatásköri, illetékességi összeütközés, kizárás, vagy éppen az illetékesség meg nem állapíthatósága miatt kell intézkedni.”²¹

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdése „nem az eljárási törvényekben megszokott, meghatározott okokon alapuló illetékességet vezet be, hanem az ügyek transzferálásával, a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, vegyes megoldását alkalmazza. E sajátos szabály az általános illetékesség mellett érvényesül és hasonlóan ahhoz generális jellegű, a Kp. 13. § (4) és (5) bekezdései kivételszabályt is társít hozzá, ami a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre a felperes belföldi lakóhelye, székhelye, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékességét állapítja meg, míg a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre a szerződés megkötésének helye szerinti bíróság illetékességét. Ilyen, sajátos megoldások bevezetésének elvi akadályja nincsen, a bíróságok területi illetékessége eleve ügynként változó, befolyásolják például az adott bírósághoz kizárólagos illetékességgel telepített ügyek is. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Kp. támadott szabálya nem sérti a B) cikk (1) és a T) cikk (4) bekezdését.”²²

Annyit érdemes mindenesetre megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság kissé elnagyolta ezt az indokolást: gyakorlatilag a konkrét szabályozási módra vonatkozóan annyival megelégedett, hogy lehetnek speciális illetékességi szabályok, így ez a megoldás sem alaptörvény-ellenes. Az érdemi indokolás azonban e tekintetben – álláspontunk szerint – elmaradt.

Az Alkotmánybíróság foglalkozott még a bírói úthoz való hozzáférés (bírósághoz fordulás) jogának kérdésével is, amit az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosít. Ez alapján „az állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson,

²¹ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

²² 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

vagyis az érintettek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására. Ennek szabályai alapvetően a jogalkotói mérlegelés kérdéskörébe tartoznak.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Kp. szabályozása biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Valóban, a bevezetett szabályozás miatt az érintettek számára több utazással jár, ha meg kívánják jelenni a bíróság előtt, de ugyanez a teher megjelenik a kizárólagos illetékességű bíróságok előtti ügyekben is, illetve – amennyiben a bíróság tárgyalást tart – a bírói döntéssel szembeni jogorvoslatok elbírálásánál, vagy a felülvizsgálati eljárás lefolytatásakor is. Mindaddig azonban, amíg e szabályok ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt felet attól, hogy ügyét bíróság elé vigye és a bíróság azt (a feltételek fennállása esetén) érdemben elbírálja, a támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával. Jelen esetben ilyen körülmény nem tárható fel.”²³

A bírói függetlenség sérelmének vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján a bírói függetlenség és az illetékességi szabályok közötti alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg. A bírót bíróként illetik meg e biztosítékok, a függetlenség követelményéből nem vezethető le, hogy egy adott bíróságon belül milyen ügyszakon kell eljárnia, illetve milyen legyen az ügyek elosztásának rendje.²⁴

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói indítványt elutasította.

III. Az Alaptörvény hetedik módosítása

A 2018. áprilisi országgyűlési választásokon az addig kormányzó erők kétharmados többséget szereztek. Ez lehetővé teszi számukra, hogy az Országgyűlés döntéshozó mechanizmusán keresztül érvényesítsék akarataikat az Alaptörvény módosításával kapcsolatban is. Erre sor is került: a hetedik módosítás a közigazgatási bíráskodást is érintette.

Magyarország Alaptörvénye hetedik módosításának (2018. június 28.)²⁵ 7. cikke szerint:

(1) Az Alaptörvény 25. cikk (1)–(3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. *Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.*

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(3) *A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.*”

(2) Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) A rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a rendes bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

A fenti alaptörvényi rendelkezésekre figyelemmel elkezdődött a Bszi. módosításának, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezetének előkészítése is, ami

²³ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

²⁴ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

²⁵ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítását az Országgyűlés a 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2018. június 28.

megteremtette (volna) az önálló közigazgatási bíróságok szervezetrendszerét és eljárását. A jogalkotási folyamat parlamenti állomásait érdemes külön táblázatban áttekinteni.

IV. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a szabályozási tartalom alakulása, valamint a törvény alkotmánybírósági vizsgálatának eredménye

1. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény elfogadásának alakulása a parlamenti szakasz egyes állomásai alapján

Törvényjavaslat	Nem önálló iromány	Iromány típusa	Benyújtó	Tartalom	Indokolás	Tárgyaló bizottság	Elfogadva
A közigazgatási bíróságokról T/3353.	22 db módosító javaslat	Törvényjavaslat	Kormány (igazságügyi miniszter)	<ul style="list-style-type: none"> - Első rész: A közigazgatási bíróságok szervezete - Második rész: A közigazgatási bíróságok igazgatása - Harmadik rész: A közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályai - Negyedik rész: Záró rendelkezések 	<p>Első rész: A javaslat elsőként a közigazgatási bírósági szervezet sajátos szabályait állapítja meg. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ebből következően a közigazgatási bírósági szervezetnek fogalmilag többszintűnek kell lennie. Az optimális megoldást a kétszintű közigazgatási bírósági szervezet jelenti, amely a Közigazgatási Felsőbíróságból és nyolc közigazgatási törvényszékből áll.</p> <p>Második rész: A közigazgatási bíróságok igazgatásában az Alaptörvény</p>		2018.12.12 2018. évi CXXX. törvény

					<p>hetedik módosítása alapján a rendes bíróságok igazgatásától eltérő modellnek kell érvényesülnie; az Országos Bírósági Hivatal elnökének igazgatási jogköre nem terjed ki a közigazgatási bíróságokra. Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése alapján a közigazgatási bíróságok igazgatásában a bírói önkormányzati szervek közreműködését biztosítani kell.</p> <p>Harmadik rész: Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. Ebből a megfogalmazásból egyértelműen levezethető, hogy a bírói jogállás egységes, amit a Javaslat garanciális rendelkezésként tételesen is rögzít. Teljes szakmai konszenzus övezi azt a kérdést, hogy a közigazgatási bíróra</p>	
--	--	--	--	--	---	--

					vonatkozó rendelkezések körében csak kisebb eltérések lehetségesek a rendes bírósági bírókra vonatkozó szabályoktól. Negyedik rész: felhatalmazó rendelkezések, sarkalatossági záradék		
	3353/1.	Bizottság kijelölés részletes vita lefolytatására	OGYE	Igazságügyi bizottság kijelölése részletes vita lefolytatására	-	-	-
	3353/2.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	1.§ (2) bekezdés elhagyása	A rendelkezés szerint a törvényszékek elnökei együttműködnek a közigazgatási felsőbíróság elnökével a törvény céljainak megvalósítása érdekében. Az együttműködés szó kifejezetten rontja a függetlenség elvét, az együttműködés szót ilyenkor nem javasolt használni	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	3353/3.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	8.§ (5) bekezdés c) pont elhagyása 8.§ (7) bekezdés módosítása 44.§ (3) bekezdés a)	A javaslat szerint, ha fegyelmi eljárás van folyamatban valakivel szemben, nem választható meg vezetői tisztségekre. Ez egyrészt az ártatlanság vélelme ellen hat, másrészt pedig könnyen vissza lehet	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

				pont módosítása	élni vele, hogy a vezetőséget kritizáló bíró ne lehessen vezető.		
	3353/4.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	8.§ bekezdés elhagyása (4)	A külön személyi tanács létrehozása felesleges: bonyolítja a rendszert és visszaélésekre adhat alapot, így az OKBT-nek maradjon meg az a joga, hogy mint testület, személyi tanácsként járjon el e feladatkörében.	Igazságüg yi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	3353/5.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	26.§ bekezdés módosítása (5)	A külön személyi tanács mellőzésével az OKBT e jogkörében amúgy is eljárhat.	Igazságüg yi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	3353/6.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	43.§ módosítása	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CXLI. törvény szerinti kinevezési szabályok átvezetése e törvénybe a közigazgatási bírósági vezetőkre nézve is indokolt, így a két ciklusra való kinevezés formális szabályozása nyugodtan elhagyható.	Igazságüg yi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	3353/7	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	44.§ módosítás (1) 44.§ elhagyás (2)	A javaslat szerint a határozatlan időre kinevezett legfőbb bírónak legalább öt éves gyakorlatának kell lennie, amely rendkívül kevés. Ha a közigazgatási	Igazságüg yi bizottság	Fenntartás elutasítva

					szakterületről jön, akkor pedig legalább 10 éves gyakorlatnak kell lennie. Egy ilyen új magas szintű bíróság elnökétől sokkal hosszabbszolgálati viszony lenne elvárható bírói tevékenységben.		
	3353/8	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	28.§ elhagyása	Nem indokolt az, hogy az OKBT-nek önálló Személyi Tanácsot hoz létre a tervezet, mivel az OKBT külön testület alakítása nélkül is eljárhat e jogkörében.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	3353/9	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	51.§ (1) módosítás	Elfogadhatatlan az 51. § (1) bekezdésében írt szakmai feltétel a közigazgatástörvényszék elnökévé vagy másodelnökévé történő kinevezésnél: legalább öt éves rendesbírói gyakorlat és a legalább öt éves közigazgatási jogi szakterületen szerzett joggyakorlati időpont.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	3353/10	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	50.§ (1) módosítás	A Felsőbíróság elnökére vonatkozó, általunk javasolt feltételekkel összhangban a másodelnökre is azonos előírások is vonatkozzanak.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/11	Módosító	Dr. Staudt Gábor	29.§ (1)	A törvényjavaslatban a	Igazságügyi	Bizottság

		javaslat	(Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	módosítás	miniszternek túl sok, néhol értelmetlen hatásköre van a közigazgatásibírószékekkel és a bírakkal kapcsolatban. Különösen nem támogatható ez olyan szervezetikérdésekben, amelyek kapcsán a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is eljárhatna. A hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése elsődleges, így az alkotmányosság szempontokat szem előtt tartva a hatáskörök átalakítására tennénk javaslatot.	yi bizottság	nem fogadta el.
				30.§ módosítás			
				30.§ (6) elhagyás			
				31.§ módosítás			
				32.§ módosítás			
				33.§ elhagyás			
				34.§ módosítás			
				38.§ módosítás			
				38.§ (5) módosítás			
				39.§ módosítás			
				39.§ (1) módosítás			
				51.§ (2) módosítás			
				57.§ módosítás			
				61.§ (1) d) elhagyás			
				61.§ (4) módosítás			
				61.§ (5) módosítás			
				61.§ (5) b) elhagyás			
				67.§ (1) módosítás			
				71.§ (1) módosítás			
				74.§ módosítás			
				79.§ módosítás			

				80.§ módosítás			
				81.§ (1) nyitó módosítás			
				86.§ elhagyás			
	3353/12.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	16.§ módosítás (4) 17.§ (1) b) módosítás	A Bszi. mintájára, ahol a jogegységi eljárásnak akkor van helye, ha a Kúria valamely ítélkezőtanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől, ezen rendelkezés átalakítása is szükséges. Így tehát a már meghozott jogegységi határozattól eltérés szándéka esetén lehet jogegységi eljárást kezdeményezni.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/13.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	25.§ módosítás (3)	Az OKBT üléseinek előkészítéséért ne a Közigazgatási Felsőbíróság titkársága legyen a felelős, mivel az OKBT függetlenségét indokolt megteremteni.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/14.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	26.§ (1) nyitó módosítás 26.§ (1) b) módosítás	Az nem elfogadható, hogy az OKBT elnöke a felsőbíróság elnöke. Éppen a most meglévő bírósági rendszerben	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.

					is nem véletlen, hogy az OBH és az OBT elnöke más-más személy.		
	3353/15.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	3.§ új (2) kiegészítés	A javaslat célja a kis súlyú ügyekben az ügyfelek – és velük a területi igazgatási apparátus –indokolatlan utaztatásának elkerülése.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	3353/16.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	26.§ (3) módosítás	Az OIT és az OBT működésének tapasztalatai alapján egyértelmű, hogy valódi bírói öngazdálkodás nagy nehezen tud megvalósulni a bírósági igazgatási feladatokat ellátó bírósági elnökök meghatározó szerepe mellett. Ez a hatás még erősebben érvényesülne egy jóval kisebb, eleve kormányzati befolyás mellett működő igazgatási rendszerben. Ezért javasoljuk, hogy a közigazgatási törvényszékek elnökei ne lehessenek tagok az OKBT-ben.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/17.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	28.§ (1) módosítás	A javaslat egy fő OKBT-tag bíróval növeli a Személyi Tanács tagjainak számát, emellett a politikai funkciójára tekintettel a megfelelő szakmai és	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.

					személyi integritással rendelkező tagok kiválasztására csak korlátozottan alkalmas parlamenti szakbizottság és a közigazgatási bírászkodás elé került jogviták egyik fontos tárgyát adó ügyész tevékenységet hierarchikusan irányító legfőbb ügyész helyett független alkotmányos szereplőket javasol bevonni a nem bíró tagok kiválasztásába.		
	3353/18.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	28.§ új (3) kiegészítés	A javaslat a pártpolitikai befolyást korlátozó összeférhetlenségi követelményt támaszt a Személyügyi Tanács nem bíró tagjaival szemben.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
				44.§ új (4) kiegészítés	A javaslat a pártpolitikai befolyást korlátozó összeférhetlenségi követelményt támaszt a Közigazgatási Felsőbíróság elnökével szemben.		
	3353/19.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	31.§ módosítás (2)	A garanciális szabályoknak elsősorban nem az lenne a célja, hogy az igazságügyi tárcajavaslatától ne tudjon eltérni a kormány, hiszen ez a bírói függetlenség	Igazságügyi bizottság	Bizottság támogatta.

					szempontjából önmagában nem releváns, hanem hogy az Országgyűlés minden esetben a bírósági szervezetálláspontjának ismeretében dönthesse a kiadásokról. Ennek megfelelően legalább az elkészülttervezet véleményeztetését törvényi feltétellé kell tenni a javaslat benyújtásához, valamint nemcsak a felsőbbíró elnök, hanem az OKBT véleményét is csatolni kell a költségvetési törvényjavaslatához		
	3353/20.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	72.§ (2) elhagyás 72.§ (4) módosítás 30. alcím elhagyás 73.§ elhagyás	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bírókinevezési kérdésben nem kaphat. A felsőbbíró elnök vezeti azt a testületet, amely a pályázói rangsort kialakítja, így nagyobb befolyása van a rangsor szakmai tartalmára, mint bárki másnak. Ha a testületben ennek ellenére kisebbségben marad, akkor a törvényjavaslat szerint a magyar közigazgatási működés legszebbnem	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

					jogállami hagyományait követve „felmehet a miniszterhez” panaszkodni.		
	3353/21.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	42.§ módosítás (3)	A javaslat szakmai és függetlenségi garanciaként hároméves bírói gyakorlatot ír elő a bíróságvezetői tisztségek betöltéséhez.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/22.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	76.§ módosítás (2)	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bírósági vezetők kinevezésének kérdésben nem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el.
	3353/23.	Módosító javaslat	Szabó Timea (Párbeszéd)	1.§ módosítás (3)	Az eredeti szövegben a közigazgatási bíróságok hatásköre túl távan került meghatározásra, amely lehetőséget teremt a későbbiekben a hatáskörelvonásra.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el/Fenntartás és elutasítva.
28.§ (1) a) módosítás				Az OKBT Személyi Tanácsa a bírói kiválasztás során kiemelten fontos szerepet tölt be. Ez úgy biztosítható, ha a személyi összetételében a bírói-szakmai elem dominál, ezért az elnökkel együtt kilenctagú bizottságba célszerű választás útján hat			
28.§ (1) b) módosítás				bírói küldeni. Semmi sem indokolja a Legfőbb Ügyész és a parlamenti bizottság delegálási jogát, ezért ezeket			
				28.§ módosítás (9)			

					a Javaslat mellőzi. A Javaslat ésszerűsíti a határozatképességre vonatkozó szabályokat is.	
				71.§ elhagyás	A 71. § (2) bekezdése korábban törlésre került, így mellőzendő az erre történő utalás.	
				72.§ (2) elhagyás		
				72.§ (3) nyitó módosítás		
				73.§ (3) elhagyás	A hivatkozott jogszabályhelyek hatályon kívül helyezése miatt okafogyottá vált hivatkozás.	
				76.§ (4) módosítás	A 71. § (2) bekezdése korábban törlésre került, így mellőzendő az erre történő utalás.	
	3353/24.	Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat	Igazságügyi bizottság		-	
	3353/25.	Bizottsági jelentés részletes vitáról	Igazságügyi bizottság		-	
	3353/26.	Előterjesztői tájékoztató	kormány (tárca nélküli miniszter)	-	HHSz. 46.§ (1) bek. a) pontja szerint szóban terjeszti elő a TAB ülésen	-
	3353/27.	Összegző módosító javaslat	TAB		-	OGY elfogadta

	3353/28.	Összegző jelentés	TAB	-		
	3353/29.	Módosító javaslat fenntartásának kérese	Párbeszéd	T/3353/23. módosító javaslat fenntartásának kérese	-	OGY nem tartotta fenn
	3353/30.	Módosító javaslat fenntartásának kérese	LMP	T/3353/15., 18, 20. módosító javaslat fenntartásának kérese	-	OGY nem tartotta fenn
	3353/31.	Módosító javaslat fenntartásának kérese	Jobbik	T/3353/3., 7, 8. módosító javaslat fenntartásának kérese	-	OGY nem tartotta fenn
	3353/32.	Egységes javaslat	TAB	-		OGY elfogadta
	3353/33.	Köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege	OGYE	-		KE aláírta

<p>A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról</p> <p>T/3354.</p>	<p>7 db módosító javaslat</p>	<p>Törvényjavaslat</p>	<p>Kormány (igazságügyi miniszter)</p>	<p>A 28 §-ból álló törvényjavaslat azokat az átmeneti jellegű, garanciális szabályokat tartalmazza, melyek a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépése miatt szükségesek.</p>	<p>1.§ A Javaslat rendelkezik a Közigazgatási Felsőbíróság első elnöke megválasztásának pontos eljárási határidejéről, és a megválasztott elnök jogállásának – átmeneti feladatköréhez igazított – egyes sajátos szabályairól. Ennek egyik lényeges eleme a megválasztott elnök feladatainak ellátását segítőtitkárság. A másik fontos elem a megválasztott elnök mentesítésének lehetősége az ítélkezőtevékenységtől a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatályba lépéséig, így tevékenysége a közigazgatási bíróságok felállításának előkészítéséhez fűződő feladatokra koncentrálódhat.</p> <p>2.§ A törvény e szakaszában meghatározza azoknak az objektív jogi és alkotmányos biztosítékoknak a rendszerét, amelyet a Velencei Bizottság megkövetel a bírák kiválasztása, kinevezése, előmenetele és elmozdítása vonatkozásában.</p>	<p>-</p>	<p>2018.12.12</p> <p>2018. évi CXXXI. törvény</p>
--	---------------------------------------	------------------------	--	---	--	----------	---

					<p>3.§ A törvény e szakasza rendezi egyrészt a sajátos jogállású, másrészt a sajátos helyzetű – jelenleg ítélkező tevékenységet nem végző – bírák nyilatkozattételi jogát.</p> <p>4.§ E szakaszba foglalt szabályok az alkotmányos követelményeknek megfelelően rendezi azoknak a bírának a helyzetét, akik a jogvesztő határidőn belül nem tesznek nyilatkozatot, tehát továbbra is a rendes bíróságon kívánják a bírói hivatásukat gyakorolni.</p> <p>5.§ A Javaslat olyan helyzetet alakít ki a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatályba lépését megelőzően bírósági vezetői pozíciót betöltő érintett bírák számára, hogy ne kerüljenek hátrányos helyzetbe az új közigazgatási bírósági szervezet felállításával.</p> <p>6-7.§ A Javaslat a bírákéhoz hasonlóan rendezi az érintett, nyilatkozni jogosult bírósági titkárok és fogalmazók helyzetét, akik szintén egy</p>	
--	--	--	--	--	---	--

					<p>ésszerű, jogvesztő határidőn belül tehetnek nyilatkozatot arról, hogy kérik-e áthelyezésüket a közigazgatási bíróságra</p> <p>8.§ A Javaslattal meghatározza azt a folyamatot, amelynek eredményeként megállapítható, mely igazságügyi alkalmazotti álláshelyekre lesz szükség pályázat kiírására a közigazgatási bíróságokon.</p> <p>9.§ Az itt rögzített szabályok alapján az OBH elnöke és a Kúria elnöke megküldi az átvételüket kérő bírák számát, és így a betöltöttnek minősülő álláshelyek alapján megállapítható a betöltetlen álláshelyek köre.</p> <p>10.§ Az átmeneti időben, a közigazgatási bírósági szervezet tényleges felállítását megelőzően, a pályázatot egy erre a célra felállított eseti bizottság (ún. „véleményezőbizottság”) bírálja el, mivel a közigazgatási bíróságok és azok bírói testületei még értelemszerűen nem jöhettek</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>létre.</p> <p>11.§ A véleményező bizottság eljárására és mérlegelési szempontrendszerére vonatkozó szabályok a közigazgatási bíróságokról szóló törvényben szabályozott OKBT Személyi Tanácsának eljárásával érdeemben azonosak, figyelemmel a szabályozás azonos céljára.</p> <p>12-14.§ A Javaslát biztosítja, hogy a miniszter bármely álláshely esetében az arra pályázókat meghallgassa, a véleményező bizottság két kijelölt tagja, valamint a miniszter által felkért személyek részvételével, a meghallgatás átláthatósága érdekében, ugyanakkor az eljárás tisztességes jellege érdekében a többi érdekelt pályázó részvételét nem teszi lehetővé</p> <p>15.§ A Javaslát meghatározza a közigazgatási bírósági vezetők megfelelő ütemezéssel történő kiválasztásának és</p>	
--	--	--	--	--	---	--

				<p>megbízásának átmeneti időre szóló szabályait.</p> <p>16.§ Határozott rövid átmeneti időre történik meg a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke általösszeállított ideiglenes ügyelosztási rend kiadása is.</p> <p>17.§ Rövid határidők tűzésével írja elő a Javaslat a bírói testületek (bírói tanácsok) összehívását, illetve megválasztását annak érdekében, hogy a bírói testületek az új bírósági szervezetműködésének megkezdésével együtt a lehető legrövidebb ésszerű határidőn belül felállhassanak és megkezdhessék működésük.</p> <p>18.§ A Javaslat előírja, hogy az a bíró, aki nem tett nyilatkozatot (azaz nem kívánja beosztását az újközigazgatási bírósági szervezetbe) 2019. november 30. napját követően már nem ítélezhet közigazgatási jogvitában, kivéve azokat az ügyeket, amelyben törvény 15 napos vagy annál rövidebb</p>	
--	--	--	--	--	--

					<p>határidőt ír elő.</p> <p>19.§ A jogbiztonság elvének megfelelően rendezzi a Javaslat a korábban a Kúria jogegységi tanácsa által hozott közigazgatási tárgyú jogegységi határozatok, illetve a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások sorsát.</p> <p>20.§ A Javaslat rendelkezik – a közigazgatási bíróságok létrejöttével párhuzamosan – a jelenlegi közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnéséről, és arról, hogy a munkaügyi perekben elsőfokon a törvényszék, mint munkaügyi bíróság fog a jövőben eljárni.</p> <p>21-22.§ A Javaslat rendezzi az átmeneti időszak költségvetési összefüggéseit, részint a Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnöke és titkársága tekintetében, részint előírja, hogy a 2020. évi központi költségvetésben a közigazgatási bíróságok költségvetését önálló fejezetként kell tervezni, és</p>	
--	--	--	--	--	---	--

					<p>meghatározza ennek átmeneti eljárási, előkészítési szabályai.</p> <p>23.§ Az átmenet különösen fontos kérdése a közigazgatási bíróságok működésének megkezdéséhez szükséges tárgyi feltételek biztosítása.</p> <p>24.§ A Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnökének feladata, hogy meghatározott határidőn belül javaslatot tegyen az ügyviteli szabályokra, amelyek a közigazgatási bíróságokon szükséges igazságügyi adminisztrációra vonatkozó szabályokat állapítják meg.</p> <p>25.§ A közigazgatási bíróságokról szóló törvényt hatályba léptető rendelkezés.</p> <p>26.§ Felhatalmazó rendelkezés</p> <p>27.§ A törvény hatálybalépését meghatározó rendelkezés.</p> <p>28.§ Sarkalatossági záradék</p>		
	3354/1.	Bizottság kijelölés részletes vita lefolytatására	OGYE	Igazságügyi bizottság kijelölése részletes vita	-	-	-

				lefolytatására			
	3354/2.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	8.§ (2) módosítás	Az előnyben részesítés nem elegendő, ha az igazságügyi alkalmazott kéri, kötelesek átvenni őt.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	3355/3.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	2.§ (4) módosítás 8.§ módosítás 8.§ (6) módosítás 9.§ (4) módosítás 10.§ (2) módosítás 10.§ (4) módosítás 11.§ (6) módosítás 12.§ (3) módosítás 13.§ módosítás 15.§ módosítás 23.§ nyitó módosítás 24.§ módosítás	A törvényjavaslatban a miniszternek túl sok, néhol értelmetlen hatásköre van a közigazgatásibírószékekkel és a bírákkal kapcsolatban. Különösen nem támogatható ez olyan szervezeti kérdésekben, amelyek kapcsán a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is eljárhatna. A hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése elsődleges, így az alkotmányossági szempontokat szem előtt tartva e hatáskörök átalakítására tennénk javaslatot	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	3354/4.	Módosító javaslat	Dr. Staudt Gábor (Jobbik), Dr. Varga-Damm Andrea (Jobbik)	10.§ (2) módosítás 10.§ (4) módosítás	A Közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. számú törvényjavaslatához benyújtott módosítójavaslatunkkal összhangban itt is indokolt, hogy az átmeneti időszakban a pályázatokról	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el

					döntőtestületben ne üljenek egyéb közhatalmi jogosítványokat ellátó szervek, vagy személyek delegáltjai. A sorsolás szabályai tehát módosulnak, így a közigazgatási bíróságok függetlensége biztosítható.		
	3354/5.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	15.§ módosítás	Minimalizálni kell azt az időtartamot, amelyben pályázat nélkül a miniszter által kinevezett személyek állnak ideiglenesen a létrejött bíróságok élén. Emellett a felsőbírósági elnök javaslattételi jogának rögzítése valamelyest korlátozni tudja a miniszteri döntés szabadságát a kérdésben.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	3354/6.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	13.§ (2) elhagyás 13.§ (4) módosítás 14.§ elhagyás	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bírósági vezetők kinevezésének kérdésben nem kaphat. A felsőbírósági elnök vezeti azt a testületet, amely a pályázói rangsort kialakítja, így nagyobb befolyása van a rangsor szakmai tartalmára, mint bárki másnak. Ha a testületben ennek ellenére kisebbségben marad, akkor a	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

					törvényjavaslat szerint a magyar közigazgatási működés legszebbnem jogállami hagyományait követve „felmehet a miniszterhez” panaszkodni. Ez minden érintett fél számára kínos eljárás lenne, emellett ráadásul a kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bíró kinevezési kérdésben nem kaphat.		
	3354/7.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP)	10.§ módosítás (2)	A javaslat egy fő bíróval növeli a véleményező bizottság tagjainak számát, emellett a politikai funkciójára tekintettel a megfelelő szakmai és személyi integritással rendelkező tagok kiválasztására csak korlátozottan alkalmas parlamenti szakbizottság és a közigazgatási bírászkodás elé került jogviták egyik fontos tárgyát adó ügyészségi tevékenységet hierarchikusan irányító legfőbb ügyész helyett független alkotmányos szereplőket javasol bevonni a nem bíró tagok kiválasztásába.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

					A jogállamiság eszmeiségének jobban megfelelel, ha az új bíróságok személyi állományában a működés kezdetekor hangsúlyosabb szerepet kapnak a tényleges ítélkezési tevékenységet végző bírák, ezért célszerű, ha az átmeneti időszakban csak a megállapított helyek legfeljebb negyede kerül feltöltésre az ideiglenes kinevezési szabályok szerint.		
	3354/8.	Módosító javaslat	Szabó Timea (Párbeszéd)	9.§ (4) módosítás			
				10.§ (2) a) módosítás	Indokolt, hogy a bizottságban gyakorló bírók nagyobb számban kerüljenek be annak érdekében, hogy a szakmai szempontok jobban érvényesülhessenek.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
				10.§ (2) b) módosítás			
				10.§ (3) módosítás			
				10.§ (7) módosítás	Ugyanakkor nem indokolt a Legfőbb Ügyész és az országgyűlésbizottságának delegálási joga. A bizottságban részt vevő bírók tárgyalási kedvezményét indokolta felkészülés idejére is biztosítani az érdemi véleményezés lehetősége érdekében. A határozatképességi szabályok a bizottság összetételének		

					módosulása miatt változnak.		
				12.§ módosítás	Az eredeti szöveg a miniszter számára semmivel sem indokolható jogkört biztosít a bírójelölt személyével kapcsolatosan, ugyanis belátása szerint megváltoztathatja a véleményező bizottság által felállított, szakmai szempontok alapján kialakított listát, így gyakorlatilag lehetősége nyílik a kinevezendő bíró személyének befolyásolására. A szöveg a miniszter ilyen irányú jogkörét törli, tekintettel arra, hogy a miniszternek a véleményező bizottságba általa delegált tagja útján korábban már lehetősége nyílik szakmai szempontjai érvényre juttatására.		
				13.§ (3) elhagyás			
				13.§ (3) nyitó módosítás			
	3354/9.	Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat	Igazságügyi bizottság		-		
	3354/10.	Bizottsági jelentés részletes	Igazságügyi bizottság		-		

		vitáról				
	3354/11.	Előterjesztői tájékoztató	Kormány (igazságügyi miniszter)	-	HHSz. 46.§ (1) bek. a) pontja szerint szóban terjeszti elő a TAB ülésen	-
	3354/12.	Összegző módosító javaslat	TAB		-	OGY elfogadta
	3354/13.	Összegző jelentés	TAB		-	
	3354/14.	Módosító javaslat fenntartásának kérése	Párbeszéd	T/3354/9. módosító javaslat fenntartásának kérése	-	OGY nem tartotta fenn
	3354/15.	Módosító javaslat fenntartásának kérése	LMP	T/3354/5, 6, 7. módosító javaslat fenntartásának kérése	-	OGY nem tartotta fenn
	3354/16.	Módosító javaslat fenntartásának kérése	Jobbik	T/3354/2, 3. módosító javaslat fenntartásának kérése	-	OGY nem tartotta fenn
	3354/17.	Egységes javaslat	TAB		-	OGY elfogadta
	3354/18.	Köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege	OGYE		-	KE aláírta

<p>A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról</p> <p>T/5241.</p>	<p>10 db módosító javaslat</p>	<p>Törvényjavasl at</p>	<p>Hende Csaba, Dr. Völner Pál, Gulyás Gergely, Nyitrai Zsolt (Fidesz)</p>	<p>Az alkotmányos párbeszéd jegyében, a bírói függetlenség és a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos rendszerünkben betöltött kiemelkedő jelentőségére tekintettel indokolt olyan további garanciák, pontosítások megfogalmazás a, amelyek még inkább elősegítik, hogy a 2020.január 1-jével felálló közigazgatási bírósági szervezet betölthesse rendeltetését.</p>	<p>1.§ Az alkotmánybíráskodás és a bíráskodás tevékenysége sokrétű összefüggéseire és hasonlóságaira tekintettel indokolt annak biztosítása, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybírói és az alkotmánybírósági főtanácsadói tapasztalatot a Kúria elnökének megválasztása során bírói tapasztalatként ismerje el a jogalkotó.</p> <p>2.§ Az Országos Közigazgatási Bírói Tanács, mint a bírói öngazgatás központi testülete működésének függetlensége szempontjából további garanciát jelent, hogy ha fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja az OKBT tagjával szemben merül fel, az OKBT dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről</p> <p>3.§ Az OKBT független működésének további</p>	<p>-</p>	<p>2019.04.01</p> <p>.</p> <p>2019. évi XXIV. törvény</p>
--	--	-----------------------------	--	--	---	----------	---

					<p>biztosítékként a módosítás az igazságügyért felelős miniszter meghívását opcionálissá teszi az OKBT üléseire.</p> <p>4.§ A módosítás megerősíti azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok.</p> <p>5.§ A módosítás szerint a miniszternek a közigazgatási bíróságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban nem lesz hatásköre, azt a közigazgatási bíróságok elnökei a bírói tanácsok aktív közreműködésével adják ki.</p> <p>6.§ Indokolt annak biztosítása, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatás-szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybírói és az</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>alkotmánybíróságifőtanácsadói tapasztalatot a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása során bírótapasztalatként ismerje el a jogalkotó.</p> <p>7.§ Szükségesnek mutatkozik egy olyan sajátos jogorvoslati mechanizmus intézményesítése, amely lehetővé teszi a közigazgatási bíró számára, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyes igazgatásiintézkedéseivel szemben szolgálati bírósághoz forduljon.</p> <p>8-9.§ A módosítás pontosítja a Közigazgatási Felsőbíróság másodelnöke, a közigazgatási törvényszék elnöke és másodelnöke kinevezési feltételeit.</p> <p>10.§ A módosítás többletgaranciákat irányoz elő a pályázati eljárásban.</p> <p>11-12.§ A módosítás meghatározza azokat a kiemelten fontos bírói kvalitásokat, amelyeket a miniszter a meghallgatás során figyelembe vesz.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>13.§ A bírói pályázatok eredményével szemben a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011.évi CLXII. törvény szerint előterjeszhető jogorvoslat szabályait kiegészíti és hozzáigazítja a Kbtv. pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezéseéhez.</p> <p>14.§ A módosítás pontosan meghatározza, hogy a pályaműben, valamint a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok megvalósításának ütemezésén túl milyen bírósági vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni.</p> <p>15.§ Figyelemmel arra, hogy a módosítás értelmében a bírói önzorgatási jelleg erősítése érdekében a miniszternek a közigazgatási bíróságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban nem lesz hatásköre, indokolt az utaló szabály hatályba nem lépéséről rendelkezni.</p> <p>16.§ A módosítás a</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztásától hivatalba lépéséig terjedő időszakra vonatkozó jogállási szabályokat pontosítja.</p> <p>17.§ A módosítás megerősíti azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségűhatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok.</p> <p>18.§ Sarkalatossági záradék.</p> <p>19.§ Hatályba léptető rendelkezések.</p>		
	T/5241/1.	Bizottság kijelölése tárgysorozatba vételre	OGYE	Igazságügyi bizottság kijelölése	-		
	T/5241/2.	Bizottsági értesítés tárgysorozatba vételre vonatkozó döntésről	Igazságügyi bizottság	Bizottság tárgysorozatba vette a törvényjavaslatot	-		
	T/5241/3.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck	6.§ kiegészítés	A javaslat pártpolitikai befolyást korlátozó összeférhetlenségi	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

			Erzsébet (LMP)		követelményt támaszt a Közigazgatási Felsőbíróság elnökével szemben.		
	T/5241/4.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	14.§ elhagyás	Bírósági vezető kinevezésének kérdésben a kormány tagja érdemi mérlegelési jogot, a bíróiönigazgatás legitimációja és vétójoga nélkül még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	T/5241/5.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	12.§ elhagyás	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bírókinevezési kérdésben még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	T/5241/6.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	15.§ módosítás	A hatályba nem lépő rendelkezések kiegészítése szükséges, ugyanis a kormány tagja érdemimérlegelési jogot bíró kinevezési kérdésben még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	T/5241/7.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	új 18.§ kiegészítés	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bírókinevezési kérdésben még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	T/5241/8.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt	13.§ elhagyás	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot	Igazságügyi	Bizottság nem

			(LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)		bírókinevezési kérdésben még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	bizottság	fogadta el
	T/5241/9.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	17.§ (1) módosítás	Pozitív a bírói önkormányzattól származó legitimitással rendelkező tagok számának emelése, ugyanakkor a módosító javaslat a politikai funkciójára tekintettel a megfelelő szakmai és személyi integritással rendelkező tagok kiválasztására csak korlátozottan alkalmas parlamentiszakbizottság és a közigazgatási bíraskodás elé került jogviták egyik fontos tárgyát adó ügyészési tevékenységet hierarchikusan irányító legfőbb ügyész helyett független alkotmányos szereplőket javasol bevonni a nem bíró tagok kiválasztásába	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el
	T/5241/10.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	4.§ (1) módosítás	Pozitív a bírói önkormányzattól származó legitimitással rendelkező tagok számának emelése, ugyanakkor a módosító javaslat a politikai	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva

					funkciójára tekintettel a megfelelő szakmai és személyi integritással rendelkező tagok kiválasztására csak korlátozottan alkalmas parlamentiszakbizottság és a közigazgatási bíraskodás elé került jogviták egyik fontos tárgyát adó ügyészési tevékenységet hierarchikusan irányító legfőbb ügyész helyett független szereplőket javasol bevonni a nem bíró tagok kiválasztásába		
	T/5241/1 1.	Módosító javaslat	Dr. Keresztes László Lóránt (LMP), Schmuck Erzsébet (LMP)	új 11.§ kiegészítés	A kormány tagja érdemi mérlegelési jogot bíró, illetve bírósági vezető kinevezésének kérdésben még a törvényjavaslat szerinti formában sem kaphat.	Igazságügyi bizottság	Fenntartás elutasítva
	T/5241/1 2.	Módosító javaslat	Dr. Varga László (MSZP)	4.§ (1) módosítás 4.§ (1) elhagyás 4.§ (1) elhagyás	A módosítás célja az OKBT Személyi Tanácsában megtalálható politikai befolyás csökkentése. Ezt a módosító akként kívánja elérni, hogy a Személyi Tanácsból kivonja a politikai befolyást megtestesítő elemeket, így az Országgyűlés Igazságügyi	Igazságügyi bizottság	Bizottság nem fogadta el

					Bizottsága és a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által delegált tagokat.		
				9.§ nyitó módosítás	A bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatos jogokat a módosító ezért a Közigazgatási Felsőbíróság elnökéhez telepít.		
				9.§ kiegészítés			
				13.§ módosítás	A Velencei Bizottság a legerősebb kritikát a bírók kiválasztásával, a bírósági pályázatokelbírálásának kapcsán fogalmazta meg. Kimondta: „Nincs határozott és hatásos eszköz a miniszter hatalmának korlátozására a közigazgatási bírák kinevezésénél” Éppen ezért a közigazgatási bírói pályázatok, illetve azokkal szembeni jogorvoslat rendje nagyfokú átalakítást igényel.		
				14.§ módosítás			
	T/5241/1 3.	Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat	Igazságügyi bizottság		-		
	T/5241/1 4.	Bizottsági jelentés részletes vitáról	Igazságügyi bizottság		-		
	T/5241/1	Előterjesztői	Hende Csaba	-	Nem tett nyilatkozatot		-

	5.	tájékoztató	(Fidesz)			
	T/5241/1 6.	Összegző módosító javaslat	TAB		-	OGY elfogadta
	T/5241/1 7.	Összegző jelentés	TAB		-	
	T/5241/1 8.	Módosító javaslat fenntartásának kérese	LMP	T/5241/3, 10, 11. módosító javaslat fenntartásának kérese	-	OGY nem tartotta fenn
	T/5241/1 9.	Egységes javaslat	TAB		-	OGY elfogadta
	T/5241/2 0.	Köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege	OGYE		-	KE aláírta
A közigazgatási bíróóságokról szóló törvény hatálybalépésén ek elhalasztásáról T/6295.	-	Törvényjavasl at	Kormány (Miniszterelnökség et vezető miniszter)	A javaslat célja, hogy az önálló közigazgatási bíróásági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországo t ért,	1.§ Az Országgyűlés 2018. december 12. napján fogadta el a közigazgatási bíróóságokról szóló 2018.évi CXXX. törvényt és a közigazgatási bíróóságokról szóló törvény hatályba lépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt, amelyek az elkülönülő közigazgatási bíróásági szervezet létrejöttéhez nélkülözhetetlen	Igazságüg yi bizottság 2019.07.02 2019. évi LXI. törvény

				<p>megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását.</p>	<p>szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat tartalmaznak. Az Átmtv. a Kbtv. hatálybalépésének időpontjaként 2020. január 1. napját állapította meg, azonban ennek elhalasztása szükséges.</p> <p>2.§ Az Átmtv. alapján megtett bírói, bírósági titkári és bírósági fogalmazói nyilatkozatok hatályon kívül helyezéséről az 1. §-ban foglaltakra figyelemmel külön indokolt rendelkezni.</p> <p>3.§ Hatályba léptető rendelkezés.</p> <p>4.§ Sarkalatossági záradék.</p>		
	T/6295/1.	Bizottság kijelölése részletes vita lefolytatására	OGYE	Igazságügyi bizottság kijelölés	-		
	T/6295/2.	Bizottsági jelentés részletes vitáról	Igazságügyi bizottság		-		
	T/6295/3.	Köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege	OGY alelnöke		-		KE aláírta

2. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes főbb eltérései a rendes bíróságokra vonatkozó szabályokhoz képest

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény – amely végül nem lépett hatályba – a rendes bíróságokhoz képest számos eltérést tartalmazott a közigazgatási bíróságok vonatkozásában.

Részben az Alaptörvény, részletes tartalmát áttekintve a közigazgatási bíróságokról szóló törvény alapján látható, hogy a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok rendszere számos vonatkozásban eltért (volna) egymástól. E részben csak néhány, alapvető különbséget említünk, és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény szabályait (terjedelmi okokból is) csak pár vonatkozásban taglaljuk, mivel az alkotmányossági vonatkozások áttekintésekor számos rendelkezés érintve van.

A közigazgatási bíróságok szervezetrendszere – a rendes bíróságokétól eltérően – kétszintű lett volna. A törvény 1. § (1) bekezdése szerint „Közigazgatási bíróságok a Közigazgatási Felsőbíróság és a közigazgatási törvényszékek.”

A (3) bekezdés szerint „A közigazgatási bíróságok járnak el és döntenek közigazgatási jogvitákban, valamint törvénnyel a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A Közigazgatási Felsőbíróság mint a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve országos illetékességgel jár el a hatáskörébe tartozó ügyekben”.

A törvény rögzítette, hogy e bírói szervek jogi személyek, továbbá azt is, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság székhelye Esztergom. A törvény szerint nyolc közigazgatási törvényszék jött volna létre, a törvény mellékletében meghatározott illetékességi területtel.

A törvény szabályozta a közigazgatási törvényszék és a Közigazgatási Felsőbíróság szervezeti és hatásköri szabályait, bírói testületeit. A Közigazgatási Felsőbírósághoz került volna a Kúria önkormányzati tanácsának a helyi rendeletek törvényességevel kapcsolatos feladatköre. A Közigazgatási Felsőbíróság joggyakorlat-egységesítő tevékenységet is ellátott volna.

A törvény létrehozta volna az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsot (OKBT), mint a közigazgatási bírák konzultatív, véleményező és döntéshozó testületét. Az OKBT tizenegy tagú testület lett volna, amelynek elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, és tíz tagját az összbírói értekezletek választották volna meg hat évre a következők szerint: a közigazgatási törvényszékek összbírói értekezlete egy-egy bírót, a Közigazgatási Felsőbíróság teljes ülése két bírót.

A rendes bíróságoktól való további eltérés a szervezeti felépítésen kívül az igazgatásban jelentkezett volna. A 60. § szabályai alapján az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elvének biztosításával a bírói testületek közreműködésével, a közigazgatási bíróságok működésért viselt felelőssége keretében a *miniszter* látta volna el az e törvényben meghatározott igazságügyi igazgatási feladatokat. A törvény rögzítette, hogy a miniszter nem jogosult a közigazgatási bíróságokra kötelező szabályzatot alkotni, ajánlást kiadni és – e törvény eltérő rendelkezésének hiányában – határozatot hozni, valamint azt, hogy a Bszi.-ben az Országos Bírói Hivatal elnökének megállapított azon feladatokat és hatásköröket, amelyek esetében e törvény eltérő szabályt nem állapít meg, a miniszter látja el, illetve gyakorolja.

Ezen túlmenően a közigazgatási bíróságokról szóló törvényben és az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint a miniszter gyakorolta volna a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreit.

A törvény rendezte a közigazgatási bíróságok vezetői és a bírói testületek igazgatási hatásköreit is. Előbbihez kapcsolódóan kiemelés érdemel, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökére vonatkozó szabályokat – két eltéréssel ugyan – de a Kúria elnökéhez igazodóan rögzítette. A megválasztás feltétele megegyezett Kúria elnökének választásával, vagyis a

elnökjelöltnek határozatlan időre kinevezett bírónak vagy közigazgatási bírónak kellett volna lennie. Az önálló közigazgatási bírászkodás sajátosságaira tekintettel, a törvény a Kúria elnökére vonatkozó szabályozáshoz képest részben eltérő (alternatív) feltételeket is megszabott. Ebből következően megválasztási feltételként az ötéves, közigazgatási ügyszakban töltött bírói szolgálati viszony mellett vagylagosan a határozatlan időre kinevezett bíróként eltöltött időt, valamint más – a törvény 66. §-ában részletezett – munkakörben megszerzett, legalább tízéves közigazgatási tapasztalatot kívánt meg a törvény. A két bírósági szervezet vezetőjének azonos közjogi státuszát biztosítandó ahelyett, hogy a Kúria elnökére vonatkozó jogállás tekintetében ismétlésekbe bocsátkozott volna, a törvény 46. §-ában – egy utaló generálklauzulában – kimondta, a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének jogállására a Kúria elnökére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Fontos az is, hogy a törvény 52. §-ában általános szabályként összefoglalta a bírósági elnökök feladatkörét, amely a közigazgatási törvényszékek és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökére egyaránt vonatkozott, amelyet kiegészítenek a 47-49. §-aiban rögzített elnöki feladat- és hatáskörök. Utóbbiról is szólva szükséges elmondani, hogy a törvény 58-59. §-aiban határozta meg a bírói testületek, azaz az összbírói értekezlet, illetve a közigazgatási bírói tanács igazgatási hatásköreit. Az összbírói értekezletet – a rendes bíróságoktól eltérő szervezetrendszerre figyelemmel – egyfelől évente egyszer beszámoltatta volna a közigazgatási bíróság elnökét, kollégiumvezetőit és a bírói tanácsot, másfelől megválasztotta volna a közigazgatási bírói tanácsot, és az OKBT tagját, illetve tagjait. A bírói tanács beszámolója kiterjedt volna az igazgatási és személyi tanácsként kifejtett tevékenységre is. Ebből eredően a közigazgatási bírói tanács kétféle hatáskörében eltérő összetételben működött volna. Személyi tanács minőségében eljárva részt vett volna a pályázati eljárásban, véleményt nyilvánított volna a bíró beosztása, áthelyezése, kirendelése tárgyában, valamint kezdeményezhette volna a közigazgatási törvényszéki elnök, másodelnök vizsgálatának elrendelését. E hatáskörök érvényre juttathatták volna azt az elvet, amely szerint *a bírói életpályát érintő döntéseknél a bírói testületek szerepe jusson érvényre*. Igazgatási tanácsként eljárva pedig a bírói tanács véleményezte volna a költségvetést és annak felhasználását, a közigazgatási bíróság szervezeti és működési szabályzatának tervezetét, továbbá a közigazgatási bíróság elnökének az ügyelosztási rendről és az ítélező tanácsok meghatározásáról szóló javaslatát, amely fontos eleme a Velencei Bizottság által 2016-ban kiadott „Jogállamisági ellenőrzőlistának”.²⁶

3. A Velencei Bizottság 943/2018. számú véleménye és a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény

Az Országgyűlés 2018. június 29. napján fogadta el az Alaptörvény hetedik módosítását,²⁷ amely megteremtette a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjait, majd azt követően a részletszabályokat rendező jogszabályokat.

2018. december 12-i ülésnapján a magyar parlament két törvényt fogadott el: a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (Kbtv.), valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt (Átmtv.), amelyek elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszerrel hoztak létre saját felső bírósággal (Közigazgatási Felsőbíróság) és saját bírósági öngazgatási szervvel (Országos Közigazgatási Bírói Tanács).

²⁶ Részletesen lásd a Velencei Bizottság 2013/711. tanulmányát. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) CDL-AD(2016)007

²⁷ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 7. cikket, az Alaptörvény 25. cikk (1)-(3), (5) bekezdéseit, valamint 28. cikkét módosította.

A törvénytervezeteket a kormány 2018. november 6-án nyújtotta be az Országgyűlésnek, amelyek közül az első a közigazgatási bíróságokra vonatkozik, mindösszesen 87 §-ában anyagi jogi rendelkezéseket tartalmaz, létrehozza a bíróságokat, megszervezi azokat és meghatározza hatáskörüket. A második törvény írja elő ezen új rendelkezések hatálybalépésének határnapját és az átmeneti rendelkezéseket. Az új közigazgatási bíróságoknak, amelyek teljesen elkülönülnek a rendes bíróságoktól, 2020. január 1-jén kellett volna megkezdeniük a működésüket.²⁸

A Velencei Bizottság kormányzati felkérésre megvizsgálta a Kbtv., valamint az Átmtv. rendelkezéseit, mely vizsgálat eredményeként az új közigazgatási bíróságokról szóló véleményét 2019. március 19. napján hozta nyilvánosságra,²⁹ amelyben a testület keményen kritizálta – a tervezetten – 2020-tól felálló új bírósági rendszert. A vélemény kiemelkedő fő vezérmotívumai egyrészt azon alapulnak, miszerint túl nagy hatalom összpontosul kevesek kezében (hatalomkoncentráció), másrészt – a bírák kinevezése során – túlságosan meghatározó befolyással bír az igazságügyi miniszter,³⁰ mindez sértheti a hatalommegosztás elvét, valamint a bírói függetlenség alkotmányos elvét.

A Velencei Bizottság a vizsgálatra benyújtott törvényeket a demokratikus alapelvekkel való összeegyeztethetőségük szempontjából értékelte, különös figyelemmel a hatáskörök elosztásra, jogkörökre, nevezetesen az „igazságszolgáltatás függetlenségére”, amelyek a – Velencei Bizottság szerint – jogállamiság meghatározó jellemzőinek tekinthetők.

A Velencei Bizottság elemzésében figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. cikkéből és az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatából eredő, az igazságszolgáltatás függetlenségével és a közigazgatási bíróságok szervezetének különféle dokumentumokban meghatározott normáival összefüggő alapelveket, biztosítékokat és követelményeket.

A testület nem önmagában elemezte a törvényt, hanem tekintettel volt az elmúlt évtizedben a magyarországi folyamatokra ezen a területen elfogadott nagymértékű alkotmányos és törvényi változásokra is. Mindez azt jelenti, hogy a véleményt a Velencei Bizottság korábbi munkáinak összefüggésében kell értelmezni, azaz a magyar igazságszolgáltatási rendszer közelmúltbeli reformjaival és az abban foglalt ajánlásokkal³¹ együtt.

Bár a törvény hosszú felkészülési időt írt elő, hagyott a címzettek számára időt a hatályba lépés és a kihirdetés között, a Velencei Bizottság sajnálatosnak tartotta, hogy miután 2018. november elején az igazságügyi miniszter kikérte a Velencei Bizottság véleményét, a Országgyűlés elfogadta a törvényeket 2018. decemberében, anélkül, hogy megvárta volna a kért véleményt. Ugyanakkor abban az összefüggésben a üdvözölte az igazságügyi miniszter nyilatkozatát, miszerint a kormány figyelembe fogja venni a Velencei Bizottság kritikáját és javaslatait, és készen áll akár a közigazgatási bíróságokról szóló törvény módosítására is.

A szakértői testület mindenekelőtt elismerte, hogy az államoknak szuverén joga a terület szabályozása, mint különálló bírósági rendszer kialakítása.

Az új törvények – a Velencei Bizottság szerint – hatalomkoncentrációt eredményeznek, s mindazt egy szűk vezetői körre delegálják és hiányoznak a hatalmat korlátozó fékek-

²⁸ A Kbtv. 2020. január 1-jén lép(ett) volna csak hatályba, az ezt megállapító és a szervezeti változásokat bevezető Átmtv. már 2019. február 1-jén hatályba lépett.

²⁹ A Velencei Bizottság azt a 118. plenáris ülésén 2019. március 15-16. napján fogadta el.

³⁰ <https://www.helsinki.hu/szigoruan-biralja-a-velencei-bizottsag-a-kozigazgatasi-birosagokrol-szolo-torvenyt/>

³¹ Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD(2013)012, 14-15 June 2013 - Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020, 12-13 October 2012 - Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001,16- 17 March 2012 - Opinion on the New Constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016,17-18 June 2011)

ellensúlyok rendszere. A vélemény emlékeztet arra, hogy nyolc éve ugyanezeket a problémákat a 2011-es bírósági reform kapcsán egyszer már jelezte Magyarország számára, és a 2019. márciusi, jelen véleményben részben ugyanezek a problémák köszöntek vissza.

A vélemény hat részből áll, amely két fő fejezet szerint elemzi részletesen a vizsgálni kívánt tárgyköröket; egyrészt a külső szervekkel szembeni függetlenséget, másrészt a belső szervezetrendszeren belüli függetlenséget, valamint a bírósági elnökök hatáskörét vizsgálta.

1. A külső szervekkel szembeni függetlenség című fejezetben az igazságügyi miniszter hatásköreit, az OKBT, mint új jogintézményt, a közigazgatási bírósági személyzetre vonatkozó hatásköröket, a közigazgatási bíróságok eljárási szabályainak ellenőrzését, a közigazgatási bíróságok költségvetésének tervezését, valamint a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása tekintetében irányadó szabályozást vizsgálta.

A vélemény éles bírálattal illette azon jogalkotói megoldásokat, melyek az igazságügyi miniszternek túl széles hatáskört biztosítanak a bírák kinevezése és karrierje, a vezetői pozícióba való előléptetésük, fizetésük emelése szempontjából, valódi jogorvoslat nélkül. Mindez az igazságügyi miniszternek még (a vélemény megfogalmazásakor hivatalában álló) Handó Tündénél, a bíróságok igazgatását ellátó Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökénél is nagyobb „hatalmat” jelent.

A testület rámutatott arra is, hogy a bíróságok felállításakor, a kezdeti időszakban is jelentős hatásköri feladatokkal ruházta fel a jogalkotó az adott ágazati minisztert, mely aggályt – a Velencei Bizottság – a bíróságok méretének (értve ezalatt a bíróságok személyi létszámának meghatározását) miniszteri meghatározásával, valamint a jövőbeli bírák és a bíróságok elnökei kiválasztásának túlzott befolyásával igyekezett bemutatni, és ehhez – nézőpontjuk szerint – nem kapcsolódnak megfelelő garanciák.

A bírósági személyzetre vonatkozó hatáskörök, illetve kiválasztási eljárások tekintetében a Kbtv. 67. §, 70. §, 72. § (1) a)-b) pontjaival, ugyanezen szakasz (2) b) pontjával összefüggésben is megfogalmazódott az a véleménye, hogy egyértelműen tükröződik az igazságügyi miniszter erőteljes helyzete a bírák álláspályázatainak elbírálásakor az új rendszer minden szintjén. Mindazonáltal, míg az ezen a területen meglévő szabványok azt tükrözik, hogy – többek között a Velencei Bizottság is – előnyben részesíti, hogy az igazságügyi tanács vezető szerepet töltsön be a bírák kinevezésében, azért más rendszereket is elfogadhatónak tekintenek.

A Velencei Bizottság véleménye szerint a legproblematisabb rendelkezések azok, amelyek lehetővé teszik a miniszter számára, hogy megváltoztassa az OKBT Személyi Tanácsa által felállított sorrendet. A törvény nem tartalmaz semmilyen feltételt vagy előírást arra nézve, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a sorrendtől, továbbá nem található ellensúlyok sem, amelyek a miniszter hatalmát e tekintetben korlátoznák.

A bírósági vezetők kinevezése, előléptetések vonatkozásában a Velencei Bizottság kifejtette, hogy a bírák kinevezéséhez hasonlóan a bírósági vezetői tisztség betöltésére vonatkozó végső döntés a miniszteré [Kbtv. 81. § (1) bekezdés], ugyanakkor elismerték, hogy az OKBT Személyi Tanácsa részt vesz az eljárásban, mivel elkészíti a miniszterhez benyújtott jelöltek listáját (Kbtv. 76. §), azonban a lényeges döntés meghozatala a miniszter feladata, anélkül, hogy ismerné a Személyi Tanács által megállapított pontszámokat (Kbtv. 76. §).

A Velencei Bizottság a leírtak alapján úgy vélte, hogy nehéz igazolni a miniszter ilyen fokú hatásköreit, amelyek jelentősek a közigazgatási bírák kinevezése esetén, még nagyobbak a bírósági vezetők (elnökök) kinevezése tekintetében, amelyek politikailag érzékenyebbek, és ezáltal jelentősebbek is az OBH elnökének hatásköreinél a rendes bírósági rendszerben. A rendes bírósági rendszerben az OBH elnökének rendelkeznie kell az OBH beleegyezésével a bírósági elnökök és alelnökök kinevezéséhez (lásd erről a bíróságok szervezéséről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 132. § (6) bekezdést).

Ezért a Velencei Bizottság részéről javaslatként fogalmazódott meg, hogy az eljárást akként gondolja újra a jogalkotó, hogy az OKBT Személyi Tanácsa hatékonyan kerüljön bevonásra a miniszter végleges döntésébe, és gondoskodjanak az ilyen határozatok elleni bírósági jogorvoslatról (jogorvoslathoz való jog).

A Velencei Bizottság támogatja, hogy független bírói testületek meghatározó befolyással rendelkezzenek a bírók kinevezéséről és előmeneteléről szóló döntéseket illetően, így biztosítva a bírók és a bíróságok függetlenségét, mindazonáltal nem zárja ki az olyan rendszereket, amelyek e döntéseket a törvényhozásnak felelős igazságügyi miniszterre telepítik, amennyiben hatékony garanciák biztosítják, hogy a rendszer működése ne lehessen negatív hatással a bírói függetlenségre.

A Velencei Bizottság megjegyezte ugyanakkor, hogy a Országgyűléshez benyújtott módosítási tervezetek előírják a felhívásra vonatkozó szabályok alkalmazását bírói álláshelyek iránti kérelmek esetében, ideértve a fellebbezési szabályokat is.

Az átmeneti szabályok tekintetében a Velencei Bizottság kimondta, hogy az új közigazgatási igazságszolgáltatási rendszer minősége szempontjából alapvető fontosságú az átmeneti szabályok helyes megkonstruálása, azonban az Átmtv. szabályai jogalkotási szempontból számos olyan kérdést vetnek fel, amelyeket 2020 eleje előtt meg kell(ett) volna oldani: ilyen tárgykörként említették meg a változtatást nem választó bírák jövőjét,³² az új közigazgatási bírák számát és szakmai megfelelésüket, beleértve a bíróságok elnökeit, különösen a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét.

Az áttérés lehetősége a törvény által megteremtett biztosítékok a jelenlegi közigazgatási bírák bírósági álláshelyének védelme érdekében megfelelőnek tűntek, függetlenül attól, hogy az utóbbiak kifejezik-e az új rendszerbe történő áttérés iránti kívánságukat. Ennek ellenére a szakmán belül a bizonytalanság fennállt a Testület szerint.

A fentiek fényében javasolta a Velencei Bizottság, hogy vizsgálják felül az átmeneti időszakra vonatkozó bírói álláspályázati eljárást, valamint az új közigazgatási bíróságok felelős tisztségeinek kinevezési rendszerét annak érdekében, hogy minden kezdeti kritérium vagy alapelv biztosítható legyen, beleértve a rangsor miniszteri módosítását, valamint a miniszter ezzel kapcsolatban hozott döntéseinek bírósági felülvizsgálatát.

A fizetés és az ahhoz kapcsolódó juttatásokkal összefüggésben úgy találta a Velencei Bizottság, hogy a miniszter teljes mérlegelési jogkörrel rendelkezik a „címzetes felsőbbbírósági bíró” cím megadására („a miniszter adományozhat”) – Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára, de az OKBT Személyi Tanácsának bevonása nélkül – a kiváló, magasabb bírói beosztásra alkalmas, illetve kiválóan alkalmas minősítés és az adott bírósági szinten tényleges bírói gyakorlattal eltöltött legalább tizenkét év után - beszámítva a magasabb szintű bíróságon bírói szolgálati viszonyban töltött időt is – a közigazgatási törvényszék közigazgatási bírájának [a Kbtv. 83. § (1) bekezdés első fordulata].

Az első fordulat szerint (tizenkét éves bírói gyakorlatot követően) a miniszter csak azoknak a bírácoknak adhatja a címet, akiknek munkáját „kiválóan” értékelték. A törvény azonban nem mond semmit az ilyen bírák értékelési feltételeiről (Mikor? Ki? Milyen időtartam alatt?). Az sem világos, hogy miért nem vesz részt az eljárásban annak a bíróságnak az elnöke, amely szinten a bíró dolgozik.

Annak megengedése, hogy a miniszter, mint a végrehajtó hatalom tagjai megválaszthassák, mely bírák részesüljenek megkülönböztetésben a magasabb javadalmazás kapcsán, aggodalmat vet fel a bírói függetlenséggel kapcsolatban (bírói függetlenség elve).

A bíró javadalmazását törvényben kell megállapítani, és egyenlőnek kell lennie az azonos feladatokat ellátó összes bíró számára; különbségek létezhetnek a szolgálati idő, a bírósági

³² Az Átv. 4. § (1) bekezdése szerint a meglévő közigazgatási bíróságok és munkaügyi bíróságok bírái, akik az előírt határidőn belül nem kérték az áthelyezést, ugyanazon a szinten tartják bírósági státusukat a bíróságon.

szint vagy a törvény által egyértelműen meghatározott egyéb okok alapján, de nem a törvény által a végrehajtó hatalom tagjának fenntartott egyedi döntés eredményeként.

A Velencei Bizottság fenntartotta fenntartásait a bírói tiszteletbeli címekkel kapcsolatban, még akkor is, ha azok nem járnak pénzügyi előnyökkel.

2. A belső szervezetrendszeren belüli függetlenség, valamint a bírósági elnökök hatásköre.

E fejezetben a Közigazgatási Felsőbíróság Elnökének hatásköreit és az ügyelosztást vizsgálta a Bizottság.

Magyarország Alaptörvényének 26. cikkének (2) bekezdése értelmében a bírák „csak a törvénynek vannak alárendelve”.

A testület e fejezetnél abból indult ki, hogy ez az elv védi a bírákat az indokolatlan külső befolyástól, melynek érvényesülnie kell az igazságszolgáltatáson belül is. Az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségéről szóló jelentésében a Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy „belső bírósági függetlenség elve azt jelenti, hogy az egyes bírák függetlensége nem egyeztethető össze a bírák alárendeltségi viszonyával a bírósági döntéshozatali tevékenységük során”³³. Az igazságszolgáltatás hierarchikus szervezete, amely a bírákat bírósági döntéshozatali tevékenységük alatt alárendeli a bíróságok elnökeinek vagy magasabb rendű intézményeknek, egyértelműen megsértene ezt az elvet.

A közigazgatási bíróságok elnökei, különösen a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke erős hatásköröket gyakorol e tekintetben is. A már említett kérdések mellett a következő kérdések tűnnek aggályosaknak:

- összehívja az összbírói értekezletet [7. § (2) bekezdés];
- kinevezi közigazgatási bírói tanács két teljes jogú tagját, amikor személyzeti tanácsként jár el [8. § (4) bekezdés];
- személyesen részt vehet, vagy delegálhat valakit az összes közigazgatási bíróság közigazgatási bírói tanácsának valamennyi ülésére [9. § (3) bekezdés], valamint tagja az OKBT Személyi Tanácsának és Igazgatási Tanácsának (14. §);
- felhatalmazást kap az OKBT összehívására és elnöki tisztere (26. §), és szavazategyenlőség esetén döntő szavazata van (27. §); az OKBT Személyi Tanácsának elnöke is (28. §);
- meghatározza az ügyek kiosztásának sorrendjét, és megindíthatja az egységesítési eljárást, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát;
- dönt a bíróság szervezeti és működési szabályzatának tartalmáról (34. §);
- a költségvetés tekintetében a legszélesebb hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási bírósági rendszerben (30–33. §);
- fontos szerepet játszik az összes kinevezett bíró (beleértve a közigazgatási bíróságok vezetőit is) kiválasztásában [47. § (4) bekezdés, 73. § (2) bekezdés];
- létrehozza a képzési programot a közigazgatási bírósági alkalmazottak számára (40. §).

Ezek a hatáskörök önmagukban nem vethetnek fel az igazságszolgáltatás függetlenségével és a hatáskörök elosztásával összefüggésben problémákat, azonban, amikor együtt, összességében tekint a Velencei Bizottság rájuk, mindenképp a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének az Országgyűlés általi megválasztásával és az igazságügyi miniszter széles hatáskörével együtt, akkor ezek a hatáskörök mégis kérdéseket vethetnek fel. Hasznos lenne – a Velencei Bizottság álláspontja szerint – megvizsgálni az elnök hatásköreinek ellensúlyozásának eszközeit a bírák vagy választott képviselőik, a közigazgatási bírói

³³ CDL-AD(2010)004, § 82.15

tanácsok és/vagy az OKBT részvételével a különböző kérdések kezelésében. Ezenkívül a miniszter döntéseihez hasonlóan az elnök döntéseinek bírósági felügyelete is elképzelhető lehet, ha a döntések egy személy jogait vagy érdekeit érintik.

Az ügyek elosztásával kapcsolatosan megfogalmazták, hogy a kiszámítható és átlátható, előre meghatározott ügyelosztási rend nem csak a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróságok garantálásának kulcsa, amint azt az EJEE 6. §-a előírja, hanem a bírák egyéni függetlenségének (bírói függetlenség) garantálása is.

Ebben az összefüggésben – hangsúlyozza a vélemény – különös figyelmet kell fordítani arra, hogy általános kritériumokat kell megállapítani az ügyelosztási rend meghatározásakor, ugyanis ezzel kapcsolatban megemlítették példaként, hogy egy kevésbé hierarchikus struktúrában ez az előjog egy bírákból álló testületre maradhatna, például a közigazgatási bírói tanácsra.

Ebből a szempontból kérdéseket vehet fel az a tény, hogy a bírósági elnököket lehet felelőssé tenni az ügyelosztási rend „terv” elkészítéséért. Mindezt javasolták, hogy az ügyelosztási rend szabályozását vizsgálják felül a Velencei Bizottság által már Magyarországnak címzett vonatkozó ajánlások fényében.

Összességében elmondható, hogy a Velencei Bizottság mélyrehatóan megvizsgálta a Magyarország által választott, bevezetni kívánt új közigazgatási bírósági rendszert a bírói függetlenségének és a hatalmi ágak elválasztásának meglévő elveinek és normáinak tükrében, amely elemzése a két törvény egyedi rendelkezésein túlmenően különös hangsúlyt fektetett a rendelkezések halmozott hatására, az ország által elfogadott nagyszabású alkotmányos és jogalkotási intézkedések nyomán a magyar jogrendszert irányító jogi kereteket az elmúlt évtizedben.

Az új külön rendszer létrehozásának elve a közigazgatási jog területén, mint az az elemzés elején már említésre került, az a nemzeti jogalkotó szuverén jogába tartozik, és teljes mértékben összhangban áll az európai normákkal és gyakorlattal.

Ezenkívül dicséretet érdemelt – a Velencei Bizottság szerint – az új közigazgatási bíróságokba beilleszteni kívánt valamennyi jelenlegi közigazgatási bíró áthelyezésének garantálása, valamint a közigazgatási bírói álláshelynek megnyitása a közigazgatásban jelentős tapasztalattal rendelkező egyének számára.

Ugyanakkor a közigazgatási bíróságok számára elfogadott szervezeti és igazgatási modellnek vannak ugyanolyan hátrányai, mint annak, amelyet a 2011-ben elfogadott jogszabályok alapján választottak ki a rendes bíróságok szervezete és igazgatása céljából, és amelyek miatt kritika is érte Magyarországot a Velencei Bizottság korábbi elemzéseiben is.

A Velencei Bizottság felkérte a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül a benyújtott jogszabályokat az értékelése során, és annak eredményeként vegye figyelembe különösen az alábbi ajánlásokat:

- a közigazgatási bírói pályázati eljárás módosítása azzal a céllal, hogy kritériumokat írjon elő a miniszter számára az Országos Közigazgatási Bírói Tanács Személyi Tanácsa által megállapított jelöltek rangsorának megváltoztatására, és vezesse be a változás jóváhagyásához szükséges tanácsi beleegyezésének követelményét, és teremtsen meg a bírósági jogorvoslat lehetőségét, amely lehetővé teszi a jelöltek számára a miniszter döntésének megtámadását; szigorúbb és pontosabb jogi keretek kidolgozása a miniszter pályázat eredménytelennek nyilvánítási döntése vonatkozásában;
- megvizsgálni a „bírák” komponens megerősítésének lehetőségét az Országos Közigazgatási Bírói Tanács Személyi Tanácsán belül;
- a bíróságok vezetőinek kinevezésére vonatkozó eljárás módosítása oly módon, hogy a miniszter végleges döntésében ugyanolyan módon vonja be az Országos Közigazgatási

Bírói Tanács Személyi Tanácsát, mint a bírák kezdeti kinevezését, és a határozat elleni bírósági jogorvoslatért;

- a Közigazgatási Felsőbíróság elnöki posztjára jelentkezők kiválasztási kritériumai között rendelkezzen a bírói munkában meglehetősen kiterjedt (pl. legalább öt éves) tapasztalat követelményéről;
- meghatározni az elnökök – köztük a Közigazgatási Felsőbíróság Elnökének – előjogait ellensúlyozó eszközöket a bírák vagy választott képviselőik, a közigazgatási bírói tanácsok és/vagy az Országos Bírói Tanács erőteljesebb bevonásával a különböző kérdések kezelésébe; jogorvoslati lehetőség biztosítása az elnök bizonyos kötelező erejű határozatai ellen.

A Kormány felkérésére tehát a Velencei Bizottság megvizsgálta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt. Trócsányi László igazságügyi miniszter hangsúlyozta, hogy a Kormány kész megfontolni a Velencei Bizottság szakmai észrevételeit és az elfogadott törvények módosítására vonatkozó javaslatait.

Ennek eredményeképpen 2019. március 12-én Hende Csaba, Völner Pál és Gulyás Gergely Fideszes képviselők benyújtották a T/5241. számú törvényjavaslatot, mely a Velencei Bizottság véleménye alapján olyan további garanciákat, pontosításokat fogalmaz meg, amelyek még inkább elősegítik azt, hogy a közigazgatási bírósági szervezet betölthesse rendeltetését 2020. január 1-jétől. A törvényjavaslatához Nyitrai Zsolt Fideszes képviselő március 26-án előterjesztőként csatlakozott.

A 19 szakaszból álló törvényjavaslat három törvényt módosít:

- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bsz.)
- a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (Kbtv.)
- a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt (Átmtv.).

	Érintett jogszabály	Módosítás szövege	Indokolás
1.§	Bsz. 114.§ (1) bekezdés	A Kúria elnökét az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább öt éves bírói szolgálati viszonyal rendelkező bírák közül választja az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint. A bírói szolgálati jogviszony számításakor a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybíróként, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalában főtanácsadói munkakörben szerzett tapasztalatot is figyelembe kell venni.	Az alkotmánybíráskodás és a bíráskodás tevékenysége sokrétű összefüggéseire és hasonlóságaira tekintettel indokolt annak biztosítása, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybírói és az alkotmánybírói főtanácsadói tapasztalatot a Kúria elnökének megválasztása során bírói tapasztalatként ismerje el a jogalkotó.
2.§	Kbtv. 25.§ (2) bekezdés i) pont	Az OKBT i) dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja a miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetővel, vagy az OKBT tagjával szemben merül fel	Az Országos Közigazgatási Bírói Tanács, mint a bírói önigazgatás központi testülete működésének függetlensége szempontjából további garanciát jelent, hogy ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja az OKBT tagjával szemben merül fel, az OKBT dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről. Hasonlóképpen az OKBT dönt a módosítás értelmében a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, ha a

			<p>feyelmi vétség elkövetésének gyanúja a miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetővel szemben merül fel, további garanciát teremtve a bírósági vezetők és a miniszter viszonyában.</p>
3.§	Kbtv. 27.§ (1) bekezdés	<p>Az OKBT évente legalább négy ülést tart. Az ülésen tanácskozási joggal jogosultak részt venni a közigazgatási törvényszékek elnökei.</p>	<p>Az OKBT független működésének további biztosítékaként a módosítás - a korábbi állandó meghívotti minőség helyett - az igazságügyért felelős miniszter meghívását opcionálissá teszi az OKBT üléseire.</p>
	Kbtv. 27.§ (5) bekezdés	<p>Az OKBT elnöke azt, akinek véleménye megismerését a tárgyalat napirendi pont szempontjából fontosnak tartja, így különösen a minisztert az ülésre meghívhatja.</p>	
4.§	Kbtv. 28.§ (1) bekezdés	<p>(1) Az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, tíz tagjából a) hatot az OKBT saját tagjai közül választ, b) nem bíró tagjaivá a kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyek közül egyet-egyét kér fel ba) az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, bb) a legfőbb ügyész, bc) a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter, bd) a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke három évre.</p>	<p>A módosítás megerősíti azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok.</p>
	Kbtv. 28.§ (9) bekezdés	<p>(9) Az OKBT Személyi Tanácsa határozatképes, ha az elnök, valamint öt bíró és három nem bíró tag jelen van. Határozatképtelenség esetén nyolc napon belül megismételt ülést kell tartani, amely határozatképes, ha azon az elnök és legalább öt tag jelen van.</p>	
5.§	Kbtv. 34.§	<p>34. § (1) A közigazgatási bíróság szervezeti és működési szabályzatára vonatkozó javaslatot a hivatalvezető készíti elő. (2) Az (1) bekezdés szerinti javaslatot a közigazgatási bírói tanács véleményezi. Ha az elnök a közigazgatási bírói tanács véleményétől eltér, azt indokolni köteles. (3) A közigazgatási bíróság szervezeti és működési szabályzatát a közigazgatási bíróság elnöke adja ki.</p>	<p>A bírói önkormányzati jelleg erősítése érdekében a módosítás szerint a miniszternek a közigazgatási bíróságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban nem lesz hatásköre, azt a közigazgatási bíróságok elnökei a bírói tanácsok aktív közreműködésével adják ki.</p>
6.§	Kbtv. 44.§	<p>44. § (1) A Közigazgatási Felsőbíróság elnökét az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább ötéves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül választja az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint. A</p>	<p>Az alkotmánybíráskodás és a bírósági tevékenysége sokrétű összefüggéseire és hasonlóságaira - első sorban azok azonos szabadságfokára, valamint a bírák közötti párbeszéd elvére - tekintettel indokolt annak biztosítása, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként,</p>

		<p>bírói szolgálati jogviszony számításakor a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybíróként, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalában főtanácsadói munkakörben szerzett tapasztalatot is figyelembe kell venni.</p> <p>(2) Nem választható a Közigazgatási Felsőbíróság elnökévé,</p> <p>a) aki fegyelmi vagy - a magánvádas és pótmagánvádas eljárást kivéve - büntetőeljárás hatálya alatt áll,</p> <p>b) aki fegyelmi büntetés hatálya alatt áll,</p> <p>c) akivel szemben eljárás van folyamatban a bírói alkalmatlanságának megállapítása iránt vagy</p> <p>d) akinek a bírói szolgálati viszonya törvény alapján szünetel.</p> <p>(3) A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása során a Bszi. Kúria elnökének megválasztására vonatkozó szabályait megfelelően alkalmazni kell. Ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megbízása a 45. § (1) bekezdés b)-f) pontjában meghatározott okból szünet meg, a köztársasági elnök harminc napon belül tesz javaslatot a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének személyére.</p> <p>(4) A Közigazgatási Felsőbíróság elnöke az elődje megbízásának megszűnését követő napon, vagy ha elődje megbízásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásának napján lép hivatalba.</p>	<p>főtanácsadóként, valamint az alkotmánybírói és az alkotmánybírói főtanácsadói tapasztalatot a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása során bírói tapasztalatként ismerje el a jogalkotó, ezzel a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztási feltételei megegyeznek.</p>
7.§	Kbtv. 47.§ (6) bekezdés	<p>(6) Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elvének biztosítása érdekében, ha a közigazgatási bíró megítélése szerint a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének valamely, őt közvetlenül érintő igazgatási intézkedése bírói függetlenségének sérelmét eredményezte, ennek megállapítását az intézkedés tudomására jutásától számított harminc napon belül – de legkésőbb az intézkedés kibocsátásától számított kilencven napon belül – a szolgálati bíróságtól kérheti.</p>	<p>A bírói függetlenség magyar jogban eddig nem ismert további garanciájaként szükségesnek mutatkozik egy olyan sajátos jogorvoslati mechanizmus intézményesítése, amely lehetővé teszi a közigazgatási bíró számára, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyes igazgatási intézkedéseivel szemben szolgálati bírósághoz forduljon.</p>
8.§	Kbtv. 50.§	<p>50. § (1) A Közigazgatási Felsőbíróság másodelnökévé az a határozatlan időre kinevezett közigazgatási bíró nevezhető ki, aki</p> <p>a) legalább ötéves bírói szolgálati</p>	<p>A módosítás a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztási feltételeire figyelemmel pontosítja a Közigazgatási Felsőbíróság másodelnöke, a közigazgatási törvényszék elnöke és másodelnöke</p>

	<p>viszonnal rendelkezik a 44. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint, vagy</p> <p>b) legalább tízéves – a (2) bekezdésben meghatározott – közigazgatási jogi szakterületen szerzett joggyakorlati idővel rendelkezik.</p> <p>(2) Az (1) bekezdés b) pontja alkalmazásában közigazgatási jogi szakterületen szerzett joggyakorlati időnek minősül a jogi szakvizsga letételét követő</p> <p>a) hatósági jogalkalmazói tevékenység, valamint annak közvetlen irányítása, a közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránti perekben, illetve közigazgatási perekben a hatóság képviselése,</p> <p>b) igazságügyi alkalmazottként közigazgatási ügyszakban kifejtett tevékenység,</p> <p>c) ügyészként, ügyészségi alkalmazottként, ügyvédként, jogtanácsosként közigazgatási jogvitákhoz kapcsolódóan kifejtett tevékenység,</p> <p>d) az Allami Számvevőszéknél, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál a hatósági jogalkalmazói tevékenység külső ellenőrzéséhez, vagy közigazgatási jogvitákhoz kapcsolódóan kifejtett tevékenység,</p> <p>e) a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben, közigazgatási jogvitákhoz kapcsolódóan kifejtett igazságszolgáltatási tevékenység,</p> <p>f) közigazgatási eljárásjogi vagy közigazgatási perjogi jogszabály előkészítésében, valamint véleményezésében való részvétel időtartama.</p> <p>(3) A Közigazgatási Felsőbíróság másodelnökét pályázat nélkül a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.</p> <p>(4) A Közigazgatási Felsőbíróság másodelnökének jogállására a Kúria elnökhelyettesére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.</p> <p>(5) A Közigazgatási Felsőbíróság másodelnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét akadályoztatása esetén teljes jogkörrel helyettesíti, és ellátja a Közigazgatási Felsőbíróság szervezeti és működési szabályzata szerint hatáskörébe utalt igazgatási feladatokat.</p>	<p>kinevezési feltételeit, azonban a szabályozás tartalmán ezen túlmenően nem változtat.</p>
--	---	--

9.§	Kbtv. 52.§ (1) bekezdés	(1) A közigazgatási törvényszék elnökévé vagy másodelnökévé az a határozatlan időre kinevezett közigazgatási bíró nevezhető ki, aki a) legalább öt éves bírói szolgálati viszonytal rendelkezik a 44. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint, vagy b) legalább öt éves – az 50. § (2) bekezdésében meghatározott – közigazgatási jogi szakterületen szerzett joggyakorlati idővel rendelkezik.	
10.§	Kbtv. 68.§ (3) bekezdés	(3) A pályázati eljárást a 69-72/A. §-ok szerint kell lefolytatni.	A módosítás többletgaranciákat irányoz elő a pályázati eljárásban, amelyek törvényszövegen belüli elhelyezésének módja szükségessé teszi a §-ban foglalt technikai pontosítást.
11.§	Kbtv. 71.§ (3) bekezdés	(3) A meghallgatás során különösen a pályázó szakmai felkészültségét, kifejezőmódját, valamint döntésképeségét és lényeglátását kell értékelni.	
12.§	Kbtv. 72.§ (2) bekezdés	(2) Ha a miniszter a meghallgatást követően, az 71. § (3) bekezdésében meghatározott szempontok alapján nem ért egyet az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsorral, azt írásbeli indokolás mellett megváltoztathatja és a megváltoztatott rangsor alapján első helyre került a) nem bírói jogállású személy kinevezési javaslatát - mellékelve az OKBT Személyi Tanácsa által megállapított rangsort és a rangsor megváltoztatásának indokait is -, a köztársasági elnöknek felterjeszti, és a köztársasági elnöki kinevezés után beosztja az elnyert közigazgatási bírói álláshelyre, b) bírói jogállású személy esetén dönt a bírónak az elnyert közigazgatási bírói álláshelyre való beosztásáról.	A jogbiztonság szintjének emelése, a pályázati eljárások kiszámíthatóságának és átláthatóságának fokozása érdekében a módosítás meghatározza azokat a kiemelten fontos bírói kvalitásokat, amelyeket a miniszter a meghallgatás során figyelembe vesz. Ezeknek a szempontoknak a rangsortól eltérő miniszteri döntés indokolásában is meg kell jelennük.
	Kbtv. 72.§ (6) bekezdés	(6) A miniszter (2) bekezdés szerinti írásbeli indokolása kiterjed a meghallgatás okára, továbbá a mérlegelés és a döntés szempontjaira.	
	Kbtv. 72.§ (7) bekezdés	(7) A miniszter a (2) és (4) bekezdése szerinti indokolást az OKBT Személyi Tanácsának az ott megjelölt intézkedésével egyidejűleg tájékoztatásul megküldi.	
13.§	Kbtv. 72/A.§	72/A. § (1) A miniszter a 70. § (7) bekezdése szerinti pályázókat értesíti a pályázat eredményéről. Ha nem az első helyre rangsorolt pályázót terjeszti fel, illetve osztja be, a 72. § (6) bekezdése szerinti indokolást a miniszter egyidejűleg megküldi.	A bírói pályázatok eredményével szemben a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény szerint előterjeszhető jogorvoslat szabályait kiegészíti és hozzáigazítja a Kbtv. pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezéseiseihez, ezzel emelve a miniszter pályázati

		<p>(2) A miniszter a bíró beosztására vonatkozó határozatát a közigazgatási bíróságok központi honlapján közzéteszi.</p> <p>(3) Eredményes pályázat esetén a nyertes pályázó kinevezéséről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételétől, vagy a nyertes pályázó beosztásáról szóló határozatnak a (2) bekezdés szerinti közzétételétől számított 15 napos jogvesztő határidőn belül 70. § (7) bekezdése szerinti pályázó a pályázat eredményével szemben kifogással élhet, ha</p> <p>a) a nyertes pályázó esetében a bíróvá történő kinevezés törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn,</p> <p>b) a nyertes pályázó a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek nem felel meg, vagy</p> <p>c) a miniszter indokolási kötelezettségének nem tett eleget, vagy az indokolása nem felel meg a 72. § (6) bekezdésben foglalt követelményeknek.</p> <p>(4) A kifogást a miniszternél írásban kell benyújtani, aki azt 5 munkanapon belül megküldi az elsőfokú szolgálati bíróságnak.</p> <p>(5) A szolgálati bíróság a kifogás tárgyában 15 napon belül dönt. Ha a szolgálati bíróság megállapítja, hogy a (3) bekezdésben foglalt és a kifogást előterjesztő pályázó által állított valamely körülmény fennáll, az erre vonatkozó megállapító végzését közli a kifogást előterjesztő pályázóval, valamint a miniszterrel és a köztársasági elnökkel. A szolgálati bíróság a kifogás alaptalansága esetén a kifogást elutasítja, és végzését közli a kifogást előterjesztő pályázóval, valamint a miniszterrel.</p> <p>(6) A szolgálati bíróság végzésével szemben jogorvoslatnak nincs helye</p>	<p>eljárásban betöltött feladata feletti kontroll szintjét.</p>
14.§	Kbtv. 76.§	<p>76. § (1) A közigazgatási bírósági vezetői pályázat elbírálása során a közigazgatási bírói pályázatra vonatkozó rendelkezéseket az e §-ban meghatározott kiegészítésekkel kell megfelelően alkalmazni.</p> <p>(2) A miniszter közigazgatási bírósági vezetői pályázati eljárásban az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázókat meghallgatja.</p> <p>(3) A pályaműben, illetve a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok</p>	<p>A bírósági vezetői kinevezések objektivitásának fokozása érdekében a módosítás pontosan meghatározza, hogy a pályaműben, valamint a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok megvalósításának ütemezésén túl milyen bírósági vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni.</p>

		<p>megvalósításának ütemezésén túl az alábbi bírósági vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni:</p> <p>a) a szakmai feladatok magas szintű ellátása, magas szintű szakági tudás,</p> <p>b) a bírósági igazgatási folyamatok, tevékenységek ismerete,</p> <p>c) az időszerű ítélkezés támogatása,</p> <p>d) az ítélkezési tevékenység szakmai színvonalának fejlesztése,</p> <p>e) az irányítása alá tartozó személyek szakmai együttműködésének támogatása,</p> <p>f) az ítélkezési tevékenység és az igazgatási folyamatok folyamatos értékelése, elemzése,</p> <p>g) a bírói hivatáshoz tartozó értékrend hiteles képviselése és az ítélkezési tevékenységhez kapcsolódó attitűdök átadásának módja,</p> <p>h) kommunikáció és szakmai együttműködés, problémamegoldás, és</p> <p>i) elkötelezettség és szakmai felelősségvállalás a szakmai fejlődésért</p>	
15.§	Kbtv. 61.§	Nem lép hatályba a Kbtv. 61. § (5) bekezdés d) pontja.	Figyelemmel arra, hogy a módosítás értelmében a bírói önzagatási jelleg erősítése érdekében a miniszternek a közigazgatási bíróságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban nem lesz hatásköre, indokolt az utaló szabály hatályba nem lépéséről rendelkezni.
16.§	Ámtv. 1.§ (5) bekezdés	(5) A Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnöke a Kúria elnökét megillető javadalmazásban részesül, és munkáját a Kúrián működő ötfős titkárság segíti, amelynek személyi és tárgyi feltételeit a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséig a Kúria biztosítja. A Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnöke személyvédelemre nem jogosult.	A módosítás a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztásától hivatalba lépéséig terjedő időszakra vonatkozó jogállási szabályokat pontosítja.
17.§	Ámtv. 10.§ (2) bekezdés	(2) A véleményező bizottság elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnöke, tíz tagjából a) hatot a 2. § (1) bekezdése szerinti nyilatkozatot tett, legalább kiválóan alkalmas minősítésű, határozatlan időre kinevezett bírák közül a miniszter sorsol ki, azzal, hogy három bíró tagjának a Kúrián szolgálatot teljesítő bírák közül kell kikerülnie, b) nem bíró tagjaivá a kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal	A módosítás a 4. §-ban foglaltakkal összhangban megerősíti azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok.

		rendelkező személyek közül egyet-egyét kér fel ba) az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, bb) a legfőbb ügyész, bc) a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter, bd) a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke.	
	Átmtv. 10.§ (7) bekezdés	(7) A véleményező bizottság határozatképes, ha az elnök, valamint öt bíró és három nem bíró tag jelen van. Határozatképtelenség esetén nyolc napon belül megismételt ülést kell tartani, amely határozatképes, ha azon az elnök és legalább öt tag jelen van.	
18.§		E törvény 1-9. §-a, a 14-15. §-a az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.	Sarkalatosági záradék.
19.§	Záró rendelkezések	(1) Ez a törvény – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba. (2) Az 1. alcím 2020. január 1. napján lép hatályba. (3) A 2. alcím 2019. december 31. napján lép hatályba.	Hatályba léptető rendelkezések.

A törvényjavaslatot az Igazságügyi bizottság március 18-án vette tárgysorozatba. Az előterjesztés általános vitájára az Országgyűlés március 20-i ülésnapján került sor. A vita során elsőként Hende Csaba, a törvényjavaslat előterjesztőjének nyitóbeszéde hangzott el, 15 perces időtartamban. Ennek során kifejtette, hogy az igazságszolgáltatási szervezeti reform kidolgozásakor fontosnak tartották minden olyan szakmai vélemény meghallgatását és megfontolását, amely támogathatja ennek a szabályozásnak a legitimitációját és nemzetközi elfogadottságát. E cél vezérelte Trócsányi igazságügyi miniszter urat is, amikor a Kormány nevében a Velencei Bizottság állásfoglalását kérte. Képviselő úr elmondta, hogy a Bizottság raportőrei február 4-én és 5-én tettek látogatást hazánkban. A német és az osztrák alkotmánybíróság bírái, a francia és portugál jogtudósok alkotta delegáció magas szintű szakmai munkát végzett. Előzetes véleményüket március 4-én küldték meg a kormánynak.

A Velencei Bizottság nem kifogásolta a magyar jogalkotó azon döntését, amely egy szervezetileg elkülönült közigazgatási bírósági rendszer felállítására vonatkozott. Üdvözölte azt a jogalkotói megoldást, amely lehetővé teszi, hogy a jelenleg közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok bírái kérelmükre automatikusan, a törvény erejénél fogva kerülhetnek át az új bírósági szervezetbe. Ennek hiányában pedig értelemszerűen a rendes bírósági szervezetben folytathatják munkájukat. A közigazgatási bíróságok igazgatásával kapcsolatos miniszteri hatáskörök vonatkozásában a Velencei Bizottság pozitívumként ismeri el a miniszter parlament előtti felelősségét. Elmondható hogy a Velencei Bizottság javaslatai korrekciós, kiegészítő jellegű javaslatoknak tekinthetők, amelyek a következő területekre vonatkoznak:

1. A bírói kiválasztási eljárásban az Országos Közigazgatási Bírói Tanács személyi tanácsa által felterjesztett rangsortól való eltérés feltételeinek pontosítása.
2. Az Országos Közigazgatási Bírói Tanács személyi tanácsában a bírói részvétel erősítése.
3. A bírói és bírósági vezetői pályázatok elbírálási eljárásainak közelítése.

4. A közigazgatási felsőbbíróság elnökével szemben támasztott választhatósági feltételek körében a tényleges bírói gyakorlat jelentőségének hangsúlyozása.

5. Az egyes igazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslat.³⁴

A benyújtott törvényjavaslatához 10 képviselői módosító javaslatot nyújtottak be: kilencet Dr. Keresztes László Lóránt és Schmuck Erzsébet LMP-s képviselők, egyet Dr. Varga László MSZP-s képviselő.³⁵ A részletes vitára március 25-26-án került sor. A vitát lefolytató Igazságügyi bizottság egyetlen képviselői módosító javaslatot sem fogadott el. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat 7 módosítópontból áll:

- kettő kodifikációs pontosítás
- kettő szövegpontosítás
- kettő nyelvhelyességi és szerkesztési módosítás
- a sarkalatosági záradékban megjelölt rendelkezések körének pontosítása.³⁶

A Törvényalkotási bizottság március 28-án folytatta le eljárását. Ennek során megtárgyalta a törvényjavaslatot, valamint értékelte az ahhoz benyújtott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot, és arról állást foglalt. A TAB a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat valamennyi pontját támogatta, melyről összegző módosító javaslatot nyújtott be.

A bizottsági jelentések és összegző módosító javaslat vitájára az Országgyűlés április 1-i ülésnapján került sor, az összegző módosító javaslat elfogadására és a zárószavazásra szintén ezen az ülésnapon került sor. A köztársasági elnök április 8-án írta alá az elfogadott törvényt.

Összességében látható tehát, hogy a törvény számos vonatkozásban eleget tett a Velencei Bizottság észrevételeinek. Ennek ellenére Gulyás Gergely, Miniszterelnökséget vezető miniszter a 2019. május 30-i Kormányinfón bejelentette, hogy a Kormány határidő nélkül elhalasztja a közigazgatási bírósági rendszer bevezetését, mert még a gyanúját is szeretné elkerülni, hogy Magyarországon bármi probléma állhat fenn az igazságszolgáltatás függetlenségével összefüggésben.

4. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény elfogadásával összefüggő 15/2019. (IV. 17.) AB határozat

Az országgyűlés képviselők egynegyede – munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény (Módtv.) mellett – a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (Kbtv.) egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (Kbhtv.) egyes rendelkezései tartalmi okokból történő, valamint e törvények egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. A testület 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság mondott határozatában több csomópontban vizsgálta az indítványokat, így az obstrukció és annak megakadályozása, az ún. parlamenti patkóból történő ülésvezetés (ezzel összefüggésben a pultitusra történő feljutás megakadályozása, a rendészeti jogkör), a jegyzők közreműködése, valamint a „kártya nélküli üzemmód”.

4.1. Az obstrukció és annak megakadályozása

Az obstrukció jogirodalmi megjelenítését követően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a hazai alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – megfelelő garanciák

³⁴ Országgyűlési Napló. 8290-8294. o. Forrás: <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny190320.pdf/23006771-bd56-db6a-0feb-0ee4a94b7a0e>

³⁵ A módosító javaslatok az összefoglaló táblázatban szerepelnek.

³⁶ <https://www.parlament.hu/irom41/05241/05241-0013.pdf>

érvényesülése esetén, továbbá a konkrét szabály, vagy eset körülményeit gondosan mérlegelve – egyaránt igazolható lehet az egyes parlamentek arra irányuló törekvése, hogy a zavartalan és demokratikus működés biztosítása érdekében az obstrukciót megakadályozzák, vagy az ilyen célzatú képviselői magatartásokat keretek között tartásuk, esetleg fegyelmi előírásokkal szankcionálják”. A testület elvi élel mutatott rá, hogy „[a]z ilyen helyzetek kezelésére irányuló magatartásokkal szemben is alkotmányos elvárás, hogy az ne járjon sem az észszerű és demokratikus működés elvének, sem pedig [...] a képviselői jogok, vagy lényeges eljárási szabályok sérelmével. Ilyen esetben két lehetséges megoldás is szóba jöhet. Egyrészt – bár ez megakasztja magát a tényleges működést – sor kerülhet az adott ülés megszakítására, és az üléstermi rendnek a képvisellel rendelkező politikai erők egyeztetésén alapuló helyreállítása érdekében az adott parlament erre jogosult testületének vagy szervének összehívására (illetve, amennyiben szükséges a megfelelő és jogszerű rendészeti intézkedések megtételére). Másrészt viszont – amennyiben az nem párosul az Alaptörvény sérelmét okozó eljárással – a fennálló helyzet kezelése az ülés folytatása mellett sem kizárt”. Mindezekre tekintettel vizsgálta a testület az indítványozók által kifogásolt döntéshozatali módot, hogy az vajon megfelelt-e az alkotmányos elvárásoknak és a fentebb megjelenített szempontoknak.

4.2. Ülésvezetés

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapjának jegyzőkönyvéből kiderül, hogy ellenzéki képviselőcsoportokhoz tartozó, illetve független képviselők az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették a feljutást az elnöki emelvényre. Ebből kifolyólag az elnök a parlamenti patkóban található képviselői székéből nyitotta meg az ülést, a levezető elnök pedig szintén saját képviselői helyéről vezette az ülést. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) vonatkozó részei mérlegelési lehetőséget biztosítanak az ülést vezető elnök számára: „Amennyiben tehát a levezető elnök úgy ítéli meg, hogy az adott rendzavarás következtében az ülés szabályszerű levezetése nem vált lehetetlenné, annak felfüggesztésére, vagy berekesztésére – akár jogszerű fegyelmi intézkedések esetleges későbbi alkalmazása mellett, vagy annak ellenére – sem köteles. Önmagában az országgyűlés elnöke részére biztosított fegyelmi és rendészeti jogkörök megengedőbb (az országgyűlési képviselőkre, vagy a parlamenti munka folyamatosságára nézve adott esetben kedvezőbb) alkalmazása nem vezet közjogi érvénytelenségre.” Azaz a házszabályi rendelkezések szövegéből nem következik, hogy az ülés ne lenne vezethető máshonnan, mint az elnöki székéből, amennyiben az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak egyébként megfelel.

4.3. A jegyzők közreműködése

Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy „[a]z Ogytv. 5. § (2) bekezdése alapján az egyidejűleg az adott ülésen szolgálatot teljesítő jegyzők közül az egyik lehetőleg ellenzéki képviselőcsoportoz tartozik. Az ülésről készült hivatalos jegyzőkönyv tanúsága szerint az adott ülésen szolgálatot teljesítő mindkét jegyző kormánypárti képviselőcsoport tagja volt. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban [...] utal rá, hogy az indítványozók által hivatkozott rendkívüli körülmények ellenzéki képviselőcsoportoknak, a korábban elfogadott napirend szerinti ülés lebonyolításának megakadályozására irányuló magatartása miatt álltak elő. Erre utal az Országgyűlés által 2018. december 12-én közzétett sajtóközlemény is, miszerint »Az Országgyűlés elnöke – figyelemmel arra, hogy láthatóan az ellenzéki jegyzők egyike sem kívánta ellátni jegyzői feladatait – az országgyűlési törvény 5. § (2) bekezdésében foglalt jogkörével és felhatalmazásával élve két kormánypárti jegyzőt jelölt ki az ülésvezetésben történő közreműködésre.« Az indítványozók által hivatkozott törvényi rendelkezés a »lehetőleg« szófordulattal lehetővé teszi a házelnök számára, hogy szükség esetén az elsődlegesen követendő főszabálytól eltérően, kormánypárti jegyzőket kérjen fel a feladatok ellátásra. Mindezek alapján – az eset összes körülményeinek mérlegelésével – az

Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a vizsgált esetben a jegyzői kijelölésre nem visszaélészerűen, hanem kényszerítő okok következtében került sor, így az nem tekinthető a hivatkozott törvényi előírás megsértésének, ezáltal közjogi érvénytelenség megállapítását sem eredményezheti”.

4.4. Kártya nélküli üzemmód

A szavazások lebonyolításának az indítványozók által kifogásolt módja kapcsán, miszerint a támadott törvények elfogadása során szerintük a szavazó berendezések nem működtek „megfelelően”, mivel „a berendezések az egyes képviselői chipkártyákhoz hozzárendelt, ún. »kártyás« üzemmódban akkor működhetnek, ha a levezető elnök a saját kártyáját az elnöki széknél található berendezésbe szintén behelyezi. Mivel erre nem kerül(het) sor, a szavazógépek ún. „kártya nélküli” üzemmódban működtek, amit az indítványozók az említett törvényi rendelkezésben foglalt, a képviselői jogok személyesen történő gyakorlásának kötelezettségét főszabályként előíró rendelkezés (lehetséges) sérelmeként értelmeztek”. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott, hogy „a vonatkozó házsabályi rendelkezések a gépi szavazás alkalmazását, különösen pedig a szavazó berendezéseknek az indítványozók által »kártyásként« nevezett üzemmódban történő használatát sehol sem írják elő kötelező jelleggel”. A testület továbbá külön megvizsgálta, hogy feltárható-e olyan alkotmányos érdek, ami a „rendes” jogalkotási eljárásban kényszerítően igényelné az egyes törvényjavaslatok elfogadásának ilyen üzemmódban működő szavazógép használata révén történő lebonyolítását, illetve hogy az milyen viszonyban áll a képviselői jogok személyes gyakorlására vonatkozó előírással. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a demokratikusan megválasztott országgyűlési képviselők a népszuverenitás gyakorlói, aki felelősséggel tartoznak azért, hogy megfeleljenek a személyes közreműködésre vonatkozó elvárásnak. A testület végkövetkeztetésében arra jut, hogy „[a] jegyzőkönyv tanúsága szerint mind az Országgyűlés 2018. december 12-i ülése határozatképes volt, mind pedig az indítványokban érintett három törvény elfogadása során sor került az annak érvényességéhez szükséges számú – a négy szavazás során egyébként egymástól is eltérő arányú – szavazat leadására. A fentiekből következően, az indítványozók vonatkozó érvei alapján sérelem nem [...] megállapítható”. (A támadott törvények egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességére irányuló indítványelemeket az Alkotmánybíróság elkülönítette, így azokról megjelenített határozatában nem döntött.)

5. A vonatkozó törvények alkotmányosságát eldöntő 22/2019. (VII. 5.) AB határozat

55 országgyűlési képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezett a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (Átmtv.) egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítása céljából. Az Alkotmánybíróság a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban az indítványokat elutasította, illetve visszautasította.

Az indítványozók a kellő felkészülési idő, a hatalommegosztás, illetve az ítélező bírók pártatlansága és befolyástól mentes döntéshozatala követelményének sérelmét állították a két törvény vonatkozásában.

5.1. A kellő felkészülési idő

A *kellő felkészülési idő* követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság az indítványok alapján több vonatkozásban is vizsgálódott.

Elsőként megállapította, hogy amennyiben új szervezetrendszer jön létre, akkor annak felállításához „nem elégséges a létrehozó törvény hatálybalépése, gondoskodni kell a szervezetrendszer tényleges működéséhez szükséges fizikai körülmények (pl. elhelyezés,

közszolgáltatókkal való szerződéskötés, informatikai rendszer kialakítása stb.) megteremtéséről, a személyi állomány összeállításáról, felkészüléséről, a működéshez szükséges adminisztratív keretek biztosításáról is (szervi igazgatási feladatok). A feladatok egy része jogszabályi – többségében törvényi – szabályozást igényel, míg mások belső igazgatás révén végezhetőek el”. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a két törvény előkészítését esetlegesen nem előzte volna meg széles körű szakmai előkészítés, és az időben is rövid lett volna, nincs közvetlen összefüggésben a felkészülési idővel, mivel az előkészítő munka csak egy lépés a jogalkotás folyamatában. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezetre vonatkozó szabályozás előkészítése sem rövid idő alatt zajlott. Rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a jogszabály előkészítése és megalkotása, ennek során a szakmai és politikai döntések, a normaszöveg-szerkesztés és döntéshozatal összetett folyamat, melyet sem egyes elemeiben, sem összességében a felkészülési idővel kapcsolatban nem lehet vizsgálni és értékelni alkotmányjogi szempontból”.

Az Alkotmánybíróság a felkészülési idő hiányát abban a vonatkozásban sem tartotta megállapíthatónak, hogy a jogalkotó az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítására alig több mint egy év felkészülést biztosított. Ennek oka a 22/2019. (VII. 5.) AB határozat szerint az, hogy „a szabályozás a közigazgatási bírósági szervezet önállóvá tételére, nem pedig egy előzmények nélküli szervezet felállítására vonatkozik”, továbbá az Átmtv. is szabályozta az átmeneti időben szabályozza a működés megkezdéséhez szükséges lépéseket.

Az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban sem osztotta az Alkotmánybíróság az alkotmányossági aggályokat: a testület szerint az, hogy egyes feladatokkal összefüggésben „alkotmányossági, esetleg szakmai vita van, önmagában nem befolyásolja a felkészülési idő megítélését”.

A kellő felkészülési idővel kapcsolatban az Alkotmánybíróság szerint nem aggályos az sem, hogy a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűntek volna, és 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem lett volna közzétehető. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis „a bírónak tudnia kell értelmezni az alkalmazandó jogszabályokat elvi határozatok és elvi bírósági döntések nélkül is”. Hasonlóan vélekedett a testület a folyamatban levő ügyek átvételének kérdéséről is. A Velencei Bizottság szerint azonban ez a helyzet „kételyeket vetett fel a jogbiztonsággal kapcsolatban”.

5.2. A hatalommegosztás elve

Alkotmányossági aggály merült fel a *bíróságok igazgatására* vonatkozó egyes követelményekkel kapcsolatban is, ezeket azonban az Alkotmánybíróság szintén nem osztotta.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a bírói függetlenséget alapvetően a bírók jogállására vonatkozó szabályozás biztosítja, e követelménnyel nem azonosítható a bíróságok funkcióspecifikus tevékenységének keretet adó bírósági szervezet teljes igazgatási függetlensége”. „Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a bírósági szervezet függetlensége nem korlátlan, a bírósági szervezet az állam része, a bíróságok létesítése és fenntartása az állam feladata, vagyis a bíróságok működéséhez szükséges más hatalmi ágakkal való együttműködés (idetartozik a szervezet létrehozása és a működés feltételeinek biztosítása)”. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a történeti alkotmány vívmánya „az az elvi megkülönböztetés, amely az ítélező tevékenységet elválasztotta a bíróságokra mint szervezetekre irányuló külső igazgatástól”.

Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a Velencei Bizottság állásfoglalásával is, ami a Kormány felkérésére történt vizsgálat alapján született. A 2019. március 15–16-án

tartott plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás [CDL-AD(2019)004] indítvány szempontjából releváns megállapításait is összefoglalta az Alkotmánybíróság. Ezekből idézve:

- „A Velencei Bizottság támogatja, hogy független bírói testületek meghatározó befolyással rendelkezzenek a bírók kinevezéséről és előmeneteléről szóló döntéseket illetően, így biztosítva a bírók és a bíróságok függetlenségét, mindazonáltal nem zárja ki az olyan rendszereket, amelyek e döntéseket a törvényhozásnak felelős igazságügyi miniszterre telepítik, amennyiben hatékony garanciák biztosítják, hogy a rendszer működése ne lehessen negatív hatással a bírói függetlenségre. Fontosak a hatékony fékek és ellensúlyok, ideértve a bírói testületeket, melyek rendelkeznek a szükséges hatáskörökkel és erőforrásokkal a bírói függetlenség érvényesülésének biztosítására mind szervezeti, mind személyi szinten. Ezeket figyelembe véve egyrészt pozitívumnak minősíti, hogy az igazgatási hatáskörök gyakorlója, az igazságügyi miniszter – az OBH elnökével ellentétben – felelős az Országgyűlésnek. Azonban mivel az OKBT hatáskörei rendkívül korlátozottak, és legtöbbször konzultatív jellegűek, így az OKBT nem tűnik képesnek arra, hogy hatékony ellensúlyként működjön az igazságügyi miniszterrel szemben”.
- „Önmagukban nem kérdőjelezhetők meg az olyan rendszerek, amelyekben törvény a kinevezési javaslatnak a köztársasági elnökhöz való felterjesztésére vonatkozó hatáskört a Kormányra vagy egy miniszterre telepíti. Az ilyen rendszereket a parlament általi megválasztás vagy a parlamenti többség általi kinevezés által közvetített demokratikus legitimitáció igazolja. Mindazonáltal, ha egy ilyen rendszerre esik a választás, a függetlenség biztosítékaira kiemelt figyelemmel kell lenni. Ez jelenti egyrészt a kinevezési eljárás megfelelő garanciáit, másrészt pedig azt, hogy olyan jelölteket nevezzenek ki, akik megfelelnek az elvárt követelményeknek, és nem rendelkeznek túlzott politikai háttérrel. Alapvető fontosságú, hogy ha létezik egy erre hivatott bírói testület, az valós és hatékony befolyással rendelkezzen a döntéshozatalra”.
- Az OKBT Személyi Tanácsának összetétele ugyan megfelel a nemzetközi standardoknak, azonban fejleszthető lenne, „amennyiben a bíró tagok száma növekedne egy, az OKBT tagjai közül választott bíróval vagy egy független külső taggal”.
- „A Velencei Bizottság véleménye szerint a legproblematisabb rendelkezések azok, amelyek lehetővé teszik a miniszter számára, hogy megváltoztassa az OKBT Személyi Tanácsa által felállított sorrendet. Az ugyan pozitívum, hogy a törvény előírja, hogy a miniszter köteles a sorrendet megváltoztató döntését írásban indokolni, valamint hogy a pályázók meghallgatását átlátható módon köteles lefolytatni, ettől függetlenül azonban a törvény nem tartalmaz semmilyen feltételt vagy előírást arra nézve, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a sorrendtől, továbbá nem található ellensúlyok sem, amelyek a miniszter hatalmát e tekintetben korlátoznák”.
- „A törvény nem tartalmaz kifejezett és hatékony eszközöket a miniszternek a jövőbeni közigazgatási bírók kinevezésére irányuló hatáskörei gyakorlásának ellenőrzésére, kontrollálására. Nem bizonyos, hogy megtámadható-e bíróság előtt nem bírói jogállású személy esetén a miniszternek a köztársasági elnökhöz felterjesztett kinevezési javaslata a köztársasági elnöki kinevezést megelőzően, illetve bírói jogállású személy esetén a bíró elnyert közigazgatási bírói álláshelyre való beosztása”. Ebből az következik, hogy a törvénynek etekintetben további garanciákat kell tartalmaznia. „Ha a miniszter megváltoztató döntése elleni kifogás közigazgatási jogvitának vagy a Bjt. 21. § (4) bekezdése szerinti kifogásnak minősülne is, a törvénynek meg kellene határoznia azokat a szempontokat, amelyekre a miniszternek hivatkoznia kellene döntése indokolásában, hogy ezáltal a bíróságok el tudják bírálni az érintett döntést”.

- A Velencei Bizottság szerint szükséges lenne „lefektetni annak a feltételeit, illetve szempontjait, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a felállított pályázói sorrendtől, valamint a módosításhoz szükségessé tenni az OKBT Személyi Tanácsának hozzájárulását, továbbá létrehozni bírói úton való jogorvoslatot – feltételeinek és eljárási szabályainak tisztázása mellett –, amely lehetővé teszi, hogy a pályázók megtámadják a miniszter döntését”.
- A Velencei Bizottság szerint a pályázatok eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatban a törvénynek szigorúbban és pontosabban kellett volna szabályoznia ennek feltételeit.
- A Velencei Bizottság kifogásolta, hogy a miniszter hatáskörei miért kiterjedtebbek „a közigazgatási bíróságok vezetőivel kapcsolatban, melyek ráadásul politikailag érzékenyebbek, illetve széleskörűbbek, mint az OBH elnökének hatáskörei a rendes bírósági szervezetrendszerrel illetően”. A Bizottság javasolta, hogy a miniszter végső döntésének meghozatalában az OKBT Személyi Tanácsa hatékonyan vegyen részt, és e döntések ellen bírói jogorvoslat álljon rendelkezésre. E javaslatokat a Bizottság a Közigazgatási Felsőbíróság bírónak kinevezési eljárására is érvényesnek tartotta.
- A Velencei Bizottság kifogásolta, hogy a miniszter pályázati eljárás mellőzésével, „pusztán a véleményező bizottság álláspontjának kikérését követően megbízott elnököt bízhat meg a közigazgatási törvényszék elnöki tisztségére. Ezen eljárás ugyan igazolható lehet a közigazgatási törvényszékek gyors és hatékony felállításának szükségességével, ennek ellenére problematikus, tekintetbe véve a megbízott elnökök bizonytalan helyzetét, akikkel kapcsolatban bizonytalan, hogy kinevezhetők-e újra ezen vezetői pozíciókba”.
- A miniszter címadohányozási hatáskörével kapcsolatban a Velencei Bizottság kimondta: „a bírói függetlenséggel kapcsolatban kételyeket vet fel az, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke és a miniszter – aki a végrehajtó hatalom része – megválaszthatják, hogy mely bírók részesüljenek olyan címekben, amelyek pénzbeli juttatással járnak”. A javadalmazásnak „egyenlőnek kell lennie az azonos feladatot ellátó bírók tekintetében, a különbségek a végrehajtó hatalom tagjainak egyedi döntésén nem alapulhatnak. (Problematikus volt a címhez szükséges szolgálati időtartamban való eltérés is a rendes és a közigazgatási bíróságok bírái között). A Velencei Bizottság kiemelte, hogy pontosítani kell a törvényt tekintetben is, hogy a miniszter által gyakorolt munkáltatói jogok ne lehessenek hatással az érintett bírók függetlenségére. Ezen túlmenően az OKBT-nek világosan meghatározott szerepet kell biztosítani a közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységének miniszter általi felügyelete és ellenőrzése tekintetében.
- A Velencei Bizottság az ügyelosztási renddel kapcsolatban is észrevételt fogalmazott meg: mivel ennek megalkotása a bírósági elnökök feladata, szükséges biztosítani, hogy a kiszámítható és átlátható ügyelosztás nemcsak a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság követelményének való megfelelés szempontjából, hanem a bírók belső, bírói szervezetrendszeren belüli függetlenségének garantálása szempontjából is érvényesüljön.

Az Alkotmánybíróság a Velencei Bizottságnak a bíróságok igazgatására vonatkozó álláspontját, amely általános követelményeket is tartalmaz, figyelembe vette a fenti határozata kialakításakor.

Az Alkotmánybíróság utal rá, hogy a miniszteri igazgatási modellt a Velencei Bizottság „általában is elfogadhatónak tartja”. Utalt rá az Alkotmánybíróság, hogy a Velencei Bizottság kifejezetten nem támogatja a bírói önigazgatás elvét. Megjegyezte azt is, hogy a „közigazgatási bíróságok szervezeti hovatartozására és felépítésére vonatkozóan ... Európában egyáltalán nincs közös mérce...”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény „nem tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására, arra, hogy mely szerv és hogyan látja el e feladatokat”; azt ugyanis csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzítik az alaptörvényi szabályok. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szabályainak értelmezésével megállapította, hogy „nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül azzal kapcsolatban, hogy mely modellt alkalmazza, és abban mely szerveket milyen feladatok ellátására jogosítja fel a jogalkotó. Önmagában a miniszteri igazgatás nem sérti sem a hatalommegosztás elvét, sem a bírói függetlenséget. Sem a hatalommegosztás elvéből, sem a bírók függetlenségének követelményéből nem vezethető le ugyanis valamely igazgatási modell kötelező alkalmazása, sem pedig az, hogy szükségképpen a bírói hatalomnak kell minden igazgatási feladatot ellátnia. Mindaddig, amíg a miniszter igazgatási tevékenysége a szakmai működésre, vagyis az ítélező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg”.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a közigazgatási bírói pályázatokkal kapcsolatos egyes törvényi előírásokat is, mivel az indítványozók szerint ezek közül több is alkotmányossági aggályt vet fel, így például az, hogy a miniszter eltérhet(ett volna) az OKBT Személyi Tanácsa által felállított rangsortól, az OKBT Személyi Tanácsa által javasolttól eltérő személyt javasolhatott volna közigazgatási bíróvá kinevezni, illetve eredménytelené nyilváníthatott volna pályázatot.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a kiválasztási folyamatban a miniszteri beavatkozás „mindaddig, amíg nem befolyásolja a bírók ítélező tevékenységét, vagyis azt, hogy az ítélező bírók saját szakmai meggyőződésük alapján, az igazgatási befolyásolás kizártsága mellett döntsének, nem sérti a bírói függetlenséget, illetve a független és pártatlan bíróság követelményét”. „A bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség és a jogbiztonság követelményéből fakadóan garanciaként tekintett arra, hogy az eljárás és a rangsor kialakításánál figyelembe vehető szempontok törvényben legyenek szabályozva, a döntéshozatal ne tolódjon el egyoldalúan a végrehajtó hatalom irányába, ezt a bírói szervek részvétele hatékonyan tudja ellensúlyozni, továbbá a szubjektív elemek legyenek minimálisra szorítva. A jogállamiság elve, illetve a jogorvoslathoz való jog szempontjából pedig követelményként fogalmazta meg a személyzeti döntés érdemi indokolását és azt, hogy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok az eljárás valamennyi, a döntés szempontjából releváns és meghatározó elemére terjedjenek ki”. Utóbbiakat indítvány hiányában nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, előbbieik vonatkozásában pedig megállapította, hogy azok megvalósulnak. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény szabályai „együttesen megvalósítják a bírói szervek részvételével megvalósuló azon semlegesítő ellensúlyt, ami megakadályozza, hogy a miniszter bírói kinevezési eljárásban való részvétele meghatározó legyen a bírói kinevezésre, kihatással legyen a kinevezendő bírók függetlenségére és ezáltal az ítélezési tevékenységükre”.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „a szubjektív elemek minimálisra szorításának követelménye – vagyis az, hogy a szabályozásnak biztosítania kell a szubjektív, diszkrecionális döntéshozatal elkerülését a pályázati eljárásokban – érvényesül”.

Foglalkozott az Alkotmánybíróság azzal az indítványozói állásponttal is, mely szerint a bírósági vezetők „kinevezése és leváltásuk a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik”, ez pedig az igazságszolgáltatásnak nemcsak a függetlenségét, hanem a pártatlanságát is befolyásolni képes.

Az Alkotmánybíróság visszautalt a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban foglaltakra, ez alapján pedig, „amennyiben az igazgatást végző személy bírók státuszát érintő hatásköre közvetlen (pl. a bírósági vezetők kinevezése), az erős korlátok között gyakorolhatóság kellő garanciát nyújt az önkényes döntés lehetőségével szemben. Ha az igazgatást végző és a

bírósági vezetők között nincs hierarchikus viszony, és az igazgatást végző nem tekinthető a bírók felettes szervének, úgy az ítélezési tevékenységre sincs sem közvetlen, sem közvetett ráhatása”. Az Alkotmánybíróság szerint tehát „garanciális korlát az, hogy a bírósági vezetők pályázati eljárásában is megvalósul a bírói testületek közreműködése”, ami ebben az esetben megvalósul, emiatt alkotmányossági problémát nem látott a megoldásban a testület.

Hasonlóan nem tartotta alaptörvény-ellenesnek az Alkotmánybíróság a miniszter költségvetési jogköreire vonatkozó előírásokat. Ezek alapján „a miniszter gyakorolja a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreit, állítja össze a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetére vonatkozó javaslatot, illetve e fejezet végrehajtására vonatkozó beszámolót”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „bíróságok közreműködése nélkül általában nincs lehetőség a költségvetési törvényjavaslat tervezetének az előkészítésére. Év közben miniszteri döntéssel nem lehet forrást elvonva ellehetetleníteni a működést, mert átcsoportosítani csak az Országgyűlés jogosult, szükséges a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének, ha pedig az átcsoportosítás nem a Közigazgatási Felsőbíróság címét érinti, az OKBT egyetértése, illetve az Áht. egyes, a Kormány és az államháztartásért felelős miniszter hatáskörébe utalt jogosítványok gyakorlását tételesen kizárja, másokhoz pedig az OKBT véleményének beszerzését és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyetértését írja elő”. Az Alkotmánybíróság szerint ezen túlmenően az, hogy a miniszter a „közigazgatási bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében ellátja a közigazgatási bíróságok elnökei belső ellenőrzési tevékenységének központi irányítását, kizárólag a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztratív feladatot jelent, közvetlenül nincs kihatással a költségvetés összeállítására, illetve a bírók függetlenségére sem”. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az Alaptörvény N) cikkére figyelemmel a közigazgatási bíróságok igazgatásáért felelős miniszter „költségvetési jogkörei tehát közvetlenül az Alaptörvényen alapulnak. Az igazgatásban közreműködő bírói szervek és vezetők közreműködése pedig az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítását elősegítő ellensúlyként elegendő”.

5.3. Az ítélező bírók pártatlansága és befolyástól mentes döntéshozatalának követelménye

Végezetül az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló törvénynek az igazságügyi miniszter egyes személyügyi feladatait rögzítő szabályait sem tartotta alaptörvény-ellenesnek. Az Alkotmánybíróság szerint e „feladatokról megállapítható, hogy az olyan – a rendeletalkotást illetően megosztott döntési jogkörben gyakorolható – igazgatási jellegű feladatok, melyek a közigazgatási bíróságok működésének biztosítását célozzák, az ítélezési tevékenységre közvetlenül nem hatnak ki, annak befolyásolására nem alkalmasak”.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „önmagában, hogy a bíróság hatáskörének vagy illetékességi területének csökkenése miatt már nem indokolt egy bíró adott bíróságon való további foglalkoztatása, nem érinti közvetlenül a bírói függetlenséget, ez ugyanis egyrészt nem vezet a bíró felmentéséhez, csak áthelyezéséhez, másrészt a miniszter nem hivatalból vizsgálja meg e körülményeket és hoz döntést, hanem a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára, vagyis a kezdeményezés a bírói hatalom részéről történik”. A testület rámutat, hogy a közigazgatási bíró jogállásának egyes különös szabályaihoz tartozik a beosztás (közigazgatási bíróságra, illetve más szervekhez), áthelyezés, a korábban tanácselnökként eljáró bírók pályázat nélkül tanácselnökké történő kinevezése, illetve a kirendelés alapvető szabályai. E körben egyrészt rögzíteni kell, törvény szerint, a más szervekhez (Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, ügyészség, központi államigazgatási szerv, fővárosi és megyei kormányhivatal) történő beosztás esetében fokozottan érvényesül a bírói közreműködés. „Egyrészt a beosztásra eleve a bíró kérelme alapján kerülhet sor, másrészt

ahhoz az álláshelye szerinti közigazgatási bíróság elnökének egyetértése szükséges. További garancia, hogy a beosztás nem érinti a közigazgatási bíró bírói tisztségét, de ítélkező tevékenységet ez alatt az idő alatt nem folytathat. Mindebből következően egyrészt megállapítható, hogy a miniszter egyoldalúan nem mozgathatja el az ítélkező bírót a pozíciójából, másrészt a beosztás révén sem tud hatást gyakorolni az ítélkező tevékenységre. Utóbbi megállapítható arra az esetre is, ha a miniszter nem osztja be a közigazgatási bírót a kezdeményezésben megjelölt szervhez – a Kbtv. 81. § (1) bekezdésének „beoszthatja” szóhasználatából következően a beosztás nem automatikus –, abból ugyanis csak annyi következik, hogy az érintett bíró tovább folytatja ítélkezési tevékenységét.” „A Kbtv. 79. §-ában szabályozott beosztásra, illetve áthelyezésre vagy a bíró kérelme, pályázata alapján kerül sor, vagyis kezdeményezésére, vagy pedig a hozzájárulása szükséges a beosztáshoz, az elnyert álláshelyre való beosztásról szóló miniszteri döntés pedig formális. Adminisztratív és teljesen automatikus döntés a Kbtv. hatálybalépését megelőző napon tanácselnöki megbízatással rendelkező bíró pályázat nélkül tanácselnökké történő kinevezése [...] is. A Kbtv. 80. §-a szerinti kirendelés alkotmányos értékelésekor figyelemmel kell lenni a Bjt. szabályaira is. A Bjt. 31–33. szakaszai értelmében, a bírókra vonatkozó általános szabályokkal egyezően, a közigazgatási bíró kirendelésére törvényben meghatározott okból, törvényben szabályozott eljárás keretében, a bíró méltányos érdekeire is figyelemmel, meghatározott esetekben csak hozzájárulásával kerülhet sor. A Bjt. szabályai tehát akadályát képezik az önkényes döntésnek.”

Az Alkotmánybíróság a garanciális szabályok megléte miatt nem tartotta alaptörvényellenesnek a miniszter jogkörét a közigazgatási bírónak adományozható címekekkel kapcsolatban sem, részben az ezekkel kapcsolatos törvényi automatizmus, részben a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke általi előterjesztésből miatt, mivel „így a bíró nem az igazságügyi miniszterrel van közvetlen kapcsolatban, hanem kettejük között egyfajta ellensúlyt képez a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, amely ellensúly megakadályozza a miniszter felé irányuló esetleges elismerésre törekvést és annak az ítélkező tevékenységre való kihatását”.

V. A közigazgatási bíróságok sorsának alakulása az Alkotmánybíróság határozatát követően

Az Alkotmánybíróság döntése ellenére – amely szerint a szabályozás összhangban van az Alaptörvény szabályaival – a Kormány úgy döntött, hogy az nem vezeti be a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Mindezt Varga Judit igazságügyi miniszter asszony 2019. október 31-én jelentette be. Ezzel együtt arról is szó esett, hogy egy készülő törvénytervezet gyorsabbá és kiszámíthatóbbá teszi majd a közigazgatási bíráskodást. Ez az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

Az Alaptörvény 2019 december 12-én kihirdetett nyolcadik módosítása, amely december 13-án hatályba is lépett, lényegében visszaállította a hetedik módosítás előtti alaptörvényi szabályokat. Fontos, hogy a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény 25. §-a alapján 2020. január 1. napján lépett volna hatályba. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény 1. §-a szerint azonban hatályát veszítette a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény, mégpedig a 2019. évi LXI. törvény kihirdetését követő naptól, azaz 2019. július 9-től. Így a közigazgatási bíróságokról szóló törvény sem lépett hatályba, az Alaptörvény nyolcadik

módosítását követően – az alaptörvényi alap hiányában – pedig ennek lehetősége is megszűnt. Ezzel az önálló közigazgatási bírósági szervezet kialakítására irányuló folyamat lezárult.

Az Országgyűlés 2019. december 17-i ülésnapján elfogadta az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényt, amely 2020. március 31-ével megszüntette a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, létrehozta a járásbíróság törvénykezési helyét, mint a járásbíróság szervezeti egységét.³⁷ A módosítás bírósági szervezetet, személyzetet érintő részei röviden a következők: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnésével a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási eljárásokban az eddig eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett első fokon az azokkal megegyező székhelyű és (regionális) illetékességi területű nyolc törvényszék (Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék), másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. Az említett törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek. A munkaügyi bíráskodás elsőfokon a törvényszékeken, másodfokon az ítéletáblákon zajlik. Munkaügyi kollégiumok mind a törvényszékeken, mind az ítéletáblákon működnek azzal, hogy a törvényszéki munkaügyi kollégium összevonható más, a törvényben meghatározott kollégiummal. A járásbíróság szervezeti egységeként úgynevezett törvénykezési hely működik: a járásbíróság székhelyén kívüli, de a járásbíróság illetékességi területéhez tartozó településen. A törvénykezési hellyel működő járásbíróságok és az ott működő bírák helyzete speciális: a bírák a tevékenységüket mind a járásbíróság székhelyén, mind a törvénykezési helyen végzik. Az átmenet jegyében a törvény biztosítja, hogy a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium tagjai, kérelmükre, pályázat nélkül, a törvény erejénél fogva átkerülhessenek arra a közigazgatási ügyben eljáró törvényszékre, amelynek törvény szerinti illetékességi területe magában foglalja a bíró álláshelye szerinti bíróság illetékességi területét. Megmarad azoknak is a bírói státusza, akik a megadott határidőn belül nem tesznek nyilatkozatot. Őket a törvényszék elnöke a korábbi álláshelye szerinti törvényszékre osztja be, és a bíró a beosztása szerinti kollégium tagjává válik.³⁸

³⁷ A köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényt azt követően kellett újból elfogadnia az Országgyűlésnek, hogy immár a Törvényalkotási bizottság összegző módosító indítványát is tartalmazza, amely több megalapozott kifogást, mint például a bírák és az ügyészek illetményrendezésének kérdését is orvosolja.

³⁸ Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit.; Erről lásd még Mátyás Ferenc: Megszűnnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és jön a jogegységi panasz. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/megszunnek-a-kozigazgatasi-es-munkaugyi-birosagok-es-jon-a-jogegysegi-panasz/> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 06.)

Közigazgatási bírászkodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem érvényesülése szempontjából

I. Közigazgatási bírászkodás jelentősége – jogállam és jogvédelem

A közigazgatás törvényességének bírói kontrollja nem tartozik az „új keletű” jogintézmények közé¹, gyökerei Angliában és – különösen – Franciaországban a polgári forradalmakig nyúlnak vissza.² A bírói felülvizsgálat bevezetése szorosan kapcsolódott a közigazgatásnak a törvények alá rendelésének kívánalmához, általában a közigazgatás törvényességének az alapelvéhez.³

Erre is visszavezethető, hogy a közigazgatási bírászkodás intézményesítését a polgári államok törvényhozása az *alkotmányos szabályozás szintjén* valósította meg. Ahogy arra Gustav Radbruch is utal művében: a közigazgatási bírászkodás intézményesítése a leglényegesebb eltérés a rendőrállam (vagy inkább: rendészeti állam) és a jogállam között.

A közigazgatási bírászkodás áttöri az állam és alattvalója közötti hatalmi (alá-fölérendeltségi) relációt. Ez azt jelenti, hogy a polgár többé már nem csak az állammal fennálló polgári jogi jogvitáit peresítheti, már nem csak a kincstárat citálhatja bíróság elé.

A közigazgatási bírászkodás keretei között lehetőség van rá, hogy azok az „állami felségjogon” kibocsátott közhatalmi döntések is megtámadhatók legyenek, amelyeket a polgári átalakulást megelőzően az alattvaló feltétlenül követni és eltérni volt köteles.⁴

Hiszen az ember „jogállása” az volt, hogy alattvaló. Az alattvalói kiszolgáltatottság és tehetetlenség megvalósulásáról egyébként szemléletesen ír Heinrich Kleist *Michael Kohlhaas* c. világhírű kisregényében.

A közigazgatási bírászkodás jelentőségét tehát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Ezt két, önmagukban is súlyos indokkal lehet megalapozni:

1. Az egyik indok a *jogállamiság követelménye*: a közigazgatás törvényességét a jogállamban a közigazgatástól elkülönült szervek, általában bíróságok hivatottak biztosítani.
2. A másik ok az *egyéni (szubjektív, alanyi) jogvédelem* biztosítása: a közigazgatás törvényességének a biztosítása nem absztrakt formában valósul meg, hanem praktikus módon, az egyénnek a közigazgatás által okozott jogsértés – a közigazgatástól független állami szervek általi – reparálásával vagy kiiktatásával.

A közigazgatási bírászkodás – a fentiekől kissé eltérő – kettős rendeltetésére hívta fel a figyelmet már 1907-ben Boér Elek, amikor így fogalmaz: „szükséges tehát nemcsak az egyént és az ő érdekeit biztosítani a közigazgatási hatóságok önkényes eljárása ellen, de szükséges magának az államnak a védelméről is gondoskodni, nehogy a törvény és a jog rendelkezéseitől az állam hátrányára és az egyén javára történjék eltérés.”⁵ Azaz a jogsértő közigazgatási döntés adott esetben az állam részére lehet hátrányos, amit ugyancsak korrigálnia kell a közigazgatási bírászkodásnak.

Az amerikai közigazgatás-tudomány egyik klasszikusa, W. F. Willoughby (1867-1960) az angolszász és kontinentális közigazgatási bírászkodási rendszereket vizsgálva arra a

¹ Az egyes modellek történeti áttekintéséről lásd Stipta István: Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bírászkodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle* 2016/4, 10-15. o.

² Catalin-Silviu, Sararu: *European Administrative Space – Recent Challenges and Evolution Prospects*. Bucharest, Adjuris, 2017. 39. o.

³ Toldi Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988. 13. o.

⁴ Radbruch, Gustav: *Einführung in die Rechtswissenschaft*. Stuttgart, K. F. Koehler, 1952. 193. o.

⁵ Boér Elek: *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 86. o.

megállapításra jutott, hogy kontinentális Európában a közigazgatási bírászkodás létrehozásának fő oka az volt, hogy a (közigazgatási) jog érvényre juttatását azonnal és hatékonyan tudják biztosítani kifejezetten erre a célra létrehozott speciális bíróságok, míg Angliában és az Egyesült Államokban a közigazgatás feletti bírósági kontroll melletti fő érv inkább az egyéni szabadság és az egyéni jogok biztosítása, az elnyomással szembeni védelem.⁶

Más megközelítés szerint éppen a szubjektív (vagy alanyi) jogvédelem a közigazgatási bírászkodás prioritása: „Az állampolgárok és szervezeteik számára az alanyi jogok és jogos érdekek védelme – a szubjektív jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodás legfontosabb feladata. A közigazgatás jogaikat és kötelezettségeiket érintő döntést csak úgy hozhat, ha annak törvényességét utóbb a bíróság megvizsgálhatja. [...] Ez a bíróságok szerint azt jelenti, hogy »a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hazánkban érvényesülő rendszere: az alanyi jogvédelem.« Kétségtelenül igaz, hogy »a jogvédelem terjedelmét a fél anyagi jogán esett sérelem határolja körül; a keresetindítás feltétele, hogy a közigazgatási határozat a fél anyagi jogát sértse, vagy veszélyeztesse.« (2/2004. KJE) Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási bírászkodásnak ne lennének egyéb funkciói.”⁷

Magyary Zoltánnál az objektív és a szubjektív jogvédelem szintetizálva, egységként jelenik meg: „A közigazgatási bírászkodás a jogállamiság követelménye. A közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állanak egymással szemben, de a hatóság nem csak a fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt. A hatóság tehát dönt olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. [...] A közigazgatási bírászkodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól, és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”⁸

Máshol ugyanó: „A közigazgatási jog terén a jogállam irányában való fejlődés a közigazgatási bírászkodás fejlesztésére törekszik, ami azt jelenti, hogy amint az igazságszolgáltatásban a jog alkalmazását független és elfogulatlan bírák gyakorolják, a közigazgatás is kötve legyen a jogszabályokhoz és az érdekelt magánfél, vagy jogi személy (autonómia) és a közigazgatás közt felmerülő közigazgatási jogvitát is az érdekelt közigazgatás helyett független bíróság döntse el. [...] Az a kérdés azonban, amely körül a fejlődés még nincs nyugvóponton, a közigazgatási bírászkodás terjedelmének a kérdése.”⁹

Szamel Lajos a közigazgatási bírászkodás melletti érvelésekor – 1957-ben (!) – kizárólag a szubjektív jogvédelmi funkciót említi: „Az államigazgatás törvényességének garanciái közt a bírói út olyan elsődleges, hogy egyértelműen mellette kell szavaznunk. Az állampolgári jogok védelmének ezt a nagyhatásúnak kínálkozó eszközét nem mellőzhetjük praktikussági és gazdasági megfontolásokból.”¹⁰ Itt a jogállamiság követelménye nem jelenik meg, természetesen nem függetlenül attól a kortól és korszellemtől, amelyben hivatkozott művét megírta.

E ponton indokolt a dogmatikával is foglalkoznunk. A hazai szakirodalomban, beleértve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) indokolását is, széles körben alkalmazott fogalmi distinkció a közigazgatási bírászkodásnak az *objektív és a szubjektív jogvédelmi funkcióinak megkülönböztetése, együttes hangsúlyozása*.

⁶ Willoughby, William Franklin: Principles of Judicial Administration. Washington, Brookings Institution, 1929. 228. o.

⁷ F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai a közigazgatási bírászkodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről c. PHD-értekezésének tézisei. 2008. 3. o. Forrás: https://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI_RozsnyaiKrisztina_tez.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 01.)

⁸ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 624-625. o.

⁹ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének a biztosítása. Budapest, Atheneum, 1931. 10. o.

¹⁰ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Budapest, KJK, 1957. 197. o.

Példának okáért: „A közigazgatási bíraskodás funkciója egyrészt a szubjektív jogvédelem, másrészt az objektív jogvédelem. A szubjektív jogvédelem az egyéni jogok és jogos érdekek védelmét jelenti; míg az objektív jogvédelem lényege, hogy a bíróság ellenőrzi és igazolja, hogy a közigazgatás »engedelmeskedik-e« a választott politikai döntéshozók (Országgyűlés, Kormány stb.) akaratának. A közigazgatási bíraskodás kapcsán gyakran felmerülő kérdés a szubjektív jogvédelmen alapuló közigazgatási bíraskodás, avagy az objektív jogvédelem megteremtésének szükségessége.”¹¹

A két kategóriát a vonatkozó szakirodalom céljuk alapján különbözteti meg. Az objektív jogvédelem célja a jogszabályok érvényesülésének kikényszerítése (ide értve a jogszabályok megsértése esetén a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazását), míg a jogvédelem szubjektív jellegű, ha az ügyfelek (a közigazgatási intézményekhez képest külső jogalanyok) alanyi jogainak védelmét célozza.¹²

Az „objektív jogvédelem” kifejezés a jogállamiság védelmét takarja, azzal együtt, hogy a jogállamiság védelme – meglátásunk szerint – sokkal inkább jogintézményvédelmi, mint jogvédelmi funkciónak minősíthető. Az objektív jog által alkotott (köz)jogi jogrend védelmét jelenti. Ez azt jelenti, hogy a bíróság közvetlenül a tárgyi jogot védi ugyan, de közvetve a jogállamiság absztrakt követelményét. A közigazgatási bíraskodás a jogintézményvédelem körében tehát mentesíti, „megszabadítja” a jogállamot a közigazgatás jogsértő aktusaitól.

Ugyanezt teszi az egyének vonatkozásában: „megszabadítja” az érintettet a közigazgatás jogsértő döntéseitől vagy mulasztásaitól, de ezzel a szubjektív jogvédelemmel egyidejűleg eleget is tesz a jogintézményvédelmi, jogállamvédelmi feladatának is.

E két funkció összekapcsolódására hívja fel a figyelmet Trócsányi László is: „Az állampolgárok többségének a közigazgatás működésének törvényessége felől van kétsége, és a közigazgatási bírótól várja, hogy törvényességi aggályaira választ kapjon. A közigazgatásnak is érdeke, hogy működésének ellenőrzése során a bíróság döntést hozzon, és ezáltal irányt mutasson mind a közigazgatás, mind az ügyfelek számára.”¹³

Más szavakkal kifejezve a fenti összefüggést: „A közigazgatási bíraskodás [...] egyrészt a felperes szubjektív jogainak az érvényesítésére szolgál: a szubjektív jogvédelem a közigazgatási perben is cél [Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.]. Emellett a közigazgatási per alperese (a hatóság) az objektív jog betartására is köteles [Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontja]. [...] A közigazgatási perben azonban a jogállamiság követelményeinek alávetett hatóság (objektív) joghoz kötöttségét nem lehet és nem szabad figyelmen kívül hagyni. Ilyen értelemben a közigazgatási perben a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, a hatalommegosztási hatalom-ellenőrzés aktualizálódik (objektív jogvédelem). A kettős cél (szubjektív és objektív jogvédelem) konkrét jogvitában való összehangolása absztrakt szinten a közigazgatási perjog, konkrét szinten a közigazgatási bíró.”¹⁴

A jogállamisággal, a jogintézményvédelmi funkcióval függ össze, hogy a közigazgatási bíraskodás nem korlátozódik a közigazgatási hatósági döntések bíróság által történő felülvizsgálatára, hanem kiterjed a közigazgatás alaptevékenységére, valójában a közigazgatás egészére. A jogvédelmi funkcióhoz tartozik az a körülmény, hogy a közigazgatási határozatok

¹¹ Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László: A közigazgatási bíraskodás alapjai. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2019. 5. o.

¹² Varga Zs. András: A közigazgatási jogérvényesítés és jogvédelem alapvető fogalmai, a közigazgatás kontrolleszközeinek rendszertana. In: Boros Anita (szerk.): A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2019. 11. o.

¹³ Kovács András: Trócsányi – Ilyen törvénye még nem volt Magyarországnak. Forrás: <https://www.origo.hu/itthon/20170307-interju-trocsanyi-laszlo-kozigazgatasi-birosag-ugyvedei-torveny.html> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 01.)

¹⁴ Kupper, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. MTA Law Working Papers 2014/59. Forrás: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 01.) 19. o.

bíróság által való felülvizsgálatának intézményrendszerében egyesíthetők a jogorvoslati kérelmek és egyéb jogorvoslási módok előnyei.¹⁵

„A jogorvoslat immanens tartalma, hogy nem csupán formális, hanem tényleges védelmet tud nyújtani. Ennek végül része az is, hogy a bírósági döntés tényleges érvényesülését, az annak érdekében való fellépést is biztosítja a szabályozás. A hatékony jogvédelem elve az uniós jognak is igen fontos alapelve.”¹⁶

A közigazgatás jog alá rendelése alapvető alkotmányos cél, alkotmányos követelmény, amely a jogállamiság egyik eleme. A közigazgatási bíróság feladata, hogy „az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítson.”¹⁷

Összegzésképpen megállapítható a fentiek alapján, hogy a törvényhozó a jogállamban a közigazgatási bíróságra kétirányú jogvédelmi feladatot ró: egyrészt a szubjektív jogvédelmet, amelyhez a rendelkezési elv kapcsolódik, másrészt az objektív jogvédelmet, amely a rendelkezési elv áttöréseként törvényben – a Kp.-ban és a felhatalmazása alapján más törvényekben – meghatározott kivételes esetekben a bíróság hivatalbóli eljárását teszi lehetővé.¹⁸

A hatékony jogvédelem számos összetevője mutatható ki, a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya [lásd Kp. 39. § (6) bek.] is a jogvédelmet szolgálja.¹⁹ Másrészt a hatékony jogvédelemhez kapcsolódik a bíróság tájékoztatási kötelezettsége, a keresetváltogatás lehetősége a perben, a hivatalbóli bizonyítás lehetősége/kötelezettsége. Az viszont vitatható állásfoglalás, miszerint „természetesen a hatékony jogvédelem elve nem léphet a rendelkezési elv helyébe, hanem azt kiegészítve biztosítana mozgásteret a bíróságnak.”²⁰ Valószínűleg – legalábbis tételesjogi szempontból – ugyanilyen „természetességgel” megvalósítható a fordított modell: a széleskörű, kérelemtől független bírósági fellépést (ellenőrzést) biztosító közigazgatási bíraskodás, kiegészítve a rendelkezési jog gyakorlásának lehetőségével.

II. A hatékony jogvédelem a Kp.-ban

1. Szubjektív jogvédelem

„A Kp. kodifikációját meghatározta a hatékony jogvédelem minél szélesebb körű érvényre juttatása. A hatékony jogvédelem több eljárásjogi maxima, követelmény és rendelkezés együttese, amely az egyes alapelvekben és perjogi rendelkezésekben is tetten érhető.

A hatékony jogvédelem jelenti a jogvédelem hézagmentességét, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek; a fegyveregyenlőséget megteremtő szabályokat; a koncentrált pervitelt, és olyan eljárási szabályokat, amelyek minél több lehetőséget adnak a bíróság általi mihamarabbi végérvényes rendezésre; olyan eszközök biztosítását, amelyek azonnal és

¹⁵ Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László: Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíraskodás alapvető kérdéseire. NKE, Budapest 2018. 9. o.

¹⁶ F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlöny 2007/9, 383-394 o.

¹⁷ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport. 2014.El.II.F.1/7 Közigazgatási perjog /Összefoglaló vélemény/ 19-20. o.

¹⁸ Uo. 19-20. o.

¹⁹ F. Rozsnyai Krisztina: Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. Jogtudományi Közlöny 2010/1, 28. o.

²⁰ F. Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. Acta Humana 2013/1, 128. o.

előzetesen képesek a végleges bírói döntésig a jogállapot megóvására, illetve utóbb a jogerős bírósági döntés tényleges érvényesülésének biztosítására; a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szembeni tényleges, reparációt nyújtó jog- és perorvoslati rendszert.”²¹

A közigazgatás jogsértő tevékenységével szembeni *jogorvoslat – jogvédelem – biztosítása a közigazgatási bírászkodás alapvető feladata*. Azt, hogy a jogvédelmet a bíróságnak miként, milyen eljárásrendben kell biztosítani, a közigazgatási perjogi szabályok határozzák meg.

E szabályokat a 2018. január 1-jén hatályba lépett Kp. tartalmazza, amely „a modern kori magyar közigazgatási bírászkodás történetének egyik legfontosabb mérföldköve, és amely a közigazgatási perrendet hazánk történetében először önállóan, kódexjelleggel szabályozza. A törvény kodifikációja során a legfontosabb vezérlő elv a bírósági jogvédelem minél szélesebb körű biztosításának megteremtése volt. Ez, ahogyan majd látni fogjuk, egyrészt a jogvédelem hézagmentességét jelenti, azaz hogy bármely, a közigazgatás által okozott jogsérelem bíróság elé vihető legyen.”²²

„A kodifikációs munka vezérfonala a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ez jelenti egyrészt a jogvédelem hézagmentességének biztosítását, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetőek legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerüljenek kialakításra.”²³

Az uralkodó és tanulmányunkban hivatkozott szakirodalmi álláspont együtt, egyenrangúan kezeli a közigazgatási bírászkodás objektív és szubjektív jogvédelmi funkciójának a jelentőségét. Ehhez képest a Kp. az objektív jogvédelmi funkciót *expressis verbis* egyáltalán nem említi, kizárólag az alanyi jogvédelemre utal a preambulumban, illetve kifejezetten az Általános rendelkezésekben:

„A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.” [Kp. 2. § (1) bek.]

*A hatékony jogvédelem a bírósági felülvizsgálat terjedelmének a függvénye.*²⁴ Az alanyi jogvédelem kétségtelenül a jogorvoslathoz való jog realizálódásán keresztül következhet be. A jogorvoslathoz való jog pedig ebben az esetben a bírósághoz fordulás jogát jelenti, a jogorvoslati kérelmet (keresetet) jelenti. A kérelem jogi megvalósulási formája a kereset, amely „aktivizálhatja” a közigazgatási bírászkodást.

„A szubjektív jogvédelem biztosításához kapcsolódik a kérelemhez kötöttség elve, ami azt jelenti, hogy a bíróság csak akkor jár el, ha ezt kéri, a közigazgatási bírósági eljárás tehát kérelemre indul. A bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el, vagyis a bíróság csakis a peres felek kérelmeiről dönthet, viszont az előterjesztett kérelmek mindegyikéről köteles döntést hozni. Az objektív jogvédelem – a rendelkezési elv áttöréseként – törvényben meghatározott, kivételesen a bíróság hivatalbóli eljárását teszi lehetővé.”²⁵

Megfigyelhető mindezek alapján, hogy a Kp. kiindulási pontja a szubjektív jogvédelem érvényesülése, érvényesítése, ehhez kapcsolva a kérelemhez kötöttség elvét. Ehhez képest csupán „háttérelvként”, *absztrakt formában, a részletszabályok értelmezésén keresztül jelenik meg a törvényben az objektív jogvédelmi (jogintézményvédelmi) igény (lehetőség), és ahhoz kapcsolva (természetszerűleg szintén másodlagosan) az officialitás (a hivatalbóliség) elve.*

²¹ F. Rozsnyai: A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlöny 2007/9, 383-394 o.

²² Remes Gábor: A közigazgatási per általános szabályai. In: Boros Anita (szerk.): A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Központ, 2019. 22. o.

²³ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport. 2014.El.II.F.1/7 Közigazgatási perjog /Összefoglaló vélemény/ 19. o.

²⁴ 39/1997. (VII.1.) AB határozat

²⁵ Remes: i. m. 25. o.

A Kp. 2. § (1) bekezdése alapján tehát a közigazgatási jogviták kérelemre indulnak. Ennek alapján a bíróság hatékony jogvédelmet köteles biztosítani, de ez a jogvédelem – legalábbis közvetlenül – kizárólag a szubjektív jogvédelem megvalósítására irányulhat, hiszen a kérelemhez kötöttség elve miatt így csak ez érvényesülhet.

A bíróság nem indíthat hivatalból eljárást, a bíróság működését kizárólag erre irányuló megfelelő kérelem indítja be, a magyar közigazgatási perjog alapján tehát *nincs olyan közigazgatási jogvita, amelyet hivatalból indíthatna meg a bíróság*. Keresetlevél nélkül még akkor sem lehet aktív a közigazgatási bírászkodás, ha a legnyilvánvalóbb jogsértések kerülnek – akár hivatalos akár nem hivatalos úton – a bíróság „látókörébe”.

A Kp. előtti gyakorlat is hangsúlyozta, hogy a bíróság a közigazgatási per során erre vonatkozó kérelem esetén megvizsgálja az ügyre vonatkozó eljárási és anyagi jogszabályok érvényesülését [LB Kf.III.37.409/2002/4.]. Ez a megállapítás egyben negatív szabályként is érvényesül: a bíróság nem végez (nem végezhet) általános törvényességi felügyeleti vizsgálatot [Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.304/2010/4.], amelynek során a jogszabálysértéseket teljesskörűen feltárja és a döntésében levonja azok következményeit [LB Kf.III.37.409/2002/4.].

Az, hogy ki és miért visz egy jogvitát a bíróság elé, vagy épp ellenkezőleg, miért nem kéri a bíróság beavatkozását valamely közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban, a Kp. által erre feljogosított személyek – egyes esetekben törvényben meghatározott – elhatározásától függ. A hatékony – szubjektív és objektív – bírósági jogvédelem feltétele tehát, hogy a jogvédelmi igényt egyáltalán a bíróság elé vigyék.

Mindez tehát azt jelenti, hogy *a szubjektív elhatározás szükséges* ahhoz, hogy megvalósulhasson az alanyi jogvédelem, és azon keresztül a közigazgatási bírászkodás jogintézményvédelmi funkciója, azaz az objektív jogvédelem. Ez a jogszabályi helyzet viszont csak részben koherens a kitűzött – és fent hivatkozott – jogalkotói célokhoz képest. Különösen akkor, ha jogvédelem megvalósulása és annak *hatékony* megvalósulása közé sem tehetünk egyenlőségjelet.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata *hatékony* jogvédelmi eszköz megteremtését írta elő a közigazgatás mulasztásaival, hallgatásával szemben, és a jogállamiság részének tekintette olyan jogvédelmi eszközök biztosítását, amelyek ténylegesen alkalmasak a jogsérelmek elhárítására és a közigazgatási döntéshozatal kikényszerítésére [72/1995. (XII. 15.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint a hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy mit vizsgálhat felül a bíróság, és önmagában az eljárási garanciák teljesezéséhez a bírói út nem elegendő [39/1997. (VII. 1.) AB határozat].

A hatékony (szubjektív) jogvédelem szempontjából elvi jelentőségű további megállapítások az Alkotmánybíróság gyakorlatából:

- a) A bírói út nem korlátozódik a formális jogszerűség vizsgálatára: a bíróság nincs a közigazgatási tevékenységben megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.
- b) A hatékony jogvédelem összefüggésben van a fair eljárással. A fair eljárás elvének lehetővé kell tennie a jogszerűség érdemi érvényesülését, a hatékony jogvédelem alkalmazását. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat].
- c) A bírósághoz fordulás joga egy hatékony és valós jogosultságot jelent, és az alkalmazott jogszabályok nem vezethetnek arra, hogy a felet megakadályozzák abban, hogy egy rendelkezésre álló hatékony jogvédelmi eszközt igénybe vegyen [3124/2015. (VII. 9.) AB határozat].
- d) A bíróságok az eljárást megfelelő időn belül folytassák le, hisz hatékony jogvédelem csak így biztosítható [220/B/2004. AB határozat].

e) A hatékony jogvédelem egyik eleme a hatékony bizonyítási eszközök alkalmazásának biztosítása [19/2015. (VI. 15.) AB határozat].

A kúriai gyakorlat szintén alkalmazta a hatékony jogvédelem fogalmát, például – az előbbi alkotmánybírói gyakorlat alapján – az érdemi bírósági felülvizsgálattal azonosította, rámutatva, hogy a hatékony jogvédelem eszköze a mérlegelési jogkörben hozott határozat érdemi felülvizsgálatának biztosítása [Kúria Kfv.II.37.944/2014/8.; Kfv.I.35.188/2015/4.]. A Kúria az Alkotmánybíróság határozatai alapján a hatékony jogvédelmet szintén a tisztességes eljáráshoz való jog rendelkezéseként értelmezi [Kúria Kpkf.IV.37.602/2015/3.].

A fent hivatkozott bírási gyakorlat és a vonatkozó szakirodalom alapján megállapítható, hogy mindkettő a „hatékony jogvédelem” fogalma alatt szinte kizárólag a szubjektív jogvédelem érvényesülését, érvényesítését érti.

Ahogy Rozsnyai Krisztina is fogalmaz: „A hatékony jogvédelem azt jelenti, hogy a bíróság eljárásának a közigazgatással szembeni jogvédelem biztosítására kell irányulnia, ami feltételezi egyrészt a közigazgatástól való elkülönülést (a közigazgatási szervvel irányítási, vezetési jogviszonyban nem álló másik jogalany), másrészt olyan jogot, jogszabály által védett érdeket, amely védelemre szorul. [...] A közigazgatási per célja tehát, hogy a felperes a jogát vagy jogos érdekét sértő közigazgatási cselekménnyel szemben jogvédelmet nyerjen a bírói út által. Azonban a közigazgatási cselekmények egy része olyan tartalmú, hogy – figyelemmel arra, hogy a keresetlevél benyújtásának nincsen halasztó hatálya – a bíróság ítéletének jogerőre emelkedését követően az eredeti állapot nem állítható helyre, vagy az aránytalanul nehéz volna, így az eljárás eredményeként nyújtott bírósági jogvédelem is kiüresedne.”²⁶

A közigazgatási bíraskodás által (szubjektív és objektív) jogvédelem sarkalatos pontja ezek szerint a kereseti kérelem. A kereseti kérelem a szubjektív jogvédelem megvalósulásának sine qua non-ja, de az ide kapcsolódó, ún. kereseti kérelemhez kötöttség elve az objektív jogvédelem érvényesülését negatívan befolyásolja.

A Kp. 4. § (4) bekezdése szerint: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el.” Ennek megfelelően, ha nincs kereset, akkor nincs felülvizsgálat, azaz törvénysértés maradhat rejtve a bíróság előtt, másrészt, vonatkozó kérelem hiányában a bíróság – főszabályként – nem számolhatja fel a perben az általa felfedezett, akár a legkirívóbb jogsértést sem.

A Legfelső Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 34. számú állásfoglalása [később a 2/2011. (V. 9.) KK vélemény] is úgy fogalmazott, hogy „a felek alkotmányos rendelkezési jogát szolgáló kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül, vagyis, ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogszabálysértésre a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja, a bíróság tehát nem jogosult a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértéstől eltérő, más jogszabálysértésre hivatkozással a közigazgatási döntés jogsértő jellegének megállapítására. A bíróság csak a keresetlevélben megjelölt jogsértéseket vizsgálhatja.”

Herbert Küpper kétségei az objektív jogvédelem megvalósulása szempontjából mindenképpen megfontolásra érdemesek: „Közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség csak abban a mértékben valósulhat meg, amennyiben ez még összeegyeztethető a jogállamisággal. A közigazgatási bíróság sem adhat olyasvalamit a felperesnek, amit az nem kér; az irányadó szubjektív és objektív jog alkalmazásától azonban a közigazgatási bíróság nem tekinthet el. Téves pl. az az álláspont, amely szerint közigazgatási határozat csak olyan jogsértés alapján helyezhető hatályon kívül, amelyre a felperes hivatkozik, olyan jogsértés

²⁶ F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlöny 2007/9, 383-394. o.

miatt azonban nem, amelyet a felperes nem idézett. Ez a felfogás a polgári jogi rendelkezési elven nyugszik, amelynek egyik következménye a »ne ultra petita« elv. Ezen polgári perjogi elv alkalmazása a közigazgatási perben azonban ahhoz a jogállammal és a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciójával össze nem egyeztethető eredményhez vezet, hogy a felperes (magánfél) hiába támad meg egy jogellenes, jogait sértő határozatot, a bíróság mégsem helyezi azt hatályon kívül. A közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség helyes, életszerű értelmezése az lenne, hogy a felperesi kérelem a jogsértő határozat hatályon kívül helyezésében áll. Ha a szubjektív és objektív jog erre lehetőséget ad, mert a határozat valóban jogsértő, akkor a bíróság nem jár el »ultra petita«, ha helyt ad ennek a keresetnek akár abban az esetben is, ha a felperes nem hivatkozott arra a paragrafusra, amely alapján a határozat jogsértőnek minősül (azaz: amely alapján a határozatot az eljáró bíróság jogsértőnek minősíti).²⁷ Az idézett szerző tulajdonképpen arra utal, hogy az objektív és a szubjektív jogvédelmi funkciók megvalósulásának megvalósítása során az „egyenlőségük” kifejezésre juttatása helyett, előbbi javára lenne indokolt elmozdulni a perjogi szabályok kodifikációja során.

Másrészt viszont megállapítható a Kp. alapján, hogy a kérelemhez kötöttség elve, a rendelkezési elv nem kizárólagos közigazgatási bírósági eljárásokban, az objektív jogvédelmi kötelezettségre is tekintettel a *hivatalbóliság elvével kiegészülve* érvényesül.

A Kp. 2. § (4) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási jogvitát főszabály szerint a kereseti kérelem és a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el. A Kp. ugyanakkor azt is leszögezi, hogy ez csak a főszabály, amelytől eltérés lehetséges, és kifejezett rendelkezéssel a Kp. – és felhatalmazására más törvény – megengedheti a bíróságnak, hogy esetenként hivatalból járjon el.

A bíróság egyes tényeket és körülményeket *hivatalból vesz figyelembe*, ezek közül a jogvédelem szempontjából az alábbiak a legfontosabbak:

1. a közigazgatási tevékenység felek általi megjelölése a bíróságot nem köti, a bíróság hivatalból annak tartalma szerint veszi figyelembe a közigazgatási tevékenységet, és a megfelelő eljárásban bírálja el [Kp. 4. § (6) bekezdés, ill. 1/2009. KJE];
2. a bíróság kérelemre vagy hivatalból érdekeltként perbe állíthatja azt, akinek jogát vagy jogos érdekét a perben hozandó ítélet érinti, ha perben állása a jogvita rendezése érdekében a bíróság megítélése szerint szükséges [Kp. 20. § (6) bekezdés];
3. ha az alperes közigazgatási szerv megszűnik, vagy a hatáskört, amelyen a vitatott közigazgatási tevékenység alapul, időközben jogszabály más közigazgatási szerve telepíti, a bíróság – alperes tájékoztatása alapján vagy hivatalból – azt a közigazgatási szervet állítja alperesként perbe, amelyre jogszabály a perrel érintett hatáskört telepíti [Kp. 25. § (3) bekezdés];
4. ha a keresetlevél vagy a védirat mellékletei nem tartalmazzák azokat az iratokat, amelyek nélkül a jogvita nem dönthető el, és azokat a fél nem tudja beszerezni, a bíróság hivatalból megkeresi az irat kiállítóját a szükséges iratok beszerzése végett [Kp. 62. § (1) bekezdés];
5. a bíróság hivatalból vesz figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nemlétezőnek kell tekinteni, a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapítását, a törvényben meghatározott egyéb tényt vagy körülményt [Kp. 85. § (3) bekezdés];
6. a jogsértés megállapítása esetén a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására [Kp. 89. § (3) bekezdés].

²⁷ Küpper: i. m. 22. o.

Garanciális jelentőségű előírás a hivatalbóli bizonyításra, hogy az elrendeléséről a bíróság a feleket tájékoztatja és felhívja észrevételeik előterjesztésére. A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie (például a pert megelőzően kötelezően igénybe veendő jogorvoslati eljárás vagy az ítélt dolog, amelyek a keresetlevél visszautasítását alapozzák meg).

A kiskorú vagy fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén a bíróság szintén hivatalból rendel el bizonyítást, védve ezáltal a személyes eljárásban vagy a jogi képviselővel való eljárás szempontjából is korlátozott belátási képességű vagy azzal egyáltalán nem rendelkező személyek jogait.

A bíróság akkor is hivatalból rendel el bizonyítást, ha törvény így rendelkezik. A „törvény”-re utalás itt értelemszerűen nem csak a Kp.-t jelenti, hanem a különös közigazgatási perjogi szabályokat tartalmazó ágazati törvényeket is. A felhatalmazás helyes értelmezése az, hogy ha törvény alapján hivatalból kell vizsgálnia valamit a bíróságnak, akkor hivatalból rendel el bizonyítást. Ezt az eszközt a törvényalkotó ugyanis meghatározott tények hivatalbóli tisztázásához rendeli lehetőségként, és nem egyből, kategorikusan a bizonyítás elrendelését fogalmazza meg.²⁸

A Kp. 39. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró felperes a keresetlevelet jogszabályban meghatározott nyomtatványon nyújtsa be.²⁹ Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a hatékony jogvédelem célját elősegíteni hivatott nyomtatvány 19 oldal terjedelmű és 53 lábjegyzetet tartalmaz.³⁰ Megfogalmazására jellemző mondat: „Abban az esetben, ha a felperes valószínűsíti, hogy kizárólag az alperes rendelkezik a bizonyítási indítvány megtételéhez szükséges információval, és azt nem adja ki számára, vagyis a felperes bizonyítási szükséghelyzetben van, felhívást intézhet az alpereshez a bizonyítási eszköz csatolására. Az alpereshez intézett felhívást a »Pótlap állítási vagy bizonyítási szükséghelyzetben az ellenfélhez intézett felhívásra« című nyomtatványon kell előterjesztenie.” Valószínűsítjük, hogy ez a nyomtatvány, az illusztrált tartalmi, szerkezeti bonyolultsággal az átlagos „felkészültségű” ügyfél számára – bármiféle – *segítségként értelmezhetetlen, lényegében hasznavehetetlen*, a szubjektív jogvédelem hatékony megvalósulásának az elősegítésére – többségében – alkalmatlan. Itt mindenképpen javasoljuk az egyszerűsítést, az ügyféli igények, képességek, készségek fokozottabb figyelembe vételét.

2. Objektív jogvédelem

„A hatékony jogvédelem kétirányú jogvédelmi feladatot ró a bíróságra: egyrészt a szubjektív jogvédelmet, amelyhez a rendelkezési elv kapcsolódik, másrészt az objektív jogvédelmet, amely a rendelkezési elv áttöréseként törvényben – e törvényben és a felhatalmazása alapján más törvényekben – meghatározott kivételes esetekben a bíróság hivatalbóli eljárását teszi lehetővé.”³¹

Ezek szerint a közigazgatási bíráskodás a jogállami intézményvédő funkcióját főszabályként a szubjektív jogvédelem megvalósulásán keresztül valósítja meg, míg az objektív jogvédelmet közvetlenül elősegítő *officialitás lehetősége a közigazgatási perjogban*

²⁸ Remes Gábor: Bírói kontroll. In: Boros Anita (szerk.): A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2019. 79. o.

²⁹ 6/2019. (III. 18.) IM rendelet a polgári perben és a közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó nyomtatványokról 19. melléklet

³⁰ Közigazgatási per megindítása iránti keresetlevél (szerkeszthető DOC). Forrás: <https://birosag.hu/nyomtatvanyok/az-eljarast-megindito-nyomtatvanyok/kozigazgatasi-meginditasa-iranti-keresetlevel> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 10.)

³¹ F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlöny 2007/9, 383-394 o.

csak kivételesen áll rendelkezésre. Másrészt – e megállapítás „élet” némiképp enyhítve – a Kp. tárgyi hatálya egyértelműen az objektív jogvédelem erősítésének követelménye felé nyit.

Egészen más megközelítést alkalmaz viszont Herbert Küpper: „A jogállami közigazgatási bírászkodásnak megfelelő, az officialitás talaján álló perjoggal kell rendelkeznie. Ez a követelmény attól függetlenül fennáll, hogy a közigazgatási bírászkodás a bírósági szerkezeten belül hol helyezkedik el. Minden közigazgatási perekben eljáró bíróságnak – legyen ez önálló közigazgatási bíróság, legyen ez a rendes bírósági rendszeren belül működő bíróság – szüksége van megfelelő perjogra. [...] Ahogyan láttuk, a közigazgatási per a jogállamban és a hatalommegosztási rendszerben játszott szerepének megfelelően az officialitás elvén nyugszik. Ez az elv képezi a közigazgatási per jog kiindulópontját.”³²

A Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.”

E hivatkozott rendelkezés úgy is felfogható, mint egy százéves (ugyan nem egyenes ívű) jogfejlődés talán eddigi legfontosabb, ha nem is feltétlenül végső állomása. Ahogy Magyary e folyamatot leírta: „Magyarország közvéleményében mélyen gyökerezik a független bírói oltalom minél szélesebb körű érvényesítésének vágya és ennek a tükre a közigazgatási bíróság hatáskörének ez a folytonos tágítása.”³³ [...] „A bírói jogvédelemnek a közigazgatási vitákban való korlátozása kiáltó ellentétben áll a modern alkotmányos berendezkedés alapelveivel és a fejlettebb jogérzékű állam polgárainak a független bírói intézmény kiépítésé iránt megnyilvánuló akaratával és mindinkább szélesbedő bizalmával.”³⁴

Trócsányi László ezt a rendelkezést azzal kommentálta, hogy „a hatásköri taxációval szemben most először a magyar jogrendszerben megjelent a közigazgatás mindenfajta kifelé irányuló cselekvése feletti kontrollt általában lehetővé tévő generálklauzula, amely rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott, joghatást kiváltó cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogviták könnyebb azonosítása érdekében a jogalkalmazókat a törvény példálózó felsorolással is segíti, és megteremtette annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve szabályozzák.”³⁵

A Kp. e generálklauzulájának jelentősége tulajdonképpen abban áll, hogy megteremtette annak elvi és jogi feltételét, hogy a közigazgatási bírászkodás Magyarországon már ne kizárólag „közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata”-ként legyen meghatározható. Az más – de egyáltalán nem mellékes – kérdés, hogy a gyakorlatban a magyar közigazgatási bírászkodás továbbra is lényegében egyedi ügyben született érdemi döntések felülvizsgálati fórumaként funkcionál, azaz, az *objektív (intézményi) jogvédelem fokozódása a hivatkozott rendelkezés ellenére sem következett be.*³⁶

A statisztika is azt mutatja, hogy a bíróságoknak kisebb a reális lehetősége akár az objektív, de a szubjektív jogvédelem biztosítására is: „Az új Kp. miatti jogszabályváltozások hatással voltak a közigazgatási és munkaügyi ügyszakban érkezett ügyek számára. Peres

³² Küpper: i. m. 20. o.

³³ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. A M. Kir. Miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 154. o.

³⁴ Uo. 155. o.

³⁵ Trócsányi László: A rendszerváltoztatás mostohagyereke révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. Acta Humana, 2019/1. 13. o.

³⁶ Dránovits Réka: A Kp. első éve az államigazgatási hatósági jogalkalmazók szemszögéből. Konferenciaelőadás. Közigazgatási Perrendtartási Szakmai Napok 2019. Pécs, 2019. szeptember 19.

ügyek esetében a munkaügyi ügyszakban, nemperes ügyek esetében pedig mindkét ügyszak vonatkozásában körülbelül a felére csökkent az ügyérkezés.”³⁷

„A kódexszel különvált a polgári és a közigazgatási perrend, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatásköre kiszélesedett. A törvényszékeken első- és másodfokú közigazgatási tanácsok működnek, kialakultak a régióközponti bíróságok. A nemperes eljárások köre drasztikusan lecsökkent, a jogalkotó különös közigazgatási pereket és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokat vezetett be.”³⁸

A Kp. a hatálya alá tartozó közigazgatási szervek felsorolásánál mindazonáltal a pozitív taxáció módszerének alkalmazásával – egy szempontból biztosan – nem kedvez sem a szubjektív, sem az objektív jogvédelem megvalósulásának: lényegében a közintézetek (a szűkebb értelemben vett közintézmények) által, *a humán közszolgáltatások körében hozott döntések* (pl. beteg közegészségügyi intézménybe történő felvételének a megtagadása) nem támadhatók meg közigazgatási bírósági felülvizsgálattal.

A Kp. a szubjektív jogvédelem kategóriáját – német mintára – szűkebb értelemben is használja, még hozzá „*azonnali jogvédelem*” elnevezéssel. Ahogy arra már rámutattunk, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság alapvető feladata a közigazgatás – esetlegesen – jogsértő tevékenységével szembeni jogvédelem, még hozzá hézagmentes és hatékony jogvédelem biztosítása. Az azonnali jogvédelem egyértelműen a hatékony jogvédelem megvalósulását szolgáló jogintézmények.

„Vannak olyan helyzetek, amikor a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása olyan súlyos sérelmet okoz, hogy a hézagmentes és hatékony jogvédelem – mint cél – eléréséhez a jogvédelem időben előrehozott volta, gyorsasága, azonnalisága szükséges. Ellenkező esetben a bírósági eljárás végeredményeként az ítélettel nyújtott bírósági jogvédelem kerülne veszélybe, annak késői volta miatt adott esetben kiüresedhetne. A Kp. az azonnali jogvédelmi eszközök differenciált rendszerét alakította ki a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében.”³⁹

Objektív és szubjektív jogvédelmi funkciók összehasonlítása

	<i>Objektív jogvédelem</i>	<i>Szubjektív jogvédelem</i>
Alaptörvényből való levezethetőség	közvetett [B] cikk (1) bek.]	közvetlen [XXVIII. cikk (7) bek.]
A jogvédelem tárgya	absztrakt: jogállam (jogállamiság)	beazonosítható: konkrét alanyi jog(ok)
Megvalósulásának nélkülözhetetlen feltétele	közigazgatási jogsértés	közigazgatási jogsértés megállapítása iránti kérelem
Funkcionális alapelve	officialitás (hivatalbóltság) elve	kérelemhez kötöttség (rendelkezési) elv
Funkcionális alapelv érvényesülése	kivételesen érvényesül	általánosan (főszabályként) érvényesül
A tételesjogi szabályozás normajellege	anyagi jogi jellegű	alaki jogi jellegű
Kp. rendelkezései alapján	kiegészítő funkciója a közigazgatási bírászkodásnak	elsődleges funkciója a közigazgatási bírászkodásnak

³⁷ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója. 2018. I. félév. 3. o. Forrás: <https://birosag.hu/orszagos-birosagi-hivatal-0/beszamolok> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 10.)

³⁸ Uo. 6. o.

³⁹ Remes Gábor: Azonnali jogvédelem. In: Boros Anita (szerk.): A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. 56. o.

III. Konklúziók

Az objektív jogvédelem (a jogállamiság védelme) és az egyéni (szubjektív) jogvédelem következetes megvalósítása olyan gyakorlati problémákat vet fel, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezek között az egyik *a hivatalbóliség és a kérelemhez kötöttség elvének az összeütközése*.

Könnyen belátható, hogy a közigazgatás törvényességének, a jogállami közigazgatás megvalósulásának az elvéhez az officialitás elve áll közelebb, tekintettel arra, hogy a jogállam szerveinek a jogsértéseket bármiféle indítványok nélkül is üldöznie kell(ene). Ehhez képest viszont a szubjektív jogvédelem követelménye az indítványozást feltételezi, hiszen egyéni jogsértés, és annak a felismerése az alapja.

A dilemma abból fakad, vajon reparálhatja-e az eljáró bíróság azt a közigazgatás által megvalósított jogsértést, amelyre vonatkozólag az érintett ilyen igényt, indítványt nem terjesztett elő? Ha nem, akkor *megvalósulhat-e egyáltalán következetesen, teljes körűen a közigazgatási bíraskodás funkciója: a hatékony (objektív és szubjektív) jogvédelem?*

Ha nem, akkor is bizonyos változtatásokra van szükség. Ha igen, akkor mi szükség van egyáltalán egyéni indítványra (keresetlevél benyújtására) a bíróság eljárásához? Miért nem lehet ezt a perjogi feltételt kiiktatni a felülvizsgálati rendszerből, ezzel elősegítve az objektív jogvédelem maximális érvényesülését.

Megfigyelhető, hogy a Kp. *szabályozási rendszerében a szubjektív jogvédelem van egyértelműen a középpontban*, az objektív jogvédelmi funkció legfeljebb közvetetten olvasható ki a rendelkezései között. Ezzel szemben a vonatkozó és hivatkozott hazai szakirodalomban a magyar közigazgatási bíraskodás szubjektív és objektív jogvédelmi funkciója lényegében azonos hangsúlyt kap, fontosságukat egyenrangúnak értékelik. Még akkor is, ha ennek tételesjogi alapjai nagyrészt hiányoznak.

Az is megállapítható ugyanakkor, hogy az objektív és a szubjektív jogvédelem közötti polémia – akár tudományos, akár tételesjogi alapokon – nem feltétlenül hazai sajátosság.

Csupán emlékeztetünk arra, hogy a jogvédelem, mint a közigazgatási bíraskodás alapvető célja, az *angolszász rendszerű közigazgatási bíraskodásban nem is jelenik meg kifejezetten*. Az angolszász szisztémában a közigazgatási bíraskodás célja annak orvoslása, ha a közigazgatási szervek hatáskörükön kívül jártak el (hoztak döntést), vagy egyáltalán nem gyakorolták hatáskörüket.

Ez a felfogás talán egyenlő távolságot vesz fel a szubjektív és az objektív jogvédelemtől, anélkül azonban, hogy bármelyikre is hivatkozna. (Természetesen ez az „alapállás” úgy is értelmezhető, mint egyiknek vagy másiknak a része.) Számos esetben a közigazgatási ügyekben eljáró angol bíróságok döntéseikben nem is valamely jogsértésre, hanem a természetes igazságra, hatalommal visszaélésre vagy közérdek sérelmére hivatkoznak.⁴⁰

Ha csak felületesen is megvizsgáljuk a magyar közigazgatási bíraskodás és közigazgatási perjog rendszerét, akkor is szembeűnő a német szabályozáshoz való hasonlatosság.

A német közigazgatási perjog is a szubjektív jogvédelem talaján áll, a kiindulópontja egy alkotmányi eljárásjogi garancia (Rechtsweggarantie), hiszen a német Alaptörvény (Grundgesetz, GG) 19 cikk (4) bekezdése, valamint a 20. cikk (3) bekezdése alapján minden jogalanyak joga van a hatékony, adott esetben a közigazgatási bíróságok által nyújtott jogvédelemre. A GG tehát külön alapjogként rendelkezik a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatóságáról, ezzel pedig inkább „a szubjektív jogvédelemre koncentrálnak”.⁴¹

A német közigazgatási perjog alapja tehát szintén egy jogvita, de a német jogban ez a jogvita *közjogi* [és nem közigazgatási jogi(!), lásd Kp. 4. § (1) bek.], kizáró feltétel ugyanakkor, hogy ez a jogvita nem lehet viszont alkotmányjogi karakterű. Ez a jogvita,

⁴⁰ Catalin-Silviu: i. m. 44. o.

⁴¹ Patyi András: Közigazgatás – alkotmány – bíraskodás. Universitas-Győr, Győr 2011. 105. o.

ezekkel a feltételekkel – főszabályként – közigazgatási bíróság elé vihető, a kivételeket kizárólag szövetségi törvény állapíthatja meg.⁴²

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés egyértelműen a szubjektív jogvédelemre utal, és az is, hogy a német perjogi kódexnek a legmarkánsabb része a különféle pertípusok szabályozása. Megállapítható, hogy a hivatkozott generálklauzula (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO 40. § (1) bek.] a Kp.-vel összevetve tágabb lehetőséget biztosít a jogszerű közigazgatási tevékenység biztosítására, a szubjektív jogvédelem körében is.

„A magyar történelmi modell fél évszázados működése alatt megvalósította a szubjektív jogosultságok közjogi alapokon való védelmét, így létrehozva a közigazgatási bíraskodás vegyes, szubjektív és objektív jegyeket is viselő rendszerét. Ennek kialakításában mindvégig tevékeny szerepet játszott a bírói jogalkalmazás. Mindeközben hazánkban is domináns volt és maradt a szubjektív jogvédelmi tan.”⁴³

Összességében egyet lehet érteni azzal a megállapítással is, hogy a szubjektív jogvédelmet biztosító rendszerek szűkebb tartalomúak, mint az objektív jogvédelmet előtérbe helyező rendszerek.⁴⁴

⁴² Ipsen, Jörn: Allgemeines Verwaltungsrecht. München, Carl Heymanns, 2001. 292-293. o.

⁴³ Szegedi László: Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019. 65. o.

⁴⁴ Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíraskodást? Budapest, KJK, 1992. 90. o.

A jogvédelem szervezeti keretei: a közigazgatási bíráskodás nemzetközi modelljei

I. Bevezetés

A közigazgatási bíráskodás intézményrendszerének legfőbb elvi alapjai az államhatalmi ágak megosztásának tanában gyökereznek, eszerint osztja a jogirodalom csoportokra a közigazgatási bíráskodási rendszereket. A végrehajtó hatalom és a bíráskodás egyensúlyának, egyenrangúságának kérdésében láthatók eltérések e csoportok között.

Franciaországban, majd később a francia rendszert követő polgári államokban - ahol a vezérelv az volt, hogy a közigazgatási bíráskodás is közigazgatás - az aktív közigazgatási szervezethez telepítették ezt a feladatot, a közigazgatási jogvitákat az igazságszolgáltatási rendszer tetején álló független bírói szerv, ún. Államtanács tárgyalja, amely emellett tanácsadó és igazságszolgáltató szerepet tölt be a kormányban.¹

Emellett, főként a német és osztrák területeken, az az álláspont érvényesült, hogy a közigazgatást és a bíráskodást a teljes egyenrangúság jegyében függetleníteni kell egymástól, valamint, hogy a közigazgatási ügyekben való ítélezés nem azonosítható a polgári ítélezéssel, mivel speciális szakértelmet kíván, ezért a rendes bíróságoktól független, elkülönített bíróságokat kell létrehozni.

Az így külön szervezett közigazgatási bíróságok az aktív közigazgatáshoz kapcsolódó ítélező szervekkel szemben nagyobb fokú objektivitást tudnak biztosítani, és a jogszerűség követelményének jobban eleget tudnak tenni.

Végül pedig, Angliában, ahol a bíráskodásnak a közigazgatás feletti fennhatóságát, felsőbbrendűségét hirdették, kezdettől fogva a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszerét részesítették előnyben. Ez tehát a közigazgatási bíráskodás három alapvető rendszere, illetőleg vannak olyan országok is, ahol kompromisszumos megoldásként az ún. vegyes rendszerű megoldást részesítik előnyben, ahol a közigazgatási bíráskodás az igazságszolgáltatás része, így ez a negyedik fő típusként definiálható.²

II. A francia rendszer

Franciaországban már a 18. század nagy forradalma alatt is különös figyelmet kapott a hatalmi ágak szétválasztása. Így Franciaország volt az első állam, amely a forradalmat követően az 1790. augusztus 16–24-i törvényben kimondta a közigazgatási és az igazságügyi szervek hatáskörének szétválasztását, majd az ugyanabban az évben kiadott szeptember 6–11-i törvényben megfogalmazásra került a közigazgatási perek közigazgatási bíróság általi tárgyalása és eldöntése, megteremtve ezzel egy kettős - külön rendes bírósági és közigazgatási bírósági - rendszert. Ezzel egyértelművé vált, hogy rendes bírónak nincs joga semmilyen módon beleavatkozni a közigazgatás megfelelő működésébe.

Hosszú ideig a közigazgatási ügyeket két szinten tárgyalták – egyrészt első fokon részlegenként felállított tanácsokban, másrészt a bizonyos kérdésekben szintén első fokú bíróságnak, illetve általános közigazgatási fellebbviteli bíróságnak számító Államtanácsban.

Később ezek a tanácsok megszűntek és már kizárólag az Államtanácsnak alárendelt közigazgatási tanácsok járhattak el első fokon. Majd, az 1989. január 1-jén hatályba lépett, a

¹ Citilin-Silviu Sararu: Administrative litigation systems in Europe. Juridical Tribune. 2017. 7. évf. 1. sz., 228. o.

² Szűcs István: A közigazgatási bíráskodás témájának magyar kutatója. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. (27) 1-20. 1980. 376. o.

közigazgatási bíráskodás reformjáról szóló 1987. évi törvény háromszintű rendszert hozott létre: innenől regionális bíróságok, fellebbviteli bíróságok és az Államtanács szintjén tárgyalták a közigazgatási jogvitákat.³

Emellett, az 1848-ban felállított ún. *Tribunal des conflits* is nagy szerepet játszott a közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározásában, valamint a közigazgatási jogi intézmények rendszerének pontosításában, ugyanis, ha nehézség vagy kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az ügy a közigazgatási vagy a rendes bíróságok joghatósága alá tartozik-e, a kérdést rendezi.

Ez egy kifejezetten erre a célra létrehozott bíróság, amely öt bíróból áll a Cour de Cassationból (a legmagasabb polgári bíróság, Semmitőszék) és öt bíróból a Conseil d'Étatból (Államtanács).⁴ Ítélezési gyakorlatában elismerte két magánszemély között közérdekű feladat ellátása céljából megkötött közigazgatási szerződés létezését, valamint a közigazgatási bíróságok kizárólagos hatáskörét a közszolgálati megbízási szerződések vonatkozásában.

Így tehát Franciaországban olyan közigazgatási szervek létrehozása vált lehetővé, amelyek független, autonóm igazságszolgáltatási hatáskörrel rendelkeztek. Ezt a rendszert, kialakulását követően több állam is átvette, többek között Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország és Görögország.⁵

Belgium jelenlegi legfőbb közigazgatási bírósági intézményét, az Államtanácsot (*Conseil d'État*), a második világháború után az 1946. december 23-ai törvény hozta létre, majd 1948. október 9-én kezdte meg működését.⁶ Belgium alkotmányának 160.§-a kimondja, hogy az Államtanács összetételét, hatáskörét és működését az Államtanácsról szóló 1973. január 12-i összehangolt törvények határozzák meg.⁷

A törvény továbbá felhatalmazást ad a királynak, hogy a törvény által meghatározott alapelvekkel összhangban eljárást kezdeményezhessen, valamint, hogy a törvény által meghatározott esetekben véleményt nyilváníthasson.⁸

A törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási hatalmi ágak kereszteződésében álló tanácsadói és bírói intézményként az Államtanács a jogalkotó szándéka szerint arra hivatott, hogy minden természetes és jogi személy számára hatékony jogorvoslatot biztosítson a számukra sérelmes, jogellenes közigazgatási aktusokkal szemben.

Az Államtanács legfőbb feladata tehát a hatályos jogszabályokkal ellentétes közigazgatási aktusok (egyedi határozatok és rendeletek) felfüggesztése és hatályon kívül helyezése. Ugyanakkor az Államtanács feladata nem csupán a közigazgatási önkény elleni védelem, a törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepet is betölt, valamint egyben semmitőszék is. Az Államtanács határozatok és végzések útján dönt a benyújtott keresetek tárgyában.⁹

Az Államtanács 44 élethosszig kinevezett tagból, ezen belül 1 első elnökből, 1 elnökből, 14 tanácselnökből és 28 államtanácsosból tevődik össze. Az kinevezés eljárási szabályairól, valamint feltételeiről az összehangolt törvények 70.§-a rendelkezik.

Az Államtanács két részből áll, amelyek a következők: a jogalkotási részleg (*section de législation/legislation section*), amely véleményezi a belga szövetségi kormányok és parlamentek által kidolgozott jogszabályokat, valamint a „közigazgatási peres” részleg (*section du contentieux administratif/administrative litigation section*), amely a közigazgatási jogvitákkal kapcsolatos ügyeket tárgyalja.

³ Sararu: Administrative litigation... 228-229. o.

⁴ <https://www.britannica.com/topic/administrative-law/The-council-of-state-system#ref417482> (2020.03.16.)

⁵ Sararu: Administrative litigation..., 229. o.

⁶ Az Államtanács hivatalos oldala <http://www.raadvst-consetat.be/?page=about&lang=en> (2019.10.19.)

⁷ Belgium alkotmánya, 160.§. https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (2019.10.19.)

⁸ Belgium alkotmánya, uo.

⁹ http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_competent&lang=en (2019.10.19.)

A szövetségi parlamenteknek, a kormánynak, valamint a regionális kormányoknak is kötelességük majdnem minden szövetségi törvény, rendelet, valamint királyi, miniszteri rendelet tervezetét még azok közzététele előtt megküldeni a jogalkotási részleg számára, annak véleményezése céljából.¹⁰ Van olyan eset is, amikor az Államtanács tanácsadó véleménye csupán választható lehetőség, valamint olyan is, amikor annak ellenére, hogy kötelező lenne a tervezet megküldése, a kormány úgy dönt, hogy nem kér véleményezést. Ez abban az esetben fordulhat elő, ha az adott normát, jogszabályt valamilyen oknál fogva minél előbb el kell fogadni, és ennél fogva nincs idő kivárni a jogalkotási részleg tanácsadó véleményét. Azonban a kormánynak e döntését minden esetben meg kell indokolnia. A rendeletekre vonatkozó indokolást a Tanács később ellenőrizheti.¹¹

Az Államtanács másik részlege, amely a közigazgatási jogvitákkal foglalkozik, hatáskörrel rendelkezik a kormány bizonyos döntései felülvizsgálatának tekintetében is. Az Államtanács felhatalmazásánál fogva megsemmisítheti, érvénytelenítheti a kormányzati intézkedéseket, közigazgatási határozatokat, mégpedig visszamenő hatállyal.

Bárki, akinek érdeke fűződik egy közigazgatási eljárás, intézkedés megszüntetéséhez, határozat megsemmisítéséhez, kérelmet nyújthat be az Államtanács e részlegéhez, függetlenül attól, hogy magánszemély, jogi személy vagy – bizonyos feltételek mellett - egyesület.¹²

E hatáskör részletes szabályait az Államtanácsról szóló törvény tartalmazza. A fellebbező kérheti egy közigazgatási intézkedés, azaz egy közigazgatási szerv által végrehajtott cselekmény hatályon kívül helyezését, vagy egy alacsonyabb szintű közigazgatási bíróság vagy egy közigazgatási szerv által hozott határozat megsemmisítését.

Ez utóbbi esetben a Államtanács Legfelsőbb Bíróságként jár el, fellebbezni e döntéssel szemben nem lehet. E hatáskörével, a határozatok megsemmisítésével, az Államtanács jogsértések széles körét tudja megszüntetni, mint például egy alacsonyabb szintű jogi norma törvénybe ütköző rendelkezését, vagy egy a szükséges hatáskör hiányában hozott határozatot.¹³

Azonban az Államtanács e részlege csak akkor gyakorolhatja megsemmisítési hatáskörét, ha az adott ügyben nincs más, hatáskörrel, illetékességgel rendelkező rendes bíró, mivel ebben az esetben az igazságszolgáltatói hatalom megoszlik a rendes és a közigazgatási bírák, bíróságok között.

Ennek ellenére az Államtanács 1946-os megalakulása óta viszonylag kevés hatásköri, illetékességi konfliktus volt a két intézmény között, mivel a törvény egyértelműen rendelkezik a hatásköri és illetékességi szabályokról, közigazgatási bíró csak olyan ügyeket tárgyalhat, amelyre a törvény felhatalmazza.¹⁴ Ha mégis felmerülne hatásköri összeütközés, úgy a belga alkotmány 158. cikke értelmében a Legfelsőbb Bíróság feladata dönteni a hatásköréről.¹⁵

Az Államtanács e részlegéhez benyújtott fellebbezéseknek, megsemmisítés iránti kérelmeknek nincs felfüggesztő hatálya az eredeti határozat végrehajtásának tekintetében. Emiatt gyakran az ügyfeleknek meg kellett elégedniük a rendes bíróság által megállapított lehetséges károk megtérítésével, valódi helyreállításra nemigen lehetett számítani, ez pedig az ügyfeleknek jelentős hátrányokat okozott.

Erre a problémára reagálva a jogalkotó 1991-ben új rendelkezést vezetett be, amely lehetővé teszi az ügyfelek számára nem csak a határozat megsemmisítésére irányuló, hanem a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó kérelem benyújtását az Államtanácsához, valamint

¹⁰ Marnix Van Damme: The Council of State: Institution On The Junction Of The Three Traditional Powers Of The State. In: (szerk.) Vande Lanotte, Sarkin, Haec: The Principle of Equality – A South African and a Belgian Perspective. Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2001. 74. o.

¹¹ Van Damme: i.m. 74-75. o.

¹² Van Damme: i.m. 79. o.

¹³ Van Damme: i.m. 80. o.

¹⁴ Van Damme: i.m. 80-81. o.

¹⁵ Belgium alkotmánya, 158.§.

követelhetik a részlegtől, hogy különféle intézkedéseket rendeljen el a hatósági szervektől a jogsérelem gyorsabb, hatékonyabb helyreállítása érdekében.¹⁶

A végrehajtás felfüggesztéséről az Államtanács tárgyalás nélkül hoz döntést, amelyet el kell választani a határozat megsemmisítése iránt indított eljárástól – azonban felfüggesztés iránti kérelmet nem lehet benyújtani a határozat megsemmisítésének kérelme nélkül.

A sommás eljárás bevezetése az Államtanács közigazgatási jogvitákkal foglalkozó részlegét hatékonyabbá tette, valamint gyorsította, eredményesebbé tette a végrehajtást is, amely az állampolgárok számára jelentősen hatékonyabb jogvédelmet eredményez.¹⁷

Az elmúlt években a belga és a flamand jogalkotók számos új közigazgatási bíróságot hoztak létre, amelyek az Államtanács megsemmisítési és felfüggesztési hatáskörével kapcsolatos feladatainak nagy részét átvették. A legfontosabb ilyen közigazgatási bíróságok: a külföldi állampolgárok jogvitáival foglalkozó tanács (*Council for alien law litigation*)¹⁸, a Környezetvédelmi Végrehajtó Bíróság (*Environmental Enforcement Court*)¹⁹, az engedélyezési jogviták tanácsa (*Council of Permit Disputes*)²⁰ és az oktatásügy fejlesztésével kapcsolatos döntéseket tárgyaló tanács (*Council for Disputes about Decisions on Study Progress*).²¹

E bíróságok létrehozásának egyik oka az Államtanács túlterheltsége volt, mivel ez volt az egyedüli megsemmisítési és felfüggesztési hatáskörrel rendelkező bíróság közigazgatási jogviták esetében, ez pedig jelentős késedelmeket okozott az ügyek elbírálásának tekintetében.²²

E közigazgatási bíróságok mindegyike rendelkezik saját hatáskörrel. A külföldi vonatkozású jogvitákkal foglalkozó tanács teljes hatáskörrel rendelkezik a Menekült és Hontalan személyek Általános Bizottságának (*General Commission for Refugees and Stateless Persons - GCRS*) adminisztratív aktusainak felülvizsgálata tekintetében.²³

A Környezetvédelmi Végrehajtó Bíróság a környezetvédelmi szabálysértés vagy jogsértés szankcionálására kiszabott közigazgatási döntések ellen benyújtott fellebbezéseket bírálja el, a jogellenesen szerzett előnyök elkerülése végett. Az engedélyezési jogvitákat tárgyaló tanács tárgyalja az építési engedély kiadására vagy elutasítására, valamint az érvényesítési és nyilvántartási határozatokra vonatkozó döntések elleni fellebbezéseket.

Végül, az oktatásügy fejlesztésével kapcsolatos döntéseket tárgyaló tanács a felsőoktatásban folyó tanulmányi előrehaladással kapcsolatos határozatokat vizsgálja felül. A többi ügyben fennmaradó közigazgatási határozatokkal, döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati kérelmet, jogszerűségi ellenőrzést az Államtanács megtartotta saját hatáskörében.²⁴

E közigazgatási bíróságok között jelentős különbségek fedezhetők fel. Egyrészt a különböző bíróságok előtt különböző módon zajlanak az eljárások, másrészt a hatáskörök is eltérőek a döntések tekintetében. Ezen felül pedig e közigazgatási bíróságok elkülöníthetők területi illetékességük szerint is. Azonban nyilvánvalóvá vált, hogy e – mind eljárásbeli, mind

¹⁶ Van Damme: i.m. 81. o.

¹⁷ Van Damme: i.m. 82. o.

¹⁸ 2006. szeptember 15-i törvény az Államtanács reformjáról és a külföldi vonatkozású jogvitákkal foglalkozó tanácsról

¹⁹ 2007. december 21-i törvény, amely a környezetvédelmi politikára vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmazó 1995. április 5-i rendeletet egészíti ki.

²⁰ Article 4.8.1. Flemish Codex on Zoning Law

²¹ 2004. március 19-i törvény a hallgatók jogi helyzetének rendezéséről, 2013. október 11-i felsőoktatásról szóló rendelet

²² Elsbeth Loncke: The role of the Belgian Council of State as a cassation court in light of judicial protection against government action. <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/11/NALL-D-15-00003> (2019.11.09.)

²³ A GCRS a központi menekültügyi hatóság, amely 2007. június 1-je óta az egyetlen szerv, amely hatáskörrel rendelkezik a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatára. Menekült vagy kiegészítő védelmi státuszt biztosít.

²⁴ Elsbeth Loncke: The role of the Belgian Council of State as a cassation court in light of judicial protection against government action. <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/11/NALL-D-15-00003> (2020.01.24.)

hatásköri – különbségek a jogbiztonságot jelentősen veszélyeztetik, amely az ügyfelek számára biztosítani szükséges hatékony jogvédelmet megnehezíti.

Ennek kiküszöbölésére megszületett 2014. április 4-én egy rendelet, amely egy új intézményi struktúrát állít fel, amelynek értelmében a fentiek közül két tanács (*Council for Permit Disputes, Environmental Enforcement Court*) együtt folytatja a működését egy harmadikkal (*Council for Election Disputes*) összevonva.²⁵ Ezen új, specializált közigazgatási bíróságok létrehozása az Államtanács előtti megsemmisítési és felfüggesztési határozatok csökkenését eredményezte. Ennek oka, hogy e bíróságok hatáskört szereztek az e témában született jogviták elbírálására, így ezek az ügyek többé már nem az Államtanács elé kerültek.²⁶

III. A német modell

Németország közigazgatási bíraskodási rendszere a 19. század második felében kezdett kialakulni, egyes tartományi alkotmányok bevezetésével a hatalommegosztás elvéből kiindulva, valamint ugyanekkor valamennyi polgár számára a törvény előtti egyenlőség és az egyéni szabadságjogok elismerésre kerültek.

1863-tól kezdve autonóm közigazgatási bíróságokat hoztak létre, a közigazgatástól és a rendes bíróságoktól függetlenül, a tartományokban. Ezt követően létrejött és 1872-1875 között működött a Porosz Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság.

Ebből is látható, hogy a német közigazgatási bírósági rendszerek alulról felfelé fejlődtek – előbb tartományi, majd legfelsőbb szinten megjelenő közigazgatási bírósággal), ellentétben a fentről lefelé fejlődő francia rendszerrel, amely esetében az állam a teljes közigazgatási bíraskodási rendszerét azután kezdte csak felépíteni, miután az Államtanács, a legmagasabb szintű közigazgatási bírói szervezet létrejött elsőként.²⁷

Jelenleg Németországban a közigazgatási bíróságok (*Verwaltungsgericht*), a tartományokban létező közigazgatási fellebbviteli bíróságok (*Oberverwaltungsgericht*) és a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*Bundesverwaltungsgericht*) - amelyet 1953. június 8-án alapítottak – azok a bíróságok, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a közigazgatási jogviták eldöntésére.

A közigazgatási bíraskodásról szóló törvény az első cikkben rögzíti a közigazgatási jogviták eldöntésének hatáskörével rendelkező közigazgatási bíróságok függetlenségét a közigazgatási hatóságoktól, magától a közigazgatás szervezetétől. Ez a rendszer ily módon különbözik a francia rendszertől, amelyben a közigazgatási jogviták területén a Legfelsőbb Bíróság - az Államtanács – maga is egy közigazgatási hatóság, amelynek emellett tanácsadó szerepe is van a kormány döntéseinek meghozatalában.²⁸

Ezt a rendszert, amelyben a közigazgatási bíróságok függetlenek a rendes bírósági rendszeren kívül magától a közigazgatástól is, vette át például Ausztria, Portugália és Svédország – valamint hazánk is a kiegyezés után.²⁹

Míg a német törvények nagy része szövetségi jog, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elsősorban a tartományok saját hatáskörébe tartozik, így tartományi szinten kerülnek szabályozásra. Ezért minden tartományban található egy vagy több közigazgatási bíróság, valamint egy közigazgatási fellebbviteli bíróság, végül a szervezet legtetjén pedig a Szövetségi Közigazgatási Bíróság áll, amely Lipcse városában található.

²⁵ Elsbeth Loncke: The role of the Belgian Council of State as a cassation court in light of judicial protection against government action. <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/11/NALL-D-15-00003> (2020.01.28.)

²⁶ Elsbeth Loncke: The role of the Belgian Council of State as a cassation court in light of judicial protection against government action. <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/11/NALL-D-15-00003> (2020.01.28.)

²⁷ Sararu: Administrative litigation..., 230-231. o.

²⁸ Sararu: Administrative litigation..., 231. o.

²⁹ Szűcs: A közigazgatási bíraskodás..., 379. o.

A legtöbb esetben a közigazgatási bíróságok tárgyalják az ügyeket első fokon. Általában, főszabály szerint, fellebbezésre a közigazgatási fellebbviteli bíróságokon van lehetőség, és, amennyiben szövetségi törvénnyel kapcsolatos kérdés merül fel az eset során, Szövetségi Közigazgatási Bíróság általi felülvizsgálatra kerülhet sor. Bizonyos esetekben a közigazgatási fellebbviteli bíróságok tárgyalják az ügyet első fokon (a Szövetségi Közigazgatási Bíróság általi felülvizsgálat lehetőségével), nagyon ritkán pedig előfordulhat az is, hogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság lesz az első fokon eljáró bíróság.³⁰

Amikor a bíróságok első fokon járnak el, mindig döntések születnek jog- és ténykérdésekről is. A fellebbezést követő ítélet is jogi kérdésekre és tényekre is vonatkozik, a felülvizsgálat viszont csak jogi kérdésekről szól és csak e kérdésekben lehet kérelmezni azt. Azon eseteken kívül, amelyekben a Szövetségi Közigazgatási Bíróság elsőfokú bírósággént jár el, a bíróságok fő célja a közigazgatási bíráskodás egységességének garantálása Németország egész területén. Felülvizsgálatra épp ezért csak akkor van lehetőség, ha az eset valamely jogi kérdése szövetségi törvényt érint.³¹

A közigazgatási bíróságok jelentősége folyamatosan növekedett, ami főként annak a ténynek a következménye, hogy a közigazgatás egyre több területe került az igazságszolgáltatás hatáskörébe, különösen az alapvető jogok általános elismerésének hatására: az első években a közigazgatási bíróságoknak többé-kevésbé csak az állam és állampolgár közötti kapcsolatok hagyományos területeivel kapcsolatos ügyekkel kellett foglalkozniuk (például építési törvény, rendőrségi ügyek). Később alapvető jogokkal kapcsolatos területen is elfogadottá vált a közigazgatási jog alkalmazása, például ahol az állam és az állampolgárok specializáltabb és szorosabb kapcsolatban állnak: a katonák, a köztisztviselők és a tanulók az állammal szemben a közigazgatási bíróságok előtt indíthattak pert.

Ezen felül az állam szolgáltató szerepével - mint például szociális segélyek nyújtása az állampolgárok számára -, új viszonyba került állampolgáraival, innentől ugyanis e szolgáltatói kötelezettségek jogi követeléssé is váltak, amelyek érvényesítésére a polgároknak közigazgatási bíróságokon keresztül volt lehetőségük.³²

IV. A vegyes rendszer

E rendszer lényege, hogy az államok a közigazgatási aktusok felülvizsgálatát megosztják a rendes bíróságok, a francia mintájú Államtanácsok és a közigazgatási szervek, valamint a külön közigazgatási bíróságok között. A három alapszisztéma variálása folytán az egyes államok vegyes rendszere is eltérő lehet egymástól. Spanyolországban is ennek egy variációja alapján történik a közigazgatási jogviták eldöntése, valamint Svájcban is, ahol az egyes kantonokban is egymástól eltérő rendszerek változatos keveredése tapasztalható.³³

A közigazgatási bírósági eljárások az összes bírósági eljárások 3%-át teszik ki Spanyolországban. Az esetek száma évente 200 000 és 300 000 közötti, amely lényegesen alacsonyabb számot mutat a többi bírósági eljáráshoz képest, azonban egy eljárás átlagosan 500 napig is eltarthat. Míg az egyesbíró által tárgyalta ügyek eljárási ideje a közigazgatási bíróságokon körülbelül 14 hónap, a kollégiumi testületekben ez 20 és 30 hónap között lehet – azonban csak a bonyolultabb, jelentősebb ügyek kerülnek a kollégiumok elé, nagyjából az összes eset 35%-a.

³⁰ Ralf Leithoff: Introduction to the Public Administrative jurisdiction in Germany. Croatia Public Administration, 6. évf., 3. sz. 2006. 27.. o.

³¹ Leithoff: Introduction to... uo.

³² Leithoff: Introduction to... 31-32. o.

³³ Szűcs: A közigazgatási bíráskodás..., 380. o.

Jelenleg 241 egyesbíró működik és 23 kollégiumi testület, ez utóbbi összesen 334 bírót foglal magában. Az egyesbírók által hozott ítéletek ellen az esetek 40-50%-ában nyújtanak be panaszt, kifogást, a kollégiumi döntések esetében ez alacsonyabb, 30-40% közé tehető. A közigazgatási bíróságok leggyakrabban bevándorlással, szabálysértésekkel, városi és területi gazdálkodással, közigazgatási szerződésekkel, adóbevallásokkal, valamint a közigazgatás alkalmazottainak kérdéseivel és pénzbeli felelősségével kapcsolatos kérdéseket tárgyalják.³⁴

A spanyol alkotmány csak a bírósági rendszer felépítését szabályozza - néhány bíróság kivételével, amelyről az alkotmány külön rendelkezik, mint például az Alkotmánybíróság -, ez pedig azt eredményezi, hogy a közigazgatási bíróságok egy rendszerhez tartozva, a polgári, a büntető, és a munkaügyi bíróságokkal együtt, a Bírósági Testület Általános Tanácsának rendeletei szerint működnek.

Az egész bírósági, igazságszolgáltatási rendszert a bírói szervekről szóló törvény (*Judiciary Organic Act*)³⁵ szabályozza, és mindegyik - a közigazgatási bíróságokat is beleértve - a rendes, általános bírósági szervezet részét képezi. Bár a spanyol bíróságok egy szervezeti egységként működnek, a törvény a tárgyalta eseteik szerint felosztja őket. Annak ellenére, hogy a múltban problémák merültek fel a közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározásának tekintetében, néhány közelmúltbeli reform végül meghatározta valamennyi bíróság tevékenységi körét.³⁶

A közigazgatási bíróságok három szintre oszthatók: az első a tartományi szint, amelynél egyesbíró jár el a közigazgatási bíróságokon, másodikként a regionális - autonóm - szintet lehet megkülönböztetni, amely a fellebbviteli bíróságok közigazgatási részlegeiből áll. Majd az utolsó, harmadik szint az állami/nemzeti szint, amely magában foglalja az Egyesbírók Központi Közigazgatási Bíróságát, a Nemzeti Bíróság Közigazgatási Részlegét és a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Részlegét.

Ez a többszintes szerkezet a bíróságok és az ügyben érdekelt, kérelmező ügyfelek közötti távolságok eredményeként jött létre. Ugyanis a polgároknak először az adott közigazgatási szerv által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeiket kell kimeríteniük, majd ezek eredménytelensége után fordulhatnak a közigazgatási bíróságok valamelyikéhez. Bizonyos esetekben (például adó-, vagy sportügyekben) előfordulhat az is, hogy a közigazgatási bírósághoz fordulást megelőzően az ügyfélnek panaszt is be kell nyújtania az ügyet érintően.³⁷

V. Az angol rendszer

Az angol modell lényege, hogy a közigazgatási jogviták rendezését rendes bíróságok végzik el. Ennek mintapéldája az Egyesült Királyság, ahol a közigazgatás igazságügyi ellenőrzés alá vonása lassú, több évszázadig tartó folyamat volt. Az angolszász jogrendszerben nem volt elhatárolva élesen a közjog és a magánjog, valamint e rendszer nem tartalmazott korlátozásokat a hatalmi ágakon belül, mint ahogy erre Franciaországban volt példa. A közigazgatási ügyeket bizonyos korlátok között fokozatosan a rendes bíróságok ellenőrzése alá vonták, ahol az egyénekre, a polgári jogi jogvitákra vonatkozó szabályok szerint kerültek elbírálásra. Emellett, a közigazgatási szerveknek bírói engedélyt kellett kérnie bizonyos kényszerítő intézkedések foganatosításához, amelyre ezekben az esetekben csak így volt jogosultak.³⁸

³⁴ Ricardo Juan Sánchez: The Administrative Justice in Spain: Current Situation and Challenges. *Brics Law Journal*, 3. évf. 2. sz. 2016. 114. o.

³⁵ Organic Law 6/1985, of 1 July, on the Judiciary. https://www.legislationline.org/download/id/6791/file/Spain_law_judiciary_1985_am2016_en.pdf (2020.03.09.)

³⁶ Sánchez: The Administrative Justice... 115. o.

³⁷ Sánchez: The Administrative Justice... uo.

³⁸ Sararu: Administrative litigation..., 232-233. o.

A klasszikus angol alkotmányelmélet tehát nem ismeri el a közigazgatási bíróságok különálló rendszerét (a dualista jogrendszert) a közigazgatási szervek, hatóságok határozatainak felülvizsgálatára (mint Franciaországban, Németországban és sok más európai országban). Ehelyett úgy ítélik meg, hogy a közigazgatás tevékenységét a rendes bíróságok ellenőrzésének kell alávetni (monista jogrendszer). Ennek ellenőrzése végett 1965-ben felállítottak egy Jogi Bizottságot mint független törvényi szervet, amely reformstratégiákra és a pozitív jog kodifikálására vonatkozó javaslatokat tesz, valamint fő feladata annak biztosítása is, hogy a törvényi szabályozások tisztességesek és egyértelműek legyenek.³⁹

A 20. század elejére szilárdan kialakult a független, egyfunkciós közigazgatási bíraskodás modellje. Az 1920-as és 1930-as években azonban heves viták zajlottak azokról a különböző elméletekkel kapcsolatosan, amelyek szerint a közigazgatási döntés feladatát a rendes bíróságokra (*courts*), a közigazgatási döntőbíróságokra (*tribunals*) és a kormányzati ügynökségekre (*government agencies*) kell osztani.

Voltak, akik határozottan elleneztek a közigazgatási jogviták rendes bíróságok általi eldöntésének rendszerét, a Donoughmore Bizottság ezzel szemben feladatmegosztást javasolt, elsősorban a bíróságok, valamint a miniszterek között. Negyed évszázaddal később a Franks Bizottság újra megerősítette a Donoughmore Bizottság preferenciáját, amely szerint inkább a rendes bíróságokat részesíti előnyben külső közigazgatási bírókként is a közigazgatási döntőbíróságokkal szemben. A közigazgatási döntőbíróságokkal kapcsolatban a Franks Bizottság döntő fontosságú lépést tett azzal, hogy kijelentette, hogy ezeket az egész igazságszolgáltatási rendszer részei, a rendes bíróságokkal együtt kell kezelni őket, nem pedig külön, egy közigazgatási eljárás részeként.⁴⁰

A döntőbíróságok és az igazságszolgáltatási szervezet közötti egyesülés tekintetében nagymértékű előrelépést jelentett a 2007. évi bíróságokról, döntőbíróságokról és végrehajtásról szóló törvény (*Tribunals, Courts and Enforcement Act, továbbiakban: TCE*) meghozatala.

A döntőbírósági eljárások formája az Egyesült Királyságban sokáig vita tárgyát képezte. Ennek ellenére e viták inkább eljárási kérdésekre, intézményrendszerrel kapcsolatos szempontokra és a döntőbírósági rendszer felépítésére összpontosítottak, nem pedig arról, hogy konkrétan milyen feladatokat látnak el, milyen hatáskörökkel rendelkeznek.

A TCE törvény létrehozott – az ausztrál mintát követve – közigazgatási fellebbviteli bíróságokat (*administrative appeal tribunal*) az Egyesült Királyságban, de maga a törvény nagyon keveset mond e bíróságok feladatainak jogi természetéről. Az elsőfokú bíróság határozatait illetően a másodfokú közigazgatási bíróság (*upper tribunal*) bizonyos szempontból érdemi felülvizsgálati hatáskörrel rendelkezik – például fellebbezéssel indított másodfokú eljárásban az elsőfokú bíróság döntését felülírhatja helyettesítő határozat meghozatalával.⁴¹

A törvény többlépcsős struktúrát hozott létre, amelyen belül az egyes területek első fokú bíróságai döntéseket hoznak, amellyel szemben, amennyiben engedélyezhető, jogorvoslati kérelmet nyújthat be az ügyfél a másodfokú bírósághoz, majd ezt követően, szintén csak engedéllyel, a közigazgatási fellebbviteli bírósághoz – ugyanis előfordulhatnak olyan esetek, amikor a másodfokú bíróság megtagadja az engedélyt a fellebbviteli bírósághoz történő jogorvoslati kérelem benyújtására.⁴²

³⁹ Sararu: *Administrative litigation...*, 233. o.

⁴⁰ Peter Cane: *Judicial review and merits review: comparing administrative adjudication by courts and tribunals*. In (szerk.): Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth: *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, 2010. 435. o.

⁴¹ Cane: *Judicial review...*, 435-436. o.

⁴² Gordon Anthony: *Administrative Justice in the United Kingdom*. *Italian Journal of Public Law*, 7. évf. 1. sz. 2015. 23. o.

A törvény meghozatalával egy másik változás is hatályba lépett, mégpedig, hogy a törvény a döntőbírósi rendszert függetlennek nyilvánította a kormányzati szervezetektől: míg korábban szorosan kapcsolódtak ezek egymáshoz, azonban a 2007. évi törvény alkotmányos követelményként említette a bíróság tagjainak függetlenségét. A fellebbezési, jogorvoslati struktúrák korszerűsítése magában foglalta a belső felülvizsgálati rendszer működésének szabályozását, valamint bizonyos esetekben az átfedést a felsőbb szintű bíróság általi felülvizsgálat működésével is.

A belső felülvizsgálati mechanizmusokról szóló rendelkezések a törvény 9. és 10. szakaszában találhatók, amelyek lehetővé teszik, hogy az első fokú, valamint a másodfokú bíróság is felülvizsgálja valamelyik saját határozatát annak megváltoztatása céljából (ez a belső felülvizsgálati eljárás).

Ezt a felülvizsgálati mechanizmust akár saját kezdeményezésére, hivatalból az eljáró bíróság, akár kérelemre egy olyan személy indíthatja el, aki fellebbezési joggal rendelkezik a határozat ellen. Ez arra vezetheti a bíróságot, hogy kijavítsa a véletlen hibákat, módosítsa a határozat alátámasztására felhozott indokokat, vagy a határozatot megsemmisítse. Minden esetben előírja a törvény, hogy a határozatot csak egyszer lehet belső felülvizsgálatnak alávetni, és ezután már csak jogorvoslati kérelemmel lehet élni a másodfokú vagy a fellebbviteli bíróságnál, amennyiben engedélyt kap rá az ügyfél.⁴³

Átfedés a bírósági és a belső felülvizsgálat között akkor fordulhat elő, ha például a másodfokú bíróság határozatát a Felsőbíróság (*High Court*) bírósági felülvizsgálatnak veti alá. Ez összefüggésben áll a fent említett esetekkel, amikor a Felsőbíróság megszünteti a fellebbviteli bíróság fellebbezés iránti kérelmet elutasító döntését.

Az *R (Cart) vs. High Court* ügyben a Legfelsőbb Bíróság (*Supreme Court*) úgy ítélte meg, hogy az ilyen elutasító döntésekkel szemben bírósági felülvizsgálat áll rendelkezésre, de a Felsőbíróságnak csak korlátozott körülmények között kell beavatkoznia a fellebbviteli bíróság azon határozataiba, amelyben a fellebbezési kérelmet megtagadják. E pont kifejtésekor a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Felsőbíróságnak kizárólag akkor lehet és kell beavatkoznia, amikor az az eset, amellyel kapcsolatban a fellebbezést elutasították, valamely lényeges elvi kérdést vet fel, vagy amelyben más kényszerítő ok indokolja az ügy meghallgatását.⁴⁴

A bírósági felülvizsgálati eljárás kérdését illetően létezik még egy régóta bevezetett szabály, amely szerint nem lehet igénybe venni azt, ha az egyénnek van más, hatékony jogorvoslati lehetősége, például kereset benyújtására a döntőbíróshoz. E rendelkezéssel a jogalkotó azt kívánta bevezetni, hogy a bírósági felülvizsgálat a végső jogorvoslati megoldás legyen, tehát inkább a döntőbíróshoz benyújtott fellebbezés legyen az igénybevett jogorvoslati mód – ezek egyébként eljárási szempontból is előnyösebbek az egyének számára.

Természetesen, ha nem létezik ilyen jogorvoslati lehetőség, akkor indokolt bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani. A felülvizsgálati eljárás megindításának egyik követelménye az, hogy a jogvita a közjog hatálya alá tartozzon, ez pedig az ítélkezési gyakorlatban némi bonyolultságot okozott nemcsak a köz- és magánszféra közötti szétválasztás korai eljárási merevsége miatt, hanem a bizonytalanság miatt is azoknak a döntéseknek a természeténél, amelyeket magánvállalatok hoznak, kormányzati feladatokat ellátva. Noha a köz- és magánjog közötti megosztottság eljárási merevsége enyhült, az a kérdés, hogy egy adott határozat a közjog hatálya alá tartozik-e, továbbra is nehézségeket okozhat az ítélkezési gyakorlatban.⁴⁵

Amennyiben a vita a közjog hatálya alá tartozik és az ügyfél eljárást szeretne kezdeményezni, előtte egy protokoll lépései szerint kell eljárni. E protokollt nem kell

⁴³ Anthony: *Administrative Justice...* 24. o.

⁴⁴ Anthony: *Administrative Justice...*, 25. o.

⁴⁵ Anthony: *Administrative Justice...*, 26-27. o.

alkalmazni, amennyiben az adott hatóság nem rendelkezik hatáskörrel saját döntésének megváltoztatására, valamint amennyiben a vita egy vész helyzetben merül fel és sürgősen orvosolandó (például emberi egészséggel kapcsolatos ügyekben.) A protokoll szerint az ügyfélnek meg kell neveznie azt a döntést, amelyet megtámadni kíván, majd a hatóság mérlegelési jogkörébe, hogy megváltoztatja-e, vagy sem. Amennyiben saját hatáskörben nem változtatja meg, a Felsőbíróság dönt a továbbiakról. Abban az esetben, ha a Felsőbíróság úgy ítéli meg, hogy a döntés vitatható, engedélyt ad a teljes tárgyalás folytatására, amely szakaszban az ügyfélnek bizonyítania kell, hogy a hatóság jogellenesen cselekedett. Amennyiben ezt meg tudja tenni, a Felsőbíróság saját belátása szerint hatályon kívül helyezheti a korábbi határozatot és új döntést hozhat meg, vagy akár megállapíthatja a jogsértést, valamint - kivételes esetekben akár – kártérítést is megítélhet.⁴⁶

Az angol rendszer és annak kialakulása mögött az a jogállami doktrína áll, amely szerint a közhatalom minden formája végső soron igazságügyi ellenőrzés alá tartozik, így a bírósági felülvizsgálat intézményének létrehozását is a jogállamiság garantálásának érdekében indokolták. Ezzel magyarázható leginkább a bírósági felülvizsgálatnak a közigazgatási bíráskodáshoz való tényleges hozzákapcsolásának szükségessége, vagyis ezáltal a közigazgatási bíróságok önállóságának egyfajta megszüntetése: ennek lényege tehát, hogy az egész igazságszolgáltatás egy struktúra alatt való működése és a közigazgatási döntések külső felülvizsgálata képes biztosítani és garantálni a jogállamiság feltételeinek fennmaradását, megőrzését.⁴⁷

Az *Amerikai Egyesült Államok közigazgatási bíráskodási rendszere*, valamint a közigazgatási bíróságok felett alkalmazott bírósági felülvizsgálat miatt is az angolszász jogrendszer csoportjába tartozik, felépítésében és több tulajdonságában is hasonlóságok láthatók.

Az Egyesült Államokban a bíróságok gyakran vizsgálják felül az ügynökségek által végzett jogértelmezést. Az ítélezési gyakorlat vegyes képet mutat, ugyanis még ha a törvény értelmezése nem is vet fel kérdéseket, a bíróságok továbbra is felülvizsgálat alá vethetik a rendeleteket egy úgynevezett „önkényes és következtelen” (*arbitrary and capricious*) vagy „lényeges bizonyíték” (*substantial evidence*) teszttel.

Alkotmányos rendelkezések hiányában az 1946-ban elfogadott Administrative Procedure Act (a továbbiakban: APA) keretet biztosít az közigazgatási eljáráshoz és a bírósági felülvizsgálathoz. A törvény külön rendelkezik a jogszabály-alkotásról, az engedélyezésről és a döntések meghozataláról, azonban a bírósági felülvizsgálatról szóló szakasz minden esetre vonatkozóan alkalmazandó az ügynökségi műveletekre, döntéshozatalra. Az APA megkülönbözteti az informális és a formális eljárásokat. Az informális szabályalkotás policentrikus, míg a formális eljárások bírósági jellegűek, amelyre például a nyilvántartásba vett döntésekre és a keresztellenőrzésre vonatkozó rendelkezésekből következtethetünk.⁴⁸

Az informális szabályalkotási folyamathoz csak az értesítés, a nyilvánosság lehetősége és a végleges szabályhoz kapcsolt indokolás megléte szükséges. A szövetségi bíróságok szabad mozgásteret engedtek az ügynökségeknek a tekintetben, hogy hogyan kívánnak eljárni egy adott ügyben – így ez megtörténhetett akár törvények, akár bírósági határozatok útján, valamint informális vagy formális szabályalkotás útján. Így nem meglepő, hogy az ügynökségek ritkán alkalmaznak formális eljárásokat, kivéve, ha a törvény előírja.⁴⁹

A szabályok érdemi felülvizsgálatára általában a törvény „önkényes és következtelen” tesztje alapján kerül sor. Néhány törvény a „lényeges bizonyíték” tesztet írja elő, amely

⁴⁶ Anthony: Administrative Justice..., 27-28. o.

⁴⁷ Anthony: Administrative Justice..., 28-29. o.

⁴⁸ Eduardo Jordao, and Susan Rose-Ackerman: Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review. Administrative Law Review. 66. évf., 1.sz., 2014. 16. o.

⁴⁹ Jordao, Rose-Ackermann: Judicial Review..., 16-17. o.

elvieken egy szigorúbb ellenőrzési forma, de a gyakorlatban nehéz megkülönböztetni a kettőt. Ebben az összefüggésben a szövetségi bíróságok kifejlesztettek egy módszert, doktrínát, amelynek a lényege, hogy a döntések meghozatala előtt szigorú felügyelet alá kerüljön az eljárás, ezt az alapos vizsgálat (*hard look*) elvének nevezik. Egyik oldalról megköveteli az ügynökségtől, hogy alaposan vizsgálja meg a lehetőségeket a döntések meghozatala tekintetében, másrészt pedig a bíróságoknak ellenőrizniük kell ezt a folyamatot, hogy meggyőződjenek arról, hogy ezen alapvető eljárási felülvizsgálatot elvégezte-e az ügynökség. Emellett pedig azt is jelentheti az elv, hogy maga a bíróság is szigorúan megvizsgálja az ügynökség döntését, vagyis áttekinti az ügyet. Sok esetben azonban ezt a két értelmezést együttesen alkalmazzák a vizsgálatok során.⁵⁰

VI. Összegzés

Az elemzett közigazgatási rendszerek a történeti fejlődés és a jogi hagyományok következményeként alakultak ki, és fejlődtek tovább azokat folyamatosan adaptálva az egyes államokban fennálló aktuális helyzetekhez.

Az elemzés eredményeként megállapítható, hogy a legtöbb államban közigazgatási jogra szakosodott bíróságok működnek, általánosságban a közigazgatási jogvitákat nem rendes bíróságok tárgyalják.

A mai társadalmi körülmények között nehezebben működő, és kevésbé elképzelhető rendszer lenne, ha egy bíró teljes mértékben kompetens lenne minden polgári, kereskedelmi, büntetőjogi, munkajogi és közigazgatási jogi területen a jogviták megfelelő eldöntésére.

E szabályozott társadalmi kapcsolatok változatossága kényszerítette ki a bírók specializálódását, azonban e különböző, szakosodott bíróságok vagy bizonyos meghatározott jogvitákra szakosodott bírósági tanácsok megléte nem jelenti a közöttük lévő együttműködés teljes hiányát.

A közigazgatási jogviták szabályozásának egyértelmű eljárási szabályokat kell tartalmaznia a közigazgatási bíróságok számára, amelyek így képesek lesznek érvényesíteni a felek eljárási jogait, és amelyeknek célja a jogellenes közigazgatási aktusok által megsértett anyagi jogok védelme, valamint a jogsértés helyreállítása.⁵¹

A közigazgatási jogviták eldöntésének szabályozása összességében egy adott állam demokratizálódásának mértékét mutatja, vagyis azt, hogy az adott állam állampolgára meddig, milyen jogi biztosítékokkal rendelkezik, ezáltal a jogvédelem mennyire hatékonyan tud megvalósulni a hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben.

⁵⁰ Jordao, Rose-Ackermann: *Judicial Review...*, 17. o.

⁵¹ Sararu: *Administrative litigation...*, 234-235. o.

A bíróvá válás folyamata Magyarországon

„Jó bíró csak sokat tapasztalt, bölcs észjárású, embertársai sorsát szívében viselő, derült kedélyű, becsületes, erkölcsös, jó ember lehet. A jogi tudás magasabb mértéke nem pótolja a bíróban nélkülözhetetlen emberi jellemvonások egyikének vagy másikának a hiányát.” – vélekedett Juhász Andor a Kúria egykori elnöke arról, hogy milyen a jó bíró.

Juhász Andor napjainkban is zsinórmértékül szolgáló szavait szem előtt tartva a kutatásnak mindenekelőtt arra kell választ adnia, hogy a bíróvá válást meghatározó jogi környezetet biztosít-e arra, hogy a kiválasztás során olyan bírák kerüljenek kinevezésre, akik bírnak a Kúria egykori elnökének szavaiban körülírt tulajdonságokkal és jó bíróvá válhatnak.

Az elmúlt évtizedekben, de különösen a rendszerváltást követően változtak a bíróvá válás feltételei – életkor, pályázati rangsor felállításával kapcsolatos KIM rendelet, titkári hatáskörök bővülése –, ami szükségessé teszi a bíróvá válás folyamatába beépített új szabályozók elemzését, ennek hatását a bírói előre menetelre. Indokolt annak vizsgálata, hogy a feltételrendszer változása folytán megkívánt más jellegű kompetenciák mennyiben segítik a bírói attitűd kialakulását.

A titkári hatáskörök bővülésének eredményeképpen létrejött a kijelölt titkár intézménye, aki bírói hatáskörben jár el. Ugyanakkor státuszát nem a bírói jogállási törvény, hanem az igazságügyi alkalmazottakra vonatkozó törvény szabályozza, ami már a bírói függetlenség kérdését is érinti, különösen az alkalmazottakra vonatkozó teljesítmény értékelés, számonkérés relációjában.

Lényeges változás, hogy 2012 óta tilalmazott ugyanarra az igazgatási vezetői beosztásra két ciklust meghaladó igazgatási vezetői kinevezés, indokolt ezért áttekinteni a bírósági vezetővé válás folyamatát, a vezetői kinevezés lejártát követően a volt vezető jogállását, miután az egzisztenciális kérdéseket is felvet a jövőjét illetően.

Többen problematikusnak tartják, hogy az igazgatási vezető bíró – kötelezően – ítélező tevékenységet is folytat és miután igazgatási jogkörben utasítható, felmerülhet vele szemben a pártatlanság látszatának a veszélye, ami negatívan befolyásolhatja az igazságszolgáltatás megítélését. Áttekintést igényel ezért az igazgatási vezető ítélező tevékenységének a szükségessége, különösen annak tükrében, hogy vezetői tisztségének lejártát követően az ítélezésben folytatja életpályáját.

I. A bíróvá válás feltételeire, a bírák jogállására vonatkozó szabályozás változásai

1. 1869 - 1945

A modern magyar bírósági szervezet alapjait a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény teremtette meg, amely az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elkülönítette.

A törvény szerint a bíró kinevezése a király jogkörébe tartozott, a kinevezésre az igazságügyminiszter tett előterjesztést. A kinevezés jogát a király miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolta. A magyar igazságszolgáltatás történetében ez a törvény kötötte először képesítéshez a bírói kinevezést: jogi tanulmányok vizsgákkal történő befejezése, háromévi bírósági vagy ügyvédjelölti gyakorlat, és bírói vizsga.

Az ítélezés befolyásolásának lehetőségét a bírói függetlenségre vonatkozó garanciális szabályok voltak hivatottak kizárni. A törvény 15. §-a értelmében a törvényesen kinevezett bíró, a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül hivatalából nem volt elmozdítható, a 16. § alapján a bírót a törvényben meghatározott eseteken kívül csak saját akaratával lehetett székhelyéről más bírósághoz vagy más hivatalba áttenni vagy előléptetni. A törvény

biztosította a bírák anyagi függetlenségét és szigorú összeférhetlenségi szabályokat állított fel, a 11. §-ában kimondta a párttagság és a politikai tevékenység tilalmát is. A függetlenség biztosítására szolgált az a rendelkezés is, hogy a bíró fizetését nem lehet csökkenteni.

2. 1945 - 1990

A második világháborút követően Magyarországon a bírósági szervezet lényegesen megváltozott, a közigazgatási bíróságok 1949-ben, az ítélőtáblák 1950-ben történt megszüntetése után szovjet mintára háromszintű bírósági modell került bevezetésre. A bírói kart politikai okokból többször megtizedelték. A világháború után hosszú időn keresztül nem létezett a bírák jogállásáról önálló törvény.

A bírói jogállásról először az 1949 évi XX. törvény (Alkotmány) tartalmazott szabályozást.

Az Alkotmány 39. § (1) bekezdésének értelmében a Magyar Népköztársaságban a bírói tisztségeket választás útján töltik be; a megválasztott bírák visszahívhatók. A (2) bekezdés alapján a Legfelsőbb Bíróság és a felsőbbbíróságok bíráit öt évi időtartamra, a megyei bíróságok és járásbíróságok bíráit három évi időtartamra választották. A (3) bekezdés szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökét és bíráit, valamint a felsőbbbíróságok elnökeit az Országgyűlés választotta.

A 41. § (2) bekezdés deklarálta a bírói függetlenség alapelvét, mely szerint a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve. Az alapelv érvényesülésének meglehetősen ellentmond a bírák beszámoltathatóságának és visszahívhatóságának a bírói függetlenség kimondásával egyidejű deklarálása.

Az Alkotmányt módosító 1950. évi IV. törvény 4. § (1) bekezdése 1950. december 31. napjával megszüntette a felsőbbbíróságokat (korábbi ítélőtáblák), így a felsőbbbíróságok vezetőinek, illetve bíráinak megválasztásáról a későbbi szabályozás már nem szól.

A bírói jogállás részletesebb szabályozását a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény adta.

A törvény 9. §-a a bírói tisztség keletkezését – az Alkotmány 39. §-a alapján – változatlanul választáshoz kötötte, míg a 10. §-a a hivatásos bíróvá válás alapfeltételeként a magyar állampolgárságot, a büntetlen előéletet, a választójog meglétét, és a 23. életév betöltését szabta meg.

A törvény értelmében a járásbíróságok elnökét, hivatásos bíráit és népi ülnökeit az igazságügyminiszter jelölése alapján a járási (városi, illetve városi kerületi) tanácsok választották három évre.

A megyei (fővárosi) bíróság elnökét, hivatásos bíráit és népi ülnökeit az igazságügyminiszter jelölése alapján a megyei (budapesti városi) tanácsok választották három évre.

A különbíróságként működő katonai bíróságok elnökeit és bíráit az igazságügyminiszter és az illetékes miniszter együttes jelölése alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta.

A Legfelsőbb Bíróság elnökének, elnökhelyetteseinek és bíráinak az Alkotmány által szabályozott, Országgyűlés általi megválasztása öt évi időtartamra szólt.

Annak ellenére, hogy törvény a bíróválasztás elvét deklarálta – a gyakorlatban továbbra is a bírák kinevezésének rendszere érvényesült. A kinevezés joga – a Legfelsőbb Bíróság bíráit kivéve – az igazságügyminisztert illette meg.

Az 1954. évi II. törvényt az 1973. január 1-jén hatályba lépett, a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (Bsz.) váltotta fel.

A törvény IV. fejezete tartalmazta a bírói jogviszony keletkezésére, a bíró jogaira, kötelezettségeire, a bírósági vezetők kinevezésére, a bíró szolgálati viszonyára, fegyelmi felelősségére, kártérítési felelősségére vonatkozó szabályokat.

Az igazságügyminiszternek a bírákra vonatkozó kinevezési jogát a Bsz. hatálybalépése szüntette meg. Ezt követően a hivatásos bírakat – az igazságügyminiszter jelölése alapján – a

Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta [53. § (1)-(2) bekezdés], a megválasztott bírót pedig az igazságügyminiszter osztotta be a bíróságokhoz [56. § (1) bekezdés]. A Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választotta meg [34. § (1) bekezdés] és mentette fel, a legfelsőbb bírósági bírót és a katonai bírót pedig erre a tisztségre kellett megválasztani [53. § (1) bekezdés]. A katonai bíróvá választás előfeltétele volt az is, hogy a megválasztandó személy a Néphadsereg hivatásos tisztje legyen.

A bíróvá válás feltételeként a Bs. 54. §-a a büntetlen előéletet, a feddhetetlenséget, a magyar állampolgárságot, a választójogot, a 24. életév betöltését, egyetemi jogi végzettséget, és szakvizsga letételét írta elő.

A bírói jogállást illetően a Bs.-ben a rendszerváltás időszaka hozott jelentősnek tekinthető változásokat. A Bs.-t több jogszabály is módosította, amelyek közül a jelentősebbek az 1989. évi XLII. törvény, az 1990. évi LXXXV. törvény, az 1991. évi LVI. törvény és az 1991. évi LXVII. törvény. Az 1990. évi LXXXVIII. törvény a bírák, az ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmenetelét és javadalmazását helyezte új alapokra, azonban egyéb jogállási kérdésekben változatlanul a Bs. volt az irányadó.

Az 1989. évi XLII. törvény 1989. XII. 1. napjától megszüntette a választást, mint a bírói jogállást keletkeztető aktust, és a módosított Bs. 53. § (1) bekezdése értelmében a fenti időponttól kezdődően a bírói jogviszony a köztársasági elnök általi kinevezéssel keletkezett, és határozatlan időre szólt. Ezzel egyidejűleg a bíróvá válás feltételei közül kimaradt a feddhetetlenség. Lényeges változást hozott a törvény, amikor 14. § (2) bekezdésében a politikai tevékenység, és párttagság tilalmát állította fel a bírakkal szemben: „A hivatalos bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

3. 1990 - 1997

Az 1991. évi LXVII. törvény a bírósági szervezetben új bírói testületeket létesített, mint az összbírói értekezlet, a megyei bírói tanács, az Országos Bírói Tanács. A törvény új jogosítványokkal ruházta fel a kollégiumokat. A bírói testületek a bíróságok igazgatásában vettek részt; különösen költségvetési, bér- és létszámfejlesztési, valamint meghatározott személyzeti és szakmai kérdések eldöntésében. A testületek a különböző kérdésekben egyetértési, javaslattételi és véleménynyilvánítási joggal rendelkeztek.

A módosítások többsége a bíróságok irányításának és igazgatásának kérdéskörét érintette, ugyanakkor politikai igény merült fel a bírói/ügyészi kar átvilágítására is. Ennek az igénynek kívánt eleget tenni a bírói (és ügyészi) kar minden tagját érintő, az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény. A törvény indokolása szerint „a társadalom igazságérzete megkívánja, hogy a törvényben meghatározott tisztségeket ne tölthessék be, illetőleg nyíltan neveztesse meg azok, akik a korábbi rendszert leghívebben kiszolgáló, politikai elnyomó feladatokat ellátó szervek tagjai vagy azok támogatói voltak.”

A törvény 1. §-a értelmében ellenőrizni kellett, hogy – más tisztségek mellett – a hivatásos bírák és ügyészek

a) hivatásos – nyílt vagy „szigorúan titkos” – állományú tisztként teljesítettek-e szolgálatot a volt BM III/III. Csoportfőnökségnél, a budapesti vagy a megyei rendőr-főkapitányságok III/III-as osztályainál, illetve elődeiknél (a Magyar Államrendőrség Budapesti Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztálya, a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztályának, a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságának, az Államvédelmi Hatóságnak a „Belső reakció” elhárításával foglalkozó szervezeti egységei, a Belügyminisztérium IV. Belsőreakció elhárítási osztálya, a BM Politikai Nyomozó Főosztály V. Belsőreakció elleni harc osztálya) az erre vonatkozó, 1990. február 14-én lezárt és a Belügyminisztériumban őrzött nyilvántartás szerint; vagy

b) az a) pontban felsorolt szervek részére adtak-e a hálózati feladatok vállalására vonatkozó, saját kezűleg aláírt nyilatkozatot és adtak-e jelentést vagy kaptak-e tevékenységükért illetményt, prémiumot, illetőleg kedvezményt; vagy

c) teljesítettek-e szolgálatot 1956-1957-ben karhatalmi alakulatban;

d) betöltöttek-e olyan politikai vagy állami tisztséget, amelyben az a) pontban meghatározott szervek feladatkörébe tartozó adatokról döntéseikhez tájékoztatást kaptak;

e) tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak.

Ha fentiek ellenőrzésére létrehozott bizottság megállapította, hogy az ellenőrzött személy (bíró, ügyész) végzett a törvény 1. §-ában meghatározott tevékenységet, felszólította tisztségéről 30 napon belül való lemondásra, illetőleg kezdeményezte felmentését, egyben tájékoztatta arról, hogy ellenkező esetben döntését a 30 napot követő 15. nap elteltével nyilvánosságra hozza. A bizottság felhívta továbbá az ellenőrzött személy figyelmét arra, hogy a döntés ellen bírósághoz fordulhat, és a döntés hatályon kívül helyezését kérheti.

Amennyiben a bizottság megállapította, hogy az ellenőrzött személy nem végzett az 1. §-ban meghatározott tevékenységet, döntéséről az érintett személyt írásban tájékoztatta.

Az ellenőrzés szolgálatban lévő bíróval kapcsolatban nem állapított meg érintettséget.

Mint látjuk, a 1990-es rendszerváltást megelőzően nem létezett a bírakra vonatkozó önálló jogállási törvény. A bírák jogállásáról, előmeneteléről, javadalmazásáról több törvényi és miniszteri szintű jogszabály rendelkezett, így a Bs. is, ami a bírói szolgálati viszony tartalmát meglehetősen szűkszavúan szabályozta.

A rendszerváltást követően elemi erővel tört felszínre egy átfogó igazságügyi reform igénye, amelynek központjában az igazságügyi miniszter igazgatási jogkörét megszüntető, és a bírói öngazgatási modellt bevezető változtatás szükségessége fogalmazódott meg.

4. Az 1997. évi reform törvényektől 2012-ig

Az 1997. évi igazságügyi reform eredményeként elfogadott törvénycsomag leglényegesebb eleme az új igazgatási modellt bevezető, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (1997-es Bszi.) volt. Az új szervezeti törvény megszüntette az igazságügyi miniszter központi igazgatási jogkörét a bíróságok irányába, és a bíróságok központi igazgatásának a feladatát az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra (OIT) ruházta. A reform részeként elfogadta a parlament a – magyar igazságszolgáltatás történetében első alkalommal – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló önálló törvényt, az 1997. évi LXVII. törvényt (1997-es Bjt.) is. Ekkor került elfogadásra – a több módosítást megért, de napjainkban is hatályos – az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény is (Iasz.).

Az 1997-es Bjt. több évtizedes hiányt pótolta azzal, hogy részletesen szabályozta a bírói szolgálati viszony tartalmának valamennyi elemét, és törvényi szintre emelte az addig alacsonyabb szintű jogszabályokban foglalt kérdéseket.

A törvény szigorította a bírói kinevezés feltételeit, bevezette a kötelező titkári működést és a pályaalakalmassági vizsgálatot. A bírói pályára történő felkészülés érdekében egyéves kötelező titkári működést írt elő, és kötelezővé tette a pályaalakalmassági vizsgálatot, amelyen a bírói kinevezés előtt kellett részt venni. Azon túl, hogy a bírói kinevezés feltételeit szigorította, új intézményként vezette be a határozott időre szóló bírói kinevezést. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a bíró első kinevezése határozott időre, 3 évre szólt, majd a 3 év lejártá előtt bíró vizsgálatnak kellett eldöntenie azt, hogy alkalmas-e a határozott időre kinevezett bíró a határozatlan idejű kinevezésre.

A törvény részletesen meghatározta a bírói szolgálati viszony tartalmát alkotó jogokat és kötelezettségeket, a kötelezettségek megfogalmazásánál arra törekedett, hogy azok megtartása számonkérhető és ellenőrizhető legyen. Szigorította az összeférhetlenségi szabályokat annak

érdekében, hogy a bírói függetlenség politikai okból, gazdasági érdekeltségre hivatkozással, vagy meghatározott személyi kapcsolatok miatt ne legyen megkérdőjelezhető.

Ugyancsak új jogintézmény a törvényben, hogy a korábbi szabályozástól eltérően, a bírói állás betöltéséhez kötelezővé tette a pályázat kiírását és meghatározta a pályázat elbírálásának rendjét. A pályázat elbírálása során sem a bírói testület, sem az elnök javaslata nem kötötte a pályázat elbírálására jogosult személyt, illetőleg testületet.

A törvény II. Fejezetében részletesen szabályozta a bírakat terhelő kötelezettségeket, illetve az őket megillető jogokat.

A jogállási törvény III. Fejezete a bíró munkájának az értékeléséről szólt, amelynek értelmében a határozatlan időre kinevezett bíró tevékenységét kinevezését követően legalább két alkalommal, hatéves időszakonként kell értékelni. Tizenöt év szolgálati idő után erre csak kivételesen kerülhetett sor.

A törvény IV. Fejezete a bírói tisztség megszűnésének eseteit taglalta, míg a törvény további fejezeteiben a bíró fegyelmi felelősségével, illetve kártérítési felelősségével foglalkozott, illetőleg a X. Fejezet a bírák javadalmazására vonatkozó szabályokat rögzítette. A legalacsonyabb bírói alapilletményt a Bjt. állapította meg, a jövőre vonatkozóan pedig akként rendelkezett, hogy azt az állami költségvetésről szóló törvényben évenként az Országgyűlés állapítja meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb. A bírói alapilletmény tehát a változtatására irányuló politikai akarat hiányában akár évtizedekig változatlan maradhat.

Az igazságügyi reform eredményeként létrehozott bírói öngazgatási modellt számos kritika érte a bírósági szervezeten belül és azon kívül, amely kritikák 2010-ben tovább erősödtek. A kritikákra alapozva fogadta el az Országgyűlés 2010-ben az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvényt, amely jelentős változásokat eredményezett az 1997-es Bszi.-ben és Bjt.-ben is.

II. A bíróvá válás folyamata a bírák jogállására vonatkozó hatályos szabályozás tükrében

A modern nyugati társadalmakban kontinentális és angolszász jogrendszerű országokat különböztetünk meg. Az angolszász jogrendszerben a bírakat a gyakorló jogászok közül választják. A bíróvá választás előtt a jelentkezőknek ügyvédként kell dolgozniuk, illetve az ügyészségi tapasztalat is javasolt. E rendszerben bíróvá válni a jogi életpálya csúcsát jelenti.

Az angolszász jogrendszerrel szemben a kontinentális jogrendszerben a jogi diplomát követő néhány évnyi bírósági fogalmazói, illetve bírósági titkári gyakorlattal bíróvá lehet válni, tehát gyakorlatilag bíró képzés folyik, természetesen fenntartva a jogász hivatásrendek közti átjárhatóságot. Magyarországon a bírói kar nagy részének az a véleménye, hogy bírói kinevezést túlnyomórészt a hagyományos fogalmazói, titkári/albírói életút előzze meg.

A bíróvá válás folyamatát napjainkban több jogi norma szabályozza, melyek áttekintése és elemzése elengedhetetlen a téma feldolgozása okán.

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján alkotta meg és fogadta el az Országgyűlés a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló *2011. évi CLXII. törvényt* (a továbbiakban: Bjt), valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló *2011. évi CLXI. törvényt* (a továbbiakban: Bszi.), amelyek 2012. január 1. napján léptek hatályba. Módosításokkal továbbra is hatályos az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló *1997. évi LXVIII. törvény* (a továbbiakban: Iasz.), és a régi Bjt. 139. § (2) bekezdés c) pontjának felhatalmazása alapján megalkotott, a bírói állaspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló *7/2011. (III. 4.) KIM rendelet* (a továbbiakban: KIM R.). Módosításokkal továbbra is hatályos a bírósági

fogalmazók joggyakorlatáról és képzéséről szóló 11/1999. (X.6.) IM rendelet (a továbbiakban: IM R.), valamint a jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV.4.) IM rendelet (a továbbiakban Szakv. R.).

A fogalmazói versenyvizsgálással kapcsolatos részletszabályokat az Iasz. 14. § (10) bekezdésének és az IM. r. 1/B.§ (8) bekezdésének felhatalmazása alapján a 3/2016.(III.29) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH ut.) tartalmazza.

A fentiekén túl a bírósági fogalmazók joggyakorlatáról, képzéséről és értékeléséről az Országos Bírósági Hivatal elnökének 17/2019. (X.14.) OBH utasítása, míg a bírósági titkárok képzéséről az Országos Bírósági Hivatal elnökének 18/2019. (X.14.) OBH utasítása tartalmaz rendelkezéseket.

A Bjt. megalkotásakor elsődleges cél volt a meglévő értékek átemelése az új szabályozásba, és a szükséges változtatásoknak a szabályozáson történő átvezetése közben egyúttal lehetőség nyílt a megőrzött szabályok pontosítására és újraszerkesztésére is. A törvény megalkotásának célját – Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének megfelelően – már a bevezetőben a bírói függetlenség és pártatlanság maradéktalan érvényre juttatásában jelöli meg.

A Bjt. hatályba lépése óta eltelt nyolc év alatt elegendő tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy megalapozott véleményt lehessen alkotni, szükséges-e a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény módosítása akár koncepcionálisan, akár bizonyos részeiben, illetve az alacsonyabb rendű jogi normák megfelelő háttérrel biztosítanak-e annak a célnak az eléréséhez, hogy olyan jogászok kerülhessenek a bírói pulpitusra, akik „jó bírakká” válhatnak.

Az ismertetett jogi normák közül a bírói kinevezést alapvetően meghatározó KIM R. megszületése óta folyamatosan a viták kereszttüzében áll, az elmúlt években történt módosítását is sok kritika érte.

1. A fogalmazói kinevezés, felkészülés a bírói hivatásra

A bíróvá válás tradicionális folyamatának első lépcsőfoka a fogalmazói státusz. A fogalmazó jogállását Iasz. 2. § (2) bekezdés a) pontja szabályozza, mely szerint a bírósági fogalmazó és a bírósági titkár igazságügyi alkalmazott.

Az Iasz. meghatározza a fogalmazói kinevezés feltételeit. A fogalmazói állást nyilvános pályázat útján lehet betölteni, amelyet felvételi versenyvizsga követ [14. § (6) (7) bekezdés]. A versenyvizsgálással kapcsolatos részletes szabályokat az Iasz. 14. § (10) bekezdése, illetve az IM R. 1/B.§ (8) bekezdése által adott felhatalmazás alapján a OBH ut. tartalmazza. Az Iasz. 13. § (1) bekezdése értelmében bírósági fogalmazónak csak az nevezhető ki, aki a felvételi versenyvizsgát sikeresen letette.

Az Iasz. a fogalmazó részére 3 éves joggyakorlati idő eltöltését írja elő, amelynek rendeltetése *a bírói tisztség ellátásához szükséges gyakorlati ismeretek megszerzése*, ezért a joggyakorlat keretében biztosítani kell, hogy minden bírósági szinten és ügyszakban megfelelő gyakorlatot szerezzon, határozattervezeteket készítsen, jegyzőkönyvet vezessen, az ügyfelek fogadásán részt vegyen [3. § (1) és (2) bekezdés].

Az Iasz. által előírt fogalmazói joggyakorlat célját az IM R. részletezi. Eszerint a joggyakorlat célja az, hogy a fogalmazó a munka végzése során, a bírósági jogalkalmazás szempontjából meghatározó jogi ismeretek elmélyítése mellett megismerje a bírói gyakorlatot, elsajátítsa az ítélezés szakmai szabályait és munkamódszerét, alakítsa ki a bírótól megkívánt, az ítélezéshez szükséges képességeket.

A joggyakorlat eredményeként el kell érni, hogy a fogalmazó képes legyen alkalmazni a bírósági ügyvitel szabályait, behatóan ismerje az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok gyakorlatát, szerezzon ismereteket a bírói munkához nélkülözhetetlen munkaszervezési módszerekről; sajátítsa el a bírói jogállásra vonatkozó jogszabályokat, ismerje meg a bírói hivatás etikai normáit.

Az IM R. a joggyakorlat tartalmi elemeit is meghatározza, amely szerint a fogalmazót valamennyi beosztásában olyan munkával kell foglalkoztatni, amely a bírói hivatásra való felkészülését segíti. Ennek keretében biztosítani kell, hogy a fogalmazó mind első és másodfokon – a peres és peren kívüli eljárásokban –, minden ügyszakban megfelelő gyakorlatot szerezzon, határozattervezeteket készítsen, jegyzőkönyvet vezessen, és tartson önállóan ügyfélfogadást. Elő kell segíteni továbbá, hogy a fogalmazó a jogalkalmazás egyéb területein (ügyészi, ügyvédi, közjegyzői, közigazgatási, nyomozó hatósági tevékenység) is ismereteket szerezzon. Erre a joggyakorlati idő alatt, legfeljebb 6 hónapos időtartamban kerülhet sor, ha a feltételek biztosíthatók. Meg kell jegyezni, hogy elvértve találunk arra példát, hogy fogalmazó más jogterületen is tapasztalatot szerezzon, pedig nem lenne haszontalan.

A joggyakorlat idejére a bíróság elnöke a fogalmazó mellé instruktorként jelöl ki, akinek szakmai véleményét és irányítását a fogalmazó köteles figyelembe venni.

A részletezett gyakorlati munka mellett a fogalmazói lét másik rendeltetése a jogi szakvizsgára felkészülés, amelyhez a bíróság elnöke szervezett képzést köteles biztosítani, a képzés része a fogalmazó kötelező beszámoltatása is.

Meg kell jegyezni, hogy a fogalmazó részvétele az érdemi ügyintézésben jogszabályi felhatalmazás hiányában meglehetősen korlátozott, szemben a bírósági ügyintézővel. A bírósági ügyintéző olyan felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő, aki a bíró feladatkörében eljárva, a bíró – vagy azon feladatok esetében, amelyekben a bírósági titkár önállóan, önálló aláírási joggal jogosult eljárni, a bírósági titkár – irányítása és felügyelete mellett, *önálló felelősséggel intézi a jogszabály által hatáskörébe utalt feladatokat.* [Iasz. 6. § (2) bekezdés] Az is elgondolkodtató, hogy a bírósági ügyintéző alapilletménye vetekszik a fogalmazóéval, sőt meghaladja azt. (ld. Iasz. 5. melléklet)

Indokolt ezért a fogalmazók által ellátható feladatok körét átgondolni, az igazságügyi ügyintéző, illetve az ügyészségi fogalmazó által ellátható feladatok tükrében annak érdekében, hogy a fogalmazó a bíró mellett érdemi munkát is végezhesen.

Nemrégiben látott napvilágot, és 2020. január 1. napjától hatályos az Országos Bírósági Hivatal elnökének 17/2019. (X.14.) OBH utasítása a bírósági fogalmazók joggyakorlatáról, képzéséről és értékeléséről, amely az ugyanilyen tárgykörben született 14/1999. OIT szabályzatot váltotta fel. Miután a meglehetősen részletes utasítás rendelkezéseit csak annak hatályba lépését követően felvett fogalmazók esetében lehet alkalmazni, a szabályozás gyakorlati tapasztalatairól beszámolni nem lehet.

A fogalmazói gyakorlat befejezését követi a jogi szakvizsga letétele a Szakv. R. rendelkezéseinek megfelelően. A rendelet értelmében a jogi szakvizsga egységes, ami azt jelenti, hogy bármely jogterületen és jogi munkakörben, okleveles jogász szakképzettséghez kötött álláshelyen önálló jogi munka végzésére jogosít. A szakvizsga akkor sikeres, ha a vizsgabizottság meggyőződött arról, hogy az adott vizsgatárgyak vonatkozásában a jelölt elméleti jogi ismereteit, szaktudását a gyakorlatban úgy képes alkalmazni, amely alkalmassá teszi arra, hogy jogi munkát önállóan végezzen.

Mindez azt is jelenti, hogy olyan – szempontunkból periférikus jogterületen dolgozó – jogász is bíróvá válhat, akinek a bírói jogalkalmazáshoz szükséges alapvető ismeretei is hiányoznak.

Több évtizedes szakvizsga bizottságban töltött cenzori tevékenységem alatt szerzett tapasztalataim alapján meggyőződésem, hogy *a jogi szakvizsga rendszere alapvető reformra szorul.* A szakvizsga színvonala ugyanis olyan szintre esett vissza a jelöltek felkészültségének hiánya – illetve egyéb okok – miatt, ami tovább már nem tartható, mert olyan jelöltek tesznek eredményesen szakvizsgát, akiknek elméleti jogi ismeretei is éppen elérik a minimális szintet, nem beszélve a gyakorlat ismeretéről. Ez azonban egy külön kutatás témája lehet.

A vázolt és meglehetősen szerteágazó jogi szabályozásból mindenképpen levonható az a következtetés, hogy a bíróvá válás tradicionális hagyományain a jogalkotás koncepcionálisan nem kíván változtatni, hiszen a fogalmazói létet tekinti a bírói hivatás előszobájának. Álláspontom szerint ez a koncepció megfelel napjaink igazságszolgáltatásával szemben támasztott követelményeknek is, azon nem kell változtatni, ami a szabályozás tartalmi elemeit illeti, azok több helyütt is újragondolást igényelnek.

Csak egy részletkérdésre utalva például átgondolandó, hogy mennyire egyeztethető össze az ismertetett fogalmazói joggyakorlatra vonatkozó szabályozással, a fogalmazó lét lényegével a *fogalmazói gyakorlat egészének* a Kúrián, illetve az OBH-ban történő eltöltésének a lehetősége, az pedig teljességgel érthetetlen, hogy az említett szolgálati helyeken dolgozó fogalmazót az illetményalap 15 %-át (!) kitevő beosztási pótlék illeti meg. [Iasz. 105. § (2) bekezdés b) pont]

Meggyőződésem, hogy sem az OBH-ban, sem a Kúrián nem sajátíthatók el teljeskörűen azok a szakmai ismeretek, készségek, amelyekkel a kezdő bírónak rendelkeznie kell.

Mindenképpen megfontolandónak tartom az átláthatóság és a szabályozás alkalmazhatóságának megkönnyítése érdekében a deregulációt, a szabályozás valamilyen szintű egységesítését, tartalmi elemeinek – pl. szakvizsga rendszer – felülvizsgálatát.

A jogi háttér ismertetését követően szükséges tartom áttekinteni, miként alakult az elmúlt években a bírósági szervezetben a fogalmazói létszám, és ennek ismeretében megválaszolni azt a kérdést, hogy a jogalkotói szándéknak megfelelően valóban a fogalmazói kar képezi -e a bírói utánpótlást. Az alábbi táblázat az elmúlt nyolc évre vonatkozóan mutatja az engedélyezett és ténylegesen betöltött fogalmazói állások számát.

Bírósági fogalmazói álláshelyek száma		
<i>Év</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Betöltött</i>
2011	359	256
2012	359	239
2013	359	260
2014	332	248
2015	283	237
2016	254	218
2017	253	224
2018	257	238

Forrás: OBH elnökének éves beszámolója

Ami a betölthető fogalmazói álláshelyek számát illeti, megállapítható, hogy az elmúlt nyolc évben folyamatosan csökkent, a 2011 évi számhoz képest 2019 évre több, mint 30 %-kal. Az is látható, hogy a betölthető álláshelyek számától – különösen 2011 és 2014 között – messze elmarad a ténylegesen felvett fogalmazók száma. Ugyanakkor a Magyar Igazságügyi Akadémia adatai szerint az elmúlt három évben a fogalmazói álláshelyekre benyújtott pályázatok száma mindegyik évben több, mint kétszeresen meghaladta a meghirdetett álláshelyek számát. Ennek ellenére az is megfigyelhető, hogy vannak térségek, ahol nincs érdeklődés a végzett jogászok részéről a bíróságok iránt, hiszen az utolsó három évben 9, 5, illetve 6 fogalmazói állás, pályázat hiányában betöltetlen maradt.

A meglehetősen ellentmondásos adatok tükrében, a betöltetlen fogalmazói állások okainak elemzése nem tárgya jelen munkának, az azonban bizonyosan megállapítható, hogy a diplomás pályakezdő számára nem jelent vonzó lehetőséget a bruttó 240.265 forintos (*nettó 158.574 forint*) kezdő fizetés, ami – alaphelyzetben – a három év gyakorlati idő végére bruttó 258.298 forintra (*nettó 170.542 forint*) emelkedik. [Iasz. 4. melléklet]

Azt csak megjegyzem, hogy a KSH 2019 évre vonatkozó adatai szerint a nemzeti bruttó átlagkereset 367.800 (*nettó 244.600*) forint volt.

A fogalmazók anyagi megbecsülése tehát bizonyosan nem teszi vonzóvá a végzett jogászok számára a bírósági életpályát.

2. A bírósági titkár státusza

2.1. A bírósági titkár kinevezése

Bírósági titkárrá nem csak eredményes szakvizsgát tett bírósági fogalmazó nevezhető ki, hanem bármely más személy, aki büntetlen előéletű, jogi szakvizsgával rendelkezik, és bírói pályaalakalmassági vizsgálaton vett részt. [Iasz. 13. § (1) bekezdés] A bírósági titkári állás betöltését az Iasz. – szemben a fogalmazói állással – nem köti pályázat kiírásához, az csak lehetőség.

Mindez azt is jelenti, hogy bármilyen jogi területen dolgozó, szakvizsgával rendelkező jogász – akár az is aki korábban csak fényképen látott bíróságot – pályázati eljárás nélkül bírósági titkárrá válhat. Nagyon gyakori, hogy olyan jogászok kerülnek bírósági titkári státuszba – és lépnek be a bírói lét „előszobájába” –, akik minimális ismeretekkel rendelkeznek a bírósági szervezetről, annak működéséről, a bírósági ügyvitelről, annak sajátosságairól, az alapvető anyagi és eljárási kódexekről, a bírói hivatás lényegéről, a bírói gyakorlatról, amelyek alapvetően szükségesek a titkári munka ellátásához. Könnyen belátható, hogy a más jogi pályáról érkező bírósági titkárrá kinevezett kolléga – különösen, ha nem a fiatalabb korosztályhoz tartozik – számára szinte behozhatatlan hátrányt jelent ennek a tudásnak az elsajátítása, és készségi szinten történő alkalmazása, amivel a bírósági fogalmazóból titkárrá kinevezettek többnyire rendelkeznek. Természetesen az ismeretek hiánya nem az ő hibájuk, azonban az esetek többségében ez a hátrányos helyzet megoldhatatlan szituációk elé állítja őket. Ennek a körülménynek egyik következménye a titkárok körében meglehetősen nagy fluktuáció.

A titkári kinevezésnek tehát semmilyen objektív szempontrendszere nincs, a kinevezés alapvetően a kinevező szubjektív értékítéletén múlik.

Álláspontom szerint ezért a titkári kinevezést pályázati eljárásnak kell megelőznie a megfelelő jelöltek kiválasztása érdekében, ami az Iasz. és a Bszi. módosítását is szükségessé teszi.

A pályázat értékelése során a következő szempontokat indokolt figyelembe venni:

- fogalmazói gyakorlat értékelésének eredménye,
- jogi szakvizsga eredménye,
- Bírói Tanács véleménye

A fogalmazói értékelés eredményét nem bírósági fogalmazó pályázata esetén – éppen a részletezett helyzetük okán – kiválthatja egy, a Magyar Igazságügyi Akadémián elvégzett költségtérítéses gyakorlati (bírósági ügyviteli, informatikai, etikai, határozatszerkesztési ismeretekre, a polgári jog, büntetőjog, munkajog, közigazgatási jog és a Be., Pp. alkalmazása során irányadó bírói gyakorlatra épülő) oktatás eredményeként kiadott bizonyítvány.

A bírói pályázati pontrendszerhez hasonló kritériumrendszer kidolgozását nem tartom célszerűnek, mert az a fogalmazók, illetve titkárok – később részletezendő és nem kívánatos – „pontszerző” egyéb tevékenységének növekedéséhez vezet, ahelyett, hogy a bírói gyakorlat megismerésére és a szakmai ismeretek elsajátítására fordítanák figyelmüket.

A pályázat elbírálása során az értékelés azonban nyilván pontokkal történne, azzal, hogy mindhárom szempont ugyanolyan ponttal lenne mérhető.

A pályázat elbírálása során a kinevező a legtöbb pontot elért pályázót nevezi ki, eltérő döntést csak a Bírói Tanács egyetértésével hozhat. A titkár első kinevezése határozott időre, 1 évre szólhat, ezt követően nevezhető ki határozatlan időtartamra. (ld. Magyar Bírói Egyesület életpálya koncepciója)

Mielőtt a bírósági titkár meglehetősen ellentmondásos státuszának elemzésébe bocsátkoznánk, érdemes áttekinteni, hogy az elmúlt években miként változott a bírósági szervezetben dolgozó titkárok engedélyezett és betöltött létszáma.

Bírósági titkári álláshelyek száma		
<i>Év</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Betöltött</i>
2011	614	605
2012	794	736
2013	793	783
2014	817	798
2015	861	833
2016	887	851
2017	937	886
2018	930	900
2019	928	911

Forrás: OBH elnökének éves beszámolója

Megfigyelhető, hogy a bírósági titkári engedélyezett létszám 2012-ben az előző évi 614-ről 794-re, 2019-re 928-ra, több, mint 50 %-kal nőtt, szemben a fogalmazói álláshelyek 30 %-os csökkenésével.

A fogalmazói álláshelyek számának csökkenése, ezzel párhuzamosan a bírósági titkári álláshelyek számának nagyobb arányú növekedése tudatos emberi erőforrás gazdálkodás eredménye, aminek a lényegét abban lehet összefoglalni, hogy az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése szerint törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

A munkáltatónak, a törvényszék elnökének ezért elemi érdeke, hogy bírák helyett ezekben az ügyekben titkár járjon el, ugyanakkor a fogalmazó foglalkoztatási lehetősége az igazságszolgáltatás alaptevékenységének az ellátásában minimális. Ezért a bíróságok jelentős részénél a fogalmazói státuszok egy része – hasznossági alapon – titkári álláshellyé lett átalakítva.

A titkári státuszok növekedésével párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy a bírósági titkárok kinevezése során nő a más jogterületekről érkezők száma, ami a korábban kifejtettek miatt – rajtuk kívülálló okokból – nagymértékben nehezíti a hatékony és színvonalas munkavégzésüket.

Az OBH adatai szerint a bírósági szervezetben jelenleg dolgozó 943 titkárból 419 (az összes titkár 44 %-a) titkár más jogterületről került a bíróságra. Több bíróságon (Balassagyarmati Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Ítéltábla, Debreceni Törvényszék, Fővárosi Ítéltábla, Gyulai Törvényszék, Nyíregyházi Törvényszék, Pécsi Ítéltábla, Székesfehérvári Törvényszék, Szolnoki Törvényszék, Tatabányai Törvényszék) a más jogterületről kinevezett titkárok száma eléri, illetve meghaladja a fogalmazóból titkárrá kinevezettek számát.

Ez a „létszámgazdálkodás” a munkáltató részéről teljesen érthető vezetői attitűd, a kérdés csupán az, hogy az így kialakuló létszám szerkezetnek a megüresedő bírói státuszok betöltésére milyen hatása lesz.

2.2. A bírósági titkár által végezhető bírói tevékenység

A bírósági titkár gyakorlatilag már rendelkezik mindazokkal a feltételekkel, amik a bírói kinevezéshez szükségesek, sőt az Alaptörvény felhatalmazása – ilyen felhatalmazást az 1949. évi XX. törvény, az Alkotmány nem tartalmazott – alapján bírói munkát is végezhet.

Az Alaptörvény 27. cikkének (3) bekezdése értelmében egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. „Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró

hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését.” Ez utóbbi alaptörvényi rendelkezés szerint „a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

Az Alaptörvény értelmében az egyesbíró hatáskörében eljáró titkár tehát *bíróként jár el*, miután az Alaptörvény felruhazza a bírósági titkárt a bírói függetlenség attribútumával. A bírósági titkár döntése ezért a bíróság döntésének minősül, amely ellen ugyanolyan jogorvoslati lehetőségek vannak, mintha a határozatot az egyesbíró, vagy a tanács elnöke hozta volna meg.

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseit gyakorlatilag megismétli a Bszi. 15. § (2) bekezdésében: Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

Amint arra a II/1. pontban utalás történt a bírósági titkár ugyanakkor igazságügyi alkalmazott, akinek tekintetében a munkáltatói jogokat az igazságügyi szerv vezetője – törvényszék, ítélőtábla, Kúria elnöke – gyakorolja.

Ebből adódóan a kijelölt titkárra vonatkozó szabályozás is az Iasz.-ban került elhelyezésre azzal, hogy az nem vonatkozik az ítélőtáblán, illetve a Kúrián foglalkoztatott titkárra, miután e két bírósági szinten az eljárásjogok nem ismernek egyesbírói eljárást.

Az Iasz. 41/A. § (1) bekezdése alapján *az egyesbíró hatáskörében eljárásra jogosult bírósági titkárokat a törvényszék elnöke jelöli ki, azaz ruhazza fel ugyanolyan – törvény által meghatározott körben – bírói munka végzésére szóló jogositványokkal, amely jogositványokat a bírák sikeres pályázatot követően a köztársasági elnök kinevezésével szereznek meg.*

Az Iasz. további szabályozása a kijelölt titkárt a Bjt. szabályozására utalva vagyonyilatkozat tételre kötelezi, a bírákhoz hasonlóan a kijelölt titkár sem lehet párt tagja, és politikai tevékenységet sem folytathat, a kijelölt titkárral szemben a bírákkal szinte megegyező összeférhetetlenségi szabályokat állít fel, és nyilatkozattételi tilalma is a bírákéval megegyező. [Iasz. 41/A. § (2) bekezdés, 41/B. §, 41/C. §]

A kijelölt titkár javadalmazása annyiban tér el a nem kijelölt titkárétól, hogy az Iasz. 97. § (4) bekezdése alapján a kijelölt titkár a besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó felső határ szerinti illetményre jogosult.

2.3. A bírósági titkár által végezhető bírói tevékenység az egyes jogterületeken

A jogi háttér bemutatása után érdemes áttekinteni azokat a jogterületeket, ahol a kijelölt titkár egyesbíró helyett járhat/jár el.

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.)

Be. 13.§ (6) Az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve a tanács elnöke helyett önálló aláírási joggal bírósági titkár is eljárhat az e törvényben meghatározott esetekben.

Be. 426.§ A büntetőeljárásban bírósági titkár járhat el a következő esetekben:

- a) védő kirendelése és a kirendelés alóli felmentése,
- b) adatkérés során,
- c) bűnügyi költség megállapítása,
- d) a költségkedvezményrel kapcsolatos intézkedés,
- e) szakértő kirendelése,
- f) olyan határozat kijavítása vagy kiegészítése, amelyet bírósági titkár is meghozhat,
- g) a más bíróságoktól származó megkeresések teljesítése, valamint
- h) ha e törvény ezt lehetővé teszi.

Be. 512.§ (3) A tárgyalás előkészítése során bírósági titkár a következő esetekben járhat el:

- a) áttétel,
- b) egyesítés és elkülönítés,
- c) a vádirat hiányosságainak pótlása,
- d) a 487. §, a 488. § (1) bekezdés a)-b) és e)-g) pontja, valamint (2) bekezdése alapján az eljárás felfüggesztése,
- e) a vádirat közlése,
- f) intézkedés eljárási cselekmény elvégzése iránt,
- g) az előkészítő ülés, valamint a tárgyalás kitűzése és elhalasztása,
- h) idézés és értesítés.

Be. 673.§ (2) Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárást bírósági titkár is lefolytathatja, de nem jogosult nyilvános ülés vagy tárgyalás tartására.

Be. 741.§ (5) Ha a büntetővégzés meghozatalát az ügyészség indítványozta, a büntetővégzést bírósági titkár is meghozhatja.

Be. 770. § (1) bekezdése a magánvádas eljárásokban biztosít jogosítványokat a bírósági titkár számára

Be. 825. § (2) bekezdése értelmében a bírósági titkár indítvány alapján az elkobzásról, a vagyoneklobzásról vagy az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételéről, illetve a lefoglalt dolog állami tulajdonba vételéről rendelkezhet, tárgyalást azonban nem tarthat.

Be. 850. § (3) bekezdése alapján a bírósági titkár a kártalanítási eljárásban a bíróság feladatait elláthatja.

A bírósági titkárnak a büntetőeljárásban ellátható feladatai közül kiemelés érdemel *a büntetővégzés meghozatala, amelynek helye lehet öt évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény esetén és akár végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés is kiszabható, tehát klasszikus ítélkező tevékenység.*

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (Bv.tv.)

Bv.tv. 50. § (3) A büntetés – végrehajtási bíró eljárásai közül azokban, ahol a törvény az elítélt meghallgatását nem írja elő vagy a bírósági titkár eljárást nem tiltja meg, a büntetés -végrehajtási bíró feladatait önálló aláírási joggal a törvényszék elnöke által kijelölt bírósági titkár is elláthatja.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs.tv.)

Szabs.tv. 42. § (5) E törvény alkalmazásában a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben – a 216/A. § (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés kivételével – a bírósági titkár is eljárhat.

A felhatalmazás – egyebek mellett – azt is jelenti, hogy *bírósági titkár szabadságelvonással járó büntetést – halmozat esetén 90 napig tartó –, szabálysértési elzárást is kiszabhat.*

Az Alkotmánybíróság még az Alaptörvény hatályba lépése előtt vizsgálta, hogy a szabálysértési eljárásban milyen feladatokat láthatnak el a bírósági titkárok, illetve, hogy alkotmányosan megengedhető-e a szabálysértések bírósági titkárok általi elbírálása. Az Alkotmánybíróság az 1/2008. (I. 11.) AB határozatában többek között – az alábbiakat állapította meg: „A bírósági titkárokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintése alapján megállapítható, hogy a bírósági titkár eredetileg önálló ügyintézésre feljogosított bírósági fogalmazó volt, ma

viszont olyan igazságügyi alkalmazott, akinek önálló hatásköreit törvény állapíthatja meg. A bírósági titkár az Alkotmány alkalmazásában nem tekinthető hivatásos bírónak, hiszen e bírakat a köztársasági elnök nevezi ki, a titkárokat viszont a megyei bírósági elnökök, így a titkárok tekintetében nem érvényesül az Alkotmány 48. § (3) bekezdésében rögzített elmozdíthatatlanság követelménye sem. Ugyanakkor nem tekinthető a titkár az Alkotmány 46. § (2) bekezdésében említett nem hivatásos bírónak sem, hiszen e kifejezés alatt a bíraskodásban részt vevő laikusokat érti az Alkotmány, a bírósági titkárok hivatásszerűen végzik tevékenységüket, a bírósággal igazságügyi szolgálati jogviszonyban állnak.” (ABH 2008, 51, 72.). Utalt továbbá e határozat arra, hogy „A bírósági titkárok döntéshozatali jogkörökkel való feljogosítása a bíróságok (pontosabban az ítélező bírák) tehermentesítése céljából történt. Ez a jogalkotói cél nem vezethet arra az eredményre, hogy az Alkotmány kifejezett rendelkezésével ellentétes módon, az igazságszolgáltató, érdemi ítélező tevékenység kikerüljön a hivatásos bírák hatásköréből.” (ABH 2008, 51, 73.) Az AB határozat különbséget tett a bíróságok ítélező és egyéb feladatai között, a bírósági titkár eljárásával összefüggésben megállapította: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bíróságok (és így az egyesbíróként eljáró hivatásos bíró) nem minden eljárási cselekménye és nem minden döntése vonható az Alkotmányban írt ítélezik vagy ítélezés fogalmi körébe. A bíróságok számos határozatot hozhatnak. E határozatoknak a meghozatala mindig valamelyik eljárásrend mentén, az arra irányadó törvényi vagy azokon alapuló rendeleti szabályok alkalmazásával történik. A Pp. és a Be. a két legnagyobb kodifikált eljárásrendet tartalmazó törvény.” (ABH 2008, 51, 73-74.). Mindezek alapján az AB határozat megsemmisítette azon törvényi rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették, hogy egyes szabálysértési eljárásokban a bírósági titkárok az ügyek érdemét tekintő döntéseket hozzanak, megsemmisítette azt a szabályt, amely lehetővé tette, hogy a bírósági titkárok ellássák az elsőfokú bíróságok feladatait.

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)

Pp. 11. § (1) Az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve az elnök helyett tárgyaláson kívül – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – bírósági titkár is eljárhat.

(2) A bírósági titkár jogosult továbbá bizonyítási eljárás megkeresett bíróságként történő lefolytatására. A bíróság eljárására irányadó, az e törvényben meghatározott rendelkezéseket ilyen esetben a bírósági titkár eljárására kell alkalmazni.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetben a bírósági titkárnak – törvény eltérő rendelkezése hiányában – önálló aláírási joga van. A bírósági titkár megteheti mindazokat az intézkedéseket és – az ítélet kivételével – meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket törvény a bíróság vagy az elnök hatáskörébe utal.

Pp. 281. § (1) Kiküldött bíróként – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a bíróság eljáró tanácsának elnöke, egy vagy több tagja, továbbá az eljáró bíróság egy vagy több bírása, bírósági titkára járhat el.

Pp. 283. § (2) A megkeresett bíróságon a bizonyítást egyesbíró vagy bírósági titkár folytatja le. A megkeresett bíróság – ha e törvény másként nem rendelkezik – a megkereső bíróság jogait gyakorolja.

A Pp. 11. §-ában adott felhatalmazás alapján a bírósági titkár eljárhat a *bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes*

bíróági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvényben meghatározott eljárásokban (holtak nyilvánítsi eljárás, halál tényének megállapítása iránti eljárás, eltűntnek nyilváníts stb.) Az egyes nemperes eljárásokról szóló külön törvények jellemzően tágabb hatáskört adnak a bírósági titkároknak, sok esetben önálló döntési jogkört biztosítva a számukra.

A Pp. szabályozásából levonható az a következtetés is, hogy azokban a bírósági eljárásokban, amelyekben a Pp. alkalmazandó – és kizáró rendelkezést nem tartalmaznak –, a bírósági titkár tárgyaláson kívüli eljárása és a bizonyítási eljárás lefolytatása során minden intézkedést megtehet, amit a törvény a bíróságnak vagy a tanács elnökének a hatáskörébe utal, továbbá az ideiglenes intézkedésről szóló határozat és az ítélet kivételével minden határozatot meghozhat, amit a törvény a bíróságnak vagy a tanács elnökének a hatáskörébe utal.

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)

Kp. 11. § (1) Az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, az elnök vagy az általa kijelölt bíró helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben a bírósági titkárnak – törvény eltérő rendelkezése hiányában – önálló aláírási joga van. A bírósági titkár megteheti mindazokat az intézkedéseket és – az ítélet kivételével – meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket a törvény a bíróság vagy az elnök hatáskörébe utal. Az eljárást befejező végzést – az egyszerűsített perben hozott végzés kivételével – a bírósági titkár az elnök vagy az általa kijelölt bíró jóváhagyásával hozhatja meg.

(3) A bírósági titkár azonnali jogvédelem tárgyában nem határozhat.

1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról (Vht.)

Vht. 264. § (1) A bírósági titkár elláthatja a végrehajtási ügyintéző feladatkörét, illetőleg e feladatkörbe tartozó bármely eljárási cselekményt elvégezhet.

(2) A bírósági titkár e törvénnyel az első fokon eljáró bíróság hatáskörébe utalt bármely eljárási cselekményt elvégezhet.

2002. évi LV. törvény – a közvetítői eljárásról (Kvtv.)

Kvtv. 38/A. § (1) Bírósági közvetítői tevékenységet az OBH elnöke által – a közvetítői szakmai képzés elvégzésének igazolását követően – *kijelölt bírósági titkár*, bíró, és rendelkezési állományba helyezett bíró végezheti.

A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény

A törvény 5. § (2) bekezdése alapján a bírósági titkár első fokon önállóan önálló aláírási joggal eljárhat, érdemi határozatot hozhat a törvényben szabályozott polgári nemperes eljárásokban, melyek a törvényszék hatáskörébe tartoznak.

Ezek a feladatok alapvetően a civil szervezetek nyilvántartásba vételi eljárása, változásbejegyzési eljárás, nyilvántartásból való törlési eljárás, a civil szervezetek nyilvántartásának a vezetése, annak adatairól tájékoztatás adás stb.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

Az Eütv. pszichiátriai betegek gyógykezeléséről és gondozásáról rendelkező X. fejezetének 2. címe is feladatokat határoz meg a bíróságok számára.

Az Eütv. 196 – 200. §-ai értelmében szigorú eljárási határidők mellett a bíróság vizsgálja a kötelező intézeti gyógykezelés indokoltságát, a beteg beleegyezésének önkéntességét, az önkéntes gyógykezelés feltételeinek fennállását, elrendeli a

kötelező intézeti gyógykezelést, illetve elrendeli a beteg elbocsátását, időszakosan felülvizsgálja az intézeti gyógykezelés szükségességét stb.

A 201. § (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében a 196-200. § szerinti eljárásokban kijelölt bírósági titkár is eljárhat.

Említést érdemel e körben a 21/2010. (II.25.) AB határozat, amely alkotmányos követelményként megállapította, hogy „bírósági titkár nem hozhat érdemi döntést az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény X. fejezet 2. „Pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelése” cím alatt (196-201. §-okban) szabályozott bírósági eljárásokban.”

Az idézett döntés még az Alaptörvény hatályba lépése előtt született, amikor az Alkotmány 46.§-a kimondta, hogy „a bíróság – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélkezik, egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.” Az alkotmánybírósági döntést a régi Pp. 12/A-nak az a rendelkezése indukálta, amely – az Alkotmánnyal nem teljesen összhangban – úgy rendelkezett, hogy az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve a tanács elnöke helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Csődtv.)

A Csődtv. módosított 6. § (7) bekezdése bővítette a bírósági titkár hatáskörét, ennek alapján a bírósági titkár önállóan is elrendelheti a felszámolást nemcsak azokban az eljárásokban, ahol a felszámolás elrendelése a cégbíróság értesítése alapján, hivatalból történik, hanem azokban az esetekben is, amikor a felszámolást maga az adós kezdeményezi, vagy pedig, ha az adós a hitelező követelését maga is elismerte vagy legalábbis nem vitatta. Az egyszerűsített felszámolások közül azokban az esetekben, amikor felhívás ellenére sincs olyan adat, amely alapján az adósnak a hitelezők között felosztható vagyona lenne, és az adós vállalkozás vezetője sem tett eleget a Cstv. 31. §-a szerinti iratátadási kötelezettségének, a felszámolást lezáró végzés meghozatalára bírósági titkár is jogosult.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Cégtv.)

Cégtv. 1/A. § (1) Az e törvényben szabályozott nemperes eljárásokban – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – első fokon önálló aláírási joggal, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően bírósági titkár is eljárhat.

A fenti, 2012. július 24. napjától hatályos rendelkezést a törvényhozó a már idézett alaptörvényi felhatalmazás alapján alkotta meg, és azzal indokolta, hogy „Az igazságszolgáltatás hatékony működése, a bírói munkateher csökkentése szempontjából kívánatos, hogy a bírósági hatáskörbe tartozó ügyekben bírósági titkár a korábbi szabályozáshoz képest szélesebb jogkörrel járhasson el, megteheszen minden olyan intézkedést és meghozhasson minden olyan mérlegelést nem igénylő határozatot, amely alkotmányossági megfontolásból, garanciális okokból, vagy az adott tevékenység magasabb szakképzettséget és felkészülést igénylő jellegére tekintettel kizárólagos bírói jogkört nem igényel.”

* * *

A jogszabályi háttér áttekintése után megállapítható, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével felhatalmazást kapott a jogalkotó, hogy a különböző törvényekben biztosított bírósági eljárások lefolytatására és bírósági döntések meghozatalára a bíró helyett a bírósági titkárt jogosítsa fel.

Látható az is, hogy a bírósági titkár által ellátható bírói feladatok köre az elmúlt 8 évben megsokszorozódott, az egyes törvények szabályozása azonban nem koherens. Még annak eldöntése, hogy eljárhat – e önállóan bírósági titkár bizonyos bírósági eljárásban a bíró helyett, alkalmanként ellentétes jogértelmezéshez vezet.

A kijelölt titkári státusz létrehozására és jogköreinek bővítésére irányuló egyik jogalkotói cél a bírói munkateher csökkentése volt azáltal, hogy a bírósági titkár minden olyan mérlegelést nem igénylő intézkedést megteheszen, meghozhasson minden olyan határozatot, amely alkotmányossági megfontolásból, garanciális okokból, vagy az adott tevékenység magasabb szakképzettséget és felkészülést igénylő jellegére tekintettel kizárólagos bírói jogkört nem igényel.

A vázolt jogi szabályozás alapján azonban a kijelölt titkár által lefolytatható bírói hatáskörbe tartozó eljárások az idézett jogalkotói szándékon túlmutatnak, és sokkal árnyaltabbak. Elegendő csupán a büntetővégzés meghozatalára vagy a szabálysértések elbírálására utalni, melyekről bizonyosan nem mondható el, hogy mérlegelést nem igénylő határozatokkal fejezhetők be.

Meggyőződésem szerint az alapvető probléma nem a bírósági titkár által lefolytatható bírói hatáskörbe tartozó eljárásokkal van, hanem a kijelölt bírósági titkár jogállásával, amire az Alkotmánybíróság is utalt a már idézett határozataiban. Az 1/2008. (I.11.) AB határozat ugyan az Alkotmány értelmezése körében született, azonban az abban tett megállapítások az Alaptörvény értelmezése körében is helytállóak: „A bírósági titkár az Alkotmány alkalmazásában nem tekinthető hivatásos bírónak, hiszen e bírakat a köztársasági elnök nevezi ki – ahogy az Alaptörvény szerint is –, a titkárokat viszont a megyei bírósági elnökök, így a titkárok tekintetében nem érvényesül az Alkotmány 48. § (3) bekezdésében rögzített elmozdíthatatlanság követelménye sem” (Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése).

A hatályos szabályozás értelmében a kijelölt titkár tehát a bíróhoz hasonlóan független, a jogszabályok alapján, meggyőződése szerint dönt az általa intézett ügyekben, ítélezési tevékenységével összefüggésben nem befolyásolható és nem utasítható. Az Iasz. ugyanakkor a kijelölt titkár jogállását így a kinevezés, a munkavégzés, értékelés rendjét, a fegyelmi vétség megvalósításának következményeit, a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetésének feltételeit igazságügyi alkalmazotti státuszához igazodóan szabályozza. Ebből következően tekintetükben nem érvényesül az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében rögzített elmozdíthatatlanság követelménye sem, mint a bírói függetlenség egyik nélkülözhetetlen velejárója („A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”)

Miután a kijelölt bírósági titkár de facto ítélező tevékenységet folytat, ezt álláspontom szerint jogállásában is kifejezésre kell juttatni. Megfontolandó ezért a titkári intézmény helyett az albírói státusz létrehozása, hasonlóan az alügyészhez, és az albíró jogállásának a Bjt.-ben történő szabályozása.

Ez a módosítás feloldaná azt az anomáliát, ami önmagából abból a tényből ered, hogy igazságügyi alkalmazott végez ítélező tevékenységet.

2.4. A bíró kinevezése, a 7/2011. (III.4.) KIM rendelet meghatározó szerepe a kinevezésben

A bírói álláshelyek betöltését először az 1997. évi LXVII. törvény (régi Bjt.) kötötte kötelező pályázat kiírásához. A törvény meghatározta a pályázat kiírására jogosult bírósági elnököket, illetve a pályázat elbírálásának rendjét. A pályázat elbírálására a törvény a pályázó meghallgatását, illetve az illetékes bírói testület javaslatának beszerzését írta elő. A bíró kinevezése, beosztása tárgyában az adott szintű bíróság bírói tanácsa nyilvánított véleményt, míg magasabb bírói álláshelyre történő beosztásra az illetékes kollégium tett javaslatot. Az összbírói értekezlet az igazgatási vezetők pályázatáról nyilvánított véleményt. A pályázat

elbírálása körében jogszabályban meghatározott szempontrendszer nem állt rendelkezésre, a pályázat elbírálása során sem a bírói testület, sem az elnök javaslata nem kötötte a pályázat elbírálására jogosultat, ami meglehetősen tág teret biztosított a szubjektív elbírálásnak.

A kinevezés rendszerét éppen ezért meglehetősen komoly kritikák érték kívülről és a bírói karon belülről is.

A kinevezési eljárás során nem érvényesülhetett ugyanis egy olyan – minden pályázóra érvényes – szempontrendszer, amely a pályázó kompetenciáinak egységes elvek szerinti elbírálásával biztosította volna, hogy az kerül kinevezésre a pályázók közül, aki a legalkalmasabb arra, hogy a Juhász Andor szavaival jellemzett „jó bíróvá” válhat.

Erre tekintettel a bírói kar, illetve általános érdekképviselői szervezete a Magyar Bírói Egyesület hosszú időn keresztül szorgalmazta, hogy a bírói állaspályázatok elbírálása objektív szempontok alapján történjen, ezért üdvözölte azt a jogalkotói elképzelést, hogy a pályázati rendszer alapja az objektív ismérvek alapján kialakított rangsor legyen.

A jogalkotás is felismerte a szabályozás szükségességét és még a régi Bjt. hatálya alatt, annak felhatalmazása alapján megszületett a bírói állaspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011.(III. 4.) KIM rendelet. A R. megalkotásának számtalan célja volt, így pl. objektívebb kiválasztási rendszer megteremtése, a kiválasztásnál az egyszemélyi döntések megszüntetése, a legképzettebb, legrátermettebb jogászok nyerjenek el bírói álláshelyet, a bírói hivatás kívülről is könnyebben elérhető legyen stb. A R. már kibocsátását követően a viták keresztüztüzebe került, több vitatható módosításon esett át és a mai napig számtalan megkérdőjelezhető rendelkezése van, ami miatt álláspontom szerint *feltétlen revízióra szorul*.

A Bjt. 14. §-a határozza meg azokat a szempontokat, amelyeket a pályázatok elbírálása során figyelembe kell venni, azonban Bjt. felhatalmazása alapján a R. határozza meg a különböző szempontokhoz rendelhető pontszámokat, ami alapvetően eldönti a pályázó által megszerezhető összpontszámot, és ezzel gyakorlatilag a pályázati rangsort is, melyet a törvényszék, ítélőtábla, illetve Kúria bírói tanácsa állít fel a pályázók meghallgatását követően. A bírói tanács a rangsor kialakítása során a pontszámok alapján kialakult sorrendtől nem térhet el, és a rangsor a kinevezésre jogosult lehetőségeit is behatárolja.

Nem mindegy tehát, hogy a Bjt. 14. §-ában meghatározott és vizsgálendő szempontokat milyen súllyal értékeli a R., azaz hány adható pontot rendel bizonyos szempont értékeléséhez, mert ezzel gyakorlatilag eldönti (!) hogy mely kompetenciákat tart lényegesnek, illetve kevésbé lényegesnek a bírói álláshely elnyeréséhez.

A R. – illetve a Bjt. – felülvizsgálata szükségességének indokaként a következőkben a teljesség igénye nélkül rá kívánok mutatni a R. anomáliáira, a R. által indukált és a bírósági berkekben csak „pontvadászatként” aposztrofált negatív jelenségekre, amelyek a R. megalkotásának részletezett céljaival ellentétesek, és nem garantálják, hogy a legalkalmasabb pályázó nyerje el a bírói álláshelyet, vagy a magasabb bírói álláshelyet.

A R. alapvető hibájaként rögzíthető, hogy nem tesz különbséget a járásbírói álláshelyre, továbbá a törvényszéki, ítélőtáblai, illetve a kúriai álláshelyre benyújtott pályázatok során értékelhető szempontok között, amely több rendelkezésében is tettenérhető.

Elég nehezen indokolható például, hogy a jogi szakvizsga eredményét miért kell értékelni (10, 6, illetve 4 ponttal) a magasabb bírói álláshelyre pályázók esetében, amikor az ő tekintetükben a bíróként eltöltött, nem ritkán több évtizedes, bírói szakmai tevékenység színvonalát kellene hangsúlyosan figyelembe venni. Az ő esetükben a sok évvel korábban abszolvált jogi szakvizsga eredményének semmi jelentősége nincs. A R. ehhez képest a 10-15 évig terjedő bírói gyakorlati időt ugyanúgy 10 ponttal rendeli jutalmazni, mint a kitűnő jogi szakvizsga eredményét. A R. pontozási rendszerében egyébként is aránytalanul magas a jogi szakvizsga eredményéért adható pontok száma.

A vizsga eredménye döntően egy pillanatnyi állapotot értékel, amelyet számos szubjektív tényező befolyásolhat (Pl. a vizsgázó élethelyzete, vizsgázási képessége, a vizsgáztató személyisége). A bíróságon nem egyszer találkozunk azzal, hogy a joganyagot ismerő, kitűnően vizsgázott kolléga ezen elméleti tudás gyakorlati alkalmazására megfelelő készségekkel nem rendelkezik. Ezért célszerű ezt a pontszámot csökkenteni.

A jogi szakvizsga eredményét álláspontom szerint csak a járásbírói pályázatnál indokolt értékelni, a magasabb bírói álláshelyre történő pályázat esetén teljességgel indokolatlan.

A Bjt. 14. § (1) bekezdés e) pontja figyelembe veendő szempontként írja elő a tudományos fokozat meglétét, függetlenül attól, hogy milyen bírósági szintre benyújtott pályázatról van szó.

Nehezen vitatható, hogy a bíraskodás magas szintű szakmai ismereteken és tapasztalatokon nyugvó hivatás, azonban nem kíván olyan elméleti tudást, amely kizárólag a jogtudományok területén való elmélyült kutatás révén szerezhető meg. Ehhez képest a R. kifejezetten eltúlzott jelentőséget tulajdonít a tudományos fokozat megszerzésének, amikor a habilitációt és az akadémiai doktori címet 20 ponttal, a szakirányú tudományos fokozatot 15 ponttal, míg az egyéb tudományos fokozatot 10 ponttal értékeli, míg a 25 éves bírói gyakorlati időt csupán 14 ponttal.

A bírói hivatás napi szintű gyakorlása során sokkal nagyobb jelentősége van az egyéb kompetenciáknak, mint a – kétségkívül elismerendő – tudományos fokozatnak. A tudományos kutatás folytatásához – hasonlóan a bírói munkához – szakmai tapasztalatra és magabiztos szakmai ismeretekre van szükség, aminek a megszerzéséhez évekre van szükség. Ezzel szemben a R. már a kinevezés előtt álló, sem elegendő tapasztalattal, sem az évek alatt megszerezhető magas szakmai ismeretekkel nem rendelkező pályázót ösztönzi „tudományos munka” végzésére.

A bírósági szervezetben a kúriai bírónak kell a tényleges ítélkező tevékenység mellett olyan magasabb szintű elméleti tudást igénylő feladatokat is ellátnia (jogegységi eljárás, joggyakorlat elemzés, önkormányzati rendeletek felülvizsgálata), melynek során a jogtudományok területén szerzett kutatási tapasztalatok kétségkívül előnyt jelenthetnek.

A megszerzett tudományos fokozatot ezért csupán a kúriai bírói álláshelyre benyújtott pályázatok elbírálása során indokolt értékelni – de nem a jelenlegi aránytalanul magas pontszámmal –, egyéb bírósági szinten nem.

A Bjt. 14. § (1) bekezdés f) pontja – az előzőekben írtakhoz hasonlóan – figyelembe veendő szempontként írja elő a szakjogászai illetve egyéb másoddiploma meglétét, függetlenül attól, hogy milyen bírósági szintre benyújtott pályázatról van szó, és ezt – több végzettség megléte esetén – 15 ponttal értékeli.

A R. megalkotását követően e rendelkezésnek a hatására, különösen a megszerezhető pontok nagysága miatt alakult ki az a nem kívánatos, mondhatni káros gyakorlat, hogy a bírósági fogalmazók és titkárok a minél magasabb pontszám elérése érdekében – egymással versenyezve – különböző szakjogászai posztgraduális képzéseken vesznek részt, amit általában nem a magasabb szintű szakmai képzettség, a későbbiekben hasznosuló tudás megszerzése motivál, hanem csupán a pontszerzés. Ugyanakkor a szakjogászai diploma megszerzése szükségszerűen – különösen a fogalmazók esetében – az egyéb, a bírói hivatáshoz sokkal inkább szükséges tudás elsajátításának a rovására megy. A szakjogászai képzettséggel párosuló tudás megszerzésének már bizonyos bírói gyakorlattal rendelkező kollégák esetében van értelme és jelentősége, hiszen a végzettség megszerzése az által jellemzően tárgyalt ügyek magasabb szintű elintézéséhez járulhat hozzá.

Jellemzően megnövekedett – a valamennyi bírói álláspályázat során szakirányúnak elfogadott – Európai Uniói szakjogászai végzettséget szerzett pályázók száma, és szinte esélytelen az a pályázó, aki nem rendelkezik valamilyen szakjogászai végzettséggel. Az ilyen

módon megszerezhető többlet pont is meghaladja a 25 éves bírói gyakorlattal rendelkező pályázóhoz rendelt 14 pontot.

Indokolt ezért a szakjogászai végzettség megszerzéséhez rendelt pontszámokat lényeges csökkenteni, és csak a magasabb bírói álláshelyre kiírt pályázatnál szempontként értékelni.

A fentiekhez hasonló megállapítások tehetők a R-ben meghatározott jogi tárgyú publikációkért adható pontszámokra, vagy a tudományos oktatásra, vizsgáztatásra vonatkozó rendelkezésre is.

A bírói állás pályázatok elbírálásánál indokolatlan akár a helyi, akár a központi igazgatási feladatokban történő részvételért többlet pontszám megállapítása, ezek legfeljebb a vezetői pályázatok elbírálása körében értékelhetők. (Bjt. módosítást igényel)

A külföldi tanulmányút értékelését mellőzni kell. Nem a bíró személyes kvalitásai teszik lehetővé az esetleges külföldi tanulmányutat, hanem rajta kívül álló tényezők – mint a munkahelyi vezető támogatása –, és az tényleges előnyt a bírói munkában nem jelent.

A felsőoktatás jelenlegi rendszerében a jogi diploma megszerzéséhez élő idegen nyelvből tett, államilag elismert középfokú, komplex típusú nyelvvizsga szükséges, ezért – mivel a pályázat benyújtásának feltétele a jogi egyetemen szerzett diploma – a bírói pályázatnál álláspontom szerint egyáltalán nem értékelhető. *Ekként csak a középfokú, illetve a felsőfokú jogi szaknyelvi vizsga érdemelhet értékelést, figyelemmel arra, hogy a szakirodalom megértéséhez a jogi szaknyelv ismerete szükséges, a társalgási közép, illetve felsőfokú / szintű nyelvtudás a bírói munka során nem használatos és nem is megengedett.*

Megalapozottan merült fel az igény, hogy ne essen azonos elbírálás alá az a több évtizedes gyakorlattal rendelkező bíró, akinek családi, vagy egyéb okok miatt lakóhelyet kell változtatnia – és azonos szintű bíróságon kívánja munkáját folytatni –, azzal a pályázóval, aki első alkalommal kíván bírói kinevezést kapni.

A hatályos jogi szabályozás ugyanis csak pályázat útján teszi lehetővé a különböző településeken lévő azonos szintű bíróságok között a bíró áthelyezését, ami rendkívül méltánytalan helyzeteket teremthet. Több esetben előfordult már, hogy a több éves, kiváló szakmai értékeléssel rendelkező bírónak – akinek munkaterhe miatt nem volt a fogalmazóhoz, vagy titkárhoz hasonlóan pontszerző lehetősége – a pályázat során elért pontszáma nem volt elég a bírói álláshely elnyeréséhez, annak ellenére, hogy minden körülmény indokolta volna.

Szükséges ezért a Bjt. módosítása, hogy az ilyen helyzetben lévő bíró áthelyezése – azonos szintű bíróságok között – a pályázati rendszeren kívül történhessen. Erre vonatkozó módosító javaslatot már a MABIE és az OBH is előterjesztett.

A pályázati rangsor felállítása a Bjt. 15. § (1) bekezdése értelmében az illetés bíróság bírói tanácsának a feladata, a pályázó meghallgatását követően. A bírói tanács a meghallgatás során kialakított álláspontját fejezi ki a meghallgatás eredményeként adható ún. szubjektív pontokban. A R. eredetileg 20 pontot biztosított a bírói tanács értéktételeinek megjelenítésére, amelyet a R. két évvel ezelőtti módosítása – véleményem szerint indokolatlanul – 10 pontra csökkentett és ezzel a bírói tanácsok jogosítványait lényegesen korlátozta, a pályázatok elbírálásában marginálisra szorította.

Az adható 10 pont – az elérhető objektív pontok számához képest – nem teszi lehetővé, hogy a bírói tanács tagjai a saját tapasztalataikat, a pályázókról kialakított ismereteiket, véleményüket oly módon kifejezhessék, hogy annak befolyása lehessen a kialakítandó rangsorra.

Így a választott bírói testület szerepe gyakorlatilag feleslegessé vált a pályázati rendszerben, az objektív pontok összesítéséhez nem szükséges egy választott bírói testületet működtetni, az objektív pontszámok összegzését akár a bíróság elnöki irodája is elvégezheti.

Erre figyelemmel indokolt a bírói tanácsok szerepének az átgondolása, és ha a jogalkotó valóban szerepet szán a bírói testületnek a pályázatok elbírálása során, ennek kifejezésre kell jutnia az általa adható pontszámokban is.

A R. még számtalan vitatható rendelkezést tartalmaz, de azt gondolom, hogy a teljesség igénye nélkül kiemelt kritikai megjegyzések rávilágítanak a pályázati rendszer anomáliáira.

Amint az a bevezetőben már kifejtésre került, a bíróvá válás meghatározó útja hazánkban a fogalmazói és titkári lét. Ez az életpálya szakasz speciális képzettséget, gyakorlatot biztosít, amely a bírói hivatásra való célirányos felkészítést szolgálja. Az állam ebbe a bírósági szervezeten keresztül jelentős költséget és időt investál, az így megszerzett gyakorlati tudás a bírói kinevezést követően azonnal és ténylegesen hasznosítható.

Ez természetesen nem jelentheti azt, hogy az arra alkalmas jogászok más hivatásrendekből nem kerülhessenek bírói pályára.

A pályázati rendszernek éppen az lenne a rendeltetése, hogy *egyenlő esélyeket* biztosítson a pályázók számára bármely jogterületről is érkezzenek.

A R. jelenlegi formájában ennek a feltételnek nem felel meg, ugyanis indokolatlan előnyben részesíti azokat a pályázókat, akik a jogi diploma megszerzését követően a tudományos életben kezdték karrierjüket szemben azokkal, akik hosszú éveken át bírói hivatás magas szintű gyakorlásához szükséges célirányos felkészítésben vettek részt fogalmazóként, illetve tikárként, így az őket a R. hátrányos helyzetbe hozza. Ugyancsak indokolatlan előnyben részesíti a R. a közigazgatás területéről pályáznak bírói állásra. Ezentúl eltúlzott és aránytalan mértékben értékeli olyan kompetenciákat is, melyek a bírói hivatás gyakorlása során kevésbé hasznosíthatók, szemben a bírósági szervezetben hosszú éveken keresztül kiváló munkavégzéssel.

Összességében álláspontom szerint a R. szabályozása nem felel meg a Bjt. 7. § (2) bekezdésében írt rendelkezésnek, miszerint „*A kiválasztás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet nyilvános és valamennyi – a jogszabályi, valamint a pályázati felhívásban meghatározott feltételeket teljesítő – pályázó számára egyenlő esélyt biztosító, e törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerje el.*”

A pályázati rendszer felülvizsgálata mindenképpen indokolt annak érdekében, hogy a bíróságról pályázók ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe a más területeken dolgozó jogászokkal szemben, illetve azért, hogy a pályázatok értékelése során nagyobb hangsúlyt kapjanak a bírói hivatás ellátásához nélkülözhetetlen kompetenciák.

III. Vezetői kinevezés, igazgatási vezető vagy bíró?

A bíróságok igazgatásával egy korábbi tanulmány részletesen foglalkozott, célszerű azonban a címben jelzett téma kapcsán a vezetői kinevezésre vonatkozó korábbi szabályozás felidézése.

1. Vezetői kinevezés 2012. január 1. előtt

A második világháborút követően a bírósági vezetők – elnök, elnökhelyettes, csoportvezető – határozatlan időre szóló kinevezési joga az igazságügyminisztert illette meg. Kinevezési joga nem terjedt ki a Legfelsőbb Bíróság elnökére, akit az Országgyűlés választott meg négy évre, illetve mentett fel, míg a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit a Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta meg határozatlan időre. A Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetőit és helyetteseit pedig a Legfelsőbb Bíróság elnöke nevezte ki.

A kilencvenes évektől kezdődően a helyi bíróság elnökét, elnökhelyettesét, csoportvezetőjét és helyettesét, a munkaügyi bíróság elnökét, elnökhelyettesét és a megyei bíróság tanácselnökét már a megyei bíróság elnöke nevezte ki. Az igazságügyminiszter kinevezési joga a megyei bíróság elnökére, elnökhelyettesére, kollégiumvezetőjére, a Fővárosi Bíróság kollégiumvezető helyettesére, továbbá a PKKB elnökére és elnökhelyettesére korlátozódott. A többi vezetőt a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a megyei bíróság elnöke nevezte ki.

A bírósági vezetői tisztségek betöltéséhez ettől az időponttól volt kötelező pályázat kiírása, annak elbírálásában pedig ekkor kaptak először szerepet a bírói önkormányzati szervek, így az összbírói értekezlet.

A miniszteri igazgatást 1998-ban felváltó öngazgatási modellben a bírósági igazgatás csúcsszerve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) volt, amely a bírósági vezetők kinevezése tekintetében gyakorlatilag átvette az igazságügyminiszter jogosítványait, az OIT kinevezési hatáskörébe tartozott az ítéltábla elnöke, elnökhelyettese, a megyei bíróság elnöke, elnökhelyettese és a kollégiumvezető. Az OIT kinevezési hatáskörébe tartozó vezetők pályázatáról az összbírói értekezlet nyilvánított véleményt.

2. Vezetői kinevezés a hatályos szabályozás szerint

Az öngazgatási modell helyett a 2011-évből elfogadott Alaptörvény és a Bszi. 2012. január 1. napjától új igazgatási modellt hozott létre, amelynek értelmében a *bíróságok központi igazgatását* egy személy, az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke látja el.

A Bszi. 118. § (1) bekezdése – a korábbi szervezeti törvénnyel azonos módon – sorolja fel a bírósági vezetőket: az ítéltábla, a törvényszék és a járásbíróság elnöke, ezen bíróságok, továbbá a Kúria elnökhelyettese, a kollégiumvezető, a kollégiumvezető – helyettes, a csoportvezető, a csoportvezető – helyettes és a tanácselnök. Bírósági vezető még a Kúria főtitkára és főtitkár – helyettese. A bírósági vezetők kinevezése a korábbiakhoz hasonlóan határozott időre, 6 évre szól, kivéve a tanácselnököt, akinek a kinevezése határozatlan idejű.

A felsorolt bírósági vezetők közül a *köztársasági elnök* nevezi ki a Kúria elnökhelyetteseit.

A *Kúria elnöke* nevezi ki a Kúria kollégiumvezetőjét és helyetteseit, tanácselnökeit, továbbá a Kúria főtitkárát és helyettesét.

Az *OBH elnöke* nevezi ki az ítéltábla, a törvényszék elnökét és elnökhelyettesét, valamint kollégiumvezetőjét.

Az *ítéltábla elnöke* nevezi ki az ítéltábla kollégiumvezető – helyetteseit és tanácselnökeit.

A *törvényszék elnöke* nevezi ki a törvényszék kollégiumvezető – helyetteseit és tanácselnökeit, a járásbíróság elnökét és elnökhelyettesét, továbbá a csoportvezetőt és a csoportvezető – helyettesét.

A vezetői kinevezéseknél a Bszi. fenntartotta a 2010. CLXXXIII. törvény 37. §-ával bevezetett – azt megelőzően nem ismert – korlátozó rendelkezést a bíróság elnökével és elnökhelyettesével szemben, amikor a 127. § (3) bekezdésében kimondja, hogy „a bíróság elnöke és az elnökhelyettes ugyanazon bírósági vezetői tisztségre legfeljebb két alkalommal nevezhető ki. A (4) bekezdés a szigorú rendelkezéstől egy esetben enged eltérni: ha a bíróság elnöke és az elnökhelyettes ugyanazon vezetői állást korábban már két alkalommal betöltötte, ugyanarra bírósági vezetői állásra az OBH előzetes hozzájárulásával nevezhető ki.

Az – egyébként általam helyesnek ítélt – törvényi szabályozás indokolása szerint a rendelkezés célja az volt, hogy a vezetői állásokra a legalkalmasabb pályázók kerüljenek kinevezésre, a megfelelő rotáció biztosított legyen és a hatalmi pozíciók ne rögzüljenek.

A fenti szabályozás helyes értelmezése szerint a törvényi tilalom akkor is bekövetkezik, ha ugyanazon vezetői tisztség két alkalommal történő betöltését követően egy ideig nem tölti be az érintett bíró az adott vezetői pozíciót, majd akár több évvel később ismét pályázik ugyanarra a vezetői állásra. Ugyanerről van szó akkor is, ha a két vezetői ciklust nem folyamatosan tölti be az érintett bíró, hanem a két ciklus között bizonyos idő telik el. Ismételt kinevezése mindkét esetben kizárólag az OBH előzetes hozzájárulásával lehetséges, az ennek hiányában történő kinevezés közjogi értelemben érvénytelen.

A látszólag egyértelmű szabályozáshoz azért tartottam szükségesnek a fenti értelmezést fűzni, mert az elmúlt években előfordult a törvényi rendelkezéssel ellentétes elnöki kinevezés

(OBT előzetes hozzájárulása nélkül, illetve egy korábbi hozzájárulás megtagadását követően). Az így kinevezett járásbírói elnök a mai napig betölti a vezetői tisztséget (!)

A fenti szabályozás azt is jelenti, hogy a második vezetői ciklus lejártát követően a bíró vagy másik vezetői állásra nyújt be pályázatot, vagy bíróként folytatja pályáját. Ez utóbbi esetben – ha a tisztség a megbízási időtartam elteltével szűnik meg – az ítélőtábla és a törvényszék elnökét, illetve helyettesét, valamint a kollégiumvezetőt a vezetői tevékenységével azonos szintű bíróságra pályázat kiírása nélkül tanácselnöknek kell kinevezni. [Bsz. 141. § (1) bekezdés]

Látható, hogy a törvényi szabályozás a kinevező személyét illetően bírósági szintenként eltér. A különböző bírósági szintekre vonatkozó szabályozásban közös, hogy a bírói testületek – összbírói értekezlet, kollégium, járásbírói bírói kara vagy csoportja – közreműködnek a vezetői pályázatok elbírálásában.

Közreműködésük azonban csupán véleménynyilvánításra terjed ki, ami a kinevezőt nem köti, de a véleményező szerv javaslatától eltérő döntését köteles írásban részletesen indokolni. [Bsz. 132. § (4) bekezdés]

A vezetői kinevezések körében a véleménynyilvánításnál erősebb jogosítványokkal az OBT rendelkezik azokban az esetekben, ha az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki nem nyerte el a véleményező szerv többségi támogatását. A kinevezésre ilyen esetben csak az OBT egyetértésével kerülhet sor, mint ahogyan – a fentiekben írtak szerint – az OBT egyetértésével nevezhető ki bírósági elnök vagy elnökhelyettes két alkalomnál több ciklusra. [Bsz. 127. § (3) bekezdés, 132. § (6) bekezdés]

A bírósági vezetők kinevezésére vonatkozó szabályozás nem hagy kétséget a felől, hogy a jogalkotó a vezetői pályázatok elbírálásában, a vezetői kinevezések során fontosnak tartotta az érintett bíróság bíráinak, bírói testületeinek véleményét a pályázóról, *hiszen a bírói testületek legitimációja teszi kikezdzhetetlenné a kinevező döntését.*

A véleményező szerv többségi támogatásának hiánya csak az OBH vagy a Kúria elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetők esetében jelent az OBT egyetértésének hiányában kinevezési akadályt.

Nem szabad megfeledkezni azonban arról, hogy Magyarországon 113 helyi bíróság (vidéken 107 járásbírói bíróság, Budapesten 6 kerületi bíróság) működik, közülük nem egy bíróság bírói létszáma meghaladja a kisebb törvényszékek bíráinak a számát. A helyi bírósági vezetőket – járásbírói bíróság elnöke, elnökhelyettese, csoportvezetője, csoportvezető-helyettese – a törvényszék elnöke nevezi ki, aki „szabadon dönt” a pályázatokról, miután csupán indokolási kötelezettség terheli, ha olyan pályázót nevez ki, aki nem nyerte el a véleményező szerv többségének a támogatását.

Így pl. semmi akadálya nem volt annak, hogy a törvényszék elnöke több pályázó közül a legkevésbé támogatott (6 szavazat) pályázót nevezze ki a legtöbb – a véleményező szerv többsége által támogatott – szavazatot (18 szavazat) kapott bíróval szemben, de annak sem volt akadálya, hogy a törvényszék elnöke az 1 (!) szavazattal támogatott bírót – ami nem kizárt, hogy a saját szavazata volt – nevezte ki központi helyi bíróság elnökének.

Nem kell részletezni milyen legitimációs deficitet jelent ez úgy a kinevező, mind a kinevezett számára.

Figyelemmel arra, hogy a helyi bírósági vezetők száma sokszorososan meghaladja a magasabb bírósági szinteken működő vezetők számát, megfontolandónak tartom ezért a Bsz. módosítását, miszerint a törvényszék elnöke a törvényszék bírói tanácsának egyetértése nélkül ne nevezhessen ki olyan pályázót vezetőnek, aki nem nyerte el a véleményező szerv többségének támogatását.

A bírósági vezetők kinevezésének gyakorlatával a továbbiakban nem kívánok foglalkozni, miután az ezzel kapcsolatos aggályaimat már a bíróságok igazgatásával kapcsolatos munkában megfogalmaztam. Az azonban bizonyos, hogy az erős jogosítványokkal felruházott

egyszemélyi vezető, az OBH elnöke által 2019 év végéig folytatott, sok esetben nem ellenőrizhető, olykor önkényesnek tűnő kinevezési gyakorlat, figyelemmel a bírósági elnökök pozíciójára, nem erősítette a független és autonóm ítélkezés feltételeit.

3. Igazgatási vezető - szakmai vezető

A Bszi. nem különböztet igazgatási és szakmai vezető között, azonban kifejezett igazgatási feladatokkal csak az elnököt és az elnökhelyettest ruházta fel, míg a tanácselnöknek gyakorlatilag nincs igazgatási jogosítványa.

A Bszi. alapján kifejezetten szakmai vezetőnek kell tekinteni a kollégiumvezetőt/kollégiumvezető – helyettest, a csoportvezetőt/csoportvezető – helyettest.

Esetükben árnyalja a képet, hogy a Bszi. 124-125. §-ai biztosítják a lehetőséget az OBH elnökének, hogy szabályzatban vagy határozatban igazgatási feladatokat utaljon hatáskörébe, de a bíróság szervezeti és működési szabályzata is megállapíthat részükre igazgatási feladatokat, amit viszont a bíróság elnöke készít el.

Nincs azonban rögzítve, hogy az igazgatási feladatokkal való megbízásnak a szakmai vezető vonatkozásában mik a határai, különösen annak fényében, hogy a működő igazgatás modell arra az elvre épül, hogy a szakmai irányításért a Kúria felelős, míg az OBH elnöke alapvetően a rendszer működtetésével kapcsolatos adminisztratív ügyekben kompetens.

Ezzel szemben az OBH elnöke az elmúlt években szakmai téren is egyre több területen vindikált magának jogosítványokat, illetve alkotott olyan normatívákat, amelyek egyre több igazgatási feladattal ruházták fel a szakmai vezetőket. Ezen túl egyedi normatív aktussal bírakat is bíztak meg igazgatási feladatokkal, aminek eredményeként egyre több olyan bíró van, aki az ítélkezési tevékenysége mellett igazgatási feladatokat is ellát, ami ebben a körben az utasíthatóságot is tartalmazza. Az igazgatási feladatokkal megbízás többlet bevételhez is juttatja ezeket a bírakat.

A fenti szabályozás – és az ennek talaján kialakult gyakorlat – azt is eredményezte, hogy az igazgatás és az ítélkezés közti határok egyre inkább elmosódnak, az igazgatás „elburjánzott” mintegy fetisizált tevékenységként jelenik meg, a szakmai munka és a színvonal rovására. Egyre gyakrabban fogalmazódnak meg olyan vélemények is, hogy az igazgatás veszélyezteti az ítélkezés függetlenségét, az igazgatási vezető „beleszól” az ítélkezésbe.

A Bszi. 119. § és 136. §-a rendelkezik a bírósági vezetők – így a bíróság elnöke – igazgatási, munkáltatói, szakmai és egyéb jogosítványairól, mely rendelkezések alapján egyértelmű, hogy a szabályozott jogosultságok gyakorlásának az ítélkező tevékenységére közvetlen kihatása nem lehet, a bíróság elnöke, a kollégiumvezető nem felettese az a bírónak az ítélkező tevékenységben.

Az igazgatási és a szakmai feladatok összemosása azonban éppen az ezzel ellentétes vélemények kialakulását segítik elő.

Az igazgatási vezető és az ítélkező tevékenységet végző bíró közti „alá-fölrendeltségi” rendeltségi viszonyról való véleményalkotás talán legelgondolkodtatóbb példája egy, a bírák kizárására irányuló védői indítványban öltött testet.

A védő indítványt tett a törvényszék bírójának az ügyből való kizárására, amit arra alapított, hogy a városi bíróságon folyamatban volt elsőfokú eljárásban a tanács elnöke az a bíró volt, akit időközben a törvényszék elnökévé neveztek ki. Emiatt a védő álláspontja szerint a törvényszék összes tanácsa az alárendeltségébe (?) tartozik, és nincs olyan tanács, melytől a II. fokú eljárás elfogulatlan lefolytatása várható lenne.

Az elfogultsági indítványra a törvényszék érintett tanácsának tagjai, valamint a törvényszék többi bírójának – öt bíró kivételével – akként nyilatkoztak, hogy nem elfogultak. Az öt bíró viszont elfogultságot jelentett be, de nem személyes pártatlanságukat nyilvánították ki, hanem ennek okát „az igazságszolgáltatás pártatlanságába vetett hit megőrzésében” jelölték meg.

Az ítéletábra – bár a védő érvelését nem tartotta helytállónak – az érintett törvényszéket a másodfokú eljárásból kizárta, és a másodfokú eljárás lefolytatására más törvényszéket jelölt ki. (Debreceni Ítéletábra Bkk.III.106/2013/2. számú döntése)

Az esetben nem is a védői indítvány az elgondolkodtató – abban nyilván a védő részéről taktikai elemek is tetten érhetők – hanem az elfogultságukat kifejezésre juttató bírónak a bírói függetlenségről, a pártatlanságról és annak látszatáról való gondolkodásmódjuk, amelytől tán nem áll távol az alá – fölérendeltség összekapcsolása az ítéletkezéssel. Ennek a gondolkodásnak a kialakulásában pedig bizonyosan meghatározó szerepe van az igazgatási tevékenység és az ítéletkezés összemosásának.

Azt, hogy sem a bíróság elnöke, sem pedig a kollégiumvezető nem felettese az ítéletkező bírónak az ítéletkezési tevékenysége során, azt – mindezek ellenére, vagy mindezek miatt – még a Kúriának is ki kellett mondania.

Az egyik döntésben a Kúria elvi éllel leszögezte, hogy az elsőfokú eljárásban eljáró bíró beosztásának változása – aki időközben törvényszéki kollégiumvezetővé vált –, nem alapozza meg az ugyanabban az ügyben később eljáró bíró elfogultságát. (Kúria Bkk.II.1048/2016/2. szám)

A másik döntésében a Kúria kimondta, hogy nem alapozza meg a másodfokú bíróság elfogultságát, illetve nem kérdőjelezi meg eljárása pártatlanságát az a körülmény, hogy az ügyet elsőfokon tárgyaló bírói tanács elnöke két hónapon keresztül kirendeléssel vett részt a másodfokú bíróság munkájában. Rámutatott a Kúria arra is, hogy szintén nem alapozza meg a másodfokú bíróság kizárását az eljárásból az a körülmény sem, hogy a másodfokú bíróság elnöke az ügyben sajtótájékoztatót tartott, amely alkalmas lehetett az eljáró tanács tagjainak befolyásolására. „A bírói függetlenség Alaptörvényben rögzített elve egyébként is kizárja, hogy a bíróság elnöke a konkrét ügybe beavatkozva a bíróság döntését bármilyen módon befolyásolja.” – állapította meg a Kúria döntésében. (Kúria Bkk.I.1.381/2016/2. szám)

A fenti körülmények alapján fogalmazódott meg az a vélemény is, mely szerint:

„Ügy tűnik, hogy egyre jobban igazolható az a folyamatosan érlelődő álláspont, mely szerint határozottan el kell különülnie az ítéletkezésnek és a bírósági szervezet igazgatásának (természetesen nem más hatalmi ág által vezetetten). Ez konkrétan azt jelenti, hogy az igazgatási vezető – az elnök – ne ítéletkezzon, a kollégiumvezető pedig ne lásson el igazgatási tevékenységet.” (dr. Ficsór Gabriella: A bíró kizárásának gyakorlati tapasztalatai, Büntetőjogi Szemle 2017/2. szám)

A magam részéről egyetértek a szerző álláspontjával az ítéletkezés és a bírósági szervezet igazgatásának határozott elkülönítése vonatkozásában, azonban ennek meglehetősen vitatható módja az igazgatási vezető tárgyalási moratóriumának a bevezetése, miután a vezetői kinevezés lejártát követően bíróként folytatja életpályáját. Azt gondolom, hogy nem kell különösebben bizonyítani, ha a bíró 12 évig (!) nem végez ítéletkező tevékenységet, ezt követően majdnem ugyanabba a helyzetbe kerül, mint a bírói tevékenység gyakorlására „felkent” bírósági titkár, aki bíróságra kerülését megelőzően csak fényképen látott bírósági épületet.

Az ítéletkező munka és a vezető igazgatási tevékenységének határozott elkülönítése jogos igény, ennek azonban sokkal inkább a vonatkozó jogi normák ezt kifejező változtatásában kell megjelennie annak érdekében, hogy az ítéletkezés függetlensége és pártatlansága még vélemény szinten se legyen megkérdőjelezhető. Ehhez azonban a Juhász Andor szavaival jellemzett jó bíró is kell.

Kiválasztás, előmenetel, igazgatás avagy a bírói pálya szegélyei*

I. Bevezetés

Az elmúlt években lezajlott, illetve a még előttünk álló magyar bírósági rendszert érintő változások és változtatások értékelése mindenkor indokolt és időszerű, mivel az igazságszolgáltatás – mint az állami hatalom egyik legmarkánsabban visszatükröződő „ismertetőjegye” – alapjaiban határozza meg az adott ország hatalmi berendezkedését, utal annak alapvető jogi, politikai, gazdasági, kulturális stb. sajátosságaira.

Jelen tanulmány alapvető célja, hogy praktikus és pragmatikus szempontok mentén vizsgálódva elemezze a bíróvá válás, azon belül is a közigazgatási bíróvá válás feltételeit, a kiválasztás folyamatát, valamint a közigazgatási bírósági (al)rendszeren belüli szakmai fejlődést, előrejutást. Egyáltalán nem közömbös ugyanis, hogy a jelenleg Európa élvonalába tartozó közigazgatási bíráskodás eredményei milyen formában maradnak fenn.¹

A szerzők célja továbbá az, hogy a kiválasztás folyamatához kapcsolódóan megvizsgálják azt a személyi kört is, amely érdemi, vagy nem érdemi beleszólási lehetőséggel rendelkezik a közigazgatási bírósági szervezeten belüli személyzeti politikába. Ennek folytán szükséges vizsgálni az egyes vezetői pozíciók jogszabályi, illetve tényleges tartalmát, az egyes vezetői szintek egymáshoz való viszonyrendszerét. Mindeközben nem szabad megfeledkezni a szervezetben ítélkező bírák függetlenségét, pártatlanságát, előmenetelét garantáló jogszabályi rendelkezések áttekintéséről, illetve a felügyeletüket és igazgatásukat ellátó szervek szerepének elemzéséről sem.

Vizsgálódásunk végére választ kívánunk kapni, illetve adni az alábbi konkrét kérdésekre is: Lehet-e valaki közigazgatási tapasztalat nélkül közigazgatási bíró? Milyen mértékben érvényesül az átjárhatóság, a hivatásrend-váltás, a beosztott bíró közigazgatásban kölcsönös elismerésének elve? Melyek az ismérvei a közigazgatási tapasztalat utáni bírói munkának, a karrierútnak, a személyi kiválasztásnak?

II. A bírósági rendszer 2010-től napjainkig

A magyar igazságszolgáltatás 1997-ben kialakított ún. „posztoszocialista”² formája 2010-re már számos problémával (pl. igazgatási, adminisztratív stb.) küzdött. Erre válaszul az Országgyűlés 2010 végén elfogadta az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló 2010. évi CLXXXIII. törvényt, amely jelentős átalakításokat eszközölt az akkor hatályos szabályozásban, biztosítva ezzel annak működését. Ez kezdetben nem átfogó jellegű, rendszerszintű „reformcsomagban” manifesztálódott,

* A szerzők köszönetet mondanak Dr. Petrétei József egyetemi tanárnak és Dr. Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docensnek, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjének a tanulmány elkészüléséhez nyújtott szakmai támogatásukért, hasznos tanácsaikért és jogos kritikáikért, amelyek nélkül e munka nem készülhetett volna el. Külön köszönet illeti dr. Varga Zoltánt a Győri Törvényszék bíráját, aki számos megalapozott javaslattal és ösztönző észrevétellel járult hozzá a tanulmány megszületéséhez.

¹ Rendszeresen felmerülő kérdés, hogy vajon van-e szükség, és ha igen, akkor miért, továbbá milyen mértékű változtatások indokoltak, amikor a magyar bíróságok – jelen rendszer szerint – Európa élvonalába tartoznak. Vö. pl. a 2017., 2018. és 2019. évi uniós igazságügyi eredménytáblákkal. The 2017 EU Justice Scoreboard. COM(2017) 167 final.; The 2018 EU Justice Scoreboard. COM(2018) 364 final.; The 2019 EU Justice Scoreboard. COM(2019) 198/2.

² Küpper, Herbert: A bíróságok (ford. Kiss Jenő – Könczöl Miklós). In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1652. o.

hanem a bíróságok működési (többek között a bírósági igazgatás) nehézségeire adott „tűzoltás-jellegű” választ jelentett. Általánosságban tehát megállapítható, hogy a jogalkotó „[a]z igazságszolgáltatás működésében jelentkező problémákat – különösen a perek elhúzódását és az ügyteher egyenetlen eloszlását, amelyekre a közvélemény a legélelénkebben reagál – észlelte, ezeket azonban még az 1997-től kialakított szervezeti és igazgatási keretek között igyekezett megoldani, és nem egy újabb, átfogó bírósági reform volt a célja”.³

Az addigi tapasztalatokra tekintettel Magyarország új alkotmánya, az Alaptörvény 2012-ben átalakította az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét, megváltoztatta a bíróságok igazgatását. Magyarország négyszintű bírósági modellje kezdetben csak „új” elnevezést kapott,⁴ amely – Kahler Frigyes álláspontjával egybevégezően – azt hangsúlyozza, hogy „[a] bíróságok elnevezése nem pusztán formalitás, hanem a bíróságok alkotmányos helyzetét, az állam rendszerében betöltött szerepét tükröző, más szóval súlyos tartalmi elemeket hordozó kérdés”.⁵ A bírósági rendszer továbbá némi feladat- és hatáskör-allokáción is keresztülment,⁶ valamint kettéválasztották a szakmai vezetésért felelős Kúria elnökének és a bírósági igazgatás vezetőjének személyét.⁷ 2012. január 1-je óta ugyanis az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke látja el a bíróságok központi igazgatását. Az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján az OBH elnöke gyakorolja az addig működő Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) és az OIT elnökének – aki egy személyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke is volt – valamennyi igazgatási jogkörét (pl. a bírósági felsővezetők kinevezését, a bírói álláspályázatok elbírálását, a költségvetési, létszám-gazdálkodási jogköröket stb.).⁸ Az OBH elnökén kívül az igazgatási rendszer másik pillérét a bírák által választott, kizárólag bírákból álló Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) jelenti, amely független testületként ellenőrzési és felügyeleti funkciót lát el. Az elmúlt időszak mutatta meg, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) szabályozása elégtelen és e funkcióit a jelenlegi hatáskörmegosztási szabályok alapján az OBH felett nem képes sem ellenőrzést, sem felügyeletet gyakorolni. Ennek leglátványosabb jele, hogy az OBT javaslatára az Országgyűlés 17/2019. (VI. 12.) OGY határozatával, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 70. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva dr. Handó Tündét az Országos Bírósági Hivatal elnökét elnöki tisztségétől nem fosztotta meg.

³ Marosi Ildikó – Nagy Gusztáv: A bíróságok igazgatása. In: Csink Lóránt – Varga Zs. András (szerk.): Bírósági-ügyészségi szervezet és igazgatás. Budapest, Pázmány Press, 2017. 98. o.

⁴ A történelmi hagyományokra való tekintettel a Legfelsőbb Bíróság – nyelvtanilag igencsak pontatlan – elnevezése 2012. január 1-jétől ismét Kúria. Az ítéletábrák alatt elhelyezkedő valamennyi megyei (fővárosi) bíróság elnevezése újra törvényszék, továbbá az első fokon eljáró kerületi és városi bíróságok jogutódjai 2013. január 1-jétől a járásbíróságok elnevezést használják. A bíróságok elnevezéseiről részletesen lásd Bóka Zsolt: A bíróságok régi-új elnevezései: Kúria és törvényszék. Jog, állam, politika 2010/4, 129-152. o.; Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 155. o.

⁵ Kahler Frigyes: Tartalom és forma – Gondolatok bíróságaink elnevezéséről. In: Kahler Frigyes (szerk.): Jogállam és diktatúra. Budapest, Kairosz Kiadó, 2005. 147. o.

⁶ Így pl. a munkaügyi bírósághoz illesztve a jogalkotó létrehozta a különbíróként működő közigazgatási bíróságot. Az ún. közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013. január 1-jén kezdték meg működésüket. Azóta a közigazgatási és munkaügyi bíróságok látják el a helyi önkormányzati rendeletek jogszabályba ütközésének vizsgálatát, illetve az önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a jogszabályalkotásra való kötelezést, amely feladatokat korábban az Alkotmánybíróság látta el. Vö. az Alaptörvény általános indokolásával.; Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 298. o.; 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarországi helyi önkormányzatairól 140. §

⁷ Pontosabban nem az OBH elnöke látja el az igazgatást, ő csak az OIT-nak volt az elnöke, de az igazgatási jogok nem az elnököt, hanem az OIT testületét illették.

⁸ Vö. Balogh-Békési Nóra: A bíróságok. In: Téglási András (szerk.): Az állam szervezete. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 195-196. o.

Ezzel az OBT teljesen súlytalanná vált, gyakorlatban bizonyosodott be, hogy semmilyen jogköre sincs, az OBH elnökétől függ, hogy az OBT döntéseit betartja vagy sem. Ez pedig ellenőrzésnek nem nevezhető, de még felügyeletnek sem az Országgyűlés döntése alapján. 33/2019. (XI. 5.) OGY határozatával az Országgyűlés az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése alapján dr. Handó Tündét az Alkotmánybíróság tagjává választotta félév múlva feloldva az OBH és OBT közötti konfliktust, azonban ez nem a Bszi. alapján működő felügyelet keretében, hanem politikai döntés. Külön színesíti a helyzet megoldását, hogy 42/2019. (XI. 19.) OGY határozatával az Országgyűlés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 71. § (2) bekezdésére figyelemmel megállapította, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke lemondási ideje 2019. november 30. napján ért véget. A Bszi. 71. § (1) bekezdése alapján az OBH elnöke a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett nyilatkozatával bármikor, indokolás nélkül lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. E § (2) bekezdése szerint a megbízatásról történő lemondás ideje 6 hónap; a felek ennél rövidebb időben is megállapodhatnak. A lemondási idő azon a napon kezdődik, amikor a lemondásról szóló jognyilatkozat az Országgyűlés elnökéhez megérkezik. Az új elnök megválasztására 2019. december 10-én került sor a 47/2019. (XII. 11.) OGY határozattal. A Bszi. módosítására nem történt indítvány, így az ellenőrzési és felügyeleti funkció továbbra sem létezik.

Az új modell tehát csökkentette az OBT politizálódásának veszélyét, még annak ellenére is, hogy nem zárható ki a tagok személyes hajlandósága a nyilvános vitákban való részvételre.⁹ Mindezekkel azonban az átfogó reformtörekvések még korántsem zárultak le teljességgel, sőt mi több, mind a mai napig intenzíven zajlanak. Ennek főbb állomásai kronológiai sorrendben a következők:

a) Az Országgyűlés 2018. június 20-i ülésnapján elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely értelmében a rendes bíróságok mellett ún. közigazgatási bíróságok működnek majd. Az alkotmánymódosító ezzel megteremtette az elkülönült közigazgatási bíraskodás szervezeti alapjait. Hasonlóképpen az ítéletábró újbóli felállításhoz, az alkotmánymódosító ebben az esetben is a magyar történelmi hagyományokhoz nyúlt vissza,¹⁰ amely lehetőséget teremtett a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróság felállítására.¹¹ A törvények értelmében a „régí” intézmény – Vékás Lajos után szabadon – új „köntösbe” bújtatva főszabály szerint 2020. január 1-jén kezdhetne volna meg működését.

b) A hetedik alaptörvény-módosítást követően már az is világossá vált, hogy milyen törvényi szabályok mentén működhetett volna ez az újra önállóvá vált bírósági „ág”, mivel az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján elfogadta az ezt magában foglaló 2018. évi CXXX. törvényt a közigazgatási bíróságokról és annak átmenetet biztosító 2018. évi CXXXI. törvényt a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról.

c) 55 országgyűlési képviselő 2019. február 1-jén az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel álláspontjuk szerint a fent említett törvények alaptörvény-ellenes rendelkezéseket tartalmaznak. Az ügylőz kapcsolódóan Trócsányi László akkori igazságügyi miniszter, rajta kívül pedig a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, az Amnesty

⁹ Varga Zs. András: Judicial reform – why and how? Pázmány Law Working Papers, 2018/14, 4. o.

¹⁰ Történelmi alkotmányunk vívmányai közé sorolhatjuk a közigazgatási bíraskodás elkülönülését, valamint az önálló közigazgatási felsőbíróság működését, amelynek kiépítési folyamata 1880-ban kezdődött meg, és 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításával teljeselett ki. Ez a közigazgatás feletti kontrollmechanizmus egészen 1949-ig működhetett, amikor is „[a]z új hatalom a »szocialista állami és társadalmi berendezkedés kialakításért« folytatott harc eredményeként felszámolta a közigazgatási bíraskodást”. Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Budapest, Osiris Kiadó, 2014. 470. o.; Horváth E. Írisz: A magyar közigazgatási bíraskodás története. Iustum Aequum Salutare 2007/2, 167-171.; Vö. a T/332. számú javaslat részletes indokolásával. 7. o.

¹¹ Lásd a T/332. számú javaslat általános indokolását. 4. o.

International Magyarország és a lengyel Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért (Helsinki Fundacja Praw Człowieka, Varsó, Lengyelország) közös amicus curiae beadványt küldött az Alkotmánybíróság részére.

d) Az Országgyűlés 2019. április 1-jei ülésnapján – többek között a Velencei Bizottság ajánlásai nyomán – elfogadta a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvényt.

e) Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter a 2019. május 30-i Kormányinfón bejelentette, hogy a Kormány határidő nélkül elhalasztja a közigazgatási bírósági rendszer bevezetését, mert még a gyanúját is szeretné elkerülni, hogy Magyarországon bármi probléma állhat fenn az igazságszolgáltatás függetlenségével összefüggésben.

f) Az Alkotmánybíróság 2019. június 18-án hozta meg 22/2019. (VII. 5.) AB határozatát, amely nem befolyásolta negatív irányba a jogszabályok sorsát, ugyanis részint elutasította, részint pedig visszautasította a képviselők indítványát.

g) Varga Judit igazságügyi miniszter 2019. október 31-én bejelentette, hogy a Kormány úgy döntött, nem vezeti be a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert, ám egy készülő törvénytervezet gyorsabbá és kiszámíthatóbbá teszi majd a közigazgatási bíráskodást (lásd a következő pontban).

h) Az Országgyűlés 2019. december 17-i ülésnapján elfogadta az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényt, amely 2020. március 31-ével megszünteti a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, létrehozza a járásbíróság törvénykezési helyét, mint a járásbíróság szervezeti egységét.¹² A módosítás bírósági szervezetet, személyzetet érintő részei röviden a következők: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnésével a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási eljárásokban az eddig eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett első fokon az azokkal megegyező székhelyű és (regionális) illetékességi területű nyolc törvényszék (Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék), másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. Az említett törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek majd. A munkaügyi bíráskodás a jövőben elsőfokon a törvényszékeken, másodfokon az ítéletáblákon zajlik. Munkaügyi kollégiumok mind a törvényszékeken, mind az ítéletáblákon működnek azzal, hogy a törvényszéki munkaügyi kollégium összevonható más, a törvényben meghatározott kollégiummal. A járásbíróság szervezeti egységeként úgynevezett törvénykezési hely működik: a járásbíróság székhelyén kívüli, de a járásbíróság illetékességi területéhez tartozó településen. A törvénykezési hellyel működő járásbíróságok és az ott működő bírák helyzete speciális: a bírák a tevékenységüket mind a járásbíróság székhelyén, mind a törvénykezési helyen végzik. Az átmenet jegyében a törvény biztosítja, hogy a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium tagjai, kérelemükre, pályázat nélkül, a törvény erejénél fogva átkerülhessenek arra a közigazgatási ügyben eljáró törvényszékre, amelynek törvény szerinti illetékességi területe magában foglalja a bíró álláshelye szerinti bíróság illetékességi területét. Megmarad azoknak is a bírói státusza, akik a megadott határidőn belül nem tesznek nyilatkozatot. Őket a törvényszék elnöke a korábbi álláshelye szerinti törvényszékre osztja be, és a bíró a beosztása szerinti kollégium tagjává válik.¹³

¹² A köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényt azt követően kellett újból elfogadnia az Országgyűlésnek, hogy immár a Törvényalkotási bizottság összegző módosító indítványát is tartalmazza, amely több megalapozott kifogást, mint például a bírák és az ügyészek illetményrendezésének kérdését is orvosolja.

¹³ Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit.; Erről lásd még Mátyás Ferenc: Megszűnnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és jön a jogegységi panasz. Forrás:



1. ábra – Változások a közigazgatási és munkaügyi perekben 2020. április 1-től¹⁴

További konkrét változtatásokként megjegyezhetők, hogy a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességi körébe tartoznak majd azok az ügyek, amelyek korábban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartoztak, így például a vízum és hontalansági ügyek. A Kúria kivételes esetben első és kizárólagos fórumként is eljár, például a gyülekezési ügyekben. Kiemelendő, hogy a törvényszékek csak 2020. április 1-től járnak el, ezért mind papír alapú, mind elektronikus kapcsolattartás esetén a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak címezve lehet előterjeszteni 2020. március 31-ig a keresetlevelet, ezt követően pedig az illetékes törvényszékeknek kell címezni. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnésével a benyújtott keresetlevelet, a folyamatban lévő közigazgatási és munkaügyi ügyeket megküldik a törvényszékeknek.¹⁵

III. A bíróságok függetlensége és pártatlansága, valamint más intézményekkel való kapcsolódási pontjai

1. Bírósági függetlenség és pártatlanság

A bíróságokat vizsgálva nem mehetünk el szó nélkül a függetlenség és a pártatlanság kérdése mellett. A törvény által felállított bíróság függetlensége és pártatlansága ugyanis olyan általános jogelv, amely az emberi jogok védelme érdekében megkötött valamennyi jelentősebb univerzális és regionális nemzetközi szerződésben rögzített.¹⁶

„[A]z Alkotmánybíróság értékelése szerint a tisztességes bírói eljárásokhoz tartozó függetlenség és pártatlanság két különböző, önálló követelmény, amelyek ugyanakkor az egyes bírósági eljárásokban kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet a következők

<https://jogaszvilag.hu/szakma/megszunnek-a-kozigazgatasi-es-munkaugyi-birosagok-es-jon-a-jogegysegipanasz/> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 06.)

¹⁴ Változások a közigazgatási és munkaügyi perekben 2020. április 1-től. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/valtozasok-kozigazgatasi-es-munkaugyi-perekben-2020-aprilis-1-tol> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

¹⁵ Lásd uo.

¹⁶ Lásd a 3031/2020. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [23] bekezdését.

szerint. A bírói hatalom önállósága és függetlensége az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált államhatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvén nyugszik, amely szerint a demokratikus jogállamok egyik lényegi ismérve, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymástól elválasztva működik. Az Alaptörvény 25. cikk (1) és (2) bekezdései értelmében a bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, amelynek során a bírói hatalom a vitássá tett, avagy megsértett jogokról kötelező erővel, vagyis a véglegesség igényével hoz döntést. A bírói hatalom függetlensége olyan alkotmányos érték, amelynek érvényesülését egyfelől az intézményi-szervezeti, pénzügyi és döntéshozatali autonómia, másfelől pedig az egyes bírák függetlensége tekintetében megfogalmazott szabályoknak szükséges biztosítaniuk. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése rendelkezik a bírák függetlenségéről, valamint arról, hogy a bírák ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak, és csak a törvénynek vannak alárendelve. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályának értelmezése során a bírói szolgálati jogviszonnyal összefüggésben azt állapította meg, hogy a bíróság szervezeti és a bírák státusbeli függetlensége az igazságszolgáltatás függetlenségének egyik legfontosabb garanciája.¹⁷ A bírói hatalom intézményi, valamint személyi függetlensége az igazságszolgáltatási tevékenység függetlenségének, és a tisztességes bírósági eljárások alkotmányos biztosítója, amely arra nyújt garanciát, hogy az egyedi jogvitákban eljáró bíró kizárólag a jogszabályok alapján, és belső meggyőződése szerint, minden, akár a bírói szervezeten kívülről, akár azon belülről érkező meg nem engedett befolyástól mentesen hozhasson döntést. A bíróság pártatlan eljárása a függetlenség alkotmányos értékéhez szorosan kapcsolódik: kizárólag egy független bíróság képes az egyedi ügyekben pártatlanul eljárni. A függetlenség követelményéhez képest a pártatlanság az ügyben eljáró bíróval szemben egyfelől azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkezék előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult.^{18,19}

A testület elvi éllel mutatott rá arra is, hogy „[a] független és pártatlan bíraskodás hiányában az egyéni jogok érvényesítése szenved csorbát. Mindebből következik, hogy a tisztességes bírósági tárgyalás követelményrendszerének szerves részét alkotó függetlenség és pártatlanság a demokratikus jogállamokban feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos igényként jelentkezik”.²⁰

Feltétlen említést érdemelnek még az ún. kizárásra vonatkozó szabályok, amelyek a bírói függetlenség és az ítélezés tárgyilagosságát biztosítják,²¹ meghatározva melyik (szintű, feladatot ellátó, vezetés mellett működő) szerv, milyen esetekben nem járhat el.²² A kizárási szabályokon belül – a jogirodalom, illetve -gyakorlat álláspontját figyelembevéve²³ – beszélhetünk abszolút (másképp: objektív) és relatív (másképp: szubjektív) kizárási okokról. Mindkettő az eljárás hivatásos alanyaira érvényesek. Előbbi – az eljárási kódexekben taxatíve felsorolt – olyan tényekre vonatkozik, amelyek fennállása esetén a kizárás azonnal

¹⁷ Erről lásd részletesen: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 108-110.

¹⁸ Erről lásd az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Bizottságának 387/1989. számú, *Arvo O. Karttunen kontra Finnország* ügyben hozott döntésének 7.2. pontját.

¹⁹ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 999, 1009-1010.

²⁰ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 999, 1010-1011. Lásd erről még 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 293, 300-302. A függetlenség és a pártatlanság garanciáinak közeli kölcsönhatásaira tekintettel legtöbbször e két követelményt együtt tárgyalják. Vö. EJEB, *Kleyn és mások kontra Hollandia*, [GC] (39343/98, 39651/98, 43147/98 és 46664/99), 2003. május 6., 192. bekezdés

²¹ Kengyel: i. m. 104. o.

²² Tóth Mihály: A büntetőeljárás szervezetrendszerének alanyai, a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóságok. In: Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017. 88. o.

²³ Vö. 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 771, 782.

bekövetkezik, az elfogultságot vélelmezni kell.²⁴ Utóbbi szabályok – az eljárási kódexekben – általános megfogalmazást kapnak azért, hogy minden olyan okot felöleljenek, amelyek nevesítése sokféleségük folytán nem lehetséges, így értelemszerűen hozzájuk megdönthetetlen vélelem sem kapcsolható.²⁵ Ebből kifolyólag természetesen mérlegelés szükséges az elfogultság fennállásának eldöntéséhez.

2. Bíróságok kapcsolódásai más intézményekkel

A bírósági szisztéma a közjog részeként nem vonhatja ki magát annak szükségszerű kapcsolódási pontjai alól. A közhatalom részeként feltételez egyfajta együttműködést más intézményekkel, így az Országgyűléssel, a köztársasági elnökkel és a Kormánnyal.

a) Az Alaptörvény 1. cikke szerint az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve és a törvényhozói hatalom egyedüli letéteményese.²⁶ Az Országgyűlés mint a legfőbb jogalkotó szerv tehát kiemelkedő hatást gyakorol a bírósági rendszer egészére. Az Országgyűlés megalkotja, illetve módosítja a bírósági rendszerre vonatkozó törvényeket. Meghatározza a bíróságok anyagi, eljárásjogi és működési feltételeit, továbbá megválasztja a Kúria és az OBH elnökét.²⁷ Mindkét elnöknek egyúttal beszámolási kötelezettsége is van az Országgyűlés felé.²⁸

b) A köztársasági elnöki intézmény meghatározó szerepet tölt be a bírósági rendszerben. Az államfő feladat- és hatáskörébe tartozik többek között a hivatásos bírák kinevezése.²⁹ Említett feladat- és hatásköre nem ellenjegyzéshez kötött.³⁰ Így aki betöltötte a harmincadik életévét és valamennyi, sarkalatos törvényekben támasztott feltételnek megfelel, bíróvá nevezhető ki.³¹ „[A] törvényi szabályozás szerint a kinevezés előterjesztésére az OBH elnöke jogosult. A kinevezésre vonatkozó javaslatnak és a kinevezési okiratnak tartalmaznia kell a bírói szolgálati viszony kezdetét, valamint határozott idejű kinevezés esetén a bírói szolgálati viszony időtartamát, határozatlan idejű kinevezés esetén az erre való utalást. A köztársasági elnököt a törvényi szabályozás alapján széleskörű felmentési jog is megilleti, de e jogával csak a törvényben meghatározott esetekben, és kizárólag előterjesztés alapján élhet.³² Ahogy a hivatásos bírák kinevezése, úgy felmentésük sincs ellenjegyzéshez kötve.”³³ A köztársasági elnök egyebek mellett javaslatot tesz az OBH és a Kúria elnökének személyére,³⁴ mindkettőt az Országgyűlés választja meg.³⁵ Az OBH elnöke maga tesz javaslatot általános helyettesére, illetve helyetteseire, akiket az államfő nevez ki.³⁶ Mindez hasonlóképpen történik a Kúria elnökhelyetteseit illetően is, annyi különbséggel, hogy magától értetődően róluk a Kúria elnöke tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek.³⁷

²⁴ Ez a vélelem megdönthetetlen, amely fennállása önmagában, a tényleges elfogultság vizsgálata nélkül a hivatásos személy ügyből történő kizárását eredményezi. Vö. 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 225.; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 771, 782.; 21/2016. (IX. 30) AB határozat, ABH 2016, 439, 450.

²⁵ Vö. 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 226.

²⁶ Lásd pl. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233-234.

²⁷ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pont

²⁸ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (a továbbiakban: Bszi.) 76. § (8) bekezdés c) pont, 117. § (1) bekezdés b)-c) pont

²⁹ Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pont

³⁰ Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés

³¹ Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés. Részletesebben lásd a következő fejezetben.

³² A törvény alapján a kérdéses bíró felmentésére vonatkozó javaslatot az OBH elnöke terjeszti a köztársasági elnök elé, egyúttal megjelöli az előterjesztésben a felmentés jogcímét és a megszűnés időpontját. Bjt. 96-98. §

³³ Petrétei József: A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura, 2015/1 86. o.

³⁴ Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés j) pont

³⁵ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pont

³⁶ Bszi. 79. § (1) bekezdés

³⁷ Bszi. 128. § (1) bekezdés

c) A Kormánynak – a végrehajtó hatalom általános szerveként – 1997-ig szintén meghatározó szerepe volt, különösen a bíróságok számára szükséges dologi feltételek előteremtésében.³⁸ Az 1990-es évek végén kezdődő bírósági reformmal elvonták az addig az igazságügyi miniszternél összpontosuló, bíróságokra vonatkozó igazgatási jogkört. A hetedik alaptörvény-módosítást követően viszont, ha nem is ugyanolyan feladat- és hatáskörrel, de az alkotmánymódosító – jóllehet, kizárólag a közigazgatási bíróságok esetében – újra központi szerephez juttatta volna az igazságügyi minisztert azáltal, hogy ő felelt volna – a főszabály szerint 2020. január 1-jén induló – önálló közigazgatási bíróságok központi igazgatásáért.³⁹

3. A közigazgatási bírászkodás sajátos szerepe

Az államigazgatás fokozatos kormányzati igazgatássá történő alakítása időben és térben összefüggést mutat a közigazgatási bírászkodás eszméjének újbóli megjelenésével. A fokozatosan centralizálódó hatósági feladatok felébresztették a magyar történeti hagyományokból ismert intézmény ideáját. Az előzőekben már utaltunk az említett intézmény – ez idáig viszontagságos, elsődlegesen jogalkotással összefüggő – történetére, így a következőkben csupán az intézmény tartalmi sajátosságainak ismertetésére szorítokozunk.

A közigazgatási bírászkodás – Petrik Ferenc szavaival élve – „a végrehajtó hatalom lelkiismerete”⁴⁰, „a közjogi-közigazgatási jogviszonyok megítélésének bírói fóruma”⁴¹, amely „legtöbbször a közhatalmi jogosítványokat gyakorló állami, önkormányzati és más szervek egyoldalúan kötelező, eseti határozatainak bírósági felülvizsgálatára terjed ki, valamint – kevésbé széles körben – a közjogi-közigazgatási jogviszonyból eredő jogviták elbírálására”⁴².

E kérdéssel összefüggésben szükséges felvillantani Darák Péter álláspontját: „[S]zakmai szempontból szükségesnek tartom a közjogi bírászkodás szervezeti önállósulását, valamilyen szinten, akár egy felsőbíróság szintjén, akár az alsóbb bíróságok kizárólagos illetékessége vagy hatásköri szabályokkal megvalósuló specializálódás [útján]. Ugyanis a közjogi jogviták olyan bonyolult jogszabályi háttérrel rendelkeznek, amelyek professzionális bírói felkészülés nélkül nem ítéltethők meg megfelelő szakmai színvonalon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása egy nagyon fontos lépés volt a bírák specializációja irányában, de azt gondolom, hogy ebben a tekintetben a magyar jogalkotás még mindig lépéshátrányban van a nyugat-európai sztenderdekhez képest. Ezért tartom nagyon fontosnak a közigazgatási perrendtartás, a saját sui generis eljárási szabályok megalkotását, és hosszabb távon nem tartom megkerülhetőnek a szervezeti önállósodás kérdését sem.”⁴³ Az önállósodás és a

³⁸ Hack Péter – Majtényi László – Szoboszlai Judit: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok. Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet. 2007. 24. o.

³⁹ Számos magyarországi kritika érte ezt a miniszteriális (központi) igazgatási megoldást, azonban nem lehet elégszer hangsúlyozni: önmagában az, hogy a Kormány egyik tagja dönt az igazgatási kérdésekben, még nem jelenti feltétlenül a bírói hatalom, illetve a függetlenség erodálását, mivel ez a „hatalomrész” is körül van bástyázva alkotmányos garanciákkal, vagyis magára az ítélkezési tevékenységre így sem lenne befolyása, a bíró ítélkezési tevékenységében továbbra sem lenne utasítható. Mindezzel összefüggésben csupán az tehető fel kérdésként, hogy az igazságügyi miniszternek vajon áttételesen, közvetetten lehetne-e esetleg befolyása a bíróra, tekintettel arra, hogy annak áthelyezéséről, kitévéséről, a vele szembeni fegyelmi kezdeményezéséről, esetleg vezetői kinevezéséről stb. adott esetben a miniszter is dönthetne. Emellett vita tárgyát képezhetné, hogy a neki nem tetsző ítéletet hozó bírót hátrányban részesítheti. Összességében viszont „[a] bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése – alkotmányos indokok megléte esetén – [továbbra is] csak a független ítélkezés sérelme nélkül fogadható el alkotmányosnak.” 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 255-256.

⁴⁰ Lásd Petrik Ferenc: Közigazgatási Bírászkodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. Jogtudományi Közlöny 2001/11, 457-459. o.

⁴¹ Pertik Ferenc: A közigazgatási bírászkodás fejlődése. In: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. – A közigazgatási eljárás szabályai II. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017. 25. o.

⁴² Uo. 25. o.

⁴³ Darák Pétert idézi Trócsányi László: A rendszerváltoztatás mostohagyereke révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. Acta Humana 2019/1, 8. o.; Jegyzőkönyv az

specializálódás mellett szóló további érv, hogy a magyar joganyag minimum 80%-át a közigazgatási anyagi jog teszi ki, amelynek – mint ismeretes – a permanensen változó élethelyzetekkel összefüggő átalakulása majdnem természetszerű.⁴⁴

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) megalkotásával a törvényhozó félreérthetetlenül világossá tette, hogy a közigazgatási bírászkodást nem tekinti azonosnak a polgári ítélezés egyik különleges pertípusával, valamint elismerte annak önálló rendszerét, amelynek – a büntető és polgári bírászkodáshoz hasonlóan – önálló dogmatikája van.⁴⁵ A Kp. szabályozási koncepciója még a teljesen önálló szabályozást célozta meg, azonban a Kp. elfogadásával a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) alkalmazása adja a részletszabályokat. Az eddigi hatásköri taxációval szemben a Kp. egy generálklauzula által lehetővé tette a közigazgatás valamennyi kifelé irányuló cselekvése feletti kontrollt,⁴⁶ ezzel rugalmas keretet biztosítva a hézagmentes jogvédelem megvalósításához.⁴⁷

Sperka Kálmánnal egyetértve „[a] megújított közigazgatási bírászkodás akkor töltheti be társadalmi szerepét, ha hatékony, szolgáltató jellegű, a közigazgatási jogalkalmazást is érti, a társas bírászkodást tekinti alapvetőnek, törekszik az egységes jogalkalmazásra, a társadalmi változásokra érzékenyen és gyorsan tud reagálni, de politikamentes, független és stabil.”⁴⁸ Ez azt is jelenti, hogy az objektív és a szubjektív jogvédelmen keresztül a közigazgatási bírászkodásnak – a társadalmi elvárások közösségi és egyéni elemei között egyensúlyozva – egy nyugalmi állapot létrejöttének megteremtésében kell közreműködnie.⁴⁹

Összefoglalásként megállapítható, a közigazgatási bírászkodás sajátos szerepét az ítélezés tárgyát alkotó joganyagból fakadóan a polgári (és büntető) ítélezéstől elkülönült szemléletmód adja. A közigazgatási perekben ugyanis szűkül a bíró mozgástere: a bíró „funkciója” az, hogy orvosolja a törvénysértést, vagyis „a rendelkezésre álló eszközökkel a közigazgatást a törvényes keretek között tartsa”⁵⁰. Egyszóval „[a] bíró nem a méltányosabb, jobb, az igazságosabb megoldást keresi, hanem a perben azt kell ellenőriznie, hogy az eljáró szervek döntése megfelel-e a törvényeknek, nem sért-e jogszabályt”.⁵¹

IV. A bírókiválasztás magyarországi szabályozása

A bírói szelekció módját vizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy a modern jogrendszerek rendkívül változatos képet mutatnak.⁵²

Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2016. november 15-én, kedden, 10:02-kor az Országház Nagy Imre tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/47-5/2016. 20. o.

⁴⁴ Lásd Sperka Kálmán: Quo vadis közigazgatási bírászkodás? – A közigazgatási bírósági szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos kihívások. Acta Humana 2019/1, 127. o.

⁴⁵ Vö. Balogh Zsolt: A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója. Acta Humana 2019/1, 34. o.

⁴⁶ Kp. 4. §

⁴⁷ „A közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott, joghatást kiváltó cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogviták könnyebb azonosítása érdekében a jogalkalmazókat a törvény példálózó felsorolással is segíti, és megteremtette annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve szabályozzák.” Trócsányi: i. m. 13. o.

⁴⁸ Sperka: i. m. 123. o.

⁴⁹ Sperka: i. m. 138. o.; Boér Elek megfogalmazásában: „[a] közigazgatási bírászkodás valódi célja csak az lehet, hogy a közviszony sajátos természetéből kiindulva, úgy a közigazgatás objektív jogrendjét, mint az egyén alanyi közjogait és érdekeit biztosítsa s ily módon, az állami és egyéni lét szabadságának összhangját megteremtse.” Boér Elek: Közigazgatási bírászkodás. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 2017. 89. o.

⁵⁰ Sperka: i. m. 128. o.

⁵¹ Petrik: i. m. 35-36. o.

⁵² Vö. Badó, Attila: Fair Selection of Judges in a Modern Democracy. In: Badó, Attila (szerk.): Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspective. Heidelberg-New York-Dordrecht-London, Springer, 2013. 248. o.

Magyarországon a hivatásos vagy másképpen rendes bíróvá válás szabályozásának alappilléret az Alaptörvény vonatkozó cikkei alkotják.⁵³ Részleteit sarkalatos törvény, nevezetesen a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) I. fejezete foglalja össze. A bírói kinevezéshez az abban foglalt konjunktív feltételek egyidejű fennállása szükséges.

A hivatásos bíróvá válásnak hagyományosan van egy bírósági szervezeten belüli és egy bírósági szervezeten kívüli útja. Az első klasszikusnak nevezhető esetben a jogi egyetemi végzettséggel rendelkező személy (jogász) a fogalmazói versenyvizsgát követően a bíróságon mint bírósági fogalmazó kezdi meg működését (min. 3 év gyakorlat), a jogi szakvizsga letétele és a pályaalakmassági vizsgálaton történő megfelelés után bírósági titkári kinevezést kap (min. 1 év gyakorlat), és csupán ezt követően nyújthat be pályázatot üres bírói állás helyre. A második esetben a bírói állásra pályázó jogász nem a bírói szervezeten belülről, hanem azon kívül eső más munkáltatótól érkezik, illetve folyamodik bírói kinevezésért, ez azonban az előzőnél jóval ritkább esetben fordul elő.⁵⁴

Előbbi legfőbb indokát Badó Attila abban látja, hogy Magyarországon – a római-germán jogcsalád országaihoz hasonlóan – karrier-bírói rendszer működik. Azaz „[a] bírák kiválasztásának rekrutációs bázisát évtizedek óta azon jogászok biztosítják, akik élethivatásul a bírói szakmát választják, és többnyire a jogi diploma megszerzését követően a bíróságokon járják be a kinevezéshez vezető út állomásait. Bírói kinevezésüket követően pedig a ranglétra különböző fokozatain, vagy ezzel párhuzamosan az igazgatási vezető pozíciók különböző szintjein tevékenykednek egészen nyugdíjba vonulásukig.”⁵⁵ Ennél fogva az előzetes bírói gyakorlat nélküli kinevezés nem bevett, hanem inkább kivételes.⁵⁶

1. A bíróvá válás általános feltételei

Mint már utaltunk rá a bíróvá válásnak vannak alaptörvényi és vannak Bjt.-ben foglalt feltételei, amelyek jellegüket tekintve pozitívak és negatívak lehetnek.

A bíróvá történő kinevezés pozitív feltételei: harmincadik életév betöltése;⁵⁷ cselekvőképesség megléte; magyar állampolgárság; egyetemi jogi végzettség; jogi szakvizsga; továbbá az, hogy a jelölt vállalja, hogy a Bjt. rendelkezéseinek megfelelően vagyonynyilatkozatot tesz; legalább egy év bírósági titkárként történő működés vagy a Bjt. vonatkozó rendelkezéseiben rögzített, jogi szakvizsgához kötött állásban dolgozott; valamint a pályaalakmassági vizsgálat eredménye alapján a bírói hivatás gyakorlására alkalmas.⁵⁸

A Bjt. a pozitív feltételek mellett számos negatív feltételkört rögzít. Ezekre tekintettel nem nevezhető ki bíróvá, aki büntetett előéletű; aki egyetemi jogi végzettséghez kötött foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll; aki büntetlen előéletű, de a bíróság (jellemzően szándékos) bűncselekmény elkövetése miatt büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította; akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, a kényszergyógykezelést megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított három évig; akivel szemben a bíróság próbára bocsátást alkalmazott, a próbaidő, annak meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő elteltétől számított három évig; aki büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádas eljárást – hatálya alatt áll; akinek a részére

⁵³ Alaptörvény 25-28. cikk

⁵⁴ Vö. Lichtenstein József: A bíróságok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 378. o.

⁵⁵ Badó Attila: A magyar bírák kiválasztásának aktuális problémái. In: Hajdú József (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE ÁJK, Szeged, 2016. 29. o.

⁵⁶ Vö. uo. 29. o.; Lichtenstein: i. m. 375. o.

⁵⁷ Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés második mondata.

⁵⁸ Bjt. 4. § (1) bekezdés

öregségi nyugdíjat, korhatár előtti ellátást vagy olyan más pénzbeli ellátást folyósítanak, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell továbbfolyósítani; aki betöltötte az Alaptörvény szerinti általános öregségi nyugdíjkorhatárt.⁵⁹ Mindezekon túlmenően az sem nevezhető ki bírónak, akit – a Bjt. 4. § (2) bekezdés g) pontjában meghatározott foglalkozások valamelyikében⁶⁰ – fegyelmi eljárásban a legsúlyosabb fegyelmi büntetéssel sújtottak, mindaddig, amíg a fegyelmi büntetés hatálya alatt áll. Így a legsúlyosabb fegyelmi büntetés a hivatásrendeket összesítve lehet: a tisztségből történő felmentés indítványozása, a hivatalvesztés, az elbocsátás, a kamarából való kizárás, az ügyvédjelöltek névjegyzékéből való törlés, a szolgálati viszony megszüntetése és a lefokozás.⁶¹

2. A közigazgatási bírónak válás konkrét feltételei

A Magyarországon 2011-ben „meghonosodott” kinevezési szisztéma alapján a bírák kiválasztása többszörösen tagolt módon, versenypályázat útján történik. A bírói állaspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet alapján a bírák kiválasztása két síkon zajlik, egy objektív és egy szubjektív síkon. A bírói állaspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet módosításáról szóló 14/2017. (X. 31.) IM rendelet tette lehetővé a közigazgatásból nagyobb tapasztalattal rendelkező, elsősorban vezetők hivatásrend-váltását, akik rendelkeztek nyelvvizsgákkal, szakjogász végzettséggel, és megfelelő MTA minősítésű szakmai folyóiratokban publikációkkal, továbbá oktatói gyakorlattal. A rendelet módosítás nélkül esélytelenül pályáztak az első körben kiírt pályázatoknál, amelyet a bírói értekezlet szubjektív pontjaival a bírósági titkárok bírónak történő kinevezését preferálták. A korábbi objektív pontok között szerepelt a Magyar Igazságügyi Akadémia képzéseiben való részvételre adott pontok figyelembevétele, amely a közigazgatásban dolgozók előtt elzártnak volt. A bírói kiválasztási rendszer hasonlóan a közjegyzők pályázati pontrendszeréhez ellehetetlenítik a hivatásrend-váltást. Csak az ún. meghívotti rendszer működött korábban, amely személyes kapcsolatrendszeren alapult, nem volt jogszabályi, objektív garanciája, amit a 14/2017. (X. 31.) IM rendelet tett lehetővé, azonban itt is még a bírák határozzák meg elsősorban, hogy kit engednek be a bírói hivatásrendbe.

Előjáróban fontos leszögezni azt, hogy nincs olyan, objektivitásra törekvő, esélyegyenlőséget tiszteletben tartó értékelési szempontrendszer, amely mindenki számára egyöntetűen megfelelne.⁶² Mindazonáltal abban egyetérthetünk, hogy a bírónak válás feltételrendszerének – mint a bírói függetlenség egyik legfontosabb garanciájának – törekednie kell arra, hogy a lehetőségekhez mérten a lehető legobjektívebb módon legyen kialakítva, ezzel is kizárva a kiválasztásból „a döntési helyzetben lévők személyes, adott esetben illegitim megfontolásait, érdekeit”.⁶³ Mindez irányadó valamennyi ügyszakban ítélezni óhajtó pályázóra.

A közigazgatási bírónak válás vizsgálatakor alapvetően két jogalkotói produktumból kell kiindulnunk. Egyfelől a már említett 7/2011. (III. 4.) KIM rendeletről, másfelől a (hatályba

⁵⁹ Lásd Bjt. 4. § (2) bekezdés; Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés harmadik mondata.

⁶⁰ Bíró, ügyész, kormánytisztviselő, állami tisztviselő, köztisztviselő, közjegyző, ügyvéd, végrehajtó, közalkalmazott, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának tagja vagy rendvédelmi alkalmazott, igazságügyi alkalmazott, alügyész, ügyészségi fogalmazó, ügyvédjelölt, közjegyzőhelyettes.

⁶¹ Szemán Felicitás: A bírói szolgálati viszony. In: Gatter László (szerk.): A bírák nagy kézikönyve. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsszolgáltató Kft., 2010. 36. o.

⁶² Vö. Badó: A magyar bírák kiválasztásának aktuális problémái... 33. o.

⁶³ Vö. Bencze Máttyás: A bírósági rendszer átalakításának értékelése. MTA Law Working Papers 2014/41, 3. o.

nem lépett) közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény vonatkozó rendelkezéseiből.⁶⁴ Utóbbi alapján közigazgatási bíróvá kizárólag az nevezhető ki, aki – a Bjt.-ben meghatározott kinevezési feltételeken túlmenően (lásd az előző pontban) – kiemelkedő közigazgatási jogi ismeretekkel és gyakorlati tapasztalatokkal rendelkezik.⁶⁵ A törvény 66. §-a taxatív felsorolja, hogy mely személyi kör felel meg ennek a feltételnek. Ez alapján – összefoglaló jelleggel – ide sorolható valamennyi egyetemi jogi végzettség birtokában végzett jogászai munka (pl. a bírói, az ügyészi, az ügyvédi, a jogtanácsosi stb.), viszont szorosan kapcsolódnia kell a közigazgatási jogi szakterülethez.⁶⁶ A 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet alapján a közigazgatási bírói helyet pályázó – csakúgy mint a bármely másik ügyszakba bekapcsolódni kívánó – személy tizenegy kategóriában kaphat meghatározott számú pontszámokat. Így megszabott pontszám adható a joggyakorlatban eltöltött időre és szakmai teljesítményre, a jogi szakvizsga eredményére; a tudományos fokozat megszerzésére; a szakjogászai, illetve egyéb (a munkakörhöz kapcsolódó) másoddiplomára. További pontok adhatók a jogi diploma megszerzését követően a szakterületen végzett külföldi tanulmányúrt, az élő idegennyelv-ismeretért, valamint a jogi tárgyú publikáció(k)ért. Ugyancsak pontot ér a jogszabály által előírt szakági szaktudást, a bírói kompetenciákat fejlesztő, illetve a Magyar Igazságügyi Akadémia által szervezett képzéseken elért eredmény, továbbá az OBH, illetve a munkáltató által meghirdetett fakultatív képzéseken való részvétel, valamint a bírói tisztség betöltésénél értékelhető egyéb szakmai többletvetékenység (jellemzően tudományos, oktatási tevékenység). Végül, de nem utolsó sorban szólunk kell a besorolás objektív oldalán túl, annak szubjektív elemeiről. Ennek megfelelően az előbb mondott pontok kiegészülnek a konkrét bírói fórumon felálló kollégium véleményével és a meghallgatás eredményével.

2.1. Lehet-e valaki közigazgatási tapasztalat nélkül közigazgatási bíró?

A klasszikus út természetesen lehetővé teszi a bíróvá válást azok számára, akik a bírósági rendszeren belül fognak neki a tapasztalatszerzésnek, így például a bírósági titkár már megfelel a kiemelkedő közigazgatási ismeretekkel és gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező személy „ismervének”. Azok számára viszont, akik úgy kívánnak közigazgatási bíróvá válni, hogy nem rendelkeznek közigazgatási tapasztalattal, feltétlenül szükséges végigjárniuk a hagyományos utat.

A szabályozás alapján nyilvánvaló a jogalkotó szándéka: a még be nem töltött közigazgatási bírói helyeket inkább a közigazgatási szektorból szükséges feltölteni, illetve a már kinevezett, eltérő ügyszakban ítélkező bírákat átcsoportosítani. Ez számos célszerűségi kérdést vet fel. Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy a szóban forgó bírói ügyszakban kimondottan hasznos lehet a közigazgatásban szerzett tapasztalat. Sőt mi több, tudva, hogy a teljes bírói karhoz képest, amely a 2018-as adatok szerint 2933 főt számlált,⁶⁷ a közigazgatási ügyekben ténylegesen ítélkező bírák aránya igen csekély, nagyjából 160 főt tesz ki.⁶⁸ A kis

⁶⁴ Említenünk szükséges még a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet értelmezéséről és gyakorlatban történő alkalmazásáról szóló 1/2012. (X. 15.) OBT ajánlást, amely tovább pontosította a kiválasztási kritériumrendszert.

⁶⁵ 2018. évi CXXX. törvény a közigazgatási bíróságokról 65. §

⁶⁶ Vö. 2018. évi CXXX. törvény a közigazgatási bíróságokról 66. §

⁶⁷ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 66. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)

⁶⁸ A közigazgatási és munkaügyi bírácoknak nyilatkozniuk kellett 2019. április 30-ig, hogy 2020. január 1-jétől megalakuló közigazgatási bíróságokon folytatják-e a munkájukat, vagy a rendes bírósági szervezetben maradnak. Mint köztudott a teljesen önálló közigazgatási bírósági rendszer nem jött létre, viszont a nyilatkozatok alapján 162 bíró döntött úgy, hogy a közigazgatási bíróságon kívánja folytatni munkáját. 162 bíró jelentkezett át a közigazgatási bíróságokra. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/162-biro-jelentkezett-kozigazgatasi-birosagokra> (A letöltés dátuma: 2019. 05. 03.)

létszámú közigazgatási bírának ugyanakkor annál szélesebb ismeretekkel kell rendelkezniük, és itt jön elő az egyik legfontosabb célszerűségi kérdés: vajon az a jó az ítélkezésnek, ha egy bíró „mindenhez ért egy keveset” vagy pedig az, ha egy-egy (közigazgatási) jogi terület specialistája. Sperka Kálmán meglátása szerint a közigazgatási bírák közé érkező közigazgatási szakemberek eddig kifejezetten jól tettek a bírói karnak. Ezt csupán az a körülmény árnyalja, hogy az onnan érkezők erősen specializálódnak,⁶⁹ szemben a „sok ügyfajtát látott” bírósági titkárokkal. Az ügyváltatosságból fakadóan „egy átlagos kiosztással rendelkező közigazgatási bírónak 25-30 nagyobb jogterületet kell ismernie azzal, hogy ezek mellett rendszeresen megjelenhetnek egyedi ügyek is”⁷⁰. Így vita nélküli, hogy a közigazgatási bíráskodás öleli fel a legnagyobb anyagi jogi területet, amely megköveteli annak minél behatóbb ismeretét.

Állaspontunk szerint célszerű megoldás lenne, ha a bírósági pályát választó – csakúgy, mint Németországban⁷¹ – meghatározott gyakorlati időt töltene el – többek között – a közigazgatásban, ahol szélesíthetné a tudását, ugyanakkor a bírói attitűd nem változna, mivel nem lenne hierarchikus viszonyok közé „szorítva”, mint a már abban „szocializált” közigazgatásból érkező.⁷²

2.2. Milyen mértékben érvényesül az átjárhatóság, a hivatásrend-váltás?

A magyar szabályozás egyértelműen lehetővé teszi az átjárhatóságot, azaz azt, hogy a bírák egyik ügyszakból a másik ügyszakba jelentkezzenek át, valamint azt, hogy a közigazgatásban dolgozók – a szükséges feltételek megléte esetén – a közigazgatási bírói ügyszakon bírói állást pályázzon meg. Fontos megemlíteni, hogy a közigazgatási ügyszak a bírósági titkárok között nem túl népszerű, mivel ebben az ügyszakban rövid időt töltenek fogalmazóként, nem ismerik (nem is ismerhetik) annyira behatóan, és joggal tarthatnak az ismeretlentől. Ebből kifolyólag nem jellemző a bírósági titkárok jelentkezése a közigazgatási bírói álláshelyekre, megnyitva ezzel a lehetőséget a közigazgatásból érkezőknek, akik a 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet alapján kellő pontszámbeli „kompenzációt” kapnak a titkárokhöz képest.⁷³ Így tehát a közigazgatásból a bírósági rendszerbe vágyóknak adott a lehetőség a hivatásrend-váltásra.

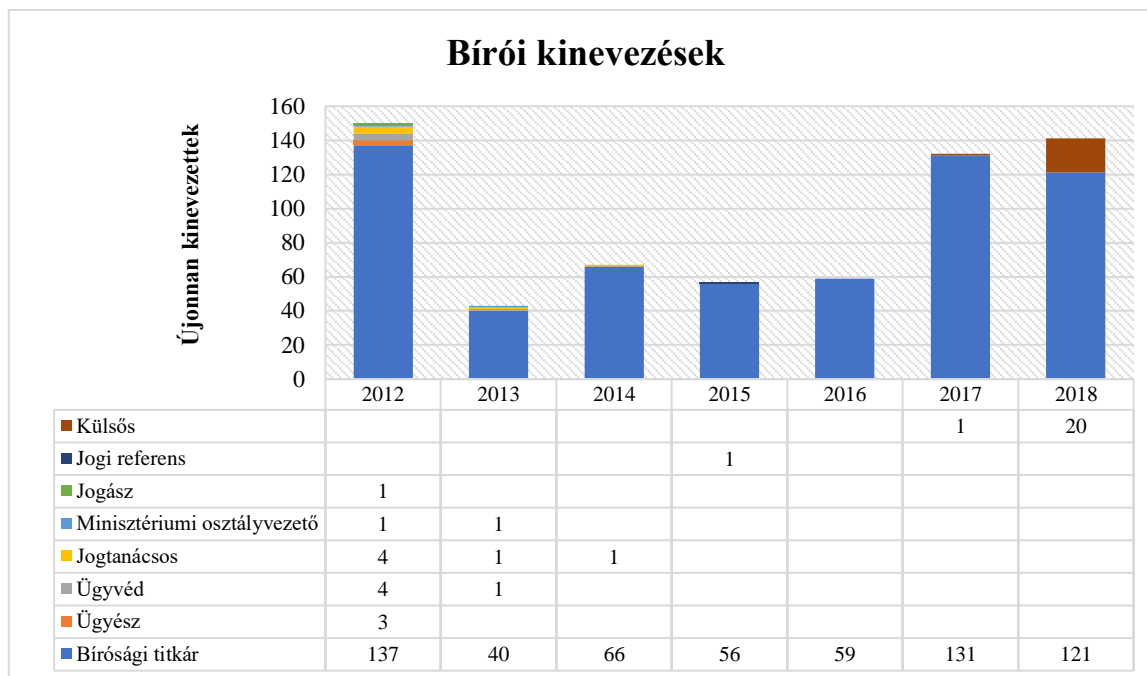
⁶⁹ Sperka: i. m. 130. o.

⁷⁰ I. m. 130-131. o.

⁷¹ Németországban a teljes jogászai munkakör betöltésének előfeltétele (így pl. a bíróságinak is) a „második államvizsga” letétele, amely előtt egyenlő tanulmányi időt szükséges eltölteni a tradicionális jogi pályákat reprezentáló intézményekben, így a bíróságokon, az ügyészségeken, az ügyvédi irodákban és a közigazgatásban. Nagy Zsolt: Korunk jogászképzési rendszerei. Forrás: http://jesz.ajk.elte.hu/nagy21.html#_ftn28 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)

⁷² „Kmety Károly – a közigazgatási bíráskodás jelentőségét méltatva – figyelmeztetett arra, hogy maga a közigazgatás gyakran nem képes részrehajlás nélkül eljárni, »s e veszélyt a parlamentáris pártkormányzat meghatározta, mert a pártérdekeket ezen úton és módon kész a törvény végrehajtásánál a jogok rovására is szolgálni.«” Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog. Budapest, Politzer, 1890. 219. o. Idézi: Petrik: i. m. 26. o.; „[M]ásfelől közelítve a kérdést: a közigazgatási bíráskodás lényege [viszont éppen az], hogy nem hoz létre a bíróság és a közigazgatás között – utóbbira jellemző – hierarchikus kapcsolatot és a közhatóságot nem a közigazgatási bíróságnak, de »a törvény parancsának rendeli alá.«” Petrik: i. m. 37. o.

⁷³ Megjegyezzük, hogy a jogalkotó azonosan értékeli a bírót a közigazgatási vezetői pozíciót betöltővel, ezért egy más ügyszakon ítélkező bírónak és egy közigazgatási vezetői pozíciót betöltő személynek jóval több esélye van objektíve sikeresen pályázni, mint egy bírósági titkárnak.



2. ábra – Az újonnan kinevezett bírák megoszlása az OBH elnökének éves beszámolója alapján (saját szerk.)⁷⁴

Ahogy az az ábrából is jól kitűnik, 2012-2018 között elenyésző arányban (6,39%-ban) érkeztek a bírósági szervezeten kívülről, a közigazgatásból pedig még ennél is kevesebben. Arról, hogy a bírósági pályát elhagyók milyen új pályát, hivatásrendet választanak, nem tudunk hiteles forrásból tájékoztatást adni, csupán a lemondások számából vonható le némi következtetés. Az OBH elnökének álláspontja lényegesen megváltozott a 2018. évi országgyűlési választások eredményeként, az addigi merev elutasítás helyett a feltétlen támogatás mellett érvelt. A Kossuth Rádió 2018. június 17-i Vasárnapi Újság című műsorában, így fogalmazott a közigazgatásból érkező, az OBH által „külsősöknek” minősített szakemberek bírói kinevezését kritizálók felé: „Sajnálatosnak tartom azt [...], hogy néhány bírótársunk magáról és a kötelességeiről, a közösség iránti felelősségről megfélemedezve külföldre szalad, és elárulja a hazánkat.”⁷⁵ (lábjegyzetbe a lilával)

Egyébiránt e pont alatt még szólnunk kell arról, hogy a hivatásrend-váltás másként is történhet. Úgy látjuk, hogy nincs jogszabályi akadálya annak, hogy egy akár magasabb beosztású közigazgatási bíró a hivatásrend-váltás másik irányát valósítsa meg, mindazonáltal

⁷⁴ Az ún. „külsős” kategória esetén nem ismert az újonnan bíróvá kinevezett pályázó korábban betöltött munkaköre. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2012. évi beszámolója. 65. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2012_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2013. évi beszámolója. 81. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2013_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2014. évi beszámolója. 96. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2014_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2015. évi beszámolója. 105. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2015_eves_beszamolo_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2016. évi beszámolója. 109. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2016_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2017. évi beszámolója. 76. o. Forrás: <https://birosag.hu/sites/default/files/2018-10/beszamolo2017.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 64. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)

⁷⁵ A külsősök megnevezés, NAV, MÁK, minisztériumi és kormányhivatali szakembereket jelent, akik több mint 10, esetenként 20 év gyakorlattal rendelkeztek.

ez számos praktikus kérdést vethet fel. Talán e kérdések közül is a legfontosabbat a hivatali attitűd indukálja. A közigazgatásra ugyanis tudniillik rendkívül jellemző a hivatali hierarchia, amely a bírói beállítottságnak ha nem is az ellentétét, de másfajta pólusát jelenti. A bírakat alapvetően nagyfokú önállósággal jellemezhetjük, amely általában megmarad a hivatásrendváltást követően is, mivel inkább a versenyszféra felé nyitnak. Ez egyébként a tendencia a közigazgatásban dolgozók részéről is: a versenyszféra felé való nyitás. Fontos megjegyezni a jogviszony elismerésen alapuló bérrendszerek eltérését. A közigazgatás már a fogalmazói, sőt igazságügyi alkalmazotti jogviszonyt is elismeri addig a Bjt. az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény elfogadásáig az OBH elnökének teljhatalmat adott, annyi évet ismert el amennyit akart. A döntése elleni jogorvoslat a gyakorlatban nem létezik, mivel egyszemélyi hatáskörében hozott döntése ellenére, nincs perbeli jogképessége ezért nem perelhető. Érdekesség, hogy az OBH jelenlegi elnöke dr. Vasvári Csaba által az OBH elnökével szemben indított perben mondta ki ezt a másodfokú bíróság, úgy, hogy a három alperes megnevezéséből az elsőfokon eljáró bíróság választotta ki alperesnek az OBH elnökét. A jelenlegi szabályozás értelmében a jogi szakvizsgához kötött munkakörben töltött időt ismeri el a Bjt. bírói jogviszony számítás szempontjából elismert időként 2020. január 1-től, visszamenőlegesség nincs, így a közigazgatásból 2018-ban érkezett bírák ugyanazon munkáért kevesebb bért kaptak és az első évben kizárták őket a jutalmazásból is, mivel az OBH elnöke döntése értelmében arra csak a 2018. június 1. napján jogviszonyban állók részesülhettek. Az első kinevezésekre június 15. napján történt. Ez a szembeötlő megkülönböztetés, mellett meg kell jegyezni, hogy a bírói függetlenség ellen hat a jutalom és a célfeladat a bírák esetében, amellyel az igazgatási vezető megengedhetetlen megkülönböztetést tehet a javadalmazás területén.

A közigazgatási szakemberek részvétele bíróként mára a Bjt. szabályozásában is rögzített, amikor húszéves közigazgatási gyakorlat után határozatlan idejű bírói kinevezést tesz lehetővé, illetve kötelezővé, mivel az OBH elnökének csak javaslattevési joga van a köztársasági elnök felé a kinevezés kapcsán, így, amennyiben a húszéves közigazgatási gyakorlat a pályázat során igazolt, akkor eltérő javaslatot nem tehet, mint a jelenlegi rendszerben. Ez azért is fontos mert bírói vezetői posztokra csak határozatlan ideig kinevezett bíró pályázhat, akinek esetleg nincs vezetői gyakorlata, míg 20 éves közigazgatási gyakorlattal rendelkező vezetőket, szakembereket kezdő bíróként kezelünk, amely számos hátránnyal jár a munkavégzés helyétől kezdve a titkári segítség igénybevételéig. Ezek zöme elavult kádár kori beidegződések, egy torz szervezeti kultúra csökevényei. A rendes bíróságoktól eltérően a fogalmazói és bírósági titkár rendszer nem tartható a közigazgatási bíróságokon. Az angolszász rendszerhez hasonlóan a közigazgatásból érkező szakmai tapasztalatokkal és kompetenciákkal rendelkező bírák kinevezésére kell sor kerülni. A bírák mellett jogi segítő munkatársak ügyintézőként a jelenlegi bírósági rendszerhez képest működnenek, továbbá az adminisztratív teendőket ellátó jegyzők. A közigazgatási perrendtartás tapasztalatai azt mutatják, hogy a tanácsban történő ítélezés elsődlegessége jó irány. Egyes specializált területeken bírói kinevezés nélkül lehetőséget kell biztosítani, hogy az ülnöki rendszer szabályait alapul véve, az alap közigazgatási eljárásban el nem járt, de szakmai tapasztalattal rendelkező közigazgatási szakemberek vegyenek részt az ítélező tanácsban, a tanács tagjaként, ilyenek lehetnek például a gyámügyi eljárások. A tanács elnöke bíró, ez a megoldás akár lehet időleges is, amíg kialakul a közigazgatási kar és a közigazgatási bíróság közötti, egymásra épülő szakmai kapcsolat, amely megalapozza a személyi döntéseket. Fontos megemlíteni a mentor bírók szerepét, ha a közigazgatást egységesnek tekintjük akkor a mentorálás bizonyos típusokban már közigazgatási szakban meg kell, hogy valósuljon, ilyen például a kapcsolattartási ügyek. Az eljárás elhúzódása miatt a kiskorúak érdekei jelentősen sérülnek, így egy jó mentor bíró, olyan preventív segítséget tud nyújtani a

szülőknél, amely megelőzi az eljárás során a kiskorú sérelmét. Nem csak személy állományában épülhet egymásra a közigazgatási kar és a közigazgatási bírói kar, hanem a szoftver területén is egységességre kell törekedni. A bírói elektronikus rendszer és a közigazgatási elektronikus rendszernek kompatibilisé kell tenni. Felhasználó barátinak, csak a szükséges információk gyűjtésének, és a megfelelő archiválásnak, selejtezésnek. A jelenlegi bírói rendszerben kettősség uralkodik, az elektronikus rendszer mellett a Bírói Integrált Informatikai Rendszer (a továbbiakban: BIIR) rendszer mellett papír alapon, bevasárlókocsikon tolják a hatalmas aktákat, így a bírák munkaidejének egy jelentős részét a kettős ügyintézési módból eredő adminisztráció tölti ki. Fentiek alapján egy összetett rendszerben kell gondolkodni, amely a polgárok számára elérhető és egymásra épülő kompatibilis rendszer. A racionalizáció révén felszabaduló forrásokat fejlesztésre lehet fordítani, mind személyi, mind tárgyi oldalon, amely végsősoron a szolgáltatás színvonalát növeli, amely az alapvető cél minden állami szervezet esetén.

Visszakanyarodva: míg a fogalmazókat jellemzően 2-3 havonta a bírói szervezet különböző szintjeire és ügyszakaiba osztják be, ahol a bírák munkáját adminisztratív feladatok elvégzésével segítik, és emellett elsajátítják a különböző jogterületeken való eligazodást, addig a közigazgatásban inkább egy-egy jogterület nagyon precíz elsajátítása jellemző.⁷⁶ Kevésbé karakterisztikus az „önálló alkotómunka”, szemben a bírói rendszerrel, ahol már a bírói titkárok esetében a felkészülésről a hangsúly már az önálló munkavégzésre helyeződik (pl. ügyfélszolgálat nap), és önálló feladatkörük mellett bizonyos ügyekben aláírási joggal rendelkeznek. A bíróságok emiatt (is) elismerten jó képzőhelynek számítanak.⁷⁷ A közigazgatásban eltöltött évek ugyanakkor hasonlóan magasfokú képzést, kiszámíthatóságot és objektív előmenetelt adhatnak.⁷⁸

2.3. Melyek az ismérvei a közigazgatási tapasztalat utáni bírói munkának, a karrierútnak, a személyi kiválasztásnak?

Hangsúlyozzuk, hogy a közigazgatásból érkező bírónak – nagy valószínűséggel – nincs korábbról semmilyen bírói tapasztalata. Ezért nagyon sok múlik az adott bíróság elnökén, hogy ezeket a bírókat hogyan kezdi el bevonni az ítélkezési munkába: a kulcsszó a fokozatosság. Eszerint célszerű orientálnia a bíróság elnökének a frissen kinevezett közigazgatási bírót.

A Kp. 8. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el a bíróság, csak kivételesen dönt egyesbíróként. A gyakorlat eltér Kp. követelményével ellentétesen az ügyszám miatt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: FKMB) esetén egyesbíróként hozzák a döntéseket, csak kivételesen járnak el tanácsban, vidéken minden ügyet tanácsban bírálják el. A tanácsi ítélkezéskor egyes ügyekben (pl. NAV, MÁK ügyek) célszerű a szakterületről érkező bírót kijelölni előadó bírónak, mert e területeket nem ismerő bírák kevesebb vagy nulla ismerettel rendelkeznek a megelőző eljárásról. A tárgyalásvezetési gyakorlat is a Kp. és Pp. alkalmazási gyakorlatának függvénye, sokszor zavaró, hogy a régi eljárási szabályok rutinja kerül előtérbe, amely a fellebbviteli eljárásban megsemmisítéshez vezethet. A bíróságok működését nem ismerő álláspont szerint az alábbi módszert javasolt a közigazgatásból érkező bírák tanácsban eljárásakor.

Az első fokozatként ajánlatos az újdonsült közigazgatási bírót tanácsba osztani. Így amikor „tanácsos” ügyet tárgyalnak, akkor ő lesz a harmadik bíró, tehát nem a tanács elnöke, sem

⁷⁶ Zoltay Livia: Átjáró, avagy: közigazgatásból a versenyszférába és vissza. Forrás: <https://arsboni.hu/atjaro-avagy-kozigazgatashol-a-versenyszferaba-es-vissza/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)

⁷⁷ Badó Attila: A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata. MTA doktori értekezés. Szeged, 2017. 48. o.

⁷⁸ Fülöp Anna: Karrierutazás jogász diplomával III. – Lehetőségek a köz szolgálatában kormánytisztviselőként. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/karrierutazas-jogasz-diplomaval-iii-lehetosegek-a-koz-szolgalataban-kormanytisztviselokent/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)

pedig az előadó bíró. Egyfajta belső szemlélőként megfigyelheti a tanácsban tárgyalandó ügyeknél a tárgyalásvezetést, az eljárással kapcsolatos szabályokat, továbbá a tanács elnöke kikérheti a véleményét, javaslatait az adott ügyvel kapcsolatban. Az ilyesfajta tárgyalás megfigyelés, véleménycsere nagyban hozzájárulhat a felkészült közigazgatási bíróvá váláshoz.

Ezt követően a második fokozatként az új közigazgatási bíró előléphet az előadó bírói szerepkörbe, amely egyben azt is jelenti, hogy ő dolgozza fel az ügyet, ismerteti a tanács többi tagjával, közösen megtárgyalják, majd végül a tárgyaláson ő adja elő az ügyet, továbbá elkészíti az ítélet tervezetét is.

A fenti megoldásokkal párhuzamosan egyesbírói ügyeket is kaphat, célszerű először relatíve könnyen befejezhető, akár tárgyaláson kívül is meghozható ítélettel záruló ügyeket adni neki, ahol az általa elkészített határozat-tervezeteit előzetesen mindig bemutathatja a vezetőnek, tanácselnöknek, kijelölt instruktorának. Utóbbi egyébként a határozott időre kinevezett bírónak van, akinek tárgyalásait a szóban forgó bíró látogathatja, határozat-tervezeteit átnézheti vele, szakmai problémáit megbeszélhetik egymással.

Ha a bíró fent említett módon, fokozatosan kapja a „terhelést”, illetve a közigazgatási bírói szakma kihívásait, úgy hamar alkalmassá válhat arra, hogy egyedül tárgyaljon könnyebb megítélésű ügyeket, tárgyaláson kívül és tárgyaláson egyaránt.

Mindezekre tekintettel tehát tanácsos betartani a fokozatosságot: először relatíve egyszerű megítélésű ügyeket adni az új közigazgatási bírónak, ahol egy-két jogkérdést szükséges eldönteni, tehát nem merül fel hosszadalmas tanúbizonyítás, szakértői bizonyítás, alapjogot/uniós jogot érintő kérdések vagy bármely egyéb körülmény, amely nagyban megnehezítené az ügy eldöntését. Majd ezeket követően lehet haladni az egyre bonyolultabb – több jogkérdést érintő – ügyek felé, amelyekben tanúbizonyítás, szakértői bizonyítás⁷⁹ stb. is van. A határozott időre kinevezett közigazgatási bírót érő időszakos igazgatási ellenőrzések hasonlóan hozzájárulhatnak a közigazgatási bírói tapasztalat megszerzéséhez, a szakmai felkészültség javításához.⁸⁰

Összegzésképpen megállapítható, hogy különösen a közigazgatásból érkező bírókat, de más ügyszakból érkezett bírákat is érdemes fokozatosan terhelni, mivel egyik csoport sincs hozzászokva a közigazgatási ügyek sajátos „miliójéhez”.

Dilemmát jelenthet, hogy miért választaná egy jövőbeli közigazgatási bíró a hagyományos bírói ranglétrát, ha a közigazgatási pályát „magasabb” pontokkal mérik.⁸¹ Ennek következményeként elnéptelenedhetnek a bírósági fogalmazói, illetve titkári „pozíciók” a „közigazgatási ügyszakban”, mivel rövidebb idő alatt alapvetően nagyobb számú objektív pont gyűjthető össze a bírósági szervezetrendszeren kívül, mint azon belül. Megkérdőjelezhető szabályozási elem továbbá, hogy a közigazgatásból érkező pályázók értékeléséhez közvetve azok felettese határozza meg a pontszámaikat, majd ezután – sikeres pályázást követően – adott esetben a volt vezetőjük és kollégáik, előző munkahelyének döntéseit kell felülvizsgálnia.

A tisztességes eljárás biztosítása érdekében a Kp. 10. §-a meghatározza a kizárási okokat, amelyek az ítélezési folyamatok korlátjaként is funkcionálnak, így a közigazgatási per bármely szakaszában, tehát mind az elsőfokú, mind pedig a perorvoslati eljárásban érvényesülnek. A perrendtartás szerint a perben bírói minőségében nem vehet részt, aki a

⁷⁹ A Kp. 80. §-ában egyébként kötött szabályai vannak a szakértői bizonyításnak, így először mindig hatósági eljárásban kirendelt szakértőt kell alkalmazni. Ennek hiányában a bíró bárkit kirendelhet.

⁸⁰ Jelezzük, hogy ez a fajta ellenőrzés azonban nem a szakmai ellenőrzést jelenti, hanem például az időszerűség ellenőrzését. A hároméves határozott idő letelte előtt pedig egyébként is bíróvizsgálatot kell lefolytatni, amely már kiterjed a szakmai részre is.

⁸¹ A 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet alapján a szakmai értékelésre és a joggyakorlat idejére adható pontok azonos időkorlátra lebontva (5 év) a közigazgatásból jövők számára kedveznek (lásd az 1. melléklet 1.1.1., 1.1.3., valamint 1.2.1., 1.2.3. pontjait).

perben félként vagy érdekeltként részt vehet; az a személy, aki a vitatott közigazgatási tevékenység megvalósításában részt vett; a fél vagy az érdekelt tisztségviselője, tagja, alapítója, nyilvánosan működő részvénytársaság esetében befolyással rendelkező tagja, illetve a féllel vagy az érdekelttel – a költségvetési szerv kivételével – foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személy, a jogviszonya megszűnését követő öt évig; ezen személyek képviselője, támogatója vagy olyan volt képviselője, volt támogatója, aki az ügyben eljár; ezen személyek Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) szerinti hozzátartozója; az, akinek tanúként való meghallgatását a bíróság elrendelte, vagy akit a bíróság szakértőként rendelt ki, illetve aki szakvéleményt adott; valamint a perrel összefüggő közvetítői eljárást lefolytató személy.⁸² A Kp. azt a bírót szintén kizárja a perorvoslati eljárásból, aki a perorvoslattal támadott határozat meghozatalát megelőző bírósági eljárásban részt vett.⁸³ A bíróságok kizárásával a Kp. 10. § (3) bekezdése foglalkozik, amely szerint 2020. április 1-jétől nem járhat el az a törvényszék, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok áll fenn, vagy amely a perben félként vagy érdekeltként vehet részt. Abban az esetben, ha az érintett törvényszéknek nincs olyan bírása vagy tanácsa, amelyre a kizárási ok ne vonatkozna, vagy ha a kizárási ok az egész bíróságra kiterjed, akkor a kizárási kérdésében a Kúria dönt.

Az előbb mondott abszolút kizárási okok arra hivatottak, hogy biztosítsák azt, hogy olyan személy vehessen részt a közigazgatási perek eldöntésében, aki a közigazgatási jogvita alakulásában közvetve vagy közvetlenül érintve volt, illetve aki a közigazgatási ügy korábbi bármely szakaszában az eljárás alakításában aktív vagy passzív módon működött közre, akár mint ügyintéző, akár mint tanú vagy ezek hozzátartozója.⁸⁴

Végül kiegészítő jelleggel a Kp. 10. § (1) bekezdés *h*) pontja mint generális klauzula úgy rendelkezik, hogy bíróként nem járhat el az ügyben az, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható el.⁸⁵ A rendelkezésből természetesen következik a mérlegelés szükségessége, azaz minden egyes ügyben mérlegelni kell, hogy fennáll-e olyan egyéb ok, amely miatt az ügy elfogulatlan megítélése a bírótól nem várható el.⁸⁶

V. A bírói előmenetel

Az igazságszolgáltatás humán bázisának összetételét szignifikáns módon határozza meg a bírák kiválasztási és előmeneteli rendszere. Függetlenül attól, hogy a pályázó büntető, polgári vagy közigazgatási ügyszakos bíróvá kíván válni, az magától értetődik, hogy a bírói pozíció elnyerésének és a bírósági szervezetrendszerben történő feljebb lépésének módja alapvető hatást gyakorol az igazságszolgáltatás minőségére.⁸⁷ Ennek megfelelően megkerülhetetlen annak tisztázása, hogy jelenleg a már bíróként működő személyeknek milyen lehetőségeik vannak a bírói ranglétrán való feljebbjutásra. Különösen érdekes annak vizsgálata, hogy mégis milyen a kétszintű közigazgatási bíróság előmeneteli potenciálja.

Mindenekelőtt röviden említést kell tennünk a 2013-ban felállított szakmailag önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokról, amelyek az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó

⁸² Kp. 10. § (1) bekezdés *a*)-*g*) pont

⁸³ Kp. 10. § (2) bekezdés

⁸⁴ Vö. Rothermel Erika: A perjogi szabályok érvényesülése a közigazgatási perben. In: Imre Miklós (szerk.): Közigazgatási bíráskodás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 57. o.

⁸⁵ Király Tiborral egyetértve megállapítható, hogy az elfogultság igen sokféle lehet. Így például lehet racionális, illetve érzelmi jellegű, világnézeti, vallási, szociális és/vagy kulturális különbözőségekből vagy éppen azonosságából fakadó. Lásd Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Budapest, Osiris Kiadó, 2008. 149-150. o.

⁸⁶ Vö. Horváth E. Írisz: Bíróságok. In: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. – A közigazgatási eljárás szabályai II. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017. 67-68. o.

⁸⁷ Bencze Mátyás – Badó Attila: A magyar bírói rendszer hatékonyságát és az ítékezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. 433. o.

sarkalatos törvények alapján külön szervezeti és igazgatási formában folytatták tevékenységüket. A változtatások előremutató jellegének ellenére felmerültek problémák: a tapasztalt közigazgatási ügyekkel foglalkozó bírák jelentős része a törvényszékeken maradt, mivel visszalépésként értékelte a járási szinten működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokon történő ítélkezést.⁸⁸ Az új szisztéma továbbra is fenntartotta a régiók közötti aránytalanságokat (pl. ügyforgalom) a központi régió hátrányára.⁸⁹

2020. március 31-ével a közigazgatási bíráskodás újból kétszintűvé alakításával összefüggésben megszűnnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. 2020. április 1-jétől a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban elsőfokon a már említett nyolc kiemelt illetékességű törvényszék, másodfokon, illetve a felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. A meghatározott törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek.⁹⁰ Ezzel egyidejűleg fontos kiemelni azt is, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok számának húszról nyolcra csökkentésével relatíve nagyszámú vezetői pozíciót betöltő bírónak szűnik meg a státusza.

Ezek a változtatások a közigazgatási bírói karrierlehetőségekkel kapcsolatban azt jelentik, hogy a régi-új struktúrában – a polgári és büntetőügyszakos bírákhoz képest – kevésbé biztosított a többszintű előrelépés,⁹¹ azonban immáron az elsőfok nem a járás, hanem a törvényszéki szinten helyezkedik el, amely presztízsét és általános megbecsülését tekintve jobb helyet foglal el a bírósági szervezetrendszerben és „közelebb” van a Kúriához is. Az sem elhanyagolható, hogy a törvényszéki szinten történő ítélkezés miatt – ahol alapesetben tanácsban kell eljárni⁹² – több lehetősége van érvényesülni, továbblépni, erősebb szakmai kapcsolatokat kialakítani, szemben az eddigi járási szinttel, ahol ez korlátozott volt.

A bíróvá válás egyéb „kiskapuiról”, így például a fogalmazói versenyvizsga megkerüléséről külön nem kívánunk szólni, csupán utalunk annak lehetséges voltára.⁹³ Ami sokkal fontosabb, az a magasabb bírói poszt betöltésének lehetőségei objektív előmeneteli szempontból. Széles körben ismert az, hogy a bírói pályázat előtt állók között kiélezett verseny folyik a lehető legmagasabb pontszámok elérése érdekében. Ez alapvetően az idegennyelv tanulást, a tudományos-szakmai, illetve az oktatói tevékenységet jelenti. „Egyértelműen pozitív fejleményként értékelhető e rendszer bevezetése egy karrier-bírói rendszerben, legfőképpen akkor, ha a magyar tradíciók a kiválasztásnál addig a minőségi követelmények mellett, vagy időnként helyett a jelöltek alkalmazkodóképességére, konformitás szintjére, és kapcsolati tőkéjének erősségére helyezték a hangsúlyt”.⁹⁴ Mint

⁸⁸ Vö. Sperka: i. m. 129. o.; Hozzátesszük – Petrik Ferenc álláspontját kihangsúlyozva –, hogy alapvetően nem fogadható el az, hogy a közigazgatási perek általános hatáskörű bírósága járási szinten működjön, mivel az eddig jogerős döntést hozó (másodfokú) közigazgatási szervek többsége szintén nem járási szinten látta el a feladatát. Hosszabb távon nem megoldás az sem, hogy a jelentősebb országos hatáskörű szerv által hozott határozatokat a Kúria hatáskörébe utalja a jogalkotó. Pertik: i. m. 34-35. o.

⁸⁹ Lásd Sperka: i. m. 130. o.

⁹⁰ Sperka Kálmán kihangsúlyozza, hogy „[f]ontos a kollégiumi rendszer megtartása és bővítése, ugyanis vannak olyan ügycsoportok, amelyeket érdemes akár alsóbb fokon is kollégiumi rendszerbe szervezeten, egyfajta szakági vagy tanácsi szinten kezelni”. Sperka: i. m. 134. o.; „A közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnése, a közigazgatási bíráskodás kétszintű rendszerének kialakítása és a munkaügyi bíráskodás rendszerének átalakítása értelemszerűen magával vonja a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok megszűnését is.” Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényhez fűzött részletes indokolását a 61. §, 63. § és a 64. §-hoz.

⁹¹ Vö. Sperka: i. m. 130. o.

⁹² Kp. 8. § (1) bekezdés

⁹³ „Ennek lényege az, hogy a kezdő jogász a bíróságra nem fogalmazóként kerül be, hanem jogi végzettséggel rendelkező bírósági ügyintézőként. A bírósági ügyintézők felvétele esetében nincs versenyvizsga, a bírósági vezetőn múlik, hogy kit vesz fel. A felvett személy ügyintézőként tölti el a szakvizsgához szükséges gyakorlati időt, és a szakvizsga után ugyanúgy titkári kinevezést kaphat, mint a szakvizsgázott fogalmazó, és ugyanolyan esélyekkel pályázhat azután bírói tisztségre.” Lásd Bencze – Badó: i. m. 434. o.

⁹⁴ Uo. 436. o.

mindennek, ennek is lehetnek kritizálható pontjai. Bencze Máttyás és Badó Attila például tanulmányukban kiemelik: „[a] bírósági vezetők részéről többször elhangzó kritika, hogy a hosszú évek óta bíróságon dolgozó, már tapasztalatot szerzett és szakmai felettesei által is elismert bírósági titkár kevesebb pontot szerezhet a jogszabály szerint, mint az a külső jelentkező, akinek semmilyen bírósági tapasztalata nincs, viszont nyelvismerettel rendelkezik és számottevő tudományos teljesítményt tud felmutatni (PhD-fokozat, szakcikkek, külföldi tanulmányút)”.⁹⁵ Ugyanakkor eddig talán nagyobb problémát jelentett a vezetői pályázatok pályázó nélküli eljárásának magas száma, amelyet az OBH elnöke szerint „[a]zt jelzi, hogy a vezetői címmel járó presztízs és illetménykiegészítés nem képez kellő motivációs tényezőt a szakmai és igazgatási vezetői feladatok ellátásával járó terhek ellensúlyaként.”⁹⁶ Amennyiben csupán ez jelentette a gátját az eddig – sok esetben – a jelentkezők hiányában betöltetlen vezetői álláshelyeknek, a jövőben a bírói illetmények tisztességes megemelésének el kell oszlatnia a vezetői pozíciók – korábbi alulfinanszírozottság miatti – visszatartó erőt a potenciális pályázók körében.⁹⁷

VI. Bírósági igazgatás, avagy a bírósági személyzeti politika alakítói

A továbbiakban bővebben szükséges szólni a magyar bírósági rendszer elsődlegesen humán feltételeinek biztosításáról, mivel ez a bírói hatalom érvényesítésének egyik elengedhetetlen garanciája. Kiemelten fontos, hogy a bírósági vezetők csak az említett feltételekkel összefüggő – az ítélkezést érintetlenül hagyó – igazgatási tevékenységeket összefogóan irányítsák és ellenőrizék, továbbá hogy a bírósági ügyvitel rendjét egységesen szabályozzák. „E követelmények és működési feltételek teljesülése nélkül a bírói hatalom érvényesülését is tartalmazó alkotmányos rend, s a törvények végrehajtása csorbát szenvedne.”⁹⁸

A fentiekből kiindulva elsőként azt szükséges meghatározni, hogy ki minősül igazgatási vezetőnek. A Bszi. 118. §-a szerint bírósági vezetőnek minősül az ítélőtábla, a törvényszék, valamint a járásbíróság elnöke; a Kúria, az ítélőtábla, a törvényszék, valamint a járásbíróság elnökhelyettese; a kollégiumvezető; a kollégiumvezető-helyettes; a csoportvezető; a csoportvezető-helyettes és a tanácselnök.⁹⁹ A Bszi. alapján bírósági vezető a Kúria főtitkára és főtitkár-helyettese is.¹⁰⁰ Fontos, hogy megkülönböztessük egymástól az igazgatási vezetőket (bírósági elnök, elnökhelyettes, kollégiumvezető stb.) és a szakmai vezetőket (tanácselnök). A bírósági vezető felel a bíróság, illetve a bírósági szervezeti egység jogszabályoknak, az OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő, hatékony működéséért.¹⁰¹ A bírósági vezetők előbb említett két kategóriájának egymáshoz való viszonyát a következő diagram hivatott szemléltetni.

⁹⁵ Uo. 435. o.

⁹⁶ Tájékoztató az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírósági vezetői pályázatok elbírálása során 2018. évben folytatott gyakorlatról. OBH.XXIX.D.2. (2018. 10. 31.), 12. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-11/vezetoi_kinevezesekrol_tajekoztato.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 30.). A forrásokból idéz Kovács: i. m. 8. o.

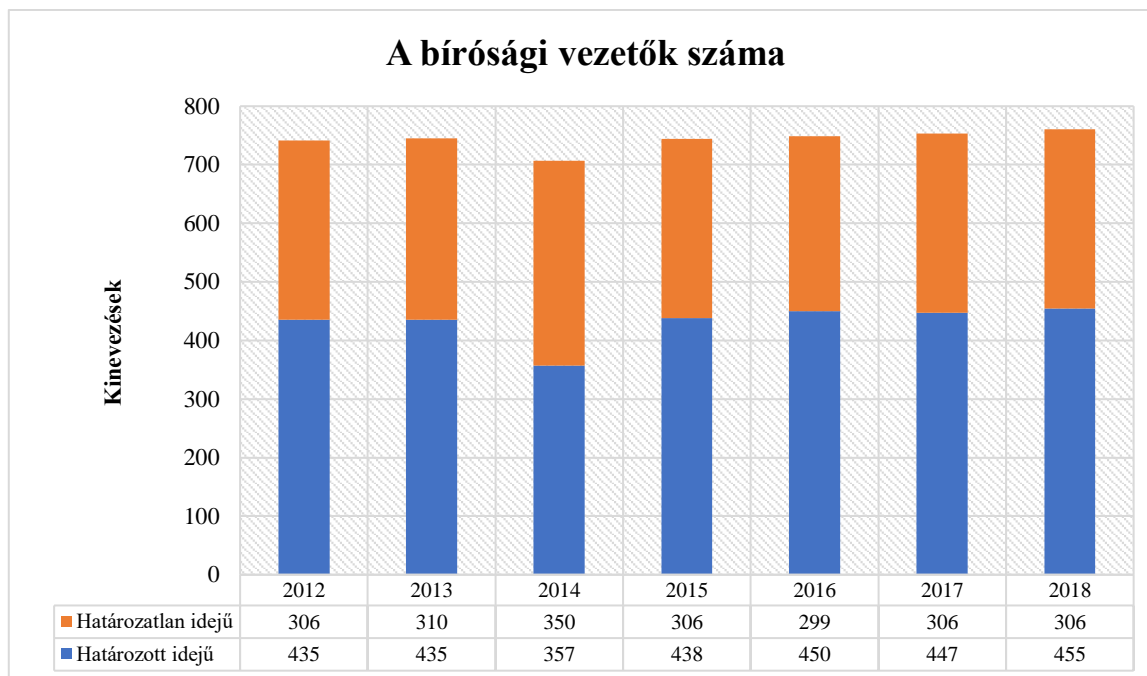
⁹⁷ Az Országgyűlés 2019. december 17-én elfogadta a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvényt, amely jelentős jövedelemrendező rendelkezéseket tartalmazott a bírákra nézve is.

⁹⁸ 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.

⁹⁹ Bszi. 118. § (1) bekezdés

¹⁰⁰ Bszi. 118. § (1a) bekezdés

¹⁰¹ Bszi. 118. § (2)-(3) bekezdés

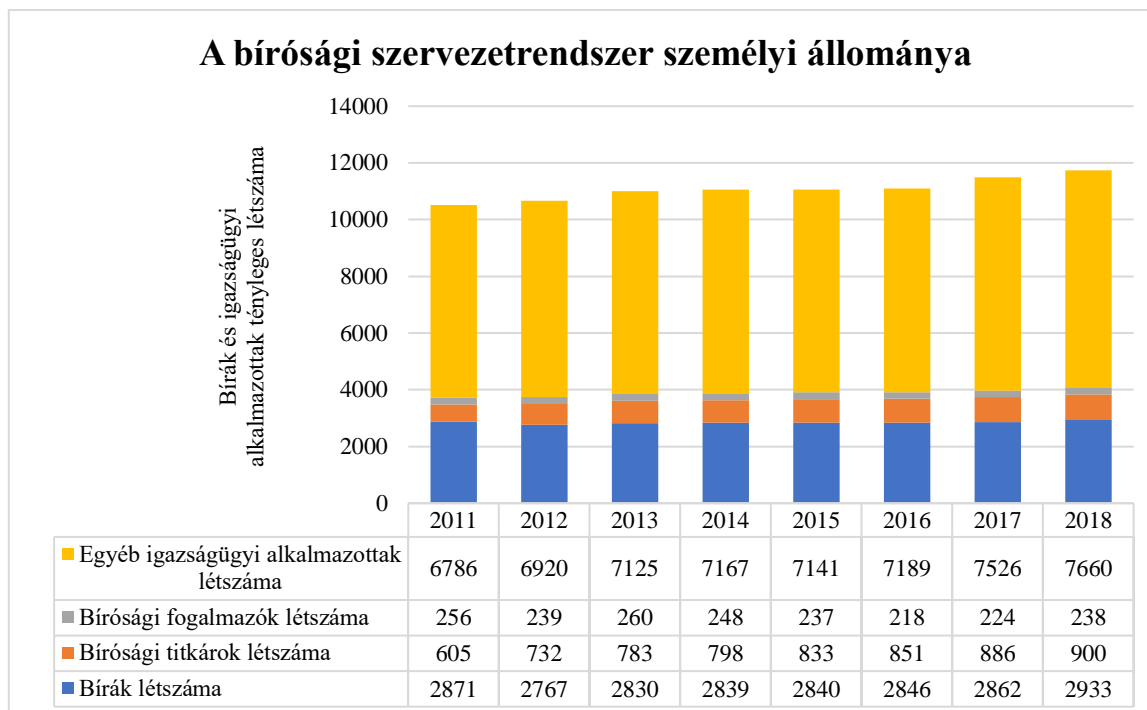


3. ábra – A bírósági vezetők száma az OBH elnökének éves beszámolója alapján (saját szerk.)¹⁰²

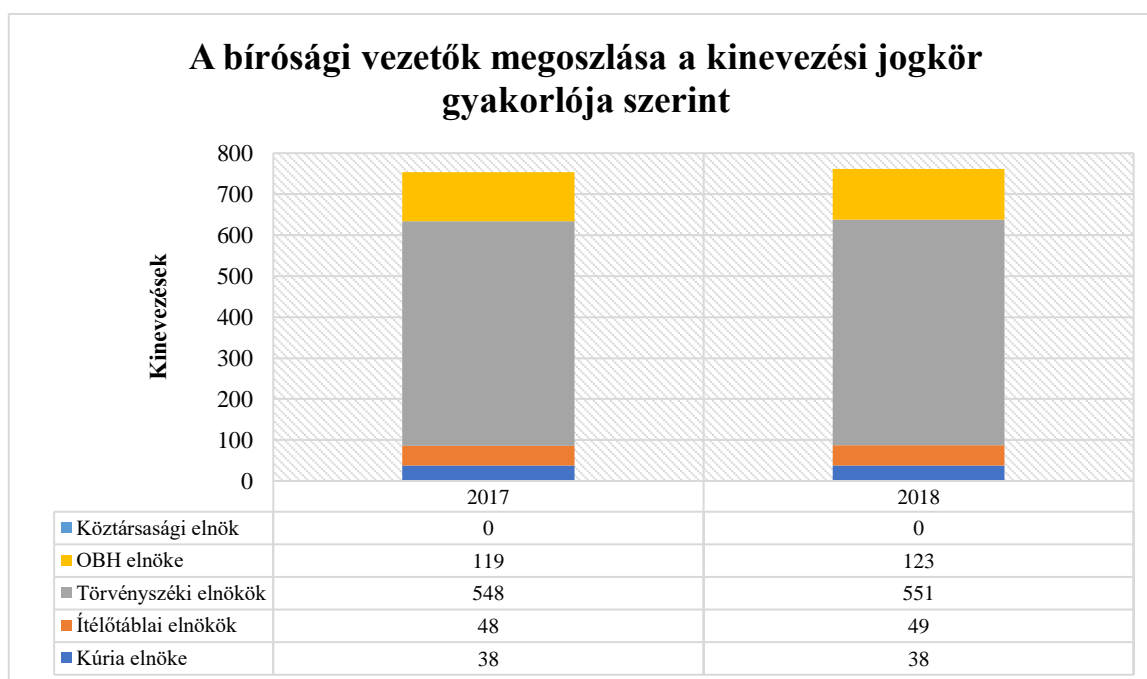
Jól kivehető az igazgatási és szakmai vezetők számának egymáshoz való viszonya. Ez abból következtethető ki, hogy amíg az igazgatási vezetőket határozott időre (6 év), addig a szakmai vezetőket, vagyis a tanácselnököket határozatlan ideig rendeli kinevezni a törvény.¹⁰³ Még tisztább képet kaphatunk a bíróság szervezetrendszer személyzeti politikájának lehetséges „útjairól” a következőkben, de mindenekelőtt az alábbi két diagram adatait szükséges megismerlünk.

¹⁰² Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2012. évi beszámolója. 41. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2013. évi beszámolója. 36. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2014. évi beszámolója. 42. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2015. évi beszámolója. 48. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2016. évi beszámolója. 46. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2017. évi beszámolója. 61. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 58. o. (A források elérhetőségéért lásd: 74. l.)

¹⁰³ Lásd Bszi. 127. § (1)-(2) bekezdés. Az is fontos, hogy bírósági vezetőnek csak határozatlan időre kinevezett bíró nevezhető ki. Bszi. 127. § (3) bekezdés



4. ábra – A bírák és igazságügyi alkalmazottak tényleges létszáma a bírósági szervezetrendszerben az OBH elnökének éves beszámolóí alapján (saját szerk.)¹⁰⁴



5. ábra – A bírósági vezetők megoszlása a kinevezési jogkör gyakorlója szerint az OBH elnökének éves beszámolóí alapján (saját szerk.)¹⁰⁵

2020. április 1-jétől a Bszi. vonatkozó rendelkezései szerint a köztársasági elnök nevezi ki a Kúria elnökének helyetteseit, annak javaslatára, a Kúria elnöke pedig a Kúria

¹⁰⁴ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2012. évi beszámolója. 63. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2015. évi beszámolója. 102. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 61. o. (A források elérhetőségéért lásd: 74. l.)

¹⁰⁵ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2017. évi beszámolója. 61-62. o.; Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 58. o. (A források elérhetőségéért lásd: 74. l.)

kollégiumvezetőjét, kollégiumvezető-helyetteseit, tanácselnökeit, továbbá a Kúria főtitkárát és főtitkár-helyettesét. Az OBH elnöke kinevezési jogkörébe az ítélőtábla és a törvényszék elnöke, elnökhelyettese, valamint az ítélőtábla és a törvényszék kollégiumvezetője tartozik. Az ítélőtáblák elnökei az ítélőtábla kollégiumvezető-helyetteseinek és tanácselnökeinek, amíg a törvényszék elnöke a törvényszék kollégiumvezető-helyetteseinek és tanácselnökeinek, valamint a járásbíróság elnökeinek és elnökhelyetteseinek, továbbá csoportvezetőinek és csoportvezető-helyetteseinek kinevezéséről döntenek. A bírósági vezetői állást – főszabály szerint – pályázat útján kell betölteni. A pályázókról titkos szavazás útján véleményt nyilvánít a véleményező szerv (teljes ülés, összbírói értekezlet, kollégium, bírói kar vagy csoport). A kinevezésre jogosult a pályázatokat a pályázati anyag, a pályázó személyes meghallgatása, valamint a véleményező szerv javaslata alapján bírálja el. A kinevezésre jogosultat ugyanakkor a véleményező szerv javaslata nem köti, ha azonban attól eltérő döntést hoz, azt írásban meg kell indokolnia.¹⁰⁶

A fenti esetekre vonatkozóan a Bszi. az OBH és a Kúria elnökére vonatkozóan szigorúbb szabályokat állapít meg. A véleményező szervek javaslatától eltérő döntés esetén az eltérés indokairól írásban tájékoztatniuk kell az OBT-t. Ezt követően a testület soron következő ülésén az indokokat külön is ismertetniük kell. Ha az OBH vagy a Kúria elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki a véleményező testület többségi támogatását nem élvezzi, a kinevezés előtt be kell szereznie az OBT előzetes véleményét a pályázóról. A pályázó kinevezése csak abban az esetben lehetséges, ha a kinevezéssel az OBT egyetért. A többi kinevezésre jogosult esetében a törvény nem határoz meg ilyen többlétszabályokat. Különbség továbbá, hogy az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozók pályázati meghallgatási jegyzőkönyvei nyilvánosak. A kialakult gyakorlat szerint a meghallgatási jegyzőkönyvek mellett a pályaműveket is feltöltik a bíróságok központi honlapjára. A kinevezésre jogosult az adott pályázatot valamely pályázó kinevezésével vagy a pályázat eredménytelenné nyilvánításával bírálja el. Fontos, hogy döntését a véleményező szerv javaslatának ismeretében hozza meg, viszont az őt egyáltalán nem köti.

Az OBH elnökének 2018. évi beszámolója szerint „a pályázati eljárás lényege, hogy a kiválasztási folyamat során a legjobbak, legrátermettebbek kerüljenek bírósági vezetői pozícióba. Ennek a kiválasztásnak a felelőssége a kinevezési jog gyakorlójaé, akinek döntése – szóljon az a kinevezésről vagy a pályázat eredménytelenné nyilvánításáról – az adott bírósági szervezet egészének működésére kihat. Ha a pályázat szakmai színvonalát, a pályázó felkészültségét, rátermettségét a kinevezési jog gyakorlója nem találja megfelelőnek, törvényes lehetősége az eredménytelenné nyilvánítás, mely tőle nem vitatható el. Eredménytelenné kell nyilvánítani a pályázati kiírást akkor is, ha egyetlen pályázat sem érkezett, vagy ha a benyújtott pályázat nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek”¹⁰⁷

Amennyiben tehát a pályázat eredménytelenné nyilvánítása elkerülhetetlen, új pályázatot kell kiírni. Az új pályázat eredménytelensége esetén viszont a kinevezésre jogosult (OBH elnöke, Kúria elnöke, ítélőtábla elnöke, törvényszék elnöke) a bírósági vezetői állást – legfeljebb egy évre – megbízás útján töltheti be.

Említést érdemelnek még a szakmai grémiumok (értsd: bírói tanácsok) is, amely testületek – az OBT-hez hasonlóan – a bírói öngazgatást testesítik meg helyi szinten, közjogi értelemben – közvetve vagy közvetlenül – megjelenítve a bírák testületi akaratát.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetők esetében a 6/2015 (XI.30.) OBH utasítás tartalmazza a véleménynyilvánítás rendjét.

¹⁰⁷ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 60. o. (A forrás elérhetőségéért lásd: 74. l.)

¹⁰⁸ Vö. Vadász Viktor: Krízis a bírósági igazgatásban? MTA Law Working Papers 2018/13, 7. o.; részletesen lásd a Bszi. IX. fejezetét.

A Kúria elnökét most külön nem tárgyalva – mivel jellemzően státuszából fakadóan is eltérő szabályok vonatkoznak a legfőbb magyar bírósági tisztségre – most az ítélőtáblai és törvényszéki bírósági elnökök, valamint az ő kinevezésükre jogosult OBH elnökéről lesz szó a személyzeti politika tényleges alakításával összefüggésben.

A bíróságok elnökeinek jogosítványait csoportosítva számos izgalmas megállapításra juthatunk. A bírósági elnököknek ugyanis – a fentiekkel összhangban – jelentős törvényadta hatalmuk van a bírósági szervezet belső viszonyainak és működésének alakításában,¹⁰⁹ jogosítványaik így kiterjednek a bírák kiválasztására, előmenetelére, szakmai értékelésére és számonkérésére, azaz a bírói karrierutak alakulására; a mindennapi működés befolyásolására (pl. az ítélkező tanácsok kialakítása, az ügyek elosztása, a teljesítménymérés szempontjainak meghatározása révén); ahogyan a szakmai szocializáció folyamatára; valamint a jutalmak elosztására is.¹¹⁰

Mindebből következően Kovács Ágnes szerint „[a]z igazgatási vezetők szoros irányításával a teljes bírósági szervezet ellenőrzés alatt tartható, a politikai beavatkozás nyílt eszközeinek bevetése nélkül is”. Kovács Ágnes ennek kulcsszereplőjét az OBH elnökében látja.¹¹¹ Ezzel szemben Elek László és Pribula László észrevételeiben arra mutatnak rá, hogy „[a]z OBH elnöke a legfontosabb igazgatási vezetők felett kinevezési jogkört gyakorol [...], azonban a kinevezés után semmiféle tényleges jogkört nem gyakorol fölöttük, szemben más, például ügyészségi vagy közszolgálati igazgatási modellekben ismert jogkörökkel”.¹¹² Utóbbi álláspontot támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is, amely szerint „[a]z OBH elnökének a bírák státuszát érintő hatáskörei többségüket tekintve közvetettek, amennyiben pedig közvetlenek (pl. a bírósági vezetők kinevezése), akkor pedig erős korlátok között gyakorolhatók, ami kellő garanciát nyújt az önkényes döntés lehetőségével szemben. Az OBH elnöke és az egyes bírák között továbbá nincs hierarchikus viszony, illetve az OBH elnöke sem igazgatási, sem szakmai tekintetben nem tekinthető a bírák felettes szervének, így az ítélkezési tevékenységre sincs sem közvetlen, sem közvetett ráhatása. Az OBH elnökének a feladat- és hatáskörei tehát csak szűk körben érintik a bírák státuszát, és e területen a jogszabályi garanciák biztosítják a bírói függetlenség érvényesülését. A bírák szakmai függetlenségét illetően pedig megállapítható, hogy az OBH elnöke semmilyen ráhatással nem bír a bírák ítélkezési tevékenységére”.¹¹³ Nem vonatkozik ez a megállapítás a lehetőségek biztosításával történő ösztönzésre, befolyásolásra, így a munkacsoportokba bevonás célfeladat kitűzésével a javadalmazási különbségtételével, amely több százezer forint esetenként, a külföldi tanulmányutak biztosítása és a magasabb szintű bíróságra vagy az OBH-ra beosztásra, amely a későbbi kinevezéseknél az eddigi gyakorlat szerint egyértelmű előnyt jelent. Ennek alapja a személyhez és nem a hivatásrendhez kötődő lojalitás, amely szóhasználat csupán a hivatásrend emelkedettsége miatt illendő.

Még egy további OBH elnöki jogkörrel szükséges részletesebben foglalkoznunk, nevezetesen a vezetői bírói pályázatok eredménytelenné nyilvánításával, illetve az üres bírói helyek megbízás útján történő betöltésével. Az eredménytelenné nyilvánítás személyzeti döntés jellegéből fakadóan mindenféleképpen érvényesülni kell a következő törvényi

¹⁰⁹ Konkrét példaként említhető, hogy az automatikus ügyelosztás intézményesítésének hiányában a bírósági elnökök továbbra is szignifikáns szerepet játszanak az ügyek kiosztásában, az ügyelosztási rend meghatározásában. Kovács Ágnes: Ki védi meg a magyar bíróságok függetlenségét? Személyzeti politika a központi igazgatásban MTA Law Working Papers 2019/10, 4. o.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ Uo.

¹¹² Elek Balázs – Pribula László: Észrevételek Kovács Ágnes „Ki védi meg a magyar bíróságok függetlenségét? Személyzeti politika a központi igazgatásban” című tanulmányához MTA Law Working Papers 2019/11, 6. o.

¹¹³ 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2017, Második kötet, 655, 662.

garanciáknak: egyfelől az OBH elnöke köteles azt – okszerűen és kimerítően¹¹⁴ – megindokolni, tekintettel az érintett jogorvoslathoz való jogára,¹¹⁵ másfelől a határozat ellen a bíró munkaügyi pert kezdeményezhet.¹¹⁶

Egyébiránt egyetérthetünk Kovács Ágnessel, aki szerint a vezetői megbízások rendszeres alkalmazása alapvetően nem illeszthető bele a törvény koncepciójába. A kivételességet ugyanis az a megfontolás indokolja, hogy a megbízott vezető pályázati eljárás nélkül kerül komoly igazgatási jogosítványok birtokába, így az érintett bírósági szervezet bírának támogatásától függetlenül gyakorolhat befolyást a szervezet működésére, ez a helyzet pedig hosszútávon legitimációs deficittel járhat együtt.¹¹⁷

Összefoglalásként megállapítható, hogy kategorikusan a személyzeti politika aktív alakítói közé kell sorolni az OBH (és a Kúria) elnökét, továbbá az ítélőtáblák, illetve törvényszékek elnökeit, akik státuszukból fakadóan alapvetően igazgatási szerepet töltenek, de ide sorolhatjuk a szakmai „irányítást” végző tanácselnököket is. Mindezek természetesen kiegészülnek a bírói grémiumokkal, amelyek munkájukkal szintén hozzájárulnak a bírósági szervezetrendszer gördülékenyebb működéséhez. Az új OBH elnök az eddigi tapasztalatok alapján a bírói és az igazgatási szerepek szétválasztásának igényét fogalmazta meg, amely kizárólag intézményesített, törvényi szabályozáson alapulhat.

Önálló bírósági szervezet létrehozása mindenképpen időigényes feladat. Az Alaptörvény hetedik módosítása és nyolcadik módosítása között egy év telt el, amely homlokegyenest ellentétes szabályozási irányt fogalmazott meg, az önálló közigazgatási bíróság és az egységes bírósági szervezet rendszeren belüli közigazgatási bíráskodás között. Ez az időben alig eltérő, azonban 180 fokos fordulat azt jelenti, hogy rövid idő alatt változott meg a pro és kontra érvelés, amely jelzi, hogy ismételt fordulat elképzelhető. Megállapítható, hogy az önálló közigazgatási bíróság létrehozásának megvannak a történelmi gyökerei, megvan az intézményi elődje, feltételként adott a közigazgatás rendszerszintű átszabása, amely garanciális igényként fogalmazza meg a bírói kontrollt a közigazgatási döntések felett. Az alaptörvény hetedik módosítása és nyolcadik módosítása között a fő különbség, hogy míg az előbbi többéves előkészítő munka és szakmai vita következményeként alakult ki, addig az utóbbi egy elsősorban külpolitikai megfontolásból született, amely döntés inkább a gyorsaságra összpontosított az uniós szövevény rendszeren belüli jobb pozíció elérése érdekében. Így nem fókuszált a meggyőzésre és a konszenzus keresésre. Az eddigi tapasztalatok alapján és az elvégzett szakmai munka következményeképpen, a közigazgatási bíróság létrehozása már egyszerűbb, azon csak finomhangolás szükséges. Ezek a pontosítások azonban garanciális jellegűek, semmiképpen sem negligálhatóak, figyelembe véve a Velencei Bizottság és az európai intézményrendszerek által megfogalmazott kritikákat. Alapvető módosítás igény a közigazgatási bíróság, mint szervezet kormányzattól való függetlensége és az egységes bírói rendszerhez hasonló, azonos alapokon nyugvó bírói igazgatás megvalósítása. Itt azonban figyelembe kell vennünk a 2012 és 2019 között megszerzett tapasztalatokat, az OBH és az OBT rendszerének hiányosságaiból, így a Közigazgatási Bírói Tanács nagyobb hatáskörökkel kell rendelkeznie. A bírói és az igazgatási vezetői feladatokat sokkal jobban szét kell választani, azon fontos elv mellett, hogy „bíró a bírónak nem lehet főnöke”. A bírósági vezetőnek teljesen új szerepkörben kell kerülnie. Az adott bíróság vezetője a bírák érdekvédelmét kell, hogy ellássa, nem pedig igazgatási döntéseket hoznia.

¹¹⁴ Az indokolási kötelezettséggel összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „[a]z OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye, köteles okszerűen, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel megindokolni”. Lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 441.

¹¹⁵ Bsz. 77. § (2) bekezdés

¹¹⁶ Bsz. 77/A. § (2) bekezdés

¹¹⁷ Vö. Kovács: i. m. 12. o.

Erre is találunk korábbi példákat, amikor az Országos Ítélezési Tanács Hivatalának vezetője gyakorolta az igazgatási jogköröket. Egy ideál tipizált változatban tehát a járásbírói, törvényszéki, ítélőtábla, elnökök nem gyakorolnának munkáltató jogköröket, így nem adnak ki szabadságot, nem határoznak meg a juttatásokat, jutalmakat, céljuttatásokat, semmilyen a bíró személyével kapcsolatos döntéshozatalra nem lenne jogosultságuk. Ezeket a döntéseket a bíróság elnöke mellett dolgozó igazgatási vezető tehetné. Akár egy főtitkári rendszerben, visszanyúlva az Alkotmánybíróság belső szervezeti rendszerhez. A bíróság vezetője az ítélkezéshez, annak minőségének javításához szükséges ellenőrzéseket, döntéseket végezné, és közvetítené a bírák igényeit a Bírói Hivatal felé. A Közigazgatási Bírói Hivatal igazgatási funkciókat látna el, döntéselőkészítő és végrehajtó szerepe lenne. A döntéseket a választott bírói testület gyakorolná, tehát élesen elkülönítve a két feladatellátást. A Közigazgatási Bírói Hivatal és annak vezetője az egyes bíróságokon dolgozó igazgatási vezetők, főtitkárok felé rendelkezne utasítás jogkörrel, míg a bírák személyével az ítélkezési gyakorlattal kapcsolatos döntéseket bírósági önkormányzat hozná meg. Annak elnöke nem rotációs rendszerű, félévenként változó, hanem hosszabb időszakokra kinevezett választott vezető lehetne. Idealisztikus, de mégis felvázolható lehetőség, hogy a közigazgatási bírák válasszák meg maguk közül a testület elnökét, és pályázat alapján nevezzék ki a főtitkárt.

Amennyiben ez az idealista elképzelés nem nyer elfogadást, akkor hasonlóan az OBH és a Kúria elnökének választásához, a Közigazgatási Bírói Hivatal elnökét is az Országgyűlés választaná meg. Az önkormányzati jogokat gyakorló közigazgatási bírói testület elnökét a bírák választanák maguk közül. Természetesen személyével kapcsolatosan számos előfeltétel rögzíthető, így a közigazgatásban, illetve a közigazgatási bíráskodásban összesen eltöltött húsz év gyakorlati idő, megfelelő kompetenciák, vezetői képesség, vezetői gyakorlat, publikációk, de elsősorban a bírák érdekeinek képviselőtét ellátni képes feltételek meghatározása szükséges.

A szabályozás mindenképpen alaptörvényi szinten kell, hogy megalapozást nyerjen a garanciális szabályokat sarkalatos törvényben szükséges szabályozni. Önálló jogállási törvényre van szükség, figyelembe véve a közigazgatás és a közigazgatási bíróság személyi állománya közötti hivatásrend váltást, amely nemcsak a névleg, hanem a gyakorlatban is. Ha bírósági fogalmazó jogviszonya beszámít a közigazgatásban, akkor a közigazgatásban eltöltött időnek is be kell számítani a bírói jogviszony elismerésében. Hivatásrend-váltásról akkor beszélhetünk, ha a jogállási törvények a kölcsönös elismerés elvén alapulnak. A belső szabályozásban elsősorban a Közigazgatási Bírói Hivatal vezetőjének utasításait, határozatait, valamint a Közigazgatási Bírói Tanács határozatait és állásfoglalásait szükséges szabályozni.

A 2018. évi reform tapasztalatait figyelembe véve a szabályozás elfogadásától számított két évet kell biztosítani az új szervezet felállítására úgy, hogy annak mind tárgyi, mind személyi feltételei rendelkezésre álljanak. Figyelembe véve az ítélkezési szünet gyakorlatát, célszerű szeptember elsejével bevezetni, hogy a másfél hónapos ítélkezési szünet alatt az igazgatási rendszer fel tudjon állni. Újra kell gondolni a közigazgatási bíróság szintjeit, mivel megyei szinten szabályozott a kormányhivatalok rendszere, ezért indokolt, hogy a megyei törvényszékek döntsének elsőfokon közigazgatási ügyekben a bíróságok. Ez felel meg a magyar infrastrukturális, településszerkezeti adottságoknak, hiszen jelenleg a jogorvoslatra a régióközponti bíróságon kerülhet sor, amelyek megközelíthetősége egyes megyékből a szomszédos megyeszékhelyre, rendkívül nehézkes. A regionális székhelyen működő közigazgatási bíróságok járnának el másodfokú bíróságként és a rendkívüli perorvoslatra a Fellebbviteli Közigazgatási Bíróságon kerülhet sor, amely hasonlóan a Kúriához az ítélkezés egységessége megőrzésének, és a szakmai minőség javításának letéteményese. Részletkérdés a Fellebbviteli Közigazgatási Bíróság székhelye, azonban szintén az ország településszerkezeti adottságaihoz, a korábbi idealista elképzelés, az esztergomi székhely helyett Budapest javasolható székhelynek. Ha szimbolikus épület kiválasztásáról van szó,

mivel a Kúria visszaköltözik egykori épületébe, a Kossuth térre, az ott Földművelésügyi Minisztérium épülete képzelhető el a Fellebbviteli Közigazgatási Bíróság épületeként. Ez egyezik a jelenlegi kormányzat azon szándékával, hogy a Kossuth térről a tárca költözzön ki. A bírák továbbképzése a közigazgatás egységes képzésének keretein belül elképzelhető. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem ehhez kiváló terepet biztosíthat, mind infrastruktúrával, mind szakmai szempontból. Ezt a kapacitást érdemes kihasználni és erre alapozni. A képzések kapcsán meg kell jegyezni, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és más egyetemek Állam- és Jogtudományi karok oktatói közösségében, a bírának jelentős szerepet lehet biztosítani a jövőben, amely jelenleg ritka és eshetőleges.

VII. Összegzés

Jelen munka első és legfontosabb célkitűzése az volt, hogy ismertesse a közigazgatási bírói pálya állomásait, továbbá az általában vett bírói életút „szegélyeit” három kulcsszempont, nevezetesen a kiválasztás, az előmenetel és az igazgatás személyi vonzataira fókuszálva. Mindezekkel összefüggésben a megállapításaink a következők:

a) Elsőként a bíróvá válás útját mutattuk be, külön tárgyalva a közigazgatási bíróvá válás adta lehetőségeket. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a hatályos intézményes szabályok alapvetően kizorítják a nepotista elemeket a kiválasztási metódusból, ezzel objektív mederben tartva azt. Az érdem alapú kritériumrendszer kialakításával döntően meritokratikus bírói szelekció valósul meg, amelynek legfőbb erénye a kiszámíthatósága, az, hogy a pályázó számára világos milyen teljesítményt szükséges produkálnia annak érdekében, hogy bíró lehessen belőle. Ezzel még inkább előtérbe helyeződik a karrier-bírósági rendszer jellege Magyarországon.

b) Ezek után áttekintettük a bírói ranglétrán való feljebbjutás potenciálját, külön kitérve a közigazgatási bírákra. Fontos látnunk, hogy ezt is alapvetően a kalkulálhatóság határozza meg, azaz az adott bíró csupán akkor fog pályázni egy magasabb helyen lévő pozícióra, ha anyagi és szakmai biztonságot tudhat magáénak, ha nyer, ha nem. Azt viszont nem szabad elfelejtenünk, hogy a bírói pályán belüli „ügyszakosodás” is olyan belső érvek és ellenérvek között történik, amely később biztosíthatja az adott személy presztízsét és megbecsülését minden szempontból. E körben utalunk kell a Kúria és a többi bíróság közötti strukturális és személyzeti határokra, távolságokra. A bírának alapvetően olyan képzeletbeli skálán kell mozognia, amely időben (és térben egyaránt) elérhető, kalkulálható. Mindebből kifolyólag bízunk benne, hogy a közigazgatási ügyszak hasonló paramétereket fog felvenni a jövőben, mint például a polgári vagy a büntetőügyszak.

c) Nem utolsó sorban kitértünk a bírósági személyzeti politika tényleges alakítóira. E körben kitüntetett szerepe van a Kúria és az OBH elnökének, akik az egész bírósági szervezetrendszerre gyakorolnak meghatározó befolyást. Az OBH elnökének – össz-szervezeti szempontból – szélesebb jogosítványok állnak a rendelkezésére, mivel ő nevezi ki a humánpolitika további szignifikáns szereplőit, az ítéletáblai és törvényszéki elnököket, akik pedig – a Kúria elnökéhez hasonlóan – kinevezik a tanácselnököket. Ahogy az látható, ez alapvetően „felülről lefelé ható erő”, amely végső soron alapjaiban határozza meg a magyar igazságszolgáltatás profilját.

Végezetül bizodal munkat kívánjuk kifejezni, hogy a közigazgatási bíráskodás – mint a magyar igazságszolgáltatás újból mindinkább önálló ága – a jövőben még magasabb szintre emeli az ítélkezés hazai színvonalát, hogy ezzel hazánk még előkelőbb helyet foglaljon el az Európai Unió országai között.

Kézirat lezárásának pontos dátuma: 2020. március 28.

Az Országos Bírói Tanács szerepe, valamint a bíróságok központi igazgatása és annak ellenőrzése

I. A 2011-es bírósági reform indokai

Témánk szempontjából az 1997-es bírósági reformmal létrehozott Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) szerepét és az ezzel kapcsolatos kritikákat szükséges kiemelni, mint amelyek a 2011-es bírósági igazgatási modell megteremtését indukálták.

Az OIT működésével kapcsolatos kritikák összefoglalását a jogalkotó megadta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) indokolásában. Kritikaként fogalmazta meg, hogy az OIT bíró tagjai rendszerint a bírósági vezetők közül kerültek ki, akik felett az ellenőrzési és munkáltatói jogokat az OIT gyakorolta. „Tehát a bírósági vezetők tulajdonképpen önmagukat ellenőrzik és saját bíróságuk feletti kontrollt gyakorolnak. Az OIT-ban nem működik megfelelően a rotáció, hiszen – újválaszthatósági korlát hiányában – egyes bíró tagok több cikluson keresztül is részt vettek a testület munkájában.”¹ Problémaként került detektálásra, hogy a testület havonta egy alkalommal ülészik, így nem képes teljes mértékben eleget tenni döntési kötelezettségének, s ez gátolja, akadályozza az operatív működést. „Nehézséget jelent, hogy az OIT elnöke egyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke; mindkét tisztség egész embert kíván és nehezen egyeztethető össze az OIT elnökének igazgatási és a Legfelsőbb Bíróság elnökének szakmai szerepe. Az OIT tagok egyéb tisztségük mellett látják el tagsági feladataikat, ezért nem tudnak kellően koncentrálni a hatáskörileg túlterhelt OIT feladatainak ellátására”². A legmarkánsabb kritikai észrevétel pedig a bírósági igazgatás és szervezet nyilvánosságának és átláthatóságának hiánya volt.

A fent írt kritikai észrevételeket dr. Baka András, a Legfelsőbb Bíróság akkor hivatalban lévő elnöke is észlelte, mikor akként nyilatkozott, hogy „korábban a bírósági szervezetet szakmai körökből számos jogos szakmai kritika érte: a szaksajtó hangos volt attól, hogy a szervezet nem nyitott, sőt magába zárkózik, a tagok magukat ellenőrzik”³.

Több tanulmány⁴ is foglalkozott az OIT helyzetével és az átalakítás lehetséges irányjaival. Az egyik szerint indokolt az OIT összetételének és belső arányainak újragondolása a nemzetközi minták alapján. „Helyeselhető az olyan módosítás, mely a Legfelsőbb Bíróság elnökét nem számítva, kizárja az OIT tagjai közül azon szervezetek vezetőit (a bíróságok vezetőit, helyetteseiket), akiket az OIT ellenőriz.”⁵ Javasolta az OIT elnökéből és két alelnökéből álló vezetési rendszer bevezetését (az elnök a köztársasági elnök, a két alelnök pedig a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az igazságügyi miniszter lenne), illetve a nem bíró tagok számának növelését (nem kormányzattól függő szereplőkkel). Felvetette az OIT szavazási módjának megváltoztatását, s a nem bíró tagok nagyobb befolyását a döntésekre, a választott tagok újválasztásának tilalmát, illetve az OIT üléseire és dokumentumaira vonatkozó nyilvánosságot.

¹ Bszi. miniszteri indokolásának általános része

² Uo.

³ Danka Attila: dr. Baka András. Forrás: <https://www.jogiforum.hu/interju/84> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)

⁴ Az OIT 2008-ban három tanulmányt rendelt meg a rendszer átalakításának lehetséges irányairól: az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara és a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara kutatói munkaközösségeit kérték fel tanulmányok elkészítésére.

⁵ Hack Péter – Majtényi László – Szoboszlai Judit: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok. Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2008. 100. o.

II. A 2011-es bírósági reform: az Országos Bírói Tanács szerepe

Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése meghatározta a bíróságok központi igazgatásának szervezeti kereteit. Eszerint „a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában”⁶.

Az Országos Bírói Tanács (OBT) feladatait a Bszi. tovább részletezte. Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésének megerősítéseként rögzítette, hogy „az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete”⁷. A fenti feladati mellett a testület közreműködik a bíróságok igazgatásában. Az OBT személyi összetételével szemben az OBT tagja a Kúria elnöke és 14 bíró. A testület bíró tagjait a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg.

Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) és az OBT között kialakult, később tárgyalandó vita kapcsán kiemelkedő szerepe van a Bszi. 91-92. §-ainak. E szabályozás szerint „az OBT tagjait megválasztani jogosult küldöttértekezlet a küldöttek közül az OBT bíró tagjává 1 ítélőtáblai, 5 törvényszéki, 7 járásbírói és 1 közigazgatási és munkaügyi bírósági bírót választ”⁸. Emellett az értekezlet további 14 bíró póttagot választ a fenti megoszlásnak megfelelően. „Ha a póttagok létszáma 5 alá csökkent és az OBT zavartalan működése vagy a 91. § (1) bekezdésben meghatározott felső határok érvényesülése nem biztosítható, a póttagok létszámát – új választás tartásával – 14 főre kell kiegészíteni”⁹.

A küldöttértekezlet küldötteit a Kúria teljes ülésén, illetve az ítélőtáblák és törvényszékek összbírói értekezletein kell megválasztani a jelenlévők többségi szavazatával. Minden 20 bírói létszám után egy-egy küldöttet kell választani azzal, hogy a küldöttek közül legalább egy járásbírói és egy közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró legyen.

A küldöttek személyére bármely bíró javaslatot tehet, s a javasolt bíró legkésőbb az összbírói értekezlet előtt öt nappal nyilatkozik a jelölés elfogadásáról.

Az OBH elnöke a legidősebb küldöttet kéri fel a küldöttértekezlet összehívására, levezetésére, s ezzel egyidejűleg a legidősebb kúriai, ítélőtáblai, törvényszéki, járásbírói, közigazgatási és munkaügyi bírósági küldöttből álló öttagú jelölő bizottságot is felkéri, hogy a küldöttek közül a tagok és a póttagok személyére tegyen javaslatot.

A küldöttértekezlet akkor határozatképes, ha azon a küldötteknek több mint a fele megjelent. A küldöttértekezletet határozatképtelensége esetén legkésőbb 15 napon belül ismét össze kell hívni. A megismételt küldöttértekezlet a jelenlévők számától függetlenül határozatképes.

A küldöttértekezleten a jelölő bizottság megteszi javaslatait a tagok és a póttagok személyét illetően, azonban bármely küldött további javaslatot tehet, s a jelenlévők egyharmada által támogatott személyt is fel kell venni a szavazólapra. Megválasztott tagnak és póttagnak azt kell tekinteni, aki a leadott érvényes szavazatok közül a legtöbb szavazatot, de legalább 50 százalékot meghaladó szavazatot kapott. A szavazást mindaddig folytatni kell, amíg a szükséges számú jelölt az előírt számú szavazatot meg nem kapja.

Az OBT, valamint a tagok és póttagok megbízatása az OBT első ülésétől számított hat évre szól.

Az OBT feladatait négy fő csoportba sorolja a Bszi.: központi igazgatással, költségvetéssel, személyzeti kérdésekkel és képzéssel kapcsolatos feladatok.

⁶ Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés

⁷ Bszi. 88. § (1) bekezdés

⁸ Bszi. 91. § (1) bekezdés

⁹ Bszi. 92. § (1) bekezdés

A központi igazgatással kapcsolatos feladatok körében az OBTH ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él, indítványozza az OBH elnökénél a bíróságokat érintő jogszabály alkotásával kapcsolatos kezdeményezési jogkör gyakorlását, véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat, jóváhagyja a szolgálati bíróság ügyrendjét és közzéteszi azt a központi honlapon, továbbá jóváhagyja a szolgálati bíróság előző évi ügyforgalmáról, valamint ítélkezési gyakorlatáról szóló tájékoztatóját és közzéteszi azt az intraneten, elfogadja a bírák Etikai Kódexét és közzéteszi azt a központi honlapon.

A költségvetés területén az OBTH véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolót, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és véleményezi az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét.

A személyzeti területen az OBTH személyes meghallgatás alapján előzetes véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről; meghatározza a pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elveket az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni; egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni; egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását; dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, a közigazgatási és munkaügyi bírósági, továbbá a járásbírósági elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, ha az elnök vagy elnökhelyettes ugyanazon tisztséget korábban már két alkalommal betöltötte; évente közzéteszi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról; kinevezi a szolgálati bíróság elnökét és tagjait; felmentést adhat a bírósági vezető és a vezetése alatt álló szervezeti egységben bíráskodó hozzátartozója közötti összeférhetlenség esetében; lefolytatja a bírák vagyonynyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárást; az OBH elnökének kezdeményezése alapján „címzetes törvényszéki bíró”, „címzetes táblabíró”, „címzetes kúriai bíró”, „kúriai tanácsos” címet, igazságügyi alkalmazott esetén főtanácsosi, tanácsosi címet adományozhat, továbbá az OBH elnökének kezdeményezésére javaslatot tehet kitüntetés adományozására, díjat, oklevelet, plakettet adományozhat, illetve díj, plakett, oklevél más általi adományozásához hozzájárulhat; a bíró lemondása esetén hozzájárulhat, hogy a lemondási idő 3 hónapnál rövidebb legyen, illetve a bírót a lemondási időre vagy egy részére mentesítheti a munkavégzési kötelezettség alól; valamint a bíró nyugállományba helyezése vagy a felmentési okként meghatározott életkor elérése esetén a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján dönt a felmentési időre vonatkozóan a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről.

A képzés területé pedig az OBTH javaslatot tesz a központi oktatási tervre, és véleményezi a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait.

III. Harc az OBH és az OBTH között

Az OBH és az OBTH között kialakult konfliktus első lépcsőjét 2018. januárja jelentette, amikor is az OBTH új tagjait és póttagjait is megválasztották, s az új testületben nagyobb szerepet kaptak az OBH elnökének kritikussai, más – szakmai – megvilágításban olyan testület jött létre, amely hangsúlyosabban kívánta gyakorolni az Alaptörvényben és a Bszi.-ben rögzített jogosítványait a bíróságok központi igazgatásának felügyeletét érintően.

1. Szakbizottság felállítása az eredménytelenné nyilvánítás gyakorlata kapcsán

Az új testület megválasztását követően „a Fővárosi Törvényszék és a Győri Ítéltábla összbírói értekezletei egymással párhuzamosan kérték, hogy az OBT vizsgálja meg az OBH elnökének gyakorlatát a bírói és vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánításának törvényessége tekintetében”¹⁰.

Az OBT a 2018. február 22-i ülésén fogadta el a 22/2018. (II. 22.). számú határozatát egy szakbizottság felállításáról, amelynek feladata „a bírósági igazgatásban a törvényesség, a kiszámíthatóság és a szakmaiság érvényre jutásának vizsgálata, a feltett kérdésekkel kapcsolatban, külön figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmény teljesülésére”¹¹.

A szakbizottság az alábbi kérdéseket terjesztette elő az OBH elnöke irányába:

- 2017. január hó 1. napja és 2018. február hó 5. napja között mely bírósági vezetői és bírói pályázatokat nyilvánított eredménytelenné?
- Az eredménytelenné nyilvánításoknak mi volt a konkrét indoka?
- Tájékoztatást kért a kollégium és összbírói értekezlet szavazásának eredményéről
- Tájékoztatás kért bírói pályázatok esetében az eredménytelenné nyilvánított pályázattal érintett bírák bírói tanács által felállított rangsorban betöltött helyéről, pontszámáról, illetve arról is, hogy indítványozta-e az adott bíróság vezetője, hogy az OBH elnöke a rangsor 2. vagy 3. helyén álló pályázóval töltsen az álláshelyet.
- Az OBH elnöke ezzel egyetértett-e, előterjesztést tett-e az OBT irányába egyetértési jog gyakorlása céljából?
- Tájékoztatást kért arra vonatkozóan is, amennyiben a pályázat eredménytelenné nyilvánítására került sor a Bjt. 20. § b) pont bb)-be) alpontjai kapcsán, úgy az elbírálási folyamatban résztvevők milyen eljárási szabálysértést követtek el; a bírói tanács indokolási kötelezettségét hogyan szegte meg; illetve a pályázat kiírását követően milyen munkaszervezést, munkaterhelést, vagy költségvetést érintő változást következett be, amely igazgatási szempontból utóbb indokolatlanná tette az álláshely betöltését.
- Amennyiben a fenti okokra hivatkozott, az eredménytelenné nyilvánítást követően az adott bíróságra a bírói vagy vezetői álláshelyre mikor írt ki új pályázatot; más bírói álláshelyre azonos ügyszakban írt-e ki pályázatot; esetlegesen sor került-e a be nem töltött álláshelyre bíró kirendelésére, ha igen, milyen időtartamra, honnan és milyen indokkal; bekövetkezett-e valamilyen változás az adott bíróságon betölthető bírói álláshelyeket illetően; esetlegesen a pályázat kiírását követően merült-e fel olyan körülmény, amelynek eredményeként az álláshelyet a törvény alapján pályázat kiírása nélkül volt szükséges betölteni; a 2016-2017. években eredménytelenné nyilvánított bírósági vezetői pályázatok esetében az OBH elnöke írásban indokolta-e döntését a véleményező szervek (szakmai kollégium, összbírói értekezlet) irányába; 2016-2017 években milyen vezetők kirendeléséről határozott, ezeknek mi volt az indoka; törvényszéki bírót kirendelt-e ítéltáblai szintre vezetői feladattal történő megbízással, ha igen, milyen időtartamra?
- A vizsgált időszakban mely bíróságokat érintően mely vezetői pályázatok esetében fordult elő második eredménytelenné nyilvánítás, ezen esetekben az OBH elnöke mikor bízott meg vezetőt, előfordult-e, hogy más bírósági szintről bízott meg vezetőt, a megbízás meddig tartott, mikor írt ki új pályázatot, a vezetői pozíciót mikor töltötték be pályázat útján?

¹⁰ Vadász Viktor: Krízis a bírósági igazgatásban. MTA Law Working Papers 2018/13, 9. o.

¹¹ 22/2018. (II. 22.) számú OBT határozat

A Győri Ítéltábla által feltett kérdésekre az OBH elnöke az alábbi válaszokat adta. „Az eredménytelenné nyilvánítás oka megjelenik a közzétett OBHE határozatban, egyebekben pedig – azon eseteken kívül, amikor az eredménytelenné nyilvánítás oka az volt, hogy nem nyújtottak be pályázatot – azokat megindokolta”¹². A bírósági vezetői pályázat kapcsán az OBH elnöke rögzítette, hogy „az OBHE határozat meghozatala után, de annak nyilvánosságra kerülése előtt a döntés indokairól a pályázók személyes tájékoztatást kaptak, ha nem azonos a pályázóval, az érintett bíróság vezetője is. Ugyanekkor a szóbeli tájékoztatás lényegét tartalmazó írásbeli indokolást is átadták az érintett pályázó és vezetője részére azzal, hogy azt a helyben szokásos módon ismertessék a véleményező szervekkel”¹³. Bírői pályázat esetén annak eredményéről a bíróság elnöke minden esetben azzal kap tájékoztatást, hogy informálja a bírói tanácsot is. A Fővárosi Törvényszék második alkalommal kiírt kollégiumvezetői álláshelye kapcsán pedig a pályázót az OBH elnöke részletesen szóban tájékoztatta, majd ezt követően került sor az írásbeli tájékoztatásra. A következő ítéltáblai kérdés kapcsán az OBH elnöke három olyan bíróságot nevesített, ahová második alkalommal eredménytelenné nyilvánított pályázatot követően az álláshelyet kirendeléssel, megbízás útján töltötte be a vizsgált időszakban.

A Fővárosi Törvényszék összbírói értekezlete által feltett kérdésekre az OBH elnöke válasziratóban összefoglalóan azt rögzítette, hogy „a pályázati eljárás lényege, hogy a kiválasztási folyamat során a legjobbak, legrátermettebbek kerüljenek vezetői pozícióba. Felhívta a figyelmet arra, hogy az eredménytelenné nyilvánítás törvényi lehetősége ennek a kiválasztásnak a felelősségét a kinevező kezébe teszi, akinek a döntése az adott bírósági szervezet egészére kihat. Ekképpen az eredménytelenné nyilvánítás joga a kinevezőtől nem vitatható el, a kinevezés elmaradása kifogás tárgyát nem képezheti”¹⁴.

2. A szakbizottság megállapításai

A pályázatokkal kapcsolatos tájékoztatás kapcsán a szakbizottság rögzítette, hogy „ellenőrizhetetlen, hogy az érintett pályázók, véleményező szervek szükséges tájékoztatása megtörtént-e, mert a leírtak szerint nem átlátható a tájékoztatás folyamata. Nem követhető az sem, hogy a bíróság elnöke miként tesz eleget az OBH elnöke által fentebb írt tájékoztatásnak, hogyan történik meg a bírói tanács vagy a kollégium tájékoztatása”¹⁵. A bizottság szerint a pályázó személyiségi jogainak védelme mellett is megtörténhet a tájékoztatás. A bizottság kiemelte a részletes indokolás követelményét is. A bírósági vezetői pályázatok kapcsán a szakbizottság hangsúlyozta, hogy vezetői álláshelyet pályázat útján kell betölteni, ha az eredménytelen, újabb pályázatot kell kiírni. A kirendelés törvényi okai között nem szerepel a vezetési feladatok ellátására adott megbízás. „Átláthatatlan az is, hogy mely bíróságok esetében és miért él az OBH elnöke a megbízás intézményével, amikor más bíróság esetében kiírja a következő pályázatot. Vezetői álláshelyre – azon túl, hogy nem feleltethető meg a jogszabály szövegének – más bíróságról történő kirendelésnek egyúttal az az üzenete, hogy az adott bíróságon igazgatási feladat ellátásával megbízható, szakmailag rátermett személy nem található.”¹⁶ Az átláthatóság követelménye is sérül, ha a bírósági vezetői álláshelyeket nem pályázat, hanem megbízás útján töltik be, ugyanis a megbízott vezető pályaműve nem ismerhető meg, alkalmasságáról a véleményező szervek nem mondanak véleményt. A bizottság problémát látott abban is, hogy stratégiai fontosságú vezetői helyek hosszú hónapokon keresztül nincsenek betöltve.

¹² A szakbizottság összefoglalója a Győri Ítéltábla és a Fővárosi Törvényszék összbírói értekezletei kérdései kapcsán 17. o.

¹³ I. m. 17. o.

¹⁴ I. m. 27. o.

¹⁵ I. m. 17. o.

¹⁶ I. m. 21. o.

A Fővárosi Törvényszék elnöki helyére kiírt pályázat kapcsán a bizottság rögzítette, hogy az indokként megjelölt ok („a pályázó elképzelései nem felelnek meg a kihívásoknak”) tárgyilagosan nem ítélt meg. A további vezetői pályázatok elbírálása sem volt átlátható. A bírói pályázatok kapcsán „nem derült ki, hogy mi az az álláshely kiírása után utóbb bekövetkezett munkaszervezési vagy egyéb ok, amely miatt már nem indokolt a továbbiakban az álláshely betöltése. A Bjt-ben felsorolt eredménytelenné nyilvánítást megalapozó okok közül ezen ok hivatkozása a valódi ok burkolását teszi lehetővé, átláthatatlanná teszi a folyamatot, mert a pályázó bírák és véleményező szervek nem kapnak e körben érdemi tájékoztatást, az ok valóságtartalma ellenőrizhetetlen a jelenlegi gyakorlat szerint, erre utal az elnöki iratokban foglaltak és a közölt adatok különbözősége. Kívánatos, hogy az eredménytelenné nyilvánító határozatok indokolásában pontosan kerüljön megjelenítésre az ok mibenléte”¹⁷. Kifogásolta a bizottság a szakirányú szakjogász végzettséggel kapcsolatos pontozási gyakorlatot is, az OBH-tól eltérő értelmezésű pontszámítási mód nem tekinthető eljárási hibának. „Megállapítható az is, hogy indokolt határozat az egyedi ügyben hozott személyi döntések kapcsán nem született, mely a vizsgálat megnehezítésén túl a pályázók jogorvoslati joghoz fűződő jogát is sérti”¹⁸.

3. A szakbizottsági jelentést követő események

A szakbizottság jelentésében foglaltakat az OBT a 2018. május 2-i ülésén¹⁹ kívánta tárgyalni. A szakbizottság jelentést az OBT tagjai és az ülésen tanácskozási joggal résztvevők – köztük az OBH elnöke – nyolc nappal az ülés megtartása előtt kézhez kapták.

Időközben, 2018. április 18-án az OBT négy tagja és egy póttagja váratlanul lemondott tisztségéről. Sőt, a május 2-i ülést megelőzően újabb három tag és öt póttag mondott le az OBT-ben betöltött pozíciójáról.

2018. május 3-án az OBH „Nem törvényes az OBT működése” címmel közleményt adott ki a központi bírósági honlapon. Eszerint „a sarkalatos törvény azt is előírja, hogy valamennyi ítélkezési szintről megadott számú tagja van. Jelenleg az OBT nem rendelkezik 15 taggal és egyes bírósági szintek képvisellete nem biztosított, ezért a testület működése nem tekinthető törvényesnek”²⁰. Az OBH közleménye már ekkor utalt rá, hogy e jogértelmezési kérdésben az Alkotmánybíróság fogalmazhatna meg hiteles véleményt.

Az OBT álláspontja eltér a fenti jogértelmezéstől, ugyanis szerintük a Bszi. úgy rendelkezik, hogy „az OBT-nek 15 tagja van, azonban a törvénynek nincs olyan rendelkezése, mely szerint a testület csak akkor működhet, ha teljes a létszáma. A törvény azt sem írja elő, hogy valamennyi bírósági szint képviseltetve legyen a működéséhez vagy határozatképességéhez. Ilyen szabály csak a tagok megválasztására vonatkozó rendelkezések között található, amikor a szintek előírt arányú képvisellete, a 15 tag és 14 póttag az OBT létrejövetelének a feltétele²¹”. Amennyiben nem biztosított az OBT teljes létszáma, s valamennyi bírósági szint képvisellete, akkor póttagválasztást kell tartani, s azt is csak akkor, ha a póttagok létszáma öt fő alá csökken.

Az OBT a 2018. május 16. napján tartott ülésén felhívta az OBH elnökét, hogy haladéktalanul tegyen eleget az OBT irányába fennálló törvényi kötelezettségeinek, tegye

¹⁷ I. m. 28. o.

¹⁸ I. m. 28. o.

¹⁹ Az OBH elnökének a bírói és bírósági vezetői pályázatok érvénytelenítésére vonatkozó gyakorlatát vizsgáló szakbizottság előterjesztése a feladat teljesítéséről szóló 1. napirendi pont

²⁰ Nem törvényes az OBT működése. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/nem-torvenyes-az-obt-mukodese> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)

²¹ Közleménnyel fordult Magyarország bíráihoz az Országos Bírói Tanács. Forrás: <http://mabie.hu/index.php/981-kozlemennyel-fordult-magyarorszag-biraihoz-az-oroszagos-biroi-tanacs> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

meg a szükséges előterjesztéseket, érdemben válaszolja meg az OBT felhívásait, és a felügyeleti tevékenység gyakorlásához szükséges tájékoztatásokat adja meg. Amennyiben ennek nem tesz eleget, az OBT megfontolja a tisztességétől történő megfosztás iránti eljárás kezdeményezését. Egyúttal előkészítő bizottságot állított fel, amelynek feladata egy törvénymódosítási javaslat összeállítása az OBT és tagjainak jogállásával kapcsolatosan.

4. Eredménytelen póttagválasztás és kodifikációs javaslatok

Időközben elindult az OBT póttagjainak megválasztására irányuló eljárás, melynek keretében 2018. júliusában a törvényszékek és az ítélőtáblák összbírói értekezletei megválasztották a küldöttértekezlet küldötteit. Ezen választás kapcsán érdekességként volt megfigyelhető, hogy a törvényszéki és járásbírói elnökök aktivitása számottevő volt.

A küldöttgyűlésre 2018. október 9. napján került sor, ahol váratlan események történtek, melyek a póttagválasztás eredménytelenségének megállapításához vezettek. A Bszi. rendelkezései alapján a póttagok személyére vonatkozóan a jelölő bizottság tett javaslatot, azonban a listán szereplő személyek mindegyike kijelentette, hogy nem vállalja a póttagságot. A küldöttértekezleten szintén a Bszi. alapján több jelöltet is javasoltak, azonban e jelöltek kapcsán nem volt meg a Bszi. 99. § (1) bekezdésében rögzített egyharmados szavazati arány, így e személyek sem kerültek fel a jelöltlistára.

Az ülés végén a Debreceni Ítélőtábla elnökének javaslatára megszavazták, hogy az OBT küldöttértekezlete nem kíván közreműködni a jelenlegi OBT tevékenységében, illetve megszavazták azt is, hogy lemondásra szólítják fel az OBT tagjait (124 főből 64 szavazta meg).

Az ülést megelőzően az OBT a 2018. október 3. napján meghozott 99/2018. (X. 03.). számú határozatával az OBH elnökéhez fordult, hogy kezdeményezze a bíróságokat érintő jogszabályok módosítását az OBT státuszának és működésének megerősítése érdekében.

Az OBH jogszabály-módosítási javaslatot küldött meg véleményezésre a bíróságok részére az OBT-vel kapcsolatban. Ennek legfontosabb elemei az alábbiak:

- az OBT létszámának 26 főre emelése,
- a bíró tagokat az összbírói értekezletek választják meg, bíróságonként egy-egy főt,
- az OBT elnöke a Kúria elnöke,
- az OBT tagjává bármely, határozatlan időre kinevezett bíró választható,
- az OBT póttag tisztség megszüntetése, a kieső tag helyére a szolgálati helye szerinti bíróság összbírói értekezlete delegál új tagot 90 napon belül.

Az OBH a fenti javaslata elkészítése során figyelemmel volt a közigazgatási bíróságok felállításáról szóló törvényjavaslatra, s annak is az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (OKBT) tagjainak megválasztására vonatkozó rendelkezéseire. A javaslat indokolása szerint „az OKBT esetében viszont helyesen ismerte fel a jogalkotó, hogy egy alapvetően tanácsadó-véleményező szerv esetében indokolt valamennyi jogi személyiséggel rendelkező bíróságnak abban képviselőt biztosítani. Ezt a megoldást indokolt átvezetni a rendes bíróságok szervezeti törvényén is”²².

Az OBT a fenti javaslat kapcsán az alábbiakra hívta fel a figyelmet. Álláspontjuk szerint egy olyan javaslat, amely az OBT törvényesen megválasztott tagjainak mandátumuk lejáta előtti elmozdítását célozza, ellentétes az Alaptörvénnyel, valamint súlyosan sérti a jogállamiság és a bíróságok függetlenségének nemzetközi szerződésekben is rögzített garanciáit. Egy 26 főre emelt létszámú testület nem hatékony, illetve javaslat nem biztosítja azt, hogy az alacsonyabb szintű bíróságokról arányos számú tag legyen a testületben. „A

²² Az OBH elnökének az OBT törvényes működésének biztosítására vonatkozó jogszabály módosítási javaslata. 7. o. Forrás: <https://www.dropbox.com/s/c3lq20lx1d1ybyx/OBH%20javaslat.pdf?dl=0> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 30.)

jogalkotó 2011-ben lecserélte azt az igazgatási rendszert, amelyben a megyei bíróságok elnökei az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsban betöltött pozíciójukon keresztül döntő befolyást gyakoroltak a bíróságok igazgatására, mert rendszerszinten is alkalmatlannak találta a központi régió több évtizedes ügyforgalmi, időszerűségi és hatékonysági problémáinak megoldására”²³. A javaslat nem zárja ki, hogy az OBH elnöke által kinevezett elnökök, elnökhelyettesek és kollégiumvezetők kerüljenek, s nekik kellene gyakorolniuk az OBH elnöke feletti felügyeleti jogköröket. A javaslat figyelmen kívül hagyja az ítéletábrák és a törvényszékek bírói létszáma közötti lényeges különbségeket. Kifogásolható, hogy a javaslat az OBT vezetését az Országgyűlés által kinevezett személy kezébe helyezi. „Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó 2011-ben a szakmai irányítást ellátó Kúria elnökét tudatosan mentesítette az igazgatási feladatok alól, éppen ez vezetett az OBH elnöke jogtörténetileg és nemzetközileg is példa nélküli hatalommal bíró tisztségének létrehozására”²⁴. A javasolt megoldás, miszerint egy tag kiesése esetén az őt delegáló bíróság 90 napon belül választ új tagot, ellentétben van az OBH elnöke által hivatkozott működőképesség biztosításával kapcsolatban hangoztatott elveknek.

Az OBT a fentiek mellett hangsúlyozta, hogy fenntartja a 2018. október 3. napján elfogadott és közzétett önálló javaslatát. Eszerint indokolt az OBT részére jogi személyiséget biztosítani, s ehhez saját költségvetést biztosítani, így az OBT működésével kapcsolatos ügyviteli feladatokat már nem az OBH-nak kell ellátnia. A javaslat szerint az OBT az elnökét és elnökhelyettesét a választott bíró tagok közül két évre választja meg, az elnök és az elnökhelyettes egyidejű akadályoztatása esetén az elnöki feladatokat a leghosszabb tartamú bírói szolgálati viszonytal rendelkező választott bíró tag látja el. A szabályozási javaslat kiterjedt az elnöki tisztség megszűnésének eseteire is. Az OBT OBH-t érintő felügyeleti jogköre vonatkozásában indokolt a szabályozás kiegészítése azzal, hogy az OBT felhívhatja az OBH elnökét intézkedés megtételére, illetve kezdeményezheti az OBH elnökének meghallgatását az Országgyűlés igazságügygel foglalkozó bizottságánál. Az összeférhetlenség szabályozása kapcsán az OBT szerint nem lenne az OBT tagjává választható, aki az OBH elnöke kinevezési jogkörébe tartozik és hozzátartozója, illetve a választott bíró tag tisztsége megszűnik, ha az OBH elnöke őt vagy hozzátartozóját bírósági vezetővé nevezi ki. Az OBT tagja ezen túlmenően igazgatási feladattal történő megbízást, vagy egyéb, díjazással járó tevékenységre való felkérést az OBT előzetes hozzájárulásával fogadhatna el. A javaslat szerint a választott bíró tag ellen fegyelmi eljárás és bírói alkalmatlanságának megállapítására irányuló eljárás csak az OBT hozzájárulásával lenne kezdeményezhető. Szintén az OBT hozzájárulásával kerülhetne sor a soron kívüli értékelést megalapozó vizsgálatra (kivéve, ha a bíró kérte), illetve a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó javaslattételre. Az OBT tagja csak a hozzájárulásával rendelhető ki. A javaslat szerint az OBT tagját megillető tárgyalási kedvezményt az OBT szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni. Az OBT tag részére a szolgálati helye szerinti bíróság elnöke egy fő segítő igazságügyi alkalmazottat biztosítana. A javaslat szerint a választott bíró tag megbízatásának megszűnését követően – amennyiben tisztségét legalább három évig ellátta – illetékességi területének megfelelő eggyel magasabb szintű bíróságra kell beosztani vagy soron kívül címadományban részesíteni. A díjazás kapcsán javasolták, hogy az OBT tagja az OBH-ba beosztott bíróval azonos pótlékban, az elnök és az elnökhelyettes pedig az OBH elnöke pótlékának megfelelő díjazásban részesüljenek. A javaslat az OBT tagjainak megválasztásával kapcsolatban az OBH szerepkörét minimalizálná (Bszi. 97., 98. és 100. §-

²³ Az OBT észrevételei az OBH elnökének új összetételű tanács felállítására vonatkozó javaslatára. Forrás: <https://www.mabie.hu/index.php/1151-az-obt-eszreveteli-az-obh-elnokenek-uj-osszetetelu-tanacs-felallitasara-vonatkozo-javaslatara> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 30.)

²⁴ Uo.

ainak módosítása). A póttagválasztással kapcsolatban a javaslat 60 napos határidőt szabna a választás megtartásával kapcsolatban.

Az OBT javaslata külön foglalkozott a bírói álláspályázatok elbírálásával kapcsolatos szabályok módosításával az alábbiak szerint. A Bjt. 20. § (1) bekezdés b) pont ba)-be) alpontjaiban meghatározott ok esetében az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az eredménytelenné nyilvánításra vonatkozó írásbeli javaslatát egyetértés céljából megküldi az OBT-nek, amely arról 15 napon belül határoz. A pontszámítással kapcsolatban rögzítenék, hogy nem minősülne eljárási szabálysértésnek, így eredménytelenné nyilvánítási oknak, ha a bírói tanácsok az objektív pontokat a miniszteri rendeletben meghatározott ponthatárok között állapítják meg. A bírói tanács által megállapított pontokat sem az OBH elnöke, sem a Kúria elnöke, sem az OBT nem módosíthatná. „Nem indokolt, hogy a jogalkotó biztosítsa annak lehetőségét, hogy az OBH elnöke ismételt előterjesztést tehessen pályázat elbírálására a rangsortól való eltérés tekintetében. Elvárható, hogy amennyiben el kíván térni a rangsortól, azt megfelelően indokolja meg. Ha a második helyezett kinevezését nem támogatja az OBT és az OBH elnöke ezt követően a harmadik helyezett kinevezésére tesz javaslatot, olyan színben tüntetné fel, mintha valójában az első helyen rangsorolt pályázó kinevezését akarná mindenáron megakadályozni.”²⁵ Az eredménytelen bírósági vezetői pályázat kapcsán javasolják a pályázat ismételt és folyamatos kiírását az eredménytelenné nyilvánítást követően. A javaslat előírná az OBT egyetértési jogát azon bírósági vezetői pályázat eredménytelenné nyilvánításához, ha volt olyan pályázó, aki megkapta a véleményező szerv hozzájárulását. „Szükséges és indokolt megkötésnek tartjuk, hogy második eredménytelen pályázatot követően a megbízással történő betöltésre az a korlátozás érvényesüljön, hogy az OBH elnöke kizárólag az adott bíróságról bízhatson meg bírót a vezetői feladatok ellátására, kivéve ha nincs olyan, aki a törvényi feltételeknek egyébként megfelel vagy a megbízást vállalja.”²⁶

5. A végső szót az Alkotmánybíróság mondja ki

Az OBH elnöke a kialakult helyzetre tekintettel 2018. november 16. napján az Alapvető Jogok Biztosához fordult, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását annak érdekében, hogy a taláros testület foglaljon állást az OBT működésének törvényessége kapcsán. Az OBH elnöke ismételten utalt korábbi álláspontjára, s rögzítette, hogy „az Alaptörvény 25. cikkének (5) bekezdése szerint az OBT felügyeli a rendes bíróságok központi igazgatását, továbbá – más bírósági önkormányzati szervek mellett – közreműködik abban. Figyelemmel azonban arra, hogy 2018. április és május hónapjaiban a 28 választott tag és póttag közül 17-en lemondtak, az OBT működése jelenleg nem törvényes”²⁷.

Az Alapvető Jogok Biztososa a 2019. március 18. napján kelt indítványával kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását az alábbi kérdések megválaszolása és értelmezése kapcsán. Az OBT „mint bírósági öngazgatási szerv esetében irányadó-e az Alkotmánybíróság azon korábbi megállapítása, hogy az önkormányzati konstrukción alapuló testületek tagjainak megválasztásakor érvényesülnie kell a demokratikus legitimációnak? Amennyiben igen, a demokratikus legitimáció követelményébe beleértendő-e, hogy az OBT létrehozásához és működéséhez valamennyi bírósági szint képviselőjét biztosítani szükséges? Amennyiben az OBT összetételéből, tagjai létszámából adódóan legitimációs probléma merül fel, van-e olyan

²⁵ Javaslatok a bíróságokat érintő sarkalatos törvények módosítására. Munkaanyag az Országos Bírói Tanács részére. 2018. szeptember 21., 11-12. o.

²⁶ I. m. 14. o.

²⁷ Az OBH elnöke az Alapvető Jogok Biztosához fordult az OBT működésének törvényességével kapcsolatban. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/az-obh-elnoke-az-alapveto-jogok-biztosahoz-fordult-az-obt-mukodesenek> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 16.)

alkotmányos szerv, amely felléphet a testület jogszerű működésének biztosítása érdekében?”²⁸.

A fenti indítvánnyal kapcsolatban két „amicus curiae” is érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az OBT észrevétele elsőként arra irányul, hogy „az Alapvető Jogok Biztosa konkrét esetben az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését kérni, hatásköre a hatalommegosztás, illetve a bírói függetlenség követelményével összhangban nemcsak a bíróságok ítélkező tevékenységének vizsgálatára nem terjed ki, hanem a bírói szervek működésének törvényességére sem tehet megállapítást”²⁹. A biztos által feltett kérdések nem az alapvető jogok védelmével kapcsolatosak. Az indítvány ezen túlmenően nem indokolja a jobbiztonságot veszélyeztető helyzet fennállását, ezzel kapcsolatban kizárólag az OBH elnökének beadványát veszi figyelembe, „állami szervek alkotmányjogi kérdésekben való egyet nem értése önmagában nem jelentenek olyan alkotmányjogi problémát, amelyet az Alkotmánybíróságnak kellene Alaptörvény-értelmező hatáskörében feloldania”³⁰. Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az OBT működéséhez szükséges-e a teljes létszám, illetve valamennyi bírósági szint képvisellete, a törvényhozó hatáskörébe tartozik, nem adható válasz kizárólag az Alaptörvény értelmezése útján. A fentiek alapján az Alkotmánybíróságnak vissza kellene utasítania az indítványt. A tartalmi kérdések kapcsán az OBT továbbra is kitart azon álláspontja mellett, miszerint „a sarkalatos törvény azt sehol sem szabályozza, hogy a testület csak akkor működhet törvényesen, ha mind a 15 tagi hely betöltött és azt sem írja elő, hogy a működéshez valamennyi bírósági szint képvisellete szükséges. A bírósági szintekre vonatkozó szabály a Bszi. 91. § (1) bekezdésében kizárólag a tagok megválasztására vonatkozik, így a szintenként meghatározott létszám – a 92. § megfogalmazására is figyelemmel – egyértelműen egy felső, nem pedig alsó létszámkorlát, így a szintenkénti képvisellete ez az OBT tagjai megválasztásának, nem pedig az OBT működés törvényességének a feltétele. A sarkalatos törvény így nem zárja ki, hogy a tanács kevesebb taggal működjön, amire utal a határozatképesség létszámhoz, nem pedig bírósági szintek képviselétéhez kötött meghatározása a Bszi. 105. § (3) bekezdésében”³¹.

A másik „amicus curiae” dr. Kiss László korábbi alkotmánybírótól érkezett, aki kifejtette, hogy az Alapvető Jogok Biztosa „alkotmányos funkcióján kívül esően használta az indítványozásra vonatkozó törvény adta lehetőséget, az indítványozó személyére vonatkozó feltétel megszorító értelmezésének követelménye alapján így egyedül az indítvány visszautasításának lenne helye”³². Ezen túlmenően rögzítette, hogy az indítványnak nincs közvetlen kapcsolata alapvető jogokkal, a jogszabály nem állított korlátokat az OBT működése elé a határozatképesség szabályozásán túl, illetve az OBT működőképességével kapcsolatos aggályok jogértelmezés nélkül megoldhatóak lennének egy póttagválasztó küldöttgyűlés összehívásával.

Az Alkotmánybíróság még nem döntött az indítvány tárgyában.

6. Az OBH Elnöke felmentésének kezdeményezése

Az OBT 2018. október 3. napján újabb szakbizottságot hozott létre az OBH Elnökének a bírói és vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatának utánkövetésére és az OBT irányába teljesítendő kötelezettségek teljesítésének vizsgálatára.

A bizottság 2019. január 28. napján készítette el jelentését, mely rögzítette, hogy az OBH Elnöke 2018. május 3. napja és december 31. napja között 26 bírói és 21 bírósági vezetői

²⁸ Lásd az Alkotmánybíróság X/453/2019. számú ügyében előterjesztett indítványának 1. oldalát.

²⁹ Uo. 3. o.

³⁰ Uo. 4. o.

³¹ Uo. 5. o.

³² Alkotmánybíróság X/453-7/2019. számú irat 1. o.

pályázat esetén döntött a pályázat eredménytelenné nyilvánításáról. Az OBH Elnöke a bizottság számára az iratbetekintési jogot nem biztosította. A jelentés kiemelt, hogy 2019. január 1-jén 18, az OBH Elnöke kinevezési jogkörébe tartozó vezetői álláshely nem volt betöltve kinevezés útján. A szolgálati bíróságok kapcsán a jelentés kiemelte, hogy 2018. július 1-jével az elsőfokú szolgálati bíróság létszáma 34 főre, a másodfokú szolgálati bíróság létszáma pedig 6 főre csökkent, s bár az egyes bíróságok a szolgálati bírónak javasolt személyekről határidőben döntöttek, javasolataikat megküldték az OBH Elnökének, aki azonban – felhívás ellenére – nem továbbította azokat az OBH felé. Kiemelték, hogy az OBH Elnöke a 25/2012. (XII. 21.) OBH utasítással a szolgálati bírák kinevezésével kapcsolatban is részletszabályokat alkotott (előterjesztés-tételi jogkör), mellyel túllépett a Bjt.-ben biztosított felhatalmazás keretein.

A jelentés megállapította, hogy az OBH Elnöke törvénysértést követett el azzal, hogy nem vizsgálta ki a Szegedi Törvényszék elnökének igazgatási döntését, mellyel a törvényszéki elnök a Hódmezővásárhelyi Járásbíróság elnökévé nevezte ki a korábban már három cikluson át is elnökként regnáló bírót, melyhez az OBH korábban nem járult hozzá.

A jelentés kifogásolta, hogy az OBH Elnöke a 2018. május 2. napját követő utasításait nem küldte meg véleményezésre az OBH-nak (ennek ellenére az OBH egyébként véleményezte ezeket), elvonva ezzel a testület Bjt.-ben biztosított jogosítványát.

A jelentés megállapította, hogy az OBH Elnöke az OBH véleményének bevárása nélkül küldte meg a Pénzügyminisztérium részére a 2019. évre vonatkozó költségvetési többletigényt. Az OBH Elnöke a 2017. évi költségvetés végrehajtásával kapcsolatos beszámolót nem küldte meg az OBH-nak, valamint az egyéb juttatások részletes feltételeinek és mértékének 2018. évben történő meghatározására vonatkozóan semmilyen előterjesztést, kimutatást, összesítést nem küldött az OBH részére. Az OBH Elnöke az OBH-re vonatkozó költségvetési rész vonatkozásában is elmulasztotta az OBH véleményének kikérését.

A jelentés szerint 2018. május 2. és december 31. napja között 63 bírósági szolgálati viszonyának megszűnésére került sor, azonban az OBH Elnöke egyetlen személyzeti előterjesztést sem továbbított az OBH irányába, így nincs rendelkezésre álló adat, hogy ezen esetek közül, mikor lett volna szükséges az OBH hozzájárulására. A testület csak három esetben tudta gyakorolni személyzeti területen a hatásköreit.

A jelentés kiemelte még az OBH Elnöke és az OBH, mint testület közötti kommunikáció és együttműködés megszűnését, illetve azt, hogy 2018. szeptemberétől az OBH határozatai nem kerülnek közzétételre a Bírósági Közlönyben, valamint a bíróságok központi honlapján is törölték az az OBH-vel kapcsolatos adatokat. Az OBH tagjai ezért 2018. október 8. napjától saját honlapot üzemeltetnek.

A jelentést az OBH a 2019. február 6-i ülésén elfogadta. Az OBH Elnöke 2019. február 4. napján jelezte, hogy a jelentés-tervezetre érdemi észrevételt kíván tenni, ezért az OBH részére póthatáridőt biztosított 2019. február 22. napjáig.

Az OBH Elnöke 2019. február 20-án utólagos irattanulmányozásra biztosított lehetőséget, így az OBH a 2019. március 6-i ülésén kiegészítette a fenti jelentést, bevonva az értékelési körbe a 2019. február 5. napjáig terjedő időszakot is. A kiegészített jelentés (14/2019. (III. 06.) OBH határozat) szerint az iratokat nem teljes egészében kapták meg, így három vezetői pályázat esetében továbbra sem tudnak megállapítást tenni; a bírói kinevezések kapcsán pozitív és érdemi változás nem tapasztalható; a vezetői pályázatok kapcsán az indoklás nem része a határozatoknak, az OBH Elnöke a véleményező testületek felé tájékoztatást ad; a határozatok számában feltüntetett dátum és a határozat keltezése nem egyezik; kilenc vezetői pályázat esetén pedig az OBH törvényes működésének hiányára hivatkozás nem fogadható el törvényes indokként.

A kiegészített jelentésre az OBH Elnöke nem tett észrevételt.

Az OBT a 2019. május 8-i ülésén elfogadta a 34/2019. (V. 08.) OBT határozatot, miszerint indítványozzák az Országgyűlésnél az OBH Elnökének tisztségétől való megfosztását. A határozat szerint összesen nyolc alkalommal fordultak az OBH Elnökéhez törvényességi jelzéssel, melyek eredménytelen maradtak. „Az Országgyűléshez fordulás jelen helyzetben a törvénysértések számával és súlyosságával arányos, egyúttal illeszkedik a méltatlanság fokához is. Az OBT-nek nem maradt további eszköze annak elérésére, hogy az igazságszolgáltatás központi igazgatása a jogalkotó eredeti szándéka szerint, annak megfelelően, jogállami keretek között működjön”³³.

Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága a 2019. június 7-én hozott határozatával elutasította az OBT indítványát. Határozatában leszögezte, hogy nem kíván állást foglalni az OBT működésének és legitimitációjának kérdésében. Majd ezt követően a határozat kiemelte, hogy az OBT jelentések és határozatok meghozatalában legalább két olyan OBT-tag is részt vett, akik korábban eredménytelenül pályáztak magasabb bírói álláshely, bírósági vezetői hely betöltésére, és egy tag az OBH Elnökével szemben pert is indított. „Fontos körülmény, hogy ha az említett tagok a tisztességes eljárás követelményének megfelelően a döntésekben nem vettek volna részt, akkor az OBT határozata meghozatalához szükséges törvényi feltétel – még az OBT saját eljárási értelmezése esetén – sem teljesült volna”³⁴. A bizottság megállapította továbbá, hogy „az OBH elnöke minden felvetett kérdés esetében részletekben menően tájékoztatta az OBT-t az általa hozott döntésekről és azok indokairól, ugyanakkor az OBH elnökének válaszait, hivatkozásait az OBT nem vizsgálta, nem értékelte, nem mérlegelte, határozatában azokra nem tért ki, ezért ez a körülmény önmagában felveti az OBT pártatlanságának a hiányát”³⁵. Az OBT kifogásai nem állják meg a helyüket, az OBH Elnöke beszámolóinak bizottsági tárgyalása során megnyugtatóan tisztázta a vitatott kérdéseket. A bizottság álláspontja szerint „az OBT által felvetett további kérdések nem megalapozottak, azok az elfogultság miatti téves és prejudikálással felérő indítatásból fakadnak”³⁶.

Ezt követően 2019. június 11. napján az Országgyűlés nem szavazta meg az OBH Elnökének tisztségéből történő felmentését (120 szavazat a felmentés ellen, 54 pedig mellette).

Az OBH Elnöke és az OBT közötti harcot az élet oldotta meg tekintettel arra, hogy az Országgyűlés 2019. december 10. napján dr. Senyei György Barnát választotta meg az OBH új Elnökének, miután az addigi Elnököt az Országgyűlés 2019. november 4. napján alkotmánybíróvá választotta.

IV. Összegzés

Összegzésképpen megállapítható, hogy az OBH és az OBT esetében is érvényesülnie kell az állami szervek együttműködése alkotmányos követelményének. Ahhoz ugyanis, hogy a bíróságok igazgatása színvonalas módon megvalósuljon, mindkét szervnek együtt kell működni, mert bár eltérő feladat- és hatáskörökkel, de azonos feladatellátásban vesznek részt, azonos tevékenységi területen működnek, mégpedig a bíróságok igazgatásában. A jogállamiság elvéből következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelessége is, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. A jogállamban az állami szervek tevékenységét jogi előírások szabályozzák, ezért e szervek a jogszabályok által megállapított keretek között és módon fejtik ki tevékenységüket, hatáskörük gyakorlása nemcsak jogosultságot, hanem kötelezettséget is jelent. Hatásköreik gyakorlása során tiszteletben kell

³³ 34/2019. (V. 08.) OBT határozat 15. o.

³⁴ Az Igazságügyi Bizottság határozata

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

tartaniuk a másik szerv döntéseit és autonómiáját, ezt a saját hatáskörük alapján nem kérdőjelezhetik meg. Az együttműködési kötelezettségből adódik az is, hogy a hatásköreik gyakorlásában egymást nem akadályozni, hanem segíteni kell, és kölcsönösen feltételezniük szükséges, hogy mindketten ugyanannak az alaptörvényi és törvényi szabályozásnak tesznek eleget, értelemszerűen saját hatásköreiknek megfelelően. A két szerv közötti rivalizálás, egymás határozatainak megkérdőjelezése nem az együttműködést jelenti, hanem olyan magatartást, amely mindkét szerv lejáratódásához vezet, és ezen keresztül az egész bírósági szervezet – és következésképpen a bírói hatalmi ág – megítélését csorbítja, presztízsét rombolja. Természetesen az együttműködési kötelezettség előfeltételezi a saját hatáskörök pontos betartását, ezek gyakorlásának jog- és célszerűségét, és nem szolgálhat saját személyes érdekek és ambíciók érvényesítésére. A jogi szabályozásnak azt is biztosítani kell, hogy ha a hatáskörök gyakorlása sérül vagy hatásköri összeütközés áll elő, akkor erre gyors és határozott megoldás álljon rendelkezésre. Az elhúzódó hatásköri konfliktusok a bíróságok – de tágabb értelemben az állam – szervezetének működési zavarait eredményezik, és felerősítik az igazságszolgáltatás negatív társadalmi megítélését.

Polgárközeli közigazgatási bíráskodás

A bírósághoz való hozzáférés elméleti és gyakorlati kérdései a közigazgatási bíráskodás új szervezeti felépítése kapcsán

I. Trendek a bíróságok polgárközelségével kapcsolatban – bevezetés gyanánt

A bírósághoz való hozzáférés kérdése a XXI. században – a technikai fejlődés előrehaladásának köszönhetően – egyre újabb és újabb aspektusokat vet fel, melynek kapcsán a „szép új világ” jegyében már olyan elképzelések is napvilágra kerültek, miszerint a bíró a tárgyalást akár teljes egészében Skype-kapcsolat segítségével is lefolytathatja – akár a saját otthonából is.

A mai realitások talaján maradva jelenleg érdekes kettősség tapasztalható a bíróságok polgárközelsége kapcsán: egyrészt megfigyelhető egy olyan trend hazánkban, amely – újabb és újabb bíróságok létrehozásával – egyre közelebb viszi az igazságszolgáltatás intézményeit az ügyfelekhez, ezzel ellentétesen pedig egy olyan folyamat is zajlik, mely a polgároktól földrajzilag távol képzeli el a szakszerű ítélezés megvalósítását (közigazgatási bíráskodás jelenlegi rendszere).

„Európában az a trend, hogy átszervezik, megszüntetik a kisebb településeken működő bíróságokat, az országjárás azonban abban erősített meg, hogy Magyarországon inkább szaporítani kellene a kis bíróságok számát”¹. A fenti kijelentés dr. Handó Tündétől, az Országos Bírósági Hivatal Elnökétől származik, s 2019 áprilisában hangzott el a Balassagyarmati Járásbíróságon. A rendes bírósági szervezeti rendszerben e kijelentés előtt is megfigyelhető volt az új bíróságok létrehozásával kapcsolatos trend, melynek állomásai az alábbiak voltak: 2017. január 1-jén kezdte meg működését a Szigetszentmiklósi Járásbíróság, 2019. január 1-jével pedig az Érdi Járásbíróság is megnyitotta kapuit a jogkereső közönség előtt. A folyamat azonban nem áll meg, hiszen dr. Takács József, a Győri Törvényszék elnöke a 2019. március 27. napján tartott összbírói értekezleten jelentette be, hogy „Csorna városának hamarosan ismét lesz bírósága, ezáltal bővül a Győri Törvényszékhez tartozó járásbíróságok köre”².

A fentiekkel ellentétes utat járt be Magyarországon a közigazgatási bíráskodás átalakulásának folyamata. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény nyolc közigazgatási törvényszéket, mint elsőfokú bíróságot határozott meg, azaz nem minden megyében lettek volna a törvény értelmében közigazgatási bíróságok. A fenti törvény hatályba léptetéséről szóló külön törvényt hatályon kívül helyező törvényjavaslatot azonban az Országgyűlés 2019. július 2-i ülésnapján elfogadták, így hazánkban 2020. január 1-jétől nem jön létre az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer. A közigazgatási bíráskodás felállításával kapcsolatban a 2016. óta zajló fejleményeket részletesebben is elemzi a tanulmány.

A fenti két folyamat összevetése a digitalizáció bíróságokon is bekövetkező egyre nagyobb térhódításával egy külön értekezést is megérne, már csak abból a szempontból is, hogy

¹ Lásd Még több kis bíróságra lenne szükség az országban - Nógrád megyében az OBH országjáró körútja. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/meg-tobb-kis-birosagra-lenne-szukseg-az-orszagban-nograd-megyeben-az> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

² Lásd Jelentősen nőtt a bírói létszám. Forrás: http://gyorplusz.hu/cikk/jelentosen_nott_a_biroi_letszam.html (A letöltés dátuma: 2019. 05. 05.)

hazánkban az internetes penetráció mértéke még mindig nem éri el az EU-tagállamok átlagát: a KSH 2018. évre vonatkozó adatai alapján a magyar adat 75 %, az uniós átlag pedig 83 %.

A tanulmány a bírósághoz való hozzáférés aktuális kérdései mentén elemzi a közigazgatási bíráskodás polgárközelisége és szakmai színvonala közötti potenciális célkonfliktust és lehetséges megoldásait, kitérve a külföldi jogrendszerekben alkalmazott megoldásokra is.

II. A közigazgatási bíráskodás – a bírósághoz való hozzáférés tükrében

1. Elméletek a polgárközeli közigazgatási bíráskodás kapcsán

A közigazgatási bíráskodással mind a XIX-XX. század fordulóján, mind a közelmúltban számos kiváló tanulmány, értekezés és könyv foglalkozott. Jelen tanulmány kizárólag a közigazgatási bíráskodás ügyfélközeliségének szempontjából vizsgálja a témát, s arra a kérdésre keresi a választ, hogy a közigazgatási bíráskodás kapcsán felmerülő kérdések pró és kontra hogyan befolyásolják a közigazgatási bíróságok szervezeti felépítését, polgárközeliségét.

Concha Győző a magyar közigazgatási bíráskodást megalapozó művében Baden közigazgatási bíráskodására hivatkozva rögzíti, hogy „ezen bíráskodás kétfokú, első folyamodásban ítélnék a kerületenként felállított önkormányzati tanácsok, másodfokon a hivatásszerű, tanult, a bírói függetlenség minden garantiájával ellátott bírákból álló közigazgatási főtörvényszék. Ezen bírói szervezet az ítélkező hatalom teljével van felruházva, úgy a tény mint a jogkérdésekre, ítéletei úgy az érdemre, mint a formára kiterjednek; az eljárás mindkét fokon a közvetlenség és a bírói hivatalos vizsgálati elvre van alapítva”³. A Concha által nem teljesen tökéletesnek tartott osztrák közigazgatási bírói modell kapcsán is kiemeli a szerző, hogy a közigazgatási törvényszék előtti eljárás egyik szakasza a közvetlen szóbeli, a másik pedig az írásbeli bevezető tárgyalás.

Kmety Károly tankönyvében megemlékezik Hieronymi belügyminiszter javaslatáról, mely a kétfokú közigazgatási bíráskodásról szólt, mely azért is lett volna jó megoldás, mert „az alsófokú bíróságok formális perszerű eljárása legalább kellőleg előkészítette volna a vitás tény és jogkérdést a felsőbíróság döntése alá”⁴. Az alsóbb fokú bíróságok elnöklése kapcsán azonban nem jutott konszenzusra a korabeli politika.

Boér Elek művében (melynek reprint kiadása 2017-ben jelent meg dr. Trócsányi László volt igazságügyi miniszter bevezető tanulmányával) egyrészt arra keresi a választ, hogy mi az oka a közigazgatási intézkedés sérelmes voltának. A problémát abban látja, hogy a tényállás csak egyoldalúan, a felek közvetlen meghallgatása nélkül kerül megállapításra, s ezen hiányos tényálláson alapul a közigazgatási hatóság intézkedése. Boér e probléma „legtermészetesebb orvosszerét” abban látja, hogy a feleket közvetlenül meg kell hallgatni, „az elsőfokú közigazgatási bíróság előtt legyen helyesbítve a tényállás, előtte legyenek szembe állítva a vitás jogok és érdekek, előadva érvek és ellenérvek, felhozva bizonyítékok és ellenbizonyítékok, szóval a vitás közigazgatási ügy a felek részvételével készítettessék elő a bírói döntésre”⁵. Boér szerint így az állam és az egyének érdekei is megfelelően óvhatóak, s „ennél többre pedig sem az egyének, sem az államnak szüksége nincsen”⁶. Az elsőfokú közigazgatási bírósági szervezet nélkülözhetetlen, hiszen „csak a viszonyokkal ismerős, azokban benne élő bírák tudják a fennforgó esetet méltányosan és minden vonatkozásban

³ Concha Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Budapest, Athenaeum Társulat, 1877. 93. o.

⁴ Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer Zsigmond könyvkereskedő kiadása, 1897. 228. o.

⁵ Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből. 150. o.

⁶ Boér: i. m. 150. o.

kellően mérlegelve eldönteni”⁷. Utóbbi megállapítás olyannyira nem tekinthető üres frázisnak, hogy gyakorló közigazgatási bíróként jelen sorok írójával is előfordult már olyan eset a tárgyalóteremben, melyben a helyi viszonyok ismerete fontos lett volna. Egy tatabányai ingatlan-együttessel kapcsolatos helyi adót érintő perben az alperesi képviselő a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon zajló perben egy győri ingatlanon keresztül próbálta megvilágítani az ingatlan városon belüli elhelyezkedését. Közölnöm kellett az alperesi képviselővel, hogy eljáró bíró számára egy szombathelyi példa sokkal kifejezőbb lenne tekintettel arra, hogy a bíró Győrben csak dolgozik, viszont Szombathelyen él.

2. Közigazgatási bíráskodás Magyarországon: a kezdetektől napjainkig

Magyarországon az első közigazgatási bíróság az 1884-ben megalakult Pénzügyi Közigazgatási Bíróság volt, mely egyfokú bíróságként működött, huszonkét bíróval. A bíróság előtt megtámadható ügyek csekély volta és az írásbeliség döntő szerepe nyilvánvalóan nem indokolta a többfokú bírósági szervezet felállítását.

A fenti „próbaüzemet” követően jött létre hazánkban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1897-től kezdődően, mely szintén egyfokú szervezet keretében valósult meg, immáron – a hatáskörébe tartozó ügyek bővülése folytán – két osztállyal. A közigazgatási bíráskodás 1949-ig működött Magyarországon.

A rendszerváltást követően, 1991-től a megyei bíróságok székhelyén lévő helyi bíróságok, 1999-től a megyei bíróságok, majd 2013. január 1-jét követően a megyénként működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok látták el az elsőfokú közigazgatási ítélezési feladatokat. A fenti megállapításból is látható tehát, hogy a magyar közigazgatási bírósági hagyományokkal szemben a közigazgatási bírósági szervezet többfokúvá vált: bizonyos elsőfokú ítéletekkel szemben biztosítva volt a fellebbezés lehetősége (a megyei bírósághoz, illetve 1998-tól kezdődően a Fővárosi Ítéltáblához). A 2007. január 1-jétől megreformált közigazgatási rendszer (regionális közigazgatási hivatalok, regionális elsőfokú adóhatóságok) kapcsán hozzá kellett nyúlni az illetékességi szabályokhoz, ellenkező esetben a régióközponti bíróságok jelentős ügyszám-növekedéssel számolhattak volna. Kiegészítő illetékességi szabályként jelentek meg a bejelentéshez, engedélyhez kötött tevékenység helye, az ingatlan fekvésének helye, illetve a felperes belföldi lakóhelye, székhelye.⁸ A felperes belföldi lakóhelye, székhelye, mint illetékességet megalapozó ok egyre inkább bővül az idő előrehaladtával.⁹

A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportja a 2012.El.II.F.1./9/1-2. számú összefoglaló véleményében a közigazgatási perek eljárási kérdéseit elemezte, s az illetékesség kapcsán – bírósági vezetői és bírói interjúk alapján – rögzítette, hogy „megfontolandó a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességének további szűkítése”¹⁰. Energia ügyekben és kiemelt adózók ügyeiben szükségtelennek tartották a kizárólagos illetékesség fenntartását, a közlekedési bírsággal kapcsolatos, közbeszerzési és menekültügyekkel kapcsolatban pedig rögzítette, hogy a kizárólagos illetékesség megszüntetése pozitív visszhangot kapott. Versenyügyekben fenn kell tartani a kizárólagos illetékességet. Az interjúk összesítése alapján „a megyei törvényszékeken kis számban előforduló ügyeket nem célszerű a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességéből kivenni, mert az e perekben kellő ismeret és gyakorlat itt található meg”¹¹. A tárgyaláson kívüli elbírálás kapcsán az összefoglaló jelentés

⁷ Boér: i. m. 151. o.

⁸ Lásd még 2007. évi XXV. törvény 1. §-át.

⁹ Lásd pl. a 2009. évi L. törvénnyel megállapított régi Pp. 326. § (12) bekezdését, mely 16 törvény esetében tette alkalmazhatóvá a felperes belföldi lakóhelye, székhelye szerinti illetékességet.

¹⁰ A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportja 2012.El.II.F.1./9/1-2. számú összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről. 11. o.

¹¹ I. m. 11. o.

rögzítette, hogy nem élő intézmény azokon a törvényszékeken, ahol viszonylag csekély az ügyérkezés. A Kúria szerint „a levelezgetés a felekkel, vagyis a felperes azon joga, hogy az ellenkérelem kézhezvételétől számított 8 napon belül tárgyalás tartását kérheti, illetve az ellenérdekű fél tárgyalás tartására irányuló kérelem előterjesztését biztosító törvényi előírás, az eljárás elhúzódásához vezet és végső soron ugyanoda, a tárgyalás kitűzéséhez juttatja el a pert. Az eljáró bírók gyakorlati tapasztalata az, hogy megfelelő tárgyalásvezetés esetén a tárgyaláson sokkal inkább célravezető, az ügy eldöntését segítő nyilatkozatokat lehet a felektől beszerezni, mint a perbeli iratváltásokkal”¹².

A fentiekben már említett 2007-es illetékességi szabályok változása kapcsán a Kúria megállapította, hogy „ez a szabályrendszer biztosította az ügyek „helyben maradását”, hiszen nem volt indoka annak, hogy például építési ügyekben, vagy adóügyekben a régiós közigazgatási szerv székhelye szerinti bíróság járjon el akkor, amikor a határozatot ezen régiós szerv nem a székhelyen lévő megyei egysége hozta meg”¹³.

Bár a Kúria összefoglaló jelentésének mellékletében üdvözölte a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó ügyek számának csökkenését, ugyanakkor ezen illetékességi kategória teljes megszűnését nem tartotta indokoltnak, hiszen az egységes és magas szakmai színvonalú ítélkezést elősegítheti bizonyos ügyfajták koncentrált, egy bíróságon történő tárgyalása.

Visszatérve a közigazgatási bíráskodás fejlődéstörténetéhez, a következő állomást a 2016. évi törvénytervezet jelentette, mely az egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő módosításáról címet viselte, melyben regionális közigazgatási bíróságok (az eredeti elképzelés szerint hat bíróság) felállítása szerepelt.

Trócsányi László volt igazságügyi miniszter az Info Rádió Aréna című műsorában 2016. szeptember 5-én akként nyilatkozott, hogy szakmai műhelyeket, regionális közigazgatási bíróságokat kell létrehozni, de ez „nem azt jelenti, hogy nem lehet egy megyében adott esetben törvénykezési helyet biztosítani”¹⁴.

Az Országos Bírósági Hivatal „32 oldalas észrevételeként” elhíresült, az „egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás felállításával összefüggő módosításáról szóló törvény tervezetére vonatkozó észrevételek” elnevezésű szakmai anyaga azzal az „erős” mondattal kezdődik, hogy „sajnálatos módon a tervezetből számunkra a létező közigazgatási bíráskodási rendszer ismeretének teljes hiánya tűnik ki”¹⁵. Az OBH felvetette a közigazgatási bíróságok illetékességének regionális elv alapján történő megszerzésével kapcsolatban az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés esetleges sérelmét is. Lényeges feladat „a bírósághoz való hozzáférés rendezése valamennyi ügyfél – a közigazgatási szervek és azok ügyfelei- tekintetében egyaránt, figyelemmel a regionalitásból fakadó távolságokra”¹⁶. Nem esik szó a tervezetben arról sem, hogy a létesítendő közigazgatási bíróságok székhelyén kívül lennének-e ítélkezési helyek, kirendeltségek. A közigazgatási bíróságok regionális megszervezése „az állampolgárok, a felek, a meghatalmazottak, a perbeli résztvevők számára sérti az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés elvét. Kérdés, hogy az elsőfokú eljárást miért egy, az ügyfelektől távol eső bíróságnak kellene lefolytatnia? Nehéz is megfelelő indokot találni arra, hogy pl. a Balaton mellől az építési, földforgalmi stb. ügyekben az ügyfeleknek, tanúknak, érintetteknek Győrbe kell majd utazni. Ez kifejezetten ellentétes azzal a célkitűzéssel, hogy a jogkereső polgárokhoz közel kell hozni a

¹² I. m. 38. o.

¹³ I.m. 3. számú melléklet 2. o.

¹⁴ Interjú dr. Trócsányi László igazságügyi miniszterrel az Info rádió Aréna című műsorában, 2016. szeptember 5.

¹⁵ Az OBH egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás felállításával összefüggő módosításáról szóló törvény tervezetére vonatkozó észrevételei 2. o.

¹⁶ I. m. 19. o.

bíróságokat”¹⁷. A fenti észrevételekben is megnyilvánuló heves ellenérzés (mely abból is fakadhatott, hogy az érintett bírának az ítélezési szünet alatt, rövid határidővel adtak „lehetőséget” a törvénytervezettel kapcsolatos észrevételeik megtételére) végül is elsöpörte az elkülönült közigazgatási bíráskodás megalakulásáról szóló törvénytervezetet.

Ezt követően került sor a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) elfogadására, amely bevezette 13. § (3) bekezdésével a közigazgatási ügyek bíróságok közötti elosztásának új rendszerét, amely lényegében kialakította az ún. régióközponti közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, ahol a közigazgatási ügyek jelentős része összpontosult. Az OBH a Kp. (és az Ákr.) kapcsán is fenntartotta észrevételei között azt, hogy „alapvető szempont az ügyfélbarát Kp. megalkotása kapcsán, hogy a közigazgatási per a lehető legközelebb valósuljon meg az ügyfélhez”¹⁸.

A Kp. jogszabályi rendelkezéseit két alkalommal is vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az első kontrollra a köztársasági elnök kezdeményezése alapján került sor, s az ennek során született 1/2017. (I. 17.). számú AB határozat alaptörvény-ellenesnek minősítette a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszékre vonatkozó jogszabályi rendelkezést azzal az indokolással, hogy sarkalatos törvény, nevezetesen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) rendelkezésének módosítását valósította meg a jogalkotó egyszerű többséget igénylő törvénnyel.

Jelen sorok írója a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírájaként – többek között – a bírósághoz fordulás jogának sérelmére hivatkozással fordult az Alkotmánybírósághoz a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 13. § (3) bekezdése kapcsán. A Kp. 13. § (3) bekezdése – az illetékességi szabályokon keresztül – tulajdonképpen létrehozta az ún. kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, melyek a közigazgatási jogviták teljes körét érintően eljárhattak. Valamennyi közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékessége kizárólag a Kp. 13. § (4) bekezdése szerinti pertípusokban, nevezetesen a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perekben maradt meg. A bíróság a kezdeményező végzésében áttekintette az Alkotmánybíróság bírósághoz fordulás jogával kapcsolatos gyakorlatát, s kiemelte, hogy „a Kp. 13. § (3) bekezdésének szabályrendszere – így a d) pont is – arra az eredményre vezethet, hogy a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok megyéjében élők vonatkozásában a közigazgatási per kizárólag a beadványaik előterjesztésére szolgáló platform lesz, nyilatkozataikat nem a bíróság előtt teszik meg – a közvetlenség elvének megfelelően”¹⁹. A bíróság rögzítette, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdése alapján „a polgárnak az ügyében már első fokon több megyén átnyúló távolságokat kell áthidalnia, ami időben, költségben, lehetőségekben is komoly terhet jelent, azáltal aránytalanul korlátozza a bírói úthoz való jogát, megsértve ezzel az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alaptörvényi előírást is”²⁰. A bírói kezdeményezés szerint „amíg tehát az állam a közigazgatást törekszik minél inkább közelebb vinni a polgárokhoz, jogaik érvényesítését ezzel is segítve, a közigazgatási perek jelentős része esetén ez éppen, hogy ellenkezően valósulna meg, a polgárok számára jelentősen megnehezítve, vagy el is lehetetlenítve a jogérvényesítést”²¹. A bíróság szerint a bírósághoz fordulás jogának ilyen korlátozása ellentétes a Kp. egyik célkitűzésével, nevezetesen a hézagmentes jogvédelem biztosításával, azzal, hogy a jogalanyok – akár a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személyek is – a közigazgatás valamennyi cselekménye,

¹⁷ I. m. 23. o.

¹⁸ Az OBH észrevételei a közigazgatási perrendtartásról szóló 2016. évi törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi törvény tervezeteiről szóló kormány-előterjesztéshez 23. o.

¹⁹ Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.052/2018/2. számú végzés 7. o.

²⁰ Uo. 9. o.

²¹ Uo. 9. o.

mulasztása miatt bírósághoz fordulhassanak. „A jogi képviselő nélkül eljáró, nem a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság szerinti megyében élő természetes személyt távol tarthatja a keresetlevél beadásától az a körülmény, hogy az ügyét tárgyaló bíróság adott esetben akár több száz kilométeres távolságban található”²². Példaként említette a kapcsolattartási határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos pereket és a földforgalmi pereket.

Az Alkotmánybíróság a 3243/2018. (VII. 11.). számú határozatával a bírói kezdeményezést elutasította. Az indokolásban rögzítette, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdése biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. A taláros testület szerint „valóban, a bevezetett szabályozás miatt az érintettek számára több utazással jár, ha meg kívánnak jelenni a bíróság előtt, de ugyanez a teher megjelenik a kizárólagos illetékességű bíróságok előtti ügyekben is, illetve – amennyiben a bíróság tárgyalást tart, – a bírói döntéssel szembeni jogorvoslatok elbírálásánál, vagy a felülvizsgálati eljárás lefolytatásakor is. Mindaddig azonban, amíg e szabályok ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt felet attól, hogy ügyét bíróság elé vigye és a bíróság azt (a feltételek fennállása esetén) érdemben elbírálja, a támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával. Jelen esetben ilyen körülmény nem tárható fel”²³.

Ezt követően fogadta el az Országgyűlés a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt, amely nyolc darab közigazgatási törvényszéket hozott létre elsőfokú bíróságokként. A törvény hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett (2018. évi CXXXI. törvény), amely szerint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény 2020. január 1. napján lép hatályba. Az Országgyűlés azonban a hatályba léptetésről rendelkező fenti törvényt a 2019. évi LXI. törvénnyel hatályon kívül helyezte, így hazánkban 2020. január 1-jétől nem jön létre az elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt az Alkotmánybíróság is vizsgálta – 55 országgyűlési képviselő indítványa alapján –, s annak támadott rendelkezéseit a 22/2019. (VII. 5.). számú AB határozat nem találta alaptörvény-ellenesnek. Az AB határozat nem érintette a regionális szinten szervezett elsőfokú közigazgatási bíróságokat.

III. Érvek és ellenérvek a polgárhelyi közigazgatási bíraskodással kapcsolatban

A fenti elméleti és jogtörténeti kitekintés után az alábbiakban foglalom össze a polgárhelyi közigazgatási bíraskodással kapcsolatos érveket és ellenérveket.

1. A regionális közigazgatási bíróságoknak Magyarországon nincsenek történeti hagyományai. A közigazgatási bíraskodás vagy egyfokú volt, budapesti székhellyel, országos illetékességgel, viszonylag csekély ügyszámmal (Pénzügyi Közigazgatási Bíróság, Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság), vagy többszintű, megyei szinten szervezett elsőfokú bírósággal rendelkező, némely, csekély számban előforduló ügyekben fővárosi kizárólagos illetékességű bíraskodás. A Kp. hatálybalépésével kialakult ún. régióközponti elsőfokú bírósági szervezetnek a magyar jogtörténetben nincsenek hagyományai, e szervezeti felépítés a létrehozandó elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakításához vezető első lépcsőfok volt, azonban – egyelőre – a szervezetrendszer működésére még várni kell.

2. A Kp. 13. § (3) bekezdésében rögzített speciális illetékességi szabály vonatkozásában a „lovon fordítva ülés” esetéről beszélhetünk. A fenti illetékességi rendelkezés – az Alkotmánybíróság 3243/2018. (VII. 11.). számú határozatának terminológiájával élve – a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, vegyes megoldása. Az Alkotmánybíróság elismerte fenti határozatában, hogy az érintett számára több utazással járhat ez az illetékességi megoldás, de ugyanilyen teher jelenik meg a kizárólagos illetékességgel eljáró bíróságok kapcsán is, illetve a jogorvoslati és felülvizsgálati

²² Uo. 9. o.

²³ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [44]

eljárásokban is – ha a bíróság tárgyalást tart. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az 1/2017. (I. 17.). számú AB határozat alapján jelen esetben is meg kellett volna állapítani az alaptörvény-ellenességet, mivel a Kp. rendelkezése nem sarkalatos szabály, mégis új bíróságokat hozott létre: a regionális közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. Az ügy előadó alkotmánybírója azonban visszautalt az 1/2017. (I. 17.). számú AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolására, melyben rögzítette, hogy „a hatáskör-koncentráció és a kizárólagos illetékesség önmagában nem tesz egy bíróságot külön-bírósággá, és nem jelenti azt sem, hogy ennek folytán új bíróság jöjjön létre. Más eljárási törvények is ismerik a kizárólagos illetékesség fogalmát, illetve sarkalatoság követelménye nélkül változtatják meg az egyes bíróságok hatáskörét. Az új bíróság létrehozásához nem csak hatáskörök és illetékességi kizárólagosság szükséges, hanem új szervezet, új elnevezés”²⁴. Az alkotmánybíró lehetőséget látott volna mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására is, ugyanis a Bszi. nem szabályozza a formailag nem, de ténylegesen regionális illetékességgel működő bíróságokat, nem tesz különbséget a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Az ügytípusok bíróságok közötti elosztására meg lehet állapítani kizárólagos illetékességet, „a közigazgatási ügyeket általában érintő hatáskörök szinte kizárólagos koncentrálását azonban önmagában csak rövidtávon lehet alkalmazni, hosszú távon helyre kell állítani a szervezetrendszer, hatáskör és illetékesség egyensúlyát, a szervezeti szabályoknak a hatásköri és illetékességi szabályokkal való összhangba hozásával”²⁵.

A más eljárási törvényekben is alkalmazott megoldás, nevezetesen a kizárólagos illetékesség kapcsán azonban elmondható, hogy az ilyen eljárási rendelkezések éppen azt a célt szolgálták, szolgálják, hogy bizonyos, kevésbé elterjedt, vagy egy bizonyos illetékességi területre jellemző ügyek kapcsán biztosítsák a szakszerű és koncentrált ítélezést. Ilyen kizárólagos illetékességet előíró szabály a közigazgatási perekedtől sem idegen, hiszen a régi Pp. 2017. december 31-én hatályos szövege alapján ilyen rendelkezés volt a 327. § (7) bekezdése, valamint (13)-(15) bekezdései. Ezek kapcsán azonban megállapítható, hogy egyrészt korlátozó szabályokat is kialakított a jogalkotó (a 327. § (7) bekezdése alkalmazási körét szűkítette a (12) bekezdés, mely bizonyos esetekben a felperes lakóhelye, székhelye szerinti illetékességet határozta meg), másrészt pedig olyan ügyekre vonatkozott a kizárólagos illetékesség, amelyek földrajzi területtől függtek (határon lefolytatott menekültügyi eljárások), vagy csekély számú ügyet jelentettek (közbeszerzés, védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló törvény szerinti eljárások). Az adott törvényszék székhelyén működő járásbíróság kizárólagos illetékességét határozza meg például a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 16. § c), e), f), g), h), i), j), l) és n) pontja, melyek esetében megállapítható, hogy egyrészt ezen ügyekben is „megyén belül” marad az adós végrehajtási ügye, másrészt pedig ezen ügyek kizárólag valamilyen EK rendelettel, vagy EU rendelettel, illetve külföldi határozat végrehajtásával kapcsolatosak, s ebből következően csekély számúak. A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény is hasonló megoldásokat alkalmaz a külföldi határozatok elismerése kapcsán. Összességében tehát a kizárólagos illetékesség alkalmazása kapcsán megállapítható, hogy a magyar jogalkotó csak olyan esetekben nyúl ilyen megoldáshoz, amikor az ügyek csekély száma és speciális jellege, illetve amikor valamilyen területi jellegzetesség indokolja. A közigazgatási ügyek legnagyobb részének bizonyos közigazgatási és munkaügyi bíróságokra történő telepítése a fentiek alapján ellentmond a magyar jogtörténeti hagyományoknak, ami – ahogyan már hangsúlyoztuk – csak akkor tanácsos, ha maga a hagyomány rossz vagy azzá vált, vagy ha fontosabb okok más megoldást javasolnak. Az alkotmánybírói érvelés szerint is kizárólag rövid távon alkalmazható e megoldás, s az elkülönült közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének határozatlan időre történő eltolása is azt indokolná, hogy a Kp. 13.

²⁴ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, Párhuzamos indokolás [82]

²⁵ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Párhuzamos indokolás [51]

§ (3) bekezdésében foglaltakat végleg törölni kellene a magyar jogrendszerből, vagy az egyéb illetékességi és hatásköri előírásokat összhangba kell hozni vele.

3. Az időről-időre napvilágot látó „jogalkotási pletykák” alapján valószínűsíthető a közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása, s a fellebbezések kivezetése a rendszerből. Ennek következménye nem látható előre. Nincs kizárva, hogy ebben az esetben nagyságrendekkel nagyobb ügymennyiség kerülne a közigazgatási és munkaügyi bíróságok elé.

Amennyiben a közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása azt hozza magával, hogy a tömegesen előforduló ügyek maradnának a járási hivatalok szintjén (azon okból kifolyólag, hogy az ügyfelekhez minél közelebb intézzék őket), míg a ritkábban előforduló, nagyobb jelentőségű ügyek a kormányhivatal szintjén, akkor még inkább indokoltnak tűnik a közigazgatási illetékesség és a közigazgatási bírói illetékesség összehangolása: értelmetlen lenne a közigazgatási szinten az ügyfelekhez közeli, járási hivatali szinten lévő ügyek kapcsán egy távoli bíróság illetékességét megállapítani, hiszen az ügyfélközpontság így a kvázi másodfok szerepét betöltő bíróság esetében indokolatlan „gellert” kapna. Célszerűnek tűnne a fent vázolt elképzelés megvalósulása esetén a járási hivatalokhoz tartozó közigazgatási perek esetében a polgárokhoz közeli bíróság kijelölése: akár a jelenlegi közigazgatási és munkaügyi bíróságok, akár a fent írt kirendeltségek, ítélkezési helyek, míg a kormányhivatali szintű ügyek esetében elképzelhető lenne a kiemelt vagy központi bíróság illetékessége – a magas szakmai színvonalú ítélkezés érdekében.

4. A tényállás tisztázása kapcsán a bírósági eljárásban felmerülhet a tanúk kihallgatása, illetve helyszíni tárgyalás tartása. Ezzel kapcsolatban szintén nem várható el az, hogy a tanúk nagy távolságokat utazzanak, hogy teljesítsék állampolgári kötelezettségüket. Az ilyen esetekben egy megyei vagy polgárhoz közeli szinten szervezett bíróság jobban meg tudná oldani a fent részletezett eljárás cselekményeket, s a tanúknak sem kellene egy másik megyében lévő bíróságra utazniuk, hogy például a szomszédos épület kapcsán tanúvallomást tegyenek. Természetesen az előző pontban kifejtettek a tanúk esetében is irányadók.

5. Az egyenlő bánásmód fényében magyarázatot igénylő kettősség figyelhető meg az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kapcsán a polgári-büntető ügyek és a közigazgatási ügyek kapcsán. Előbbi esetben a bíróságot minél közelebb kívánják hozni az állampolgárokhoz, utóbbi esetben pedig egyre távolabb kerül a polgároktól. Láttuk már, hogy a szakosodás különböző igényeket támaszt egyrészt a polgári, büntető bíróval, másrészt a közigazgatási bíróval szemben. Kérdéses azonban, hogy ezek a jogterületi különbségek elegendő súlyúak-e ahhoz, hogy a bírósági szervezetben megnyilvánuló egymással ellentétes tendenciákat igazoljanak. Véleményem szerint az ilyen kettősség egyáltalán nem megfelelő a jogkereső közönségnek: az egyik ügyében a bíróság ott van a közelében, a másik ügyében pedig egy másik megyébe kell utaznia, hogy előadhassa álláspontját a bíróság előtt. Megfontolandó érveket tartalmaz az OBH Elnökének 2019. március 22. napján a Kaposvári Jogi Beszélgetések című konferencián tartott előadása, amelynek második részében arra keresi a választ, mi szükség van a digitalizáció korában a kis bíróságokra. Álláspontja szerint „a bíróság ugyanis kulturális tér is. Egyrészt növeli a település és a régió presztízsét és megtartó erejét. Másrészt a bíróságokon nemcsak a szoros értelemben vett ítélkezés zajlik, hanem a bírósági közvetítéstől az ügyfélsegítő tanácsadason át számos olyan tevékenység is folyik, ami nem a klasszikus értelemben vett „pereskedéshez” kapcsolódik. Ez pedig sokkal inkább kultúra és hagyomány kérdése, mint hatékonyságé. Igen, a bíróság a magyar kultúra színtere is. Ilyen módon – Klebersberg gondolatához csatlakozva – a bíróságok a magyar honvédelmezői”²⁶. A fentiekből elegendő csak a bírósági közvetítést kiemelni, amelynek alkalmazását a Kp. már a közigazgatási perekben is lehetővé teszi. Ebből a szempontból is

²⁶ Az OBH Elnökének beszéde a 2019. március 22. napján megrendezett Kaposvári Jogi Beszélgetések c. konferencián.

észszerűtlen több megyén átívelő utazást lefolytatnia azoknak az ügyfeleknek, akik úgy gondolják, hogy jogvitájuk bírósági közvetítés segítségével is véglegesen rendezhető.

6. A regionális közigazgatási bíróságok létrehozásával kapcsolatban több esetben is felmerült a szakosodás és a szakmai műhely, mint célkitűzés. Álláspontom szerint a közigazgatási (és munkaügyi) bírók esetében a szakmai műhelyt a 2013. január 1-jével működő regionális kollégiumok jelentik, melyek kapcsán tényleg nem túlzó a sikertörténet kifejezés használata. A két ügyszak a törvényszéki polgári kollégium keretében mindvégig „megtűrteként” működött, a közigazgatási és munkaügyi bírók csekély létszámuk miatt maguk között beszélhettek csak meg jogalkalmazási problémáikat. A regionális kollégium keretében azonban több megye azonos ügyszakban ítélező bírái vitathatták meg egy-egy jogalkalmazási kérdés kapcsán álláspontjukat, s a kollégiumi üléseken – pezsgő szakmai vitákat követően – elfogadott állásfoglalások, álláspontok megfelelően szolgálták az egységes jogalkalmazás követelményét.

A szakosodás kapcsán pedig saját tapasztalataim alapján állíthatom, hogy a régióközponti bíróságokon nem alakult ki a szakbírók rendszere, a bírók a közigazgatási ügyfajták teljes körét illetően eljárnak. Szakosodás nem is alakulhat ki, hiszen eltérő mennyiségű ügy érkezik egy-egy közigazgatási ügyfajtában: adóperek meglehetősen gyakoriak, míg a környezetvédelmi tárgyú ügyérkezés csekélynek tekinthető. A közigazgatási bírónak elsősorban nem az adott közigazgatási szakterülethez kell értenie, hanem az eljárási törvény megfelelő alkalmazásához. A magyar közigazgatási bíró a kapcsolódó anyagi jogszabályokat pedig ügyenként tekinti át, a vonatkozó bírói gyakorlattal együtt. A közigazgatási bíróként eltöltött évek számával pedig óhatatlanul kialakul egyfajta „rutin” a különböző közigazgatási ügyfajták kapcsán – ez az a tapasztalati tudás, amely megőrzésre érdemes a közigazgatási bíráskodás bármilyen szintű megváltoztatása esetén.

7. A regionális közigazgatási bíróságok mellett lándzsát török egyik érve az, hogy a közigazgatási perekben a tárgyaláson kívüli elbírálás a főszabály. A gyakorlatban azonban ez az elv kevésbé érvényesül, a peres ügyek jelentős részében tárgyaláson születik meg az ítélet, vagy az eljárást befejező egyéb határozat. Amennyiben a közigazgatási jogorvoslati fórum akként módosul, hogy az elsőfokú közigazgatási szervi döntések ellen – fellebbezés hiányában – egyből a bírósághoz lehet fordulni, elvárható, hogy kiemelt szerepe lesz a tényállás tisztázásának, s ily módon a bizonyításnak, mely önmagában máris kizárja a tárgyaláson kívüli elbírálás lehetőségét. A tárgyalási elv korlátozása az Alkotmánybíróság gyakorlatában is csak kivételesen megengedett lehetőség. Álláspontom szerint a felek közötti iratváltás inkább a per észszerű időn belüli lezárását késlelteti, a bíróságnak a tárgyaláson szükséges tisztáznia a perbeli álláspontokat, a petitumokat, s lehetőség szerint egy tárgyaláson eldönteni az ügyet. A tárgyaláson való megjelenést azonban egyenlő feltételek mellett kell biztosítani valamennyi perbeli szereplőnek. Az alperesi közigazgatási szervnek nyilván könnyebb eljutnia bármely bíróságra, mint az apparátussal, szolgálati gépjárművel nem rendelkező magánszemélynek.

8. Amennyiben elfogadnánk a regionális közigazgatási bíróságok létjogosultságát, akkor is indokolt lehet az ítélezési helyek (kirendeltségek) intézményének bevezetése az állampolgárok közelségét leginkább érintő, gyakran előforduló közigazgatási ügyek tekintetében. Ezek az ügyek megítélésem szerint az alábbiak (a teljesség igénye nélkül, hiszen a közigazgatási anyagi jog sűrűn változik): a Kp. jelenlegi 13. § (4) bekezdésében felsorolt ügyek, ingatlanhoz kapcsolatos perek (építési, építésfelügyeleti, ingatlan-nyilvántartási, földforgalmi, kisajátítási, mezőgazdasági támogatással kapcsolatos ügyek), gyámhatósági közigazgatási cselekményekkel kapcsolatos perek (védelemben vétellel, kapcsolattartással, szülői felügyeleti joggal, örökbefogadással, gyermekvédelmi ellátásokkal, családba fogadással, ideiglenes hatályú elhelyezéssel, nevelésbe vétellel, gondnoksággal kapcsolatos ügyek), adóperek, közlekedési bíróságokkal kapcsolatos perek, helyi önkormányzatok

közösségi együttélés alapvető szabályait tartalmazó rendeletei alapján indult perek, kereskedelmi törvénnyel kapcsolatos perek (pl.: üzlet nyitvatartásának korlátozása), kötelező védőoltással kapcsolatos eljárások, súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeivel kapcsolatos perek, adó-visszatérítési támogatással és családok otthonderemtési kedvezményével kapcsolatos perek, közterület-használati díjjal kapcsolatos perek, növényvédelmi bírsággal kapcsolatos perek (pl.: parlagfű bírság), tanulói, hallgatói jogviszonnyal kapcsolatos perek, jogosulatlan halászattal kapcsolatos perek, stb. A fenti perek egy része kifejezetten ingatlant érint, melynek kapcsán indokolatlan egy másik megyében lévő bíróság előtt pereskedni, másrészt pedig a felperesek személyi körülményei, (pl.: egy kapcsolattartási ügyben a felperes és az érdekelt – azaz általában a szülők – megjelennek a tárgyaláson és előadják érveiket, így e pertípus más megyében működő bíróság előtti tárgyalása indokolatlan akadályokat gördít e magánszemélyek útjába) miatt lehet célszerű a „helyben tartásuk”.

A fent felsorolt perek kapcsán az is elmondható, hogy speciális, régióközpontban koncentrálódó szaktudást sem igényelnek, hiszen mondhatni tömegesen fordulnak elő, egy közigazgatási bírónak „értenie kell” hozzájuk. Ráadásul az ügyszámok dekoncentrált bírósági hálózat tesznek lehetővé, azaz az ilyen ügyekkel foglalkozó dekoncentrált bíróságok nem lesznek egy bíróból álló „törpebíróóságok”. Más megítélés alá esnek például a környezetvédelmi, jövedéki ügyek, melyek csekély számuk és a reájuk vonatkozó különleges és bonyolult jogszabályi rendelkezések folytán indokolhatnak bizonyos fokú szakmai specifikációt. Más kérdés, hogy ez a megyénként szervezett közigazgatási (közigazgatási és munkaügyi) bíróságok esetén is megvalósulhat. Ebben az esetben azonban egyértelműen elképzelhető akár az országos illetékességgel rendelkező bíróságon történő szakosodás is.

IV. Összegzés

Tanulmányomban áttekintettem a polgárközeli közigazgatási bíráskodás kapcsán egymással összeecsapó érveket és ellenérveket, részletesen megvizsgálva ezeket. Úgy vélem, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek kialakítása előtt a jogalkotónak is fel kell tennie ezeket a kérdéseket, s mélyreható elemzések elvégzését követően lesz csak abban a helyzetben, hogy mind a jogkereső közönség, mind a közigazgatási bírói kar számára kielégítő megoldásra jusson.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a közigazgatási bíróságok jövőbeni működésének igazodnia kell a közigazgatási ügytípusok illetékességi területéhez: amennyiben a jogalkotónak az a szándéka, hogy bizonyos ügytípusok járási hivatali szinten maradjanak, s a fellebbezés lehetősége kizárt, akkor a bírói útnak is ehhez kell igazodnia, azaz az ügyfélhez közel kell megszervezni a bírói fórumokat – akár ítélezési helyek, kirendeltségek útján. Azokban az ügytípusokban pedig, amelyek kormányhivatali szinten intéződnek, mert ritkábbak vagy nagyobb jelentőségűek, a bíróság is lehet „távol” az ügyféltől.

Amennyiben a közigazgatási ügyek megoszlása nem a fent vázoltak szerint történik a járási hivatalok és a kormányhivatalok között, akkor is indokolt elkészíteni egy „ügy-katasztert”, amely áttekintést nyújt azokról az ügytípusokról, amelyek indokolják valami miatt a polgárközeli ügyintézés – akár az ügyfél személye, vagy az érintett ingatlan, vagy tevékenység miatt. El kell gondolkodni azon is, hogy mely ügytípusok idegenek a közigazgatási bírói hatáskörtől és attitűdtől, s melyek esetében indokolt az általános hatáskörű, vagy a munkaügyi bírósághoz telepítés.

Mérlegelni kell, melyek azok az ügytípusok, amelyek esetében indokolt akár az országos illetékességű bíróságon történő szakosodás, s melyek azok az ügyek, ahol a magas szakmai színvonalon történő ítélezés biztosítása nem indokolja a szaktbírók, szaktanácsok kialakítását.

Érdekes, a jelenlegi magyar realitások talaján állva azonban némileg utópisztikusnak tűnő felvetés a közigazgatási bírói hálózat közlekedési realitásokhoz igazodó kialakítása, ehhez azonban a jelenlegi megye-rendszer felülvizsgálata is szükséges lenne, mely feladat elvégzése jelenleg nem szerepel a jogi-politikai aktualitások között.

A közigazgatási jogorvoslat átalakítása (fellebbezés kivezetése) hatással van a közigazgatási bírósági szervezetre is, hiszen a tényállás felderítése egyre több peres ügyben „csúszna át” a bírósági szintre – ez esetlegesen több helyszíni szemlével, tanúkihallgatással jár. Ez a változás is indokoltá teheti a közigazgatási bíróságok ügyfélhez (és tanúkhöz, helyszínhez) közeli telepítését.

A fenti kérdések feltétele és megválaszolása után lesz a jogalkotó abban a helyzetben, hogy döntést hozzon arról: szükség van-e, s milyen mértékben a polgárközeli közigazgatás bírászkodásra, s ha igen, akkor milyen módon, formában, szervezeti keretek között biztosítja a közigazgatási bírászkodás ügyfélközelségét.

A polgári perrendtartás egyes kérdései a gyakorlati tapasztalatok alapján

I. Bevezető

Az új polgári perrendtartás hatályba lépése óta elmúlt két év rávilágított arra, hogy a törvény nem megfelelő alkalmazása, annak hiányos ismerete illetve az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói magtartás nem azt eredményezte, hogy a jogviták más szervezett „szinteken” oldódnak meg, hanem valójában a jog által biztosított jogok illetve kötelezettségek kikényszerítése elhúzódik vagy elmarad és így a felek közötti békés vitarendezés sem valósul meg. Az új Polgári perrendtartással kapcsolatban elhamarkodott lenne azt állítani, hogy az nem megfelelő, a kor követelményeit nem tudja teljesíteni. Egyes hírekkel illetve álláspontokkal szemben az én véleményem az, hogy az új polgári perrendtartás egy megfelelő a kor követelményeit eleget tevő törvény, amely azonban – mint minden más új jogszabály – bizonyos hiányosságokkal küszködik, továbbá a jogalkalmazók részére ismeretlen és így annak negatív tulajdonságai kerülnek először a törvénykönyvet használók figyelmébe.

Kutatásom során választ keresek arra, hogy amennyiben a bíróságokhoz beérkezett és „ténylegesen” lefolytatott ügyek ezt igazolják, akkor miért csökkent drasztikusan a polgári peres ügyek száma. Azt a jogalkotó által alkalmazott eszközökkel pozitívan lehet-e befolyásolni, illetve meg van-e az a rendszer, ami esetlegesen a bírósági eljárásból kiesett jogviták eldöntését – az igazságszolgáltatást – meg tudja valósítani. A kutatás során felhasználtam az eddig megjelent tudományos műveket továbbá a Pécsi Járásbíróság, Pécsi Törvényszék illetve a Pécsi Ítéletábrla részemre átadott írásos anyagait.

A kutatási tervben vállalást tettem arra, hogy az alábbi területeket körbejárom illetve konklúziót esetlegesen de lege ferenda javaslatot teszek:

- bírósági attitűd a polgári perrendtartáshoz kapcsolódóan
- ügyvédi magatartás a törvény alkalmazásával kapcsolatban
- a bírói úthoz való jog problematikája
- a jogorvoslathoz való jog az új polgári perrendben
- az eljárást megindító beadványok „formalizmusa” – hiánypótlása
- az egyes problémák egymással való viszonya, ok-okozati összefüggései

Ezen csoportok nem kezelhetők külön, így jelen tanulmányban az egyes fejezetek címe nem követi a kutatás területeinek címét, tekintettel arra, hogy az új polgári perrendtartás egyes intézményei elhelyezkedésének sorrendjében kívánom bemutatni az egyes problematikus területeket.

II. A bíróság közrehatása, anyagi pervezetése

Az új Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) 6. § - amely a bíróság közrehatásának alapelvét tartalmazza – az alábbiakat mondja ki:

„A bíróság a perkoncentráció érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.” A Pp. ezen alapelve szoros kapcsolatban áll az anyagi pervezetéssel, hiszen valójában a bíróság, ennek az aktív magatartást elváró törvényi kötelezettségnek – véleményem szerint – kizárólag az anyagi pervezetés megfelelő alkalmazásával tud eleget tenni. A Pp. hagyatkozik más európai országok polgári perrendtartásának előzményeire. Kijelenthető, hogy valamennyi európai polgári eljárásjogban a bírók aktív közreműködése a per során elvárt, annak intenzitásában figyelhető meg eltérés. A svájci, horvát vagy például a

szlovén polgári perrendtartás is alapvető szinten szabályozza a bíróság közrehatását a per során.

A német polgári perrendtartás (a továbbiakban: dZPO) 2001. évi novellája állapította meg konkrét kötelezettségeket a bíróságra az anyagi pervezetés körében, amelynek célja a bíróság feladatainak kihangsúlyozása a joganyag ténybeli és jogi megvitatásával kapcsolatban. A 2001. évi német reform kulcsszava volt a bíróság „útmutatói és közrehatási” kötelezettsége. A dZPO 139. § (1) bekezdése szerint „a bíróság – amennyiben szükséges – a tény- és jogviszonyt ténybeli és jogi szempontból megtárgyalja a felekkel és kérdéseket tesz fel. A bíróság közrehat annak érdekében, hogy a felek minden lényeges tényről időben és teljes körűen nyilatkozzanak, különösen a hivatkozott tényekre vonatkozó elégtelen adatokat egészítsék ki, a bizonyítási eszközöket jelöljék meg és a célszerű kérelmeket terjesszék elő.” Ezt megelőzően már a német Pp. 1976. évi novellája is előírta újabb kötelezettségeket a bíróságra. Az előkészítő intézkedéseket a bíróságnak kellő időben kell megtennie, és az eljárás során mindvégig oda kell hatnia, hogy a felek is kellő időben és a szükséges terjedelemben tegyék meg nyilatkozataikat. [dZPO 273. § (1) bek.]¹

Az osztrák Pp. (öZPO) 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék, vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközeiket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat kiegészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek.” A svájci polgári perrendtartás 56. §-a, a „Bíróság feltárási (tisztázási) kötelezettsége” c. alatt előírja, hogy, „ha a fél kérelme homályos, ellentmondásos, vagy nyilvánvalóan hiányos, a bíróság megfelelő kérdések felhozásával lehetőséget ad a félnek a kérelem tisztázására, vagy kiegészítésére”.²

Ahogy már említettem a bíróság közrehatási kötelezettségének a megfelelő anyagi pervezetéssel tud eleget tenni. Fontos kiemelni, hogy a peres eljárás során a szükségszerű és célszerű anyagi pervezetés határait igen nehéz megtalálni, hiszen az eljáró bíróságnak egyensúlyozni kell közöttük, hogy ne prejudikáljon azonban az anyagi pervezetés körében a feleket megfelelően tájékoztassa. Amennyiben valamelyik irányban a bíróság átlépi a képzeletbeli határvonalat, az megalapozhatja a döntés szabályszerűtlenségét. A jogirodalom az anyagi pervezetést három csoportra bontotta fel a német eljárásjogi előzmények alapján.

Az első az úgynevezett tisztázó funkció, amely által a fél nyilatkozatának pontos jelentése, tartalma meghatározható. Ez vonatkozik mind a tényállításokra, mind a kereseti és egyéb eljárásbeli kérelmekre, azok pontosítását, világosabbá, érthetőbbé tételét, a szóbeli és írásbeli nyilatkozatok közötti eltérés tisztázását jelentik. A tisztázó funkció körébe tartozik a fél által használt jogi fogalmak valódi tartalmának megállapítása is. A felek gyakran használnak olyan jogi kifejezéseket minősítéseket, amelyek ténybeli alapjait nem adják elő sem szóban, sem pedig írásban. A tisztázási funkcióhoz kapcsolódik a második csoport, amely valójában következménye a tisztázó funkciónak. Ez a csoport a transzformációs funkció, amely azzal írható le, hogy a bíróság a fél nyilatkozatait az anyagi pervezetés eszközeivel vezeti át a laikus szférából az eljárás szakszerű világába, például a szakszerű kérelem előterjesztésére való ösztönzéssel. A bíróság az iránt gondoskodik, hogy a fél által nem a jogász fogalomvilágnak megfelelő szóhasználatot áttranszplantálja és az így megfogalmazott akarata a félnek szakszerű-perszerű kifejezést kapjon. Ehhez a funkcióhoz kapcsolódik az értelmezési-megértési funkciója. Ez a funkció abból ered, hogy a bíróságnak kötelessége a felekkel a jogvitát tényállásbeli és jogi szempontból megvitatni és kérdéseket intézni, amennyiben ez

¹ Kengyel Miklós: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 141. o.

² Wopera Zsuzsa: Az új Polgári Perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban, In: Advocat 2017/különszám, 3. o.

egyébként a tisztázási kötelezettségből nem is következett volna. Ezáltal a per korai szakaszában tisztázható a bíróság és a felek közt, hogy a perben mi az, ami jelentőséggel bír.³

Az anyagi pervezetés körében a bíróság a feleket kérdezheti, nyilatkozattételre felhívhatja őket illetve tájékoztatást adhat a részükre. Az anyagi pervezetéssel kapcsolatban több kérdés illetve gyakorlati probléma is felmerült, amelyekre a CKOT és az új Pp. Konzultációs Testület is kereste a választ. Az egyik ilyen problémakör, amikor a fél és jogi képviselőjének nyilatkozatai ellentétesek egymással. Ekkor merül fel az a kérdés, hogy szükséges-e a felet a bíróságnak tájékoztatni avagy sem.

Amikor a perfelvételi tárgyaláson a fél személyes meghallgatása körében előadott – keresetváltoztatásnak minősülő – új tény hatályos tényállítás, akkor nincs szükség a jogi képviselője részéről külön vagy további nyilatkozatra. Ezen indokból nincs a bíróságnak figyelemfelhívási, tájékoztatási kötelezettsége. Ha azonban az új tényállítás és a korábbi tény- vagy jogállítás, illetve petitum között nincs összhang, a fél személyes meghallgatása során tett nyilatkozata miatt nyilatkozatai ellentmondóvá válnak, a bíróság az anyagi pervezetés körében közrehat abban, hogy a jogi képviselő a keresetváltoztatás hibáját kijavítsa, az ellentmondást megszüntesse.⁴ A Pp. 111. §-a alapján kizárólag a jogi képviselő nélkül eljáró felet kell az eljárási jogokról és kötelezettségekről tájékoztatni, amelynek nem lehet anyagi jogi szempontból releváns tartalma. A Pp. 237. § (1) bekezdése alapján viszont – a Pp. 237. § (3) bekezdése szerinti korlátok között – a bíróság anyagi pervezetést végez, ha a fél és a jogi képviselő perfelvételi nyilatkozata ellentmondásos. Az anyagi pervezetési tevékenység tárgya alapvetően a felek által a kereset és a védekezés körében előterjesztett jogállítások, tényállítások, kérelmek, mindezekre vonatkozó kölcsönös vitató nyilatkozatok, bizonyítékok és indítványok, ideértve ezek értékelését is.⁵

Kérdésként merülhet fel, hogy a gyakorlatban, hogyan is tehet eleget a bíróság az anyagi pervezetés követelményének, amennyiben ilyen ellentmondás figyelhető meg a fél és képviselője között. Erre a válasz lehet az, hogy a Pp.237. § (1) bekezdésének megfelelő anyagi pervezetéssel meg kell kísérelni feloldani az ellentétet. Ehhez az adott ügy sajátosságaihoz igazodva mind a kérdésfeltevés, mind a figyelemfelhívás, illetve tájékoztatás alkalmas eszköz lehet. Érdeemes lehet rákérdezni arra, hogy az egymással kizáró viszonyban nem álló régi és új tényállítások közül melyikre kíván elsődlegesen hivatkozni a fél illetve a jogi képviselője.⁶

Az anyagi pervezetéssel kapcsolatban fontos kitétel, hogy ne terjedjen túl olyan kérdésekre, amelyek már az anyagi jogi jogosultságokat érintik, mivel ha ezt megtenné a bíróság, akkor valójában a fegyveregyenlőség elvét sértené meg és így az eljárás során prejudikálna. Ezen álláspontot támasztja alá, hogy az anyagi pervezetésnek nem feladata valamennyi lehetséges, de nem érvényesített igény felderítése, az ehhez szükséges bizonyítékok felkutatása. A bíróság aktivitása nem terjedhet ki elő nem terjesztett igényekről való tájékoztatásra, új tények, új szempontok perbe vezetésére. Az anyagi pervezetés nem jelent általános tájékoztatási kötelezettséget, szerepe csupán arra korlátozódik, hogy a felek tényállításait, nyilatkozatait tisztázza és konkretizálja, adott esetben alkalmat adjon a kiegészítésre.⁷ További kérdésként merül fel a Pp. 237. § (3) bekezdésének a) pontja amikor a bíróság az adott jogszabályt eltérően értelmezi a felektől. Ezt az eltérést itt nem a jogi képviselő és fél közötti jogértelmezési különbségnek kell tekinteni, hanem az ellenérdekű felek közötti és a felek valamint a bíróság közötti jogértelmezési problémának kell tekinteni. A legélesebben tehát az a kérdés vetődött fel, hogy téves jogalap (jogcím) megjelölése esetén

³ Ébner Vilmos: Az anyagi pervezetés és az eljárási alapelvek kapcsolata. Kézirat, Székesfehérvár, 2015. 9-10. o.

⁴ Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 76. szám

⁵ Új Pp. Konzultációs Testület 76. számú állásfoglalás Indokolása

⁶ Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

⁷ PJD2019. 32.

van-e egyáltalán anyagi pervezetési feladata a bírónak. Ilyen esetekben a bírói közrehatást szükségesnek tartja mindkét rendelkezésre álló Pp. kommentár (HVG-ORAC, Wopera-féle), más-más megoldási javaslattal.⁸ Álláspontom szerint a kommentárokból fellelhető iránymutatás nem megfelelő, hiszen amennyiben a bíróság rámutat arra, hogy a tényállítás illetve a jogcím között nincs összefüggés, úgy már prejudikál. Továbbá a jogi képviselővel eljáró fél esetén a korábbi Pp. illetve az új Pp. alapelvei, szemlélete sem az irányba mutat, hogy a bíróságnak kötelessége lenne a fél eljárásban elkövetett anyagi jogszabályokkal kapcsolatos hibáit kijavítani. A Pp. – álláspontom szerint – erősíteni kívánta a felek felelősségét a peres eljárásban megtett nyilatkozataikkal (kereset, ellenkérelem, válaszirat, viszontválasz, stb.) kapcsolatban, azonban ha a bíróság az anyagi pervezetés során a felek által elkövetett hibákra rámutat, úgy valójában a „felek kezét megfogva” vezeti őket és így semmifajta felelősségük nem lesz a feleknek, hiszen a bíróság az esetleges hibáikat kijavítja az anyagi pervezetés során.

A Pp. 370. § (4) bekezdése szerint: *„Ha a másodfokú bíróság az ügygel kapcsolatos, az elsőfokú bíróságtól eltérő anyagi jogi álláspontjának következményeként azt állapítja meg, hogy az elsőfokú bíróság által végzett anyagi pervezetés az érintett kérdéshez kapcsolódóan nem volt megfelelő, ezt a felek tudomására hozza és a fellebbező fél kérelmére veszi figyelembe. Ilyen esetben a másodfokú bíróság a továbbiakban a 369. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint jár el.”*

Ezen jogszabályhellyel kapcsolatos kérdés az, hogy a másodfokú bíróságnak minden észlelt hibáról tájékoztatnia kell-e a feleket. Ennek azért van jelentősége, mert a (4) bekezdés a 370. § (1) bekezdés rendelkezéséhez képest – mely szerint a másodfokú bíróság felülbírálati jogkörét a fő szabály alapján a fellebbezési kérelem, a csatlakozó fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között gyakorolja – kivételt jelent. Ez felveti azt a kérdést, hogy az elsőfokú eljárásban elkövetett, a felülbírálati jogkörön egyébként túlmutató minden, a másodfokú bíróság által észlelt anyagi pervezetési hibáról tájékoztatnia kell-e a feleket vagy sem. A másodfokú bíróságnak a Pp. 370. § (4) bekezdéséből fakadó kötelessége, hogy a saját anyagi jogi álláspontját akár a fellebbező fél anyagi jogi hivatkozásain túl is érvényre juttassa a 369. § (4) bekezdése szerint, ez csak akkor lehetséges, ha az anyagi pervezetés szükségessége az elsőfokú eljárásban a Pp. 237. § valamelyik rendelkezése folytán előállt. Ennek hiányában hibás anyagi pervezetésről sem beszélhetünk. Így hiába nem ért egyet a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság anyagi jogi minősítésével vagy a bizonyítás eredményének a Pp. 279. § szerinti mérlegelésével, ezeket a hibákat erre irányuló fellebbezés hiányában a Pp. 370. § (1) bekezdéséből eredő korlát miatt nem veheti figyelembe, tehát a saját anyagi pervezetését sem végezheti el. Ha viszont az anyagi pervezetés elmaradt, holott helye lett volna, vagy azt nem megfelelően gyakorolta az elsőfokú bíróság, a Pp. 370. § (1) bekezdésének korlátjával szemben a (4) bekezdésből fakadó „hivatalbólóság” akkor is érvényesül, ha a fél pl. eljárási szabálysértésre hivatkozott a fellebbezésében. Meg kell jegyeznünk még azt, hogy fontos „szem előtt tartania” a másodfokú bíróságnak azt a „kíváncságot”, miszerint a figyelemfelhívása ne terjedjen túl az ügy eldöntése szempontjából releváns tényekhez, az ezekhez kapcsolódó jogállításhoz (jogi érveléshez) és az érvényesített igényhez fűződő anyagi pervezetési hiba észlelésén.⁹

A másodfokú bíróság felülbírálati jogkörével kapcsolatos további kérdés, hogy amennyiben az elsőfokú bíróság nem megfelelő anyagi pervezetését észleli, akkor ennek mi a hibának mi lesz a jogi sorsa. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság döntését hatályon kívül helyezi vagy saját eljárásban az anyagi pervezetést lefolytatja és annak megfelelően hoz új döntést. A válaszhoz a Pp. 384. §-ának a rendelkezéseit kell megvizsgálni. A fő szabály az, hogy az anyagi pervezetési hiba kiküszöbölésével érdemi döntés meghozatalára kerül sor a

⁸ Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

⁹ Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

Pp. 384. § (1) bekezdése és a (2) bekezdés a) pontja alapján. Az 1952. évi Pp. 3. § (3) bekezdéséhez kapcsolódóan az 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény, valamint a Pécsi Ítéltábla Gf.IV.007/2019/8. szám alatt meghozott ítélete alapján azonban elvi lehetőség van arra, hogy a bíróság a megváltoztatás mellett másfajta döntést hozzon. Ez utóbbiban a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet a fél fellebbezése alapján az anyagi pervezetés helyességének szempontjából is felülbírálta, és bár a per tárgyát képező egyik szerződés kapcsán a Pp. 237. § (2) bekezdése alapján a bizonyítás tárgyában adott tájékoztatása az elsőfokú bíróságnak részben téves volt, ez mégsem hatott ki az ügy érdemére. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét fellebbezett részében helybenhagyta. A PK Vélemény illetve a bírósági döntés alapján kijelenthető hogy kivételesen, de sor kerülhet az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére is a Pp. 384. § (2) bekezdés b) pontja szerint, amelynek esetköre alapvetően a Pp. 381. §-ban írt feltételek fennálltával egyezik meg.¹⁰

III. A tárgyaláson teljesítendő eljárési cselekmények problematikája az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban

A Pp. egyik jelentős újítása, hogy a gazdálkodó szervezetek, ügyvédek, ügyvédi irodák illetve az E-ügyintézési törvény 9. § (1) bekezdésében meghatározott személyek kötelesek a bírósággal elektronikusan kapcsolatot tartani. Az informatikai fejlesztés folyamatában létrejött az ügyfélkapu illetve a cégkapu. Ezzel kapcsolatosan pedig kérdésként merült fel, hogy amennyiben a gazdálkodó szervezet, ügyvéd vagy ügyvédi iroda nem a cégkapuján keresztül küldi meg az elektronikus iratot, akkor vajon sérti-e a Pp. illetve az E-ügyintézési törvény rendelkezéseit. Jogszabály nem írja elő, hogy a gazdálkodó szervezet csak cégkapu használatával nyújthatja be a bíróságra a feltételeknek egyébként mindenben megfelelő beadványát. Jogszabály kötelező rendelkezésének hiányában pedig a cégkapu használata a jogszabályok által meghatározott elektronikus benyújtási módnak nem része, szabályszerű benyújtás teljesüléséhez nem kell vizsgálni a bíróságnak azt, hogy mely tárhelyről érkezett a beadvány.¹¹⁻¹²

Az elektronikus kapcsolattartással összefüggő kérdés merülhet fel a tárgyaláson teljesítendő cselekményekkel, valamint a jogi képviselő meghatalmazásának kapcsolatban is.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (E-ügyintézési tv.) a jogalkotó – a törvény preambulumból kitűnően – az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedése, az eljárások gyorsítása, az adminisztratív

¹⁰ Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

¹¹ BDT2019. 4104.

¹² BDT2019. 4104. számú döntés Indokolásának releváns rendelkezése: A fentiekből következőn a beadvány elektronikus úton történő szabályszerű benyújtásának nem feltétele, hogy a beadványt az ügyfelet képviselő ügyvédi iroda a saját cégkapuján keresztül küldje el a bíróságnak. Az elsőfokú bíróság által hivatkozott E-ügyintézési törvény 14. § (1) bekezdése csupán azt rögzíti, hogy cégkapu a gazdálkodó szervezet ügyfél elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége, míg a Vhr. 89. § (1) bekezdése ezt pontosítja, e szerint pedig a cégkapu nem más, mint a kézbesítési szolgáltatáshoz kötődő, biztonságos kézbesítési szolgáltatási címnek minősülő, kijelölt szolgáltató által a gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhely. Az ügyvédi irodának, mint gazdálkodó szervezetnek természetesen kell rendelkeznie cégkapuval, az E-ügyintézési törvény 14. § (1) bekezdése erre vonatkozóan bejelentési kötelezettséget is előír, és miután a gazdálkodó szervezet az E-ügyintézési törvény 9. § (1) bekezdés aa) pontja szerint elektronikus ügyintézésre köteles, a bíróságnak, egyéb hatóságnak az eljárásában az iratokat e tárhelyre kell kézbesítenie. A cégkapu elsődleges funkciója a Vhr. 82. § (1) bekezdése folytán tehát az, hogy a gazdálkodó szervezet számára érkező elektronikus nyilatkozatot átvegye, továbbítsa a címzettnek, tárolja. A Vhr. 89. § (1) bekezdése a cégkaput kifejezetten „kézbesítési szolgáltatási címnek” nevesíti. Az idézett rendelkezések egyike sem írja azonban elő azt, hogy a gazdálkodó szervezet csak e tárhely használatával nyújthatja be a bíróságra az egyébként a fenti feltételeknek mindenben megfelelő beadványát. A cégkapu használata az E-ügyintézési törvényben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott elektronikus benyújtási módnak nem része, ezért a Pp. 608. § (1) bekezdésben foglaltak teljesüléséhez nem kell vizsgálni, hogy mely tárhelyről érkezett a beadvány.

terhek csökkentése érdekében alkotta meg. A törvény rögzíti az elektronikus ügyintézés alapelveit. A 3. § (1) bekezdése az elektronikus ügyintézés az ügyfelet megillető jogként nevesíti, ugyanakkor a felek kötelezettségévé teszi, hogy jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jóhiszeműség, tisztesség és kölcsönös együttműködés követelményének megfelelően járjanak el. A törvény 13. § (1) bekezdése szerint elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát, vagy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Az elektronikus kapcsolattartás az ügyfél és az elektronikus kapcsolattartást biztosító szerv közti kapcsolattartás egyszerűsítését és az eljárások gyorsítását szolgálja, célja, hogy az ügyfélnek a nyilatkozatételhez ne kelljen a hatóság előtt személyesen megjelennie, és a hatósághoz benyújtandó iratát ne kelljen papír alapon postára adnia. Nem lehet célja a törvénynek, hogy a fél helyzetét megnehezítse, ügyintézését bonyolítsa, a bírósági eljárások elhúzódását, a tárgyalások szükségtelen és indokolatlan halasztását eredményezze, ezért minden olyan jogértelmezés, amely ez utóbbi eredményre vezet, ellentétes a törvény preambulumban és alapelveiben rögzítettekkel.¹³ Az E-ügyintézési törvény 8. § (4) bekezdése szerint: „*Nincs helye elektronikus ügyintézésnek olyan eljárási cselekmény esetében, ahol ez nem értelmezhető.*”

A fentiekből következően bármely eljárásban, így a bírósági eljárásban is minden esetben azt kell elsődlegesen eldönteni, hogy az adott eljárási cselekmény esetén az elektronikus kapcsolattartás értelmezhető-e. Ha nem értelmezhető, akkor az elvégzendő perbeli cselekményekre a törvény tárgyi hatálya nem terjed ki, és nem alkalmazhatóak az E-ügyintézési törvényben, annak végrehajtási rendeletében és a Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (Pp.) rögzített, az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezések sem.

A tárgyaláson azonban nem csupán szóbeli nyilatkozatok hangoznak el, sor kerülhet – az eljárási szabályok keretei közt – a fél részéről iratok benyújtására, illetve a bíróság részéről iratok kézbesítésére. A Pp. viszonylag szűk körben nem csak lehetővé, hanem kötelezővé is teszi a félnek az irat csatolását, a bíróságnak pedig a fél részére történő kézbesítést. Kötelező rendelkezést tartalmaz a félre a Pp. 67. §-a, amely előírja, hogy a meghatalmazott köteles az eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első beadványához mellékelni, vagy, ha erre előbb kerül sor, az első bírósági jelentkezése alkalmával az iratokhoz csatolni. Ha tehát a meghatalmazott első ízben a tárgyaláson jelentkezik a bíróságon, meghatalmazását a tárgyaláson csatolnia kell, e kötelezettség pedig csak papír alapon teljesíthető, az „elektronikus irattovábbítás” nem értelmezhető. Felmerülhet a tárgyaláson okirati bizonyíték csatolásának lehetősége és kötelezettsége is. Ha ugyanis a fél a keresetét a perfelvételi tárgyaláson – adott esetben éppen a bíróság anyagi pervezetésének eredményeként – megváltoztatja és a megváltoztatott kereset alapjául okirati bizonyítékokra hivatkozik – ha az a tárgyaláson rendelkezésre áll – csatolnia is kell.¹⁴

Előfordulhat olyan eset is, amikor az irat papír alapú csatolásának tilalma kifejezetten hátrányt okozna a félnek. A Pp. 81. §-a értelmében a jogi képviselővel eljáró fél perköltséget kizárólag költségjegyzék benyújtásával számíthat fel. Ezért lehetőség van arra, hogy a jogi képviselővel eljáró fél a tárgyalás berekesztésére vonatkozó figyelmeztetés után az adott tárgyalási napon felmerült költségeit az általa korábban elektronikus úton beadott nyomtatvány mellékleteként papír alapon is előterjesztheti vagy jegyzőkönyvbe mondhatja.¹⁵

Kifejezetten lehetővé teszi a Pp. a bíróság számára az iratkézbesítést a tárgyaláson a 213. § (4) bekezdésében is, a perfelvételre utóbb alkalmassá vált viszontkereset-levél és beszámítást tartalmazó irat tekintetében, melyek kézbesítése a tárgyaláson szintén csak papír alapon értelmezhető. A tárgyaláson történő iratcsatolás, illetve a bíróság részéről a félnek a

¹³ Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 2/2019. (III. 27.) kollégiumi ajánlás

¹⁴ Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 2/2019. (III. 27.) kollégiumi ajánlás

¹⁵ Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 46. szám

tárgyaláson történő iratkézbesítés tekintetében tehát nem értelmezhető az elektronikus kapcsolattartás, az iratot sem a tárgyalóteremben jelenlévő félnek, sem a bíróságnak nem lehet „elektronikusan továbbítani”, a tárgyaláson történő iratcsatolás és kézbesítés csak papír alapon teljesíthető. Az a jogértelmezés, mely szerint a tárgyalást el kell halasztani pusztán azért, hogy a fél a tárgyaláson rendelkezésre álló meghatalmazást vagy egyéb okiratot elektronikusan nyújtsa be, azaz „továbbítsa”, nem csak az E-ügyintézési törvény, hanem az Alaptörvény 28. §-ában megfogalmazott „józan ész” követelményével és a Pp. Preambulumában megfogalmazott jogalkotói céllal – mely szerint a jogalkotó a Polgári Perrendtartást a polgárok szolgálatát biztosító, a közjónak és a józan észnek megfelelő jogalkalmazás eszméjétől vezérelve alkotta meg – is ellentétes volna. Az elektronikus kapcsolattartás ez esetben nem szolgálná az E-ügyintézési törvényben megfogalmazott célokat: az a kapcsolattartást megkönnyítő eszköz-szerepből céllá s így öncélúvá válna.¹⁶

A Pp. módosításával¹⁷ a fentebb jelzett problémákra a jogalkotó reagált, hiszen a Pp. 605. – s 608. §-t is módosította. A Pp. 605. §. (3) bekezdése az alábbiakra módosul: *Az (1) bekezdés szerinti elektronikus út választása esetén az eljárás folyamán - ideértve az eljárás minden szakaszát és a rendkívüli perorvoslatot is - a fél, illetve képviselője köteles a bírósággal a kapcsolatot elektronikus úton tartani és a bíróság is valamennyi bírósági iratot elektronikusan kézbesít a részére, kivéve a tárgyaláson csatolt vagy kézbesíthető iratot, illetve határozatot.* A Pp. 608. § (1) bekezdése pedig az alábbiak szerint változik meg 2021. január 1. napjától: *Az E-ügyintézési tv. alapján elektronikus úton történő kapcsolattartásra kötelezett minden beadványt kizárólag elektronikusan – az E-ügyintézési tv.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon – nyújthat be a bírósághoz, és a bíróság is elektronikusan kézbesít a részére, kivéve a tárgyaláson csatolt vagy kézbesíthető iratot, illetve határozatot.* Ezzel a módosítással véleményem szerint a jogalkotó kissé lazított a törvény betűin és egyértelművé tette a fentebb már megfogalmazott „józanész” kritériumát. A módosítás által használt a „részére, kivéve a tárgyaláson csatolt vagy kézbesíthető iratot, illetve határozatot” szöveg alapján kijelenthető, hogy már törvényi szinten sem értelmezhető az elektronikus kapcsolattartás bizonyos – iratkézbesítés, meghatalmazás, költségfelszámítás – tárgyalási cselekmények vonatkozásában. Álláspontom szerint a jogalkotó általi módosítás indokolt volt és az a Pp.-t megfelelő a gyakorlat által kimunkált válaszok szerint alakította. Ez a „kicsiny” módosítás az eddigi kérdésekre megfelelő választ ad, hiszen, így az eddigi kérdésekre, úgy adja meg a választ, hogy valójában az elektronikus kapcsolattartás szabályait bizonyos esetekben mellőzni rendeli.

Az elektronikus kapcsolattartással összefüggő problémák köre szűk, azonban korántsem elhanyagolható kérdés, hiszen amennyiben nem megfelelően szabályozzuk a tárgyalási cselekményeket illetve magát az elektronikus kapcsolattartást, úgy a felek érdekei sérülhetnek és hátrányosabb pozícióba kerülhetnek egy adott peres eljárás alatt. Az általam vizsgált iratismertetés és csatolás, meghatalmazás bemutatása, perfelvételi nyilatkozatok megtétele, költségjegyzék becsatolása, illetve az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos tárgyalási cselekmény is releváns az elektronikus kapcsolattartással összefüggésben.

Véleményem szerint – ahogy azt már fentebb említettem – minden esetben szem előtt kell tartani a „józanész” kritériumát, továbbá a Pp. sajátos alapelvét a perkoncentráció elvét. Amennyiben ezen alapelvekre figyelemmel vagyunk és az adott szakasz értelmezése során az alapelvekkel összefüggésben is értelmezzük a kéréseket, úgy nem juthatunk másra, minthogy az elektronikus kapcsolattartás szabályait rugalmasan kezeljük és amikor annak értelmezhetetlensége megnyilvánul, úgy a papír alapú csatolásnak illetve szóbeli előadásnak teret engedünk.

¹⁶ Pécsi Ítéletábrla Polgári Kollégiuma 2/2019. (III. 27.) kollégiumi ajánlás

¹⁷ 2020. évi CXIX. törvény

IV. A Pécsi Törvényszék és a Pécsi Járásbíróság előtti ügyekben hozott egyes döntések és az azokkal kapcsolatos következtetés a bírói joggyakorlatra

Jelen fejezetben az általam vizsgált, a Pécsi Járásbíróság, mint elsőfokú és a Pécsi Törvényszék, mint elsőfokú és mint másodfokú bíróság előtti ügyben hozott határozatokat mutatom be. A határozatok, illetve az ahhoz kapcsolódó bírósági döntésekből, valamint a Pécsi Törvényszék által adott statisztikai adatokból kívánok egyes következtetéseket levonni. Először azon ügyek bemutatását tárom az olvasó el, amelyek a Pécsi Törvényszékhez, mint másodfokú bírósághoz érkezett eljárások voltak.

Az első ügyben a Pécsi Járásbíróság 11.P.21.073/2018/19. szám alatti ítéletével 6 millió Ft kölcsön megfizetésére kötelezte az alperest, tekintettel arra, hogy a bíróság álláspontja szerint a felek között volt a kölcsönt megalapozó okirat és tanúk is a felperes előadását támasztották alá. A kereset alapos volt teljes mértékben, ezen ok miatt pedig az ítélet ellen fellebbezést terjesztett elő az alperes. Az érdemi döntés ellenni fellebbezést a Pécsi Törvényszék az 1.Pf.20.403/2019/10 ítélettel az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A fellebbezés és a csatlakozó fellebbezés nem volt alapos. Az alperes a felülbírálati jogkört a Pp. 369. § (3) bek. a) pontjára alapította, 369. § (3) bek. d) pont nem volt gyakorolható a bíróság szerint, mivel jogszabálysértés nem történt, így az elsőfokú bíróság anyagi pervezetését sem vizsgálhatta felül a másodfokú bíróság. A bíróság a Pp. 386. § (4) bek. és a 383. § (2) bek. alapján *helybenhagyta* az elsőfokú döntést. Nem minősített a bizonyítás eredményét okszerűtlennek, ahogy azt a fellebbezésében a felperes állította.

A 18.P.20.407/2019/4. szám alatti döntésben, átteszi a Pécsi Törvényszék a Pécsi Járásbíróságra az ügyet tekintettel arra, hogy a keresetből megállapítható, hogy a Pécsi Járásbíróság az illetékes bíróság az adott ügyben. A keresetben helytelenül volt megcímezve a bíróság, azonban annak tartalma alapján megállapítható volt, hogy a felperes valójában – minden jogszabályi hely alapulvételével – járásbírósági szintre kívánta az ügyet delegálni. A döntésben hivatkozik a bíróság a Pp. 258. § (2) bekezdésére. Az ügyhöz kapcsolódó kereset tartalmában – véleményem szerint hibátlan – azonban a jogi előadó tévesen címezte meg az illetékességgel eljáró bíróságot, így a bíróság megfelelően járt el. A kereset formai hibában szenvedett, azonban a hatályos Pp. szabályozása alapján lehetőség van ilyen esetben az áttételre. Amennyiben viszont a bíróság nem jár el „elég gyorsan” úgy fennáll a kockázata annak, hogy a kereset elkésettnek minősül és így a bíróság az eljárást megszünteti. Véleményem szerint célszerűbb megoldás lenne az, ha a Pp. a kereset benyújtásának idejét a fél által történt címzett bírósághoz való érkezést tekintené. A mostani szabályozás – véleményem szerint – csak annyit ér el, hogy egy adott eljárásból duplumot alkot, hiszen a fél a megszüntetés esetén, valószínűsíthetően az eljárást előlről fogja kezdeni.

A Mohácsi Járásbíróság 3.P.20.224/2018/45. szám alatti ítéletében a felek közötti házasságot felbontotta és lakáshasználatot rendezte. Az eljárás során 50-50 %-ban pernyertes és pervesztes lett a felperes és az alperes a házasság felbontásában, míg a lakáshasználat rendezésében felperes 100%-ban pervesztes lett, alperes pedig 100%-ban pernyertes lett. A bíróság álláspontja szerint a felperesnek van más ingatlan ahova eltud költözni, míg az alperesnek ez a lehetősége nincs meg és a családtagjai is az adott ingatlan megosztott másik részében laknak. Ez alapján a felperes konfliktusmentes ottmaradása nem biztosított. Ezen elsőfokú döntés után a Pécsi Törvényszék, mint másodfokú bíróság a 2.Pf.20.409/2019/10. szám alatti ítéletben helybenhagyó döntést hozott. A Pp. 383. § (2) bek. és 386. § (4) bek. alapján hozta meg a döntését a másodfokú bíróság. A felperes a felülbírálati jogkört a Pp. 369. § (3) bek. c) pont – anyagi jogszabálysértés a Ptk. 4:80 (4) bek. és 4:81. § (3) bek. a és b) pontja – hivatkozva állapította meg. A másodfokú bíróság hivatkozott a Pp. 342. § (1) és (3) bekezdésre, hiszen a kereseti kérelmen, ellenkérelmen és beszámítást tartalmazó iraton nem terjeszkedhet túl. Ezért az ellenértékről a bíróságnak nem kellett döntenie, hiszen a felek ezt

nem kérték. A bíróságnak mérlegelnie kellett a közös lakáshasználat, a közös kiskorú gyermek elhelyezése és a felek lakhatása során. A felperes lakhatása és a kiskorú lakhatása megoldható volt más ingatlanban, míg az alperes lakhatása nem, illetve ez nem okozott érdeksérelmet a gyermeknek, hiszen csak kéthetente jött haza a kollégiumból. Az elsőfokú bíróság anyagi pervezetés során tájékoztatta a feleket, hogy lehetne rendezni a lakáshasználat ellenértékét, de ilyen irányú kérelmet a felperes nem terjesztett elő. A Pp. 373. § (1) bekezdése szerint bizonyításnak nincs helye a fellebbezésben, kivéve a Pp 373. § (3) bekezdése alapján, amelyben az önhiba hiánya szükséges. Az alperes a bíróság anyagi pervezetés során alkalmazott felhívása ellenére sem kérte a lakáshasználat rendezését, így nem hivatkozhatott alappal erre, hiszen az elsőfokú eljárásban erre lehetősége lett volna, de ez irányú kérelmet nem terjesztett elő, így többé azt hatályosan nem is kérhette.

A Komlói Járásbíróság 4.P.20.476/2018/39. számú ítéletében a felperesi kérelemnek megfelelően a közös szülői felügyeleti jogot a bíróság megszüntette illetve a tartásdíjat felemelte. A tartásdíjat nem a felperes kérelmének megfelelően 60.000,- Ft-ra emelte fel a bíróság, hanem 50.000,- Ft-ra emelte fel. Az eljárás előzménye volt, hogy a házasság felbontása során keletkezett egyezség alapján, a szülői felügyeleti jogot is rendezték a felek. A Pp. 279. § (1) bekezdése szerinti mérlegelés útján hozta meg érdemi döntését a bíróság. A Pécsi Törvényszék 2.Pf.20.418/2019/5. szám alatti ítéletében *helybenhagyó döntés született*. Az alperes hivatkozott a Pp. 346. § (4) és (5) bekezdésére, mivel az elsőfokú ítélet indokolása hiányos volt véleménye szerint. A Törvényszék nem értett egyet a fellebbezéssel és azonos indokokkal helybenhagyta az elsőfokú döntést. A Ptk. 4:170. § (2) bek. alapján bármelyik fél kérelmére a közös szülői felügyeleti jogot a bíróság megszünteti, ha nem tudnak együttműködni a felek, amely jogszabályt a bíróság megfelelően alkalmazott.

A Pécsi Járásbíróság 6.P.20.907/2018/29. szám alatti ítélete szerint a felperes követelése részben alapos volt, így összességében 37 %-ban lett pernyertes a felperes. Az anyagi jogi jogszabály ebben a jogvitában még a régi Ptk. volt, hiszen a felek között a káresemény 2013-ban volt, amely során az alperes a biztosító volt. A Pécsi Törvényszék 2.Gf.20.422/2019/4 szám alatti ítéletével *részben megváltoztatta* az elsőfokú döntést. A bíróság a kártérítés összegét megemelte 650.537 Ft-ra. A Pp. 383. § (2) bekezdés második fordulata alapján változtatta meg az elsőfokú döntést a másodfokú bíróság. A felszámítás hibája a Pp. 81. § (2) és (5) bekezdés alapján állt fenn, így a bíróság nem tudta figyelembe venni a másodfokú eljárásban felmerült perköltségeket, hiszen a jogi képviselő nem a jogszabályban előírt módon terjesztette elő eziránti kérelmét. Álláspontom szerint ez a fajta formalizmus nem célszerű, hiszen az eddig jól alkalmazott módszert változtatta meg, amelyben a jogi képviselő által szerkesztett okiraton volt jogosult a fél képviselője a költségeket felszámítani.

A Pécsi Járásbíróság 2.P.21.271/2018/33. szám alatti ítélete szerint a felperes kereset részben alapos volt, így az alperes köteles volt a felperes részére megfizetni a kölcsönszerződésből fennálló tartozását, de annak csak egy kisebb részét, hiszen nagyobbik részben a felperes pervesztes lett. A Pécsi Törvényszék 1.Pf.20.430/2019/6. szám alatti végzése alapján a Pp. 368 §-ra tekintettel az iratokat visszaküldte elsőfokú bíróságra, hiszen a felperes a fellebbezést visszavonta.

A Pécsi Járásbíróság 19.G.20.104/2019/13. szám alatti ítéletében meghozott döntés tényállása szerint a felperes jogelődje balesetet szenvedett, majd ezt követően az alperestől nem kapta meg idejében a kártérítés összegét, ezért berautót kellett igénybe vennie. Ezt a bérleti díjat követelte a károsult jogutódja, méghozzá alaposan. Az alperest felhívta a bíróság, hogy tegye meg bizonyítási indítványát a gurulókölség tekintetében, azonban ezt nem tette meg, így ezt az alperes hátrányára vette figyelembe – a bizonyítatlanságot e körben – a bíróság. A Pécsi Törvényszék 2.Gf.20.435/2019/5. szám alatti ítélete szerint az alperes fellebbezése nem volt alapos, és így azt *visszautasította*. A fellebbezés nem volt hiánytalan, az alperes nem jelölte meg a bíróság felülbírálati jogkörét. A bíróság hiánypótlásra hívta fel az

alperest, amelyet azonban csak részben teljesített a fél. A bíróság a Pp. 367. § (1) bekezdése alapján hívta fel az alperest, hogy jelölje meg a Pp. 371. § (1) bekezdés d) pontja alapján a jogszabálysértést. A bíróság figyelmeztette a felet, hogy ha nem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak, akkor a Pp. 366. § (2) bekezdése és a Pp. 367. § (1) bekezdése alapján visszautasítja a kérelmet. A fél nem tett eleget ennek a felhívásnak, így érdemi vizsgálat nélkül a fellebbezési kérelmet a bíróság visszautasította. Álláspontom szerint megfigyelhető egyfajta tanácstalanság a jogi képviselők körében, hogy pontosan mely felülbírálati jogkörre kellene hivatkozniuk. Sok esetben megfigyelhető, hogy több felülbírálati jogkört neveznek meg a fellebbezést tartalmazó iratban a jogi képviselők, amely azonban – véleményem szerint – a Pp. rendelkezéseibe ütközik.

A Komlói Járásbíróság 1.P.20.029/2019/18. szám alatti ítéletében a felperes *keresetét elutasította*. A bíróság a keresetet a Ptk. elévülés szabályaira figyelemmel utasította el, hiszen az alperes részére a felszólító levelek átadása nem lett bizonyítva, így a követelés elévülési idejét nem szakította meg a felszólító levél. A régi Ptk.-t kellett alkalmazni ebben az ügyben, így a bíróság a keresetlevelet érdemben vizsgálta. A Pécsi Törvényszék 1.Pf.20.441/2019/7. szám alatti ítéletében az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. A felperes a Pp. 383. § (1)-(3) bekezdésre hivatkozással fellebbezte meg a döntést. A felülbírálati jogkört a felperes a Pp. 369. § (3) bekezdésében állapította meg, azaz az anyagi jogszabálysértésre hivatkozott. Ezen belül is az c) és e) pontokra hivatkozott, tehát, hogy a megállapított tényállásból, más jogi következtetést vonjon le a másodfokú bíróság. Ebben a körben a felperes utólagos bizonyítást is felajánlott, amelyre azonban csak a Pp. 373. § (4) bekezdése feltételeinek fennállta esetében van hely. Ebben a Pp.-ben szabályozott esetben a bíróság nem tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének illetve anyagi pervezetésének, amely a döntése megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését is eredményezheti. A Pp. 237. § – anyagi pervezetés szabályai – alapján a bíróságnak nem feladata, hogy az irányadó joggyakorlatról kioktassa a feleket, mivel az a felek kérelmeinek és állításainak korlátain belül gyakorolandó jog. A fellebbező fél ezen kioktatás hiányát sérelmezte, azonban – véleményem szerint – ha a bíróság az irányadó joggyakorlatról a felet kioktatná, úgy prejudikálna. Ez az állítás az anyagi jogszabályokkal kapcsolatosan áll fenn, hiszen az eljárásjogi jogszabályok – leginkább a bizonyítás körében – a bíróságnak kötelessége a feleket kioktatnia a bizonyítás illetve a bizonyítás egyes módjainak szükségességeiről.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.454/2019/2 szám alatti döntésével *keresetlevél visszautasító végzést* hozott. Az adott visszautasító végzés egy olyan kereseti kérelemre adott válasz volt, amely mind tartalmilag, mind pedig alakilag alkalmatlan volt arra, hogy az alapján a bíróság eljárjon. Ezen ügygel kapcsolatban is kijelenthető, hogy az állampolgárok számára ajánlott illetve célravezető, hogy jogvitájuk esetén – amelyet bíróság elé kívánnak vinni – jogi képviselő által járjanak el. Ezen ügyben a felperes jogi képviselő nélkül járt el és a keresetből az a megállapítás volt levonható, hogy a jogi normákkal nem volt tisztában és így jogi igényének sem tudott érvényt szerezni.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.459/2019/6. szám alatti döntésében *áttételt elrendelő végzést* hozott. A közjegyző megküldte az fizetési meghagyás iratait a törvényszékre, mivel álláspontja szerint személyiségi jogi perek a törvényszék hatáskörébe tartoznak. A korábbi bírói gyakorlat illetve az új Pp. indokolása is azt mondja ki, hogy csak azon ügyek tartoznak a törvényszék hatáskörébe, amelyekben kizárólag az objektív, nem vagyoni jogi szankciókat kéri a felperes. Amennyiben sérelemdíj is szerepel a kereseti követelésben, akkor járásbírói szintre tartozik az ügy. Ennek megfelelően a Pécsi Törvényszék áttette az ügyet a Pécsi Járásbíróságra. A Pp. 24. § (1) bekezdése alapján hivatalból veszi figyelembe a hatáskör hiányát a bíróság, továbbá a Pp. 258. § (3) bekezdés alapján azt átteszi a hatáskörrel és illetékességgel bíró bíróságra. Az áttétel során a bíróság soron kívül jár el a Pp. 174. § (5) bekezdése alapján.

A Mohácsi Járásbíróság 9.P.20.067/2019/24. szám alatti ítéletében, bíróságnak a tartásdíj megfizetésével kapcsolatban mérlegelnie kellett, ezért a bíróság alkalmazta a Pp. 263. § (1) bekezdését. Az eljárás során az alperes megfelelő jövedelemmel rendelkezett, azonban a per alatt munkajogviszonya megszűnt, jövedelme csökkent. A bíróság álláspontja szerint azonban a szülőnek kötelessége a gyermek ellátása, így a felperesi keresetnek részben eleget téve havi 25.000,- Ft tartásdíj megfizetésére kötelezte alperest. A felperes 40.000,- Ft tartásdíj megállapítását kérte, tehát a kereseti *kérelem részben volt alapos*. A Pécsi Törvényszék 2.Pf.20.470/2019/6. szám alatti ítélete alapján, *az elsőfokú döntést a fellebbezett részében megváltoztatta* és a gyermektartásdíj mértékét 40.000,- Ft-ra felemelte. A törvényszék álláspontja szerint, csak részben állapította meg helyesen a tényállást a Mohácsi Járásbíróság. A felülbírálati jogkörrel kapcsolatos szabály a Pp. 371. § (1) bek. d) pontja volt, amelyre a felperes hivatkozik, a bírósági felülbírálati jogköre a Pp. 369. § (3) bek. c) és d) pontján alapul. A másodfok egyetértett a járásbírósággal, hogy az egyévi átlagjövedelemtől eltérhet a bíróság, azonban a másodfok véleménye szerint jelen ügyben ez nem indokolt. A Pp. 383 (2) bekezdés második fordulata alapján változtatta meg részben az elsőfokú döntést a másodfokú bíróság.

A Komlói Járásbíróság 1.P.20.133/2019/27. szám alatti ítéletében a bíróság a korábbi egyezségben foglalt gyermektartásdíjat felemelte és így a *kereset túlnyomórészt alapos* volt. A kereseti kérelemben a felperes 30.000-30.000,- Ft gyermektartásdíjat követelt. A Pécsi Törvényszék 2.Pf.20.486/2019/5. szám alatt hozott ítéletével az elsőfokú döntést *a fellebbezett részében részben megváltoztatta* és a gyermektartásdíj mértékét 19.000-19.000,- Ft-ra mérsékelte. A másodfokú eljárásban a bíróság nem engedte meg az utólagos bizonyítást a Pp. 373. § (3) bekezdése alapján. Az alperes olyat állított illetve olyat kívánt bizonyítani, amelyet az elsőfokú eljárásban tudnia kellett volna, így az önhiba fennállt, tehát nem volt jogosult az utólagos bizonyításra. Ezen ügyben is észrevehető volt az utólagos bizonyítás fontossága, amellyel kapcsolatban az a tapasztalat, hogy a bíróságok az utólagos bizonyítás lehetőségét szűk körben állapítják meg.

A fentebb felsorolt ügyeket követően néhány elsőfokú eljárásban hozott ítéletet ismertetek, amelyek a Pécsi Törvényszék előtt voltak folyamatban. Az első és másodfokú döntések után az eljárások számát tartalmazó statisztika alapján képet kap az olvasó arról, hogy az új Pp. hatálya alatt indult eljárások túlnyomó részt érdemben avagy nem érdemben fejeződnek be.

A Pécsi Törvényszék a 37.P.20.194/2019/5. szám alatti bírósági meghagyással eltiltotta az alperest állatok tartásától. A felperes bűncselekmény elkövetését követően polgári peres úton kérte az állattartástól történő eltiltást, amellyel szemben az alperes semmifajta iratot, védekezést nem terjesztett elő. A bírósági meghagyást a Pp. 181. § (1)-(2) bekezdése alapján bocsátotta ki a bíróság. Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás nem megfelelő. A bírósági meghagyás anomáliája figyelhető meg, hiszen az alperes akár az időhúzásra is használhatja a bírósági meghagyás jelenleg hatályos szabályozását. Amennyiben az alperes nem nyújt be ellenkérelmet, beszámítást, akkor a bíróság bírósági meghagyással fogja kötelezni. Azonban ezt követően az alperes ellent tud mondani, majd a 3%-os illeték megfizetése mellett az eljárás folytatódni fog. A bíróság az ellentmondást követően fogja kitűzni a perfelvételi tárgyalás, vagy ha nem tűzi ki akkor az alperes kérelmezni fogja és így az eljárás elhúzódik. Véleményem szerint szükséges lenne az eljárási illeték megemlése, hogy az esetleges pertaktikai okokból alkalmazott alperesi tartózkodás megszűnjön, és kizárólag akkor kerüljön bírósági meghagyás kibocsátásra, amikor az esetek többségében az alperes valójában nem kíván perbe bocsátkozni.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.234/2019/4. szám alatti keresetet visszautasító végzést hozott. A felperes természetes személy keresetét a Pécsi Járásbíróságon adta be, azonban amennyiben a felperes személyiségi jogainak megsértése miatt nem kizárólag sérelemdíj vagy egyéb kár miatt perel, tehát felróhatóság a sérelemdíj alapja, hanem az objektív szankciók

alkalmazását is kéri a bíróságtól, akkor az a Pp. illetve a korábbi bírói joggyakorlat alapján a Törvényszék hatáskörébe tartozik. A járásbíróság áttette az ügyet a Törvényszékre, azonban a fél jogi képviselő nélkül járt el, ami miatt a keresetlevelet a bíróság visszautasította. A fél nem élt azzal a lehetőséggel, hogy 30 napon belül jogi képviselő igénybevételével új keresetlevelet nyújtson be, így kérelmének joghatásai elenyésztek.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.238/2019/10. szám alatti ítéletével a felperes kereseti kérelmét elutasította. Az alperes elsődleges hivatkozása a per megszüntetésére irányult, amely azonban nem volt alapos, hiszen arra hivatkozott, hogy a felperes nem bír perbeli jogképességgel. A félnek volt jogképessége és cselekvőképessége, azonban keresetjoga – azaz aktív perbeli legitimációja – nem volt, hiszen a vadászati törvény alapján, illetve a gyakorlat alapján, mint például a KGD2002.270. szám alatti döntésben is megfigyelhető volt, nem minősült földtulajdonosnak a felperes az adott vadászterület területén és emiatt nem volt joga ahhoz, hogy iratok kiadására kötelezze a vadászterület vezető tisztségviselőjét.

A Pécsi Törvényszék 18.G.20.319/2019/7. szám alatti bírósági meghagyást bocsátott ki. Ez alapján az alperes által meghozott taggyűlési határozatot a felperesi kereseti kérelemnek megfelelően hatályon kívül helyezte a bíróság. Az alperes írásbeli ellenkérelmet illetve ellentmondást a meghagyással szemben nem nyújtott be, így ebben az esetben a bírósági meghagyás jogerőre emelkedett. Álláspontom szerint csak ezen esetekben megfelelő a bírósági meghagyással kapcsolatos koncepció, amikor is az alperes perbeli cselekményt a meghagyás kibocsátása után se végez.

A 37.P.20.366/2019/2. szám alatti végzéssel a Pécsi Törvényszék a felperes sérelemdíj iránti és egyéb személyiségi jogi elégtételre irányuló kereseti kérelmét visszautasította. A visszautasítás indoka az volt, hogy a felperes jogi képviselő nélkül járt el, amely azonban kötelező a Törvényszék hatáskörébe tartozó ügyek esetén. Pécsi Törvényszék 37.P.20.387/2019/2. szám alatti ítélete, amelyben a bíróság a felperes kereseti kérelmét visszautasította. A felperes jogi képviselő nélkül kívánt eljárni, amely azonban nem lehetséges a Pp. alapján a Törvényszék előtt. Ezen indokok alapján a Pp. 176. § (1) bekezdés 1) pontja alapján a keresetlevelet hiánypótlási felhívás nélkül visszautasította a bíróság. Tartalma szerint a kereset végrehajtói jogkörben okozott kár megtérítésére irányult. Irányadó volt a Pp. 20. § (1) és (3) bekezdése.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.482/2019/3. szám alatti ítéletével a felperes kereseti kérelmének helyt adott és kötelezte az alperest, hogy sajtóhelyreigazító közleményt tegyen közzé. Az ügy azonban nem jogerős jelen tanulmány írása alatt, hiszen az alperes fellebbezést terjesztett elő a Pécsi Ítéletábrához. Az ügyben érdemi, azonban nem jogerős döntés született, amely során a Pécsi Törvényszéknek volt hatásköre, tekintettel arra hogy az ügy tárgya sajtóhelyreigazítási per volt.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.457/2019/5. szám alatti bírósági meghagyásban az alperest a kedvtelésből tartott ebek tartásától eltiltotta. Tekintettel arra, hogy az állatkínzás bűncselekménye miatt elítélt személyekkel szemben az illetékes Ügyészség polgári peres úton kéri az adott személyek eltiltását állatok tartásának eltiltásától, így ezen ügyek általánosságban véve bírósági meghagyással zárulnak.

A Pécsi Törvényszék 18.P.20.497/2019/3. szám alatti végzésével a felperes sérelemdíj iránti kereseti kérelmét visszautasította a 176. § (1) bekezdés 1) pont alapján, tekintettel arra, hogy a felperes jogi képviselő nélkül járt el. Ezt követően a felperes a végzést fellebbezte, azonban azt a Pécsi Törvényszék ugyanezen ügyszám alatti 6. sorszámú végzésével visszautasította, hiszen a perorvoslati eljárásban is kötelező lett volna a jogi képviselő, azonban a felperes jogi képviselővel nem rendelkezett. Érdekes volt azt megfigyelni, hogy az ügyek nem túlnyomó többségében, azonban igen gyakran fellebbezhető az állampolgárok minimális jogi tudásának hiánya. Ezt a hiányt véleményem szerint megfelelő tájékoztatással lehetne orvosolni, azonban ez a kérdéskör nem képezi részét jelen tanulmánynak.

A Pécsi Törvényszék által megküldött statisztikai adatok alapján érdekes volt azt látni, hogy a beérkezett ügyek esetében mind elsőfokú eljárás, mind pedig másodfokú eljárás során is az eljárások második leggyakoribb befejezési módja a kereset visszautasítása volt. Ez azt feltételezi, hogy ezidáig az új Pp. alkalmazásával illetve annak megfelelő keresetlevél benyújtásával a jogkereső állampolgárok illetve jogi képviselők adósak maradnak, hiszen – amennyiben ez az ország többi megyéire is igaz, a kereseteket azok alaki vagy tartalmi hibája miatt nagyszámban utasítja vissza az eljáró bíróság.¹⁸

V. A közérdekű perek problematikája¹⁹

A hatályos Pp. által bevezetett közérdekből indított per és az anyagi jogi szabályokban biztosított ügyészi közérdekű keresetek a korábbinál is távolabb kerültek egymástól, annak ellenére, hogy az ügyész, mint speciális perbeli jogalany nem a saját jogát érvényesíti és hatáskörei mindig a közérdek védelmét szolgálják. A közösségi érdek érvényesítésének mikéntje, illetve ennek az egyéni érdekérvényesítéshez, így a fél rendelkezési jogához való viszonya, valamint az ügyész ebbéli szerepe régóta vitatott téma a magyar polgári eljárásjogban, amely vita végére a Pp. megalkotása sem tett pontot.²⁰

A 2006. évi V. törvény szakaszai sajátos utólagos peres jogorvoslatot biztosítanak a fellebbezéssel nem támadható, jogsértő végzésekkel szemben, szigorúan meghatározva tehát a keresetindításra jogosultak körét, az igényérvényesítés jogvesztő határidejét, a per tárgyát, és az eljárás lefolytatásának kötelező menetét. Az ügyész részére biztosított keresetindítási jog nyilvánvalóan a cégnyilvántartás közhitelességéhez fűződő közérdekből ered.

A jogirodalom az ilyen típusú pert kontroll pernek hívja. Eszerint, „ha a cégbíróság kérelem alapján indult eljárásban cégbejegyzést, változásbejegyzést vagy céget törölő végzést hoz, és annak »tartalma« jogszabálysértő, vagy az annak meghozatala alapjául szolgáló iratok jogszabálysértők, egy úgynevezett kontroll perben kiküszöbölhető a jogsértés, egy »másik bíróság« által”. A per tárgya nem társasági jogvita, hanem a cégbíróság eljárása, illetve döntésének ’felülvizsgálata’.²¹

A Pp. hatálybalépését követő egyik sajnálatos ügyészi jogalkalmazói tapasztalat, hogy a Ctv. 65. §-ának (1) bekezdésén alapuló ügyészi keresetleveleket az elsőfokú bíróságok visszautasították. A Ctv. 65–68. §-ainak felhívását ugyanis keresethalmazatként értékelték, illetve a keresetlevél visszautasítását elsődlegesen a bírósági ítéleti rendelkezésére irányuló határozott kereseti kérelem hiányára¹¹⁰¹, valamint az érvényesíteni kívánt jog, a tényállítás és a kereseti kérelem közötti összefüggés levezetésére vonatkozó jogi érvelés hiányára alapították.²²⁻²³

Az eddig ismert másodfokú bírói joggyakorlat az ügyészi értelmezéssel egyező a tekintetben, hogy a Ctv. 66–68. §-ai szerinti kérelmek nem minősülnek látszólagos tárgyi keresethalmazatnak. Így például „Tévedett az elsőfokú bíróság, amikor keresethalmazatot állapított meg, a keresetlevél a perben alkalmazandó jogkövetkezményeket alperes intézkedéseitől vagy azok elmaradásától függően sorolta fel, a jogszabályi megfogalmazás figyelembevételével. A felperes az egyedi törvényi szabályozás alapján speciális pert indított, mellyel kapcsolatban az elsőfokú bíróság tévesen utalt elsődleges és másodlagos kereseti

¹⁸ A Pécsi Törvényszék 2019. évében összesen 41 db ügyet utasított vissza elsőfokon, míg másodfokon összesen csak 4 db ügyet.

¹⁹ Aleku Mónika: A Pp. jogalkalmazói tapasztalatai – egy speciális perbeli résztvevő szemszögéből. Eljárásjogi Szemle, 2018/3, 1-8. o.

²⁰ Aleku: i. m. 1-8. o.

²¹ Gál Judit – Pálinkásné Mika Ágnes: Társasági jogi perek. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 192. o.

²² Pp. 170. § (2) bekezdés d) pont.

²³ Aleku: i. m. 1-8. o.

kérelemre és arra, hogy az elbírálás kért sorrendjét is meg kellett volna határozni.”²⁴ Egy másik ítéletábrái döntés értelmében „[a] vagylagos, illetőleg eshetőleges kereset fogalma a Ctv. 66. §-ával összefüggésben azonban nem is értelmezhető, mivel a bíróságnak erre irányuló kereseti kérelem nélkül is törvényi kötelezettsége a Ctv. 66. §-ában írt eljárás lefolytatása, feltéve, hogy a kereset megalapozott. A kereset pedig már abban az esetben megalapozott, ha a változásbejegyző végzés vagy a meghozatala alapjául szolgáló irat jogszabálysértő, és a bíróság megteszi a jogszabálysértő állapot megszüntetéséhez szükséges intézkedést. Ebből következően a bíróság döntésének Ctv. 66. § (2) és (3) bekezdése szerinti tartalma már nem a kereset megalapozottságától, hanem a bíróság felhívásának eredményétől függ. Márpedig az eshetőleges kereset lényegi eleme, hogy a felperes a sorrendben előbb előterjesztett kereseti kérelme alaptalansága esetére terjeszt elő másik keresetet vagy még további kereseteket.”²⁵ További egy ügyben pedig rögzítette az ítéletábra, hogy „mivel ezen kereseti kérelmek e pertípus szigorúan meghatározott eljárási rendjéből következően, másként, mint az alperes teljesítésétől függően, nem terjeszthetőek elő, nem áll fenn a keresetlevél visszautasításának az elsőfokú bíróság végzésében megjelölt indoka.”²⁶

A Pp. egyik jelentős újdonsága a kollektív igényérvényesítés átfogó jellegű szabályozásának bevezetése. „A külföldi mintákból is építkező, európai és hazai szakmai nyomásra alkotott eljárási rend lehetővé teszi, hogy a tömegesen jelentkező igényeket egy eljárásban, a felek sokaságából adódó nehézségeket kezelő módon bírálják el a bíróságok. Amit az anyagi jog megad, azt az eljárásjog el nem veheti: szükséges biztosítani a többes perlekedés lehetőségét, az alanyi keresethalmazatot.”²⁷ A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek XLII. fejezete a közérdekből indított per, amely a magyar jogban korábban ugyan létező, de a különféle jogszabályokban elszórtan, koordinálatlanul megtalálható szabályaihoz rendel közös eljárásjogi szabályokat, illetve gyűjti azokat egy helyre.²⁸

Az újonnan bevezetett közérdekből indított pernek ügyészi jogalkalmazói tapasztalata egyelőre nincs, annak ellenére, hogy „a legmeghatározóbb közérdekű perlő az ügyész”.²⁹ Ennek oka Aleku Mónika osztályvezető ügyész szerint elsősorban jogalkotói anomáliákra vezethető vissza.

Tapasztalhatóak következtelenségek az egyes felhatalmazó törvényekben valamint a törvények értelmezésében is. Az okok egy része a Pp. 574–575. §-aira³⁰ vezethető vissza.

²⁴ Fővárosi Ítéletábra 16.Gpkf.43.291/2018/2. számú végzése.

²⁵ Fővárosi Ítéletábra 16.Gpkf.43.705/2018/3. számú végzése.

²⁶ Fővárosi Ítéletábra 16.Gpkf.43.799/2018/2. számú végzése.

²⁷ Udvarý Sándor: A közérdekű és társult perek a polgári perrendtartásban. *Jogtudományi Közöny* 2018/5, 221. o.

²⁸ Harsági Viktória: *Kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek*, In: Varga István – Éless Tamás (szerk.): *Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. és Magyar Közöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018.

²⁹ Gelencsér Dániel: *Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon I. – A gyakorlat tükrében. Eljárásjogi Szemle* 2016/3, 37. o.

³⁰ 574. § [Perindítás]

(1) A keresetlevélnek – a 170. §-ban meghatározottakon túl – tartalmaznia kell a közérdekű perrel érintett jogosultakat, és azt, hogy milyen módon kell igazolniuk az egyedi jogosultaknak az érintett jogosulti csoporthoz való tartozásukat ahhoz, hogy az ítélet alapján javukra teljesítés történhessen, illetve az ítélet rájuk alkalmazható legyen.

(2) Az érintett jogosultakat azoknak a tényeknek és körülményeknek az előadásával kell meghatározni, amelyek révén a jogosultak érintett csoportja behatárolható, illetve a jogosultak azonos módon való érintettsége megállapítható.

(3) A perben megállapítás iránti kereset akkor is előterjeszthető, ha az egységes marasztalás nem lehetséges, mert az érintett jogosultak vonatkozásában a marasztalás összege, illetve az ezt megalapozó tények nem azonosak, azonban a megállapítani kért jog tekintetében fennáll az azonosság.

575. § [Az eljárás megszüntetése]

Konkréten tehát arra, hogy a keresetlevél alaki és tartalmi kellékeire nézve az előzőekben már bemutatott, a rPp. rendelkezéseire képest is részletesebb szabályokon túl, a közérdekből indított per keresetlevelének további kötelező elemeket kell tartalmaznia. Ezek az előírások, valamint az azokhoz kapcsolódó speciális eljárás megszüntetési okok is elvi gátját képezhették annak, hogy számos, a jogosultak széles körét érintő közérdekű ügyészi kereset típusa a közérdekből indított per hatálya alá kerüljön. Ez azonban ahhoz az anomáliához vezetett, hogy a tipikusnak tekintett ügyészi *actio popularis* jelentős hányada – így például a tisztességtelen általános szerződési feltétellel kapcsolatos, a Ptk. által is közérdekű keresetnek aposztrofált ügyészi perindítás – a Pp. relációjában nem minősül közérdekű pernek.

A jogalkalmazást általában jelentős mértékben orientáló és segítő olyan értelmezések, mint például a jogalkotói indokolás vagy a kommentárakba foglalt jogirodalmi álláspontok a jogértelmezési anomália feloldásában, illetve a közérdekből indított per keresetlevelének megfelelő megszerkesztésében nem nyújtanak megfelelő támpontot a jogalkalmazónak. A felhozott példák többsége ugyanis éppen a Ptk. 6:105. §-a szerinti közérdekű keresetről szól, holott az a fentiek értelmében nem tartozik közérdekből indított per hatálya alá. A fenti problémák megoldása jogalkotói feladat. Továbbá szükséges lenne, hogy a gyakorlatban létező *actio popularis* közérdekből indított per hatálya alá vonása lenne szükséges és indokolt, amely tehát a szabályozás megfelelő módosításával érhető csak el.

VI. A hatálytalanság következményei az új Pp. alapján lévő eljárásokban

A perbeli hatálytalansággal kapcsolatban merül fel az a kérdés, hogy a Pp, ad-e a számunkra egy általános fogalmat. A válasz nemleges még akkor is, ha csak és kizárólag a Pp. 74. § (1) bekezdése³¹ határozza meg a hatálytalanság fogalmát. Ezt az állítást arra alapozhatjuk, hogy a törvény sehol sem utal vissza az egyes perbeli hatálytalanságot megállapító rendelkezések során a fentebb meghivatkozott jogszabályhelyre. További kérdésként merül fel, hogy a korábbi bírói gyakorlat fenntartható-e abban a körben, hogy az elkésetten benyújtott hiánypótlás figyelembe vehető mindaddig, amíg a mulasztáson alapuló határozat meg nem születik. Erre a kérdésre is nemleges a válasz, a továbbiakban ez a kialakult bírói gyakorlat nem alkalmazható és így a nyilatkozat nem vehető figyelembe.³²

A Pp. 149. § (1) bekezdése szerint a fél az elmulasztott perbeli cselekményt – ha e törvény másként nem rendelkezik – többé hatályosan nem teljesítheti, az elkésetten teljesített perbeli cselekmény hatálytalan. A bíróság az elkésetten teljesített perbeli cselekmény hatálytalanságának tényéről az érintett felet értesíti, kivéve, ha e törvény az elkésetten teljesített perbeli cselekmény visszautasítását írja elő. A (3) bekezdés kimondja, hogy határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelem előterjesztésével együtt pótolni kell az elmulasztott cselekményt is. A Pp. 151. § (3) bekezdése szerint az igazolási kérelemmel együtt a fél pótolhatja az elmulasztott cselekményt. A határidő elmulasztása esetére előterjesztett igazolási kérelemmel egyidejűleg *nem kell ismételt* teljesíteni az elmulasztott perbeli cselekményt. Az elkésetten teljesített perbeli cselekmény önmagában az igazolási kérelem benyújtása folytán nem válik hatályossá, ha viszont a bíróság helyt ad az igazolási kérelemnek, az a perbeli cselekmény

Ha a jogosulti érintettség azonossága nem áll fenn, az eljárást hivatalból meg kell szüntetni. Az eljárást akkor is hivatalból meg kell szüntetni, ha az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás igazolásának módja nem határozható meg egységesen, illetve nincs olyan egységes igazolási mód, amely a bíróság álláspontja szerint alkalmas az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás bizonyítására.

³¹ Ha a peres eljárás bármely szakaszában a jogi képviselő kötelező, a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata hatálytalan – úgy kell tekinteni, hogy a fél perbeli cselekményt, nyilatkozatot egyáltalán nem tesz –, kivéve, ha törvény az adott perbeli cselekményre nézve a meghatalmazott útján történő eljárást kizárja.

³² BH.1991.245 nem alkalmazható a továbbiakban

hatályának „feléledését” eredményezheti. Ez az álláspont megegyezik az Új Pp. Konzultációs Testület 75. sz. állásfoglalásával is, amely szerint: „Az elkésetten teljesített perceselemény önmagában hatálytalan, de létező perceselemény, amely a mulasztás hátrányos következményeinek orvoslása érdekében benyújtott igazolási kérelem folytán hatályossá válik, feltéve, hogy a bíróság az igazolási kérelemnek helyt ad, ezért a félnek azt nem kell ismételtelen előterjesztenie ahhoz, hogy a késelemény orvosolható legyen.”³³

Másik esetben az alperes a Pp. 179. § (1) bekezdésében írt 45 napos határidőn túl terjeszti elő írásbeli ellenkérelmét vagy beszámítást tartalmazó iratát – amely így a Pp. 149. § (1) bekezdése értelmében hatálytalan –, a bíróság 181. § (1) bekezdése alkalmazásával bírósági meghagyást bocsát ki, amellyel szemben az alperes ellentmondást nyújt be. Kérdésként merül fel, hogy az ellentmondással egyidejűleg újfent be kell-e nyújtani az ellenkérelmet vagy nem, vagyis a bíróság figyelembe veszi-e az elkésetten benyújtott iratot a későbbiekben avagy sem. Erre a megfelelő választ véleményem szerint a Pécsi Ítéltábla 2019. június 5. napján kibocsátott állásfoglalása tartalmazza miszerint: „Ha az ellenkérelem elkésettsége miatt bírósági meghagyás kibocsátására kerül sor, azt figyelembe kell venni akkor is, ha az ellentmondással egyidejűleg nem nyújtják be ismételtelen.”

A hatálytalan iratokkal kapcsolatos kérdésként merült fel az is, hogy a hatálytalan iratokat meg kell-e küldeni az ellenérdekű félnek avagy sem. A Pp. 203. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fél perfelvételi iratot – ideértve a 63. alcím szerinti perfelvételi iratot is – akkor terjeszthet elő, ha arra a bíróság felhívta, vagy azt törvény lehetővé teszi. Az ennek megsértésével előterjesztett irat – e törvény eltérő rendelkezésének hiányában – hatálytalan.³⁴ A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozása 2017. november 19-21. között megtartott ülésén elfogadott 29. sz. állásfoglalás szerint: „A perfelvétel során előterjeszthető kereset-, és ellenkérelem-változtatást tartalmazó nyilatkozatot és írásbeli ellenkérelmet a fél akkor terjesztheti elő, ha az előterjesztés Pp.-ben szabályozott feltételei fennállnak. A fél ezeket a kérelmeket a bíróság erre vonatkozó felhívása nélkül is előterjesztheti.”

Véleményem szerint ki kell adni a hatálytalan perbeli cselekményt magában foglaló iratot, figyelemmel a Pp. 110. § (2) bekezdésére, amely kimondja, hogy a bíróság köteles lehetővé tenni, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, a bírósághoz benyújtott okiratot, bizonyítékot megismerhessenek, és azokra nyilatkozhassanak. A kiadás szükségességének másik oka, hogy az irat másik fél által történő ismeret-hiánya hiánya miatt nem kell elhalasztani a tárgyalást és így a Pp perkoncentráció alapelveinek megfelelően az eljárást a lehető legrövidebb időn belül le lehet zárni.

VII. A keresetlevél közlése, alaki és tartalmi követelményei

Az új polgári perrendtartás a korábbi – 1952. évi III. – törvényhez képest a keresetlevél tartalmát, az azzal kapcsolatos törvényi követelményeket sokkal magasabbra helyezte, amely véleményem szerint egyfajta válasz volt a korábbi jogi képviselők által beadott keresetlevelekre, valamint egyéb írásbeli beadványokra. A korábbi formális, ellentmondó vagy hiányos beadványok miatt a bíróságnak több tárgyalási napot is be kellett „áldoznia” azért, hogy a kereseti követelés alapjául szolgáló keresetlevél megfelelő legyen és így a per kereteit az ellenkérelem figyelembevételével a bíróság meg tudja határozni. Az új szabályozással a cél az, hogy már az első tárgyaláson olyan keresetlevél illetve ellenkérelem (esetlegesen válaszirat vagy viszontválasz) legyen a bíróság birtokában, amely alapján a per kereteit meg lehet határozni, így elégséges lehet egy perfelvételi és egy érdemi tárgyalás, avagy perfelvételi tárgyalásra nincs is szükség, amennyiben a per kereteit a per irataiból megtudja állapítani a bíróság.

³³ Pécsi Ítéltábla és a Pécsi Törvényszék 2019. október 14. napján megtartott workshop összefoglalója

³⁴ Pécsi Ítéltábla és a Pécsi Törvényszék 2019. október 14. napján megtartott workshop összefoglalója

Az elmúlt két év alapján nem lehetséges kijelenteni, hogy az eljárás mely része az, amellyel kapcsolatosan a legtöbb probléma felmerül, azonban az megállapítható, hogy a legtöbb kifogás, észrevétel a keresetlevelek, azok közlése illetve visszautasításával hozható összefüggésben. Meg kell említenünk, hogy a korábbi Pp.-hez képest igencsak jelentős újdonság az, hogy a fizetési meghagyás után lefolytatandó peres eljárásban megszüntetésnek van helye, ha a felperes a közjegyző felhívásától számított 15 napon belül nem csatolja a Pp.-nek megfelelő keresetlevelet.³⁵

A keresetlevél megvizsgálása fontos „csomópont” hiszen amennyiben a bíróság nem talál olyan okot, ami miatt vissza kellene utasítani a keresetet, akkor azt az alperessel közli. Ezzel a közléssel a kétpólusú jogviszony három pólusúvá válik, hiszen az alperes is értesül a vele szemben érvényesített igényről. A közléstől kezdve az alperes is a per részese és így a perben ettől az időponttól kezdve tehet meg hatályos perbeli cselekményeket. Már a régi Pp.-vel összefüggésben rámutatott az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI. 29.) AB számú határozatában arra, hogy az eleve sikerre nem vezető eljárások „kibontakozását” a polgári eljárásjogban szabályozott perakadályok korlátozzák. Ezekben az esetekben arról van szó, hogy meghatározott félnek meghatározott bíróság előtt a konkrét ügyben hiányzik a keresetindítási joga – akár azért, mert ilyen nem is volt, akár azért, mert még nincs, illetve már elveszett –, vagy hiányzik valamilyen más, szükségszerű és tételesen meghatározott előfeltétel.³⁶

Álláspontom szerint a keresetekkel kapcsolatos – egyik ha nem a leggyakoribb – visszautasítási ok a 176. § (1) bekezdés j) pontjában szabályozott perakadály, amely a keresetlevél alaki és tartalmi hiányok miatt visszautasítási okot takarja.³⁷ A korábban már említett fizetési meghagyásból perré alakult eljárásból kiindulva kijelenthető az is, hogy a perré alakult eljárásokban az eljárás „kezdő iratának” ugyanolyan alaki és tartalmi feltételeknek kell megfelelnie, mint a keresetlevéllel indult eljárásoknak.

A keresetlevelekkel kapcsolatos jogszabályi szigor az alapelvekre vezethető vissza, hiszen külön nevesítve lett a perkoncentráció elve, valamint a keresetlevél effajta szabályozása hatással van a bírósági közrehatás illetve a felek eljárástámogatási kötelezettségének megvalósulására. A keresetlevelekkel kapcsolatos szigorú feltételek a jogi képviselővel eljáró felekre terjed ki leginkább, hiszen a jogi képviselő nélkül eljáró fél esetében a bíróság a felet hiánypótlásra hívja fel, amennyiben a keresetlevél olyan hiányban szenved, amely pótolható. Álláspontom szerint ez a szigor a jogi képviselőkkel szemben alátámasztható, hiszen elvárható egy jogvégezett, gyakorló jogásztól, hogy a törvénynek megfelelő keresetlevelet terjesszen elő a bíróság részére.

A keresetlevéllel kapcsolatban bizonyos fokú formakényszer érvényesül, amelyet két részre tudunk bontani. A jogi képviselőnek a keresetlevelet mindenképpen elektronikus úton kell megküldeni, amelyet az Általános Nyomtatványkitöltő Keretprogramon (ÁNYK) tud megtenni. Amennyiben a keresetlevelet a nyomtatványba foglalja bele a jogi képviselő, akkor a nyomtatványban található adatok a kereset részét képezik és így azt nem szükséges még egyszer a keresetlevél szövegében megismételni. Abban az esetben viszont, amikor külön mellékletként adja be a jogi képviselő a keresetlevelet, nem lehet úgy tekinteni a formanyomtatványon található adatokat, mintha azok a keresetlevél részei lennének, így ez

³⁵ Pp. 259. § (1) bekezdése: A bíróság – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – hiánypótlási felhívás mellőzésével az eljárást megszünteti, ha a felperes a közjegyző felhívásának kézbesítésétől számított tizenöt napon belül nem teljesíti illetékfizetési kötelezettségét, illetve a keresetet tartalmazó iratot a közjegyző felhívásában megjelölt bíróságon nem terjeszti elő.

³⁶ Hideg Nagy Kornél: A kereset közlésre való alkalmassága – járásbírói szemmel. *Ügyészek Lapja* 2018/4-5, 72 o.

³⁷ Pp. 176. § (1) bekezdés j) pontja: az nem tartalmazza a 170. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb kötelező tartalmi elemeket, illetve alaki kellékeket vagy a felperes nem csatolta a 171. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb kötelező mellékleteket

nem pótolja az adatok hiányosságát. Amennyiben a keresetlevél – ebben a második esetben – nem tartalmazza a kötelező adatokat, úgy a kereset visszautasításának van helye.³⁸

Problémaként jelentkezett az is, hogy mi a helyes eljárás akkor, ha a járásbíróóság hatáskörébe tartozó perben jogi képviselő nélkül eljáró felperes nyomtatványon előterjesztett keresetlevelével kapcsolatban a bíróság a felperest hiánypótlásra hívta fel, de a felperes a hiánypótlást már jogi képviselő közreműködésével teljesítette, de oly módon, hogy a formanyomtatvány mellőzésével kizárólag a hiányokat pótolta. Az erre a problémára adott válasz során abból kell kiindulni, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró felperest a bíróság milyen módon hívta fel a formanyomtatványon előterjesztett keresetlevele hiányainak pótlására. Amennyiben erre a bíróság a hiányok megjelölése mellett, de a beadvány visszaadása nélkül hívta fel, abban az esetben a felperesnek a bíróság által megjelölt hiányokat kell pótolnia, és ha ezt teljesíti, úgy kell tekinteni, mintha a felperes már eredetileg is helyesen adta volna be a keresetlevelet. Ezen a követelményen nem változtat az a tény, hogy a felperes a hiánypótlást már jogi képviselő közreműködésével teljesíti, mert ebben az esetben is a bíróság által megjelölt hiányokat kell pótolnia. Abban az esetben ugyanakkor, ha a bíróság a jogi képviselő nélkül eljáró felperest oly módon hívta fel hiánypótlásra, hogy a hiányok megjelölése mellett a beadványt részére visszaadta, a felperesnek a hiánypótlás teljesítéseként hiánytalan keresetlevelet kell előterjesztenie. Ha a felperes a hiánypótlást személyesen teljesíti, akkor a hiánytalan keresetlevelet forma-nyomtatványon kell előterjesztenie, ha azonban a felperes a hiánypótlást már jogi képviselővel eljárva teljesíti, ettől az időponttól rá nem alkalmazhatóak a XV. Fejezet eltérő szabályai, így a keresetlevelet az új Pp. 170. §-ában írtaknak megfelelően kell előterjesztenie.³⁹

Kérdésként merülhet fel az, hogy a keresetlevéllel kapcsolatos formalizmus meddig terjed, annak mik a határai, van-e sorrendiség a keresetlevéllel kapcsolatban avagy nincs. Kijelenthető, hogy a Pp. a keresetlevél sorrendiségét nem határozza meg, tehát a felperes nincs kötve azon felsoroláshoz, amelyet a Pp. 170. § alkalmaz. Hiánytalan és hibátlan a kereset, ha a Pp.-ben meghatározott valamennyi elemet tartalmazza. Abból az okból, hogy az ott található felsorolást nem követi a keresetlevél, nem utasítható az vissza. További kérdésként merül fel, hogy a felperesnek mindenképpen kell-e tennie bizonyítási indítványt avagy sem. Erre a kérdésre is nemleges a válasz, hiszen gondoljuk el, hogy házassági bontóper esetében - ahol kizárólag a felek nyilatkozata szükséges illetve okirati bizonyíték – teljesen felesleges bármifajta egyéb bizonyítási mód illetve eszköz alkalmazása.⁴⁰ A keresetlevél abban az esetben sem utasítható vissza, ha nem tartalmazza pontosan a három szerkezeti egységet (bevezető rész, érdemi rész, záró rész), de a szerkezeti egységek egymástól elkülönülnek és azok pontosan beazonosíthatóak.⁴¹ Véleményem szerint ez a felfogás is a józanész illetve az ésszerűség elvéből vezethető le, hiszen amennyiben nem alkalmaznánk és ilyen formális hibák miatt kerülnének a keresetek visszautasításra, akkor az már felvetné – álláspontom szerint – az Alaptörvényben deklarált bírói úthoz való jog sérelmét. Több BDT is kimondja, hogy ugyan a Pp. egyfajta formalizmust követ, azonban az

³⁸ Hideg: i. m. 73. o.

³⁹ Hideg: i. m. 74. o.

⁴⁰ BDT2019. 3984.

I. A keresetlevél egyes részeinek kötelező tartalmi elemeit magában foglaló – a bekezdéseken belül alpontokba foglalt – jogszabályi felsorolás nem jelent sorrendi kötöttséget. A keresetlevél nem utasítható vissza, ha annak érdemi része tartalmazza a rendelkezésre álló bizonyítékokat, de nem az érdemi rész végén sorolja fel, hanem annak a tényállításokat ismertető részében.

II. A bizonyítási indítvány előterjesztése nem kötelező eleme a keresetlevélnek, ha annak tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy a felperes tényállításait a rendelkezésére álló és mellékelt okiratokkal kívánja bizonyítani, továbbá az eljárásnak ebben a szakaszában nincs olyan tény- és jogállítást, ami az okiratokon kívül egyéb bizonyítási indítvány előterjesztését tenné szükségessé.

⁴¹ Új Pp. Konzultációs Testület 34. számú állásfoglalása

nem lehet öncélú, mindig kell lennie egy oknak, ami alapján a formalizmust alkalmazzuk. A túlzott formalizmus a jogérvényesítést is korlátozza, ezért véleményem szerint támogatható a bíróságok által hozott BDT-k, amelyek egyértelműsítik a jogalkalmazók számára azt, hogy az Alaptörvényből is levezethető ésszerűség elvének megfelelően kell értelmezni illetve alkalmazni a pp. rendelkezéseit.⁴²⁴³

Kérdésként merül fel, hogy ha a keresetlevél a 170. § valamely pontjában felsorolt tartalmi követelményeket illetően tartalmaz valamit, de az nem felel meg a törvény követelményének – például a kereseti kérelem nem határozott, egyértelmű és végrehajtható – vagy nem teljes körű – például az érvényesíteni kívánt jogot vagy a kereseti kérelmet megalapozó egy tényt nem tartalmaz – úgy hiánypótlási felhívás kiadásának vagy visszautasításnak van-e helye. A Kúria mellett működő Civilisztikai Kollégiumvezetők álláspontja szerint ha a keresetlevél nem tartalmaz valamely, a 170. §-ban felsorolt kötelező tartalmi elemet, úgy a keresetlevél visszautasításának van helye. Amennyiben a keresetlevél a 170. § minden pontjához tartalmaz valamit, de azok nem felelnek meg a törvény követelményének vagy nem teljes körűek, úgy hiánypótlás kiadásának van helye, figyelemmel a 176. § (2) bekezdés e) pontjára. Abban az esetben pedig, ha a keresetlevélben előadottak megfelelnek a törvény követelményének és teljes körűek, de inkompatibilisek (a kereset következtlen), mert például a határozott és végrehajtható kereseti kérelem nem következik az érvényesíteni kívánt jogból, ebben az esetben nincs helye sem hiánypótlásnak, sem visszautasításnak. A keresetlevelet a perfelvételre alkalmasként kell kezelni, így azt az alperessel közölni kell, és – ha az alperes írásbeli ellenkérelmet vagy beszámítást tartalmazó iratot előterjeszt – a perfelvétel során anyagi pervezetéssel kell közrehatni abban, hogy a felperes a keresetlevélben feltüntetett nyilatkozatainak hibáit kijavítsa.⁴⁴

A hibák kijavításához illetve a kereset határozottságának vizsgálatához kapcsolódik, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy amennyiben a felperes nem meríti ki valamennyi, az anyagi jogszabály rendelkezéséből adódó igény érvényesítését, akkor ez a hiányosság egyértelműen és közvetlenül a rendelkezési jog gyakorlásához kapcsolható, akár tudatos igényérvényesítésről való lemondásról lehet szó. Az érvényesítettekén túli lehetséges igényekről való tájékoztatás, a hiányzó igény előterjesztésére való felhívás, már jogi tanácsadás. A bíróság tájékoztatása, kérdésfeltevése ilyen esetben a felperes javára befolyásolná a per anyagát így az nem megengedett.⁴⁵

A határozottságnak valamennyi kereseti kérelemre ki kell terjednie. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a fél keresethalmazatot hoz létre illetve látszólagos tárgyi keresethalmazat jön létre, akkor valamennyi kereseti kérelem esetében a kérelmeknek valamint az azt megalapozó tényeknek határozottnak kell lenniük. Amennyiben látszólagos tárgyi keresethalmazatról beszélünk, akkor ki kell tűnnie a keresetből, hogy vagylagos vagy eshetőleges keresethalmazatról van szó, hiszen az eshetőleges keresethalmazat esetén meg kell határozni a felperesnek az elintézés sorrendjét. Ehhez kapcsolódik az a kérdés, hogy amennyiben a fél által vagylagosan benyújtott kérelmek valójában eshetőleges viszonyban állnak, akkor a bíróságnak milyen perbeli cselekményt kell tennie. A Kúria mellett működő konzultációs testület javaslata szerint, abban az esetben, ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy a fél által vagylagosan előterjesztett keresethalmazat tartalma szerint eshetőleges keresethalmazat, az egyes kereseti kérelmek elbírálása sorrendjének meghatározása érdekében fel kell hívnia a felet a keresetlevél hiányainak pótlására. Ha a fél nem teljesíti a bíróság felhívásában foglaltakat, a keresetlevél visszautasításának van helye. Más a helyzet akkor, ha a fél a

⁴² BDT2019. 4107.

⁴³ BDT2019. 4068.

⁴⁴ Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. július 7-ei Országos Tanácskozásának 10. állásfoglalása

⁴⁵ Ébner V.: Perindítás. In: Varga István (szerk.): A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 741-742 o.

keresetek elbírálásának sorrendjét megjelöli, csak helytelen módon. Ha az eshetőleges keresethalmazatot tartalmazó kérelmét a fél nem a bíróság által helyesnek tartott sorrendben terjesztette elő, akkor a bíróság az anyagi pervezetés szabályai szerint gyakorolhatja azt a jogát, hogy rávezesse a felet az eshetőleges keresetek megfelelő sorrendben való előterjesztésére.⁴⁶

A keresetlevél új kötelező tartalmi eleme a jogi érvelés. A miniszteri indokolás szerint a jogállítást nem csak a jog megjelöléséből áll, hanem tartalmaznia kell a keresetlevélnek az ahhoz kapcsolódó jogi érvelést is. A jogi érvelés hiánya azonban véleményem szerint csak igen ritkán vezethet oda, hogy a keresetet a bíróság visszautasítsa. Ebből következik az a megállapítás is, hogy amennyiben a jogi érvelés nem semmitmondó, akkor nincs helye annak visszautasítására és azt el kell fogadnia a bíróságnak és annak hiányát az anyagi pervezetéssel lehet kijavítani valamint az érdemi döntés meghozatalakor lehet hiányát figyelembe venni.

VIII. A fellebbezés, mint perorvoslat egyes kérdései az új Polgári perrendtartásban

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjog. Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog egyike az igazságszolgáltatással kapcsolatos legfontosabb emberi jogoknak, azt mind a Magyarország által ratifikált két alapvető emberi jogi egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (14. Cikk 5. pont), mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke deklarálja.⁴⁷

A fellebbezési eljárással kapcsolatban megjegyezhetjük, hogy a legnagyobb problémát, vitát a jogalkalmazók körében az új Pp. által bevezetett felülbírálati jogkör okozza. Az egyik problémakör a jogi képviselők által – a korábbi Pp.-nek megfelelő – tevékenységében keresendő, míg a másik a bíróságokkal kapcsolatos. A jogi képviselők esetében – álláspontom szerint – nehéz az arra történő átállás, hogy a fél képviselőjének pontosan be kell határolnia azt, hogy milyen keretek között legyen jogosult eljárni a bíróság. Ez egy újfajta felelősséget eredményez, hiszen ha nem a megfelelő felülbírálati jogkört „adja meg” a fél a bíróságnak, úgy abban az esetben is elveszti a fellebbezési eljárást, ha valójában igaza van és az elsőfokú döntés hibás. A bíróság oldaláról nézve pedig az új szabályozás viszonylag szűk keretet ad a bíróság részére és így – kivéve a kötelező hatályon kívül helyezési okokat – a bíróságok „igazság keresése” még inkább a háttérbe kerül. Természetesen az eljárásnak elsődlegesen jogszerűnek kell lennie, azonban fontos kritérium az is, hogy egyben a lehető legtöbbször – a bíróság a jogkereső állampolgárok számára igazságot szolgáltatson. Fontos azonban kiemelnünk, hogy az új szabályozás épített az 1/2014. (VI. 30.) PK véleményre is.

Meg kell említenünk azt a tényt, hogy a Pp. 365. § (1) bekezdés c) pontjában, azaz a végzések fellebbezhetőségével kapcsolatban a polgári perrendtartás igen következetes. Ugyanis azt a szabályozási módot követi, hogy az egyes végzésekhez kapcsolódóan külön kimondja, hogy a végzés ellen fellebbezésnek van helye. Ahol fellebbezést nem említ, ott értelemszerűen kizárt a fellebbezés. Ezzel a szabályozási technikával egyértelmű helyzetet teremtett a végzések fellebbezhetőségét illetően.⁴⁸

⁴⁶ Hideg: i. m. 78-79. o.

⁴⁷ Wopera Zsuzsa: A jogorvoslathoz való jog hatékonysága az új Pp. másodfokú eljárásában, Miskolci Jogi Szemle 2017/különszám, 143. o.

⁴⁸ Csillám Katalin: A 2016. évi CXXX. Törvényben szabályozott perorvoslatok a gyakorló bíró szemével. Advocat 2017/különszám, 26. o.

A felülbírálati jogkörrel⁴⁹ kapcsolatosan a félnek a feladatát, hogy egyértelműen meghatározza a bíróság jogkörét, amelyen túl a bíróság nem terjeszkedhet. Álláspontom szerint ez a féltől és jogi képviselőjétől fokozottabb felkészülést igényel, a korábbi Pp.-ben alkalmazott fellebbezési eljárásokhoz képest. Egyik lényegi változás, hogy az anyagi, vagy eljárási jogszabálysértés mellett meg kell jelölni az adott jogszabályhelyre való hivatkozást is.⁵⁰ A felülbírálati jogkör korlátait a fellebbezésben, a csatlakozó fellebbezésben, a fellebbezési ellenkérelemben és az egyéb beadványokban kell keresni. Főszabály, hogy a bíróság az elsőfokú eljárás hibáját csak kérelemre veszi figyelembe, kivéve azon eseteket amikor a másodfokú bíróságnak – a törvény szerint – hivatalból kell figyelembe vennie az egyes hatályon kívül helyezési okokat.⁵¹ Új rendelkezés a korábbi törvényhez képest, hogy a bíróság az eljárási szabálysértéseket – amelyeket hivatalból nem vesz figyelembe – csak ahogy már említettem kérelemre veszi figyelembe. Ezzel összefüggésben azonban a bíróságnak lehetősége van anyagi pervezetésével a felet az egyes eljárási hibákra felhívni. Álláspontom szerint ezen anyagi pervezetést nem kellene elvégeznie a másodfokú bíróságnak, hiszen a fegyverek egyenlőségének elvét sérti meg ezáltal. Ezen problémakör megoldása a bíróságok joggyakorlatától fog függeni, azonban véleményem szerint ezen esetben is célszerű lenne a jogalkotó általi törvényi módosítás, akképpen, hogy az anyagi pervezetés korlátait pontosabban határozza meg. Véleményem szerint célszerű lenne figyelembe venni és a törvénybe beépíteni a bíróság döntését miszerint: *„A másodfokú bíróság felülbírálati jogkörének korlátait a fél által megjelölt jogszabálysértések szabják meg. Ha a fél jogszabálysértésként a bizonyítékok mérlegelésére irányadó jogszabályhely megsértésére nem hivatkozott, a másodfokú bíróság felülbírálati jogköre nem terjed ki arra, hogy azt vizsgálja, követett-e el az elsőfokú bíróság a bizonyítékok mérlegelése során olyan hibát, amely az anyagi jogi felülbírálat körében alapot adna az ítélet megváltoztatására.”*⁵²

A Pp. 381. §-a törvényi szintre emelte a Kúria iránymutatásában megfogalmazott elveket, azaz eljárási szabálysértés miatt akkor kerülhet sor az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére, ha „az elsőfokú eljárás lényeges szabályainak megsértése az ügy érdemi eldöntésére kihatott és annak orvoslása a másodfokú eljárásban nem lehetséges, vagy nem időszerű”. Ez a szabályozás elősegítheti az eljárások gyorsabb lezárását, azaz elkerülhető az indokolatlan hatályon kívül helyezéssel a pertartam megnövekedése.⁵³

Kérdésként merült fel, hogy hogyan kell a másodfokú bíróságnak a Pp. 371. § (1) bekezdésében foglalt felülbírálati jogkörét értelmezni. Amennyiben fél a visszautasító végzés elleni fellebbezésében helyesen, az alapul szolgáló indokok kifejtésével megjelöli a másodfokú bíróságtól gyakorolni kért felülbírálati jogkört, de a határozott kérelme nem

⁴⁹ 369. § A másodfokú bíróság felülbírálati jogköre:

(1) A másodfokú bíróság felülbírálatja az elsőfokú bíróság eljárásának szabályszerűségét.

(2) A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletével együtt felülbírálatja az elsőfokú bíróságnak azt a végzését is, amelyet ítéletében indokolt, vagy amely az ítélettel szembeni fellebbezésben támadható.

(3) A másodfokú bíróság felülbírálatja az elsőfokú bíróság ítélete anyagi jognak való megfelelését. Az anyagi jogi felülbírálat során

a) a bizonyítás eredményét okszerűtlennek minősítheti, és ennek alapján a tényállást módosíthatja, kiegészítheti,

b) a fél által az első- vagy másodfokú eljárásban hivatkozott tény megállapítására bizonyítást folytathat le, és annak alapján a tényállást módosíthatja, kiegészítheti,

c) a megállapított tényekből az elsőfokú bíróságtól eltérő jogi következtetést vonhat le, a megállapított tényeket másként minősítheti,

d) jogszabálysértés megállapítása nélkül is felülmérlegelheti az elsőfokú bíróságnak az anyagi jogszabályok szerinti mérlegelési jogkörben hozott döntését,

e) határozhat olyan kérdésben, amelyben az elsőfokú bíróság nem tárgyalt, illetve nem határozott.

⁵⁰ Csillám: i. m. 26-27. o.

⁵¹ Új Pp. Konzultációs Testület 20. állásfoglalása

⁵² BDT2019. 4084.

⁵³ Csillám: i. m. 28. o.

megváltoztatásra, hanem hatályon kívül helyezésre irányul akkor a bíróság pontosan milyen döntést is hozhat. Kérdésként merült fel az, hogy van-e akadálya annak, hogy a másodfokú bíróság a fellebbezés egyértelmű céljának megfelelően megváltoztatásról döntsön annak ellenére is, hogy a fél kérelme hatályon kívül helyezésre irányult, vagy ha a fél megváltoztatást kért, a fellebbezés indokaira figyelemmel dönthet-e a hatályon kívül helyezésről. A fellebbezésre vonatkozó szabályok alapvetően az érdemi döntés elleni fellebbezésre modellezettek, a bírói gyakorlatban bizonytalanság mutatkozik abban, hogy a keresetlevelet visszautasító végzés elleni fellebbezés alapossága esetén a másodfokú bíróság milyen döntést hozhat. A feltett kérdésre a válasz a következő: Ha a keresetlevél visszautasításáról rendelkező végzés ellen benyújtott fellebbezés elbírálása során egyértelműen megállapítható, hogy a visszautasítás feltételei nem állnak fenn, és a keresetlevél perfelvételre alkalmas, a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatja, és a keresetlevél visszautasítását mellőzi. Továbbá a másodfokú bíróság akkor is így rendelkezik, ha a felperes a fellebbezésében a végzés hatályon kívül helyezését kéri, de a fellebbezés tartalma szerint azt állítja, hogy a keresetlevele perfelvételre alkalmas.⁵⁴

IX. Összegzés

Tanulmányomban az új Polgári perrendtartás legfajsúlyosabb problémáival kívántam foglalkozni, amely során nem külön-külön szedve az egyes perbeli szereplők magatartása szerint osztottam fel a kutatást, hanem az egyes jogintézményeket alapul véve tettem ezt meg. Véleményem szerint a legnagyobb probléma a keresetekkel illetve azokkal való közléssel kapcsolatos. Megállapítható, hogy az állampolgárok jogismerete sok esetben igen csekély, ezért az általuk beadott beadványok sem megfelelőek, amely a keresetek visszautasításához vezet. Ezen probléma megoldása – álláspontom szerint azért lenne lényeges, mert így az állampolgárok jogait nem tudják érvényesíteni és amennyiben erre nem képesek, úgy a jog igazságszolgáltatási funkciója is kiüresedik. Az állam szerepe ebben az, hogy saját eszközeivel hat úgy, hogy az állampolgárok jogtudatának színvonalát növeli. További problémaként merül fel a jogi képviselők magatartása, amely inkább a probléma megkerülésének irányába mutat, mintsem a probléma megoldására. A jogi képviselők sok esetben az ügyféllel adják be a keresetet, annak visszautasításának elkerülése érdekében, amely miatt azonban az eljárás akár meghosszabbodhat, hiszen a bíróságnak a perfelvételi tárgyaláson több kérdését kell tisztáznia. Amennyiben a Pp.-nek megfelelő, jogi képviselő által beadott keresettel lenne dolga a bíróságnak, úgy a keresettel kapcsolatos „tisztázási” feladat is lecsökkenne, amely az eljárás idejének illetve a bíróságok leterheltségének csökkentését is eredményezhetné.

További probléma véleményem szerint az anyagi pervezetés túlságosan általános szabályozása. A jogalkotó csak egy keretet adott, azonban nem töltötte meg azt tartalommal, amely nyilvánvalóan egy megfelelő megoldás egyes részletszabályok esetében, azonban az anyagi pervezetéssel kapcsolatos szabályozás nem egy „kis szelete” az eljárásnak és annak a per kimenetelére lényegi befolyása van. ezen indokból érdemes lenne ebben a körben a Pp. felülvizsgálata és az anyagi pervezetés szabályainak konkretizálása.

A fellebbezési eljárásban a legnagyobb problémát a felülbírálati jogkör meghatározása illetve annak terjedelme adja. A meghatározásának problematikáját a jogi képviselők oldaláról kell megközelítenünk, hiszen a jogi képviselők kötelezettsége illetve az általuk képviselt fél érdeke az, hogy a megfelelő felülbírálati jogkör legyen általuk megválasztva. Véleményem szerint ezen tevékenység eddig igencsak nagy kihívások elé állította a jogi képviselőket, amely arra vezethető vissza, hogy az új Pp. által hozott szabályok alkalmazására nem voltak kellően felkészülve. Ezen hiba azonban nem csak a jogi képviselők oldalán keresendő, hiszen

⁵⁴ 1/2019. PJE határozat

véleményem szerint az új Pp.-re való felkészülési idő elégtelen volt mind a jogi képviselők, mind pedig a bíróságok számára. Gondoljuk el, hogy a Plósz féle Pp. idejében a törvény elfogadása és annak hatályba lépése között majd 5 év telt el, míg a hatályos Pp.-k idejében ez az idő 1 évre csökkent, amely nem elegendő. A bíróságok oldaláról a jogkör korlátainak betartása nehézkes, hiszen a korábbi Pp. által a bíróságok jogalkalmazásába „bele ivódott” reflexek nem bonthatóak le egyik napról a másikra.

Összegezve az új Pp. hatásait illetve annak lehetséges jövőképét, az inkább pozitív, mint negatív, azonban szükséges lenne a jogalkotó általi felülvizsgálat és korrekció. Álláspontom szerint a jogalkotói felülvizsgálat részben megtörtént, hiszen a Pp. módosítás 2021. január 1. napjával hatályba lépett. Ez a felülvizsgálat azonban csak egy kezdet, azt eldönteni hogy ez visszalépés vagy továbblépés, még nem lehet, de az kétségtelenül megállapítható, hogy a jogalkalmazók számára egyfajta könnyítész jelent, mint például a perfelvételi nyilatkozatok könnyebb benyújthatósága. Ezzel egyet is lehet érteni, illetve nem is, de bármelyik irány mellett is dönt a jogalkotó, kiemelkedően fontos, hogy azt az irányt megtartsa, különben a jogszabály koherenciája megszűnik létezni.

Az informatikai technológiák az igazságszolgáltatás rendszerében

I. Bevezetés

A technika robbanásszerű fejlődése jelentős hatást gyakorol életünk minden szegmensére. A technikai újítások, információs eszközök széleskörű elterjedésének, mindennapivá válásának természetszerű következménye, hogy az élet minden területe – így a jogtudomány is – e fejlődés által biztosított előnyöket hasznosíthatja. A bírósági reformokkal egyidejűleg meghatározó technikai újítások is megfigyelhetők, amely jelentős mértékű lépés a „modern” igazságszolgáltatás felé.

Jelen munka célja, hogy átfogó képet adjon az említett kérdéskör különböző aspektusairól, így sor kerül az újonnan bevezetett, illetve bevezetendő technológiák széleskörű elemzésére, ezzel összefüggésben ezek személyi és tárgyi feltételeire, valamint az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó kérdések megválaszolására is. Mindezekre tekintettel a munka kitér a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási eljárásokban illetékes – eddig nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett első fokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű – nyolc törvényszék¹ kapcsán a bíróságokhoz való hozzáférés kérdéskörére, az ezzel összefüggésben felmerülő esetleges aggályok, illetve ezek lehetséges feloldására. A tanulmány továbbá vizsgálja a kérdést, miszerint szükség lehet-e egy közigazgatással összehangolt bírósági szoftverre, és amennyiben igen, milyen átmeneti szabályok könnyíthetik meg az új rendszerre történő átállást.

A vizsgálódás metodikája alapvetően a magyar Alaptörvény, valamint a vonatkozó hazai jogforrások értelmezése és elemzése az ismert értelmezési (elsősorban a nyelvtani, a joglogikai, valamint teleologikus) technikák segítségével. Ezt egészíti ki a rendelkezésre álló magyar, továbbá nemzetközi szakirodalom és gyakorlat vizsgálata.

II. A magyar igazságszolgáltatás digitalizációjának egyes vonatkozásai az újonnan bevezetett és bevezetendő technológiák vonatkozásában

A hatékonyabb igazságszolgáltatás kialakításának előfeltétele a bírósági munkafolyamatok elektronizálása, amely lehetővé teszi a hatékony és átlátható munkavégzést, adat-újrafelhasználást, a gyorsabb és igényesebb ügyfélkiszolgálást, a bíróság társszerveivel történő gördülékeny és automatizált adatcserét, továbbá – nem utolsósorban – hosszú távon csökkenti a papírfelhasználás mértékét. E cél elérése érdekében a bíróságok központi igazgatásáért felelős Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke olyan informatikai alkalmazások létrehozásával és bevezetésével működik közre, amelyek – az adatfelhasználás elvének megfelelően² – jelentős mértékben csökkentik a bíróságok adminisztrációs terheit, teszik „rapidabbá” az ítélkezést.³

A már bevezetett és széles körben alkalmazott, valamint a jövőben bevezetendő informatikai technológiák legfőbb célja tehát – a technikai fejlődésben élen járó országokhoz való felzárkózás mellett – az, hogy megoldja, továbbá elejét vegye a bírósági eljárásokkal összefüggésben esetlegesen felmerülő akadályoknak, egyszerűsítve ezzel a bírósághoz való

¹ Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék, Veszprémi Törvényszék

² Vö. Szőke Gergely László: A közadatok újrahaznosítása – a szabályozás alapjai. In: Czékmann Zsolt (szerk.): Infokommunikációs jog. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 227-251. o.

³ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2012. évi beszámolója. 110. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2012_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

hozzáférést, valamint gyorsabbá, olcsóbbá és átláthatóbbá téve a bírósági ügyintézés, utat nyitva a „modern” igazságszolgáltatás felé.

A bíróságok informatikai és információbiztonsági rendszerében meghatározó szerepe van az elektronikus információ állandó módon történő rendelkezésre állásának, megkérdőjelezhetetlen hitelességének, változtathatatlanágának és naprakészségének együttes használhatóságának.⁴ Mindebből egyértelműen következik, hogy bármely fajta technológia (ideértve az e tanulmány tárgyát adó technológiát is) kizárólag akkor lehet eredményes, ha a címzettjei számára egyértelmű módon és kellő felkészülési (tanulási) idő biztosításával vezetik be. E tekintetben nyugodtan állíthatjuk, hogy a magyar jogalkotó figyelembe vette a(z) eljárás(i) folyamatok indukálta újratervezés szükségességét, és fokozatosan vezette be a jogszabályi változtatásokat.⁵

Ehelyütt további részletekbe nem bocsátkozunk. Az alább látható részekben részletesebben vizsgáljuk a témába vágó változásokat, különösen az elektronikus kapcsolattartás (E-per); az E-akta; az országos szintű távmeghallgatás, illetve tárgyalótermi kép- és hangrögzítés, valamint ezek személyi és tárgyi feltételeinek összefüggésében.

1. Az elektronikus kapcsolattartás

Az elmúlt évtizedben lezajlott jogalkotói változtatások révén napjainkra a magyar bíróságokon teljes körű elektronikus ügyintézés valósul meg.⁶ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) módosítása⁷ nyomán ugyanis 2018. január 1-jétől kezdődően a törvény 9. § (1) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamennyi ügyben kötelesek a bírósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani.⁸ Értelemszerűen a személyesen eljáró természetes személyek a bírósági peres és nemperes ügyekben, valamint az elnöki igazgatási ügyekben az elektronikus kapcsolattartást továbbra is választható lehetőségként vehetik igénybe.

A következőkben ismertetjük a(z) általános) elnöki igazgatási ügyekkel, a civilisztikai ügyekkel, a büntetőügyekkel, a csőd- és felszámolási eljárással, a cégeljárással, valamint a civil szervezetek nyilvántartási ügyeivel összefüggő elektronikus utat. Mindezek előtt viszont szükséges szólnunk az elektronikus kapcsolattartás (a továbbiakban: e-kapcsolattartás) személyi és tárgyi (technikai) előfeltételeiről.

Az e-kapcsolattartás vagy „E-per” során használt rendszeregyüttes alapvetően három részből áll, a központi rendszerből, a bírósági rendszerből és a peres fél és/vagy annak jogi képviselője által használt rendszerből tevődik össze.⁹

a) A központi rendszer magától értetődően több részt (szolgáltatást) feltételez.¹⁰ Ahhoz, hogy a peres és nemperes eljárásban a bírósággal e-kapcsolattartás valósulhasson meg mindenekelőtt a kapcsolatot létesítő felek azonosítását kell elvégezni. Ennek érdekében az

⁴ Uo. 92. o.

⁵ Példának okért 2013. január 1-jétől választhatóan – a papír alapú mellett – elektronikusan is lehetett joghatályos beadványokat intézni a bíróságokhoz a polgári perben, az erre kialakított internetes felületen keresztül, azonban 2016. július 1. óta a jogi képviselőt ellátók számára kizárólag ez a módszer alkalmazandó. Vö. Szalai Péter: Elektronikus kommunikáció a polgári perben. In: G. Karácsony Gergely (szerk.): Az elektronikus eljárások joga. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 7-8. o.

⁶ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 138. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

⁷ 2017. évi CXXXIV. törvény a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról

⁸ E-ügyintézési tv. 108. § (5) bekezdés

⁹ Szalai: i. m. 8. o.

¹⁰ Wopera Zsuzsa – Nagy Adrienn: E-kapcsolatok a polgári igazságszolgáltatásban. In: Czékmann Zsolt (szerk.): Infokommunikációs jog. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 154. o.

ügyfél¹¹, illetve a cégkapu¹² biztosít kommunikációs lehetőséget, a másik oldalon a hivatali kapu áll.¹³ Mindemellett a központi rendszer szintén immanens részét képezi az értesítési tárhely (egy állam által biztosított postafiók), valamint az értesítési tárhely közötti biztonságos dokumentumtovábbítási szolgáltatás (BEDSZ). Hasonlóan fontos az általános nyomtatványtervező és -kitöltő rendszer is. Az előbbieket az ügyfélkapu, a tárolási és továbbítási szolgáltatás- sok összességét nevezi az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eüszvhr.) 115. §-a összefoglalóan „*ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás*” néven használja, amely az e-per szignifikáns részét adja.

b) A bírósági rendszert az OBH szakrendszere alkotja. Ez a rendszer fogadja, letölti, azokat bizonyos informatikai szempontból értelmezi és érkezteti, érkeztetési azonosítót rendel hozzá, majd kézbesíti az egyes bíróságoknak, ahol az irodavezető az érkezett elektronikus iratokat lajstromozza. Így a kitöltött nyomtatványok egységesen .pdf formátumban vagy papírra kinyomtatva jutnak el a bírákhoz, tehát nekik nem a nyomtatvány- kitöltő programhoz hasonló felületen olvassák a kitöltött nyomtatványokat. Az OBH szarendszere szakrendszere gondoskodik továbbá a bíróság vagy a perbeli személyek által készített iratok OBH „hivatali kapuján” keresztüli továbbításáról is.¹⁴

c) A rendszer harmadik komponense az ügyfél, illetve jogi képviselőt ellátó számítógépe, amelynek használatát a fenti összetevői igencsak determinálják. Az említett rész feladata tulajdonképpen az űrlapok kitöltése a beadni kívánt peres irat tartalmának és a központi rendszer által meghatározott formának megfelelően (amely voltaképpen az ÁNYK kötelező használatát jelenti, és magában foglalja a bíróság megnevezésével együtt az elektronikus „boríték” megcímzését is); a papír alapú iratok (így pl. a meghatalmazások, okirati bizonyítékok) elektronikus irattá alakítása; az űrlaphoz csatolandó melléletek metaadatokkal ellátása és elektronikus aláírása; az űrlap és a melléletek ügyfélkapun (ügyvéd esetében cégkapun) keresztül elérhető értesítési tárhelyre való feltöltése; az értesítési tárhelyre beérkező válasziratok fogadása és saját rendszerre való mielőbbi lementése; az eredeti papír alapú iratok visszakereshető (és az átalakított elektronikus irathoz kapcsolható módon való) megőrzése; valamint a létrehozott és a megérkezett elektronikus iratok megőrzése.¹⁵

Összefoglalóan tehát a tárgyi feltételként egy-egy megfelelően működő számítógép szükséges, amelyen keresztül az „eljárásban” részt vevő felek kommunikálhatnak. A személyi feltételek az adott ügytípust tekintve határozhatók meg teljeskörűen, éppen ezért ez az elem a tanulmány egészét tekintve lesz tisztán kivehető. Most csupán utalunk a személyi oldalon elengedhetetlen tudás alapjaira: az egyes beadványfajtákra rendszeresített űrlapok (a továbbiakban: nyomtatványok) használatára.¹⁶ Az előírt „kapu” meglétét, továbbá az

¹¹ „Az ügyfélkapu nyitásának feltétele, hogy egy természetes személy meghatározott hivatalban (okmányirodában, külképviseleten stb.) megjelenjen személyazonosságának ellenőrzése végett, vagy a regisztrációs kérelmét minősített elektronikus aláírással ellássa. A regisztráció eredményeként pedig egy, ma már biztonságosnak nem nevezhető felhasználónév és jelszó páros jön létre, amellyel együtt tudja magát az ügyfél elektronikusan hitelesíteni és azonosítani.” Homoki Péter: A cégbíróságon kívüli elektronikus bírósági eljárások használatával kapcsolatos útmutató. 2016. 2. o. Forrás: https://magyarugyvedikamara.hu/common/file-servlet/document/873/default/doc_url/151201_eper_gyakorlati_utmutato_2_CLEAN1083080_2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

¹² A cégkapu jogi személyek elektronikus kapcsolattartására szolgál: a regisztráció 2017. július óta lehetséges, de tényleges használata csak 2018. január 1-ével kezdődött meg.

¹³ „[A]z »ügyfél« szót itt közigazgatási eljárási értelemben kell érteni, amit egyébként az is mutat, hogy a »túloldali« szolgáltatási kapu neve »hivatali kapu«.” Szalai: i. m. 8. o.

¹⁴ Homoki: i. m. 2. o.

¹⁵ Vö. Homoki: i. m. 2-3. o.; Szalai: i. m. 9. o.; Wopera – Nagy: i. m. 155. o.

¹⁶ Az e-kapcsolattartás az egyes beadványfajtákra rendszeresített űrlapok használatának segítségével lehetséges, amelyeket a www.birosag.hu/nyomtatvanyok oldalon találhatók. Az űrlapok kizárólag elektronikus úton terjeszthetők elő. Amennyiben az űrlapot módosítják az OBH ennek tényéről a www.birosag.hu/nyomtatvanyok

Általános Nyomtatványkitöltő (a továbbiakban: ÁNYK) program számítógépen történő installálását követően az e-kapcsolattartás menete a már relatíve egyszerű, mivel a program segítséget nyújt a nyomtatványok le-, illetve kitöltéséhez. Kiemelten fontos, hogy az űrlapon és a csatolni kívánt mellékleteken minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírás vagy bélyegző elhelyezése, vagy azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH) szolgáltatás igénybevétele. Végül csupán a beküldés marad a már említett „kapukon” keresztül. Értelemszerűen a bíróság határozata arra a „kapura” érkezik meg, amelyről a beadványt beküldték. A(z) (bíróági) irat érkezéséről az ügyfél a „kapu” regisztrációnál megadott e-mail címére értesítést kap, amely dokumentumokat a használt rendszerbe történő belépéssel veszi át az iratra mutató internetes hivatkozásra történő ráklikkeléssel.¹⁷ Fontos, hogy mivel a bíróságokkal történő elektronikus kapcsolattartás során a minősített vagy zártan kezelendő adatokat tartalmazó dokumentumok zártan történő kezelése – a jelenleg működő informatikai rendszer által – nem biztosított, a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ.) 5. § (2a) bekezdése alapján ezeket a dokumentumokat papír alapon vagy adathordozón, zárt borítékban kell benyújtani a bíróság részére.

1.1. Általános elnöki igazgatási ügyek

Az általános elnöki igazgatási ügyek tekintetében a következő szabályok rendezik a bíróságokkal való elektronikus kapcsolattartást: az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.), az Eüszvhr., valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ.).

A BÜSZ. 2. § 6. pontja értelmében elnöki ügynek minősül minden olyan ügy, amelyben a bíróság elnöke, illetőleg jogszabályban vagy OBH elnökének szabályzatában meghatározott esetben más bírósági vezető a bíróság igazgatására tartozó kérdésben az ítélezés körén kívül jár el.

Az E-ügyintézési tv. 9. § (1) bekezdése szerint a 2018. január 1-jén, vagy azt követően indult elnöki ügyekben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – elektronikus ügyintézésre kötelek

- a) az ügyfélként eljáró
 - aa) gazdálkodó szervezet,
 - ab) állam,
 - ac) önkormányzat,
 - ad) költségvetési szerv,
 - ae) ügyész,
 - af) jegyző,
 - ag) köztisztviselő,
 - ah) az ac)-ag) alpontok hatálya alá nem tartozó egyéb közigazgatási hatóság, valamint
- b) az ügyfél jogi képviselője.

oldalon a módosított űrlap közzététele előtt 30 nappal tájékoztatást ad. Az OBH a módosított űrlap közzétételeét követően a honlapon 14 napon keresztül jelzi annak tényét, hogy az űrlap megváltozott, mindazonáltal a frissítésekről folyamatosan gondoskodni kell. Lásd Polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási ügyek – Általános tájékoztató. Forrás: <https://birosag.hu/elektronikus-kapcsolattartas/e-2018/e-kapcsolattartas-az-egy-egy-ugytipusokban/polgari-gazdasagi-munkaugyi-es-kozigazgatasi-ugyek/polgari-gazdasagi-munkaugyi-es-kozigazgatasi-ugyek-altalanos-tajekoztato> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

¹⁷ „Fontos tudni, hogy Ügyfélkapun keresztül az irat beküldésével – mintegy információs csatornaként – az adott ügyben úgynevezett »kapcsolati kód« jön létre a beküldő és a bíróság között. Az elektronikus kapcsolattartás során ennek az egyedi informatikai kapcsolati kódnak az alkalmazásával történik a kézbesítés, azaz a bíróság minden iratot ezen keresztül kézbesít.” Uo.

Fontos, hogy az elektronikus kapcsolattartásra nem köteles fél vagy a jogi képviselőnek nem minősülő képviselője minden beadványt és ezek mellékletét, valamint okiratot választása szerint – az E-ügyintézési tv.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon – elektronikus úton is benyújthatja, viszont a beadvány elektronikus úton történő benyújtását az elektronikus út vállalásának kell tekinteni.

A fél vagy a képviselő az elektronikus úton történő kapcsolattartásra vonatkozó bejelentést az eljárás bármely szakaszában megteheti az OBH-nál vagy az adott bíróság elnökénél.

Hangsúlyozandó, hogy az elektronikus út választása esetén a fél, illetve képviselője a teljes eljárás alatt, tehát az eljárás minden szakaszában köteles az OBH-val vagy a bírósággal a kapcsolatot elektronikus úton tartani, továbbá az OBH vagy a bíróság is valamennyi bírósági iratot elektronikusan kézbesíteni a részére.

Az elektronikus elnöki ügyekben a természetes személyek ügyfélkapun, a gazdálkodó szervezetek (az egyéni ügyvéd, az európai közösségi jogász, a kamarai jogtanácsos és a szabadalmi ügyvivő) ügyfélkapun/cégkapun (gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhely), az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek és a Kormány által kijelölt közfeladatot ellátó szervek pedig hivatali kapun (hivatali tárhely) keresztül tarthatják a kapcsolatot az OBH-val, illetve a bírósággal.

1.2. Civilisztikai ügyek

A civilisztikai pereket érintő e-kapcsolattartás múltja 2013. január 1-jéig vezethető vissza, amelytől kezdve jogalkotó a törvényszékek első fokú ügyeiben választható módon lehetővé tette az e-kapcsolattartási módot. 2015. július 1-jétől ez kör jelentősen kiszélesedett, mivel innentől kezdve az e-kapcsolattartás valamennyi járásbíróság és törvényszék első- és másodfokú peres ügyében választható eljárési mód lett. Az elektronizáció következő lényeges állomása 2016. július 1., amikortól is – többszöri halasztását követően – az E-ügyintézési tv. 1. §-ában foglaltaknak megfelelően „a polgári perekben és törvényi rendelkezés alapján más polgári eljárásokban, valamint a közigazgatási és munkaügyi perekben is kötelezővé vált a bírósággal történő elektronikus kapcsolattartás a jogi képviselővel eljáró felek, a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezetek, valamint a közigazgatási szervek számára”.¹⁸ Mindazonáltal – ahogyan arra már utaltunk – az e-kapcsolattartás továbbra is választható lehetőség maradt a személyesen eljáró természetes személyek számára.

A polgári peres ügyek tekintetében az e-kapcsolattartást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) XLVI. fejezete átfogó módon szabályozza. Az irányadó perjogi szabályokat figyelembe véve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 29. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közigazgatási perben az e-kapcsolattartásra vonatkozóan a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Az Pp. kizárólag a szigorúan vett eljárési szabályokat rögzíti, így nem az E-ügyintézési tv. azon rendelkezéseit, amelyeket nem csupán a polgári, hanem minden más eljárásban is alkalmazni kell. Fontos, hogy az E-ügyintézési tv. és az Eüszvhr. szabályozza a technikai kérdéseket, továbbá meghatározzák a beadványok formátumát, az űrlapok, a kézbesítés és a vevénykezelés kérdését, valamint az adathordozón történő benyújtás lehetőségét. Ebből kifolyólag az említett jogszabályokat együttesen kell alkalmazni az e-kapcsolattartás során.¹⁹

¹⁸ Heinemann Csilla: Az elektronikus perben történő illetékfizetés gyakorlati kérdései. Budapest, Magyar Bírói Egyesület, 2017. 1. o. Forrás: <https://www.mabie.hu/attachments/article/141/Az%20elektronikus%20perekben%20t%20%C3%B6rt%20%C3%A9n%20%C5%91%20illet%20%C3%A9kfizet%20%C3%A9s%20gyakorlati%20k%20%C3%A9rd%20%C3%A9sei.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

¹⁹ Wopera – Nagy: i. m. 155. o.

A Pp. nem határozza meg az e-kapcsolattartásra kötelezettek körét, mivel azt az E-ügyintézési tv. mint háttérszabály rendezi: elektronikus ügyintézésre köteles az ügyfél jogi képviselője,²⁰ valamint az ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, állam, önkormányzat, költségvetési szerv, ügyész, jegyző, köztisztviselő és egyéb közigazgatási hatóság.²¹

Az Pp. tehát elsődlegesen azon félre, illetve képviselőjére tartalmaz előírásokat, akik nem kötelesek az elektronikus kapcsolattartásra. Az a fél vagy képviselője, aki nem köteles a jogszabály alapján e-kapcsolattartásra, bármely perben, a per bármely szakaszában dönthet úgy, hogy e-kapcsolattartást vesz igénybe a bírósággal.²² E döntés ugyanakkor köti annak meghozóját: a döntést követően – főszabály szerint – már köteles lesz az adott perben az e-kapcsolattartásra,²³ kivéve, ha a törvényben meghatározottak szerint a bíróság engedélyezi számára a papíralapú kapcsolattartásra való visszatérést.²⁴ A félnek nem kell külön kérelmeznie a bíróságtól az e-kapcsolattartást, mivel ha valamely beadványát elektronikus úton nyújtja be, az automatikusan az e-kapcsolattartás lehetőségének választását jelenti.

„A kapcsolattartás szempontjából vegyes eljárásnak minősül, ha az egyik peres fél elektronikusan, míg a másik papíralapon kommunikál a bírósággal. Ebben az esetben a bíróság feladata, hogy az elektronikus úton benyújtott beadványokat papíralapon állítsa elő, és postai úton küldje meg a papíralapon kommunikáló félnek, illetve a papíralapon érkező beadványokat a bíróság digitalizálja és küldi meg elektronikusan az ellenérdekű félnek.”²⁵

„[A]z Pp. 606. §-a szabályozza azt az esetet, amikor az e-kapcsolattartásra jogszabály alapján nem köteles fél az e-kapcsolattartás önkéntes választása után vissza kíván térni a papíralapú kommunikációra. Azért szükséges ezeknek a szigorú szabályoknak a rögzítése, mert a kapcsolattartási módok váltogatása a per vitelét elnehezíti, bizonytalanná válhat, hogy a bíróság az adott időpontban éppen papíralapon vagy elektronikus úton köteles-e az iratok kézbesítésére. A fél körülményeiben az eljárás folyamán azonban bekövetkezhetnek olyan változások, amelyek a továbbiakban már nem teszik lehetővé az e-kapcsolattartás vállalását. A papíralapú kapcsolattartásra a fél nem térhet vissza automatikusan, annak engedélyezését kérelmeznie kell a bíróságtól. A kérelmet papíralapon terjesztheti elő a soron következő beadványának papíralapon történő benyújtásával egyidejűleg. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, arról külön alakyszerű végzést hoznia nem kell, azonban a kérelem elutasítása esetén fellebbezéssel támadható határozatot kell hoznia. A fellebbezést a fél jogosult papíralapon is előterjeszteni. Ha a bíróság a kérelmet elutasítja, a kérelemmel együtt papíralapon benyújtott beadványt joghatályosan előterjesztettnek kell tekinteni. Ezt követően azonban már csak elektronikus úton nyújthat be a fél beadványokat. Ha a fél papíralapú kapcsolattartásra visszatérő ismételt és nyilvánvalóan alaptalan kérelmet terjeszt elő, akkor az ismételt kérelemmel együtt benyújtott beadványt már nem lehet joghatályosan előterjesztettnek tekinteni, a bíróság azt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja, és a kérelmezőt pénzbírsággal is sújthatja. Az e-kapcsolattartásra nem köteles fél esetében az elektronikus kapcsolattartási mód vállalása személyhez kötött, e döntés a fél személyében bekövetkező jogutódlás esetében a

²⁰ Jogi képviselő: az ügyvéd és az ügyvédi iroda; a kamarai jogtanácsos, az ügyvédi tevékenységről szóló törvényben meghatározott körben; a jogi személy bíróság képviselőjére jogosult bíró és bírósági titkár; a Legfőbb Ügyészség képviselőjére jogosult ügyész, továbbá törvényben meghatározott egyéb személyeket; valamint az ügyvédjelölt és a jogi előadó. Vö. Pp. 75. § (1) bekezdés és 608. § (2) bekezdés

²¹ E-ügyintézési tv. 9. § (1) bekezdés

²² Pp. 605. § (1)-(2) bekezdés

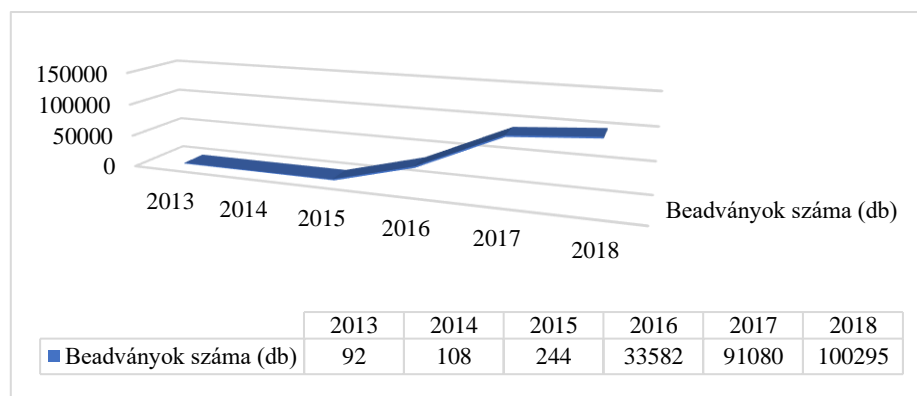
²³ Pp. 605. § (3) bekezdés

²⁴ „Ha jogi képviselő nélkül eljáró fél vagy jogi képviselőnek nem minősülő képviselője vállalta, hogy a bírósággal a kapcsolatot elektronikus úton tartja, utóbb, a beadvány papír alapú benyújtásával egyidejűleg kérheti a bíróságtól a papír alapú eljárásra történő áttérés engedélyezését. A kérelemben valószínűsíteni kell, hogy a fél, illetve a jogi képviselőnek nem minősülő képviselő körülményeiben olyan változás következett be, amely miatt az elektronikus úton történő eljárás a továbbiakban számára aránytalan megterhelést jelentene.” Pp. 606. § (1) bekezdés

²⁵ Wopera – Nagy: i. m. 156. o.

jogutódra nem terjed ki, hiszen a vállalást megalapozó személyes körülmények eltérőek lehetnek a fél és a jogutód esetében. [...] Fontos szabály, hogy az e-kapcsolattartás esetében valamennyi beadványt és okirati mellékletet is elektronikus úton, digitalizálva kell benyújtani a bíróságon. Ez a rendelkezés vonatkozik a jogi képviselő meghatalmazására is, így nem lehetséges az, hogy a jogi képviselő például az első tárgyaláson megjelenve ott papíralapon csatolja be ügyvédi meghatalmazását. Az ügyvédi meghatalmazás papíralapon történő bemutatása bírói felhívásra történhet, például akkor, ha az eredetiségét illetően a bíróságban alapos kétely merült fel. Az e-kapcsolattartásra egyébként nem köteles fél a jogi képviselő megbízásának visszavonása esetén azonban jogosult a képviselet megszűnésének papíralapon történő bejelentésére a bíróságon. Amennyiben a fél e-kapcsolattartás esetén nem elektronikus úton vagy nem megfelelő módon nyújtja be beadványait, az új Pp. 618. §-a alapján a jognyilatkozat fő szabály szerint hatálytalan. E fő szabály alól kivételt képez a keresetlevél, a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem és a perújítási kérelem, amelyeket a bíróság alakszerű határozatában visszautasít. További kivételt jelent a hatálytalanság alól a fizetési meghagyásos eljárás perré alakulása esetén az ellentmondás előterjesztését követően a keresetet tartalmazó irat: amennyiben az elektronikus kapcsolattartásra köteles fél ezt nem elektronikusan terjeszti elő, úgy a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti.”

E-kapcsolattartás esetén az eljárási illetéket is elektronikus úton kell megfizetni. Az ehhez kapcsolódó normatív rendelkezéseket – elszórtan – több jogszabályban lelhetjük fel. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.), továbbá az eljárási illetékek megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII.20.) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) szabályozza az illetékfizetés módjait. A PM rendelet alapján 2016. május 17-étől kezdődően a polgári, gazdasági, közigazgatási és munkaügyi perekhez kapcsolódó illetékfizetési kötelezettség e-kapcsolattartás esetén a fél az eljárási illetéket az Elektronikus Fizetési és Elszámolási Rendszeren (a továbbiakban: EFER) keresztül, illetve az illetékes bíróság Magyar Államkincstárnál vezetett illetékbeveteli számlájára átutalással fizeti meg. Az EFER alkalmazásával teljesíthető fizetési mód választása esetén az eljárási illeték összegének megjelölésére alkalmas mezőket tartalmazó, az OBH által rendszeresített űrlap megfelelő kitöltését és beküldését követően automatikusan megérkező ÜKM-értesítésben (ún. érkeztetési igazolásban) a rendszer egy fizetési linket generál, amely a fizetni szándékozót az Igazságügyi Fizetési Portálra (a továbbiakban: IFP) irányítja. Az IFP oldalán a fizetéshez szükséges rovatok optimális kitöltését követően, interneten történő fizetésre alkalmas bankkártya felhasználásával teljesíthető az illetékfizetés.²⁶



1. ábra. – A civilisztikai perekben előterjesztett elektronikus kezdőiratok számának alakulása 2013-2018. között az OBH elnökének 2018. évi beszámolója alapján²⁷

²⁶ Lásd Heinemann: i. m. 3. o.; Wopera – Nagy: i. m. 157. o.

²⁷ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 138. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

A fenti adathoz még az is hozzátartozik, hogy az elektronikus formában indult eljárások az összes eljárásindítást tekintve 2018-ra elérte az 51%-ot,²⁸ és a 2019-es évben is hasonló mértéket produkált.²⁹ Ez azt jelenti, hogy az e-kapcsolattartásra törvény által nem kötelezett (ügy)felek fokozatosan áttérnek a gyorsabb, költséghatékonyabb kapcsolattartási formára, amely a jövőre nézve bizakodásra adhat okot.

1.3. Büntető- és szabálysértési ügyek

2013. január 1-jétől az e-kapcsolattartás szabályrendszerét a jogalkotó a büntetőeljárásra is kiterjesztette. Ennek értelmében viszont csupán még a büntetőügyben érintett hatóságok egymás közötti elektronikus formában történő kapcsolattartásának a lehetőségét biztosította.³⁰ 2015. július 1. óta a büntetőeljárásokban az összbüntetésbe foglalás és az utólagos összbüntetésbe foglalás iránti indítvány elektronikus módon történő benyújtására, illetve visszavonására is lehetőséget nyújt a szabályozás. A korábbi szabályozáson jelentős változást a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.), egyes büntető tárgyú törvények, valamint az európai uniós és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLIV. törvény hozott. Ennek értelmében 2018. január 1. napját követően induló büntető- és szabálysértési eljárásokban a nyomozó hatóság, az ügyész, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervek, valamint más állami szervek kötelezően elektronikus úton tartják a kapcsolatot. Szintén kötelező az e-kapcsolattartás a védőknek, valamint bármely eljárási szereplő jogi képviselőjében eljáró ügyvédeknek, viszont a természetes személyek részére a törvény csupán lehetővé teszi az elektronikus út lehetőségét.

A 2018. július 1-jén hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), amely az eljárási jelenlét telekommunikációs eszközökkel történő biztosítása mellett (részletesen lásd 3. a részben) a kapcsolattartás terén is nagy hangsúlyt helyez az informatikai lehetőségek kihasználására. Az Be. – a régi Be.-hez hasonlóan – technikai jellegű rendelkezéseket nem tartalmaz, továbbá kizárólag azon speciális eljárási szabályokat jeleníti meg, amelyek az elektronizációnak az eljárás egészére történő bevezetéséből, illetve kiterjesztéséből szükségszerűen következnek.³¹ A büntetőeljárásnak (csakúgy mint a szabálysértési eljárásnak) az E-ügyintézési tv. szolgál háttérjogszabályul.³²

Az OBH elnökének 2018. évi beszámolóját idézve: „A 2018-as év egy szoros együttműködést igénylő időszak volt az elektronikus kapcsolattartás szempontjából, amely hatékony kommunikációt kívánt meg a társszervekkel, kamarákkal, ügyfelekkel. A bírósági kezelőirodák dolgozóival, az eljáró bírói tanácsok tagjaival, a törvénytiszteken működő IT szakemberekkel a napi szintű munkakapcsolat biztosítása végett hatékony és gyors reagálású HelpDesk felület (helpdesk.justice.hu) működik, melynek eredményeként az elektronikus kapcsolattartás során érkező elektronikus iratok kezelése szakszerű és időszerű a bíróságokon. Az OBH az új büntetőeljárási törvény hatálybalépését követően a kiépített büntető ügyszakos

²⁸ A civilisztikai eljárások többsége elektronikusan indult 2018-ban. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/civilisztikai-eljarasok-tobbsege-elektronikusan-indult-2018-ban> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 05.)

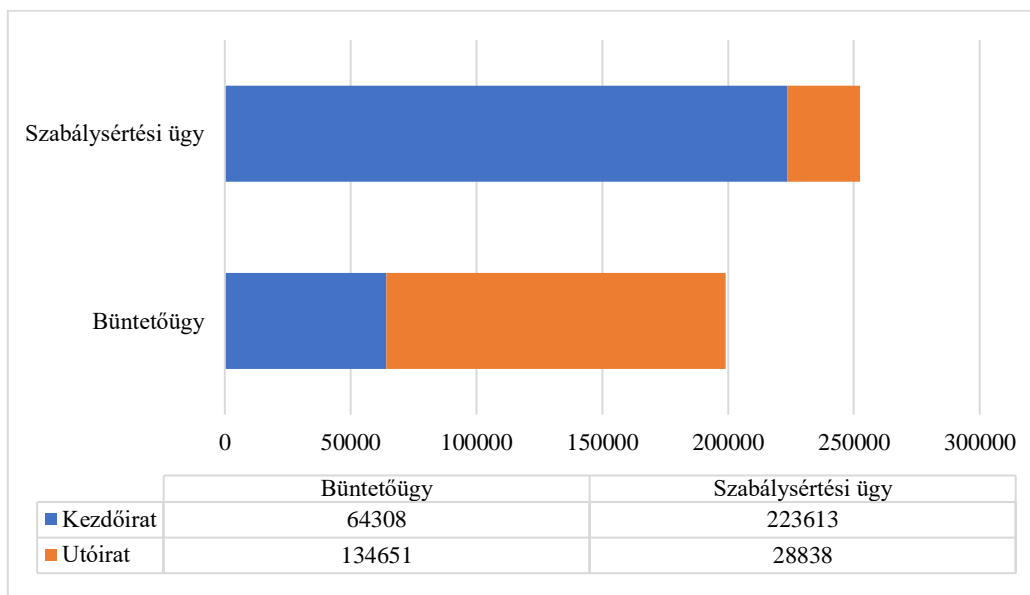
²⁹ Kíváncsi a magyar bírósági digitalizációra a világ legismertebb jövőkutató jogásza. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/kivancsi-magyar-birosagi-digitalizacio-ra-vilag-legismertebb-jovokutato> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 29.)

³⁰ Bartók Róbert: Elektronikus kapcsolattartás a büntetőeljárásban. In: G. Karácsony Gergely (szerk.): Az elektronikus eljárások joga. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 73. o.

³¹ Lásd a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslat részletes indokolását a 148. §-hoz. 385-386. o.

³² „[A]z új [büntető]eljárási törvény a teljes eljárási rendre vonatkozóan leképezte az E-ügyintézési tv. rendelkezéseit, míg az OBH az elektronikus kapcsolattartás során jelentkező igények és gyakorlati problémák feldolgozását követően a jogalkotó felé több eljárási jogszabály módosítást is megfogalmazott a deregulációs időszakban.” Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 140. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

E-Per kapcsolattartókkal folyamatosan tartva a kapcsolatot a hatékony és eredményes jogalkalmazói munka előmozdítása érdekében képzéseket, megbeszéléseket tartott, országos szinten megtervezte és levezényelte a büntető, szabálysértési ügyszakos bírák, titkárok, munkatársak eljárásjogi, ügyviteli, BIIR felhasználói ismeretekre történő oktatását, szakmai támogatást nyújtva számukra.”³³



2. ábra – Büntető- és szabálysértési ügyekben érkezett elektronikus beadványok száma 2018-ban (saját szerk.)³⁴

Az e-kapcsolattartásnál maradva az új Be. rendelkezései alapján röviden szólnunk kell annak módosatairól.

A Be. 149. §-a értelmében az e-kapcsolattartásra nem köteles büntetőeljárásban részt vevő személy vagy jogi képviselőnek nem minősülő képviselője. A törvény tehát nem teszi általánosan kötelezővé az e-kapcsolattartást, ugyanakkor a büntetőeljárás bármely szakaszában lehetővé teszi a büntetőeljárásban részt vevő személyek számára ennek választását, kivéve, ha a büntetőeljárásban részt vevő személy elektronikus ügyintézéshez való joga szünetel, mert például fogva tartják.³⁵

Nem a Be., hanem az E-ügyintézési tv. határozza meg a kötelező e-kapcsolattartásra kötelezett személyek körét, így elektronikus ügyintézésre köteles az ügyfél jogi képviselője, valamint az ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, állam, önkormányzat, költségvetési szerv, ügyész, jegyző, köztisztviselő és egyéb közigazgatási hatóság.³⁶ Az említett törvény 9. § (3) bekezdése szerint pedig természetes személy csak törvényben kötelezhető elektronikus ügyintézésre. Mindezek alapján a büntetőeljárásban e-kapcsolattartásra köteles a védő, a jogi képviselő, a gazdálkodó szervezet, valamint ha büntetőeljárásban részt vevő személynek minősül, az E-ügyintézési tv.-ben meghatározott közhatalmat gyakorló szerv.

³³ I. m. 141. o.

³⁴ Mintegy ötmillió elektronikus irat a bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/mintegy-otmillio-elektronikus-irat-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 25.)

³⁵ „Az elektronikus út akkor választható, ha a büntetőeljárásban részt vevő személy egyúttal az elektronikus kapcsolattartást is vállalja, amelyre az érintetteket figyelmeztetni kell. Az elektronikus kapcsolattartás vállalása esetén a büntetőeljárásban részt vevő személy számára a továbbiakban az elektronikus úton történő kapcsolattartás főszabály szerint kötelezővé válik.” Lásd a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslat részletes indokolását a 149. §-hoz. 386. o.

³⁶ E-ügyintézési tv. 9. § (1) bekezdés

Az e-kapcsolattartásra vonatkozó szabályoktól való eltérést, azok megszegését a Be. többféleképpen szankcionálja. Abban az esetben, ha az elektronikus úton kapcsolatot tartó a beadványát nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, viszont nem a Be., illetve az E-ügyintézési tv.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon (pl. nem a rendszeresített nyomtatványon) nyújtotta be, a bíróság a kifogást, a fellebbezést, a felülvizsgálati indítványt és a perújítási indítványt érdemi indokolás nélkül elutasítja, a beadványban foglalt egyéb nyilatkozat pedig hatálytalan. Amennyiben az ügyirat azért nem kézbesíthető, mert az elektronikus úton kapcsolatot tartó az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges szolgáltatásokkal nem rendelkezik, a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az ügyiratot papír alapon kézbesíti és az elektronikus kapcsolattartót rendbírsággal sújthatja.³⁷

A Be. kitér a papír alapú kapcsolattartásra történő áttérésre is. Így, ha az e-kapcsolattartásra nem köteles, büntetőeljárásban részt vevő természetes személy vagy jogi képviselőnek nem minősülő képviselője vállalta, hogy a kapcsolatot elektronikus úton tartja, utóbb csak akkor indítványozhatja a papír alapú kapcsolattartásra való áttérés engedélyezését, ha indítványában – amelyet ez esetben papír alapon is benyújthat – valószínűsíti, hogy a körülményeiben olyan (lényeges és méltányolható) változás következett be, amely miatt az elektronikus úton történő kapcsolattartás a továbbiakban számára aránytalan megterhelést jelentene.³⁸

1.4. Csőd- és felszámolási eljárás

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Csődtv.) meghatározza az eljárásokra vonatkozó részletszabályokat, meghatározza a felek körét.³⁹

2016. július 1-jétől fogva mind a csőd-, mind a felszámolási eljárásokban kötelező az e-kapcsolattartás.⁴⁰ Az e-kapcsolattartásra vonatkozó háttérszabályokat ezen eljárások esetén is a Pp. tartalmazza.

Az e-kapcsolattartásra történő átállás mindenfajta fennakadás nélkül ment végbe: „az iratok benyújtása a felek számára nem okozott problémát és a lajstromirodák is képesek voltak feldolgozni a jelentősen megnövekedett mennyiségű elektronikus beadványt.”⁴¹

Az OBH elnökének 2018. évi beszámolója szerint „a 2018. évre a felek számára az elektronikus űrlapok kezelése (letöltés, adatmezők kitöltése, e-aláírás, AVDH-hitelesítés, mellékletek csatolása) és az elektronikus kézbesítés, másrészt a bírósági kezelőirodák számára a beérkező elektronikus iratok feldolgozása, lajstromozása napi rutinná vált. Az Európai Parlament és a Tanács fizetéseképtelenségi eljárásról szóló 2015. május 20-i (EU) 2015/848. számú rendeletének („Rendelet”) 24. cikke és a Cstv. módosított 6/N. §

³⁷ Be. 161. §

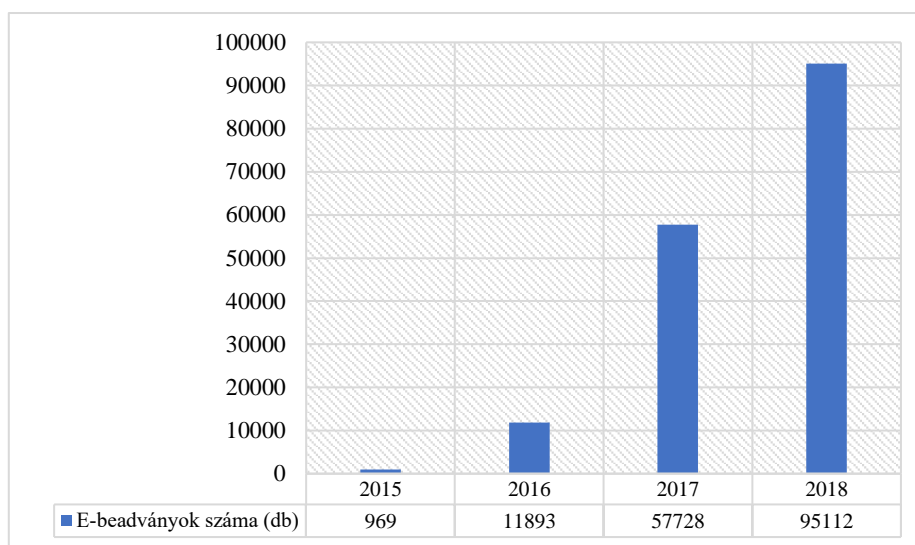
³⁸ „[A] [törvény] a büntetőeljárásban részt vevő személy körülményeinek lényeges megváltozása esetén, ha az elektronikus úton történő eljárás méltányolható okból még az ezt vállaltól sem várható el, lehetőséget biztosít a papír alapú kapcsolattartásra történő áttérésre. Ezen áttérést a [törvény] főszabály szerint az eljáró bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság engedélyéhez köti, hogy a büntetőeljárásban az ügyiratokból egyértelműen meghatározható legyen, melyik eljárási résztvevővel mely kapcsolattartási módon kell érintkezni. A [törvény] ugyanakkor az elektronikus ügyintézéshez való jog szünetelését olyan akadályozó körülménynek tekinti, amely esetén engedély nélkül, hivatalból is papír alapú kapcsolattartást kell alkalmazni.” Lásd a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslat részletes indokolását a 162. §-hoz. 388-389. o.

³⁹ „A csődeljárásban az adóst, a hitelezőt és a vagyonfelügyelőt, a felszámolási eljárásban az adóst, a hitelezőt és a felszámolót - ideértve az ideiglenes vagyonfelügyelőt és a rendkívüli vagyonfelügyelőt is - félnek kell tekinteni. Ha a vagyonfelügyelő vagy a felszámoló tevékenysége vagy mulasztása harmadik személy jogát, jogos érdekét is érinti, az e személy által benyújtott kifogás (51. §) elbírálása során a kifogás előterjesztője is félnek minősül.” Csődtv. 6. § (4) bekezdés

⁴⁰ Az e-kapcsolattartás 2015. január 1. óta a csődeljárásokban már kötelező volt, amíg a felszámolási eljárások esetén még csupán választható opcióként volt jelen.

⁴¹ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2017. évi beszámolója. Forrás: <https://birosag.hu/sites/default/files/2018-10/beszamolo2017.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.) 135. o.

rendelkezései alapján Magyarország tagállami fizetésképtelenségi nyilvántartás létrehozására köteles. Az elektronikus fizetésképtelenségi nyilvántartás („FKNY”) a 2018. június 26-án és azt követően Magyarországon megindított csőd- és felszámolási eljárások adatait tartalmazza. A bíróságok által a fizetésképtelenségi nyilvántartásba – elektronikus úton – szolgáltatandó adatok körét a fenti jogszabályhelyek részletesen meghatározzák. Az Igazságügyi Minisztérium és az OBH a fizetésképtelenségi nyilvántartás kialakításának jogi és informatikai részleteinek tisztázása érdekében folyamatosan egyeztetett. A kialakított informatikai megoldás a gazdálkodó szervezetek csőd- és felszámolási eljárásai tekintetében teljes mértékben automatizált, a bírósági adatszolgáltatás a közzétételre kerülő végzések Céggközlöny részére való megküldésével egyidejűleg megtörténik, így az eljáró bírakat és jegyzőket többletmunkával nem terheli. A bevezetett informatikai rendszer gyakorlati tapasztalatait az OBH és az IM 2018. második félévében egyeztetette és a szükséges korrekciókat mindkét fél átvezette.



3. ábra – A csőd- és felszámolási eljárásokban előterjesztett e-beadványok száma 2015. és 2018. között (saját szerk.)⁴²

A civilisztikai ügyek hasonlóságait összefüggésében, mellőzve a további részletezést csupán néhány statisztikai adatok kívánunk felvillantani a(z) (civilisztikai) eljárásokkal összefüggésben.

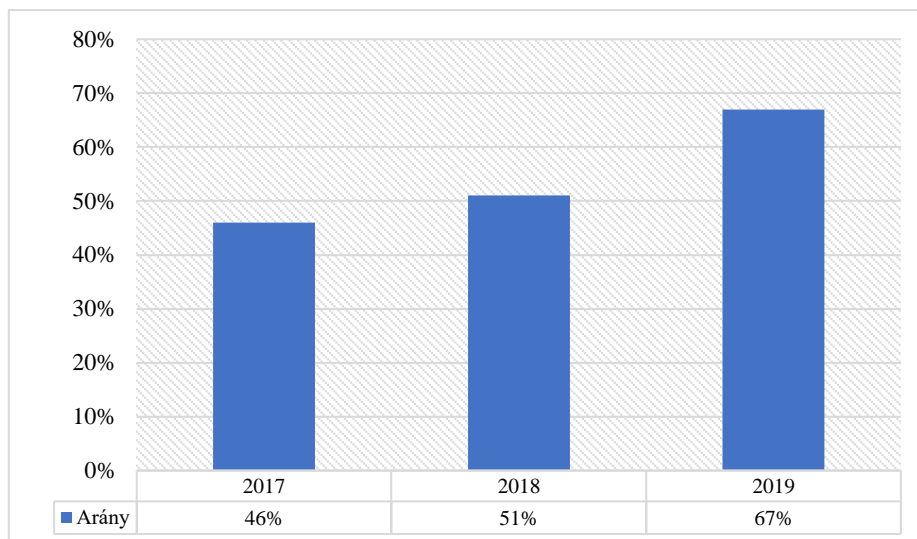
Figyelemreméltó, hogy országos szinten 2018-ra az ügyek 51%-a indult elektronikusan. Az adatokból kiolvasható, hogy az említett évben a törvényszékek csaknem felénél minden második civilisztikai ügy elektronikusan indult. 2017-hez képest, ahol ez az arán „csupán” 46% volt, ez 5%-os emelkedést jelent.⁴³

Az OBH Elektronikus Eljárások Főosztályának évenként elvégzett elektronikus irat- és eljárásforgalmi elemzését tekintve „[a]z elektronikus irat- és eljárásforgalmi elemzést, mely a polgári, gazdasági, közigazgatási és munkaügyi perek; csőd és felszámolási eljárások; továbbá civil nyilvántartási ügyszak tekintetében láttatja az elektronikus és papír alapú kommunikáció »versenyét« az igazságszolgáltatásban.”⁴⁴

⁴² A csőd- és felszámolási eljárások 80%-a elektronikusan indul. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/csod-es-felszamolasi-eljarasok-80-elektronikusan-indul> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 12.)

⁴³ Uo.

⁴⁴ Évről évre nő az elektronikusan indult ügyek száma a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/evrol-evre-no-az-elektronikusan-indult-ugyek-szama-magyar->



4. ábra – Polgári, gazdasági, közigazgatási és munkaügyi perek; továbbá csőd- és felszámolási eljárások vonatkozásában az elektronikusan indult eljárások alakulása az összes eljáráshoz képest (saját szerk.)⁴⁵

További érdekes adatokat közölt a Központi Statisztikai Hivatal, amely az előzőekkel együtt értelmezhető teljeskörűen.

Az új bejegyzésű, a csőd-, a felszámolási, a végelszámolási és a kényszerterelési eljárás alatt álló, valamint a megszűnt gazdasági szervezetek száma*

Megnevezés	2016	2017
Regisztrált gazdasági szervezetek száma az év végén	1 846 101	1 870 415
Új bejegyzések száma	118 587	127 420
Ebből:		
társas vállalkozás	26 030	26 663
egyéni vállalkozó	57 202	68 594
Felszámolási eljárás alá került társas vállalkozások száma	7 517	6 469
Ebből:		
korlátolt felelősségű társaság	6 855	5 953
részvénytársaság	70	65
betéti társaság	513	391
Végelszámolási eljárás alá került társas vállalkozások száma	7 532	9 536
Ebből:		
korlátolt felelősségű társaság	4 923	6 102
részvénytársaság	61	44
betéti társaság	2 228	3 040
Összes csődeljárás, felszámolás, végelszámolás és kényszerterelés alatt állók száma az év végén	50 956	44 540
Megszűnt gazdasági szervezetek száma	110 918	103 923
Ebből:		
társas vállalkozás	46 292	37 689
egyéni vállalkozó	39 574	42 929

* A felszámolási eljárás, a végelszámolási eljárás, valamint a csődeljárás alá került társas vállalkozások esetében mindig csak azt az eljárást vesszük figyelembe, amely eljárásba az adott vállalkozás a tevékenységének bevétele/lezárása kapcsán először belekerült. Ha egy vállalkozás tevékenységét be kívánja fejezni, és ezért végelszámolási eljárás alá kerül, de később végelszámolásból felszámolásba megy át, akkor ezt a vállalkozást csak a végelszámolásoknál számoljuk el a statisztikákban, ezáltal az így előforduló duplikációkat figyelmen kívül hagyjuk. Mindig a megszűnés felé vezető út első lépcsőfoka szerint állítjuk elő adatainkat.

5. ábra – Az új bejegyzésű, a csőd-, a felszámolási, a végelszámolási és a kényszerterelési eljárás alatt álló, valamint a megszűnt gazdasági szervezetek száma⁴⁶

biroságokon (A letöltés dátuma: 2020. 02. 11.); Töretlen az elektronikus ügyintézés térnyerése a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/toretlen-az-elektronikus-ugyintezes-ternyerese-magyar-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 30.)

⁴⁵ Évről évre nő az elektronikusan indult ügyek száma a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/evrol-evre-no-az-elektronikusan-indult-ugyek-szama-magyar-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 11.); Töretlen az elektronikus ügyintézés térnyerése a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/toretlen-az-elektronikus-ugyintezes-ternyerese-magyar-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 30.)

1.5. Cégeljárások

A cégeljárás alapvető szabályait a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) tartalmazza. Az e-kapcsolattartást a Pp. mint háttérjogszabály rendezi.

Az elektronikus cégeljárás (a továbbiakban: e-célgeljárás) a legelső (teljesen) elektronizált bírósági eljárás,⁴⁷ amely egyébként nem vezetett be új rendszert, csupán a már meglévő számára biztosított új csatornákat. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy 2008. július 1-jét követően az elsőfokú eljárásban, 2012. január 1-jétől pedig a másodfokú eljárásban is kizárólagosan elektronikus az eljárás. Sőt mi több, 2014. július 1-jétől a törvényességi felülvizelési eljárás iránti kérelmeket is be lehet ilyen módon nyújtani.⁴⁸ A Ctv. 2018. július 1-jétől további változtatásokon ment keresztül, amelyek alapján „[a] bejegyzendő adatok és tények egy része automatikus végzéssel kerül be a cégjegyzékbe (végrehajtás, perindítás, megszűntnek nyilvánítás stb.)”.⁴⁹

Az e-célgeljárás keretében a kötelezően igénybeveendő jogi képviselő kommunikál a cégbírósággal. Fontos, hogy a cégszolgáltatások nyilvántartásának vezetésében a hagyományos papíralapút felváltotta a(z) – egyébként gyorsabb és költségkímélőbb – elektronikus forma.⁵⁰ Mindazonáltal ez megoldás feltételezi bizonyos jogalkotó által megszabott követelményeknek való megfelelést, különösen a technikai eszközök, továbbá szolgáltatások terén,⁵¹ így a következőkben röviden ezeket foglaljuk össze.

Az eszközök tekintetében az e-célgeljárás megköveteli egyrészt a Windows (XP, Vista, 7, 8, 10) operációs rendszerrel ellátott számítógép, másrészt a lapolvasó (szkenner), harmadrészt pedig a(z) (szélessávú) internetkapcsolat meglétét. A jogi képviselőknek az előzőeken túl a Ctv. 36. § (2) bekezdése és az E-ügyintézési tv. 1. § 38. pontja előírja a minősített elektronikus aláírás és az időbélyegző alkalmazását az e-célgeljárásban való részvételhez. Ezen kívánalmak kielégítéséhez szükséges a minősített elektronikus aláírást biztosító kártya és a hozzátartozó kártyaolvasó, illetve előfizetés időbélyeg szolgáltatásra, e-Szignó vagy Mokka aláíró programra.⁵²

Amennyiben az ügyvéd valamennyi előbb részletezett feltételnek eleget tesz, még szükség van a Magyar Ügyvédi Kamara engedélyére is, amely az e-célgeljárásban való részvételre jogosítja fel.⁵³

A(z) e-célgeljárást tekintve a cégalapítások és a cégtörölések száma arra enged következtetni, hogy alapvetően szükség van az eljárás minél egyszerűbb lebonyolítását biztosító szabályokra, ezzel is garantálva a gazdasági szereplők innovativitását.⁵⁴

⁴⁶ KSH, Statisztikai Tükör: A regisztrált gazdasági szervezetek száma, 2018. 3. o. Forrás: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gaz/gaz1812.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)

⁴⁷ Szalai Péter: Az elektronikus célgeljárás. In: G. Karácsony Gergely (szerk.): Az elektronikus eljárások joga. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 37. o.

⁴⁸ Ez bizonyos esetekben kötelező is. Lásd Célgeljárások. Forrás: <https://birosag.hu/elektronikus-kapcsolattartas/e-2018/e-kapcsolattartas-az-egy-egytipusokban/cegeljarasok> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁴⁹ Lásd Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 145. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁵⁰ Szalai: i. m. 37. o.

⁵¹ Wopera – Nagy: i. m. 161. o.

⁵² Az elektronikus cégbejegyzési (változásbejegyzési) eljárásban való részvétel technikai feltételei. Forrás: https://www.e-ceggyezek.hu/e-cegeljaras/e-cegeljaras_technika.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.); Szalai: i. m. 37. o.; Wopera – Nagy: i. m. 162. o.

⁵³ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény részletesen rendezi az ügyvédi tevékenység során használt elektronikus aláírásról és az elektronikus bélyegzőről (lásd 18. §), az elektronikus okirat ellenjegyzéséről (lásd 43. §), a papíralapú okirat elektronikus okirattá alakításáról (lásd 46. §).

⁵⁴ Vö. Öt éves csúcson zárt a cégalapítás számláló 2019-ben. Forrás: <https://www.zmkik.hu/hu/zala-megyei-kereskedelmi-es-iparkamara/cikkek/ot-eves-csucson-zart-a-cegalapitas-szamlalo-2019-ben-111094?print=1> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

1.6. Civil szervezetek nyilvántartási ügyei

A civil szervezetek nyilvántartási ügyeiről is szólva elmondható, hogy szintén megvalósult a teljesskörű elektronizáció, valamint „bejártódott” az e-kapcsolattartás. A 2012-ben megkezdett modernizáció eredményeképpen a 2015. január 1-jétől kezdődően lehetséges az elektronikus kommunikáció a civil nyilvántartási eljárásokban, az ún. Civil Integrált Információs Rendszer (CIIR) révén.

A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban Cnytv.), amely az említett témakör szabályanyagát adja, 2017-ben módosításon esett át. A 2017. március 1-jei módosítás célja a nyilvántartásba vételi eljárások egyszerűsítése és gyorsítása volt, valamint az elektronikus eljárásra kötelezett szervezetek körének bővítése. A 2017. április 4-én hatályba lépő civil szervezetek és a sportegyesületek egyszerűsített nyilvántartásba vételi és egyszerűsített változásbejegyzési eljárásaiban alkalmazandó mintaokiratokról szóló 4/2017. (IV. 3.) IM rendelet pedig új mintaokiratokat vezetett be 2017. szeptember 1-jétől az egyesületek, sportegyesületek és alapítványok egyszerűsített nyilvántartásba vételi (változásbejegyzési) eljárásaiban, amelyek kizárólag elektronikusan kezdeményezhetőek.

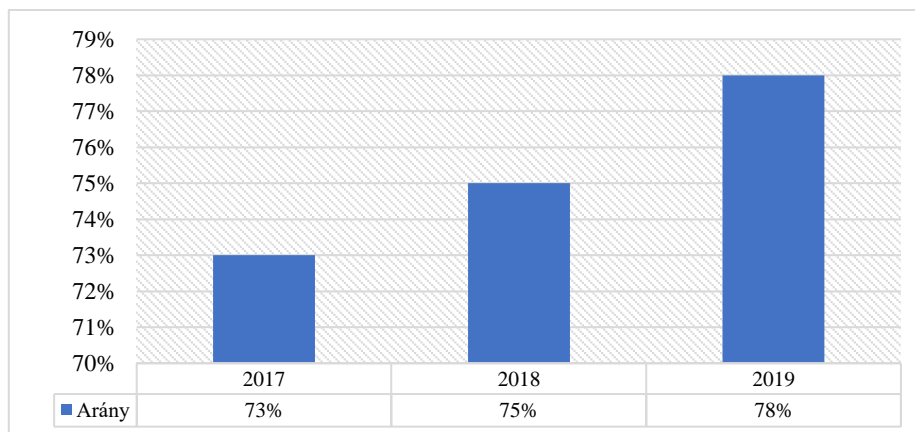
A Cnytv. vonatkozó rendelkezései alapján a civilszervezetek nyilvántartási eljárásai során a magánnyugdíjpénztár, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a hitelintézetek önkéntes betétbiztosítási, illetve intézményvédelmi alapja, a köztestület, a kölcsönös biztosító egyesület, a hegyközség, a párt, az országos sportági szakszövetség, a szövetség, a közalapítvány a beadványokat kizárólag elektronikus úton terjesztheti elő.⁵⁵ Szintén elektronikus eljárásra kötelezett, ha a kérelmező jogi képviselővel jár el vagy ha a kérelmező az egyszerűsített nyilvántartásba vételi (változásbejegyzési) eljárás lefolytatását kéri, továbbá ide tartoznak azok az esetek amikor a közhasznú szervezetté minősítés iránti kérelmet terjesztik elő. A már közhasznú szervezetek a beadványokat (beszámoló, közhasznúsági melléklet) kizárólag elektronikus úton terjesztheti elő.⁵⁶

A papír alapú kommunikáció lehetőségeire a már civilisztikai ügyeknél kifejtettek irányadóak. Így tehát, mivel az elektronikus eljárásra kötelezettek köre igen széles, illetve az ügyfelek – a kötelező elektronikus kapcsolattartás esetein túl – választásuk alapján is egyre gyakrabban nyújtják be elektronikusan kérelmeiket, ezzel jelentős mértékű pénzt, időt és energiát megtakarítva. Ehhez kapcsolódóan az elektronikus úttal összefüggésben röviden annyit kell még rögzítenünk, hogy a kérelmező a beadványát az ÁNYK program segítségével, ügyfélkapun keresztül nyújtja be.⁵⁷

⁵⁵ Cnytv. 8. § (1) bekezdés

⁵⁶ Cnytv. 8. § (2)-(4) bekezdés

⁵⁷ Vö. Vándor Csaba: Elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés a civilszervezetek bejegyzése és változásbejelentése, valamint egyes nemperes eljárások területén. In: G. Karácsony Gergely (szerk.): Az elektronikus eljárások joga. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 65-66. o.



6. ábra – Civil nyilvántartási ügyszakban az elektronikusan indult nyilvántartásba vételi eljárások alakulása az összes nyilvántartásba vételi eljáráshoz képest (saját szerk.)⁵⁸

2. A távmeghallgatás, illetve a tárgyalótermi kép- és hangrögzítés

A bírósági tevékenység informatikával történő megerősítésének⁵⁹ egyik legimpozánsabb eredményeit kétség kívül az országos szintű kép- és hangfelvétel rögzítés, valamint távmeghallgatás bevezetése hozta, amely a tértől és időtől független ítélkezés kulcsa.⁶⁰ A távmeghallgatás, videokonferencia lehetősége alapvetően a büntetés-végrehajtási intézetek és a bíróságok közötti földrajzi távolság áthidalásának kontextusban merült fel, mivel így a bírósági tárgyalásokon vagy büntetés-végrehajtási bírói üléseken meghallgatandó fogvatartottak épületek közötti mozgatása nem jelent számottevő biztonsági kockázatot, továbbá költségkímélőbb megoldás is egyben.

A bírósági eljárások időszerűségének javítása, továbbá az egyre kiszélesedőbb és hatékonyabb bírósági ügyintézés megvalósítása érdekében⁶¹ az OBH az országos szintű tárgyalótermi kép- és hangrögzítés, valamint a távmeghallgatás bevezetése érdekében első lépésként „*Távmeghallgatás, tárgyalótermi kép- és hangrögzítés a bíróságokon*” címmel kétnapos nemzetközi konferenciát szervezett 2015. november 30-án és december 1-jén, amely során a résztvevők megismerhették az egyes európai megoldásokat, és betekintést nyerhettek az észt, a belga, a spanyol, a szlovén, a lengyel és az osztrák igazságszolgáltatás hétköznapijaiba.⁶² Nagy lépést jelentett még az OBH Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: NISZ Zrt.) „*Elektronikus megoldás az eltérő földrajzi helyszíneken történő közigazgatási ügyintézés munkaszervezésének és kommunikációjának fejlesztésére*” (a továbbiakban: VIKI) című projektjéhez való csatlakozása is. A VIKI projekt keretében – többek között az OBH által – előre meghatározott helyszíneken, valamint mobil munkaállomásokon 2018 szeptemberéig 72 db távmeghallgatásra alkalmas bírósági végpontot

⁵⁸ Évről évre nő az elektronikusan indult ügyek száma a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/evrol-evre-no-az-elektronikusan-indult-ugyek-szama-magyar-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 11.); Töretlen az elektronikus ügyintézés térnyerése a magyar bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/toretlen-az-elektronikus-ugyintezes-ternyerese-magyar-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 30.)

⁵⁹ Horváth Edit Írisz: Az e-tárgyalás a polgári perben. Az e-tárgyalás és a polgári eljárásjog alapelvei. Infokommunikáció és jog. 2009/6, 227. o.

⁶⁰ Vö. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 31. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/evbeszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁶¹ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2015. évi beszámolója. 135. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2015_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁶² A program részletes tartalmáról lásd Kiss Anna: Távmeghallgatás, tárgyalótermi kép- és hangrögzítés a bíróságokon. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/tavmeghallgatás-targyalotermi-kep-es-hangrogzites-a-birosagokon/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

alakítottak ki (lásd az ábrán). A projekt keretében országszerte további 143 helyszínen – járási és kormányhivatalokban, kormányablakokban, illetve büntetés-végrehajtási intézményekben – létesítettek távmeghallgatási végpontokat.⁶³ Így tehát 2018-ra már valamennyi törvényszék és székhelyi járásbíróság rendelkezett működőképes távmeghallgatási rendszerrel.⁶⁴



7. ábra – Végpontok a bíróságokon⁶⁵

A kiépített technológia immáron gond nélkül garantálja a bírósági tárgyalótermek távmeghallgatásra alkalmas összeköttetését más bíróságokkal, belföldi társszervekkel (büntetés-végrehajtási intézetek, bevándorlási hivatalok, kormányhivatalok, járási hivatalok, rendőrkapitányságok stb.), továbbá nemzetközi igazságügyi szervekkel, a rendszer továbbá kiegészül olyan támogató szolgáltatásokkal, mint a foglalási rendszer vagy a végponti telefonkönyv.⁶⁶

„Az elektronikus hírközlő hálózat igénybevételéhez legalább kettő érintett végpont szükséges, a végpontokat pedig előzetesen foglalni szükséges, mivel kizárólag így biztosítható, hogy a kívánt időszakban az eljárás cselekmény lefolytatásához a szükséges helyiség, és technikai személyzet rendelkezésre álljon. A végpontokat a NISZ Zrt. működteti, az alkalmazott eszközök a tulajdonában vannak, és ezen gazdasági társaság készítette a szoftvereket, valamint rendszer foglalási és kezelő felületeit is.”⁶⁷

Az előzetes foglalásra az erre kijelölt munkatársak, intézményi szervezők útján van lehetőség, akiknek az elérhetősége a bírósági intranetre feltett listán található. A kért időpontot a fenti munkatársak a CONFORG rendszerben foglalják le. A távmeghallgatás a CONFORG-portálon és a végponti kezelőfelületen vezérelhető. A rögzítés és a közvetítés a bíró utasítására indul el. A bíró a végpont kezelőfelületén manuálisan indítja el a résztvevők behívását a távmeghallgatásba. A távmeghallgatás kezdete előtt 15 perccel egy értesítő jelenik meg a bírói kezelő felületen, s a rendszer bírói üzemmódba kapcsol. „Amikor a tervezett

⁶³ Vö. VIA VIDEO projekt. Forrás: <https://birosag.hu/video-projekt> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁶⁴ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2016. évi beszámolója. 187. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2016_eves_beszamolo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.); Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 29. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/2018-09/2018_0_eves_beszamolo_2018_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁶⁵ VIA VIDEO projekt. Forrás: <https://birosag.hu/video-projekt> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

⁶⁶ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 30. o.

⁶⁷ I. m. 2. o.

kezdési idő elérkezik, megjelenik a bírói vezérlőpanelen a Távmeghallgatás megkezdése gomb, amely megérintésével megkezdődik a távmeghallgatás. A gomb megnyomása után közvetlenül a bírói végpont belép a konferenzszobába, majd automatikusan elindul a rögzítés és – amennyiben szervezéskor ki volt választva – a közvetítés. A távmeghallgatás ezen szakaszában a meghallgatott, illetve az esetleges további meghívott felek még nem kapcsolódnak és bírói, vagy operátori beavatkozás nélkül nem is tudnak kapcsolódni a konferenzszobába.⁶⁸ A távmeghallgatás kezdetét követően a „behívás” gomb megnyomásával lehet belépni a konferenzszobába. A távmeghallgatás közben a bírónak lehetősége van a meghallgatott végpont kamerájának távoli kezelésére. A meghallgatott személy helyszíne szerinti bíróságon a fenti lehetőség nem biztosított.

2019. február 12-én újabb megállapodást kötött az OBH és a NISZ Zrt. annak érdekében, hogy további 112 db végpont alakítsanak ki a hazai bíróságokon (Via Video projekt).⁶⁹ A nem titkolt cél az, hogy minden bíróságon, tehát minden járásbíróságon, törvényszéken, ítéletábrán és a Kúrián legyen legalább egy távmeghallgatásra alkalmas végpont, továbbá az, hogy működjön egy a bírósági felvételek tárolására szolgáló saját tárhely, ahol a videófelvételhez hozzá nem járuló résztvevők érdekében lehetőség van a kép- és hang torzítására, valamint legyen egy ehhez szorosan kapcsolódó videó editáló (szerkesztő) és vágó szoftver.⁷⁰ Végül, de nem utolsósorban az innováció kiemelt célja az is, hogy a rögzített hang- és képfolyamhoz a továbbiakban megjegyzéseket is lehessen hozzáfűzni (annotálás).⁷¹

Az előbb ismertetett újítások folytatásának okairól elsősorban beszéljenek a számok. Az alábbi ábrán a távmeghallgatási rendszer gyakorlatban történő alkalmazását szemlélteti 2018 szeptembere és 2019 júliusa között. Jól látszik, ahogy a kezdeti „bemelegítő” [2018. szeptember és 2018. december között(i)] időszakot követően megnövekszik a távmeghallgatások száma, amely egyben azt is jelenti, hogy a rendszer megfelelően működik, és igazolja a bővítést igénylő, szükségességét.

⁶⁸ VIKI-OBH VP6v végponti rendszer felhasználói kézikönyv. Készítette: NISZ Zrt. 16. o.

⁶⁹ Fejlődik a távmeghallgatás: együttműködési megállapodást kötött az OBH és a NISZ Zrt. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/fejlodik-tavmeghallgatas-egyuttmukodesi-megallapodast-kotott-az-obh-es> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 12.)

⁷⁰ VIA VIDEO – Távmeghallgatás, kép- és hangrögzítés. 6-7. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/users/via_video_2018_fuzet_v1_jav3.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

⁷¹ 2018 végén már százötven fölött volt a távmeghallgatások száma a fővárosi bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/2018-vegen-mar-szazotven-folott-volt-tavmeghallgatasok-szama-fovarosi> (A letöltés dátuma: 2019.02.06.)

Összesített távmeghallgatási adatok 2018. szeptember – 2019. július											
Összes bíróság	Távmeghallgatást alkalmazó bírák száma	Meghallgatások száma	Meghallgatások száma helyszín szerint			Meghallgatott személyek száma (eljárási pozíció szerint)					
			Büntetés-végrehajtási intézetből	Bíróság távmeghallgató helyiségéből	Külföldi helyszínen	Vádlott	Polgári peres fél (felpere-alperes)	Szabálysértési eljárás alá vont személy	Tanú	Szakértő	Egyéb oktatás, képzés
2018. szeptember	10	15	5	9	1	16	0	0	1	0	2
2018. október	31	79	55	23	1	65	0	3	14	1	13
2018. november	55	97	60	32	5	86	2	0	7	1	25
2018. december	44	103	88	7	8	89	2	2	10	0	0
2019. január	67	153	118	23	3	119	9	1	27	0	0
2019. február	86	207	171	36	3	156	5	4	21	1	0
2019. március	132	402	339	60	3	338	10	3	36	3	0
2019. április	152	480	383	80	9	401	12	12	60	7	0
2019. május	206	579	434	123	10	448	17	14	117	2	27
2019. június	208	567	468	77	8	455	17	20	65	0	29
2019. július	146	481	401	97	0	343	10	19	31	1	96
Összesen	1137	3163	2522	567	51	2516	84	78	389	16	192

8. ábra – Összesített távmeghallgatási adatok 2018. szeptember és 2019. július között (saját szerk.)⁷²

⁷² Csaknem 200 alkalommal használták a távmeghallgató rendszert. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/csaknem-200-alkalommal-hasznaltak-tavmeghallgato-rendszert> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 14.); Csaknem 200 távmeghallgatás 2018. szeptember-november között. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/csaknem-200-tavmeghallgatas-2018-szeptember-november-kozott> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 16.); 103 távmeghallgatás csak decemberben. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/103-tavmeghallgatas-csak-decemberben> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 28.); Mintegy félezer távmeghallgatás a bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/mintegy-felezer-tavmeghallgatas-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 19.); Februárban 200 fölé emelkedett a távmeghallgatások száma. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/februarban-200-fole-emelkedett-tavmeghallgatasok-szama> (A letöltés dátuma: 2019. 03. 12.); Több mint másfélezer meghallgatás a bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/tobb-mint-masfelezer-meghallgatas-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 05. 14.); Kétezer felett a távmeghallgatások száma a bíróságokon. <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/ketezer-felett-tavmeghallgatasok-szama-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 06. 18.); A bíróságok mintegy 2700 alkalommal használták a Via Videó rendszert. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/birosagok-mintegy-2700-alkalommal-hasznaltak-video-rendszert> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 18.); Több mint 3100 alkalommal tartottak távmeghallgatást a bíróságok. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/tobb-mint-3100-alkalommal-tartottak-tavmeghallgatast-birosagok> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 30.)

A számokat követően beszéljenek az azok, akik használják a szóban forgó rendszert, és egyéb előnyöket tudnak rámutatni a mindennapi munka során is.

a) A bíróságok közötti távmeghallgatás (Via Video rendszer) előnyei a nemzetközi elemekkel összefüggésben helyeződik igazán előtérbe. Az államok közötti távmeghallgatás ugyanis egy gyors és költséghatékony alternatívája a bírósági épületek közötti „ingázásnak”. A távmeghallgatási rendszer révén például a magyar állampolgárnak nem kell külföldre utaznia, illetve a külföldön tartózkodó személynek, amennyiben idézést kap, nem szükséges hazautaznia Magyarországra. Elegendő csupán elmennie a lakóhelyéhez (tartózkodási) helyéhez legközelebbi bíróságra, ahol ilyen rendszer ki van építve. Ezzel időt és pénzt takarít meg mind saját maga, mind a hatóságok számára. Mindez igaz a belföldi távmeghallgatásokra is. Fontos kihangsúlyozni, hogy a rendszer több száz kilométeres távolság esetén is tökéletesen biztosítja a tárgyalótermekben helyet foglalók közötti élő és azonnali kommunikációt. Sőt mi több, a rendszer további előnye, hogy rögzíti az elhangzottakat, így arra is lehetőség van, hogy a későbbiek során újra megtekintsék azokat. A videófelvétel révén pedig a ki-, illetve meghallgatott személy mimikája és beszéde is részleteiben ellenőrizhet.⁷³

b) A következő esetkörte alkotják azok az alkalmak, amikor a távmeghallgatás egyik végpontján a bíróság, a másik végpontján pedig valamilyen belföldi társszerv (legtípikusabban büntetés-végrehajtási intézet és rendőrkapitányság) áll. A gyakorlati tapasztalatok is megerősítették, hogy ez egy működőképes szisztéma, így például a bíróság elé állításos ügyekben az eljárás alá vont személy vagy a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott terhelt mellé nem szükséges rendőri (autó és személyzet általi) kíséret. Előbbi esetében ugyanis a rendőrségi épületen belül kísérik át a fogdából a meghallgatási helyiségbe, utóbbi esetében pedig a zárkából/lakóhelyiségből az intézetben belül kialakított meghallgatási helyiségbe. Ez a rendvédelmi szervek részéről egyszerű és gyors szervezéssel lebonyolítható, amely a „hagyományos” átkísérés és az azzal összefüggő feladatok csökkenését jelenti. Nagy mértékben csökkenek továbbá a szóban forgó személy(ek) szállításával járó szükségtelen biztonsági kockázatok (pl. fogolyszökés), kényelmes a tanúk számára, és nem utolsó sorban az áldozatok / védelemben részesítendő személyek biztonsága is jobban garantálható. Filantróp megoldást nyújt a különleges bánásmódot igénylő sértettek számára is, így például a fiatalok nyugodt körülmények között („stresszmentesen”), a vádlottól távol, egy külön teremben tehetnek tanúvallomásukat. Okkal tehetjük fel magunknak a kérdést, hogy vajon a védői jogok érvényesülnek az (e-)eljárásban. A válasz: igen. A rendszer ugyanis lehetővé teszi a védő és védelem legalapvetőbb jogait, nevezetesen a védővel való ellenőrzés nélküli tanácskozást és a védő jelenlét azokon az eljárási cselekményeken, amelyek a védencét érintik. A jelenlét magától értetődően megoldott, az ellenőrzés nélküli védői kommunikáció az eljárás alá vont személlyel pedig szintén lehetséges. Az eljáró bíróság külön telekommunikációs eszközt – telefont – biztosít erre a célra, amelyen kizárólag a védő és védelem kommunikálhat egymással, abba senki nem hallgathat bele. Mindezek miatt nem sérül a közvetlenség elve, az eljárásban a védői jogok érvényre juttatásának nincs gátja.⁷⁴

⁷³ Miskolcon hallgatta ki a tanút a holland bíróság. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/miskolcon-hallgatta-ki-tanut-holland-birosag-0> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 01.); Nemzetközi távmeghallgatás Szerencsről – Interjú dr. Takács Bálinttal, a Szerencsi Járásbíróság bírósági titkárával. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/nemzetkozi-tavmeghallgatas-szerencsrol-interju-dr-takacs-balinttal> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 30.)

⁷⁴ A távmeghallgatás, valamint a bírósági eljárás anyagát rögzítő felvétel alkalmazásának gyakorlati kérdései a polgári és a közigazgatási perekben. Készítette: Via Video Projekt Jogi-és Módszertani Munkacsoport. 1-2. o.; A távmeghallgatással számottevően csökkenthető a biztonsági kockázat. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/tavmeghallgatással-szamottevoen-csokkenthető-a-biztonsági-kockázat> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 19.); Az eljárás alá vont személyt a rendőrségről nem kell átkísérni a bíróságra. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/az-eljaras-ala-vont-szemelyt-rendorsegrol-nem-kell-atkiseri-birosagra> (A letöltés dátuma: 2019. 05. 08.); Digitalizáció a stratégiai célok élén – folytatódott a

Érdekességképpen elmondható, hogy Magyarország a távmeghallgatási rendszer adta előnyök kiaknázásában Európa éllovasa, és e téren például egyértelműen a magyar bíróságok mögött tudhatjuk a német bíróságokat.⁷⁵

2019. október 8-án megkezdődött a Via Video eszközök telepítésének második üteme is. Ezalatt a távmeghallgatások száma továbbra is emelkedett.

Távmeghallgatási adatok 2019. szeptember – 2019. október											
Összes bíróság	Távmeghallgatást alkalmazó bírák száma	Meghallgatások száma	Meghallgatások száma helyszín szerint			Meghallgatott személyek száma (eljárási pozíció szerint)					
			Büntetés-végrehajtási intézetből	Bíróság távmeghallgató helyiségéből	Külföldi helyszínen	Vádlott	Polgári peres fél (felperes-alperes)	Szabálysértési eljárás alá vont személy	Tanú	Szakértő	Egyéb oktatás, képzés
szeptember	215	943	581	96	8	816	23	35	57	1	10
október	252	849	552	155	11	688	58	19	93	14	3

9. ábra – Távmeghallgatási adatok 2019. szeptember és 2019. október között (saját szerk.)⁷⁶

A bíróságok 2018. szeptembere óta, vagyis tizenhárom hónap alatt 4501, illetve tizennégy hónap alatt 5350 alkalommal tartottak távmeghallgatást. Utóbbi egyébként több mint 56-szoros növekedést jelent a 2018. szeptemberi adatokhoz képest, a fejlesztések kiszélesedésének hála pedig prognosztizálható volt a távmeghallgatások számának dinamikus növekedése.⁷⁷

A várakozásnak megfelelően teljesítettek a bíróságok a távmeghallgatási rendszer vonatkozásában, ugyanis 2019-ben összesen 6426 távmeghallgatást bonyolítottak le, összesen 5221 vádlottat, 232 polgári peres eljárási résztvevőt, 638 tanút, 40 szakértőt és 179 szabálysértési eljárás alá vont személyt hallgattak ki. Kiugró értékeket értek a büntetőügyekre vonatkozó adatok: a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva lévő személyeket összesen 4512 alkalommal hallgattak ki a bíróságok, amelynek hátterében a rendszer már korábban ismertett előnyei játszottak közre. Gördülékeny módon, közel 100 alkalommal tartottak nemzetközi távmeghallgatást, amelynek végpontjait jellemzően másik európai ország (legtöbb esetben Hollandia, Ausztria, Anglia, Románia, Szlovákia, Szlovénia) adta. Végül fontos megjegyeznünk, hogy 2019-ben kiépítették az országos szintű távmeghallgatási rendszert, így

Bíróságok a digitális univerzumban program. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/digitalizacio-strategiai-celok-elen-folytatodott-birosagok-digitalis> (A letöltés dátuma: 2019. 06. 04.); Hamarosan 184 bírósági tárgyalóteremben tartható távmeghallgatás. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/hamarosan-184-birosagi-targyaloteremben-tarthato-tavmeghallgatas> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 27.); Országhatáron átívelő kapcsolat. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/orszaghataron-ativelo-kapcsolat> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 21.)

⁷⁵ Nemzetközi konferencia a digitalizációról (VIDEÓ). Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/nemzetkozi-konferencia-digitalizacirol-video> (A letöltés dátuma: 2019. 06. 20.)

⁷⁶ Már több mint 4500 alkalommal tartottak távmeghallgatást a bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/mar-tobb-mint-4500-alkalommal-tartottak-tavmeghallgatast-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 22.); Már több mint 5300 alkalommal tartottak távmeghallgatást a bíróságokon. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/mar-tobb-mint-5300-alkalommal-tartottak-tavmeghallgatast-birosagokon> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 14.)

⁷⁷ Uo.

már a Kúrián és minden járásbíróságon, törvényszéken és ítélőtáblán van legalább egy olyan tárgyalóterem, amely a vizsgált eszközökkel van felszerelve.⁷⁸

A jövőbe tekintve joggal bízhatunk abban, hogy ez a konstrukció hamarosan valamennyi magyarországi bírósági tárgyalóterem szerves részét fogja alkotni.

3. A távmeghallgatás jogszabályi háttere, különös tekintettel a közigazgatási perekre

A Kp. háttérjogszabályaként is szolgáló Pp. 622-627. §-ában rendelkezik az elektronikus hírközlő hálózat igénybevételének szabályairól.

A Pp. alapján a bizonyítás felvétele elektronikus hírközlő hálózat igénybevételével is történhet.

A bíróság a fél indítványára, vagy hivatalból rendelheti el, hogy a fél vagy más perbeli személy, a tanú, illetve a szakértő meghallgatására, továbbá a szemle lefolytatására elektronikus hírközlő hálózat útján kerüljön sor az alábbi feltételek esetén: ha célszerűnek látszik (különösen, ha az eljárás lefolytatását meggyorsítja), a meghallgatás a tárgyalás helyszínén jelentős nehézséggel vagy aránytalanul nagy költségtöbblettel járna, vagy a tanú személyes védelme indokolja.

A Pp. rendelkezése alapján „az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás során a tárgyalás, a személyes meghallgatás vagy a szemle kitűzött helyszíne és az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás vagy szemle helyszíne között az összeköttetés közvetlenségét a mozgóképet és a hangot egyidejűleg továbbító eszköz biztosítja”.⁷⁹

Az elektronikus hírközlő hálózat útján meghallgatandó személynek az erre a célra kialakított helyiségben kell megjelennie, személyazonosságát a tárgyalást vezető bíró állapítja meg, ahogy azt is, hogy a meghallgatásra kialakított helyiségben csak olyan személyek tartózkodnak, akiknek a jelenlétét a törvény lehetővé teszi. A meghallgatandó személyt tájékoztatni kell arról, hogy meghallgatására elektronikus hírközlő hálózat útján kerül sor.

„Az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás során biztosítani kell, hogy a tárgyalás vagy a személyes meghallgatás, illetve a szemle kitűzött helyszínén jelen lévő résztvevők láthassák az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatásra kialakított helyiségben a meghallgatott személyt, valamint a meghallgatott személlyel egyidejűleg ott-tartózkodó valamennyi személyt. Biztosítani kell továbbá, hogy az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatásra kialakított helyiségnek minden pontja látható legyen a tárgyalás, a személyes meghallgatás, illetve a szemle kitűzött helyszínén jelen lévő elnök, illetve bírósági titkár számára.”⁸⁰ A meghallgatandó személy részére is biztosítani kell, hogy követhesse a tárgyalás menetét.

A távmeghallgatás részletszabályait a polgári eljárásban a tárgyalás, a meghallgatás elektronikus hírközlő hálózat útján történő megtartásáról szóló 19/2017. (XII. 21.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) tartalmazza. Az IM rendelet szabályozza a távmeghallgatás céljára elkülönített helyiség technikai berendezéseinek és azok elhelyezésének kérdéseit. A kamerát „úgy kell elhelyezni, hogy a továbbított felvételen egyidejűleg látható legyen az elkülönített helyiségben tartózkodó valamennyi személy. A kamera látószögét úgy kell beállítani, hogy az elkülönített helyiség minden pontja látható legyen a tárgyalás kitűzött helyszínén jelen lévő, a tárgyalást vezető elnök (bíró), illetve a személyes meghallgatást vagy a szemlét lefolytató elnök (bíró) – ha a személyes

⁷⁸ Tovább nőtt 2019-ben a VIA VIDEO népszerűsége. Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/tovabb-nott-2019-ben-video-nepszerusege> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 12.)

⁷⁹ Pp. 623. § (1) bekezdés

⁸⁰ Pp. 625. § (2) bekezdés

meghallgatást vagy a szemlét bírósági titkár folytatja le, úgy – a bírósági titkár (a továbbiakban együtt: a tárgyalás kitűzött helyszínén jelen lévő bíró, illetve bírósági titkár) számára. A kamerát mozgatni és a látószögét változtatni a meghallgatás során nem lehet. A kép és a hang egyidejű továbbítása során folyamatosan fel kell tüntetni a közvetítés pontos idejét”.⁸¹ Az elkülönített helyiségben további kamerák is elhelyezhetőek, amelyeket a bíró, vagy a titkár közvetlenül vagy közvetve irányíthat. A rendelet szerint a dokumentum képét továbbító önálló kamera is alkalmazható. Az elkülönített helyiség technikai felszerelése közé tartozik még a mikrofon, melyből egyet a meghallgatandó személy részére kell biztosítani, illetve annyi mikrofont kell biztosítani, ahány személy a törvény értelmében a helyiségben jelen lehet. Ezen túlmenően egy közvetítő készülék szolgálja azt, hogy a jelenlévők követhessék a tárgyalás kitűzött helyszínén történeteket.

A tárgyalás kitűzött helyszínén „a kamerát úgy kell elhelyezni, hogy a továbbított felvételen egyidejűleg látható legyen az eljárásnak a tárgyalás kitűzött helyszínén jelen lévő valamennyi résztvevője. A kamerát mozgatni és a látószögét változtatni a meghallgatás során nem lehet. A kép és a hang egyidejű továbbítása során folyamatosan fel kell tüntetni a közvetítés pontos idejét”.⁸² Ebben a teremben is el lehet helyezni további kamerákat, biztosítani kell a mikrofonokat és az önálló közvetítő készüléket.

A technikai eszközök működését biztosító igazságügyi alkalmazottra vonatkoznak a titoktartási szabályok.

„Az elektronikus hírközlő hálózat útján tartott meghallgatás megkezdése előtt a kezelő személynek az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatást biztosító technikai eszközök üzemszerű működéséről teljeskörűen meg kell győződnie.”⁸³ Amennyiben a működéssel kapcsolatban bármilyen akadály, hiba áll fenn, a kezelő személy jelzi a jelen lévő bírónak, titkárnak, illetve haladéktalanul gondoskodik annak elhárításáról. A hibát és a megtett intézkedéseket jelezni kell a felettes irányába is.

A távmeghallgatás lehetőségét a Tanács polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről szóló, 2001. május 28-i 1206/2011/EK rendelete is szabályozza. A megkereső bíróság kérheti a megkeresett bíróságot, hogy a bizonyítás felvétele során használjon távközlés-technikai eszközöket. Ezt az igényt az „A” formanyomtatvány 13.1. pontjában kell feltüntetnie. „A videokonferencia útján történő bizonyítás felvétel iránti kérelem teljesítése esetén kép-és hangkapcsolat jön létre a megadott időpontban a magyar és a külföldi bíróság között, és így akár a megkereső bíróság, akár a felek is úgymond jelen lehetnek az eljárásnál, amellyel a bizonyítékok értékelése fokozottan lehetővé válik. Ezenfelül a megkeresett bíróság által meghatározott feltételek között, a megkereső bíróság képviselői és a felek úgymond részt is vehetnek az eljárási cselekményen, amely egy aktív közreműködés azzal a céllal, hogy a megkereső bíróság képviselői és a felek tevékenyen közreműködjenek a bizonyításfelvételben, akár kérdések feltevése útján is.”⁸⁴ A megkereső bíróság közvetlenül is lefolytathatja a bizonyítást a másik tagállamban, ehhez hazánkban az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Magánjogi Főosztályának a jóváhagyása szükséges. Ennek keretében is lehetséges az elektronikus hírközlő hálózat igénybevétele, a videokapcsolat megszervezése a megkereső bíróság feladata, amelyhez segítséget nyújt az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Magánjogi Főosztálya.

⁸¹ 19/2017. (XII. 21.). IM rendelet 2. § (2) bekezdés

⁸² 19/2017. (XII. 21.). IM rendelet 3. § (1) bekezdés

⁸³ 19/2017. (XII. 21.). IM rendelet 5. § (1) bekezdés

⁸⁴ Az elektronikus hírközlő hálózat igénybevétele, valamint a kép-és hangfelvétellel készülő jegyzőkönyvezésnek a szabályai, jogi háttere. Via Video Projekt Jogi-és Módszertani Munkacsoport. 1. o.

A kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK európai tanácsi és parlamenti rendelet is lehetővé teszi a tárgyalás és a bizonyításfelvétel videokonferencia útján történő megtartását.

„Elektronikus hírközlő hálózat igénybe vétele jogilag nem csak az uniós tagállamok esetén lehetséges, hanem a polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló, Hágában, 1970. március 17. napján kelt Egyezmény alapján további 33 ország esetében is, ezen egyezményben meghatározott eljárás keretében.”⁸⁵

III. A bíróságokhoz való hozzáférés

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja a bírói úthoz való hozzáférés (másképp: bírósághoz fordulás) jogát, amely szerint „[a]z állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis az érintettnek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására”.⁸⁶ E tekintetben alapvetően a jogalkotói mérlegeléstől függ a szabályok kialakítása.

Ahogy az látható a technológia fejlődése és jogi szabályozás kialakítása – esetünkben a digitalizáció/elektronizáció – fokozhatja az igazságszolgáltatás hatékonyságát, ezáltal gyorsabbá, költséghatékonyabbá és átláthatóbbá téve a bírósághoz fordulás jogát. Mindazonáltal teljes mértékben még nem hagyatkozhatunk az elektronikus eljárásokra, ugyanis „[a] technológiai fejlesztésekhez nem mindenki számára lehetséges a hozzáférés, így fontos, hogy ezek a hagyományos rendszerek mellett létezzenek.”⁸⁷ Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) arra is felhívja a figyelmet, hogy „[a] kizárólag »elektronikus úton« elérhető eljárások néhány ember számára lehetetlenné tehetik jogaik gyakorlását.”⁸⁸ Fontos, hogy „[a] bírói úthoz való hozzáférést [ugyanakkor] nem korlátozza és nem akadályozza az, hogy az eljárással összefüggésben felmerülnek olyan költségek, amelyek alól az állam nem biztosít – teljes vagy részleges – mentességet”.⁸⁹ Az azonban egyáltalán nem mindegy, hogy ténylegesen mennyibe is kerül az ügyfélnek joga érvényesítése.

A fentebb ismertetett és a továbbiakban bemutatandó megoldások mind-mind egy lépéssel közelebb visznek a teljesen elektronikus eljárások felé, viszont amíg az ehhez szükséges feltételrendszer (pl. internet-hozzáférés⁹⁰) nem biztosított minden egyes ügyfél számára, addig kiegészítő jelleggel szükséges a papír alapú rendszer és az egyéb alternatív megoldások adta lehetőségekkel élni.

Konkrétabb esetben, ha a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási eljárásokban illetékes – eddig nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett első fokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű – nyolc törvényszék kapcsán vizsgáljuk a bíróságokhoz való hozzáférés kérdéskörét az alábbi megállapításokra juthatunk.

Közigazgatási per esetében a Pp. keresetindítási szabályait kell alkalmaznunk azzal, hogy a keresetlevél benyújtásának helye főszabály szerint az a közigazgatási szerv, amely megvalósította a felperes által vitatott cselekményt. Amennyiben a közigazgatási eljárás

⁸⁵ A távmeghallgatás, valamint a bírósági eljárás anyagát rögzítő felvétel alkalmazásának gyakorlati kérdései a polgári és a közigazgatási perekben. Készítette: Via Video Projekt Jogi-és Módszertani Munkacsoport. 12. o.

⁸⁶ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2018, Második kötet, 1155, 1163.

⁸⁷ European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe: Handbook on European law relating to access to justice. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016. 177. o.

⁸⁸ I. m. 180. o.

⁸⁹ 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2018, Második kötet, 1155, 1158.

⁹⁰ Az OECD 2019. évi adatai szerint a magyar háztartások 86,2%-a rendelkezik internet-hozzáféréssel, amely permanens növekedést jelent e téren, ugyanakkor még nem teszi lehetővé az átfogó elektronikus eljárási szabályok bevezetését. Vö. Internet access. Forrás: <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

többfokú, abban az esetben az első fokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.⁹¹ Bizonyos pertípusoknál (pl. közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvita) a bíróságnál kell benyújtani.⁹² Mivel a Kp. – főszabályként – nem vár el kötelező jogi képviselést,⁹³ így a jogi képviselő nélkül eljáró fél a keresetlevelet benyújthatja formanyomtatványon (peres és nemperes eljárásban egyaránt) vagy nyomtatvány nélkül is.⁹⁴ Alapvetően a keresetindításával kapcsolatban nem merülhetnek fel nagyobb aggályok, csupán olyan jellegűek, amelyek alapvetően valamennyi jogvita esetében. Probléma akkor vetődhet fel – a már megindult bírósági eljárással kapcsolatban –, amikor a felperesnek el kell mennie az említett nyolc bíróság valamelyikébe. Könnyen belátható, hogy egy ilyen székhelytől távol élő személy számára milyen problémák – utazási idő, illetve költség stb. – akadhatnak. Ezeket könnyedén lehet orvosolni – az előző részben is tárgyalt – távmeghallgatással. Ezzel a megoldással minden olyan tárgyalás – amely értelemszerűen nem igényli a tényleges fizikai kontaktust – megtartható. A távmeghallgatás sajátos – videokonferencia stílusa miatt – mind formájában, mind „hatékonyságában” a legtöbb hasonlóságot mutatja a hagyományos (polgári) perrel.⁹⁵ Felmerülhet bennünk az a kérdés, hogy vajon megvalósul-e ilyen formában a közvetlenség elve. Erre az a megnyugtató válasz adható, hogy igen, mivel a bíró – habár elektronikus csatornán keresztül, azonban – közvetlen módon vezeti a tárgyalást, tartja fent a kontaktust az eljárás egyéb szereplőivel.

E téren irányadóak Kengyel Miklós megállapításai miszerint a bíró „csak az általa észlelt tényekre és bizonyítékokra alapítottan hozhatja meg a döntését. A bíróságnak eredeti forrásokból kell az ismereteit megszereznie és a személyes észlelése, valamint közvetlen benyomásai alapján kell az álláspontját kialakítania”⁹⁶ Ez alól célszerűségi szempontok figyelembe vételével [így pl. fizikai, földrajzi távolságból, illetve bizonyítási eszköz (tanú, szemletárgy) mozgásképtelenségéből, illetőleg -korlátozottságából]⁹⁷ adódhat kivétel. Köztes helyzet adódik ugyanakkor a szóban forgó eljárás miatt. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapításai mutathatnak utat. A testület gyakorlata szerint ugyanis „[m]egtörik a belső meggyőződés szerinti elbírálás, ha a bizonyítási eszköz (bizonyíték) és az ítélező bíró közé egy (más személy által felvett bizonyításról készített) jegyzőkönyv vagy jelentés ékelődik. Ebbe a körbe tartozik az is, ha a jogorvoslati bíróság maga nem vesz fel bizonyítást, hanem csupán az ügy iratai (tárgyalási jegyzőkönyvei) alapján hoz döntést, és ennek során mérlegeli felül az alsóbb fokú bíróság által felvett bizonyítás eredményét. Ilyen lehet a felülvizsgálati eljárás is, ahol bizonyítás felvételének helye nincs, a Kúrai pedig a rendelkezésre álló iratok alapján dönt.”⁹⁸

Összefoglalásként megállapítható, hogy amennyiben elfogadjuk azt, hogy a tárgyalt koncepció eleget tesz a közvetlenség követelményének – és az eddigiek alapján nincs okunk mást feltételezni –, akkor az előző bekezdésben foglalt megállapításokból – argumentum a contrario – következik, hogy nincs semmifajta aggály a bíró által elektronikus módon vezetett tárgyalás eredményeképpen hozott döntésével. Ebből kifolyólag érvényesülnek a Pp. 206. § (1) bekezdésében foglaltak, amelyek szerint „a bíróság a tényállást a felek [közvetlen] előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján

⁹¹ Kp. 39. § (1) bekezdés

⁹² Ilyen esetben a bíróság a keresetlevelet annak vizsgálatát követően haladéktalanul közli az első fokon eljáró közigazgatási szervvel.

⁹³ Kötelező a jogi képviselést a Fővárosi Törvényszék előtt annak kizárólagos illetékességébe tartozó egyes perekben; a Kúria előtt, kivéve a törvényszékek végzéseivel szemben kezdeményezett fellebbezési eljárásokban és a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perekben. Kp. 27. § (1) bekezdés

⁹⁴ Kp. 39. § (2) bekezdés

⁹⁵ Horváth: i. m. 228. o.

⁹⁶ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Budapest, Osiris Kiadó, 2012. 84. o.

⁹⁷ Horváth: i. m. 230. o.

⁹⁸ 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, ABH 2018, Második kötet, 127, 135.

állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el”. Amennyiben mégis kijavításra szorul a döntés (pl. a jogerős ítélet iratellenes, illetve nyilvánvalóan okszerűtlen következtetéseket tartalmaz) a Kúria – a közvetlenség elvének lehető legkisebb sérelmével – a Pp. 206. § (1) bekezdésén alapuló jogszabálysértést állapít meg. „Ezekre az esetekre a Kúria fenntartja a felülmérlegelés lehetőségét. E körben maga is megváltoztathatja a jogerős ítéletben foglalt tényállást, és ez alapján maga is hozhat új érdemi döntést (ítéletet).”⁹⁹

IV. A közigazgatással összehangolt bírósági szoftver lehetősége

Röviden szükséges szólni a közigazgatással összehangolt bírósági szoftver lehetőségéről is. Kiindulópontnak az elektronikus információs rendszer fogalmát tekinthetjük, amelyet az E-ügyintézési tv. rögzít. Az 1. § 16. pontja értelmében „az elektronikus információs rendszer az adatok, információk kezelésére használt eszközök (környezeti infrastruktúra, hardver, hálózat és adathordozók) és szoftverek együttese”. A törvény nem definiálja a szoftver fogalmát, úgyhogy e tekintetben azt szükséges rögzítenünk, hogy a szoftver – leegyszerűsítve – a számítógépen használt olyan program vagy programrendszer, amely a számítógép részegységei között logikus és összehangolt működést biztosít.¹⁰⁰

Közelebbi célként praktikus lehet egy „közigazgatási-közigazgatási bírósági” szoftver kialakítása, amely elérhetővé teszi a közigazgatási jogviták legtipikusabb „forrásait” mindkét fél számára. Ez többek között az elektronikus ügyintézés biztosító szervek közötti kommunikációt teszi még gördülékenyebbé. A távolabbi végcél egy komplex szolgáltatásokat nyújtó közigazgatással szintetizáló bírósági szoftver kiépítése, és az arra való áttérés, amely biztosítaná a különböző eljárások átfogó szabályozását ezáltal tovább egyszerűsítve azokat.

Egy ilyen óriási volumenű változtatást célszerű lépcsőzetesen megvalósítani, csakúgy mint, a különböző elektronikus eljárásokat és -kapcsolattartást. Mivel az elektronizáció az idő előrehaladtával (rohamtempóban) fejlődik, az addig használt technikai erőforrások idejétmúlttá válnak. A szoftvereszközök is hasonlóan lesznek elavulttá, működésük korlátozódik, ugyanakkor a „felhalmozott” adatok megismerhetőségét, hozzáférhetőségét folyamatosan biztosítani kell, „[a]mely a technológiakövetés útján valósítható meg”.¹⁰¹

A technológia folyamatos követése mellett a gyakorlatban is olyan szabályokkal kell orientálnia a különböző eljárásokat a jogalkotónak, amelyek tekintettel vannak „[a]z adatok, információk; azok kezelését (beszerzését, tárolását, feldolgozását, szolgáltatását) megvalósító eszközökre (környezeti infrastruktúra, hardver, hálózat és adathordozók); eljárásokra (szabályozás, szoftver és kapcsolódó folyamatok, beleértve a szervezést is); az ezeket kezelő (döntéshozó, döntés-előkészítő és végrehajtó) személyekre, azaz az elektronikus információs rendszerek komponenseire”.¹⁰²

Rendkívül fontos, hogy a megvalósuló technológia ötvözze a bírói gondolkodásmódot az állami informatikai megoldásokkal, de a legfontosabb, hogy az ügyfelek számára átlátható és

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ „A program – tudatos fejlesztés eredményeképp – utasítások folyamatos és logikus láncolata.” Marton Kálmán: A számítógépi programalkotások jogi védelme. 2001. Forrás: <https://www.jogiforum.hu/publikaciok/13.1.0> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

¹⁰¹ Nobilis Gergely: Elektronikus aláírás, elektronikus okirat és az elektronikus ügyintézés bevezetésének gyakorlati problémái, különös tekintettel a bírósági eljárásra. Jogi Fórum, 2017. 4-5.o. Forrás: https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nobilis_gergely_elektronikus_alairas_elektronikus_okirat_elektronikus_ugyintezes%5bjogi_forum%5d.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

¹⁰² Orbán Anna: A közigazgatási információs rendszerek alapjai. In: Czékmann Zsolt: Infokommunikációs jog. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 94-95. o.

relatíve egyszerű módon igénybevehető legyen, tekintettel a kellő felkészülési idő követelményére.¹⁰³ (E körben

V. Az Ítélezést Támogató Rendszer (ÍTR)

1. Az ÍTR normatív háttere

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1287/2017. (VI. 2.) Korm. határozatban nevesítették a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15. azonosítószámú „A bírósági igazgatás további elektronizálása (Digitális Bíróság)” című kiemelt projekt, amelynek támogatási keretösszege 2,7 milliárd forint volt. „A projekt átfogó célja az adminisztratív teher csökkentése, amely két szinten valósul meg: a bíróságok belső működésében, valamint az ügyfelek hivatali ügyintézésére fordított ideje és költségei vonatkozásában. A projekt három hatásterülete: az anonimizált bírósági határozatok kereshetőségének továbbfejlesztése, a bírósági eljárások iratainak elektronizálása, és a bírósági szakrendszerek felkészítése az ügyfélközpontú eljárásokra. E három hatásterületre figyelemmel a projekt első fő célja, hogy a jogkereső állampolgárok egységes, jól kereshető anyagokból tudjanak tájékozódni a bírósági határozatok tartalmáról, amelyek a hatályos jogszabályoknak megfelelően vannak anonimizálva, a második fő célja a bírósági periratok elektronikus betekintésének biztosítása az arra jogszabályi felhatalmazás alapján teljes körű iratbetekintési jogosultsággal rendelkező ügyfelek és a bírák számára, a harmadik fő célja a bírósági eljárásokban használt közhiteles nyilvántartásokkal való interoperabilis kapcsolat kiépítése.”¹⁰⁴

A projekt keretében az alábbi szoftveregységeket valósították meg: ÍTR, Ügyfél Iratbetekintő Rendszer (ÜIR), Lajstromirodai Iratbetekintő Rendszer (LIR), Iratdigitalizáló Rendszer (IR), valamint a Bírói Alkalmazás Könyvtár (BAK).

A fenti szoftveregységek normatív szinten is megjelentek a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás (a továbbiakban: iratkezelési szabályzat) módosítását követően. Az iratkezelési szabályzat az alábbi fogalmi meghatározásokat adja a fenti fejlesztések kapcsán:

1. ÍTR: a határozatok szerkesztésére és anonimizálására, valamint az E-aktába történő betekintésre, a bírói munkavégzés támogatására, továbbá a KKSZB lekérdezések indítására szolgáló Ítélezést Támogató Rendszer.
2. IR: a papíralapú iratok digitalizálását, valamint az így keletkezett és a nem hiteles elektronikus iratok hitelesítését támogató Iratdigitalizáló Rendszer alkalmazás.
3. LIR: az E-akta megtekintését az ügyfélközpontban, illetve a bírósági irodában biztosító Lajstrom Irodai Rendszer alkalmazás.
4. ÜIR: az E-akta megtekintését internet segítségével biztosító Ügyfél Iratbetekintő Rendszer alkalmazás.
5. KKSZB lekérdezés: egyes közhiteles nyilvántartásoknak és állami adatbázisoknak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény 74. § (3) bekezdés d) pontjában meghatározott Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz segítségével történő elérése.
6. E-akta: BIIR-ben lajstromozott bírósági ügy ügyiratában található elektronikus okiratok, valamint papíralapú iratok hiteles elektronikus másolatainak összessége.

¹⁰³ E körben előremutató jó példaként szólhatunk arról, hogy az építésügyi határozatokkal kapcsolatos közigazgatási perben a bíró már most is hozzáférést kérhet a hatóságtól az ÉTDR rendszerhez, ahol az építési hatósági eljárás elektronikus dokumentumait meg tudja tekinteni.

¹⁰⁴ A bírósági igazgatás további elektronizálása (Digitális Bíróság). Oktatási anyag. Belső funkciók. 5. o.

7. Anonimizáló program: a Bszi. 163. §-ában meghatározott anonimizálási feladatok ellátását támogató ÍTR alkalmazás.
8. BAK Könyvtár: a bíróság által használt legfontosabb alkalmazásokat átlátható módon megjelenítő Bírói Alkalmazás Könyvtár.
9. Bírósági határozatszerkesztő: a bírósági határozatok szerkesztését támogató ÍTR alkalmazás.
10. Az iratkezelési szabályzat rögzíti, hogy az ÍTR rendszer a BIR-O alrendszerhez kapcsolódik, célja pedig „a bírói munka hatékonyabbá tétele, a felek iratbetekintési jogának szélesebb körű biztosítása”.¹⁰⁵ Az ÍTR részét képező rendszerek: az Anonimizáló program, a Bírósági határozatszerkesztő és a KKSZB lekérdezés. Az ÍTR-hez kapcsolódó rendszerek pedig az ÜIR, a LIR, az IR és a BAK.

Az iratkezelési szabályzat előírja, hogy a papír alapú aktában hozott bírói utasítást be kell vezetni az ÍTR-be. Az Anonimizáló program használata kötelező, a Bírósági határozatszerkesztő használata azonban nem. „A bíró vagy a tanács a határozatot – ide nem értve a határozat aláírását – a Bírósági határozatszerkesztő használatával is megszerkesztheti. Amennyiben a külön szabályzat alapján anonimizálandó határozat megszerkesztése nem a Bírósági határozatszerkesztővel történt, a tanács elnöke, illetve a bíró gondoskodik az aláírt anonimizálandó határozatnak Bírósági határozatszerkesztőbe történő bemásolásáról.”¹⁰⁶ A bíróság számára a KKSZB lekérdezés alkalmazása is kötelező. Az ÜIR szolgáltatását pedig az iratmegtekintésre jogosult számára biztosítani kell. Az ügyfélközpont és a bírósági iroda az iratmegtekintésre jogosult számára az ügyirat elektronikus megtekintését a LIR segítségével biztosítja.

Az iratkezelési szabályzat előírja, hogy „a bírósági felhasználók számára az E-akta teljes körű vezetése, a papíralapú iratoknak - a nem feltölthető iratok kivételével - a Dokumentumtárba elektronikusan történő feltöltése, az iratok elintézésének és az utasítások kiadásának adminisztrálása a szabályzatban meghatározott módon kötelező. A bíróság az ÍTR rendszereknek a szabályzatban meghatározott módon történő alkalmazásával biztosítja, hogy az ügyben eljárásra jogosult bírósági felhasználó az E-aktába teljeskörűen betekinthesse, abban dolgozhasson, ugyanakkor az ÜIR, illetve LIR használatára jogosult ügyfél csak a számára megismerhető adatokat tekinthesse meg”.¹⁰⁷

„Bírósági ügyben az idézéseket, értesítéseket, valamint a megkereséseket elsősorban a BIR-O alrendszer, eljárási cselekményekre vonatkozó más bírói intézkedéseket, utasításokat, az ott kiadható irodai utasításokat, intézkedéseket, lekérdezéseket az ÍTR rendszerek kezelői felületén, szükség esetén elektronikus nyomtatványok használatával kell megtenni. Az ÍTR rendszerekben kiadott irodai utasításokat, intézkedéseket, lekérdezéseket a kapcsolódó papíralapú iratban is meg kell jeleníteni, amennyiben lehetséges, az ÍTR-rendszerből kinyomtatott utasításnak a papíralapú irathoz történő csatolásával”.¹⁰⁸

A bírósági határozatok anonimizálásáról a bírósági határozatok anonimizálásával és közzétételével kapcsolatban a bíróságokra háruló feladatok végrehajtásáról szóló 26/2019. (XI. 25.) OBH utasítás rendelkezik. Eszerint az alábbi határozatokat kell anonimizált formában közzétenni: a Kúria a jogegységi határozatát, az elvi bírósági határozatot, az elvi bírósági döntést és az általa az ügy érdemében hozott határozatot; az ítéletábra az általa az ügy érdemében hozott határozatot; a közigazgatási és munkaügyi bíróság az általa a közigazgatási perben az ügy érdemében hozott határozatot a felülbírált határozattal együtt - ha a felülvizsgált közigazgatási határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helye rendes jogorvoslatnak. A közzé nem tehető határozatok pedig az alábbiak: a

¹⁰⁵ 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 10/B. § (1) bekezdés

¹⁰⁶ 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 10/B. § (5) bekezdés

¹⁰⁷ 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 10/B. § (9) bekezdés

¹⁰⁸ 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 14. § (2) bekezdés

házasági perben, az apaság és származás megállapítása iránti perben, a szülői felügyelet megszüntetésére irányuló perben, a gondnokság alá helyezés iránti perben hozott anonimizált határozatot, ha valamely fél a közzététel mellőzését kérte; a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény, a szexuális kizsákmányolás céljával elkövetett emberkereskedelem vagy a szexuális önrendelkezést sértő kiskorú veszélyeztetés alapján indult büntetőeljárásban anonimizált határozatot, ha a közzétételhez a sértett kifejezetten nem járult hozzá; a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatot; amennyiben a közzététel bármelyik fél személyes érdekét sérti; közigazgatási és munkaügyi jogvitában, amennyiben a közzététel bármelyik fél nyomós egyéni érdekével ellentétben áll.

A fenti közzeendő határozatokon túlmenően a bírósági jogalkalmazás elősegítése és egységesítése érdekében az „ügydöntő határozatot és az azt elbíráló másod- vagy harmadfokú határozatot annak jogerőre emelkedését követő 15 napon belül, a Kúria hatályon kívül helyező végzését annak meghozatalát követő 15 napon belül a bírósági felhasználók részére anonimizált formában hozzáférhetővé kell tenni. A hozzáférést az ITR rendszer biztosítja”.¹⁰⁹ Az ügydöntő határozat közigazgatási perben az ítéletet jelenti.

A KKSZB lekérdezéssel kapcsolatban a közhiteles nyilvántartások és adatbázisok használatáról szóló 25/2019. (XI. 14.) OBH utasítás tartalmaz rendelkezéseket.

2. Az ÍTR használata

Az ÍTR, ahogy a projekt keretében megvalósuló egyéb szoftveregységek is a már meglévő bírósági rendszerekre épülnek (BIIR, BIR-O), amely adat az egyik rendszerben megtalálható, az átemelhető a másik rendszerbe is.

Az ÍTR a projekt központi, legnagyobb egysége, felhasználója a bíróságok valamennyi dolgozója. Legfontosabb feladatai az alábbiak: határozat-szerkesztés biztosítása, anonimizálás biztosítása, anonimizált határozatok keresése, elektronikus akta betekintés biztosítása, az iratokhoz kapcsolódó jogosultságok beállításának támogatása, a BIR-O adatbázisban nem szereplő ügyadatok tárolása és kezelése, utasítások és értesítések kezelése, KKSZB lekérdezések biztosítása.

A lajstrom adatokat a BIR-O adatbázisból, a dokumentumokat pedig a bírósági dokumentumtárból éri el a rendszer.

Az ÍTR a <https://itr.justice.hu> felületen érhető el, ahol a felhasználónak meg kell adnia a felhasználónevét és az ahhoz tartozó jelszavát. Mivel az azonosítás kétlépcsős rendszer keretében történik, ezért a fenti adatok megadását követően a felhasználó fizikai token eszközén megjelenő számsort is be kell írni a belépéshez.

Az ÍTR rendszer nyitóoldala az alábbiak szerint jelenik meg. A fejlécen található a főmenü és az automatikus kijelentkezésig hátralévő idő. A középső rész bal oldalán található a gyors ügykereső funkció (itt a bíróság nevét és az ügyszámot kell beírni). A középső rész közepén található a menüpontok („csempék”): ügykereső, perkönyv, anonimizált határozatok keresése, KKSZB lekérdezés. A középső rész jobb oldalán helyezkedik el a perkönyv és a feladatlista összefoglaló. A lábléc tartalmazza a nyilatkozatokat és az alkalmazás verziószámát.

A perkönyv menüpontom belül az alábbi funkciók érhetők el: kedvenc ügyek (a felhasználó által ilyennek jelölt ügyek), kedvenc határozatok, kedvenc anonimizált határozatok, legutoljára megnyitott ügyek, felhasználóra szignált ügyek, befejezett ügyek és határnapok (kitűzött határnapok egy megadott intervallumban).

A kedvenc ügyekhez, határozatokhoz és anonimizált határozatokhoz szöveges megjegyzést lehet írni, de kedvencként megjelölni csak az ÍTR-ben szerkesztett határozatot lehet. A

¹⁰⁹ 26/2019. (XI. 25.) OBH utasítás 10. § (1) bekezdés

legutoljára megnyitott ügyek pont a felhasználó által megnyitott utolsó 100 ügy listáját tartalmazza. A rászignált ügyek listája a felhasználóra szignált, be nem fejezett ügyeket jelenti, az ügyek között bíróságnév, ügyszám, státusz és új irat érkezés alapján lehet keresni. A státusz lehet: új (az akta még nem került megnyitásra a felhasználó által), nyilvántartásban, rámszignált (már megnyitásra került a felhasználó által és nincs nyilvántartásban). A befejezett ügyek menüpont tartalmazza a felhasználó által befejezett ügyeket, amelyben utóirat érkezett a megadott intervallumban.

Az ügykereséshez kötelező megadni a bíróságot, a lajstromkönyvet és az időszakot. A további szűrés az alábbi paraméterek alapján végezhető el: ügyszám, érkezési idő, befejezési idő, minősített érkezési idő, jogerő dátuma, soronkívüliség, kiemeltség, szignált tanács, ügyminőség, ügytárgy, ügyszak, ügycsoport, befejezés mód, ügyhöz kapcsolódó személy, ügyhöz kapcsolódó cég.

Az elektronikus akta megnyitását követően a képernyő felső részén helyezkednek el az ügy legfontosabb adatai (bíróság neve, ügyszám, ügy tárgya, ügyminőség, érkezés, az ügyben a legfontosabb személyek neve), illetve az aktán belüli „fülek”, amelyek az aktához kapcsolódó adatok és műveletek csoportosítását biztosítják. A „füleken” belül az alábbi funkciók érhetők el: ügyadatok, iratok, határozatok és anonimizálás, utasítások, KKSZB.

Az ügyadatok „fülön” belül az aktaborítón megjelenő adatok érhetők el, melyek a BIR-O rendszerből kerülnek átvételre, szerkesztésük is ott lehetséges. Az itt elérhető adatok menüpontokba kerültek csoportosításra, melyek az elektronikus akta felület bal oldalán érhetők el. Csak olvasható adatok az alábbiak: általános adatok (bíróság neve, ügyszám, érkezési idő, tárgy, szignált tanács adatai, szignálási történet, kitűzött határnapok listája), személyek, költségek, ügykapcsolatok, hollétek, letét adatok. Az aktához kapcsolódó költségkedvezmény bejegyzések kezelését a költségkedvezmény menüpont biztosítja, a költségjegyzék kezelését pedig a költségjegyzék menüpont teszi lehetővé.

Az aktában szereplő iratok betekintési jogosultságait az iratjogosultságok menüpont segítségével lehet módosítani. „Polgári ügyekben alapértelmezetten az összes engedélyezett szerepkör betekintési jogot kap az összes iratra, büntető ügyekben viszont csak a vádló (ügyész), a magánvádló és a pótmagánvádló láthatja alapértelmezetten az összes iratot. A többi ügybeli szereplő esetén kézzel kell beállítani a jogosultságot.”¹¹⁰ Az egyes iratoknál lehet látni a beállított szerepköröket és beállított személyek számát. Az egyes iratokra ügybeli szerep és személy alapú jogosultságot is be lehet állítani, az iratot az láthatja, aki megkapta a betekintési jogot, vagy ügybeli szerepéhez kapcsolódóan került az beállításra. „A személy alapú jogosultság beállításánál az ügybeli szereplők közül lehet kiválasztani azokat a személyeket, akik betekintési jogot kapnak. Az ügybeli szereplők között ügybeli szerep alapján lehet szűrni.”¹¹¹

Az ÜIR rendszerből indított betekintési kérelmek listáját a betekintési kérelmek menüpont segítségével lehet megjeleníteni. A listában megjelenő kérelmeket a rendszer automatikusan jóváhagyja, amennyiben a kérelemben megjelenő személyadatok és az ügybeli szerep egyezik az ügyben lajstromozott megfelelő adatokkal.

Az aktához kapcsolódó megjegyzéseket a megjegyzések menüpontban lehet kezelni, amelyeket alapértelmezetten csak a felhasználó lát, de lehetőség van a publikussá tételre: ilyenkor a tanács összes tagja látja a megjegyzést.

Az aktában szereplő iratok az iratok fülön keresztül érhetők el, a BIR-O rendszerben rögzített iratok láthatók. Az iratokhoz is lehet személyes megjegyzést fűzni. Az alábbi kiterjesztésű iratok jeleníthetők meg: .doc, .docx, .odt, .txt, .rtf, .pdf. A megjelenített iraton jelöléseket lehet elhelyezni, s megjegyzést is lehet fűzni hozzá. Ebben az esetben is lehetséges

¹¹⁰ A bírósági igazgatás további elektronizálása... 57. o.

¹¹¹ I. m. 58. o.

van a megjegyzés publikussá tételére. A megjegyzések az ÜIR és a LIR rendszerben nem láthatók.

Az aktához kapcsolódó bírói utasítások az utasítások fülön keresztül érhetők el. Az utasítások utasításcsomagok formájában adhatók ki, egy utasításcsomagban több utasítás is elhelyezhető. Az utasításcsomag lehet sorrendfüggő és sorrendfüggetlen. Az előbbi esetben azok csak rögzített sorrendben hajthatók végre, utóbbi esetben pedig a sorrend tetszőleges. A sorrendfüggő utasításcsomagok esetében az utolsó utasításlépés a hollét bejegyzés beállítása. Egy utasításcsomag végrehajtása a végrehajtás indítása gombbal indítható el. A végrehajtás alatt nem álló utasításcsomagok törölhetők, a végrehajtottak már nem. Egy adott utasítást csak az utasítás címzettje hajthat végre.

3. Az IR használata

Az IR feladata a papír alapú iratok digitalizálási folyamatainak támogatása, felhasználói a lajstromirodai dolgozók.

Az IR a <https://ir.justice.hu> felületen érhető el, ahol a felhasználónak meg kell adnia a felhasználónevét és az ahhoz tartozó jelszavát. A nyitó felületen az új irat digitalizáláshoz a feldolgozásra váró iratok menüpontot kell választani. Ezen belül az új digitalizálandó irat rögzítése menüpont segítségével indítható a digitalizálás. Itt meg kell adni a digitalizálandó irat legfontosabb adatait: irat neve, típusa, irathoz kapcsolódó ügyszám és bíróságnév, érkezési dátum, határidő, jegyzet, megjegyzés, oldalak száma.

A rögzítést követően az újonnan rögzített irathoz ki kell nyomtatni az elválasztó oldalt, az irat előlap letöltése menüponton keresztül. Az irat előlapon szerepel az irat neve, a kapcsolódó ügyszám, illetve az irat azonosítója szöveges és QR kód formájában. A kinyomtatott irat előlapot a papír alapú irat elejére kell tenni a scannelés előtt.

A feldolgozott iratok menüpontban azok az iratok érhetők el, amely esetében a scannelési folyamat befejeződött és átadásra kerültek a lajstrom rendszernek.

4. A LIR használata

A LIR „teszi lehetővé az ügyadatok lajstromirodában és ügyfélközpontokban történő elérését/megtekintését. Felhasználói a lajstromirodát vagy ügyfélközpontot felkereső állampolgárok – az ügyadatokba csak megfelelő jogosultság mellett lehet betekinteni, ennek ellenőrzése a lajstromirodai dolgozók feladata (az okmányok ellenőrzését követően ideiglenes ügybetekintési jogosultságot osztanak, ami csak megadott ideig és megadott ügyre szól)”¹¹²

A LIR alábbi webhelyen érhető el: <https://lir.justice.hu>. A rendszer kétfaktoros bejelentkezéssel érhető el. A felhasználónév és jelszó megadását követően a fizikai token eszköz útján generált kód begépelése is szükséges. A belépést követően az ügykereső menüponton keresztül meg kell keresni a betekintéssel érintett ügy aktáját. Az aktában adatmódosító műveletet nem lehet végezni, nem érhető el a határozatszerkesztés és a KKSZB lekérdezés felület sem.

A helyi betekintő felhasználó létrehozásához a betekintő felhasználó létrehozása gombra kell kattintani. A betekintést kérelmezőt ki kell választani az ügybeli személyek közül, ha nem érhető el ilyen személyként, a betekintés nem biztosítható. Meg kell adni a kérelmező személyes adatait és az azonosításához használt okmány típusát és számát. A rendszer ezt követően még egyszer megerősítést kér, majd ezután megjeleníti az ideiglenes felhasználónevet és jelszót, mely ki is nyomtatható. A betekintő a fenti adatokkal a lajstromirodán erre rendszeresített számítógépnél tud belépni és csak az engedéllyel érintett ügy adatait tudja megjeleníteni.

¹¹² I. m. 22. o.

5. Az ÜIR használata

Az ÜIR biztosítja az ügyfélnek, hogy akár az otthonában, az interneten keresztül megtekinthesse a folyamatban lévő bírósági ügyében keletkezett iratokat – a felhasználói feltételek elfogadását és az online betekintési kérelem jóváhagyását követően.

A rendszer lehetővé teszi a bírósági eljárás várható időtartamának kiszámítását és a közzétett anonimizált bírósági határozatok megismerését.

Az ügyfél az ÜIR-be a Kormányzati Azonosítási Ügynök (KAÜ) szolgáltatás segítségével léphet be és ott e-személyigazolvánnyal azonosíthatja magát.

Az online betekintési kérelemben meg kell adnia az eljáró bíróságot, az ügyszámot, a betekintést kérő perbeli állását, jogi képviselő esetén a Kamarai Azonosító Számot. A természetes személy személyazonosító adatait a rendszer automatikusan átveszi a KAÜ szolgáltatástól.

Sikeres azonosítás, valamint az ügyszámhoz tartozó és a kérelemben foglalt adatok egyezősége esetén az ÜIR a betekintési kérelmet automatikusan jóváhagyja, melyről az ügyfél értesítést kap.

Automatikus jóváhagyás hiányában a bíróság bírálja el a betekintési kérelmet. A betekintés engedélyezése esetén az ügyfél értesítést kap, a kérelem elutasítása esetén a bíróság indokolt elektronikus tájékoztatást ad.

A zártan kezelt iratokba az ügyfél az ÜIR rendszeren keresztül sem tekinthet be. Ilyen iratba csak a bíróság kifejezett engedélyével tekinthet be.

6. A KKSZB lekérdezések

A KKSZB lehetővé teszi, hogy „a rajta keresztül elérhető központi nyilvántartások irányába valós idejű adatlekéréseket lehessen indítani – az indított lekérések eredménye lényegében azonnal megjelenik a rendszerben¹¹³”.

A rendszerből az alábbi központi nyilvántartásokat lehet elérni:

- központi személyiadat-és lakcímnnyilvántartás,
- központi útiokmány nyilvántartás,
- vezetői engedély nyilvántartás,
- járműadat nyilvántartás,
- parkolási igazolvány nyilvántartás,
- származásellenőrzési nyilvántartás,
- egyéni vállalkozók nyilvántartása,
- céginformáció, valamint
- idegenrendészeti nyilvántartás.

A lekérdezések két felületen is elérhetők: egy megnyitott elektronikus aktán és a KKSZB menüponton keresztül. Köteget lekérdezés is lehetséges, azaz egyidejűleg adott személy vonatkozásában több nyilvántartásból is lekérhető adat.

Az ÍTR rendszer és a hozzá kapcsolódó rendszerek már bepillantást engednek a XXI. század ítélezésébe, hiszen mind a bírók, mind az ügyfelek számára lehető teszi azt, hogy a bírósági ügyeket akár az otthonukban is elérhessék, így a bíróság a jövőben már szinte kizárólag a tárgyalások helyszíne lehet. A fenti rendszereknek a közigazgatási perek tekintetében még kiemelkedőbb szerepe, hiszen e megoldások lehetővé teszik az ügyfeleknek azt, hogy a bíróságon kívül is nyomon követhessék folyamatban lévő ügyeiket.

A fenti rendszerek a már meglévő digitális eszközökkel együtt a bírók munkáját is könnyíthetik, hiszen a közeljövőben általánossá válhat a beszédfelismerő szoftverek útján

¹¹³ I. m. 102. o.

történő határozatszerkesztés is, így a bíró az általa megszerkesztett ítéletet akár más személy közbeiktatása nélkül is kiadhatja az ügyfeleknek a digitális bíróság rendszerlemein keresztül.

VI. Összegzés

A magyar igazságszolgáltatási rendszert felvértező technológia mind személyi, mind tárgyi követelményeinek vonatkozásában rendkívül magas mércét állít hazánk számára, azonban a gyakorlati tapasztalatokat szemlélve – annak ellenére, hogy milyen óriási volumenű (rendszerszintű) változtatásokról beszélhetünk – okkal bizakodhatunk.

Ahogy azt a vizsgálódásunk tárgyává tett kérdéskörök egyértelművé tették egy komplex – egyszerűbb és bonyolultabb komponenseket egyaránt tartalmazó – rendszerről beszélhetünk, amely állja a XXI. századi kihívásokat, mindinkább igazodva az ügyfelek elvárásaihoz.

Szűkebben szemlélődve a közigazgatási bíráskodás változó illetékességi szabályai és a létrejövő regionális illetékességgel rendelkező közigazgatási ítélkezés kapcsán hangsúlyozni szükséges, hogy az elektronizációból fakadó lehetőségek nemkülönben megkönnyítik az ügyfelek, a per résztvevői és az ügyvédek bíróságokkal való kommunikációját, kapcsolattartását. Sőt mi több, a közigazgatással mutatott „szakmai” korrelációk miatt még potensebb együttműködés aknázhatók ki (pl. közös szerver).

Mindent egybevetve megállapítható, hogy hazánkban fontos lépéseket tettek a digitális bíróság irányába való elmozdulás felé, amelyek a közigazgatási bíráskodás kapcsán is jelentős szerepet kaphatnak.

A kézirat lezárásának pontos dátuma: 2020. március 28.