



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: II-K/9/20/2019

Hivatkozási szám: II/242/2019

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/242-6/2019	
Érkezett: 2019 ÁPR 15. <i>Készítéssel</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	<i>du'</i>

Tárgy: a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll (közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása)

Tisztelt [REDACTED]

A tárgybeli ügyben 2019. március 6-án kelt végzését köszönettel megkaptam. Az országgyűlési képviselők egynegyede utólagos normakontroll eljárásban a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló törvények (a továbbiakban együtt: Törvények) – a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.), valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Átmtv.) – alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Indítványuk – a tartalmi alaptörvény-ellenesség kapcsán – a szabályozás előkészítésével és a kellő felkészülési idő követelményének érvényesülésével összefüggő kifogásokat fogalmaz meg, egyúttal felveti a hatalommegosztás elve, az igazságszolgáltatás függetlensége és ehhez kapcsolódóan a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmét.

Mindenekelőtt szükségesnek tartom előrebocsátani, hogy a Kbtv. és az Átmtv. elfogadását magas szakmai színvonalú, transzparens jogszabály-előkészítő munka előzte meg, amelynek eredményeként egy átlátható, kiegyensúlyozott, együttműködésen alapuló és a bírói függetlenséget széleskörű garanciákkal biztosító rendszer jön létre.

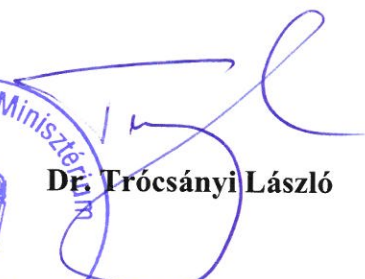
Tovább emeli a törvény garanciarendszerét a Velencei Bizottság véleménye nyomán kidolgozott, az ajánlásoknak való megfelelést szolgáló, a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.).

A közigazgatási bírósági rendszer így erősítheti a bírói jogvédelem szintjét közigazgatási jogvitákban, méltányos egyensúlyt biztosíthat a szubjektív és az objektív jogvédelem szempontjai között, és – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) által biztosított garanciális eljárási keretrendszerre is figyelemmel – hatékonyan lesz képes megvédeni az állampolgárt a szükségszerűen erőfölényben lévő hatósággal szemben.

A Törvények céljával, megalkotásának körülményeivel, garanciarendszerével – ide értve a Módtv. által bevezetett módosításokat – valamint az indítványban foglalt állításokkal kapcsolatos álláspontomról az alábbiak szerint tájékoztatom.

Budapest, 2019. április „ 11 .”

Tisztelettel:



Dr. Trócsányi László

I. A közigazgatási bíróságokra vonatkozó szabályozás megalkotásának háttéréről

A közigazgatási bíráskodás elkülönült szervezeti kereteinek meg-, illetve újjáalkotásával a magyar jogrendszer régi adósságának tesz eleget. Az elkülönült közigazgatási bíráskodás összhangban van jogtörténeti hagyományainkkal, a nemzetközi tendenciákkal és a közigazgatási jog sajátosságaiból fakadó elméleti megfontolásokkal.

a.) elméleti megfontolások

„[A] közigazgatási bíráskodás lehetővé teszi a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítását.”¹ Boér Elek ezen megállapítása egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a közigazgatási bíráskodás a közigazgatás törvényességének legfőbb intézményes biztosítója. A közigazgatási bíráskodás elkülönült szervezeti kereteinek megalkotása ezen intézményi védelem hatékonyságához járul hozzá az alábbi szempontok mentén.

A közigazgatási bíráskodás napjainkra túlnőtt a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatán: Már a Kp. megalkotása előtt megjelentek szinte minden ágazatban speciális közigazgatási perjogi szabályok; a korábban a polgári perrendtartásban szabályozott megtámadási perek mellett kialakultak olyan szabályozási konstrukciók, amelyekkel a közigazgatás mulasztásai vagy nem döntés-jellegű cselekményei is peresíthetőkkel váltak. Ilyen szabályok például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény önkormányzati feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatt indítható perre vonatkozó rendelkezései vagy a közbeszerzési jogban kialakított egységes per jogintézménye. A Kp. megalkotásával a jogalkotó eljárásjogi oldalról reagált a korábbi, polgári perre épülő eljárások kereteit szétfeszítő új tendenciákra. Nem mellőzhető azonban a szervezeti keretek újragondolása sem.

Az említett eljárásjogi tendenciák ugyanis szoros összefüggésben vannak a közigazgatási jog által szabályozott életviszonyok körének szélesedésével és bonyolódásával. Egyre összetettebb, nem csak jogi, hanem gazdasági, piacsabályozási, technikai, informatikai, természettudományos szakismeretet igénylő kérdések kerülnek a közigazgatási szervek eljárásán keresztül a bíróságok elé a médiaigazgatástól a közműszabályozáson át a környezetvédelmi engedélyezésig. Ezeknek a jogvitáknak az elbírálása számos, a jogon túli szakterület átfogó ismeretét igényli, amely csak meghatározott mértékű specializáció mellett biztosítható a bírósági szervezetben.

Mindezek következtében a közigazgatási jogviták elbírálása sajátos szemléletmódot, bírói attitűdöt is igényel. Egyrészt méltányos egyensúlyt kell teremteni az egyéni érdek és a közérdek, a közigazgatás objektív jogrendje és az egyén alanyi jogai és érdekei között. Másrészt, figyelemmel kell lenni arra, hogy míg a polgári perben egymással egyenrangú, mellérendelt felek vitáját dönti el a bíró, a közigazgatási perben a jogviszony egyik alanya szükségszerűen erőfölényes helyzetben van: az ügyfél áll az információs, szakmai és anyagi erőfölényben lévő

¹ Boér Elek: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1907. (reprint Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017) 79.

hatósággal szemben. Ennek a sajátos viszonyrendszernek a kiegyenlítése aktívabb bírói szerepfelfogást igényel, hiszen a joghoz való egyenlő hozzáférés csak így biztosítható.

Ezért kell a Kp. alapján a közigazgatási bírónak számos eljárási cselekményt hivatalból megtennie, tevőlegesen hozzájárulva a bizonyítási eljárás sikeréhez.

Jogelméletileg igazolható tehát a közigazgatási per sajátos logikája – a közérdek és az egyén szabadságának védelme; az objektív és szubjektív jogvédelem együttes biztosítása –, és az a tény, hogy az ilyen eljárások lefolytatása különös szakismeretet is feltételez.

A szervezetiileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszer hatékonyabban biztosíthatja a közigazgatás cselekvéseivel szembeni bírói kontrollt, önálló joggyakorlatot alakíthat ki, a nagyobb fokú specializálódásra tekintettel gyorsabb, egységesebb bírói fellépést biztosíthat a közigazgatás cselekvéseinek felülvizsgálata során.

b.) történeti előzmények

A közigazgatási bíráskodás szervezeti elkülönülése a magyar közjogi hagyományokban a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló, 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett 1883. évi XLIII. törvénycikkre vezethető vissza, amely alapján 1884-ben megkezdte működését a pénzügyi közigazgatási bíróság. A törvény megszabott ügykörökben első ízben tette lehetővé a közigazgatási döntések ellen a bírói felülvizsgálatot, először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét.

A közigazgatási bírósági útra tartozó ügyek körének kibővülését és egy általánosabb hatáskörű közigazgatási bírósági fórum megszervezését jelentette a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk megalkotása. Ez a szervezeti keret több mint fél évszázadon keresztül biztosította a bírói utat a közigazgatási döntésekkel szemben. Működése, továbbfejlesztési lehetőségei, illetve a közigazgatási bíráskodás elméleti kérdései már ebben az időszakban is széles körű tudományos érdeklődést váltottak ki, és a korszakban született szakirodalmi munkák a mai napig jelentős hatást gyakorolnak a közigazgatási bíráskodásról való gondolkodásra.²

² A teljesség igénye nélkül néhány releváns irodalmi forrás a korszakból:

Boér Elek: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1907. (reprint Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017); Boér Elek: *Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. Magyar Jogászegyleti Értekezések*. Budapest, 1908.; Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athenaeum, Budapest, 1877.; Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében*. In: *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1928.; Kmety Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról, Magyar Jogászegyleti Értekezések*, VII/1. Budapest, 1891.; Kuncz Ignác: *Közigazgatási bíráskodás, Jogtudományi Közlöny*, 1878.; Magyar Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.; Martonyi János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.; Némethy Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Pesti Könyvnyomda

Hangsúlyozandó, hogy amikor a jogalkotó e történeti előzményt felidézi – többek között a Kbtv. preambulumban – annak célja, hogy kimutassa, a magyar bírósági hagyományoknak az elkülönült közigazgatási bíráskodás szerves része.

A Közigazgatási Bíróság hetven évvel ezelőtti, kommunista diktatúra általi megszüntetésének ténye – amelyre éppen az intézmény jogállami jellege miatt került sor³ – pedig arra világít rá, hogy a független közigazgatási bíróság léte messzemenőkéig összhangban van a demokratikus berendezkedés alapértékeivel.

Ezt az összefüggést erősíti, hogy a rendszerváltozást követően, a közigazgatási ügyekben a bírói út kiterjesztését, és ezáltal az igazságszolgáltatáshoz való szélesebb körű hozzáférést biztosító törvény preambuluma is előirányozta a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtését.⁴ Mindazonáltal érdemi előrelépés évtizedekig nem történt: a közigazgatási perjog általános, egységes kódexben történő szabályozása nem valósult meg, egyre nehezebbé vált az újszerű, sokrétű és bonyolódó közigazgatási jogviták elbírálása a polgári perrendtartás és az ágazati törvények szabályrendszerében, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok meghatározása pedig eközben folyamatosan változott. Mindazonáltal a szakirodalomban folyamatosan napirenden volt a közigazgatási bíráskodás kérdése,⁵ és a tudományos közvélemény túlnyomó többsége egyetértett abban, hogy a közigazgatási perjog megreformálása és ezzel összefüggésben a korszerű közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek megalkotása feltétlenül szükséges a magas szintű jogvédelem biztosításához.

Részvénytársaság, Budapest, 1897.; Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 1912.

³ „A múlt század - mintegy az azt megelőző korszak visszahatásaként - a politikai fejlődés betetőzését az új n. jogállam kiépítésében látta. Ennek fogalmához pedig hozzátartozott a közjogi bíráskodásnak az a rendszere, amelyben a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntése egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe tartozik. Ennek a gondolatnak a jegyében alkotta meg a magyar törvényhozás is a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkben megvalósított rendszerét.” A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény indokolása.

⁴ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény preambuluma szerint: „Az Országgyűlés a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig - az Alkotmány 50. §-a (2) bekezdésének végrehajtására - a következő törvényt alkotja:”

⁵ Szintén a teljesség igénye nélkül néhány releváns irodalmi forrás:

Darák Péter: A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/4.; F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.; Kozma György: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás* 2009/2. 51–55.; Kilényi Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar közigazgatás*. 1991/4. 296-303.; Máthé Gábor: A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bíráskodásig – dilemmák. In: Kajtár István – Szekeres Róbert (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VII.* Pécs, 2001. 279-292.; Németh János: A közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése. In: *Huszonegyedik Jogász Vándorgyűlés*. Szeged, 2004. október 14-15. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2004. 77-99.; Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod, Budapest, 2002.; Trócsányi László (ifj.): *Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1992.; Varga Zs. András – Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. PPKE JÁK–KIM, Budapest, 2011.; Varga Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

E törekvések rendszerében mérföldkönek tekinthető Magyarország első önálló közigazgatási perjogi kódexe, a Kp. megalkotása. Az egyik legfontosabb vívmánya a bírói út kiszélesítése a közigazgatási jogvita generálklauzuláján⁶ keresztül.

Az önálló közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtésének folyamata a Törvények elfogadásával ér el végállomásához. Ezzel ugyanis elkülönült szervezeti keretek között válik lehetségessé a közigazgatás valamennyi kifelé irányuló, joghatás kiváltására alkalmas cselekvése felett a bírói kontroll. Ahogyan Wlassics Gyula, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökeként 1930. évi január hó 9-én tartott évnyitó beszédében fogalmazott: „*Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bíráskodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bíráskodás fejlődésének végállomása.*”⁷

c.) nemzetközi tendenciák

A közigazgatási bíráskodás szervezeti elkülönülése nemzetközi összehasonlításban is alátámasztható: az Európai Unió tagállamai között is többségben vannak azok az államok, ahol részben vagy egészben elkülönült, önálló közigazgatási bírósági szervek működnek.

Ausztriában, Bulgáriában, Finnországban, Görögországban, Lengyelországban, Litvániában, Luxemburgban, Németországban, Portugáliában és Svédországban a rendes bíróságtól teljes egészében elkülönült – és a Legfelsőbb Bíróság alá nem tartozó –, többfokú közigazgatási bírósági szervezet működik. Csehországban pedig csak a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság szakosodott közigazgatási bíróság, első fokon közigazgatási ügyekben az általános hatáskörű regionális szintű bíróságok járnak el. Egyes országokban a közigazgatási bíróságok rendszere a Legfelsőbb Bíróságnak alárendelten működik, így teljes elválasztás nem történt az általános hatáskörű bíróságok rendszeréhez képest (pl. Szlovénia és Horvátország esetében). Másutt (pl. Észtország) esetében pedig csak az alsóbb fokú bíráskodásban intézményesült külön bírói fórum, a fellebbviteli szintek az általános hatáskörű bíróságok rendszerébe tagozódnak. Olaszország, Franciaország, Belgium és Hollandia esetében Államtanács áll a közigazgatási bíróságok felett.

Érdemes ehelyütt utalni a 2012-ben Ausztriában végrehajtott közigazgatási reformra, amelynek következtében a tartományi közigazgatási bíróságok váltották fel a korábbi ún. független közigazgatási tanácsokat és egyéb jogvédelmi feladatot ellátó hivatalokat. Ezáltal a közigazgatáson belüli jogorvoslat helyett a hangsúly a bírói útra helyeződött, ahol a Szövetségi Közigazgatási Bíróság, a Szövetségi Pénzügyi Bíróság és a 9 tartományi közigazgatási bíróság (ún. "9+2-Modell") a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósággal együtt két fokon, a bírói függetlenség

⁶ Kp. 4. § (1) bekezdés: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.”

⁷ Idézi Magyar Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930. 156.

garanciája mellett teszi lehetővé a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatok elbírálását.

A magyar Kormány törekvése szerint a közigazgatási bíróságok 2020. január 1-jén történő felállításával egyidejűleg a közigazgatási hatósági eljárások túlnyomó többsége egyfokúvá válna, és a közigazgatási törvényszékek első fokú döntéseivel szemben főszebály szerint rendes vagy rendkívüli jogorvoslati úton lehetővé válna a Közigazgatási Felsőbírósághoz fordulás. Ezáltal a magyar jogalkotó az osztrák fejlődéssel párhuzamba állítható, és a nemzetközi benchmark-okkal összhangban lévő szabályozási modellt követ.

A fentiekre tekintettel egyértelmű, hogy az elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállítása tudományos, történeti és összehasonlító jogi szempontok mentén megalapozott; a bírói jogvédelem kiterjesztését szolgálja, és mint ilyen összhangban van a jogállamiság alapértékeivel, az Alaptörvény szellemiségével és a nemzetközi tendenciákkal.

A közigazgatási bíráskodás szervezeti elkülönülésének fenti szempontjait jól összegzi Darák Péternek, a Kúria elnökének az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága előtti meghallgatásán, 2016. november 15-én elhangzott kijelentése:

„[A] közjogi jogviták olyan bonyolult jogszabályi háttérrel alkalmaznak, amelyek professzionális bírói felkészülés nélkül nem ítéltetők meg megfelelő szakmai színvonalon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása egy nagyon fontos lépés volt a bírák specializációja irányában, de azt gondolom, hogy ebben a tekintetben a magyar jogalkotás még mindig lépéshátrányban van a nyugat-európai sztenderdekhez képest. Ezért tartom nagyon fontosnak a közigazgatási perrendtartás, a saját sui generis eljárási szabályok megalkotását, és hosszabb távon nem tartom megkerülhetőnek a szervezeti önállósodás kérdését sem.”⁸

II. A Törvények tartalmával kapcsolatos indítványi elemek

Az indítványozók a Törvények alaptörvény-ellenességére vonatkozó megállapításait az alábbi tartalmi szempontok mentén vázolják fel. (3. pont) Ezekkel kapcsolatban előrebozsátom, hogy a bennük foglalt érvelés álláspontom szerint nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének, különösen az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja⁹ szerinti feltételnek. Az indítványozók ugyan az egyes állításaihoz kapcsolódóan hivatkoznak az Alkotmánybíróság gyakorlatára, azonban jellemzően nem kapcsolják össze érdemi érveléssel arra vonatkozóan, hogy a Törvények kifogásolt szakaszai milyen okokból, milyen tartalmi érvek mentén ellentétesek az Alaptörvénnyel, illetve annak az Alkotmánybíróság által levezetett értelmezésével; jellemzően kategorikus kijelentéseket tartalmaz az indítvány. [pl. „Az új

⁸ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2016. november 15-én, kedden, 10 óra 02 perckor az Országház Nagy Imre tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/47-5/2016. 20.

⁹ „Az (1a) bekezdésben foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli (...) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy - a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén - az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, (...)”

bíróági rendszer felállítására alig több mint egy év maradt, és a hatályba léptető tv. rendelkezéseinek van egy sor vitatható intézkedése, amelyek ezzel összefüggésben szintén a jogállamiság sérelme irányában hatnak.”; „Azzal azonban, hogy a jelzett jogosítványok a bíróságok és bírósági vezetők, valamint a bírák, tehát az ítélezést végrehajtó személyek vonatkozásában a miniszterhez tartoznak, nem érvényesülhet a hatalmi ágak elválasztásának az elve.”]

Mindezekre tekintettel az indítvány 3. pontjában – különösen a 3.1 és 3.2. alpontokban foglaltak – tekintetében a befogadhatósági feltételek hiányára tekintettel az indítványt visszautasítandónak tartom.

Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakat érdemben vizsgálná, az alábbi szempontokra hívom fel a figyelmet:

1. A jogalkotási folyamat – a kellő felkészülési idő követelménye

Az indítványozók jogalkotási folyamattal kapcsolatos aggályai két témakör köré csoportosíthatók. Egyrészt kifogásolják, hogy az előkészítést „nem előzte meg széleskörű szakmai előkészítés”; másrészt az átmeneti időszakra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban vetnek fel – részleteiben ki nem fejtett, meg nem indokolt – aggályokat.

a.) a szakmai előkészítés

A Törvények előkészítési folyamatának értékelésekor az alábbi jogi és ténybeli háttérre szükséges figyelemmel lenni. [A Törvények előkészítésének hosszabb időtávlatban is voltak előzményei,¹⁰ amelyek részletes kifejtését mellőzöm.] Az Alaptörvény hetedik módosítása irányával összhangban az Igazságügyi Minisztérium 2018 májusában Szakértői Bizottságot állított fel a közigazgatási bíráskodás önálló szervezeti kereteinek kidolgozása, bírákkal és jogtudomány képviselőivel történő egyeztetése céljából.¹¹ A Törvények előkészítése a Szakértői Bizottság közreműködésével, annak működéséről szóló rendszeres tájékoztatás¹² mellett, az

¹⁰ pl. Miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2014. június 3-án, kedden, 10.00 órakor az Országház Nagy Imre-tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről 7. o.); a Németh János professzor úr által vezetett szakértői munkacsoport polgári perjogi kodifikációval kapcsolatos szakértői anyaga (amelyben már megjelent az a legitim, eldöntendő kérdés, hogy vajon kell-e a polgári perrendtől elkülönült közigazgatási perrendtartás és az ehhez kapcsolódó független, önálló közigazgatási bírósági szervezet); a Kp. kodifikációja (amelynek során szintén felmerült a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek újragondolása, de a szükséges kétharmados támogatás hiányában nem került rá sor).

¹¹ Szakértői bizottságot állít fel az igazságügyi miniszter (2018. május 25.)
<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter>

¹² Sok kérdést kell még megvitatni a közigazgatási bíráskodás témakörében (2018. június 18.)
<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/sok-kerdest-kell-meg-megvitatni-a-kozigazgatasi-biraskodas-temakoreben>

alapelvi jelentőségű kérdések nemzetközi szakmai konferencián történő megvitatásával zajlott. Az elkészült tervezeteket az igazságügyi tárca 2018. október 25-én¹³ társadalmi egyeztetésre bocsátotta a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvénynek megfelelően.

A véleményezés időszakában mindössze egy észrevétel érkezett,¹⁴ és hangsúlyozandó, hogy a véleményezési határidő lejártát követően sem érkezett észrevétel a tárcához a törvénytervezetekkel összefüggésben.

Az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok képviselői 2018. november 5-ére¹⁵ meghívást kaptak hétpárti konzultációra; az ott megfogalmazott javaslatok nyomán az Igazságügyi Minisztérium hajtott végre módosítást a szövegen. Hangsúlyozom, hogy a kormánypártok a minél jobb szabályozási környezet kialakítását szem előtt tartva az országgyűlési tárgyalás során – az Igazságügyi Bizottság előtt zajló szakaszban – is fogadtak el konstruktív ellenzéki javaslatot.¹⁶ Érdemi, a törvényjavaslat egyes tartalmi elemeire vonatkozó vita sem az Igazságügyi Bizottságban, sem a Törvényalkotási Bizottságban,¹⁷ sem a záróvita¹⁸ során nem zajlott.

Elmondható tehát, hogy 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 Kormány szakmai párbeszéd melletti elkötelezettségét szemlélteti, hogy a Kormány nevében, igazságügyi miniszterként a Törvények tervezetének Országgyűléshez történő benyújtásával

Megtartotta harmadik ülését a szakértői bizottság (2018. szeptember 3.)

<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-minisztterium/hirek/megtartotta-harmadik-uleset-a-szakertoi-bizottsag>

¹³ A közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezete (Igazságügyi Minisztérium, 2018. október 25. Véleményezési határidő 2018. október 30. 12.00 óra); A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvény tervezete Igazságügyi Minisztérium, 2018. október 25. (Véleményezési határidő 2018. október 30. 12.00 óra)

<http://www.kormany.hu/hu/dok?page=2&source=5&type=302#!DocumentBrowse>

¹⁴ Tipizált összefoglalók (Igazságügyi Minisztérium, 2018. november 14.): Tipizált összefoglaló a közigazgatási bíróságokról szóló törvénytervezethez kapcsolódóan. Tipizált összefoglaló a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvény tervezethez kapcsolódóan.

<http://www.kormany.hu/hu/dok?page=2&source=5&type=302#!DocumentBrowse>

¹⁵ Hétpárti egyeztetés az önálló közigazgatási bíráskodásról (2018. november 6.)

<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-minisztterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/hetparti-egyeztetes-az-onallo-kozigazgatasi-biraskodasrol>

¹⁶ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2018. november 20-án, kedden, 10 óra 10 perckor az Országház Nagy Imre termében (főemelet 61.) megtartott üléséről

¹⁷ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának 2018. december 6-án, csütörtökön 13 óra 34 perckor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében megtartott üléséről

¹⁸ Országgyűlési Napló 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2018. december 10. hétfő 48. szám.

párhuzamosan a Velencei Bizottság véleményét kértem. A Velencei Bizottság 2019. március 15-16-ai ülésén elfogadta a véleményét (a továbbiakban: VB-vélemény).¹⁹

A VB-vélemény összességében mind a szervezet, mind a jogállás, mind az igazgatás alapelemeit, sarokköveit megfelelőnek találta a Törvényekben. A testület konkrét ajánlásainak végrehajtását a Módtv. tartalmazza. A VB-vélemény tervezete alapján kidolgozott, a Módtv.-ben előírányzott módosításokat igazságügyi miniszterként a Velencei Bizottság ülésén ismertettem. [Megjegyzendő, hogy az alábbiakban – az indítvány csomópontjaira tekintettel – két fontos témakörben a Módtv. által végrehajtott módosítások nem kerülnek kifejtésre. A teljesség kedvéért ehelyütt hangsúlyozni szükséges, hogy a Velencei Bizottság ajánlásaival összhangban a Módtv. egyértelművé teszi, hogy az öt éves tényleges bírói gyakorlat – amelybe az Alkotmánybíróságon, nemzetközi és uniós bíróságon eltöltött szolgálati idő is beleszámít – a Közigazgatási Felsőbíróság elnökével szemben is alapvető követelmény. A megválasztási feltételek egységesítésével egyértelművé válik a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének jogállása közötti párhuzamosság. A Módtv. a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztási feltételeire figyelemmel pontosítja a Közigazgatási Felsőbíróság másodelnöke, a közigazgatási törvényszék elnöke és másodelnöke kinevezési feltételeit, azonban a szabályozás tartalmán ezen túlmenően nem változtat. Szintén a VB-véleményben foglaltakra tekintettel a Módtv. megszünteti a miniszter állandó meghívotti minőségét az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT) ülésein. A Kbtv. módosított 27. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z OKBT elnöke azt, akinek véleménye megismerését a tárgyalt napirendi pont szempontjából fontosnak tartja, így különösen a minisztert az ülésre meghívhatja.”] A testület a változtatásokat üdvözölte, és jelezte, hogy a Módtv. elfogadása esetén észrevételei részben tárgyalannak tekinthetők.

A Velencei Bizottsággal folytatott tárgyalások ténye, az elfogadott vélemény – alábbiakban az egyes tartalmi elemekhez kapcsolódóan kifejtett – megállapításai és a Módtv. elfogadása további bizonyítékai annak, hogy a Törvények magas szintű szakmai előkészítő munka eredményeként kerültek megalkotásra, és a hatályba lépő szabályozás összhangban van a nemzetközi standardokkal.

b.) az átmeneti időszak

Az indítványnak a szoros értelemben vett felkészülési idő követelményével kapcsolatos állításai értékelésénél szükséges előrebocsátani, hogy a jogállamiság, illetve az annak részét képező jogbiztonság követelményéből levezetett kellő felkészülési idő követelménye az ügy összes körülményének átfogó mérlegelését igénylő kérdés.

Az általános kiindulópont szerint „a jogállami jogalkotás a jogszabály megalkotása és a normatív hatás kifejtése közötti időtartamot úgy határozza meg, hogy a jogszabályban foglalt

¹⁹ CDL-AD(2019)004-e Hungary - Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e)

kötelezettségek és jogok által érintett személyi kör ténylegesen megismerhesse azt és az új feltételrendszerhez alkalmazkodni tudjon” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Eszerint a jogalkotónak a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lennie arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, valamint a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [58]}.

A felkészülési idő megítélésénél lényeges tehát, hogy kik a jogszabály szerinti kötelezettségek alanyai, az új kötelezettségek milyen terheket rónak a jogszabály címzettjeire, és ezeket figyelembe véve mennyi idő és erőfeszítés szükséges a felkészüléshez.

A közigazgatási bíráskodás elkülönült szervezeti rendjének kialakítása kétségtelenül kihat a közigazgatási jogviták elbírálásának egészére. Mivel azonban nem konkrét közigazgatási anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokról van szó, a jogalanyokra nézve többletkötelezettséget a Törvények nem állapítanak meg {vö. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat [62]-[68]}, hanem alapvetően szervezeti-strukturális normák, amelyek absztrakt módon hatnak ki a közigazgatási jogviták elbírálására, így azok hatályba lépése komolyabb felkészülést az állampolgárok oldaláról nem igényel.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által is hivatkozott, 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában arra is felhívta a figyelmet, hogy a „kellő felkészülési idő” megítélése más az „általános, alapvető életviszonyokat érintő, a reformálás igényével fellépő, az egész jogrendszerre hatást gyakorló törvénykönyv hatálybalépésénél, mint az „átlagos” törvényeknél, vagy éppen a jogalanyok szűk körét érintő, eleve különleges szakmai felkészültség meglétét feltételező jogszabályoknál”.

Így tehát jelen szabályozást érdemben el kell választani például az életviszonyok széles körét, a természetes és jogi személyek jogi helyzetét alapjaiban befolyásoló polgári anyagi jogi szabályoktól. Megjegyzendő, hogy a Törvények elfogadása (2018. december 12.) és a Kbtv. hatályba lépése (2020. január 1.) közötti, több mint egy éves 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, azaz arra, hogy a közigazgatási bírósági szervezetben szolgálatot teljesítők jogállása nem fog érdemben eltérni a rendes bírósági szervezetben foglalkoztatottakétól, jelentősebb felkészülési időt az igazságszolgáltatás személyi állománya részéről sem igényel a Törvények hatályba lépése. Hangsúlyozandó, hogy a jelenlegi közigazgatási ügyekben eljáró bírák erre irányuló nyilatkozatuk alapján, a törvény erejénél fogva átvételére kerülnek a közigazgatási bírósági rendszerbe, ennek hiányában a rendes bíróságon folytatják bírói szolgálatukat, és az Ámttv. az igazságügyi alkalmazottak helyzetét is egyértelműen rendezi.

Az Ámttv. 2. § (1) bekezdése a bírák számára 3 hónapos, 6. § (1) illetve 7. § (1) bekezdése a bírósági titkárok, illetve fogalmazók számára 4 hónapos mérlegelési időszakot irányoz elő arra

vonatkozóan, hogy a közigazgatási bírósági vagy a rendes bírósági szervezetben kívánják-e folytatni munkájukat. [A szükséges formanyomtatványokat tartalmazó, a közigazgatási bíróságokra való áthelyezéssel kapcsolatos nyilatkozatról szóló 1/2019. (I. 30.) IM rendelet 2019. február 1-jén szintén hatályba lépett.]

Ezért a szervezeti átalakítással közvetlenül érintett bírák és igazságügyi alkalmazottak esetében – figyelemmel számukra, jogi felkészültségükre és az általuk meghozandó döntés terjedelmére – a határidők megfelelően biztosítják a megfontolt döntéshozatal lehetőségét.

Hangsúlyozandó helyi, hogy a Velencei Bizottság kifejezetten üdvözölte azt a jogalkotói megoldást, amely lehetővé teszi, hogy a jelenleg közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok bírái kérelmükre automatikusan, a törvény erejénél fogva kerülhetnek át az új bírósági szervezetbe; ilyen nyilatkozat hiányában pedig a rendes bírósági szervezetben folytathatják munkájukat (VB-vélemény, 66. pont).

A közigazgatási bírósági rendszer felállítása a legkomolyabb felkészülést az állami szervek oldaláról igényli: a Közigazgatási Felsőbíróság felállítása, a közigazgatási törvényszékek elhelyezésének biztosítása, iratanyagok átadás-átvétele jelentenek megoldandó feladatokat. Ezek olyan tevékenységek, amelyek időzítésének meghatározására a jogszabály előkészítője rendelkezik legjobb rálátással. Azáltal, hogy az Ámttv.-ben előirányzott, a közigazgatási bírósági szervezet 2020. január 1-jével történő felállításához szükséges, jogszabályi háttérrel igénylő feladatok már az Ámttv. 2019. február 1-jén történő hatályba lépésével megkezdődtek, a jogalkotó biztosította a kellően hosszú, majdnem egy éves felkészülési időt.

Az Ámttv. szabályrendszere olyan határidőket állapít meg, amelyek az állami szervek – Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH), igazságügyért felelős minisztérium – részéről teljesíthetőek, a bírósági szervezet átalakítással érintett foglalkoztatottjai számára megfelelő mérlegelési időt biztosítanak, és figyelemmel vannak a szabályozással érintett életviszonyok sajátosságaira.

Nem derül ki az indítványból, hogy miért tartja a kellő felkészülési idő követelményével ellentétessnek, azt, az Ámttv. 19. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely szerint a „folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűnnek”. Ez a szabály ugyanis logikus következménye annak, hogy az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésére, valamint a Záró és vegyes rendelkezések részének 27. pontjára is figyelemmel a közigazgatási bírósági szervezet felállításától kezdődően a rendes bíróságok hatásköre megszűnik közigazgatási ügyekben. Egyúttal a közigazgatási ügyekben a joggyakorlat egységének biztosítása a Közigazgatási Felsőbíróság hatáskörébe kerül. ***Ha a Kúria fejezné be 2020. január 1-je után a már megkezdett közigazgatási jogegységi eljárásokat, azzal az Alaptörvényben biztosított hatáskörén kívül járna el, a meghozott jogegységi határozatok alaptörvény-ellenesek lennének. Az Ámttv. ezen szabálya tehát éppen a jogbiztonság védelmét szolgálja.***

Hasonló okokból nem értelmezhető az indítványnak az a kifogása, amely az Ámttv. 19. § (2) bekezdésében foglalt szabályt támadja érdemi indokolás nélkül. Ezen rendelkezés szerint „2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem tehető közzé, és a korábban közzétettek nem alkalmazhatóak”. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 25.

cikk (3) bekezdésére figyelemmel a közigazgatási ügyekben a joggyakorlat egységesítése a Közigazgatási Felsőbíróság feladata, amely ezt a Kbtv. III. Fejezetében foglalt módokon látja el.

Az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések gyakorlata helyett – a közigazgatási bírósági szervezet ügyeinek specialitása és mennyisége okán – a Kbtv. felfogása szerint egy adott jogértelmezési kérdésben valamennyi korábban meghozott döntés áttekintése előírható a stare decisis elv egyfajta leképeződéseként, így az elvi jellegűnek minősített döntések sajátlagos közzététele okafogyottá vált.

Mivel tehát a közigazgatási ügyekben alkalmazható jogegységesítési módok között az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések nem szerepelnek, így azok közzététele nyilvánvalóan hatáskör hiányában történne, ami szintén alaptörvény-ellenes, a jogbiztonságot veszélyeztető eredményre vezetne.

A fentiekre figyelemmel az Ámtv. szabályozása kapcsán az Alaptörvény B) cikkéből levezetett kellő felkészülési idő, illetve jogbiztonság sérelme nem állapítható meg.

2. Hatalmi ágak elválasztása, bírói függetlenség

Az indítvány a Törvények tartalmi alaptörvény-ellenességét – az 1. pontban kifejtett, jogbiztonsággal összefüggő szempontok mellett – a hatalmi ágak elválasztása és a bírói függetlenség sérelmére alapozza. E tekintetben az indítvány értékelését nagyban megnehezíti, hogy a kérelemben felsorolt szakaszok Alaptörvénnyel való összeütközéséhez nem csatol az indítvány tételes magyarázatot, mindössze tematikus támpontok azonosíthatók. Ezért egyes témakörökhöz rendelten kívánom álláspontomat ismertetni.

a.) miniszteriális igazgatási modell a bíróságok igazgatásában

Az indítvány megállapításai alapján legfőbb aggályként a közigazgatási bíróságok központi igazgatására vonatkozó miniszteriális igazgatási modell azonosítható.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatalommegosztás elvéből következően, egyrészt a hatalmi ágak egymás feladatait nem vonhatják el {19/2017. (VII. 18.) AB határozat [26]-[30]}, másrészt viszont egymás korlátaiként is jelentkeznek. A hatalommegosztás elve a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja [62/2003. (XII. 15.) AB határozat]. „A hatalommegosztás elvéből következik a bíróságnak az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében meghatározott igazságszolgáltatási monopóliuma, amely végső soron az egyedi ügyekben, a 46. § (1) bekezdésében rögzített ítélkezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet” [62/2006. (XI. 23.) AB határozat]” {idézi: 2/2016. (II. 8.) AB határozat [40]}. Ettől a tevékenységtől meg kell különböztetni a bírósági igazgatás kérdését.

Szükséges jelezni ehelyütt, hogy a bírósági igazgatás terjedelme, alapkérdései, különösen a miniszteri igazgatási modell kapcsán a mérvadó alkotmánybírósági határozatok – az alább kifejtett modellváltásokra is figyelemmel – jelentős részben 1997-et megelőzően keletkeztek. Mindazonáltal az e tárgykörrel összefüggésben megfogalmazott alkotmánybírósági gyakorlat alkalmazhatósága megállapíthatónak tűnik, mivel a bírói függetlenség követelményét az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvére és a tisztességes eljáráshoz való jogra egyaránt visszavezethetőnek tekinti. Utóbbi körben pedig az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlat hivatkozhatóságát korábban már megállapította. {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat}. Ezért a továbbiakban az egyes témakörökhöz kapcsolódóan felidézésre kerülnek az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott követelmények, érvek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően az igazságügyi igazgatás a közigazgatás viszonylag önálló szakterülete, amelybe többek között a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása is beletartozik [53/1991. (X. 31.) AB határozat; 878/B/1992. AB határozat]. Az alkotmányban foglalt rendelkezések keretei között a bírósági igazgatási rendszer részleteinek alakításában a jogalkotói szabadság érvényesül [97/2009. (X. 16.) AB határozat]. Az igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alaptörvény keretei között mérlegelési lehetősége van, s ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak [53/1991. (X. 31.) AB határozat].

Jogállami keretek között a bíróságok igazgatásának egyszerre kell biztosítania a hatalommegosztás és a bírói függetlenség érvényesülését, valamint az igazságszolgáltatási feladatok hatékony ellátásának, és így az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom fenntartásának feltételeit.

Magyarországon a rendszerváltozás óta három eltérő bírósági igazgatási modell érvényesült. A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (a továbbiakban: Bsz.) többszöri módosítással az 1997-es reformig határozta meg a bíróságok szervezetének és működésének alapjait. A Bsz. hatályba lépésétől kezdődően tételezte az igazságügyi miniszter jogkörét a bíróságok általános működésével, igazgatásával kapcsolatban.

A bíróságok igazgatásának szervezetében jelentős változást hozott a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, amely tulajdonképpen a teljes bírói testületi önkormányzati igazgatást valósította meg. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény végrehajtásaként a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénnyel (a továbbiakban: Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvénnyel (a továbbiakban: Bjt.) 2012. január 1-jétől a bíróságok központi igazgatását az OBH elnöke látja el, a Kúria elnöke a szakmai vezetésért felelős; a rendszert pedig a bírák által választott és kizárólag bírákból álló Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) jogkörei egészítik ki.

Az Alkotmánybíróság eseti döntései alapján {53/1991. (X. 31.) AB határozat; 878/B/1992. AB határozat; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat; 28/1995. (V. 19.) AB határozat; 54/2001. (XI. 29.)

AB határozat; 97/2009. (X. 16.) AB határozat; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat} ezek a modellek elvben mind alkalmasak voltak a bírósági igazgatással szemben támasztott célkitűzések megvalósítására.

Az Alaptörvény hetedik módosítása, amikor arról rendelkezett, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításától kezdődően az OBH elnöke kizárólag a rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait végzi, egyértelművé tette, hogy a közigazgatási bíróságok igazgatására más modellt szükséges találni, amelyben azonban az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés második mondata alapján a bírói önkormányzati szervek közreműködését is biztosítani kell. Ezzel a megfogalmazással az Alaptörvény kizárta mind a jelenlegi, OBH-OBT modellt, mind a teljes bírói önzagatáson alapuló modell alkalmazhatóságát.

Amikor a jogalkotó – az Alaptörvény adta kereteken belül – a miniszteriális igazgatási modellt választotta, egy, a korábbi magyar szabályozásban is alkalmazott, egyben nemzetközi viszonylatban is bevett módszert követett. Az Európai Unió tagállamainak egy részében a bírósági önzagatási szerv kiemelt jogköreire épülő bírósági igazgatási modell működik (pl. Belgium, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Portugália). Hangsúlyosan miniszteri igazgatás érvényesül Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Németország esetében; Litvániában, Dániában, Írországban vagy éppen Svédországban pedig független vagy igazságügyi minisztériumnak részben vagy egészben alárendelt bírósági hivatal végzi a bíróságok igazgatását.

A Velencei Bizottság a közigazgatási bíróságok igazgatásával kapcsolatos miniszteri hatáskörök vonatkozásában kifejezetten elismerte a modell pozitívumaként a miniszter parlament előtti felelősségét. (VB-vélemény, 39. pont)

A hatalommegosztás elvének fenti értelmezésére, a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyára is figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint nem állapítható meg az olyan szabályozás alaptörvény-ellenessége, amely – az ítélezési feladatokról távolmaradó igazgatási tevékenységben – a bírói hatalom autonómiájának sérelme nélkül más hatalmi ágaknak, alkotmányos szervezeteknek, intézményeknek is részvételi lehetőséget biztosít [97/2009. (X. 16.) AB határozat]. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság rámutatott: „a bírói hatalomnak is vannak a végrehajtó hatalmat korlátozó jogosítványai és megfordítva” [12/2017. (VI. 19.) AB határozat [51]].

Az igazgatási modell alapvető irányainak meghatározásakor, a hatáskörök rögzítésekor a Kbtv. előkészítése során az alábbi, az Alkotmánybíróság gyakorlatából levezethető követelmények kerültek figyelembe vételre. Egyrészt, a legfontosabb és egyértelmű korlátot a bírói ítélezési függetlensége jelenti: Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtett álláspontja szerint a bírák 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 ítélezési tevékenységének befolyásolására [3154/2017. (VI. 21.) AB határozat [23]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat [87]]. Másrészt, a hatalommegosztás aspektusából nézve a

külső tagoknak az igazgatásban való közreműködést biztosító szabályozás alkotmányos korlátja minden olyan szervezeti megoldás, amellyel a jogalkotó a bíróságok központi igazgatásának olyan rendszerét alakítaná ki, amelyben a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódás lenne kimutatható, vagy amely – akár közvetett módon – érdemi befolyást enged az ítélkezés alakulására {13/2013. (VI. 17.) AB határozat [65]; 97/2009. (X. 16.) AB határozat}.

Figyelemmel arra, hogy az alábbiakban kifejtettek szerint a Kbtv.-ben kialakított bírósági igazgatási modell a bírói testületek (bírói önkormányzati szervek), a bírósági vezetők és az igazságügyért felelős miniszter együttműködésére, jogosítványaik egyensúlyára épül, megfelel annak a követelménynek, hogy a bírósági igazgatásban ne alakulhasson ki a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódás. Ez az egyensúlyi-együttműködési modell együttal olyan – az Alkotmánybíróság által is megkövetelt [vö. 97/2009. (X. 16.) AB határozat] – biztosítékot jelent, amely intézményesen kizárja, hogy az ítélkezési munkában jogon kívüli „akaratok” érvényesüljenek.

Az indítványozók által felsorolt egyes igazgatási hatáskörök vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata és a nemzetközi standardok által megkövetelt biztosítékok az alábbiak szerint érvényesülnek.

b.) költségvetés

A közigazgatási bíróságok költségvetési függetlenségének elsődleges garanciája, hogy azt az Országgyűlés a központi költségvetés önálló fejezeteként állapítja meg [Kbtv. 1. § (5) bekezdés], és ennél fogva főösszegét is csak az Országgyűlés módosíthatja [Kbtv. 29. § (2) bekezdés].

A költségvetés előkészítése transzparens módon, a bírósági vezetők és bírói testületek aktív közreműködésével történik. A közigazgatási bíróságok költségvetési fejezeti javaslatának előkészítését a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke koordinálja, fogja össze.

Az egyes közigazgatási bíróságokra vonatkozó költségvetési javaslatot a bíróság elnöke készíti elő, és azt az adott közigazgatási bíróság közigazgatási bírói tanácsa véleményezi [Kbtv. 30. § (4) bekezdés]. Az OKBT a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke által meghatározott - legalább tizenöt napos - határidőn belül véleményezi az egyedi költségvetési javaslatot [Kbtv. 30. § (5) bekezdés].

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

A Kormány az így előkészített és véleményezett költségvetési fejezeti javaslatot változtatás nélkül terjeszti az Országgyűlés elé azzal, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének véleményét és az OKBT véleményét is egyidejűleg megküldi [Kbtv. 31. § (2) bekezdés]. A Közigazgatási Felsőbíróság elnöke meghívottként részt vesz az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén a közigazgatási bíróságokról szóló költségvetési fejezet megtárgyalásakor [Kbtv. 31. § (3) bekezdés].

Ez a szabályozási megoldás eleget tesz az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010-es ajánlásában²⁰ 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 bírák szakmai szervezeteinek bevonása szükséges lehet.

A közigazgatási bíróságok költségvetési fejezetének év közben történő módosítása kapcsán irányadó volt a jogalkotó számára az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, amely szerint alkotmányellenes, ha a végrehajtó hatalmat törvény nem korlátozza abban, hogy a költségvetési törvény bíróságokra vonatkozó fejezetén belül a címek között átcsoportosíthasson [28/1995. (V. 19.) AB határozat]. A Velencei Bizottság által 2016-ban kiadott „Rule of Law Checklist”-je²¹ a bíróságok függetlensége és pártatlansága témakörében szintén különös hangsúllyal tartja vizsgálándónak a bíróságok költségvetési függetlenségét elsősorban a végrehajtó hatalom általi egyoldalú forráscsökkentés tekintetében.²²

Erre figyelemmel a költségvetés év közbeni módosításával kapcsolatban az alábbi garanciák érvényesülnek. A központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete főösszegének év közbeni megváltoztatására az Országgyűlés jogosult [Kbtv. 29. § (2) bekezdés]. Ez többletgarancia a rendes bíróságokra vonatkozó szabályokhoz képest, amelyek ezt külön nem mondják ki. A Kbtv. 32-33. §-ai széles körben érvényesítik a bírói önkormányzás elvét és érdemben korlátozzák a fejezetgazdai jogokat gyakorló miniszter hatásköreit az elfogadott költségvetés kapcsán. A Kbtv. 32. §-a a közigazgatási bírósági költségvetési fejezet év közbeni módosításához a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének, ha pedig az átcsoportosítás nem a Közigazgatási Felsőbíróság címét érinti, az OKBT egyetértését írja elő. A Kbtv. 33. §-a pedig az államháztartásról szóló törvény 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.

A Velencei Bizottság a költségvetés év közbeni módosításával kapcsolatos ezen hatásköröket fontos garanciaként ismerte el (VB-vélemény, 94. pont).

Ehelyütt szükséges említést tenni arról, hogy az indítványozók aggályosnak találják a Kbtv. 61. § (2) bekezdésének azt a szabályát, amely szerint a miniszter a közigazgatási bíróságok

²⁰ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)

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

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

²² „x. Is the financial autonomy of the judiciary guaranteed? In particular, are sufficient resources allocated to the courts, and is there a specific article in the budget relating to the judiciary, excluding the possibility of reductions by the executive, except if this is done through a general remuneration measure? Does the judiciary or the judicial council have input into the budgetary process?”

költségvetésével kapcsolatos feladatkörében a 29-33. §-okban foglaltakon túl ellátja a közigazgatási bíróságok elnökei belső ellenőrzési tevékenységének központi irányítását. Hangsúlyozandó, hogy az államháztartási szabályok szerinti belső ellenőrzési tevékenység²³ irányítása a Bszi. 76. § (3) bekezdés e) pontja szerint jelenleg az OBH elnökéhez hatáskörébe tartozik. Olyan költségvetési gazdálkodással kapcsolatos, adminisztratív feladatot jelent, amely egyáltalán nem, vagy csak távolról és közvetetten érinti az ítélkezési tevékenységet, és így nem befolyásolja a bírói függetlenséget {vö. 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat [29]}.

A miniszter, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, az OKBT és az egyes bíróságok vezetői és bírói tanácsai mind szerephez jutnak a költségvetési folyamatban, így ezek a szabályok is igazolják azt a fenti megállapítást, hogy az igazgatási modell egy egyensúlyi-együtműködési rendszerre épül a bírósági igazgatás különböző szereplői között.

Mindezek alapján egyértelműen 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. Így a végrehajtó hatalomtól független ítélkezés költségvetési feltételei biztosítottak.

c.) szabályzatok

Az indítványozók támadják a Kbtv. azon rendelkezését, amely alapján a közigazgatási törvényszék elnöke a szervezeti és működési szabályzatot jóváhagyás céljából felterjeszti a miniszternek, aki azt megvizsgálja, és jogszabálysértés esetén visszaküldi a közigazgatási törvényszék elnökének módosítás céljából. Ezen pont kapcsán az érvelés kettéválk.

Mindenekelőtt szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy milyen megfontolások mentén került sor a támadott szabály megalkotására. A szabályzatokkal szemben mind a jogbiztonság, mind a miniszter parlamenti felelőssége oldaláról logikus követelmény, hogy azok törvényessége felett valamilyen kontroll-mechanizmus rendelkezésre álljon. Hangsúlyozandó, hogy hasonló szellemben rendelkezik úgy jelenleg is a Bszi. 76. § (6) bekezdés a) pontja, hogy az OBH elnöke a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében jóváhagyja az ítélőtáblák, továbbá a törvényszékek szervezeti és működési szabályzatát. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási bíróságok szervezete – és a bírák jogállása – kapcsán is a jogalkotó a lehető legkevésbé kívánt eltérni a jelenleg hatályos bírósági szabályoktól [vö. Kbtv. 84. § (1) bekezdés], a Kbtv. 34. § (4)-(6) bekezdésében foglaltak a Bszi. vonatkozó rendelkezéseinek leképezéseként kerültek megalkotásra.

²³ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § b) pontja alapján „belső ellenőrzés: független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”.

A Kbtv. elfogadott szövegének 34. § (4)-(6) bekezdésében foglalt szabályai – figyelemmel a miniszteri igazgatás és a bírói függetlenség érzékeny összefüggésére – a rendes bíróságokra vonatkozó szabályokhoz képest többletgaranciákat állapítottak meg: a közigazgatási törvényszékek tekintetében az igazságügyi miniszter csak a törvényben meghatározott esetben (jogszabálysértés) és határidőn (harminc nap) belül tagadhatta volna meg a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását.

Arra figyelemmel pedig, hogy a szervezeti és működési szabályzatára vonatkozó javaslatot a közigazgatási bírói tanács véleményezi, és ezt a véleményt a miniszter részére is meg kellett volna küldeni, a bírói testületek és a miniszter együttműködése ebben a vonatkozásban is érvényesülhetett volna. A közigazgatási törvényszékek szervezeti és működési szabályzatával kapcsolatos, a Kbtv. elfogadott szövegének 34. § (4)-(6) bekezdésében foglalt miniszteri hatáskörök tehát megfelelő garanciarendszer kiépítésére törekedtek.

Mindazonáltal a VB-vélemény a szabályozást még a többletgaranciák ellenére is aggályosnak tartotta a miniszteri igazgatási modell sajátosságaira tekintettel. Ezért a Módtv. 5. §-a, illetve 15. §-a alapján nem lépnek hatályba a Kbtv. 34. § (4)-(6) bekezdésében, valamint ahhoz kapcsolódóan a Kbtv. 61. § (5) bekezdés d) pontjában foglaltak. Az indítvány e tekintetben tehát okafogyottnak tekinthető.

A szabályzatok témakörében – a tartalmi összefüggés okán – ehelyütt röviden utalni kell arra a lényeges eltérésre is, ami az OBH elnökének és az igazságügyi miniszternek a bíróságokkal kapcsolatos normaalkotási jogának terjedelme között fennáll.

Az OBH elnökének szabályozási jogkörét a Bszi. 65. §-a szerinti, a bíróságok igazgatásának központi feladata körében a 76. § (1) bekezdés b) pontja adja, amelynek alapján a jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz. A Bszi. ezek tárgykörét azon túl, hogy az igazgatási feladatok ellátása érdekében adhatóak ki, tartalmilag nem korlátozza, emellett a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 24. § (1) bekezdése alapján jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek.

Ezzel szemben az igazságügyi miniszter a közigazgatási bíróságok igazgatásával összefüggő jogai keretében kizárólag miniszteri rendeletet adhat ki, a Kbtv. 86. §-a szerinti tételes felhatalmazó rendelkezésekben meghatározott tárgykörökben. E tárgykörök olyan kérdésekre vonatkoznak, mint pl. a közigazgatási bíróságok ügyviteli szabályai, a bírósági statisztikai adatok gyűjtésére és feldolgozása, vagy a közbeszerzési tárgyú bírósági elnöki szabályzat általános követelményei. Ajánlás tételére pedig nincs lehetősége a miniszternek.

Nincs tehát olyan általános, tartalmilag nem korlátozott normaalkotási, illetve ajánlástételi joga a miniszternek, mint az OBH elnökének. Ez mozzanat is lényeges eleme annak az igazgatási modellnek, amelyben a végrehajtó hatalmi ág képviselőjének is szerepe van.

d.) bírák kinevezése

Az indítványozók kritikájának fő iránya és a petitumban támadott jogszabályhelyek többsége a bírák és bírósági vezetők kinevezésének módjával, a miniszternek ebben játszott szerepével kapcsolatos.

Általános keretként szükséges utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság működése kezdeti szakaszában foglalkozott a Bs. azon rendelkezéseivel, amelyek a miniszter bírói és bírósági vezetői kinevezésekkel kapcsolatos hatásköreit érintették.

Alapvető jelentőségű, hogy az Alkotmánybíróság nem tartotta ab ovo alkotmányellenesnek, hogy az igazságügyi miniszternek meghatározó szerepe legyen a kinevezési folyamatban, egyúttal hangsúlyozta, hogy a bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy 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 ellensúly semlegesítse [38/1993. (VI. 11.) AB határozat].

Hasonló felfogást követ a fent említett „Rule of Law Checklist”, amely rögzíti, hogy a bírói függetlenség biztosításának megfelelő eszköze lehet, ha a bírák kinevezése és előmenetele vonatkozásában a független bírósági tanácsok döntő szereppel bírnak. Érdeemes kiemelni, hogy ez a dokumentum maga sorolja fel, melyik bírói kinevezési modellnek milyen hátrányai és kockázatai azonosíthatók. A parlament szerepének erősítése az átpolitizálódás veszélyét rejti magában; a bírói tanácsok szerepével kapcsolatban kockázatként utal az önérdek előtérbe helyeződésére és a belterjessé válásra.²⁴ Így a jogalkotó bármelyik modellt választotta volna, az is csak más, külső szereplők bevonásával együtt alapozhatott volna meg a nemzetközi elvárásoknak megfelelő megoldást.

A pályázatok miniszter általi kiírása [Kbtv. 67. §] a miniszteriális igazgatási modell szükségszerű következménye. A miniszter mint a költségvetési fejezetgazdai jogkörök gyakorlója és statisztikával, ügyteher-méréssel kapcsolatos – az ítélezési tevékenységet nem érintő – igazgatási hatáskörök gyakorlója rendelkezik azokkal az információkkal, amelyek megalapozhatják az egyes közigazgatási bíróságok megfelelő létszámarányainak kialakítását, és fogalmilag a miniszter lehet az a központi szereplő, ahova megérkezhetnek a bírói álláshely pályázati nélküli betöltését szükségessé tevő információk.

²⁴ „82. *Conferring a role on the executive is only permissible in States where these powers are restrained by legal culture and traditions, which have grown over a long time, whereas the involvement of Parliament carries a risk of politicisation. Involving only judges carries the risk of raising a perception of self-protection, self-interest and cronyism. As concerns the composition of the judicial council, both politicisation and corporatism must be avoided. An appropriate balance should be found between judges and lay members. The involvement of other branches of government must not pose threats of undue pressure on the members of the Council and the whole judiciary.*”

A pályázatok kiírásával kapcsolatos garanciális szabályok kapcsán²⁵ a Bjt. rendelkezései irányadók. Figyelemmel ugyanis arra, hogy a bírói jogállás lényegi eleme – amelyhez a függetlenség garanciái kapcsolódnak – az ítélezési tevékenység, a bírói jogállás egységes; a közigazgatási bíróságon illetve a rendes bíróságon szolgálatot teljesítő bírák jogállásában a Kbtv. érdemi különbséget nem tesz. [Ezt a garanciát erősíti a Kbtv. 64. §-a, amely elvi élel mondja ki, hogy a közigazgatási bíró az egységes bírói kar tagja. Ugyanezt a jogalkotói felfogást juttatja érvényre a Kbtv. 84. § (1) bekezdésében foglalt általános utaló szabály is.] A pályázat kiírását követően az elbírálás folyamatában a bírói testületek és a miniszter hatáskörei között a Kbtv. eredetileg elfogadott szövege is valódi egyensúlyt teremtett.

A Velencei Bizottság ajánlásai nyomán a Módtv. ezt a garanciarendszert tovább erősítette a miniszteri meghallgatásnál irányadó szempontokra, a rangsortól való eltérés esetén alkalmazandó indokolási kötelezettség terjedelmére, valamint a pályázati eljárásban igénybe vehető jogorvoslatra vonatkozó szabályokkal. [Az alábbi folyamatleírásban a Módtv.-nyel beiktatott szabályok dőlt betűvel kerültek kiemelésre.] A pályázati eljárás ennek megfelelően az alábbiak szerint épül fel:

- a bírói pályázatokat a közigazgatási bírói tanács [Kbtv. 69. § (1) bekezdés] és az OKBT Személyi Tanácsa [Kbtv. 25. § (2) bekezdés e) pont; 70. §] véleményezi;
- a pontszámítást az OKBT Személyi Tanácsa végzi; az objektív és a szubjektív pontok aránya törvényileg meghatározott; az objektív pontszámítás eredményével szemben jogorvoslatnak van helye [Kbtv. 70. § (2) és (4) bekezdés];
- a miniszter csak az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsoron belül (tehát a ténylegesen elért legmagasabb pontszám 85%-án belüli eredménnyel bíró, de legalább az elérhető legmagasabb pontszám felét megszerzett jelöltek között) térhet el [Kbtv. 70. § (7)-(8) bekezdés; 72. § (2) bekezdés];
- az OKBT Személyi Tanácsa rangsorától eltérés csak meghallgatás alapján lehetséges. [Kbtv. 71. §, 72. § (2) bekezdés] *A Módtv. tételesen meghatározta a meghallgatás szempontjait. Eszerint a meghallgatás során különösen a pályázó szakmai felkészültségét, kifejezőmódját, valamint döntésképeségét és lényeglátását kell értékelni. [Kbtv. Módtv.-nyel beiktatott 71. § (3) bekezdése]*
- az OKBT Személyi Tanácsa rangsorától eltérést a miniszter indokolni köteles az OKBT és a köztársasági elnök irányába [Kbtv. 72. § (2) és eredeti (6), Módtv.-nyel megállapított (7) bekezdés, illetve 73. § (3) bekezdés²⁶]. *A Módtv. alapján – az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett rangsortól való eltérés esetén – az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázók részére is meg kell küldeni az indokolást. [Kbtv.*

²⁵ „A bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítékezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat [84]}

²⁶ E tekintetben garanciális szempontból nem tekinthető érdemi eltérésnek a Kbtv. 73. §-a, amely a közigazgatási felsőbbbírósági bírói pályázatok esetében a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke véleményének ott meghatározott módon történő figyelembe vételét érinti.

Módtv.-nyel beiktatott 72/A. § (1) bekezdés második mondat]

- *szintén a VB-véleménnyel összhangban a Módtv. meghatározza az indokolás szempontjait: a meghallgatás oka, a mérlegelés és a döntés szempontjai [Kbtv. Módtv.-nyel módosított 72. § (6) bekezdése]*
- az egységes bírói jogállásból fakadóan a Bjt. 21.§-ának a bírói pályázatokkal összefüggő jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései megfelelően alkalmazandóak lettek volna a Kbtv. elfogadott szövege szerint is.

Mindazonáltal, a Velencei Bizottság ajánlásaira figyelemmel a Módtv. sui generis jogorvoslati rendet intézményesít a Kbtv. új, 72/A. §-ában. Eszerint az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázó kifogással fordulhat a szolgálati bírósághoz, ha véleménye szerint a nyertes pályázó esetében a bíróvá történő kinevezés törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, a nyertes pályázó a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek nem felel meg, vagy a miniszter indokolási kötelezettségének nem tett eleget, vagy az indokolása nem felel meg a 72. § (6) bekezdésben foglalt követelményeknek.

- eredménytelenné nyilvánításnak – a súlyos, nem reparálható eljárási szabálysértés, illetve az álláshely törvény alapján történő, kötelező betöltésének esetét kivéve – csak az OKBT Személyi Tanácsa indokolt kezdeményezésére van helye [Kbtv. 72. § (3)-(4) bekezdés].

A szabályozás ennél fogva megfelel annak az alkotmányi követelménynek, hogy – az igazságügyi miniszter hatásköreinek ellensúlyaként – az állásfoglalásban és a javaslattételben a bírói hatalom reprezentálására alkalmas bírói testületek érdemi állásfoglalása jusson kifejezésre, azaz a javaslattétel a testület döntésének minősüljön; továbbá, hogy ez a döntés a miniszter kinevezési jogkörét valóban kötött jogkörre tegye [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]. Az Átmtv. 11-14. §-ai ezt a modellt képezik le az első bírósági pályázatok idején, az átmenet által indokolt minimális eltérések is csak a véleményező bizottság összetételében jelentkeznek, a pályázati eljárás egyéb szabályai a Kbtv.-nek megfelelően alakulnak.

Érdemes a Kbtv. szabályozását néhány más európai uniós tagállam modelljével is összehasonlítani abból a szempontból, hogy azok a nemzetközi közmegegyezés alapján a bírói függetlenség és a hatalommegosztás elveivel összhangban állónak tekinthetők.

Ausztriában például az Alkotmány 134. cikke²⁷ szerint a tartományi közigazgatási bíróság elnökét, elnökhelyettesét és többi tagját a tartományi kormány nevezi ki, amely – amennyiben nem az elnök vagy az elnökhelyettes tisztségéről van szó – köteles a közigazgatási bíróság összbírói értekezlete vagy az általa alakított bizottság hármasszemélyi javaslatát beszerezni.

²⁷ Bundes-Verfassungsgesetz:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

A szövetségi közigazgatási bíróság elnökét, elnökhelyettesét és többi tagját a szövetségi elnök nevezi ki, aki – amennyiben nem az elnök vagy az elnökhelyettes tisztségéről van szó – köteles a közigazgatási bíróság összbírói értekezlete vagy az általa alakított bizottság hármasság személyi javaslatát beszerezni. Ezekhez a személyi javaslatokhoz azonban a kinevező nincs kötve.

Németországban a tartományi bírakat a feltételeket teljesítő személyek közül általában a tartományi igazságügyi miniszter választja ki a szakmai eredmények, alkalmasság és végzettség alapján. Ugyanakkor vannak olyan tartományok is, ahol a kormány egy tagja nevezi ki a bírakat, de egy bíróból és képviselőkből álló testület (bizottság) választja ki őket.

A Grundgesetz 95. cikke²⁸ alapján a legfelsőbb szövetségi bíróságok bíráinak a kinevezéséről a tárgy szerint illetékes mindenkori szövetségi miniszter a Bíróválasztási Bizottsággal együtt dönt, amely a tárgy szerint illetékes mindenkori tartományi miniszterekből és a Bundestag által választott ugyanannyi számú tagból áll.

Hollandiában az Alkotmány 118. cikke értelmében a Legfelsőbb Bíróság tagjait a Parlament Második Kamarája által összeállított, három fős lista alapján nevezik ki.

E nemzetközi példákkal összevetve is egyértelműen igazolható, hogy a Kbtv. szabályozása kifejezetten egyensúlyra törekvő, együttműködésen alapuló, a miniszteri hatásköröket ténylegesen korlátozó megoldásokat tartalmazó modell.

Az OKBT Személyi Tanácsa összetétele kapcsán szintén nemzetközi standardok mérlegelése alapján alakult ki a választott megoldás. A Velencei Bizottság a bírósági függetlenséget érintő jelentésében²⁹ olyan önálló bírósági tanácsok felállítása mellett érvelt, amelyekben túlsúlyban vannak a bíró tagok.³⁰ A szabályozásnak – a fent említett további nemzetközi ajánlásokra is figyelemmel – egyúttal azt is biztosítani kell, hogy az OKBT összetétele ne vezethessen a bírói önérték előtérbe helyezéséhez. Ezt az egyensúlyt a Kbtv. elfogadott szövege azzal teremtette meg, hogy az OKBT Személyi Tanácsának nyolc tagjából négyet az OKBT – mint tisztán bírákból álló testület – saját tagjai közül választ, négy nem bíró tagjává a kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyek közül egyet-egyet kér fel az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, a legfőbb ügyész, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése alapján a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke a bírák közül kerül ki, a négy bíró taggal együtt a bírói többség az OKBT Személyi Tanácsában is biztosított lett volna. Figyelemmel a Velencei Bizottság ajánlására a

²⁸ Grundgesetz: <https://www.bundestag.de/gg>

²⁹ CDL-AD(2010)004-e Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2010)004-e)

³⁰ „32. To sum up, it is the Venice Commission's view that it is an appropriate method for guaranteeing for the independence of the judiciary that an independent judicial council have decisive influence on decisions on the appointment and career of judges. Owing to the richness of legal culture in Europe, which is precious and should be safeguarded, there is no single model which applies to all countries. (...) In all cases the council should have a pluralistic composition with a substantial part, if not the majority, of members being judges.”

Módtv. 4. §-a alapján 7-4 lesz a bíró és nem bíró tagok aránya azzal, hogy 6 tagot a bírák választanak maguk közül, azaz két további bíró tag kerül a testületbe. Ezzel a bírák által maguk közül választott tagok – és nem csak a bíró tagok – számát tekintve is megvalósul a tényleges bírói többség az OKBT Személyi Tanácsában. [Az Ámtv. 10. § (2) bekezdésében tételezett véleményező bizottság összetétele az átmeneti időszak közigazgatási bírói pályázataival vonatkozásában azonos logikát követ.]

Ezzel a megoldással a jogalkotó megfelelő egyensúlyt teremt a bírói kinevezés során szerephez jutó testületek összetétele kapcsán megfogalmazott nemzetközi ajánlások között.

Megjegyzendő 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.

e.) bírósági vezetők kinevezése

A közigazgatási bírósági vezetők kinevezésében sajátos hatáskörmegosztás érvényesül. A Kbtv. 51. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási törvényszékek elnökeit és másodelnökeit a miniszter nevezi ki.

A kollégiumvezetők és kollégiumvezető-helyettesek, valamint a tanácselnökök kiválasztását és kinevezését a Kbtv. 77-78. §-ai a közigazgatási bíróság elnökének hatáskörébe utalják. Ez a megoldás megfelelően érvényre juttatja a szakmai és az igazgatási hatásköröket gyakorló vezetők közötti különbséget. Miközben a közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke jelentős mértékben részt vesz az igazgatási feladatok ellátásában – és ezért indokolt, hogy a központi igazgatási hatásköröket gyakorló miniszter a kinevezésére ráhatással rendelkezzen –, a kollégiumvezetők és helyetteseik, valamint a tanácselnökök vezetői kinevezése, feladatköre kifejezetten a szakmai munkához kötődik. Így a kinevezésükben mutatkozó eltérő eljárási szabályok éppen a bírói függetlenség minél teljesebb körű érvényesülését szolgálják.

Önmagában az a tény, hogy a miniszter nevezi ki a közigazgatási törvényszékek elnökeit és másodelnökeit, nem eredményez alaptörvény-ellenes beavatkozást a bírói függetlenségbe. A bírói kinevezésekkel kapcsolatban a fentiekben kifejtett garanciák megfelelően irányadók voltak a Kbtv. elfogadott szövegében is: a pályázatokról véleményt mond a közigazgatási törvényszék bírói tanácsa [Kbtv. 76. § (1) bekezdés, 69. §]; az OKBT Személyi Tanácsa megállapítja a pályázók pontszámát [Kbtv. 76. § (2) bekezdés]; a miniszter pedig meghallgatás után a felterjesztett jelöltek közül választ [Kbtv. 76. § (3)-(4) bekezdés].

Mindazonáltal a Velencei Bizottság ajánlására figyelemmel a Módtv. 14. §-a a Kbtv. 76. §-át akként rendeli módosítani, hogy a közigazgatási bírósági vezetői pályázat elbírálása során a közigazgatási bírói pályázatra vonatkozó rendelkezéseket a 76. §-ban meghatározott kiegészítésekkel kell megfelelően alkalmazni. Az egyik ilyen eltérés, hogy a miniszter közigazgatási bírósági vezetői pályázati eljárásban az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázókat kötelező jelleggel meghallgatja. A másik pedig, hogy a közigazgatási bírósági vezetői pályázatok elbírálásánál meghatároz olyan sajátos követelményeket, amelyek a bírósági vezetőre irányadó, kvázi-menedzsment-jellegű kvalitások: a) a szakmai feladatok

magas szintű ellátása, magas szintű szakági tudás, b) a bírósági igazgatási folyamatok, tevékenységek ismerete, c) az időszerű ítélkezés támogatása, d) az ítélkezési tevékenység szakmai színvonalának fejlesztése, e) az irányítása alá tartozó személyek szakmai együttműködésének támogatása, f) az ítélkezési tevékenység és az igazgatási folyamatok folyamatos értékelése, elemzése, g) a bírói hivatáshoz tartozó értékrend hiteles képviselete és az ítélkezési tevékenységhez kapcsolódó attitűdök átadásának módja, h) kommunikáció és szakmai együttműködés, problémamegoldás, és i) elkötelezettség és szakmai felelősségvállalás a szakmai fejlődésért.

Egyebekben a közigazgatási bírói pályázatokra vonatkozó – és a Módtv.-ben megerősített – garanciarendszer (meghallgatás szempontjai, indokolási kötelezettség terjedelme, jogorvoslat) a közigazgatási bírósági vezetői pályázatok esetében is megfelelően irányadó.

Ebben a garanciarendszerben megfelelően érvényre jutnak az Alkotmánybíróság által a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban meghatározott követelmények; a miniszter csakis azok közül nevezhet ki bírósági vezetőt, akiket az OKBT Személyi Tanácsa javasolt, így a miniszter hatásköre a bírói testületek által érdemben korlátozott, egyúttal a szabályozás – a Módtv.-re is figyelemmel – összhangban van a Velencei Bizottság által megfogalmazott ajánlásokkal is.

Az indítványban foglaltakkal ellentétben hangsúlyozandó, hogy a Kbtv. 57. § (1) és (2) bekezdésének az a szabálya, amely a hivatalvezető kinevezését és felmentését a miniszter hatáskörébe utalja, semmiképpen nem hathat ki a bírói függetlenségre, hiszen a Kbtv. 57. § (4) bekezdése *expressis verbis* kimondja, hogy hivatalvezetői megbízatása alatt a bírói ítélkezési tevékenységet nem folytathat, feladatkörébe az ugyanezen szakasz (3) bekezdésében tételesen meghatározott, egyértelműen és kizárólagosan adminisztratív feladatok tartoznak.

Az a tény, hogy a közigazgatási törvényszék elnöke feletti munkáltatói jogkört a miniszter gyakorolja [Kbtv. 38. § (3) bekezdés], lényegében a miniszteri igazgatási hatáskorból következik. Mindazonáltal – a bírói függetlenség védelme érdekében – e munkáltatói jogkörök terjedelme a törvény által több szempontból korlátozott. A miniszter konkrét ügyben nem utasíthatja az elnököt, az ügyek elosztására sem lehet semmilyen ráhatása (az ügyelosztási rendet sértő igazgatási intézkedéssel szemben a törvény külön jogorvoslatot intézményesít a Kbtv. 36. §-a szerint), és számos munkáltatói joggal összefüggő kérdésben a törvény külön szabálya irányadó.

Ezek közül különösen fontos, hogy a Kbtv. 42. § (4) bekezdése szerint nem tartozik a miniszter hatáskörébe sem a közigazgatási bírósági vezetők vizsgálata (amely a tisztség megszűnése szempontjából releváns) sem a fegyelmi jogkör [a Kbtv. 61. § (5) bekezdés szerint ugyanis fegyelmi eljárás kezdeményezését csak javasolhatja]. Az OKBT – kizárólag bírákból álló formációjában pedig – véleményt ad, illetve javaslatot tesz a miniszternek a miniszter kinevezési hatáskörébe tartozó közigazgatási bírósági vezető felmentésére [25. § (2) bekezdés f) pont], azaz a bírósági vezetők felmentését megalapozó – a Bszi. 140. §-ában foglalt – feltételekkel kapcsolatban a miniszternek érdemi jogosítványa nincs. A Módtv. további garanciát biztosít azzal, hogy a Kbtv. 25. § (2) bekezdését kiegészítő i) pont értelmében az OKBT dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja a

miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetővel, vagy az OKBT tagjával szemben merül fel, tovább erősítve ezzel a miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetők függetlenségét, befolyásmentességét. A miniszter személyzeti jogosítványai tehát nem terjednek ki a bírák javadalmazására vagy munkájának értékelésére, így azok még látszatra sem alkalmasak arra, hogy a közigazgatási bíróság – akár a vezetők kinevezésére vonatkozó miniszteri hatáskörök révén – „az állampolgárok és az állam jogvitájában az állam felé mozdulna el”.

A bírói függetlenséget ugyanis egyrészt a pozitív hatások (pl. törvényben rögzített garanciák), másrészt a negatív hatások hiánya (illetve sérelmükkel szembeni törvényes jogorvoslatok) megfelelően biztosítják.

Mindezekre a garanciákra tekintettel – az indítványozók állításával ellentétben – a közigazgatási törvényszékek elnökeinek és elnökhelyetteseinek kinevezési eljárása nem sérti a bírói függetlenség elvét, nem eredményezi sem a függetlenség, sem a pártatlanság sérelmének még a látszatát sem.

Az a tény, hogy az Átmvtv. 15. §-a ideiglenes vezetői megbízásokat intézményesít, nem a miniszteriális igazgatás „elhatalmasodásának” jele, inkább a végrehajtó hatalom korlátozásának biztosítója. Vitathatatlan tény, hogy a felálló új közigazgatási bíróságok működésében az első naptól kezdve biztosítani kell megfelelő hatáskörrel rendelkező igazgatási vezetők létét.

Az első napon azonban nem állnak rendelkezésre azok a bírói testületek, amelyek megfelelő legitimáció birtokában, a bírák akaratát kifejezésre juttatva tudnának részt venni a Kbtv. szerinti bírósági vezetői pályázati folyamatban. Ezért ideiglenes vezetők kerülnek kinevezésre a tartós vezetői pályázatok egyidejű kiírása mellett. Az ideiglenes vezetői megbízások lejártára vonatkozó végső határidő intézményesítésével pedig a jogalkotó a már többször említett együttműködésre szorítja rá a bírósági igazgatási szereplőket.

Ezzel az átmeneti időszak szabályai megfelelő egyensúlyt teremtenek a működőképességhez fűződő érdek és a bírósági vezetők legitimációjának biztosítása között.

f.) a közigazgatási bíró jogállásának egyes különös szabályai

Nem állapítható meg az indítványból egyértelműen, hogy az indítványozók milyen okokból tartják akár a bírói függetlenség, akár a hatalommegosztás oldaláról aggályosnak a Kbtv. „A közigazgatási bíró jogállásának egyes különös szabályai” alcímét. A Kbtv. 79. §-a – és ehhez kapcsolódóan a Kbtv. 38. §-a, valamint 61. § (4) bekezdése – rendelkezik a kinevezett bíró elnyert bírósági álláshelyre történő beosztásának formális aktusáról, ami logikus következménye a miniszteriális igazgatási modellnek. A miniszter a költségvetési fejezet gazdája államháztartási szempontból, így az álláshelyek nyilvántartása, ügyforgalmi adatok kezelése, illetékességi területek nyilvántartása és azzal összefüggésben az üres álláshelyek esetleges átcsoportosítása tisztán igazgatási-adminisztratív feladatot jelent, amely egyáltalán nem, vagy csak távolról és közvetetten érinti az ítélezési tevékenységet, és így nem befolyásolja a bírói függetlenséget {vö. 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat [29]}. [Megjegyzendő, hogy nemzetközi összehasonlításban jellemzően igazságügyi minisztériumi feladat a statisztikák kezelése és a bírósági informatikai

rendszerek működtetése, még azokban az országokban is, ahol az önzagatási modell érvényesül.]

Szintén a Kbtv. 79. § -a rendelkezik a bíró beosztásáról arra az Átmv-ben szabályozott esetre vonatkozóan, amikor törvény erejénél fogva, választása szerint kerül a bíró a közigazgatási bírósági szervezetbe. Az Átmv. 2. §-a teremti meg ugyanis a lehetőséget arra, hogy a jelenlegi, közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokon ítélező bírák saját döntésük alapján, külön eljárás vagy mérlegelés nélkül, a törvény erejénél fogva átkerülhessenek választásuk szerint a közigazgatási bíróságokra.

Az Átmv.-ben meghatározott, illetve a bíró választásától függő bírósághoz való hozzárendelés technikai jellegű igazgatási cselekménye a miniszter általi beosztás, ami így fogalmilag nem vetheti fel a bírói függetlenség vagy a hatalommegosztás elveinek sérelmét.

A Kbtv. 80. §- a a törvény egészét átható együttműködési logikát juttatja érvényre azáltal, hogy a Bjt.-ben szabályozott, jelenleg is létező kirendelés intézménye esetén a miniszter és az érintett közigazgatási bíróságok elnökeinek egyetértését írja elő.

A Kbtv. 82. §-a a mentelmi joggal kapcsolatos ügyeket az OKBT hatáskörébe adja, így ebben a kérdésben egy tisztán bírákból álló testület rendelkezik majd hatáskörrel, teljes mértékben kizárva a miniszter bármilyen ráhatását.

A Kbtv. 81. §-a a fentiekben kifejtett, a közigazgatási ügyek elbírálásához szükséges speciális bírói attitűd és szakértelem követelményét szem előtt tartva bővíti ki közigazgatási bírósági bírák esetében a bíróságon kívüli állami szervhez való beosztás lehetőségét. Hangsúlyozandó, hogy a beosztás csak a közigazgatási bíró kérelmére az érintett szerv vezetője – az ügyészség esetén a legfőbb ügyész – kezdeményezésére, a közigazgatási bíró álláshelye szerinti közigazgatási bíróság elnökének egyetértésével lehetséges. A beosztás időtartama alatt a bíró ítélezési tevékenységet nem végez, tevékenysége elkülönül az ítélező bíróétól [vö. 954/B/1997. AB határozat; 540/B/2008. AB határozat], így a bírói függetlenség sérelmének bármilyen esélye fogalmilag fel sem merülhet.

A közigazgatási bíró jogállásának sajátos szabályai alcím rendelkezései tehát nem vetnek fel aggályokat, sőt éppen igazolják a bírói függetlenség védelmét, az egyensúlyi-együttműködési szemléletet a Kbtv. rendszerében.

g.) egyéb személyzeti igazgatási hatáskörök

A petitumban az indítványozók említést tesznek még egyes további, a fentiekben nem érintett igazgatási kérdésekről, amelyekre szintén érdemes utalni.

Figyelemmel arra, hogy a Kbtv. 4. §-ának második fordulata szerint közigazgatási bíróságon bíró jogkörében bírósági titkár nem járhat el, a bírósági titkárok esetében sem merül fel – hasonlóan a bírósági fogalmazókhoz –, hogy ítélezési tevékenységet folytathassanak, amelyhez a bírói függetlenség garanciáinak kötődnie kellene [vö. 21/2010. (II. 25.) AB határozat]. Ezért állapít meg a Kbtv. egyszerűsített eljárást a kinevezésük során, amelyben a pályázatot a miniszter írja ki, a közigazgatási bíróság személyi tanácsa a pályázókat meghallgatja, a

közigazgatási bíróság elnöke a közigazgatási bíróság személyi tanácsa véleményének megismerését követően javaslatot tesz a miniszternek, a miniszter pedig a javasolt személyt kinevezi. Így e tekintetben szintén érvényesül a bírói testületek, bírósági vezetők és a miniszter hatáskörei közötti egyensúly.

Az indítványozók kifogásolják a Kbtv. 83. (1) bekezdését, amely alapján „a miniszter a Közigazgatási Felsőbíróság 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 „címzetes felsőbírósági 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 „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.” Ez egyrészt a kinevezési jogkörrel szorosan összefüggő kérdés, másrészt, az egységes bírói jogállás elvének megfelelően teremt meg elismerési lehetőséget a rendes bírósági szervezetben jelenleg is biztosítottakkal párhuzamosan, így garantálva, hogy a kétszintű közigazgatási bírósági szervezetben ne kerüljenek hátrányba a közigazgatási bírák a rendes bíróságokon ítélkezőkhöz képest.

Végül, az Alkotmánybíróság a korábban többször említett 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában kifejezetten kimondta, hogy „[a]laptalanok az indítványok a tekintetben is, hogy az igazságügyminiszter címadoományozási joga magában foglalja az ítélkezés befolyásolásának lehetőségeit. A címadoományozás nem eredményezi a bíróra egyébként irányadó és külön törvényben meghatározott előmeneteli szabályok szerinti besorolás megváltozását. A címekhez nem kapcsolódik olyan előny, amelynek elérésére törekvés objektív veszélyt jelenthetne a pártatlan és részrehajlás nélküli ítélkezésre”.

III. Összegzés

A Törvények a magyar jogrendszer egy régi adósságát törlesztik azáltal, hogy megteremtik a jogtörténeti hagyományokkal, nemzetközi mintákkal és jogelméleti megfontolásokkal egyaránt összhangban álló, elkülönült közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteit.

A Törvényeknek az indítványban támadott szabályai a jogalkotásra vonatkozó formai és tartalmi követelményeknek megfelelnek. A Törvények előkészítését magas színvonalú előkészítő munka és széles körű szakmai egyeztetés előzte meg.

Az átmeneti időszakra vonatkozó, az Átmtv.-ben foglalt szabályok az Alkotmánybíróság gyakorlatának figyelembe vételével, az érintett személyi kör pontos és differenciált meghatározása, valamint a szükséges felkészülési idő biztosítása mellett irányozzák elő, hogy ez a jogállami garanciákat erősítő intézményrendszer mielőbb megkezdhesse működését.

Az Alaptörvényben biztosított szabályozási keretek között a jogalkotó legitim módon választotta a miniszteriális igazgatási modellt, amelyben szoros együttműködést és megfelelő egyensúlyt tételez

a bírói öngazgatási szervek (bírói testületek), a bírósági vezetők és az igazságügyért felelős miniszter jogosítványai között; nem valósítja meg sem a bírói függetlenség sem a hatalommegosztás alapelveinek, demokratikus államszervezeti értékeinek sérelmét.

Mindezekre tekintettel meggyőződésem szerint a Törvényekben foglalt szabályozás nem veti fel az indítványban állítottak szerinti alaptörvény-ellenességet, ezért az indítványt elutasítandónak tartom.