

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2019. (VII. 5.) AB HATÁROZATA

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 egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról, illetve visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Juhász Imre* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény 25. § (2) bekezdés e) és f) pontja, 28. § (1) bekezdése, V. fejezet 7. címe, V. fejezet 12. címe, 51. § (2) bekezdése, 57. § (1)–(2) bekezdése, 61. § (2), (4) bekezdése, (5) bekezdése a)–c) és e)–h) pontjai, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, X. fejezet 31. és 32. címe és 83. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze, illetve a 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a, 14. § (3) bekezdése és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény 38. § (4) bekezdése, 57. § (1)–(2) bekezdései és a 82. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény 34. § (4)–(6) bekezdése és 61. § (5) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. 55 országgyűlési képviselő 2019. február 1-jén az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, valamint 32. §-a alapján az Alkotmánybírósághoz fordult és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) 25. § (2) bekezdés e) és f) pontja, 28. § (1) bekezdése, V. fejezet 7. címe, 34. § (4)–(6) bekezdése, V. fejezet 12. címe, 51. § (2) bekezdése, 57. § (1)–(2) bekezdése, 61. § (2), (4)–(5) bekezdése, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése,

dése, X. fejezet 31. és 32. címe és 83. § (1) bekezdése rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Átmtv.), illetve annak 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a, 14. § (3) bekezdése és 15. §-a rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, és azokat hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1), C) cikk (1), T) cikk (3), XXVIII. cikk (1), 25. cikk (5) és 26. cikk (1) bekezdéseivel.

- [2] 2. Az indítványozók – hivatkozva a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokra – a kellő felkészülési idő, a hatalommegosztás, illetve az ítélező bírók pártatlansága és befolyástól mentes döntéshozatala követelményének sérelmét állították.
- [3] 2.1. A kellő felkészülési idő vonatkozásában az indítvány az alábbiakat tartalmazza.
- [4] Bár a Kbtv. 2020. január 1-jén lép csak hatályba, az ezt megállapító és a végleges szabályozásnak megágyazó, szervezeti változásokat bevezető Átmtv. már 2019. február 1-jén hatályba lépett. A két törvény előkészítési eljárásának rövidege miatt felmerül a kellő felkészülési idő követelményének sérelme. A támadott szabályozás a bírósági szervezetet teljesen átalakítja. A Kbtv. előkészítését nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés, az új bírósági rendszer felállítására alig több mint egy év maradt, és az Átmtv. rendelkezéseinek van egy sor vitatható intézkedése, amelyek szintén a jogállamiság sérelme irányába hatnak. Aggályosnak tekinthető jogállamisági szempontból, mivel felveti a jogbiztonság sérelmét is, miszerint a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűnnek, továbbá hogy 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatóak. Kétséges az is, hogy a frissiben kinevezett bírók át tudják-e venni majd az eddigi ügyeket. Az indítványozók hivatkozása szerint egy kódex esetében több idő szükséges a felkészülésre, különösen, ha az új szabályozás a rendszert radikálisan változtatja meg. Ilyen esetben a jogalkotó köteles a változtatást oly módon tenni, hogy mind a keret-, mind az egyes részletszabályokat olyan időben alkossák meg, hogy ne csak a jogszabályi feltételeknek feleljenek meg, hanem azokat az érintettek is megfelelő módon és ténylegesen megismerhessék, megérthessék és befogadhassák. Köteles továbbá az Országgyűlés fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e.
- [5] 2.2. A hatalommegosztás elvének sérelme vonatkozásában az indítvány az alábbiakat tartalmazza.
- [6] A jogállamisági klauzulából, továbbá az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből levezethetően a hatalommegosztás elve sérül azzal, ha egy másik hatalmi ág képviselője, a miniszter gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek következtében a bíróság (és maga a bíró) működhethet, elláthatja és megvalósíthatja azon feladatát, amely a hatalommegosztási elvből, az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből és egyes sarkalatos törvényekből következik.
- [7] A bírói hatalom elsődlegesen az ítélezésben ölt testet. A bírói hatalom függetlensége pedig a bíróságok intézményi-szervezeti, pénzügyi, valamint döntéshozatali autonómiáját jelenti, amelynek további biztosítékai a bírók függetlenségére vonatkozó szabályok, amely vonatkozásában az Alaptörvény 26. cikke is sérül a két törvény rendelkezései által. Azzal azonban, hogy egyes jogosítványok a bíróságok és bírósági vezetők, valamint a bírók, tehát az ítélezést végrehajtó személyek vonatkozásában a miniszterhez tartoznak, nem érvényesülhet a hatalmi ágak elválasztásának elve.
- [8] 2.3. Az ítélező bírók pártatlansága és befolyástól mentes döntéshozatal követelményével kapcsolatban az indítvány az alábbiakat tartalmazza.
- [9] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróság, továbbá az ítélezési tevékenységben történő utasíthatóság kiküszöbölését előíró 26. cikk (1) bekezdése sérül azáltal, hogy a törvények a miniszternek (a végrehajtó hatalmi ág részeseként) a Kbtv. 25. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pontja, V. fejezet 7. címe, 34. § (4)–(6) bekezdése, V. fejezet 12. címe, 51. § (2) bekezdése, 57. § (1)–(2) bekezdése, 61. § (2), (4)–(5) bekezdése, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, V. fejezet 31. és 32. címe és 83. § (1) bekezdése, valamint az Átmtv. 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a, 14. § (3) bekezdése és 15. §-a szerinti jogköröket biztosítják. E jogkörök ugyanis a végrehajtó hatalmi ág bírói hatalmi ág feletti olyan ellenőrzését biztosítják, hogy a miniszter egyes aktusai megtétele nélkül a (közigazgatási) bírósági ág működésképtelen lenne. A miniszter e jogköreinek gyakorlása nyomán – már abból kiindulva, hogy a bírók és bírósági vezetők

kinevezése és leváltásuk és a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik – az igazságszolgáltatásnak nemcsak a függetlenségét, hanem a pártatlanságát is befolyásolni képes, – különösen a működtetéssel kapcsolatban az – anyagi oldal (pénzügyi-költségvetési tervezés és végrehajtás) teljes befolyás alá vonása miatt.

- [10] A politikai befolyástól mentesség és az elfogulatlan ítékezés elvárásának sérelmét jelentheti ugyanis, ha a miniszter a kormányzat döntéseit, utasításait a közigazgatási bírászkodás területéhez tartozó sokféle ügyben képes érvényesíttetni, amelyeknek egyetlen közös sajátossága az, hogy az egyik oldalon valamilyen szinten mindig az állam áll (pl. közigazgatási szervek, vagy választási szervek formájában). Így a befolyástól mentes döntésen túl a pártatlanság is veszélybe kerülhet, amely az állampolgárok és az állam jogvitájában az állam felé történő elmozdulással egyértelműen a jelzett alaptörvényi rendelkezéseket sértené. Ha a bíró személyes függetlensége, pártatlansága megkérdőjelezhetetlen, akkor nem lehet ezzel ellentétes látszat sem, aminek a védelmére külön gondot kellene fordítania. Amennyiben a személyében, a több évtizedes munkálkodásával meg tud testesíteni egy olyan erkölcsi, hivatásbeli mércét, amelyből következően a függetlenségét oktan vád már nem érheti, és a nemtelen vádaktól való elhatárolódást is méltósággal tudja viselni, akkor már csak a bíróság mint szervezet függetlenségének, pártatlanságának, elfogulatlanságának a látszatát megőrző védelemre kell figyelmet fordítania.
- [11] A bírói függetlenség és annak szabályozása olyan évezredes érték Magyarországon, amely a hatalommegosztás elvének alapvető tézise, valamint az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti történeti alkotmány vívmányainak organikus része. Kimondható tehát, hogy a bíró azért kap a törvényi keretek között a polgárok ügyeiről történő döntéshez széleskörű felhatalmazást, hogy döntéseinek meghozatalakor kizárjon minden külső tényezőt, és határozatát részrehajlásmentesen, kizárólag a törvényeknek alárendelve legyen képes meghozni. A művelt (civilizált, nem önbírászkodáson alapuló) társadalmakban az állam polgárai – peren kívüli megállapodásuk hiányában – egy olyan szervezethez fordulhatnak, amelynek a képviselői, a bírók, kizárólag a törvények (jogszabályok) alapján döntenek a vitatott kérdésben, a felek szükségszerűen szubjektív megközelítését kiküszöbölve.
- [12] Az állampolgárok akkor is a független bírósághoz fordulhatnak, ha államhatalmi-közigazgatási szervvel szemben kívánják a jogaikat érvényesíteni. A bírói függetlenség semmi mást nem jelent, mint az esélyt arra, hogy „győzhetnek” az állammal szemben. A lehetőséget arra, hogy a hatalmi „önkénnyel” felvehessék a küzdelmet, és az ügyben irányadó szabályok értelmezésével a független bíróság az ő javukra dönthessen. Ezen elvek sérelmét jelenti, ha a közigazgatási bíróságok a kinevezési és működtetési szabályokat tekintve az ágazati miniszter hatáskörébe tartoznak, és tőle függésben működhetnek egyes kérdésekben.
- [13] A függetlenség azonban csupán illúzió, ugyanis a miniszter ír ki pályázatokat, hallgat meg jelentkezőket, dönt vezetői és bírói pályázatok ügyében, nyilváníthat érvénytelennek pályázatokat, nevez ki bírósági hivatalvezetőt, dönt áthelyezésről és beosztásról, cím adományozásáról, tervez és dönt a bíróságokat érintő alapvető költségvetési gazdálkodási kérdésekben, átcsoportosíthat pénzeszközöket, jóváhagyja a bírósági szervezeti és működési szabályzatokat, létszámkeretet határoz meg, személyi nyilvántartást vezet, lát el további olyan személyügyi és igazgatási feladatokat, amely az adott hatalmi ág adott szervezeti egységének vezetője hatáskörébe kellene, hogy tartozzon. Ezen túl aggályos az is, hogy a miniszter irányítja a bíróság belső ellenőrzését, így gyakorlatilag egyszemélyi hatással lehet az ellenőrzésekre. A helyzet alkotmányossági szempontok szerint azért különösen védhetetlen, mert a végrehajtó hatalmi ág egyik politikai vezetőjeként tenné mindezt a miniszter a független bíróság vonatkozásában.
- [14] Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. A bíróságok igazgatásának egyik legalapvetőbb területe a bírók és a bírósági vezetők kinevezése, amely közvetlen összefüggésben van a bírói függetlenségnek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében és 26. cikk (1) bekezdésében elismert alkotmányos garanciájával is. A Kbtv. 28. § (1) bekezdése szabályozza az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT) Személyi Tanácsának összetételét, amely alapján a kilenctagú testületben a bírók által választott tagok kisebbségben vannak, mivel csak négy tagot választ az OKBT a saját tagjai közül. Az OKBT Személyi Tanácsa ennek megfelelően nem bírói önkormányzati szerv, nem érvényesül az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében foglalt, bírói önkormányzati szervek közreműködésére vonatkozó rendelkezés, különös figyelemmel a Velencei Bizottság bírósági kinevezésekről szóló jelenésének [CDL-AD(2007)028-e] 50. pontjára is, amely a bírói kinevezésekben hatáskörrel rendelkező testület tagjai több, mint felének bírók általi választását a bírói függetlenség lényegi elemének tekinti. Mivel személyügyi kérdésekben az OKBT Személyi Tanácsán kívül más, választott bíró tagokkal rendelkező szerv nem vesz részt a döntések meghozatalában, az OKBT Személyi Tanácsa pedig nem bírói önkormányzati szerv, ilyen összetétel

mellett nem érvényesül a személyügyi ügyekben az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésének a bírói önkormányzati szervek közreműködésére vonatkozó rendelkezése, ami pedig a bírói függetlenség, így az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének és 26. cikk (1) bekezdésének sérelméhez is vezet.

- [15] A Kbtv. 72. § (2) bekezdése és 72. § (4) bekezdés *b*) pontja akkor is sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, 25. cikk (5) bekezdését és 26. cikk (1) bekezdését, ha a miniszteri igazgatás modellje egyébként alkotmányos lenne. Ez a rendelkezés a miniszter számára lehetővé teszi, hogy a közigazgatási bírói pályázatok esetében szabadon, eljárási garanciák, így különösen az OKBT vagy annak Személyi Tanácsa egyetértése nélkül eltérjen a pályázati rangsortól, és az OKBT Személyi Tanácsa által javasolttól eltérő személyt javasoljon közigazgatási bírónak kinevezni, illetve eredménytelenné nyilvánítson pályázatot. Mindez az OKBT Személyi Tanácsának megelőző eljárását lényegét tekintve kiüresíti, mivel az ebben a szabályozási környezetben legfeljebb ajánlásként szolgál a miniszter számára, amitől a miniszter valójában szabadon eltérhet. A Kbtv. 72. § (2) bekezdése éppen ezért ténylegesen a miniszter alig korlátozott hatáskörévé teszi a közigazgatási bírók kiválasztását, hiszen a köztársasági elnök a miniszter kinevezésre vonatkozó előterjesztését csak nagyon szűk körben tagadhatja meg. A miniszter ezáltal döntő, alig korlátozott szerephez jut a közigazgatási bírók kiválasztásában, ami a hatalommegosztásnak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és a bírói függetlenségnek az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését sérti, illetve nem biztosítja a bírói önkormányzati szervek érdemi közreműködését a közigazgatási bírók kinevezésében, ami pedig kiüresíti az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdését.
- [16] 3. Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) megváltoztatta, illetve kiegészítette a Kbtv., illetve az Átmtv. elfogadott szövegét. Az indítvánnyal támadott rendelkezések közül eltérő szöveggel lép hatályba a Kbtv. 28. § (1) bekezdése, nem lépnek hatályba a 34. § (4)–(6) bekezdései, továbbá a 61. § (5) bekezdés *d*) pontja, eltérő szöveggel lép hatályba a 72. § (2) és (6) bekezdése, illetve e szakasz egy (7) bekezdésével egészül ki, megváltozott tartalommal lép hatályba továbbá a 76. §.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert, hogy fejtse ki az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos álláspontját. Megküldött válaszában az igazságügyi miniszter az alábbiakat emelte ki.
- [18] A szakmai előkészítéssel kapcsolatban megjegyzi, hogy az Igazságügyi Minisztérium 2018 májusában Szakértői Bizottságot állított fel a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek kidolgozása, bírókkal és a jogtudomány képviselőivel történő egyeztetése céljából, a törvények előkészítése pedig e Szakértői Bizottság közreműködésével, annak működéséről szóló rendszeres tájékoztatás mellett, az alapvető jelentőségű kérdések nemzetközi szakmai konferencián történő megvitatásával zajlott, majd az elkészült tervezeteket a minisztérium 2018. október 25-én társadalmi egyeztetésre bocsátotta. A törvények előkészítése transzparens módon, a szűkebb szakmai nyilvánosság, a politikai szereplők és a széles közvélemény számára is átlátható, nyomon követhető módon történt, az előterjesztő a szakmai észrevételeket megfontolta, az előkészítés folyamata a magas szakmai színvonalú jogalkotás elvárásának megfelelt. A Velencei Bizottsággal folytatott tárgyalások ténye, az elfogadott vélemény megállapításai és a módosító törvény elfogadása további bizonyítéka annak, hogy a törvényeket magas szintű szakmai előkészítő munka eredményeként alkották meg, és a hatályba lépő szabályozás összhangban van a nemzetközi standardokkal.
- [19] A kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatban a miniszter kifejti, hogy a törvények nem konkrét közigazgatási anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat tartalmaznak, hanem alapvetően szervezeti-strukturális normákat, amelyek absztrakt módon hatnak ki a közigazgatási jogviták elbírálására, így azok hatályba lépése komolyabb felkészülést az állampolgárok oldaláról nem igényel. Megjegyzi, hogy álláspontja szerint a törvények elfogadása és a Kbtv. hatálybalépése közötti több mint egyéves időszak még akkor is megfelelné a kellő felkészülési idő követelményének, ha a szabályozás egyértelműen, közvetlenül és jelentős mértékben érintené a jogalanyok helyzetét, életviszonyait. Figyelemmel a bírói jogállás egységességére, így arra, hogy a közigazgatási bírósági szervezetben szolgálatot teljesítők jogállása nem fog érdemben eltérni a rendes bírósági szervezetben foglalkoztatottaktól, jelentősebb felkészülési időt az igazságszolgáltatás személyi állománya részéről sem igényel a törvények hatálybalépése. A közigazgatási bírósági rendszer felállítása a legkomolyabb felkészülést az állami szervek oldaláról igényli, azonban az Átmtv. szabályrendszere olyan határidőket állapít meg, amelyek az állami szervek részéről teljesíthetőek, a bírósági szervezet átalakítással érintett foglalkoztatottjai számára

megfelelő mérlegelési időt biztosítanak, és figyelemmel vannak a szabályozással érintett életviszonyok sajátosságaira.

- [20] A miniszteri igazgatás vonatkozásában hangsúlyozza, hogy nemzetközi viszonylatban is bevett módszert követett, miniszteri igazgatás érvényesül Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Németország esetében, míg Litvániában, Dániában, Írországbán, vagy éppen Svédországban független, vagy az igazságügyi minisztériumnak részben vagy egészben alárendelt bírósági hivatal végzi a bíróságok igazgatását.
- [21] Az indítvány Átmtv. 19. § (1) bekezdését támadó része kapcsán a miniszter előadja, hogy e szabály logikus következménye annak, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításától kezdődően a rendes bíróságok hatásköre megszűnik közigazgatási ügyekben, ezért ha a Kúria fejezné be 2020. január 1-je után a már megkezdett közigazgatási jogegységi eljárásokat, azzal az Alaptörvényben biztosított hatáskörén kívül járna el, így a meghozott jogegységi határozatok alaptörvény-ellenesek lennének.
- [22] Az Átmtv. 19. § (2) bekezdésével kapcsolatban kifejti, hogy a rendelkezés oka az, hogy a közigazgatási ügyekben a joggyakorlat egységesítése a Közigazgatási Felsőbíróság feladata, amely ezt a Kbtv. III. Fejezetében foglalt módokon fogja ellátni. Mivel e jogegységesítési módok között az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések nem szerepelnek, így azok közzététele hatáskör hiányában történne, ami szintén alaptörvény-ellenes eredményre vezetne.
- [23] A miniszteri igazgatási modellel kapcsolatban a miniszter kifejti, hogy a Kbtv. által kialakított bírósági igazgatási modell a bírói testületek, a bírósági vezetők és az igazságügyért felelős miniszter együttműködésére, jogosítványaik egyensúlyára épül, ezért megfelel annak a követelménynek, hogy a bírósági igazgatásban ne alakulhasson ki a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőltetés. Ez az egyensúlyi-együttműködési modell olyan biztosítékot jelent, amely intézményesen kizárja, hogy az ítélezési munkában jogon kívüli akaratok érvényesüljenek.
- [24] A közigazgatási bíróságok költségvetésének szabályozása a miniszter álláspontja szerint eleget tesz az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010-es ajánlásában foglalt azon követelménynek, amely szerint a bíróságok költségvetésének összeállításakor a bírósági tanácsok vagy más, a bíróságok igazgatásáért felelős független hatóságok, az egyes bíróságok, illetve a bírók szakmai szervezeteinek bevonása szükséges lehet. A költségvetés év közbeni módosításával kapcsolatos rendelkezéseket szintén megfelelőnek találja, illetve utal arra, hogy e körben az OKBT véleményezési jogát, valamint a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyetértési jogát a Velencei Bizottság fontos garanciaként ismerte el. A Kbtv. 61. § (2) bekezdésével kapcsolatban kifejti, hogy az abban foglalt hatáskör olyan költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztratív feladatot jelent, amely egyáltalán nem, vagy csak távolról és közvetetten érinti az ítélezési tevékenységet, így nem befolyásolja a bírói függetlenséget. Mindezek alapján a miniszter véleménye szerint megállapítható, hogy a közigazgatási bíróságok költségvetésének előkészítése transzparens, a folyamat a bírói testületek jelentős mértékű bevonására épül, a költségvetés év közben történő módosításának szabályai garanciálisak, megfelelnek a nemzetközi standardoknak és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott követelményeknek, ezáltal a végrehajtó hatalomtól független ítélezés költségvetés feltételei biztosítottak.
- [25] A bírók kinevezésének szabályai a miniszter álláspontja szerint megfelelnek annak az alkotmányos követelménynek, hogy a miniszter hatásköreinek ellensúlyaként az állásfoglalásban és a javaslatlétben a bírói hatalom reprezentálására alkalmas bírói testületek érdemi állásfoglalása jusson kifejezésre, azaz a javaslatlét a testület döntésének minősüljön, továbbá hogy ez a döntés a miniszter kinevezési jogkörét valóban kötött jogkörre tegye. Az Átmtv. 11–14. §-ai ezt a modellt képezik le az első bírósági pályázatok idején az átmenet által indokolt minimális eltérésekkel. Az OKBT Személyi Tanácsa összetételének szabályozásával a miniszter szerint a jogalkotó megfelelő egyensúlyt teremt a bírói kinevezés során szerephez jutó testületek összetétele kapcsán megfogalmazott nemzetközi ajánlások között. Megjegyzi továbbá, hogy a bírói pályázatokat szintén véleményező közigazgatási bírói tanács kizárólag bíró tagokból áll, így a pályázati eljárás mindegyik releváns testületében biztosított a bírói többség.
- [26] A bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatban a miniszter álláspontja szerint a közigazgatási törvényszékek elnökeinek és másodelnökeinek miniszter általi kinevezése nem eredményez alaptörvény-ellenes beavatkozást a bírói függetlenségbe. A kinevezési eljárás garanciarendszerében megfelelően érvényre jutnak az Alkotmánybíróság által meghatározott követelmények, mivel a miniszter csakis azok közül nevezheti ki bírósági vezetőt, akiket az OKBT Személyi Tanácsa javasolt, így a miniszter hatásköre a bírói testületek által érdemben korlátozott.

- [27] A Kbtv. 57. § (1)–(2) bekezdéseivel kapcsolatban a miniszter kifejti, hogy azok semmiképpen nem hathatnak ki a bírói függetlenségre, hiszen a hivatalvezetői megbízatása alatt a bíró ítélkezési tevékenységet nem folytathat, feladatkörébe kizárólag adminisztratív feladatok tartoznak.
- [28] Az Átmtv. 15. §-a kapcsán a miniszter előadja, hogy az ideiglenes vezetői megbízatások intézményesítése nem a miniszteri igazgatás elhatalmasodásának a jele, hanem a végrehajtó hatalom korlátozásának biztosítója, így az átmeneti időszak szabályai megfelelő egyensúlyt teremtenek a működőképességhez fűződő érdek és a bírósági vezetők legitimitációjának biztosítása között.
- [29] A közigazgatási bíró jogállásának sajátos szabályai alcím rendelkezései szintén nem vetnek fel aggályokat, sőt éppen igazolják a bírói függetlenség védelmét, az egyensúlyi-együtműködési szemléletet a Kbtv. rendszerében.
- [30] A Kbtv. 83. § (1) bekezdése az egységes bírói jogállás elvének megfelelően teremt elismerési lehetőséget a rendes bírósági szervezetben jelenleg is biztosítottakkal párhuzamosan, így garantálva, hogy a kétszintű közigazgatási bírósági szervezetben ne kerüljenek hátrányba a közigazgatási bírók a rendes bíróságokon ítélkezőkhöz képest.
- [31] 5. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a Kormány a T/6295. szám alatt benyújtott törvényjavaslatban kezdeményezte, hogy az Országgyűlés a Kbtv. hatálybalépését halassza el, illetve az Átmtv.-t helyezze hatályon kívül.
- [32] Szintén az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, az Amnesty International Magyarország és a lengyel Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért (Helsinki Fundacja Praw Człowieka, Varsó, Lengyelország) az Ügyrend 36. § (10) bekezdése alapján kérte, hogy a vizsgált törvényekkel kapcsolatos jogi álláspontját ismertethesse.

II.

- [33] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

(2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

„25. cikk (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.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési 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.”

[34] 2. A támadott jogszabályi rendelkezéseket – azok terjedelme miatt – a határozat Melléklete tartalmazza.

III.

[35] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt 55 országgyűlési képviselő írta alá, tehát az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdése e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány részben eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhelyek miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet azok alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

[36] Az indítvány nem tartalmaz önálló indokolást arra nézve, hogy miért sérül a T) cikk (3) bekezdése, melynek értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, így erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság külön vizsgálatot nem folytatott le. Ugyanakkor ez az alaptörvényi követelmény nyilvánvalóan megjelenik általános premisszaként minden olyan esetben, amikor valamely jogszabályi rendelkezés ellentétes valamely, alaptörvényben biztosított joggal.

[37] A kellő felkészülési idő vonatkozásában ugyanakkor az indítvány részben nem felel meg a határozott kérelem követelményének, ugyanis csak általánosságban kifogásolja az Átmtv. rendelkezéseit, nem indokolja érdemben, hogy pontosan mely rendelkezésre, melyik címzett és miért nem tud felkészülni a rendelkezésre álló idő alatt. Utal arra az indítvány, hogy az Átmtv. „rendkezéseinek van egy sor vitatható intézkedése”, de nem nevesíti, hogy mely intézkedéseket ért ez alatt és hogy az ezekkel kapcsolatosan állított vita ténye, illetve maguk a rendelkezések milyen összefüggésben állnak a kellő felkészülési idő követelményével. Az indítvány konkrétumként pusztán azt hozza fel, hogy 2019. február 1-jén már hatályba lépnek a szervezetrendszer átalakító szabályok, amik számtalan változással járnak, miközben a Kbtv. előkészítését nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés, az új bírósági rendszer felállítására alig több, mint egy év maradt, illetve a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűnnek, 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatóak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő vonatkozásában csak e két kérdést vizsgálta meg, egyebekben az indítvány által felvetetteket nem vizsgálta.

[38] 2. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a Módtv.-vel megváltoztatta, illetve kiegészítette a Kbtv., illetve az Átmtv. elfogadott szövegét és a Kbtv. indítvánnyal támadott 34. § (4)–(6) bekezdései és 61. § (5) bekezdés d) pontja nem lépnek hatályba, ezért e rendelkezések vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte, az eljárást megszüntette [Ügyrend 67. § (1) bekezdés e) pontja].

[39] Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Jelen esetben a Módtv. a támadott jogszabályi rendelkezéseket megváltoztatja, illetve kiegészíti, az indítványozók által is felhívott hatalommegosztás követelménye és bírói függetlenség biztosítása érdekében. A törvénymódosítás általános indokolása szerint az „alkotmányos párbeszéd jegyében, 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. január 1-jével felálló közigazgatási bírósági szervezet betölthesse rendeltetését”. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvényben meghatározott szoros tartalmi összefüggés követelménye fennáll, ezért vizsgálatát külön indítvány nélkül kiterjesztette az indítvánnyal támadott rendelkezések módosított szövegére.

[40] 3. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a Kbtv. hatálybalépésének elhalasztása, illetve az Átmtv. hatályon kívül helyezése nem akadályozza az eljárásának. Az indítvány elfogadott és kihirdetett törvényekre vonatkozik,

ezek összhangja az Alaptörvénnyel vizsgálható. Az Alkotmánybíróság döntése nyilvánvalóan nem akadályozza annak, hogy az Országgyűlés a törvényeket hatályon kívül helyezze, vagy akár azok tárgyát részben vagy egészében újraszabályozza.

- [41] Az Alkotmánybíróság nem látta akadályát annak, hogy a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, az Amnesty International Magyarország és a lengyel Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért (Helsinki Fundacja Praw Człowieka, Varsó, Lengyelország) a vizsgált törvényekkel kapcsolatos jogi álláspontját ismertesse. Az ügyben az Alkotmánybíróság nem rendelt el nyilvános meghallgatást, ezért a kérelmezők jogi álláspontjának szóbeli ismertetéséről nem kellett külön döntenie.

IV.

- [42] Az indítványozók által kifogásoltak közül az Alkotmánybíróság először a kellő felkészülési idő sérelmét vizsgálta meg.
- [43] 1. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése is. A kellő felkészülési idő követelményének tartalmát az Alkotmánybíróság három ismervben határozta meg. Eszerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és át tanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, illetve a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezések mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59], 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27], 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [44] A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58], 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]}. A kellő felkészülési idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó mérlegelésének és döntésének függvénye, alaptörvény-ellenesség csak a felkészülési időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.
- [45] Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről esetre dől el, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét igényli, vagyis alapvetően nem alkotmányjogi probléma. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni. A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes

a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek, különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[239], 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [79]–[80]}.

- [46] 2. Az indítványozók a kellő felkészülési idő sérelmét nagyrészt az Átmtv. vonatkozásában vetették fel, a Kbtv. vonatkozásában az előkészítésre rendelkezésre álló idő rövidegére, illetve arra utaltak, hogy a Kbtv.-t nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés, illetve az új rendszer felállítására alig több, mint egy év maradt.
- [47] 2.1. Újonnan létrejövő szervezetrendszer 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. Ezzel összefüggésben az indítványozók azon kifogása, mely szerint a két törvény előkészítését nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés és időben is rövid volt, nem mutat közvetlen összefüggést a felkészülési idővel. Az előkészítő munka ugyanis csak egy lépés a jogalkotás folyamatában. Az önálló közigazgatási bírósági szervezetre vonatkozó szabályozás előkészítésén egyébként egy szakértői bizottság dolgozott fél évig, amit a tervezetek véleményeztetésének fázisa követett.
- [48] A közigazgatási bírósági szervezetrendszer önállóságának visszaállítása a rendszerváltás óta folyamatosan szakmai viták tárgyát képezte. A felkészülést közvetlenül az befolyásolja, hogy az elfogadott jogszabályban előírt kötelezettségek mennyire sokrétűek, azok megismerésére és az azokhoz való igazodásra mennyi idő áll rendelkezésre. A rendes bíróságtól elkülönülő közigazgatási bíróság igazságszolgáltatási tevékenységét, a közigazgatási jogviták eldöntését eddig is viszonylag önálló szervezet látta el, a közigazgatási bíróságnak pedig – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztésével – 1991-től működő intézményrendszere van. 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.
- [49] 2.2. Arról továbbá, hogy a jogalkotó az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítására alig több, mint egy év felkészülést biztosított, nem állapítható meg, hogy e felkészülési idő rendkívüli nehézségeket okozna, vagy lehetetlenné tenné a felkészülést, különös tekintettel arra, hogy a szabályozás a közigazgatási bírósági szervezet önállóvá tételére, nem pedig egy előzmények nélküli szervezet felállítására vonatkozik, továbbá az Átmtv. az átmeneti időben szabályozza a működés 2020. január 1-jei megkezdéséhez szükséges alapvető lépéseket.
- [50] 2.3. Az Átmtv. rendelkezései és a kellő felkészülési idő vonatkozásában a következők állapíthatók meg. Az önálló bírósági szervezet felállításához kapcsolódó feladatok megvalósítása – részben legalábbis – időben szükségzerűen meg kell, hogy előzze a szervezetrendszer tényleges felállítását. Az tehát, hogy az Átmtv. már 2019. február 1-jén hatályba lépett, éppen a szervezetrendszer működésének 2020. január 1-jei elindulását szolgálja. Másrészt a törvény a szervezetrendszer felállításához kapcsolódó feladatokat lépcsőzetesen, különböző határidőkkel határozza meg, így a megfelelő felkészülési idő vonatkozásában sem e február 1-jei időpont az irányadó, hanem a törvényben a címzettek számára meghatározott egyes határidők. A címzettek – vagyis azon személyek, illetve szervek, akikre nézve az Átmtv. valamilyen rendelkezést tartalmaz – köre széles, a törvény tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási ügyekben jelenleg ítélkező bírókra, az igazságügyi alkalmazottakra, a közigazgatási és munkaügyi kollégiumok tagjaira, az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökére, a Közigazgatási Felsőbíróság elnökére, a Kúria elnökére, illetve az igazságügyi miniszterre nézve is. Az, hogy e feladatokkal összefüggésben alkotmányossági, esetleg szakmai vita van, önmagában nem befolyásolja a felkészülési idő megítélését, a végrehajtásra vonatkozó kötelezettség ugyanis ettől még fennáll.
- [51] 2.4. Végezetül az indítványozók álláspontja szerint a felkészülési idő követelményének sérelmét okozza az is, hogy a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűnnek, 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés

nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatóak. A jogegységi határozatokat illetően az Átmtv. 19. § (1) bekezdése szerint a 2020. január 1-jét megelőzően hozott, közigazgatási tárgyú jogegységi határozatokat az eltérő iránymutatást tartalmazó, a Kbtv. szerint elfogadott jogegységi határozat meghozataláig kell alkalmazni, a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján pedig megszűnnek, vagyis nem lesz olyan időszak, amikor a joggyakorlat egységét érintő valamely kérdést ne szabályozna jogegységi határozat. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése valóban megszünteti a közigazgatási elvi határozatok és elvi bírósági döntések alkalmazhatóságát, illetve jövőbeni közzétételének lehetőségét, azonban ezek hiánya nem képezheti akadályát az ítélező tevékenységnek, a bírónak tudnia kell értelmezni az alkalmazandó jogszabályokat elvi határozatok és elvi bírósági döntések nélkül is. Az Átmtv. ezen szabályai tehát nem gyakorolnak olyan hatást az ítélező tevékenységre, amely különösebb felkészülést igényelne.

- [52] Hasonlóképpen, az indítványozók azon kifogása, miszerint kétséges, hogy a kinevezett bírók át tudják-e venni majd az eddigi ügyeket, a bírók vonatkozásában nem igényel nagyobb felkészülést, az Átmtv. 18. §-a rendelkezik a folyamatban lévő ügyek felterjesztésének, illetve a meghozott ügydöntő határozatok írásba foglalásának határidejéről (2019. december 15., illetve december 31.). E határidők már most ismertek a közigazgatási ügyekben jelenleg eljáró bírók számára, így ítélezési tevékenységük szervezését ehhez tudják igazítani. A hivatkozott szakasz szerint a felterjesztett ügyek iratanyagát a Kúria elnöke legkésőbb 2020. január 15-ig megküldi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, ahol az addigra kiadott ideiglenes ügyelosztási rend szerint elosztják az ügyeket azzal, hogy ha az ügyben addig eljáró bírót az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz helyezték át, akkor a törvényes bíróhoz való jog elvére tekintettel vissza is kapja az előtte korábban folyamatban lévő ügyet.
- [53] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a felkészülési idő vonatkozásában nem állapított meg alaptörvényellenességet.

V.

- [54] 1. Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 26. cikk (1) bekezdésével ellentétesek a Kbtv. 25. § (2) bekezdés *e)–f)* pontja, az V. fejezet 7. címe (29–33. §), az V. fejezet 12. címe (38–39. §), az 51. § (2) bekezdése, az 57. § (1)–(2) bekezdése, a 61. § (2), (4)–(5) bekezdése, a 67. §-a, a 70. § (7)–(8) bekezdése, a 71. §-a, a 72. §-a, a 73. § (3) bekezdése, valamint a X. fejezet 31–32. címe (74–82. §) és a 83. § (1) bekezdése, továbbá az Átmtv. 11. § (6) bekezdése, a 12. §-a, a 13. §-a, a 14. § (3) bekezdése és a 15. §-a.
- [55] A 25. cikk (5) bekezdésével, valamint azon keresztül az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés és 26. cikk (1) bekezdésével ellentétes a Kbtv. 28. § (1) bekezdése. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés, a 25. cikk (5) és a 26. cikk (1) bekezdésével ellentétes a Kbtv. 72. § (2) bekezdése és a 72. § (4) bekezdés *b)* pontja.
- [56] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvére figyelemmel először áttekintette a bíróságokra és bírókra vonatkozó, a hatalommegosztással [C) cikk (1) bekezdés], az ítélező bírók függetlenségének és pártatlanságának követelményével [26. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés], illetve a bíróságok igazgatásával kapcsolatos [25. cikk (5) bekezdés] gyakorlatát, majd röviden az egyes igazgatási modelleket, azok megjelenését Magyarországon, illetve a Velencei Bizottság támadott jogszabályokra vonatkozó állásfoglalását.
- [57] 2.1. A bírói függetlenséget mint történeti alkotmányunk vívmányát az Alaptörvény hatálya alatt először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat érintette. A határozatban foglaltak szerint már az 1869. évi IV. törvénycikk, valamint az 1871. évi IX. törvénycikk is tartalmazta a bírói függetlenséget garantálni hivatott legfontosabb elemeket: személyi oldalon a kinevezés, felmentés, a hivatalból való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályait, szervezeten pedig a hatásköri elkülönítést.
- [58] A bírói szolgálati jogviszony fokozott alkotmányi védelemben részesül, melyet szervezeti és státusbeli biztosítékok erősítenek meg. A bírói függetlenség része a személyi függetlenség, vagyis a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik, hogy a hivatásos bíró tisztsége „egy életre” szól. A bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többletgaranciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának

időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírók elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód. A bírók Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírók döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje. A független bíróhoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is. A bírók elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben (Indokolás [74]–[85]).

- [59] A bírói tisztség elnyerése vonatkozásában a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat kimondta, hogy a kötött pályázati és kinevezési eljárás, az Alaptörvény által biztosított köztársasági elnök általi kinevezés magas közjogi legitimitációnak minősül, és nem csak szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró (Indokolás [75]). A tisztség megszűnésével kapcsolatban pedig megállapította: a bírói függetlenség részét képezi az, hogy a bírókat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani, amivel nem egyeztethető össze, ha a szabályozás vagy annak hiánya visszaélésre adhat lehetőséget (Indokolás [86]).
- [60] A 4/2014. (I. 30.) AB határozat a bírók függetlensége és a javadalmazásuk közötti összefüggés kérdését vizsgálta, ugyanakkor általánosságban is tett megállapításokat a bírói függetlenség vonatkozásában. E határozat döntötte el továbbá azt a kérdést is, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése jogot biztosít a bírók számára a függetlenséghez, nem csak alapvetel fogalmaz meg. A határozatban foglaltak szerint a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája. A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés egyik fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírók szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírók mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez.
- [61] A bírói függetlenség a bírói tisztséget viselő személy vonatkozásában két síkon értelmezhető, egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget jelent. A szakmai függetlenség azt garantálja, hogy a bírót ne lehessen ítélezési tevékenysége során közvetlenül befolyásolni. Maga az Alaptörvény deklarálja ezen garancia érvényesülése érdekében a 26. cikk (1) bekezdés további részében, hogy a bírók csak a törvénynek vannak alárendelve és ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. A személyi függetlenség pedig azt a több összetevőből álló független közjogi státust jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti. A bírói javadalmazás a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) értelmében a méltányos díjazáson túl a függetlenséget is hivatott biztosítani. A megfelelő javadalmazás biztosítását, törvényi deklarációját a bírókra vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályok is indokolják. A bíró megfelelő minőségű, befolyásmentes ítélező tevékenységében meghatározó jelentősége van az anyagi elismerésének. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy a bírókat megillető javadalmazás a bírói függetlenség részét, annak egyik elemét képezi (Indokolás [40]–[51]).
- [62] A 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat szerint a bírói függetlenség – még akkor is, ha egyes elemeiben a bírók részére biztosított jogként is értelmezhető – az alkotmányos államszervezet egyik központi rendező elve, amelynek célja az ítélezés befolyásmentességének garantálása, és egyúttal annak lehetővé tétele, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, a belső meggyőződése alapján tudja meghozni döntését (Indokolás [32]).
- [63] A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat a bírói függetlenség és a hatalommegosztás kapcsolatát illetően kiemelte, hogy noha a törvényhozó és végrehajtó hatalom kölcsönös (politikai) függésben van egymástól, a bírói hatalom viszont e politikai téren kívül létezik, függetlenül annak változásaitól. A bírói függetlenség ugyanakkor nem korlátlan, annak legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége. A törvényeknek való alávetettség ugyanakkor a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bírói függetlenség elve az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában alapvetően az ítélezési tevékenység függetlenségét jelentette. A további státuszbeli és szervezeti garanciák is (csak) a független ítélezés biztosítását szolgálják, garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírói függetlenség ugyanakkor nemcsak alkotmányos elv, hanem egyúttal Alaptörvényben biztosított jogot is keletkeztet a bírók számára (Indokolás [19]).

- [64] 2.2. A független és pártatlan ítélkezéshez való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog része, melynek alapján mindenkit megillet az a jog, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el. A bíróság függetlensége és pártatlansága két különálló alkotmányos követelmény, azonban annyiban sajátosak, hogy kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet {3/2013. (XI. 22.) AB határozat Indokolás [26]}. A bírói függetlenség fenti kritériumai a külső beavatkozástól védik a bírót, míg a pártatlanság követelménye az eljáró bíróval szemben az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét foglalja magában. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírók kizárására vonatkozó eljárási szabályok biztosítják. A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének garanciája a bírói függetlenség is, amelynek értelmében a bírók ítélkezési tevékenységük során egyedül a törvényeknek és saját lelkiismeretüknek vannak alárendelve, vagyis mindenféle külső befolyástól mentesen járnak el. Az eljárási szabályoknak törekedniük szükséges minden olyan helyzet elkerülésére, amely a bíró pártatlanságát illetően jogos kétségeket ébreszthet. Ebből fakad, hogy a konkrét ügyben a bírónak nemcsak tárgyilagosan szükséges ítélkeznie, de a pártatlan ítélkezés látszatának megőrzése is feladata {25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26], 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13], 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [65] 3. A bíróságok igazgatására vonatkozó alkotmányos követelményekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, 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. A bírói függetlenség magában foglalja, hogy törvény hozza létre a bíróságokat és határozza meg azok hatáskörét, a bírósági határozatok kikényszeríthetőek, a bírósági határozatok törvényességének felülvizsgálatát is bíróságok végzik, illetve a bíróságok költségvetésének meghatározásába is alapvető beleszólásuk van. 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 (ide tartozik a szervezet létrehozása és a működés feltételeinek biztosítása). Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás követelményéből fakadó szervezetrendszeri függetlenség meghatározza ugyan a bíróságok helyét a hatalommegosztás rendszerében, valamint rendezi más alkotmányos szervekhez, elsősorban az Országgyűléshez, a köztársasági elnökhöz és a Kormányhoz való viszonyukat, azonban ez nem jelent teljes elkülönülést, a kapcsolatok teljes hiányát.
- [66] Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a bírói függetlenség és a bíróságok szervezeti függetlensége is az igazságszolgáltatási feladatok befolyástól mentes ellátását szolgálja. Az igazgatási feladatok ellátása önmagában nem érinti e két követelményt mindaddig, amíg a függetlenség megvalósulásához szükséges szervezeti és személyi garanciákat ezek a megoldások nem rontják le, másként megfogalmazva a bíró függetlenségét garanciákkal kell biztosítani az igazgatási befolyás ellen, származzék az akár a bírósági szervezeten belülről, akár azon kívülről {lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61], [117]}. Az igazgatási feladatok közül ilyen hatással bírhatnak a bírói jogállás elnyerésével, vagy annak megszűnésével, a bírók jutalmazásával, javadalmazásával, alkalmasságának vizsgálatával, illetve felelősségre vonásával, továbbá a bíróságok költségvetésének meghatározásával és a belső működésre vonatkozó szabályzatok megalkotásával kapcsolatos feladatok.
- [67] A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat az OBH elnöke igazgatási jogkörébe tartozó személyzeti jellegű intézkedéseivel kapcsolatban alkotmányos követelményként határozta meg, hogy okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel indokolni kell az olyan személyzeti döntéseket tartalmazó határozatokat, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye – vagyis konkrét érintettnek van olyan joga vagy jogos érdeke, amely alapján jogorvoslati jog formálható. A kiszámítható jogalkalmazói működést a jogilag szabályozott eljárási garanciák, így az érintettek jogorvoslati jogának biztosítása is hivatott kikényszeríteni. E jog hatékony érvényesülésének egyik feltétele, hogy jogosultjának módjában álljon az őt érintő döntés ténybeli és jogi indokait megismerni. Az indokolási kötelezettség azonban a jogállamiság alkotmányos alapértékéből csak akkor következik, ha az érintett döntéssel, intézkedéssel szemben jogorvoslatnak van helye, vagyis konkrét érintettnek van olyan joga vagy jogos érdeke, amely alapján jogorvoslati jog formálható (Indokolás [46], [48]).

- [68] Emellett a határozat azt is rögzítette, hogy a hatalommegosztással kapcsolatos alkotmányossági problémát az vethetne fel, ha a jogalkotó a bíróságok központi igazgatásának olyan rendszerét alakítaná ki, amelyben a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőltetődés lenne kimutatható (Indokolás [65]).
- [69] A bírói álláspályázati eljárás vonatkozásában a bírói függetlenség és a jogbiztonság követelményéből fakadóan a határozat jelentőséget tulajdonított annak, hogy az abban közreműködő – a sorrend meghatározására, illetve annak megváltoztatására, valamint egyetértési jog gyakorlására jogosult – bírói szervek a pályázatok elbírálására jogosult OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke mellett érdemi befolyással bírnak az eljárás kimenetelére. A bírói pályázati eljáráshoz kapcsolódó garanciaként nevesítette ezen kívül az eljárás egészének – különösen a pályázati rangsor kialakítása során kizárólagosan figyelembe vehető szempontoknak – törvényi rendezettségét, és azt, hogy a törvény csak a pályázatok objektív kritériumok szerinti elbírálásának enged teret, minimálisra szorítva a szubjektív elemek felmerülésének lehetőségét. Ugyanakkor azzal, hogy a törvény abban az esetben is lehetővé teszi a pályázat eredménytelenné nyilvánítását, ha a pályázat elbírálására jogosult OBH elnöke, vagy kúriai pályázat esetén a Kúria elnöke a pályázók egyikével sem kívánja betölteni az álláshelyet, az eljárás végén a nyertes pályázó személyéről meghozandó döntés szubjektívvá és diszkrecionálissá válhat, ezzel relativizálva az eljárás során meglévő garanciákat. A törvény ugyanis nem nevesítette azokat az indokokat, amelyek alapján az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke a pályázatot az arra határidőben hiánytalanul beérkezett és a törvényben, illetve a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. évi (III. 4.) KIM rendeletben foglaltak szerint rangsorolt pályázatok megléte esetén is eredménytelenné nyilváníthatja; és ezzel jogbizonytalanságot okoz, ezért e vonatkozásban a jogbiztonság követelményével összefüggésben mulasztást állapított meg az Alkotmánybíróság (Indokolás [81]–[82]).
- [70] A bírói pályázati eljárással és döntéssel kapcsolatos jogorvoslat vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben a pályázati eljárás és az elbírálás szabályai összhangban vannak az Alaptörvénnyel, úgy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok is, amennyiben az eljárás az elvárt feltételek minden, a döntés szempontjából releváns és meghatározó elemére kiterjed. A pályázati elbírálás mikénti szabályozása egyértelműen determinálja, meghatározza a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések tartalmát, és ezek abban az esetben nem lennének az Alaptörvénnyel összhangban lévők, ha nem fednék le az összes érdemi döntési pontot, és így korlátoznák a jogorvoslat előterjesztőjének ezt a jogát. A Bjt.-ben az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) – a bíróságok központi igazgatását felügyelő bírói szerv – számára biztosított egyetértési jog kizárja a pályázat elbírálójának önkényes, diszkrecionális döntési lehetőségét. A testületnek jogában áll vétót emelni az elbíráló javaslatával szemben, és a testület egyetértésének hiányában nem születhet a törvény előírásainak megfelelő kinevezésre irányuló felterjesztés a köztársasági elnök részére. A bírói tanács által el nem utasított – azaz alkalmasnak tartott – pályázó számára biztosított jogorvoslati jog pedig nemcsak a kinevezett személy törvénynek és a pályázati kiírásnak megfelelésére terjed ki, hanem az OBT egyetértése meglétének vitathatóságára is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bjt.-ben a pályázat eredményével szemben biztosított jogorvoslati jog kiterjed az eljárás valamennyi releváns, a döntés szempontjából meghatározó jelentőségű elemére, ezért ezt az indítványelemet elutasította (Indokolás [106]–[111]).
- [71] A 33/2017. (XII. 6.) AB határozat az OBH elnökének a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok megalkotásával kapcsolatos jogkörét vizsgálta. Ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a megalkotott szabályzatban kizárólag olyan elvek és értékek vehetők alapul, amelyek az Alaptörvényből, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényből (a továbbiakban: Bszi.) és a Bjt.-ből következnek vagy azokból közvetlenül levezethetők, a szabályzatok tartalmának tehát a bírósági igazgatással kapcsolatos kérdések rendezése körében kell megmaradnia, és nem érintheti az ítélkező bíró függetlenségét (Indokolás [81]).
- [72] A határozatban foglaltak szerint a bírói függetlenség sérelme csak akkor lenne megállapítható, ha az adott szabály a bírót ítélkezési tevékenységében közvetlenül befolyásolná. A támadott rendelkezés az értéksemleges normativitáson túlmutató elemet nem hordoz, kizárólag általánosan elfogadott, a szakmai és a laikus közvélemény által a bíróságokkal szemben támasztott követelmények betartását célozza, ezen túlmenően olyan személyes elemmel nem bír, mely a bírót ítélkezési tevékenységében közvetlenül befolyásolná (Indokolás [89]–[95]).
- [73] Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban kifejtette, hogy a bírók szakmai függetlenségét illetően annak nincs jelentősége, hogy a bíróságok központi igazgatását egy testületi szerv vagy egyszemélyi vezető látja el, ha hatásköre nem terjed ki a bíróságok ítélkezési tevékenységének befolyásolására. A Bszi. ugyanakkor, pontosan arra tekintettel, hogy a központi igazgatás egyszemélyi felelős vezetőjének

igazgatási feladatai jelentősen megnövekednek, szétválasztotta egymástól a bíróságok legfőbb igazgatási vezetését és szakmai irányítását (Indokolás [23]).

- [74] Az OBH elnökének feladat- és hatásköreit elemezve a határozat arra a következtetésre jutott, hogy az OBH elnökének a bírók státuszát érintő hatáskörei többségüket tekintve közvetettek, átfogó jellegűek, nem az egyes bíróságokra vagy bírókra vonatkoznak. 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 bírók között továbbá nincs hierarchikus viszony, illetve az OBH elnöke sem igazgatási, sem szakmai tekintetben nem tekinthető a bírók felettes szervének, így az ítélezési tevékenységre sincs sem közvetlen, sem közvetett ráhatása. Az OBH elnökének a feladat- és hatáskörei tehát csak szűk körben érintik a bírók státuszát, és e területen a jogszabályi garanciák biztosítják a bírói függetlenség érvényesülését. A bírók szakmai függetlenségét illetően pedig megállapítható, hogy az OBH elnöke semmilyen ráhatással nem bír a bírók ítélezési tevékenységére, így e tekintetben nem állapítható meg az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének sérelme (Indokolás [29]–[30]).
- [75] 4. A külföldi és a magyarországi igazgatási megoldásokat vizsgálva megállapítható, hogy több igazgatási modell létezik, ismert a miniszteri modell, a bírói tanácsok általi igazgatás, illetve a vegyes modell és ezek különböző alfajai. A miniszteri modell lényege, hogy a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatokat egy külső szerv, az igazságügyi miniszter látja el (ilyen van pl. a magyar törvény mintájául szolgáló Ausztriában is, illetve 1997-ig ez a modell érvényesült Magyarországon is), a választott bírói tanácsok által ellátott igazgatás nagyobb változottságot mutat az összetételt illetően, a kizárólag bírókból álló szerv mellett léteznek olyan szervek is, ahol nem bíró tagok is részt vesznek az igazgatási feladat ellátásában, míg a vegyes modellben az igazgatási feladatok megoszlanak az igazságügyi miniszter és a választott bírói testületek között. Az igazgatási modell kiválasztása háttérben mindig az adott ország sajátosságai állnak, csak a külföldi példák nyomán nem lehet kijelenteni, hogy valamelyik modell hatékonyabb, illetve kevésbé hatékony, mint a többi. A hangsúly ezért nem is azon van, hogy egy adott ország melyik modellt kövesse, hanem hogy az igazgatás kizárólag a bíróságok szervei működését (pl. mely településeken indokolt bíróságot működtetni, milyen létszámmal) érintse, a szakmait, vagyis az ítélezési tevékenységet, illetve ehhez kapcsolódóan a bíró, bírósági szervezet függetlenségét érdemben ne befolyásolja. Ez a követelmény pedig ugyanúgy irányadó mind a külső mind a bírói igazgatásra, ahogyan azt Magyarország vonatkozásában a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat is megerősítette (Indokolás [117]).
- [76] A bíróságok igazgatásával szemben alapvetően az átláthatóság és a hatékonyság növelése, a függetlenség biztosítása, illetve a társadalmi kontroll megléte tartozik a legfontosabb követelmények közé. Magyarországon a rendszerváltást követően több igazgatási modellel is kísérletezett a jogalkotó. 1997-ig a miniszteri igazgatási modell, majd 2011-ig a bírói önigazgatás sajátos modellje érvényesült az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) képében, 2012. január 1-jétől pedig a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése értelmében az OBH elnöke végzi.
- [77] 4.1. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során az igazságügyi miniszterre bízott igazgatás magyarországi alkotmányos hagyományát is figyelembe vette, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így a 25. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni. Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [74]]. A történeti alkotmánynak tehát nem minden eleme vívmány.
- [78] Jelen ügy szempontjából a történeti alkotmány vívmányaként értelmezhető, hogy a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a szerint „[a]z igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” A bíróságok ítélező tevékenységét – amely tekintetében függetlenségük vitán felül áll – el kell választani a bíróságok központi igazgatásának hatáskörétől, amely nem ítélező tevékenység. Történeti alkotmányunk vívmánya tehát az az elvi megkülönböztetés, amely az ítélező tevékenységet elválasztotta a bíróságokra mint szervezetekre irányuló külső igazgatástól.
- [79] A bírósági igazgatás szervezési és szakirányú igazgatásának különválasztása tehát már a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkben is megjelent, melyet a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikk 5. §-a akként pontosított, hogy az igazságügyi miniszter „a bíróságok pontos és szabályszerű ügykezelése fölött őröködik”, valamint a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló

1877. évi XXII. törvénycikk 3. §-ában biztosított bírói kinevezési jogkör sem jelentette a miniszter bíróságok ítélkezési tevékenysége feletti szakmai felügyeletét. Már a történeti dualizmus korában hozott törvények is csak a bíróságok adminisztratív és gazdasági igazgatását értették igazságügyi miniszteri igazgatáson, a bírói ítélkezési tevékenységbe történő bármiféle érdemi beavatkozás nélkül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírósági igazgatás szervezési és szakirányú igazgatásának különválasztása történeti alkotmányunk ennél is régebben kialakult vívmánya. Már a törvényszékek tartásának módjáról és a bírák személyes jelenlétéről szóló 1492. évi X. törvénycikk 2. §-a eltiltotta a királyt és az ország előkelőit attól, hogy a bíraskodásba beavatkozzanak. Az 1566. évi XXV. törvénycikk pedig megtiltotta a királynak, hogy a törvényes eljárást királyi parancsokkal háborgassa. Ugyanezt erősítette meg kibővítve a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 1791. évi XII. törvénycikk is.

- [80] A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk értelmében a miniszterek ezután politikai és jogi felelősséggel tartoztak az Országgyűlésnek. Ezt miniszteri esküjükkel is megerősítették. Az 1848. évi III. törvénycikk az Igazságügyi Minisztériumról nem rendelkezett bővebben, hatáskörét, szervezeti, ügyvitelét a minisztertanácsban és a minisztériumban állapították meg. Deák Ferenc igazságügyi miniszter 1848. május 5-én kiadott 349. számú körlevele szerint az igazságügyi miniszter felügyeli a bíróságokat, de már az 1848. április 29-i sajtóesküdszéki rendeletben leszögezték, hogy a miniszter nem utasíthatja a bíróságot. Az Országgyűlés azért pártolta a bírák kinevezését, a választással szemben. Ezt követően a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk 5. §-a értelmében „[A] közigazgatási bíróság ítélőbiráit a ministerium előterjesztésére Ő Felsége a király nevezi ki”, valamint a 6. § szerint „[A] közigazgatási bíróság ítélőbiráira teljes hatálylyal kiterjednek az 1869:IV. tc. 5., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 15., 19. és 22. §-ainak, továbbá az 1871:VIII. tc., az 1891:XVII. tc. 40., 41. és 44. §-ainak, valamint az 1892:XXX. tc. 1. §-ának határozatai.”
- [81] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezések a fentebb azonosított történeti alkotmány vívmányaival összhangban vannak.
- [82] 4.2. A miniszteri igazgatási modell már 1991-ben alkotmánybírósági vizsgálaton esett át. Az 53/1991. (X. 31.) AB határozat kinyilvánította, hogy a bírói hatalom érvényesítésének elengedhetetlen követelménye a személyi és tárgyi feltételek biztosítása, e feltételek megteremtése és folyamatos biztosítása azonban nem tartozik a bírói hatalom szükségképpen és kizárólagos jogosítványai közé. A bíróságok ítélkezési és igazgatási tevékenységét a kontinentális jogok is következetesen elkülönítik egymástól, így számos fejlett európai jogrendszer ad különböző jogosítványokat az igazságügyi miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatban. Figyelemmel arra is, hogy a bírói hatalom alapvetően az ítélkezésben ölt testet, nem feltétlenül alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely – a bírói függetlenség sérelme nélkül – bizonyos igazgatási feladat- és hatásköröket az igazságügyi miniszternek ad a bírósági ítélkezés személyi és tárgyi feltételeinek kialakításával kapcsolatosan. Az ilyen igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alkotmány keretei között mérlegelési lehetősége van, s ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak. A határozat hangsúlyozta azt is, hogy korántsem ez az egyetlen alkotmányos szabályozási mód a bírósági igazgatás rendszerére, az optimális megoldás megválasztása az Országgyűlésre tartozik.
- [83] Később vizsgálta az Alkotmánybíróság a miniszter bírósági vezetők és bírók kinevezésével kapcsolatos jogosítványait is. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat ezzel kapcsolatban alkotmányos követelményt fogalmazott meg, mely szerint a bírók és bírósági vezetők kinevezésénél a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúlyának semlegesítenie kell. Ez vonatkozik a bírói és bírósági vezetői tisztség választással való betöltésére is. Itt jelent meg először az az érvelés, hogy a bírónak mindenkitől – más bíróktól is – függetlennek kell lennie, így függetlenségét hasonló garanciákkal kell biztosítani az igazgatási befolyás ellen, származzék az a bírósági szervezeten belülről vagy azon kívülről. A határozat szerint a bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma. A határozat megállapította, hogy önmagában nem alkotmányellenes, ha a bírói hatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a bíró, azonban csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel a bíróság semlegességének és az egyoldalú politikai befolyás kizárásának a választásra, illetve kinevezésre.
- [84] Az, hogy a bírókat a köztársasági elnök nevezi ki, még nem teszi tárgytalanná ezen ellensúlyozás vizsgálatát, kinevezési jogköre ugyanis kötött, csakis az előterjesztett személyt nevezheti ki, vagy tagadhatja meg kinevezését. Ha a bírói kinevezésre való előterjesztést a Kormány vagy annak tagja teszi, a törvénynek más külső

ellensúlyt (pl. paritásos parlamenti bizottság, vegyes bizottság), vagy a bírósági részvételt kell intézményesítenie. A bírói részvétel mikéntjére az Alkotmányból nem vezethető le szabály, azonban annyi megállapítható, hogy bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenséget és a bírói hatalmi ág semlegességét megtestesítő bírók állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre.

- [85] A határozat hangsúlyozta, hogy az igazságügyi miniszter joga a bírói munkakörbe való beosztásra kizárólag a kinevezéskor érvényesül és ezzel eleve elhatárolódik az ítélkezési tevékenységtől. Az ítélkezés megkezdése után a bíró beosztásának jogát a megyei bíróság elnöke gyakorolja. Ezt a döntési jogot azonban köti, hogy a bíró beosztása határozatlan időre szól, más szolgálati helyre áthelyezni kizárólag kérelmére lehet. A címadoományozásról kimondták, hogy az nem eredményezi a bíróra egyébként irányadó és külön törvényben meghatározott előmeneteli szabályok szerinti besorolás megváltozását, ezért a címekhez nem kapcsolódik olyan előny, amelynek elérésére törekvés objektív veszélyt jelenthetne a pártatlan és részrehajlás nélküli ítélkezésre. Az igazságügyi miniszter döntései felülvizsgálatának szabályozatlansága, ezzel kapcsolatban a jogorvoslathoz való jog sérelme vonatkozásában pedig senkinek nincsen alanyi joga a bírói kinevezésre, illetve a vezetői állás elnyerésére, ezért nem alkotmányellenes, hogy a törvény sem a köztársasági elnök, sem a miniszter, sem más, kinevezési eljárásban résztvevő bírósági vezető vagy bírói testület döntése ellen nem biztosított jogorvoslatot.
- [86] A későbbiekben a 45/1994. (X. 26.) AB határozat viszont alkotmányellenességet állapított meg az igazságügyi miniszter azon jogköre vonatkozásában, amely lehetővé tette, hogy a miniszter bírókat – szakmai, ítélkező tevékenységük honorálásaként – tüntessen ki. A határozat megállapította, hogy a bírói függetlenség elvével ellentétes, ha a bírók részére a Kormány bármely tagja a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása nélkül kitüntetés adományozhat vagy kitüntetés adományozására tehet előterjesztést, mivel a bíró szakmai, ítélkező munkájának értékelése a miniszter – mint a végrehajtó hatalom képviselője – által, a bírói hatalom ellensúlya nélkül objektív veszélyt jelenthet a pártatlan és részrehajlás nélküli ítélkezésre, mivel abban benne rejlik az elismerésre való törekvés, s így a befolyás lehetősége. A 28/1995. (V. 19.) AB határozat pedig azt nyilvánította alkotmányellenesnek, hogy nincs olyan hatékony garancia, amely korlátozná a Kormány azon felhatalmazását, hogy a bíróságok számára az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot átcsoportosítsa. A határozat elismerte az átcsoportosítás lehetőségének szükségességét, azonban rámutatott, hogy amennyiben a végrehajtó hatalom átcsoportosítási joga valamely más hatalmi ágat érint, úgy alkotmányossági problémák merülhetnek fel. Emiatt a törvényhozásnak hatékony garanciát kell kiépítenie annak megelőzése céljából, hogy a végrehajtó hatalom a költségvetés végrehajtásának keretei között olyan széleskörű felhatalmazást kapjon, amely szélsőséges esetben e szervek anyagi ellehetetlenülését és működésük megbénulását idézi elő. A jogállam fogalmához ugyanis nemcsak a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése – s az ehhez szükséges költségvetési eszközök rendelkezésre bocsátása – is hozzátartozik.
- [87] 4.3. A miniszteri igazgatás helyébe lépő modellt – melyben az igazgatási feladatokat az OIT látta el – kevés alkotmánybírói döntés érintette. Már az OIT működésének ideje alatt fogadta el az Alkotmánybíróság az 54/2001. (XI. 29.) AB határozatot, amelyben az igazságügyi miniszter a bírósági ügyvitel szabályait megállapító IM utasításának alkotmányosságát vizsgálták. A határozat szerint a bírói függetlenséget biztosító jogszabályok mellett természetszerűleg szükség van az ezekkel összhangban álló, a munkarendet meghatározó igazgatási szabályoknak a jogrendszerbe történő beiktatására is. Ez utóbbi normák és a bírói függetlenséget megalapozó szervezeti, státusbeli, eljárási szabályok értékhierarchiája között szükségszerűen súlyponteltolódás van. Az igazgatási szabályok funkciója az, hogy egységes keretekbe foglalják, működőképessé tegyék azt a háttérszervezetet, amely az érdemi bírói munka gördülékenységét hivatott szolgálni. E szabályok tartalma áttételesen sem korlátozhatja a bíró státusbeli függetlenségét, a bíróságnak az anyagi igazság felderítésére irányuló kizárólagos jogosítványát, és nem eredményezhet tartalmi egyenlőtlenségeket az egyes eljárások között. Szolgálhatja viszont azon egyenlőtlenségek kiküszöbölését, amelyek pl. a leterheltségből, a helyi sajátosságokból, vagy a bíróság működésén kívül eső tényezőkből eredően a bíróságok eljárásának időszerűségét veszélyeztetnék, az eljárások egységességébe, semlegességébe, pártatlanságába vetett hitet csorbíthatnák.
- [88] Az OIT összetételét illetően 2009-ben fogadott el határozatot az Alkotmánybíróság. A 97/2009. (X. 16.) AB határozat áttekintette a nemzetközi dokumentumokat és az igazgatási modellekre vonatkozó külföldi példákat, majd megállapította, hogy az igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok.

- [89] 5. A Velencei Bizottság a Kormány felkérésére megvizsgálta a Kbtv. és az Átmtv. eredeti, 2018. december 21-én kihirdetett rendelkezéseit. A 2019. március 15–16-án tartott plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás [CDL-AD(2019)004] indítvány szempontjából releváns megállapításai az alábbiak.
- [90] 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 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.
- [91] 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 jelöltek 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.
- [92] A Velencei Bizottság megítélése szerint az OKBT Személyi Tanácsának összetétele formálisan ugyan megfelel a nemzetközi standardoknak – ideértve a Velencei Bizottság ajánlásait is –, azonban még fejleszthető lenne a Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12. számú ajánlásában lefektetett elveket követve, amennyiben a bírógok száma növekedne egy, az OKBT tagjai közül választott bíróval vagy egy független külső taggal.
- [93] 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 találhatók ellensúlyok sem, amelyek a miniszter hatalmát e tekintetben korlátoznák.
- [94] 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. 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.
- [95] 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.
- [96] A pályázatok eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatban a Velencei Bizottság fontosnak tartja, hogy a jogellenes és önkényes eredménytelenné nyilvánítások kockázatának kizárása érdekében a törvénynek szigorúbban és pontosabban kellene szabályoznia azokat a feltételeket, amelyek esetén a miniszter ezen eszközöz folyamodhat.
- [97] A Velencei Bizottság álláspontja szerint nehéz igazolást találni arra, hogy a miniszter hatáskörei – melyek egyébként is jelentősek a közigazgatási bírók kinevezését illetően – miért még kiterjedtebbek a közigazgatási bíróságok vezetőivel kapcsolatban, melyek ráadásul politikailag érzékenyebbek, illetve széleskörűbbek, mint az OBH elnökének hatáskörei a rendes bírósági szervezetrendszerrel illetően. A Velencei Bizottság azt javasolja,

- hogy az eljárást úgy módosítsák, hogy a miniszter végső döntésének meghozatalában az OKBT Személyi Tanácsa hatékonyan részt vegyen, valamint hogy e döntések ellen biztosított legyen a bírói úton történő jogorvoslat.
- [98] A fenti megállapítások és javaslatok a Közigazgatási Felsőbíróság bíróinak kinevezési eljárására is érvényesek, különösen a miniszter döntésének felülvizsgálata tekintetében. A miniszternek a sorrendtől való eltérési lehetőségére vonatkozó kritériumok, illetve a véleményező bizottság e döntéshez való hozzájárulása szükségességének hiányával, továbbá e döntés bírói felülvizsgálata lehetőségének hiányával kapcsolatos megjegyzéseit a Velencei Bizottság az átmeneti időszakra is érvényesnek tartja.
- [99] Problematikusnak tartja a Velencei Bizottság, 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.
- [100] A miniszter címadományozási hatáskörével kapcsolatban a Velencei Bizottság megállapítja, hogy 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, amely pénzbeli juttatással járnak. A bírók javadalmazásának szabályait törvénynek kell meghatározni, a javadalmazásnak pedig egyenlőnek kell lennie az azonos feladatot ellátó bírók tekintetében; a különbségek életkoron, bírósági szinten, illetve más törvény által egyértelműen meghatározott okokon alapulhatnak, a végrehajtó hatalom tagjainak egyedi döntésén nem. Hasonló rendszer működik a rendes bíróságok bírói tekintetében is, akiknek a Bjt. 174. §-a értelmében az OBH elnöke adományozhat címeket. Azonban amíg a rendes bírósági bírók esetében legalább hatéves szolgálati viszony szükséges ahhoz, hogy egy bíró címben és ehhez kapcsolódóan pénzbeli juttatásban részesülhessen, ez az időtartam a közigazgatási bírók esetén tizenkét év, ami ellentétesnek tűnik az egységes bírói jogállás elvével. A Velencei Bizottság szerint a törvény 83. §-a felülvizsgálatra és pontosításra szorul ezen megállapítások tükrében.
- [101] A Velencei Bizottság azon rendelkezéssel kapcsolatban, mely szerint a közigazgatási bírósági elnökök felett a miniszter gyakorolja a munkáltatói jogokat, megjegyzi, hogy annak szövegéből nem lehet megállapítani, hogy a miniszter beavatkozhat-e a bíró ítélkező tevékenységébe, azonban mivel általánosan elfogadott, hogy a munkáltatói hatalma hierarchikus hatalom, ezen rendelkezést pontosítani szükséges annak érdekében, hogy ezen munkáltatói jogok gyakorlása ne lehessen hatással az érintett bírók függetlenségére.
- [102] A 61. § (5) bekezdése szerint a miniszter felügyeli és ellenőrzi a közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységét, ennek érdekében vizsgálatot kezdeményez. Az OKBT-nek világosan meghatározott szerepet kellene biztosítani ezen eljárásokban.
- [103] Az Átmtv. azon rendelkezése, mely szerint 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatóak felülvizsgálatra szorul, ugyanis kételyeket vet fel a jogbiztonsággal kapcsolatban.
- [104] A Velencei Bizottság szerint az, hogy az ügyelosztási rend megalkotása a bírósági elnökök feladata kérdéseket vet fel, tekintve, hogy a kiszámítható és átlátható ügyelosztás nemcsak a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság követelményének való megfelelés szempontjából fontos, hanem a bírók belső, bírói szervezetrendszeren belüli függetlenségének garantálása szempontjából is. A Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a jogalkotó vizsgálja felül az ügyelosztási rendre vonatkozó szabályokat figyelemmel annak korábbi, Magyarország számára tett ajánlásaira is. E körben különös figyelmet kell fordítani az ügyek elosztására vonatkozó általános feltételek lefektetésére.
- [105] 6. A Velencei Bizottságnak a bíróságok igazgatására vonatkozó álláspontja ugyanakkor általános követelményeket is tartalmaz, amelyeket az Alkotmánybíróság figyelembe vett.
- [106] A miniszteri igazgatási modellt a Velencei Bizottság nem csak Magyarország vonatkozásában, hanem általában is elfogadhatónak tartja. Korábban ugyan különbséget tett a „rég” és „új” demokráciák között [CDL-PI(2015)001, 2.2.3.1. pont, CDL-AD(2007)028, 2–3, 12–17, 59], utóbbiakban ezt a modellt nem javasolta, a most vizsgált törvényekkel kapcsolatban viszont ezt az érvet egyáltalán nem alkalmazta, nem is utalt rá. Sőt, van olyan újabb vélemény, amely az igazságszolgáltatási tanácsokra alapozott bírósági igazgatást már nem nyilvánította teljesen sikeresnek, habár változatlanul szükségesnek találta a bírói/igazságügyi tanácsok bevonását az igazgatásba. „Habár az elmúlt húsz évben a közvélemény bizalma egyes országokban nem volt egyértelmű a hatékonyságukat illetően, más, hatékonyabb biztosítékformát nem fejlesztettek ki és fogadtak el [...]. Másrészt a bírósági

tanács létrehozása, még ha elegendő alkotmányos garanciával is rendelkezik, önmagában nem garantálja a bírósági függetlenség biztosítását” [CDL-AD(2018)003, 48–49]. A Velencei Bizottság ugyanakkor kifejezetten nem támogatja a bírói önigazgatás elvét. Néhány esetben ugyan megemlíti [például CDL-AD(2010)003, 122], de soha nem követendő megoldásként kínálja. Éppen ellenkezőleg, jó néhány ügyben kifejtette, hogy a bírósági korporációk létrejötte nem kívánatos [CDL-AD(2002)021, 21; CDL-AD(2002)012, 66; CDL-AD(2002)021, 21–22, CDL-AD(2005)003, 102].

- [107] A közigazgatási bíróságok szervezeti hovatartozására és felépítésére vonatkozóan pedig azt vette figyelembe, hogy Európában egyáltalán nincs közös mérce: „[t]ermészetesen léteznek érvek az elkülönült közigazgatási bíróságok létrehozása mellett, és a Bizottság nem kíván kifejezetten állást foglalni ebben a kérdésben. [...] [A] közigazgatási bíróságok létrehozatala vagy az ettől való tartózkodás annyira jelentős kérdés, amelyet az alkotmányok szintjén kell megválaszolni” [CDL-INF(2001)017, 59]. Illetve: „[T]ermészetesen tökéletes összeegyeztethető az európai mércékkel a sajátos hatáskörű közigazgatási bíróságok létrehozatala az általános hatáskörű rendes-bíróságok mellett, és úgy tűnik, hogy ez hozzájárulhat a bírósági hatékonysághoz a közigazgatási jogi ügyek esetén [...]” [CDL-AD(2002)026, 6]. Csak egyetlen megjegyzés áll ezekkel szemben, az is a korábban közigazgatási bíróságot nem működtető kisebb országokra vonatkozik: „Lehetséges, hogy az általános (a polgári-, büntető- és közigazgatási jogi hatáskörök mellett az alkotmányossági felülvizsgálatot is végző) rendes-bíróságok rendszere a bírói hatalmi ág leginkább demokratikus szervezeti formája, és a bírák inkább legyenek generalisták, mint szakosítottak az egyes anyagi jogágak szerint” [CDL-AD(2002)026, 6–7].

VI.

- [108] A fentiekre figyelemmel az indítványban kifogásoltakkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapítja meg.
- [109] 1. Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására, arra, hogy mely szerv és hogyan látja el e feladatokat. Az Alaptörvény 25. cikk (5) és (6) bekezdései csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzítik az irányadó modellt, míg a 25. cikk (8) bekezdése az Alaptörvényen kívül eső igazgatási kérdések szabályozását sarkalatos törvényi szintre telepíti. Ilyen szabály léte azonban nem is következik az Alaptörvény más rendelkezéseiből.
- [110] Kétségtelen, hogy a rendes bíróságok vonatkozásában a 25. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy igazgatásukat az OBH elnöke végzi, amiben bírói testületek is közreműködnek. Az igazgatás azonban kifejezetten végrehajtói jellegű tevékenység. A bíróságok igazgatása tehát a végrehajtó hatalomra bízott közigazgatási feladat. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”. A (2) bekezdés szerint pedig „[a] Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre”. Következésképpen az Alaptörvény azért nem sorolja fel a Kormány konkrét feladat és hatásköreit, mivel arra nincs is szükség. Azokat a hatásköröket kell megjelölni, amely kivételek a Kormány 15. cikk szerint fő szabályként „mindenre” kiterjedő hatásköre alól. Ezért a 25. cikk (4) bekezdése szükséges, mivel kivételt jelent a 15. cikk (1) bekezdése alól. A kivétel alól lehetséges lenne további kivétel, ha az alkotmányozó Országgyűlés a közigazgatási bíróságok igazgatását nem az OBH elnökére és nem is a Kormányra, hanem más szervere kívánta volna bízni. Ha viszont a Kormányra – pontosabban annak tagjára – kívánta bízni ezt a feladatot, akkor azt nem volt szükséges külön megismételni.
- [111] A leírtak alapján tehát 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 ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117], 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [40]–[50], 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [23], 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [89]–[95]}.

- [112] 2. Az indítvány az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében foglalt bírói önkormányzati szervek közreműködésére vonatkozó rendelkezéssel és azon keresztül a 26. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenséggel, illetve a C) cikk (1) bekezdésével tartja ellentétesnek, hogy az OKBT Személyi Tanácsában nincsenek többségben a bírók, így az nem minősül bírói önkormányzati szervnek.
- [113] Az OKBT Személyi Tanácsa részt vesz a közigazgatási bírói és bírósági vezetői pályázati eljárásban, így vizsgálendő, hogy ezen eljárásokban közreműködő bírói szervnek minősül-e [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [81]–[82]]. Mind a korábbi Alkotmány 50. § (3) bekezdése, mind pedig az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése egybehangzóan kimondja, hogy a bírók függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. Az Alkotmány 50. § (4) bekezdése szerint a bíróságok igazgatásában bírói önkormányzati szervek is közreműködhetnek, míg az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Ahogyan már e határozat előző része is bemutatta, az Alkotmánybíróság vizsgálta a miniszteri igazgatás és a bírói függetlenség összefüggéseit, ennek keretében tett megállapításokat a bírói önkormányzati szervek közreműködésére is, a miniszter bírói kinevezésekkel kapcsolatos jogkörének alkotmányosságának vizsgálatakor.
- [114] Tekintettel arra, hogy a bírói függetlenség történeti alkotmányunk vívmánya, azt mindenkor garantálja az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alaptörvény előtt hozott határozatok ezt – kifejezett előírás nélkül is – figyelembe vették, ezért a korábban megállapítottakat az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is irányadónak tekinti, ezért jelen döntésével megerősíti a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban foglalt megállapítások közül a következőt: ha a jogalkotó a végrehajtó hatalom számára teszi lehetővé a bírói kinevezésre vonatkozó előterjesztést, törvénynek más külső ellensúlyt, vagy bírósági részvételt kell intézményesítenie. A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenség és a bírói hatalmi ág politikai semlegességét megtestesítő bírók állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 265].
- [115] A Kbtv. 28. §-ának eredeti szövege szerint az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, nyolc tagjából négyet az OKBT saját tagjai közül választ, a másik négy személy pedig nem bíró tag. Tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke bíró [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdés], aki nincs kizárva a szavazásból és az OKBT tagjai is bírók (26. §), így már az eredeti rendelkezések szerint is biztosított volt a bírók többsége a testületben, de a jogalkotó utóbb a Módtv.-vel a Személyi Tanács létszámát tízre, azon belül pedig a bírók létszámát hatra emelte, így megállapítható, hogy az Személyi Tanács összetétele [Kbtv. 28. § (1) bekezdés] bírói önkormányzati szervnek minősül, ugyanis biztosított a bírói többség, ezért a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [116] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az Alaptörvény értelmében a bírói tanácsok szerepe a jelenlegi rendes bírósági szervezetben sem elsődleges. Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint a bíróságok központi igazgatását az OBH elnöke végzi, az OBT csak közreműködik ebben. Tehát nem egyenrangú felhatalmazással és felelősséggel rendelkező intézmények, továbbá az OBT nem is az OBH elnökére vonatkozó ellenőrzés kizárólagos szereplője. Az OBT szerepe az igazgatás belső – nem politikai – ellenőrzése, míg a külső – egyszersmind politikai – ellenőrzés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Ugyanez érvényesül a közigazgatási bíróságok esetében a miniszter és az OKBT tekintetében is.
- [117] 3. A közigazgatási bírói pályázatokkal összefüggésben az indítványban foglaltak szerint az Alaptörvény C) cikk (1), a 25. cikk (5) és a 26. cikk (1) bekezdésével ellentétes a Kbtv. 72. § (2) bekezdése és a 72. § (4) bekezdés *b)* pontja. A 72. § (2) bekezdése szabályozza azt, hogy a miniszter eltérhet az OKBT Személyi Tanácsa által felállított rangsortól, míg a 74. § (4) bekezdés *b)* pontja a pályázat eredménytelenné nyilvánításának egyik okaként nevesíti azt, ha a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet törvény alapján pályázat kiírása nélkül szükséges betölteni. Az indítványozók álláspontja szerint mindez lehetővé teszi a miniszter számára, hogy a közigazgatási bírói pályázatok esetében szabadon, eljárási garanciák, így különösen az OKBT vagy annak Személyi Tanácsa egyetértése nélkül eltérjen a pályázati rangsortól, és az OKBT Személyi Tanácsa által javasolttól eltérő személyt javasoljon közigazgatási bíróvá kinevezni, illetve eredménytelenné nyilvánítson pályázatot. Mindez az OKBT Személyi Tanácsának megelőző eljárását lényegét tekintve kiüresíti, mivel az ebben a szabályozási környezetben legfeljebb ajánlásként szolgál a miniszter számára, amitől a miniszter valójában szabadon eltérhet. A Kbtv. 72. § (2) bekezdése éppen ezért ténylegesen a miniszter alig korlátozott hatáskörévé teszi a közigazgatási bírók kiválasztását, hiszen a köztársasági elnök a miniszter kinevezésre vonatkozó előterjesztését csak nagyon szűk körben tagadhatja meg.

- [118] Az indítványban foglaltak szerint továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróság, továbbá az ítélkezési tevékenységben történő utasíthatóság kiküszöbölését előíró 26. cikk (1) bekezdése sérül azáltal, hogy a törvények a miniszternek (a végrehajtó hatalmi ág részeseként) a Kbtv. 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, valamint az Átmtv. 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a és 14. § (3) bekezdése szerinti jogköröket biztosítják. E jogkörök ugyanis a végrehajtó hatalmi ág bírói hatalmi ág feletti olyan ellenőrzését biztosítják, hogy a miniszter egyes aktusai megtétele nélkül a (közigazgatási) bírósági ág működésképtelen lenne.
- [119] 3.1. A bírói tisztségre jelentkező személyeknél a kiválasztási folyamattal kapcsolatban is rögzíthető, hogy a miniszteri beavatkozás mindaddig, amíg nem befolyásolja a bírók ítélkező tevékenységét, vagyis azt, hogy az ítélkező bírók saját szakmai meggyőződésük alapján, az igazgatási befolyásolás kizártsága mellett döntsenek, nem sérti a bírói függetlenséget, illetve a független és pártatlan bíróság követelményét [3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [19], 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26], 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]]. Az egyoldalú, bírósági szervezeten kívüli, külső befolyás kizárását a törvények általában a döntési jogkör megosztásának különféle változataival érik el. Ez azt jelenti, hogy több személy vesz részt a bírói kinevezésre vezető döntési láncolatban. Nem szükségszerű, hogy a bírók kiválasztásának folyamatába ne szólhasson bele más hatalmi ág, akár valamely, a nép által választott testület, vagy a miniszter, ez ugyanis segíti a nepotizmus elkerülését, erősíti a tisztség demokratikus legitimitációját, továbbá miniszteri igazgatás esetén politikai felelőséget is keletkeztet.
- [120] A bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozatallal 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 toljódjon 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 [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [46], [48], [65], [81]–[82], [107], [110]]. Mindezek a követelmények irányadóak a közigazgatási bírói álláshelyekre vonatkozó pályázati eljárások vonatkozásában is. Tekintettel arra, hogy az indítvány a jogorvoslathoz való jogra nem hivatkozott a támadott rendelkezések vonatkozásában, ezért az indítványhoz kötöttség miatt utóbbi két szempont vizsgálatára nem volt lehetőség.
- [121] 3.2. Az első követelmény a szabályok törvényi szinten való rögzítése. A törvényi szabályozást biztosítja egyrészt a Bjt., az ott szabályozott kinevezési feltételek (Bjt. 4. §, ilyen feltétel a magyar állampolgárság, a büntetlen előélet, jogi végzettség, jogi szakvizsga megléte, pályaalkalmassági vizsgálat, illetve vannak kizáró okok is) ugyanis a Kbtv. 65. §-a értelmében a közigazgatási bíróvá történő kinevezés esetén is irányadók. Emellett a Kbtv. 66. §-a tartalmaz további feltételeket (pl. bíróként vagy igazságügyi alkalmazottként közigazgatási ügyszakban kifejtett tevékenység, közigazgatási jogalkalmazói tevékenység, közigazgatási eljárásjogi vagy perjogi jogszabály előkészítésében való részvétel stb.), a 29. cím pedig részletesen szabályozza a pályázatot (pályázat kiírása, lebonyolítása, határidők, pályázók meghallgatása, sorrend összeállítása). A rangsorra vonatkozó szabályokat a Kbtv. 70. §-án túl a Bjt. tartalmazza (14. §). Megállapítható tehát, hogy a törvényi szabályozás követelménye teljesül. Ugyanez kimondható az átmenti időszakra is, amelyre az Átmtv. tartalmaz a Kbtv.-ben foglaltakkal tartalmilag szinte azonos rendelkezéseket (9–11. §, az eltérés abban áll, hogy a még nem létező OKBT Személyi Tanácsa helyett véleményező bizottság jár el, melynek összetételére vonatkozó szabályok azonosak az OKBT Személyi Tanácsára vonatkozó szabályokkal).
- [122] 3.3. A bírói szervek részvételével megvalósuló, egyoldalú politikai meghatározottságot semlegesítő ellensúlyt a törvény három ponton biztosítja. Az álláshely szerinti közigazgatási bíróság személyi tanácsa a pályázókat meghallgatja és a pályázatokat véleményezi, melyet megküld az OKBT Személyi Tanácsának [69. § (1) bekezdés], amely ülésén meghallgatja a pályázót és összeállítja a pályázók sorrendjét az objektív pontszámok (80%) és a meghallgatás pontszáma (20%) alapján (70. §), vagyis bírói testület dönt a pályázó alkalmasságáról és a pontszámítást is bírói testület végzi. A miniszter is tarthat meghallgatást, ebben az esetben pedig a pályázattal érintett közigazgatási bíróság elnöke, valamint OKBT Személyi Tanácsa által eseti jelleggel kijelölt egy-egy, bíró

és nem bíró tagja is részt vehet [71. § (2) bekezdés]. A Kbtv. 72. § (2) bekezdéséből következően pedig a miniszter meghallgatást – melynek résztvevőit és szempontjait meghatározza a Kbtv. újonnan beiktatott 71. § (3) bekezdése – követően dönthet a rangsorról való eltérésről, vagyis az eljárás ezen szakaszában is biztosított a bírói részvétel. Ha a miniszter a meghallgatást követően nem ért egyet az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsorral, azt írásbeli indokolás mellett változtathatja meg.

- [123] A Kbtv. szintén újonnan beiktatott 71. § (2) bekezdése értelmében tehát a miniszternek önálló vizsgálatot feltételező indokolási kötelezettsége van, ha eltér a meghatározott sorrendtől. A semlegesítő ellensúlyt erősíti, hogy a miniszter csak az OKBT Személyi Tanácsa által előterjesztett rangsorban szereplőket nevezheti ki bírónak. Ugyan az OKBT Személyi Tanácsának nincs vétőjoga a sorrend megváltoztatása esetén, azonban a pontszámítás eredményével [Kbtv. 70. § (4) bekezdés], illetve a pályázat eredményével szemben is kifogással lehet élni (Kbtv. 72/A. §), amit a szolgálati bíróság bírál el, mely ha megállapítja, hogy a bíró kinevezésének törvényi feltételei nem állnak fenn, az felmentési okot keletkeztet [Bjt. 90. § j) pont].
- [124] Mindezek 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. Ugyanez megállapítható a Közigazgatási Felsőbíróságon rendszeresített álláshely betöltése vonatkozásában, ahol az indítvánnyal támadott Kbtv. 73. § (3) bekezdés szerint a miniszter a 71. § szerint meghallgatást tart, és annak eredményéhez képest a 72. §-a szerint jár el, ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleménye az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsorról eltér. Hasonlóképpen rendelkezik az átmeneti időre az Átmtv. 14. § (3) bekezdése is. Ez utóbbi két esetben figyelembe veendő körülmény az is, hogy további bírói közreműködőként megjelenik a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is.
- [125] 3.4. A szubjektív elemek minimálisra szorításának követelménye – vagyis az, hogy a szabályozásnak biztosítania kell a szubjektív, diszkrecionális döntéshozatal elkerülését a pályázati eljárásokban – érvényesül egyrészt azáltal, hogy az objektív pontszám megállapításánál figyelembe vehető szempontokat törvény rögzíti és a rangsor megállapításánál az objektív pontok az összpontszám 80%-át teszik ki, másrészt mind a szubjektív pontszám, mind pedig a miniszteri meghallgatás szempontrendszere törvényben szabályozott.
- [126] 3.5. A pályázatok eredménytelenné nyilvánítása vonatkozásában az indítványozók kifejezett kérelemmel csak a Kbtv. 72. § (4) bekezdés *b)* pontját kifogásolták, mely az eredménytelenné nyilvánítás azon esetét rögzíti, amikor a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet törvény alapján pályázat kiírása nélkül szükséges betölteni. Mivel azonban a Kbtv. 67. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján a Bjt. (8. §) határozza meg, hogy mely esetekben töltik be az álláshelyet pályázat nélkül – e rendelkezéseket pedig az indítványozók nem támadták –, így ez alapján sem állapítható meg, hogy a miniszter szabaddon, eljárási garanciák nélkül nevezne ki bírókat.
- [127] 3.6. Az Alkotmánybíróság ezért a Kbtv. 25. § (2) bekezdés *e)* pontja, 67. §-a, 70. § (7)–(8) bekezdése, 71. §-a, 72. §-a, 73. § (3) bekezdése, illetve az Átmtv. 11. § (6) bekezdése, 12. §-a, 13. §-a és 14. § (3) bekezdése alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [128] 4. Az indítványozók álláspontja szerint a bírók függetlenségének követelménye sérül azáltal, hogy a bírósági vezetők „kinevezése és leváltásuk a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik”, ez pedig az igazságszolgáltatásnak nemcsak a függetlenségét, hanem a pártatlanságát is befolyásolni képes. Mindezek vonatkozásában kifogásolták a Kbtv. 38. § (3) bekezdését, mely szerint a közigazgatási törvényszék elnöke felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, az 51. § (2) bekezdését, mely szerint a közigazgatási törvényszék elnökét és másodelnökét a miniszter nevezi ki a bírói testületek közreműködésével, a 25. § (2) bekezdés *e)* pontját, mely szerint az OKBT a miniszter elé terjeszti a vezetői pályázatokat és *f)* pontját, mely szerint az OKBT véleményét ad, illetve javaslatot tesz a miniszternek a közigazgatási bírósági vezető felmentésére.
- [129] A 61. § (5) bekezdésének *a)–c)* pontjai szerint a miniszter felügyeli és ellenőrzi a közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységét, ennek során figyelemmel kíséri a közigazgatási bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását, mindezek érdekében vizsgálatot kezdeményez, elrendeli a kinevezési jogkörébe tartozó közigazgatási bírósági vezetők vizsgálatát, és ezen vizsgálatok megállapításaitól függően megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket,

és ellenőrzi azok végrehajtását, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja. Teljes egészében alaptörvényellenes az indítványozók álláspontja szerint a Kbtv. X. fejezet 31. címe, mely a közigazgatási bírósági vezetői pályázatokra vonatkozó szabályokat tartalmazza. Kifogásolják továbbá 57. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat, mely szerint a hivatalvezetőt a közigazgatási bírók közül a közigazgatási bíróság elnökének javaslatára a miniszter nevezi ki, illetve a közigazgatási bíróság elnökének kezdeményezésére a miniszter menti is fel. A Kbtv. rendelkezései közül a vezetőkkel kapcsolatos jogkörök kérdéséhez tartozik továbbá a 79. § (4) bekezdése, mely szerint a Kbtv. hatálybalépését megelőző napon bírósági vezetői megbízatással rendelkező bírót a korábbi bírósági vezetői megbízatásának megfelelő javadalmazás illeti meg az eredeti megbízatása lejáratának időpontjáig, kivéve, ha más közigazgatási bírósági vezetővé nevezik ki. Az átmeneti időre az Átmvtv. 15. §-a pályázati eljárás mellőzésével lehetővé teszi megbízott elnök, illetve megbízott kollégiumvezető kinevezését, határozott időre.

- [130] 4.1. A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban foglaltak alapján megállapítható, hogy 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 (Indokolás [30]). Az Alkotmánybíróság jelen döntésével egyben megerősíti a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában foglalt azon követelményt is, hogy a bírósági vezetők kinevezésénél a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását a bírósági vezetők esetében is semlegesíteni kell, vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly révén [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256].
- [131] 4.2. Az Alkotmánybíróság szerint tehát garanciális korlát az, hogy a bírósági vezetők pályázati eljárásában is megvalósul a bírói testületek közreműködése. A Kbtv. módosított 76. § (1) bekezdése ugyanis a közigazgatási bírói pályázatra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni, vagyis az álláshely szerinti közigazgatási bírósági személyi tanács, majd az OKBT Személyi Tanácsa is tart meghallgatást, az OKBT Személyi Tanácsa dönt a felterjesztésről, a miniszter pedig köteles meghallgatást tartani, amelyen az OKBT Személyi Tanácsa által eseti jelleggel kijelölt egy-egy, bíró és nem bíró tagja is részt vehet.
- [132] Az Átmvtv. 15. §-a szerinti ideiglenes vezetői kinevezések határozott időre szólnak, a vezetői pályázatok egyidejű kiírása mellett kerül sor a megbízásukra, a törvényszéki elnökök és másodelnökök esetében a véleményező bizottság meghallgatást tart és úgy tesz javaslatot, míg a kollégiumvezetők esetén a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke tesz javaslatot.
- [133] Figyelembe vette emellett az Alkotmánybíróság azt is, hogy a kollégiumvezetőket és helyetteseiket az átmeneti időszakot követően nem az igazságügyi miniszter, hanem a Kbtv. 77. §-a értelmében a közigazgatási bíróság elnöke nevezi ki. E szabályozási megoldásnak az ad jelentőséget, hogy a bírói függetlenség lényegét jelentő befolyásmentes ítélező tevékenységre nem általában a bíróságok vezetői, hanem a kollégiumvezetők gyakorolhatnak hatást.
- [134] 4.3. A 61. § (5) bekezdés a)–c) pontjai szerinti miniszteri tevékenységek vonatkozásában garanciális jelentőséggel bír, hogy kizárólag a vezetők igazgatási tevékenységére vonatkozik, továbbá a Bszi. és a Bjt. mögöttes szabályait kell alkalmazni, vagyis a miniszter jogkörei gyakorlása során az OBH elnökére vonatkozó szabályok alapján jár el. A Kbtv. a bírósági vezetői tisztség megszűnésére a Bszi. szabályait rendeli alkalmazni, azzal a különbséggel, hogy a vezetők vizsgálatát nem az őt kinevező miniszter, hanem az érintett személy felettesének tekinthető bírósági vezető végzi el [42. § (4) bekezdés]. A szabályozás értelmében a miniszter a bírósági vezetők, illetve bírói testületek közreműködése nélkül nem tud beavatkozni a vezetők tevékenységébe (jelentős részben figyelemmel kíséri), ellenőrzési tevékenysége eredményeként nem maga avatkozik be, hanem először eljárásokat kezdeményezhet.
- [135] A fegyelmi eljárás lefolytatását a Kbtv. 25. (2) bekezdés *i*) pontja alapján az OKBT – melynek elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke és tíz tagját az összebírói értekezletek választják meg – kezdeményezheti, a miniszter pusztán e kezdeményezést javasolhatja, vagyis az eljárás lefolytatása ténylegesen egy bírói testülettől függ. Magát a fegyelmi eljárást a Bjt. szabályai szerint kell lefolytatni (Bjt. VIII. fejezet), vagyis a szolgálati bíróság jár

el az ügyben. Hasonlóképpen, az OKBT közreműködik a vezető felmentése vonatkozásában is, ugyanis véleményt ad, illetve javaslatot tesz ebben az eljárásban [25. § (2) bekezdés *f*) pont].

- [136] 4.4. A Kbtv. 57. § (1)–(2) bekezdései szerint a hivatalvezetőket a miniszter nevezi ki és menti fel, nem mutat közvetlen összefüggést a bírói függetlenséggel, ugyanis a hivatalvezetők igazgatási tevékenységeket látnak el [57. § (3) bekezdés], ítélkező tevékenységet nem folytathatnak [57. § (4) bekezdés]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kbtv. 25. § (2) bekezdés *f*) pontja, 38. § (3) bekezdése, 51. § (2) bekezdése, 61. § (5) bekezdés *a*)–*c*) pontja, X. fejezet 31. címe, 73. § (4) bekezdése, továbbá az Ámtv. 15. §-a alaptörvény-ellenességét sem állapította meg, az 57. § (1)–(2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat pedig visszautasította.
- [137] 5. Az indítványozók álláspontja szerint a bírói függetlenség és a független és pártatlan bíróság követelményeivel ellentétesek a miniszter költségvetési jogkörei. E jogköröket a Kbtv. V. fejezet 7. címe (29–33. §) tartalmazza, melyek értelmében 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.
- [138] A Kbtv. e jogkörökkel kapcsolatban tartalmaz – elsődlegesen a bíró szervezetek közreműködésével megvalósuló – korlátozásokat. A központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete előirányzata főösszegének év közbeni megváltoztatására az Országgyűlés jogosult, illetve a költségvetési javaslat elkészítésében közreműködik a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, az OKBT és a közigazgatási bírói tanács is (a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke a költségvetési fejezeti javaslat részletes tartalmára javaslatot tesz a közigazgatási bíróság és az OKBT egyedi költségvetési javaslata alapján, az egyedi költségvetési javaslatot a közigazgatási bírói tanács véleményezi). Ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke határidőben nem tesz eleget javaslattételi jogának, a miniszter a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetére az előző évi központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetével megegyező javaslatot tesz.
- [139] A miniszter az elkészített költségvetést és a beszámolót véleményezteteti a Közigazgatási Felsőbíróság elnökével és az OKBT-vel, majd a véleményeztetett költségvetést és beszámolót a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszti az Országgyűlés elé azzal, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleményét és az OKBT véleményét is egyidejűleg megküldi. A vélemények törvényjavaslattal egyidejű megküldése az Országgyűlésnek már a költségvetés tervezésének fázisában garantálja a bíróságok közreműködését.
- [140] A miniszter és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke meghívottként részt vesz az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén. Mindezeket túl költségvetési év közben a fejezeten belül új alcím, jogcímcsoport, jogcím létrehozásához, a fejezet címrendjének, valamint a címrend alá rendezett alcímek, jogcímcsoportok módosításához, kiegészítéséhez és fejezeten belüli előirányzatok közötti átcsoportosításhoz a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének, illetve ha az átcsoportosítás nem a Közigazgatási Felsőbíróság címét érinti, az OKBT egyetértése szükséges. További korlátként jelenik meg az, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 33. § (1)–(2) és (5) bekezdéseiben biztosított jogaival a Kormány és az államháztartásért felelős miniszter nem élhet, a fejezet címrendjének 32. § szerinti módosítására, kiegészítésére a miniszter az ott meghatározottak szerint jogosult, a 33. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti megállapodás érvényességéhez az OKBT véleményének beszerzése és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyetértése szükséges.
- [141] Megállapítható tehát, hogy 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.
- [142] Az pedig, hogy a Kbtv. 61. § (2) bekezdése értelmében 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.

- [143] Az Alkotmánybíróság arra a körülményre is figyelemmel volt, hogy az Alaptörvény N) cikke értelmében a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek pedig feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. 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.
- [144] Az Alkotmánybíróság ezért a Kbtv. V. fejezet 7. címe és a 61. § (2) bekezdése vonatkozásában sem állapított meg alaptörvény-ellenességet.
- [145] 6. Az indítványozók álláspontja szerint szintén a bírói függetlenség és a független és pártatlan bíróság követelményeivel ellentétesek az igazságügyi miniszter egyes személyügyi feladatai. Ennek keretében a Kbtv. V. fejezet 12. címe (38–39. §), 61. § (4) bekezdés és (5) bekezdés e)–h) pontjai, illetve a X. fejezet 32. címe (79–82. §) és 83. § (1) bekezdése megsemmisítését indítványozták.
- [146] 6.1. A Kbtv. 38–39. §-ai szerint a miniszter meghatározza a közigazgatási bíróság bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámát, személyi nyilvántartási feladatokat, illetve a 81. § szerint beosztott bírók vagyonyilatkozatával kapcsolatos feladatok lát el, valamint titkári és fogalmazói álláshelyekre pályázatot ír ki, majd a közigazgatási bíróság elnöke által kinevezésre javasoltakat kinevezi. A 61. § (5) bekezdés e)–h) pontjai értelmében pedig a miniszter felügyeli a közigazgatási bíróságok infrastruktúrájának fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátását, gondoskodik a közigazgatási bíróságok egységes informatikai rendszerének működtetéséről és fejlesztéséről, ideértve a közigazgatási bíróságok központi honlapjának működtetését, – a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára – rendeletben meghatározza a közigazgatási bíróságok ügyvitelének szabályait, illetve rendeletben meghatározza a közbeszerzési, minősített beszerzési és beszerzési eljárásairól szóló közigazgatási bírósági elnöki szabályzat általános követelményeit.
- [147] E feladatokról megállapítható, hogy 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. A fogalmazói, illetve titkári kinevezés szabályozása nem mutat kapcsolatot a bírói függetlenséggel és az ítélező bírók pártatlanságának követelményével, ugyanis státuszuk nem hasonlítható a bírókéhoz, különös tekintettel arra, hogy ítélezési tevékenységet nem látnak el (Kbtv. 4. §). Hasonlóképpen nem látnak el ítélezési tevékenységet a Kbtv. 81. §-a szerint beosztott bírók sem [81. § (5) bekezdés], akik vagyonyilatkozatával kapcsolatos – a Kbtv.-ben nem meghatározott – feladatok ellátására a Kbtv. az igazságügyi minisztert hatalmazta fel.
- [148] A Kbtv. 61. § (4) bekezdés e) pontja szerinti, a közigazgatási bírók és igazságügyi alkalmazottak kötelezettségére és összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokhoz kapcsolódó részletes eljárási rendelkezések megállapítására vonatkozó szabályozási jogkör hatékony korlátját képezi egyrészt az, hogy a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és természetesen az Alaptörvénnyel [lásd: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [81], az OBH elnökének a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok tartalmával kapcsolatban], így a megalkotandó eljárási szabályoknak biztosítaniuk kell az eljárás tisztességességét, másrészt az ezen szabályok által lefolytatott eljárás és döntés bírói kontroll alatt áll, a Bjt. ugyanis a bíró jogállását érintő döntésekkel szemben biztosít jogorvoslatot. A részletes eljárási rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangja megalkotásukat követően vizsgálható.
- [149] 6.2. A 61. § (4) bekezdés a) pontja szerint az igazságügyi miniszter a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára dönt arról, hogy a bíróság hatáskörének vagy illetékességi területének csökkenése olyan mértékű-e, hogy ott a bíró további foglalkoztatása nem lehetséges. Önmagában az, 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.
- [150] 6.3. A X. fejezet 32. címe a közigazgatási bíró jogállásának egyes különös szabályait tartalmazza. Ide tartoznak a beosztás (közigazgatási bíróságra, illetve más szervekhez), áthelyezés, a korábban tanácselnökként eljáró

bírók pályázat nélkül tanácselnökké történő kinevezése, illetve a kirendelés alapvető szabályai. A Kbtv. 79. § (2) bekezdése szerinti áthelyezéshez, illetve a 80. § szerinti kirendeléshez szorosan kapcsolódik az indítványozók által szintén támadott 64. § (4) bekezdés c) pontja, 81. §-a szerinti beosztáshoz pedig a 64. § (4) bekezdés b) pontja.

- [151] Ezek vonatkozásában egyrészt rögzíteni kell, hogy a Kbtv. 81. §-a szerinti, 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 ítélező tevékenységet ez alatt az idő alatt nem folytathat. Mindebből következően egyrészt megállapítható, hogy a miniszter egyoldalúan nem mozdíthatja el az ítélező bírót a pozíciójából, másrészt a beosztás révén sem tud hatást gyakorolni az ítélező 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 ítélezési tevékenységét. E megállapítások vonatkoznak továbbá a bíró tekintetében a tartós külszolgálat ellátásáról való miniszteri döntésre [61. § (4) bekezdés d) pont] is, mely döntésre az 52. § 12. pontja értelmében a törvényszék elnöke tesz javaslatot.
- [152] 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 [79. § (5) bekezdés] 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.
- [153] 6.4. Végezetül az indítványozók kifogásolták a miniszter Kbtv. 83. § (1) bekezdése szerinti jogkörét, a közigazgatási bírónak adományozható címekkel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már megállapította, hogy a bíró megfelelő minőségű, befolyásmentes ítélező tevékenységében meghatározó jelentősége van az anyagi elismerésnek [4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [51]].
- [154] A támadott rendelkezés szerint a miniszter a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára adományozhat „címzetes felsőbírósági bíró” címet a közigazgatási törvényszék közigazgatási bírójának tizenkét év tényleges bírói gyakorlat után. További feltétel, hogy a bíró magasabb bírói beosztásra alkalmas, illetve kiválóan alkalmas minősítést kapott. A miniszter az adott bírósági szinten tényleges bírói gyakorlattal eltöltött legalább húsz év után – beszámítva a magasabb szintű bíróságon bírói szolgálati viszonyban töltött időt is – a közigazgatási törvényszék közigazgatási bírójának „címzetes felsőbírósági bíró” címet adományoz. A „címzetes felsőbírósági bíró” címmel járó címpótlékra a Bjt.-nek a „címzetes kúriai bíró” címpótlékára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.
- [155] Mivel a címmel címpótlék, vagyis anyagi juttatás jár és a címadományozás nem minden esetben automatikus, ezért felmerül a bírói függetlenség érintettsége, az anyagi juttatás befolyásoló hatása miatt. Ebből fakadóan a cím adományozásnál is garanciaként kell megjelennie a bírói hatalmi ág ellensúlyozásának, másrészt a címadományozás feltételeit törvénynek kell rögzítenie.
- [156] A szabályozást vizsgálva egyrészt megállapítható, hogy húsz év tényleges bírói gyakorlat esetén a címadományozás automatikus, vagyis a miniszter döntéshozatala formális. Másrészt pedig a tizenkét év tényleges szolgálati viszony esetében meglévő, a miniszter mérlegelési jogkörébe tartozó címadományozás esetén biztosított a fentiekben többször megfogalmazott bírósági közrehatás követelménye, ugyanis az erre irányuló javaslatot a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke terjesztheti elő, 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 ítélező tevékenységre való kihatását. A döntési lánc mindkét résztvevője szabadon bírálja el a bíró címre érdemes voltát, bármelyikük nemleges állásfoglalása a címadományozást meggátolja. Mindezeket túl a törvény meghatároz

feltételeket is, eszerint a kiváló, magasabb bírói beosztásra alkalmas, illetve kiválóan alkalmas minősítés is feltétel – a szolgálati viszonyban töltött időn túl –, a bírók minősítése pedig a Bjt. 74. §-a alapján a bíróság elnökének jogköre.

- [157] 6.5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján nem állapította meg a Kbtv. V. fejezet 12. címe (38–39. §), 61. § (4) bekezdés és (5) bekezdés e)–h) pontjai, illetve a X. fejezet 32. címe (79–82. §) és 83. § (1) bekezdése alap-törvény-ellenességét. Figyelemmel továbbá arra, hogy a törvény nem biztosít a miniszter számára olyan jogkö-
röket amelyeket az indítvány a 38. § (4) bekezdés és a 82. § tekintetében állít, az e rendelkezések alaptörvény-
ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.
- [158] 7. Az Alkotmánybíróság tehát a kifejtettekre tekintettel az indítványt mindkét támadott törvény rendelkezései tekintetében elutasította. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2019. június 18.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [159] A határozat rendelkező részével és tartalmi indokolásával egyetértek, párhuzamos indokolásba foglalt észrevé-
teleim kizárólag a határozat meghozatalának eljárásával és lehetséges következményeivel kapcsolatosak.
- [160] 1. Formálisan elfogadható, hogy a határozat indokolásának III. része 2. és 3. pontjai szerint a már bekövetkezett,
valamint az azzal összefüggésben várható, illetőleg eshetőlegesen bekövetkező jogszabályi változások ellenére
„[a]z Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a Kbtv. hatálybalépésének elhalasztása, illetve az Átmtv. hatályon
kívül helyezése nem akadályozza az eljárást. Az indítvány elfogadott és kihirdetett törvényekre vonatkozik, ezek
összhangja az Alaptörvénnyel vizsgálható” (Indokolás [40]–[41]).
- [161] Mindazonáltal éppenséggel a jelen határozatban foglalt megállapítások hitelességének megóvása és jövőbeni
felhasználhatóságának biztosítása tette volna indokoltá és célszerűvé, hogy a képviselői utólagos normakont-
rollról való döntés, amely a halasztás folytán sürgősségi indokát elvesztette, várja be a jelenleg megkezdett és
az ősz végéig lebonyolódó uniós intézményi változásokról és az azzal összefüggő egyéb alapvető jelentőségű
kérdésekről folyó tárgyalások befejezését, de legalábbis a T/6295. szám alatt benyújtott törvényjavaslat ország-

gyűlési eldöntését. Ilyen kezdeményezést több bírótársammal magam is kezdeményeztem, de a többségi döntés az előző bekezdésben idézett volt.

- [162] 2. A Módtv.-nek a Kbtv. hatálybalépését elhalasztó és ezzel összefüggésben az Átmtv.-t hatályon kívül helyező döntésének okát előbb sajtóközlemény ismertette, majd rövidesen az említett törvényjavaslat megerősítette. Utóbbi 1. §-ának indokolása szerint a javaslat célja, hogy az Európai Unió intézményi keretein belül jelenleg a jogállamisági kritikákkal kapcsolatosan folyamatban lévő politikai és jogi viták előrehaladását és megnyugtató lezárását az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának előrehaladása ne hátráltassa és akadályozza.
- [163] E viták során azok jellegénél fogva nem zárható ki a rendkívül sokrétű komplex helyzet érdekeinknek megfelelő rendezése érdekében olyan kompromisszumok létrejövele és magyar részről való elfogadása sem, amely egyes esetekben az Alkotmánybíróság által a jelen ügyben vizsgált és az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősített törvényi rendelkezések módosítását eredményezi majd. Ilyen új helyzet létrejötte esetére hangsúlyosan szükségesnek tartom azt az álláspontomat rögzíteni, hogy mindez az adott esetben önmagában nem indokolhat olyan jogértelmezést, amely az Alkotmánybíróság által a jelen határozattal már elbírált törvényi rendelkezés alkotmányosságát utólag megkérdőjelezi.

Budapest, 2019. június 18.

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [164] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokolását azonban szükségesnek tartom kiegészíteni az alábbi két ponttal.
- [165] 1. A magam részéről támogatom azt a többségi indokolásbeli megállapítást, amely szerint az ítélkező és a bírósági igazgatás tevékenységeinek elválasztása, valamint az 1869. évi IV. törvénycikk által bevezetett miniszteri modell Magyarország történeti alkotmányának vívmányai közé tartozik. Utóbbit azzal a megkötéssel, hogy az 1869. évi IV. törvénycikk szerinti miniszteri modell még nem ismerte fel a végrehajtó hatalomból eredő politikai döntések semlegesítésének szükségességét a bírói hatalmi ág szervezeti autonómiájának garanciájaként. Ugyanakkor a jövőre nézve szükségesnek tartom megjegyezni az alábbiakat.
- [166] A Nemzeti hitvallás és az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében a történeti alkotmányunk vívmányai figyelembe veendőek akkor, amikor a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseit értelmezi. A történeti alkotmány vívmányai kijelölnek egy olyan értelmezési tartományt tehát, amely befolyásolhatja az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek a tartalmát. Véleményem szerint azonban jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény pontosan mely rendelkezésének tartalmát, a történeti alkotmány mely vívmányára tekintettel értelmezi. A jelen esetben az Alaptörvény 25. cikke nyolc, egymástól tartalmilag jelentős különbséget mutató rendelkezést tartalmaz a bírói hatalmi ág vonatkozásában, de azok egyike sem áll kapcsolatban a központi igazgatás miniszteri modelljével. A miniszteri modell a Kormány bírósági igazgatással összefüggő hatásköreit érinti, ezért az értelmezést az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatosan kellett volna kialakítani.
- [167] Kétségesnek tartom továbbá azt, hogy a történeti alkotmány bármely eleme alkalmas lenne arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezési alapjául szolgáljon. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének szövegezése értelmében arra csak a történeti alkotmány vívmányai hivatottak. Véleményem szerint az, hogy Magyarországon a bírósági funkciót ellátó intézmények személyi, tárgyi feltételrendszerének biztosítását az elmúlt évszázadokban született valamely jogi dokumentum értelmében a korabeli végrehajtó hatalom valamely megjelenési formája végezte, lehet a történeti alkotmány része. De nem minősül vívmánynak a történeti alkotmány minden jogi dokumentuma, ezért a történeti alkotmány bármely eleme nem lehet az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezési alapja. A történeti alkotmány részét képező jogi dokumentumok abban a logikában válhatnak vívmánnyá – és ezzel az Alaptörvény értelmezési tartományának részévé –, ha azok az Alaptörvény hatálya alatt és a Nemzeti hitvallás fényében is értelmezhetőek. Úgy látom, hogy várat magára az a dogmatikai megközelítés, amely egyértelművé teszi a vívmányok azonosításának metódusát.

- [168] 2. Az Alaptörvény 25–26. cikkeiből szembeötlő és egyértelműen következik, hogy az Alaptörvény azonos módon viszonyul a rendes (általános hatáskörű) és a közigazgatási bírósági szervezethez, a két szervezet legfőbb ítélkező fórumához, elnökeik státusához, valamint a bírók jogállásához is. Következésképpen a szervezeti autonómia is azonos megítélésű kell legyen. A szervezeti autonómia minősége nem a központi igazgatás alkalmazott modelljének a függvénye. A miniszteri modell éppúgy lehet alkotmányos ebből a szempontból, mint az öngazgatáson alapuló, avagy a rendes (általános hatáskörű) bírósági szervezet kapcsán kialakított sajátos magyar megoldás.
- [169] Alapvetésnek tartom, hogy a közigazgatási bírósági rendszer szervezeti autonómiája elképzelhetetlen megfelelő költségvetési függetlenség nélkül. A miniszteri modell bizonyosan nem járhat együtt azzal, hogy egy miniszterium költségvetési jogállását osztja a közigazgatási bírósági rendszer. A rendes bíróságok felett sem gyakorolja a miniszter a fejezetet irányító szerv vezetőjének hatásköreit és más független szervek – mint például az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – esetében sem a miniszter a fejezetgazda. Ezek az állami szervek jelenleg ugyanazt a költségvetési tervezési önállóságot élvezik, amely megilleti a rendes bírósági szervezetet, de nem illeti meg a közigazgatási bírósági szervezetet.
- [170] A miniszteri modellben a miniszter (politikai) döntéseinek a bírói önkormányzati szervek részvételi jogai jelentik az ellensúlyát (lásd az indokolás VI.2. pontjában, valamint a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban foglaltakat, ABH 1993., 256, 264), ezért szükségesnek tartottam volna annak részletesebb vizsgálatát, hogy a költségvetési tervezés során hogyan alakul a közigazgatási bírói ellensúly a miniszter döntési kompetenciájának fényében. Budapest, 2019. június 18.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [171] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolás megállapításainak többségével elvileg egyetértek.
- [172] A határozat meghozatalát az tette lehetővé, hogy a többségi vélemény – megítélésem szerint – azt a téves értelmezést juttatta kifejezésre, mintha a törvénytervezet előterjesztése és a törvényhozó hatalom által elfogadott törvény közé egyenlőségelet lehetne tenni. Miután a többség haladéktalan döntéshozatal mellett foglalt állást, a határozattervezettel szemben ellenszavazattal élni – álláspontom szerint – a tárgyi ügyben nem volt indokolt.
- [173] A tárgyi ügyben érintett, T/6295. számon benyújtott törvényjavaslat tekintetében ugyanis határozott álláspontom, hogy meg kellett volna várni a törvényhozás folyamatának lezárulását a törvény kihirdetéséig.
- [174] Összefoglalva: a fentiekkel összefüggésben annak nincs akadálya, hogy határozat-tervezetek készüljenek az Alkotmánybíróság elnöke által elrendelt sürgősségi eljárás keretében, de a határozat meghozatalát az Alkotmánybíróságnak későbbi időpontra, ez esetben a T/6295. számon benyújtott törvényjavaslat törvényvé válása utáni időszakra kellett volna halasztania.

Budapest, 2019. június 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [175] Nem támogatom a határozat elutasító rendelkezését, és az előttünk fekvő ügynek egy más eldöntési módját tudtam volna csak elfogadni.
- [176] Az ellenvetéseimet azzal kell kezdenem, hogy megítélésem szerint a tárgyat illetően az Alaptörvény egy lényeges hézagot hagyott az igazságügyi rendszer hetedik alaptörvény-módosítással véghezvitt kettébontása után. Míg a rendes bíróságoknak elnevezett büntető- és magánjogi bíróságok esetében a bírói igazgatást is alaptörvényi szinten szabályozta az OBH-nak és elnökének illetve az OBT-nek az intézményesítésével, addig

a közigazgatási bíróságok esetében a Közigazgatási Felsőbíróság intézményesítésével ezt csak a közigazgatási bíráskodás jogalkalmazási és jogegységesítési feladataira hozta létre, de az itteni bírói igazgatás kérdéseiről a hallgatást választotta. Így ennek törvényi szabályozása és e téren az alkotmányosság kérdésének megítélése közvetlenül csak az Alaptörvény 25. cikke (8) bekezdése alapján lehetséges, mely a bírói igazgatás részleteinek és a bírói jogállás részletszabályainak meghatározására pusztán a sarkalatos törvényi szabályozási szintet rögzítette.

- [177] Ami elsőként ebből a helyzetből következik, az annak felmutatása, hogy a közigazgatási bíráskodási szektorban a bírói igazgatásra és a bírói jogállás részleteinek szabályozására megvalósított miniszteri igazgatási modell nem rendelkezik közvetlen alaptörvényi alappal. A következő kérdés, hogy ennek pótlására elégségesnek lehet-e tekinteni a 25. cikk említett (8) bekezdésben adott általános felhatalmazását a bírói igazgatás és a bírói jogállás részleteinek szabályozására? Az én válaszom erre az, hogy a miniszteri igazgatási modell felállítására csak az Alaptörvény explicit szabályozása adhat lehetőséget, és ahogy a kettéválasztott bírói rendszer másik felére intézményesített egy bírói igazgatási rendszert, úgy itt is csak az Alaptörvény teheti meg egy ettől eltérő logikával működő bírói igazgatási rendszer intézményesítését. Az előttünk fekvő sarkalatos törvény már csak ezzel az alappal tehetne volna meg az indítvánnyal támadott miniszteri igazgatási modell részleteinek szabályozását, de enélkül maga ezt nem hozhatta volna létre.
- [178] Következő kérdésként adódik, hogy ha az alkotmányos szabályozásban egy nyilvánvaló hézag bukkan elő, akkor miként lehet megítélni az ennek léte mellett hozott törvényi rendelkezések alkotmányosságát, és ehhez rögtön adódnak a joghézag esetére a jogirodalomban általában létező betöltési verziók. Az első ezek közül az, hogy fel kell hívni a hatáskörrel rendelkező jogalkotót, a jelen esetben az alkotmányozó hatalom hordozóit, hogy rövid időn belül töltsék ki az alkotmányi szabályozási hézagot. Mivel a hazai közjogi hagyományok és a hatályos alaptörvényi szabályozás alapján az alaptörvény-módosításhoz kétharmados országgyűlési többség szükséges, és ez létezik is ebben az országgyűlési ciklusban, így ennek megtétele lett volna a legegyszerűbb. A kérdés tehát az, hogy az Abtv. alapján lehet-e hatáskört találni az Alkotmánybíróság számára ehhez.
- [179] A testületi vitában hangoztatott álláspontom szerint az Abtv. 46.§ (1) bekezdésben szabályozott, egyszerű törvényhozó felé irányuló alkotmányos mulasztás egy új verziójaként elképzelhető lett volna, hogy a nyilvánvaló alaptörvényi szabályozási hézag miatt egy felhívást intézzünk az alkotmányozó hatalom hordozójához, hogy a vizsgálatunk folyamán felbukkant hézagot töltsse be, és ezt a lehetőséget a jövőre tekintettel csak a legszűkebben javasoltam megfogalmazni.
- [180] E feltételekre a testületi vitában a következő szövegszerű javaslatot terjesztettem elő. „Amennyiben alaptörvény-módosítás következtében az ezt követően ezzel összefüggésben megalkotott sarkalatos törvény alkotmánybírói vizsgálatánál nyilvánvaló alaptörvényi szabályozási hézag merül fel, és a vizsgált sarkalatos törvény az államhatalom gyakorlásának kereteit közvetlenül érinti, az Alkotmánybíróság a döntése felfüggesztése és határidő tűzése mellett felhívja az Országgyűlést mint az alkotmányozó hatalom hordozóját ennek kitöltésére, és döntéshozatali eljárását csak a határidő eltelte után folytatja.” A testületi többség sajnálatos módon ezt a javaslatomat nem fogadta el, így nem tudtam az általuk választott rendelkező részi döntést megszavazni. Az Alkotmánybíróság elsődleges feladata eredeti eszméje szerint a politikai váltógazdaságon nyugvó demokratikus állam hatalomgyakorlási kereteinek őrzése, és itt – szemben a törvényhozás folyamatos tartalmi instrukcióit jelentő alkotmánybírói irányítással – az alkotmánybírók szélesebb lehetőségeit is el lehet ismerni. A mostani javaslatom ezt érintette, és a nagyon szűk megfogalmazás és az előfeltételekkel körülírás pedig biztosíthatta volna, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben is csak a legkritikább esetben léphet fel ez alapján. Ha analógiát keresünk e lehetőség korábbi megjelenésére az Alkotmánybíróság gyakorlatában, akkor talán a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatot lehet felhozni, amely már a törvényjavaslatok alkotmánybírói kontrollját is lehetővé tevő akkori Abtv.-rendelkezést deklarativán félretette, mert az akkori alkotmánybírók ezt az államhatalom gyakorlásának kereteit közvetlenül érintőnek gondolták.
- [181] A rendelkező rész elutasítása mellett az indokolásban a történelmi alkotmányra hivatkozó érvelést is problémásnak látom, és ezért kritikával kell ezt is illetni. Az alaptörvényi szabályozási alappal nem rendelkező miniszteri bírói igazgatási modellt ugyanis a testületi többség azzal az érveléssel is alátámasztani igyekszik az indokolás V. részének 4.1. pontjában (Indokolás [77] és köv.), hogy az 1800-as években is hasonló szabályozást alkalmazták az akkori törvények, és ezt azóta is a progresszív történelmi hagyománynak tekintjük. Ezt azonban az Alaptörvény által szabályozott demokratikus politikai váltógazdaságon nyugvó államszervezetünk esetében félrevívónak gondolom. A megidézett 19. századi állapotok ugyanis még nem az egymásnak feszülő politikai táborok logikája szerint szervezett államszervezet politikai kormányát és pártosan átpolitizált igazságügyi minisztereit

jelentették, szemben a mai demokratikus politikai keret politikai minisztereivel. Következésképpen hibás történelmi analógia megítélésem szerint a maitól teljesen eltérő karakterű igazságügyi miniszterek történelmi példával alátámasztani a mai szabályozást. Tágabban pedig ebből le lehet vonni azt a következtetést is, hogy az Alaptörvény államszervezeti részének demokráciára és politikai váltógazdaságra alapozása a fő szabály szerint kizárja, hogy ezt közvetlenül a történelmi alkotmányra alapozva értelmezzük, mely nem ezen alapult.

[182] Ha meg akarjuk érteni az ezeréves történelmi alkotmányra alapozott érvelés szerepét, akkor azt kell szem előtt tartani, hogy maga az alkotmány eszméje csak az 1750-es években keletkezett elsősorban francia földön, Rousseau társadalmi szerződés eszméjének jogias alakba öltöztetésével. Ez az eszme akkor – Althusius, Spinoza majd különösen Rousseau társadalmi szerződés elmélete nyomán – a francia felvilágosodás idején fennálló állapotokkal való gyökeres leszámolás eszközeként fejtette ki először a hatását. (Az ugyanekkor létrejövő Egyesült Államokban pedig az államiság megteremtésének alapja lett a világ első alkotmányának a megteremtése.) Az 1800-as évek elejétől aztán, ahol a fennállót fel akarták borítani, ott bukkant fel rögtön az alkotmány követelése, és épp ezzel a „francia vírussal” szemben erősödött fel Angliában akkor, hogy nekik mindig is megvoltak azok a közjogi törvényeik (trónutódlási törvény stb.), amelyet most alkotmányként reklamálnak a francia forradalmárok, és náluk nem kell ezért felborítani az egész állami berendezkedést. Ez volt reagálásként az alkotmányeszmé megjelenése után a történelmi alkotmány eszméjének a megszületése az 1800-as évek elejétől, és ez jelent meg nálunk jóval később, inkább csak az 1850-es évektől kezdve. De nálunk ez ekkor már nem a fennálló állam felborítása ellen adott védelmet jelentette, hanem inkább az 1848 utáni Habsburg-birodalomban való felolvadás ellen fogalmazódott meg. A magyar történelmi alkotmány eszméjének középpontjába így a nemzeti önállóság és az önálló államiság védelme áll. A magyar közjogi irodalomban ezt az eszmét az 1800-as években – úgy, ahogy korábban a Szent Korona tant is – a magyar nemzeti és állami függetlenség alátámasztására használták fel a Habsburgokkal szembeni függetlenségi törekvésekben. Ma tehát én az alaptörvényi utalást a történelmi alkotmány vívmányainak értelmezési keretként felhasználására e körben látom iránymutatónak.

[183] Így miközben ellenzem, hogy történelmi anekdotaként vett példázatokkal igyekezzünk alátámasztani a mai, demokrácián nyugvó alaptörvényi rendelkezéseink értelmezését az egyes államszervezetünket érintő törvényeink vizsgálatánál, addig a történelmi alkotmányunknak az állami és nemzeti függetlenséget érintő uniós jogi és más hatalmi aktusokkal szembeni védelemben a legnagyobb szerepet látom biztosíthatónak. Példaként felhozva lehet említeni az európai integrációt illetően a politikailag újabban felvetett Európai Egyesült Államok létrehozásának a sürgetését az ennek föderatív szerkezetébe beolvasztott tagállamokkal. Ez megítélésem szerint összeegyeztethetetlen lenne a történelmi alkotmányunk vívmányainak középpontját jelentő önálló államiságunkkal, és így egy ilyen csatlakozó törvény alaptörvény-ellenességének kimondása a jövőben az én értelmezésem szerint elkerülhetetlen lenne.

Budapest, 2019. június 18.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[184] A Kbtv.-t az Országgyűlés a polgárokat szolgáló állam eszméjét követve, azt elismerve alkotta meg, hogy a közigazgatási bírászkodás célja a közigazgatás cselekvéseinek vonatkozásában a jog uralmának biztosítása, szem előtt tartva a jogállam alapvető biztosítékát jelentő bírói függetlenség maradéktalan megvalósulását (vö. a Kbtv. preambuluma).

[185] Az Átmtv. 25. §-a szerint a Kbtv. 2020. január 1. napján lép hatályba, de 1. § (1) bekezdése alapján a Közigazgatási Felsőbíróság első elnökét az Országgyűlésnek a köztársasági elnök 2019. május 31. napjáig megtett javaslatára 2019. június 15. napjáig meg kellett volna választania. Az Átmtv. az előbbieken túl a Kbtv. hatálybalépését megelőző időszakban egyéb előkészületi cselekmények elvégzését is elrendelte.

[186] A Kbtv. és az Átmtv. alkotmányossági vizsgálatát kérő utólagos normakontroll indítvány vizsgálatát – a fenti határidős cselekményekre figyelemmel – az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárásban folytatta; az ügy tárgyalására első alkalommal 2019. május 28-án került sor.

[187] 2019. május 30-án a Kormány benyújtotta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló T/6295. számú törvényjavaslatot, amely az Átmtv. hatályon kívül helyezéséről, s ezzel a Kbtv.

hatálybalépésének határozatlan idejű elhalasztásáról rendelkezett. A javaslat indokolása szerint benyújtására azzal a céllal került sor, hogy „az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását”.

- [188] Bár a törvényjavaslat benyújtása formálisan nem tette tárgyalanná az Alkotmánybíróság eljárását, álláspontom szerint célszerű lett volna megvárni a törvényjavaslat elfogadását, és később visszatérni az ügy tárgyalására. A hatálybalépés határozatlan időre történő elhalasztása az ügy soron kívüli tárgyalását mindenestre okafogyottá tette. Az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállításának jelentősége, illetve az ezzel kapcsolatos kritikák éppen azt indokolták volna, hogy az Alkotmánybíróság különös alapossággal járja körül a jogintézménnyel kapcsolatos olyan vitatott kérdéseket, mint a közigazgatási bírók és bírósági vezetők kinevezése, a közigazgatási bíróságok költségvetési önállósága, illetve az ítélezés függetlenségének és az igazgatás hatékonyságának az egyensúlya. Álláspontom szerint ennek során a Magyarország történeti alkotmányának igazságszolgáltatással kapcsolatos vívmányait az Alaptörvény hatályos rendelkezéseivel szorosabb összefüggésben kellett volna feltárni, valamint – a hasonlóságok és a különbségek elemzésével – figyelmet fordítani rendes bíróságok igazgatása vonatkozásában biztosított alkotmányos garanciákra is. Az ügyben felvetett alkotmányosági problémákra tehát részletesebb vizsgálat keretében lehetett volna kellően kiérlelt, megnyugtató válaszokat adni. Ennek hiányában az indokolatlanul elsietett döntést nem tudtam támogatni.

Budapest, 2019. június 18.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [189] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. június 18.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Melléklet a 22/2019 (VII. 5.) AB határozathoz

1. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény érintett rendelkezései:

„25. §

[...]

(2) Az OKBT

[...]

e) e törvény közigazgatási bírói és közigazgatási bírósági vezetői pályázati eljárásra vonatkozó rendelkezései szerint a közigazgatási bíróság személyi tanácsa véleményének beérkezését követően a közigazgatási bírói és közigazgatási bírósági vezetői pályázatokat a miniszter elé terjeszti,

f) véleményt ad, illetve javaslatot tesz a miniszternek a miniszter kinevezési hatáskörébe tartozó közigazgatási bírósági vezető felmentésére,”

„28. § (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-egyet 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”

„7. A közigazgatási bíróságok költségvetésére vonatkozó különös szabályok

29. § (1) Az e törvényben és az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint a miniszter gyakorolja a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreit.

(2) A központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete előirányzata főösszegének év közbeni megváltoztatására az Országgyűlés jogosult.

30. § (1) A miniszter állítja össze a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetére vonatkozó javaslatot, illetve a központi költségvetés e fejezete végrehajtására vonatkozó beszámolót.

(2) A miniszter (1) bekezdésben foglalt költségvetési javaslatának és beszámolójának összeállítása érdekében – legalább negyvenöt napos határidő tűzésével – felkéri a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét, hogy tegyen javaslatot a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetének, illetve a központi költségvetés e fejezete végrehajtására vonatkozó beszámoló (a továbbiakban együtt: költségvetési fejezeti javaslat) részletes tartalmára.

(3) A Közigazgatási Felsőbíróság elnöke a költségvetési fejezeti javaslatát a közigazgatási bíróság és az OKBT költségvetésére és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolójára vonatkozó javaslat (a továbbiakban: egyedi költségvetési javaslat) alapján teszi meg.

(4) A közigazgatási bírói tanács a közigazgatási bíróság elnöke által meghatározott – legalább tizenöt napos – határidőn belül véleményezi az egyedi költségvetési javaslatot. Ha közigazgatási bírói tanács határidőben nem ad véleményt, az egyedi költségvetési javaslat támogatottnak minősül.

(5) Az OKBT a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke által meghatározott – legalább tizenöt napos – határidőn belül véleményezi az egyedi költségvetési javaslatot. Ha az OKBT határidőben nem ad véleményt, az egyedi költségvetési javaslat támogatottnak minősül.

(6) Ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke a (2) bekezdésében foglalt felkérésnek határidőben nem tesz eleget, a miniszter a központi költségvetési közigazgatási bíróságok fejezetére az előző évi központi költségvetési közigazgatási bíróságok fejezetével megegyező javaslatot tesz.

31. § (1) A miniszter az elkészített költségvetést és a beszámolót határidő tűzésével, véleményezésre megküldi a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének és az OKBT-nek.

(2) A miniszter által a 30. §-ban foglaltak szerint elkészített és az (1) bekezdésnek megfelelően véleményezett költségvetést és beszámolót a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszti az Országgyűlés elé azzal, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleményét és az OKBT véleményét is egyidejűleg megküldi.

(3) A miniszter és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke meghívottként részt vesz az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és az annak végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat közigazgatási bíróságokról szóló fejezetének megtárgyalásakor.

32. § A miniszter ellátja a 29. § (1) bekezdésében foglalt feladatokat azzal, hogy költségvetési év közben a fejezeten belül új alcím, jogcímcsoport, jogcím létrehozásához, a fejezet címrendjének, valamint a címrend alá rendezett alcímek, jogcímcsoportok módosításához, kiegészítéséhez és fejezeten belüli előirányzatok közötti átcsoportosításhoz

a) a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének

b) ha az átcsoportosítás nem a Közigazgatási Felsőbíróság címét érinti, az OKBT egyetértése szükséges.

33. § A központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetével kapcsolatban az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

a) 33. § (1)–(2) és (5) bekezdésben biztosított jogaival a Kormány és az államháztartásért felelős miniszter nem élhet, a fejezet címrendjének 32. § szerinti módosítására, kiegészítésére a miniszter az ott meghatározottak szerint jogosult,

b) 33. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti megállapodás érvényességéhez az OKBT véleményének beszerzése és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyetértése szükséges.”

„12. A személyügyi igazgatás általános szabályai

38. § (1) A miniszter a közigazgatási bíróság elnökének javaslatára – a közigazgatási törvényszék esetén a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleménye megismerését követően – meghatározza a közigazgatási bíróság bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámát.

(2) A közigazgatási bírák személyi nyilvántartásának feladatait a miniszter látja el.

(3) A közigazgatási törvényszék elnöke felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja.

(4) A közigazgatási bíróság bírái, titkárai és fogalmazói felett – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a munkáltatói jogokat a bíróság elnöke gyakorolja.

(5) A 81. § szerint beosztott bírák vagyonyilatkozatával kapcsolatos feladatokat a miniszter látja el.

39. § (1) A közigazgatási bíróság titkári és fogalmazói álláshelyére a pályázatot a miniszter írja ki. A pályázatot a közigazgatási bíróság elnökéhez kell benyújtani.

(2) A pályázati határidő leteltét követő tizenöt napon belül az álláshely szerinti közigazgatási bíróság személyi tanácsa a pályázókat meghallgatja és a pályázatokat véleményének csatolásával megküldi a közigazgatási bíróság elnökének.

(3) A közigazgatási bíróság elnöke közigazgatási bíróság személyi tanácsa véleményének megismerését követően javaslatot tesz a miniszternek a kinevezésre.

(4) A miniszter a (3) bekezdés szerint javasolt személyt kinevezi.”

„51. §

[...]

(2) A közigazgatási törvényszék elnökét és másodelnökét a bírói testületek e törvényben meghatározott közreműködésével a miniszter nevezi ki.”

„57. § (1) A hivatalvezetőt a közigazgatási bírák közül a közigazgatási bíróság elnökének javaslatára a miniszter nevezi ki.

(2) A hivatalvezetőt a közigazgatási bíróság elnökének kezdeményezésére a miniszter menti fel azzal, hogy őt egyidejűleg beosztja a hivatalvezetői kinevezését megelőző korábbi szolgálati helyére és legalább a korábbival azonos bírói beosztásba.”

„61. §

[...]

(2) A miniszter a közigazgatási bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében a 29–33. §-okban foglaltakon túl ellátja a közigazgatási bíróságok elnökei belső ellenőrzési tevékenységének központi irányítását.

[...]

(4) A miniszter a személyi ügyekkel kapcsolatos feladatkörében

a) a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára dönt arról, hogy a bíróság hatáskörének vagy illetékességi területének csökkenése olyan mértékű-e, hogy ott a bíró további foglalkoztatása nem lehetséges,

b) beoszthatja a közigazgatási bírót a kérelmében megjelölt 81. § szerinti szervhez, valamint dönt a beosztás megszüntetéséről és a közigazgatási bírónak ismét tényleges közigazgatási bírói álláshelyre történő beosztásáról,

c) dönt a közigazgatási bíró áthelyezése, más szolgálati helyre történő kirendelése kérdésében,

d) dönt a közigazgatási bíró tekintetében a tartós külszolgálat ellátásáról,

e) rendeletben meghatározza a közigazgatási bíró Bszi.-ben, illetve az igazságügyi alkalmazottaknak az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben szabályozott kötelezettségeire és összeférhetlenségére vonatkozó szabályokhoz kapcsolódó részletes eljárási rendelkezéseket.

(5) A miniszter a közigazgatási bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében

a) felügyeli és ellenőrzi a közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységét, ennek során figyelemmel kíséri a közigazgatási bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását, mindezek érdekében vizsgálatot kezdeményez,

b) elrendeli a kinevezési jogkörébe tartozó közigazgatási bírósági vezetők vizsgálatát, és

c) az a) és b) pont szerinti vizsgálat megállapításaitól függően megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, és ellenőrzi azok végrehajtását, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja,

d)

- e) felügyeli a közigazgatási bíróságok infrastruktúrájának fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátását,
- f) gondoskodik a közigazgatási bíróságok egységes informatikai rendszerének működtetéséről és fejlesztéséről, ideértve a közigazgatási bíróságok központi honlapjának működtetését,
- g) – a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének javaslatára – rendeletben meghatározza a közigazgatási bíróságok ügyvitelének szabályait,
- h) rendeletben meghatározza a közbeszerzési, minősített beszerzési és beszerzési eljárásairól szóló közigazgatási bírósági elnöki szabályzat általános követelményeit.”

„67. § (1) A közigazgatási bírói pályázatot (a továbbiakban: pályázat) a miniszter írja ki.

(2) A közigazgatási bíróság elnöke a közigazgatási bíró felmentése esetén a felmentés kezdeményezésével egyidejűleg, a bírói szolgálati viszony egyéb okból történő megszűnése esetén a hivatalvezető adatszolgáltatása alapján a bírói szolgálati viszony megszűnéséhez vezető okról való tudomásszerzéstől számított nyolc munkanapon belül értesíti a minisztert a közigazgatási bírói álláshely megüresedéséről, illetve ennek várható időpontjáról.

(3) A miniszter a közigazgatási bírói álláshely megüresedéséről való tudomásszerzést követő tizenöt napon belül tájékoztatja a közigazgatási bíróság elnökét, hogy

- a) a megüresedő közigazgatási bírói álláshelyre pályázatot írt ki,
- b) az álláshelyet másik közigazgatási bírósághoz csoportosította át,
- c) a megüresedő álláshely betöltésére irányuló pályázat kiírásáról legkésőbb a tudomásszerzést követő hat hónapon belül dönt, vagy
- d) az álláshelyet a Bjt. alapján pályázat kiírása nélkül tölti be.”

„70. §

[...]

(7) Az OKBT Személyi Tanácsa a pályázók elért pontszáma alapján megállapítja a rangsort. A rangsor alapján a ténylegesen elért legmagasabb pontszám nyolcvanöt százalékát elérő pályázók pályázati anyagát – a közigazgatási bíróság személyi tanácsának véleményével együtt – a pontszámok megküldésével felterjeszti a miniszternek.

(8) A (7) bekezdéstől eltérően nem terjeszthető fel annak a pályázónak a pályázati anyaga, aki az elérhető pontszám ötven százalékát nem érte el.”

„71. § (1) A miniszter az azonos álláshelyre pályázókat meghallgathatja.

(2) A meghallgatáson a pályázattal érintett közigazgatási bíróság elnöke, valamint OKBT Személyi Tanácsa által eseti jelleggel kijelölt egy-egy, bíró és nem bíró tagja, valamint a miniszter által felkért személyek vehetnek részt. A meghallgatás a többi pályázó számára nem nyilvános.

(3) A meghallgatás során különösen a pályázó szakmai felkészültségét, kifejezőmódját, valamint döntésképeségét és lényeglátását kell értékelni.”

„72. § (1) A miniszter az első helyre rangsorolt

a) nem bírói jogállású személy kinevezési javaslatát 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.

(2) Ha a miniszter a meghallgatást követően, a 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.

(3) A miniszter a pályázatot az OKBT Személyi Tanácsa indokolt kezdeményezésére eredménytelenné nyilvánítja, ha

a) egyetlen pályázat sem érkezik vagy azokat a közigazgatási bíróság személyi tanácsa valamely törvényi vagy pályázati feltétel hiánya miatt elutasította,

b) egy pályázó sem érte el az elérhető pontszám ötven százalékát,
c) valamennyi, a miniszternek felterjeszhető pályázó esetén a kinevezéssel a Bjt. szerinti összeférhetlenség jönne létre.

(4) A miniszter a pályázatot indokolt döntésével eredménytelenné nyilvánítja, ha

a) a pályázat elbírálása során az elbírálási folyamatban résztvevők olyan súlyos eljárási szabálysértést követtek el, amely nem orvosolható,

b) a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet törvény alapján pályázat kiírása nélkül szükséges betölteni.

(5) Ha pályázat alapján rendes bírósági bíró nyeri el a közigazgatási bírói álláshelyet, erről a miniszter haladéktalanul tájékoztatja az OBH elnökét, kúriai bíró esetén a Kúria elnökét. A miniszter a bírót az OBH elnökével, kúriai bíró esetén a Kúria elnökével folytatott egyeztetés alapján, de legkésőbb a tájékoztatást követő három hónapon belül osztja be.

(6) A miniszter (2) bekezdés szerinti írásbeli indokolása kiterjed a meghallgatás okára, továbbá a mérlegelés és a döntés szempontjaira.

(7) A miniszter a (2) és (4) bekezdés szerinti indokolást az OKBT Személyi Tanácsának az ott megjelölt intézkedésével egyidejűleg tájékoztatásul megküldi.”

„73. §

[...]

(3) Ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleménye az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsortól eltér, a miniszter a pályázókat a 71. § szerint meghallgatja, és annak eredményéhez képest a 72. § szerint jár el.”

„31. A közigazgatási bírósági vezetői pályázat

74. § (1) A közigazgatási bírósági vezetői pályázatot (a továbbiakban: vezetői pályázat) a miniszter írja ki.

(2) A közigazgatási bíróság elnöke a hivatalvezető adatszolgáltatása alapján a közigazgatási bírósági vezetői megbíztatás megszűnésére okot adó körülményről való tudomásszerzést követő nyolc munkanapon belül értesíti a minisztert a közigazgatási bírósági vezetői megbíztatás megszűnéséről, illetve ennek várható időpontjáról.

(3) A miniszter a közigazgatási bírósági vezetői megbíztatás megszűnéséről való tudomásszerzést követő tizenöt napon belül kiírja a vezetői pályázatot.

(4) A pályázati eljárást a közigazgatási törvénysszék elnöke és a másodelnöke esetében a 75–76. §-okban meghatározottak szerint kell lefolytatni.

75. § (1) A vezetői pályázatnak a vezetői tisztség elnyeréséhez szükséges valamennyi feltételt tartalmaznia kell.

(2) A benyújtott vezetői pályázatnak tartalmaznia kell a pályaművet, amely a pályázónak a megpályázott tisztségtől függően a bíróság, a kollégium, illetve a tanács működésével kapcsolatos hosszú távú terveiről, és azok megvalósításának ütemezéséről szól. A vezetői pályázatnak tartalmaznia kell a hozzájárulást ahhoz, hogy az OKBT Személyi Tanácsa és a kinevezésre jogosult a pályázati eljárással összefüggő személyes adatait – ideértve a pályázó bírói értékelésének és vezetői vizsgálatának iratait – kezelje.

76. § (1) A közigazgatási bírósági vezetői pályázat elbírálása során a közigazgatási bírói pályázatra vonatkozó rendelkezéseket az e §-ban meghatározott kiegészítésekkel kell megfelelően alkalmazni.

(2) A miniszter közigazgatási bírósági vezetői pályázati eljárásban az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázókat meghallgatja.

(3) A pályaműben, illetve a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok megvalósításának ütemezésén túl az alábbi vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni:

a) a szakmai feladatok magas szintű ellátása, magas szintű közigazgatási jogi tudás,

b) a bírósági igazgatási folyamatok, tevékenységek ismerete,

c) az időszerű ítélkezés támogatása,

d) az ítélkezési tevékenység szakmai színvonalának fejlesztése,

e) a vezetése alá tartozó személyek szakmai együttműködésének támogatása,

f) az ítélkezési tevékenység és az igazgatási folyamatok folyamatos értékelése, elemzése,

g) a bírói hivatáshoz tartozó értékrend hiteles képviselése és az ítélkezési tevékenységhez kapcsolódó attitűdök átadásának módja,

h) kommunikáció és szakmai együttműködés, problémamegoldás, és

i) elkötelezettség és szakmai felelősségvállalás a szakmai fejlődésért.

77. § (1) A kollégiumvezetői és kollégiumvezető-helyettesi pályázat esetén a pályázati határidő leteltét követő tizenöt napon belül a közigazgatási bíróság személyi tanácsa a pályázókat meghallgatja és a pályázatokat véleményének csatolásával megküldi a közigazgatási bíróság elnökének.

(2) A Bjt.-ben a pályázat elutasításával kapcsolatban a bíróság elnökének megállapított hatásköröket a közigazgatási bíróság bírói tanácsa mint személyi tanács gyakorolja azzal, hogy döntésével szemben – a 70. § (4) bekezdés megfelelő alkalmazásával – kifogásnak van helye.

(3) A közigazgatási bíróság elnöke a közigazgatási bíróság bírói tanácsa mint személyi tanács véleményének megismerését követően dönt a kollégiumvezetői és kollégiumvezető-helyettesi kinevezésről.

78. § (1) A tanácselnöki pályázat esetén a pályázati határidő leteltét követő tizenöt napon belül az álláshely szerinti közigazgatási bíróság bírói tanácsa mint személyi tanács a pályázókat meghallgatja és a pályázatokat véleményének csatolásával megküldi a közigazgatási bíróság elnökének.

(2) A Bjt.-ben a pályázat elutasításával kapcsolatban a bíróság elnökének megállapított hatásköröket az álláshely szerinti közigazgatási bíróság bírói tanácsa mint személyi tanács gyakorolja azzal, hogy döntésével szemben – a 70. § (4) bekezdés megfelelő alkalmazásával – kifogásnak van helye.

(3) A közigazgatási bíróság elnöke a közigazgatási bíróság személyi tanácsa véleményének megismerését követően dönt a tanácselnöki kinevezésről.”

„32. A közigazgatási bíró jogállásának egyes különös szabályai

79. § (1) A bírót kinevezésekor a miniszter osztja be a közigazgatási bíróságra.

(2) Ha a bíró a továbbiakban pályázat alapján vagy pályázat nélkül, hozzájárulásával másik bíróságon tölt be bírói álláshelyet, áthelyezéséről a miniszter intézkedik.

(3) A kérelmére, külön törvény erejénél fogva közigazgatási bíróvá váló rendes bírósági bírót a miniszter osztja be a közigazgatási bíróságra, azzal, hogy a kúriai bíró választása szerint a Közigazgatási Felsőbíróságra vagy valamely közigazgatási törvényszékre osztható be.

(4) A kérelmére, külön törvény erejénél fogva közigazgatási bíróvá váló, e törvény hatálybalépését megelőző napon bírósági vezetői megbízatással rendelkező bírót e törvény hatálybalépésének napjától a korábbi bírósági vezetői megbízatásának megfelelő javadalmazás illeti meg az eredeti megbízatása lejáratának időpontjáig, kivéve, ha más közigazgatási bírósági vezetővé nevezik ki.

(5) A kérelmére, külön törvény erejénél fogva közigazgatási bíróvá váló, e törvény hatálybalépését megelőző napon tanácselnöki megbízatással rendelkező bírót e törvény hatálybalépésének napjától pályázat nélkül tanácselnökké kell kinevezni.

80. § A közigazgatási bírót másik közigazgatási bíróságra a Bjt. szerinti feltételek fennállása esetén a miniszter rendeli ki az érintett közigazgatási bíróságok elnökeinek egyetértésével.

81. § (1) A miniszter a közigazgatási bírót

- a) a Köztársasági Elnöki Hivatalba,
- b) az Alkotmánybíróság Hivatalába,
- c) az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába,
- d) az Állami Számvevőszékre,
- e) az ügyészségre,
- f) központi államigazgatási szervhez,
- g) fővárosi és megyei kormányhivatalhoz beoszthatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti beosztást a közigazgatási bíró kérelmére az érintett szerv vezetője – az ügyészség esetén a legfőbb ügyész – kezdeményezheti. A beosztáshoz a közigazgatási bíró álláshelye szerinti közigazgatási bíróság elnökének egyetértése szükséges.

(3) A közigazgatási bíró az érintett szerv alaptvékenységébe tartozó közigazgatási vagy egyéb közjogi jellegű feladat- és hatáskör ellátására osztható be. A beosztás célja, hogy a közigazgatási bíró az érintett szerv tevékenységében való részvétellel szakmai gyakorlatot és ismereteket szerezzen, valamint az érintett szerv tevékenységét közigazgatási bírói tapasztalatával támogassa.

(4) A beosztás határozott vagy határozatlan időre történhet. Határozott időre kinevezett közigazgatási bíró legfeljebb egy évre osztható be.

(5) A beosztás nem érinti a közigazgatási bíró bírói tisztségét, de beosztásának időtartama alatt ítélező tevékenységet nem folytathat.

(6) A beosztott közigazgatási bíró felett az érintett szerv vezetője gyakorolja a munkáltatói jogkört. A beosztott bíró jogállására egyebekben a Bjt.-nek a minisztériumba beosztott bíró jogállására, valamint a beosztás megszűnésére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy az igazságügyért felelős miniszteren a szerv vezetőjét kell érteni.

82. § A közigazgatási bíró mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az OKBT javaslatára a köztársasági elnök dönt. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az OKBT javaslatára a köztársasági elnök teszi meg.”

„83. § (1) A miniszter a Közigazgatási Felsőbírószág elnökének javaslatára 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 bírójának „címetes felsőbíróági bíró” címet adományozhat. A miniszter az adott bírósági szinten tényleges bírói gyakorlattal eltöltött legalább húsz év után – beszámítva a magasabb szintű bíróságon bírói szolgálati viszonyban töltött időt is – a közigazgatási törvényszék közigazgatási bírójának „címetes felsőbíróági bíró” címet adományoz. A „címetes felsőbíróági bíró” címmel járó cím-pótlékra a Bjt.-nek a „címetes kúriai bíró” cím-pótlékára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”
2. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény érintett rendelkezései:

„11. §
[...]

(6) A véleményező bizottság a pályázók elért pontszáma alapján megállapítja a rangsort. A rangsor alapján a ténylegesen elért legmagasabb pontszám nyolcvanöt százalékát elérő pályázók pályázati anyagát a pontszámok megküldésével álláshelyenként folyamatosan, legkésőbb 2019. október 20. napjáig felterjeszti a miniszternek.”

„12. § (1) A miniszter az azonos álláshelyre pályázókat meghallgathatja.

(2) A meghallgatáson a Közigazgatási Felsőbírószág megválasztott elnöke, valamint a véleményező bizottság egy-egy, eseti jelleggel kijelölt bíró és nem bíró tagja, valamint a miniszter által felkért személyek vehetnek részt. A meghallgatás a többi pályázó számára nem nyilvános.

(3) A miniszter a pályázatokkal kapcsolatos döntéseit álláshelyenként folyamatosan, legkésőbb 2019. november 15-ig hozza meg. Ha a miniszter 2019. október 15. napját követően nyilvánítja a pályázatot eredménytelenné, az adott álláshelyre a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépését követően új pályázatot kell kiírni.”

„13. § (1) A miniszter az első helyre rangsorolt

a) nem bírói jogállású személy kinevezési javaslatát 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.

(2) Ha a miniszter a meghallgatást követően nem ért egyet a véleményező bizottság által felterjesztett rangsorral, írásbeli indokolás mellett megváltoztathatja és a megváltoztatott rangsor alapján első helyre került

a) nem bírói jogállású személy kinevezési javaslatát – mellékelve a véleményező bizottság 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.

(3) A miniszter a pályázatot a véleményező bizottság indokolt kezdeményezésére eredménytelenné nyilvánítja, ha

a) egyetlen pályázat sem érkezik vagy azokat a véleményező bizottság valamely törvényi feltétel hiánya miatt elutasította,

b) egy pályázó sem érte el az elérhető pontszám ötven százalékát,

c) valamennyi, a miniszternek felterjeszhető pályázó esetén a kinevezéssel a Bjt. szerinti összeférhetlenség jönne létre.

(4) A miniszter a pályázatot indokolt döntésével eredménytelenné nyilvánítja, ha

a) a pályázat elbírálása során az elbírálási folyamatban résztvevők olyan súlyos eljárási szabálysértést követtek el, amely nem orvosolható,

b) a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet törvény alapján pályázat kiírása nélkül szükséges betölteni.

(5) Ha pályázat alapján rendes bírósági bíró nyeri el a közigazgatási bírói álláshelyet, erről a miniszter haladéktalanul tájékoztatja az OBH elnökét, kúriai bíró esetén a Kúria elnökét. A miniszter a bírót az OBH elnökével, kúriai bíró esetén a Kúria elnökével folytatott egyeztetés alapján, de legkésőbb a tájékoztatást követő három hónapon belül osztja be.

(6) A miniszter a (2) és (4) bekezdése szerinti indokolást a véleményező bizottságnak az ott megjelölt intézkedésével egyidejűleg tájékoztatásul megküldi.”

„14. §

[...]

(3) Ha a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleménye a véleményező bizottság által felterjesztett rangsortól eltér, a miniszter a pályázókat a 12. § szerint meghallgatja, és annak eredményéhez képest a 13. § szerint jár el.”

„15. § (1) A közigazgatási törvényszék elnöki tisztségére – pályázati eljárás mellőzésével, a véleményező bizottság álláspontjának kikérését követően, a jelölt meghallgatása után – a miniszter első ízben 2019. november 30. napjáig, a törvényszéki elnöki és másodelnöki pályázatok egyidejű kiírása mellett 2020. január 1-jei hatállyal a pályázatok elbírálásáig, de legfeljebb egyéves időtartamra megbízott elnököt bíz meg a közigazgatási törvényszékre beosztott, határozatlan időre kinevezett bírák közül.

(2) A közigazgatási kollégium kollégiumvezetői tisztségére – pályázati eljárás mellőzésével a Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnökének javaslatára – a miniszter 2019. december 31. napjáig, egy ízben, a kollégiumvezetői pályázatok egyidejű kiírása mellett, azok elbírálásáig, de legfeljebb egyéves időtartamra megbízott kollégiumvezetőt bíz meg a közigazgatási bíróságra beosztott, határozatlan időre kinevezett bírák közül.

(3) Az 5. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel betöltetlen közigazgatási bírósági tanácselnöki pályázatokot a miniszter 2020. január 15-ig írja ki. A pályázatokat 2020. március 31-ig el kell bírálni. A Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnöke 2019. december 15. napjáig a közigazgatási bíróságra beosztott, határozatlan időre kinevezett bírák közül – elsősorban a tanács vezetésével megbízott bíráknak – megbízást ad az ítélező tanácsok vezetésére 2020. január 1. és 2020. március 31. közötti időtartamra.”

Alkotmánybírósági ügyszám: II/242/2019.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 118. számában.

