

A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerinti indítványa legáltalánosabb értelemben a jogalkotással szemben támasztott, Alaptörvényből eredő követelményeknek a kódex-szerű jogalkotási folyamatokban történő érvényesítésére, és mint ilyen az Igazságügyi Minisztérium hatáskörét több szempontból érintő, különösen fontos kérdésekre vonatkozik. Egyúttal egy olyan törvényjavaslat kontextusában merült fel az Alkotmánybíróság eljárásának szükségessége, amely az állam és a polgárok viszonya,¹ egyes kiemelt alaptörvényi célok,² valamint az eljárási alapjogok érvényesítése³ szempontjából egyaránt kiemelt figyelmet érdemel. Erre is tekintettel, az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontom kialakításakor a szűkebb értelemben vett alkotmányjogi összefüggések mellett – a törvényjavaslat előadójaként – fontosnak tartom a támadott jogszabály megalkotásához vezető körülmények, a szabályozási háttér és a jogalkotói megfontolások ismertetését is.

I.) A Kp. megalkotásának háttéréről

A közigazgatási perjog megújítása és egységes kódexben való szabályozása régi adóssága a magyar jogrendszernek.

Az 1991-ben ideiglenes jelleggel létrehozott eljárási rezsim óta a közigazgatási jog nagymértékben átalakult. Az anyagi jog és a szervezeti jog átalakulása a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének közigazgatási perekre vonatkozó kereteit szétfeszítette. Szinte minden ágazatban megjelentek speciális közigazgatási perjogi szabályok, a Pp. által szabályozott megtámadási perek mellett kialakultak olyan szabályozási konstrukciók, amelyekkel a közigazgatás mulasztásai vagy nem döntés-jellegű cselekményei is peresíthetők váltak. Ilyen szabályok például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény önkormányzati feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatt indítható perre vonatkozó rendelkezései, a hatóság jogellenes hallgatásával szembeni, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény szerinti nemperes eljárás vagy a közbeszerzési jogban kialakított egységes per jogintézménye. A felsőbírósági gyakorlat pedig számos, a Pp. közigazgatási perben nem, vagy nehezen alkalmazható rendelkezésére nézve alakított ki megfelelő értelmezési kereteket.

A közigazgatási perrendtartás megalkotásának tehát legfőbb célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok egyetlen önálló, általános eljárási törvénybe való foglalása, s e szabályok koherens rendszerének kialakítása. A közigazgatási bíraskodás ugyanis csak úgy tudja ellátni a jogállamiságot óvó-védő szerepét, ha az eljárásjogi szabályai igazodnak a XXI. századi állami működéshez.

¹ Ebben a vonatkozásban kiemelendő a Nemzeti hitvallás, mint az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti értelmezési keret megfogalmazása: „[v]alljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

² Az Alaptörvény XXVI. cikke kifejezetten hangsúlyozza az állam működésének hatékonyságára, a közszolgáltatások színvonalának emelésére és a közügyek jobb átláthatóságára törekvést.

³ A közigazgatási perek szabályozása kapcsán mind az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti, hatósági eljárásokra vonatkozó előírások, mind a tisztességes eljárás, bírósághoz fordulás és jogorvoslati jog alapjait tartalmazó XXVIII. cikk kiemelt jelentőségű.

A jogállamiság hatékony bírói jogvédelmet követel meg a közigazgatás cselekményeivel szemben, ennek elengedhetetlen előfeltétele a megfelelő eljárási keretek kialakítása. A törvényjavaslat épít a jelenlegi joggyakorlat tapasztalataira, a nemzetközi példákra és a magyar közjogi hagyományokra.

Megállapítható, hogy az európai jogfejlődés útja is az, hogy a közigazgatási perek szabályai egyre több országban önálló perrendtartásban lennek elhelyezésre. Ehhez kapcsolódóan kerül egyre több országban önálló közigazgatási bíróságok létrehozására is sor.

Az új perrendtartás e keretek között a jogszerű és minőségi ítélkezés érdekében számos újítást vezet be. A közigazgatási perrendtartás a közigazgatási perek és egyéb bírósági eljárások általános kereteit hivatott biztosítani tehát, s maga jelöli ki azon rendelkezéseit, amelyek esetében az ágazati jogalkotó számára eltérést enged. E szabályozási logika alkalmazása biztosíthatja azt, hogy a közigazgatási perjogi szabályok a jövőben áttekinthetőek legyenek és a közigazgatási perrendtartás valóban általános szabályozás legyen, az alkalmazandó eljárásjog megállapítása ne okozzon különösebb nehézségeket és az ágazati jogban ne legyen a szükségesnél kiterjedtebb a perjogi szabályozás. Ezzel a Kp. jelentős deregulációs hatással is bír, hiszen számos ágazati törvény perjogi rendelkezései válnak okafogyottá a részletesebb általános szabályok kialakítása folytán.

II.) Az alkotmányossági aggályokról

A köztársasági elnök indítványában foglalt alkotmányossági aggályok két, egymástól tartalmilag elkülöníthető kérdés köré csoportosíthatók: a Kp. és a kapcsolódó törvények viszonya (ehhez kapcsolódóan az átmeneti rendelkezések kérdése), illetve a Fővárosi Törvényszék kijelölése.

1.) A Kp. és a kapcsolódó törvények viszonya

A köztársasági elnök indítványában felvetett szempontok túlmutatnak a formális normakollízió kérdésén, és egy sokkal általánosabb, a jogalkotási folyamattal, a kodifikációs technikával kapcsolatos problémára irányítják rá a figyelmet. A társadalmi, jogi viszonyokat jelentős mértékben újraszabályozó kódexek esetében elfogadott és korábban senki által nem kifogásolt az a jogalkotási gyakorlat, amely időben elválasztja a kódex és a kapcsolódó törvénymódosítások elfogadását. Ezáltal a még hatályba nem lépett kódex – jelen esetben a Kp. – és más, hatályos törvények között elméletileg felmerülhet az összhang hiánya mindaddig, amíg a kapcsolódó módosító „csomag” Országgyűlés általi elfogadására nem kerül sor. *Ez a megoldás nem veti fel sem az Alaptörvény B) cikkének – alapvetően a jogbiztonság követelményének –, sem a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos alaptörvényi követelmények sérelmét az alábbiak miatt.*

a.) a kódex-alkotás sajátosságai, a jogalkotás racionális rendje

A kódexek olyan sajátos jogszabályok, amelyek egy nagyobb jogterületnek, egy jogágnak, vagy annak egy részének az általános szabályait és elveit foglalják szisztematikus rendbe. A kódexek megalkotása, a minőségi kodifikáció a jog objektív állásának, strukturálásának eszményi típusa.

„A minőségi kodifikáció tulajdonképpeni célja már nem az, hogy merevítsen, hanem hogy rögzített struktúrát adjon - vagyis, hogy a partikularitások esetlegességéből a rendszer szintjére emelje a jogot összetevő elvek szabályok, intézmények (stb.) halmazát.”⁴ Kódexek megalkotására mind az anyagi jogban, mind az eljárási jogban sor kerülhet, a büntetőjog és a polgári jog területén egyaránt egy-egy nagy kódex foglalja össze az anyagi jogi szabályokat és az eljárási szabályokat: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.), illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) és a Pp., illetve a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény.

A közigazgatási jog e szempontból sajátos, ott ugyanis a joganyag terjedelme és szerteágazósága miatt kisebb részterületeken kerül sor általános, ágazatokon átívelő kódexek megalkotására: ilyen például a személyzetre nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény; az eljárási jog területéről pedig a hatósági eljárások általános szabályait tartalmazó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), illetve a most elfogadásra került Kp. említendő példaként. A kódex nemcsak a hatályos szabályokat foglalja össze, szervezi rendszerbe, hanem célja – természetesen a bírói gyakorlatot is figyelembe véve – a jogfejlődés további vonalának meghatározása, a hatályos jog hiányosságainak, problémáinak megoldása is. Következésképpen a kódex kihat a hatályos jogra: szükséges a kódex újításaihoz igazítani a jogrendszernek azon szabályait, amelyek a kódexbe foglalt joganyagot kiegészítik.

A kódexek ezen sajátosságaira tekintettel megalkotásuk sajátos kodifikációs megoldást, jogalkotási technikát igényel, amellyel kapcsolatban az alábbi szempontokra hívom fel a figyelmet:

Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”.⁵ Erre a racionalitási követelményre különös tekintettel kell lenni a kódex-jellegű szabályozások esetében.

A kódexek megalkotása szükségszerűen maga után vonja más törvények módosítását, a kódexben foglalt új vagy módosuló jogintézmények leképezését a kapcsolódó jogszabályokban. Ezen módosítások pontos előkészítése, a különböző kormányzati – illetve szükség szerint társadalmi és szakmai – szervezetekkel történő egyeztetése, kodifikálása az átlagosnál hosszabb folyamatot feltételezhet az alapul fekvő kódex jellegére, a bevezetendő új jogintézmények jellegére, a szabályozás terjedelmére, illetve a módosítással potenciálisan érintett jogszabályok számára és jelentőségre tekintettel. Különösen igaz ez olyan törvényjavaslatok vonatkozásában, amelyeket kiemelt társadalmi, politikai és szakmai figyelem kísér, így az országgyűlési vita során jelentős mennyiségű, akár koncepcionális módosító indítvány benyújtásának lehetőségével kell számolni.

⁴ Varga Csaba: A kodifikáció mint történeti-társadalmi jelenség. Budapest: MTA, 2002, 377.

⁵ Hasonlóan: 4/2006. (II. 15.) AB határozat

Az egyidejű előterjesztéssel kapcsolatban sajátos problémaként merülhet fel, ha a kódex-javaslat országgyűlési tárgyalása során olyan módosító javaslat vagy összegző módosító javaslat kerül elfogadásra, amely miatt a kapcsolódó törvénymódosítással eredetileg nem érintett, más törvény módosítására is szükség lenne. Ekkor ugyanis – a teljes mértékű összhang megteremtése érdekében – további módosító javaslat benyújtására lenne szükség ezen további módosítandó törvény vonatkozásában, ami viszont felvetné a házsabályi rendelkezések⁶ sérelmét. Ezért ilyen esetekben a kapcsolódó törvénymódosítások előkészítésének hatékonyságát növeli, ha azt a Kormány az alapul fekvő kódex után terjeszti elő.

Ezt a megfontolást szemlélteti, hogy a Kp.-ben alkalmazott megoldás bevett jogalkotói gyakorlat, amely hasonlóan széleskörű társadalmi hatásokkal járó kódexek esetében is alkalmazásra került, és amely korábban nem vetett fel alkotmányossági problémát.⁷

Az új Btk. 2012. július 13-án került kihirdetésre (2013. július 1-jén lépett hatályba); a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 2012. december 28-án. Utóbbi törvény 321. §-a tartalmazta a sarkalatossági záradékot. Ennek értelmében például a 113. §-a sarkalatos rendelkezést tartalmaz. Az ehhez fűzött indokolás szerint „[a] törvény az új Btk. tényállásainak megfelelően módosítja a titkos adatszerzés Be.-beli szabályait.” Vagyis, a Be. sarkalatos részeinek a még hatályba nem lépett Btk.-hoz történő „hozzáigazítására” csak a később elfogadott törvényben került sor.

Az új Ptk. 2013. február 26-án került kihirdetésre (2014. március 15-én lépett hatályba); az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 2013. december 30-án. Ez utóbbi törvény 192. §-a tartalmazza a sarkalatossági záradékot. Eszerint ugyanezen törvény 123. §-a sarkalatosnak minősült. A kapcsolódó indokolás szerint „[a] sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény fogalomhasználatát is az új Ptk. fogalmaihoz kell igazítani a jogrendszer egységessége érdekében, ezért a törvény a személyhez fűződő jogokra, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokra utaló szövegrészeket megfelelően módosítja, illetve hatályon kívül helyezi.”

⁶ Az egyes házsabályi rendelkezésekről 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ.) 42. §-a szerint „[a] módosító javaslat nem terjedhet ki
a) a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire (a továbbiakban: túlterjeszkedő módosító javaslat), továbbá

b) - ha a törvényjavaslat az Alaptörvény vagy törvény módosítására irányul - az Alaptörvény, illetve törvény módosítással nem érintett részeire
kivéve, ha az valamely szabályszerű módosító javaslat tartalmával való összefüggése vagy a 44. § (1) bekezdésében meghatározott követelmények érvényesítése miatt nyilvánvalóan szükséges.”

⁷ A kódexekkel kapcsolatos alkotmánybírói eljárás sajátosságaira hívta fel a figyelmet Bihari Mihály alkotmánybíró a 20/2005. (V. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: „az Alkotmánybíróságnak fokozott körültekintéssel kell eljárnia a kódex jellegű törvények - ezek támadott rendelkezései - alkotmányossági vizsgálata során, és a normák lehetséges kíméletének szem előtt tartásával, a döntést úgy kell meghozni, hogy annak a kódex szabályozásának egészére kiható következményeivel előre számolni kell.”

Vagyis, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény sarkalatos részeinek a még hatályba nem lépett Ptk.-hoz történő „hozzáigazítására” csak a később elfogadott törvényben került sor.

A *Ket.* 2004. december 28-án került kihirdetésre (2005. november 1-jén lépett hatályba), a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 2005. július 11-én.

Szintén szükséges további, kapcsolódó törvény-módosítások elfogadása a 2016. december 14-én kihirdetett, *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* vonatkozásában, amelyeket az Országgyűlés 2017. évi tavaszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási program⁸ is tartalmaz (44. sor).

Ezek a példák szemléltetik azt a bevett jogalkotási gyakorlatot, hogy a jelentős társadalmi, jogi változásokat indukáló kódexek esetében a kapcsolódó normák módosítása, azok kódexszel való összhangjának megteremtése a kihirdetést követően elfogadott, önálló törvényben történik. [Megjegyzendő, hogy – a normakollízió kapcsán kifejtettekre is tekintettel – adott esetben ilyen „hozzáigazítás” elmaradása sem eredményez önmagában alaptörvény-ellenességet. Vö. 17/2005. (IV. 28.) AB határozat]

Bár törvényi szintű összhang megteremtése esetén nem végrehajtási szabályokról van szó (az Országgyűlés nem ad saját magának felhatalmazást az újabb törvényalkotásra), a végrehajtási jogszabályok intézménye analógiaként kezelhető. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (6) bekezdése szerint „[a] végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető.” Ehhez kapcsolódóan pedig a Jat. indokolása rögzíti: „a végrehajtási rendeletet a felhatalmazást adó jogszabállyal való egyidejű hatálybalépés érdekében a kihirdetett, még hatályba nem lépett felhatalmazás alapján meg lehet alkotni, továbbá tekintettel van arra, hogy a felhatalmazást adó jogszabály egyes rendelkezései eltérő időpontban léphetnek hatályba, és nem minden rendelkezés igényel végrehajtási szabályozást.”

Tekintettel arra, hogy a végrehajtási jogszabályok – ugyanúgy, mint a kapcsolódó törvényt módosítások – az elfogadott törvény alkalmazhatóságának feltételét jelentik, ezt az érvrendszert jelen esetben is megfelelően alkalmazhatónak tartom.

Az elfogadott Kp.-hez kapcsolódó módosítások elfogadására, kihirdetésére sor kerülhet a kódex elfogadását követően; a lényegi alkotmányossági követelmény, hogy az elfogadásuk időpontja biztosítsa a kellő felkészülési idő követelményének érvényesülését, illetve a jogalkotó megteremtse a kódex hatálybalépésének időpontjára az annak alkalmazásához a szükséges további jogszabályi feltételeket (módosító, átmeneti és végrehajtási rendelkezések).

⁸ http://www.parlament.hu/documents/10181/56621/Tvalk_program_2017_tavasz.pdf/77d69862-7613-4fe1-a490-d15975f5e81f

b.) a sarkalatos törvényekkel való összefüggésről

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „*mivel a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, és mivel megfelel az értelmezés szabályainak is - irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.*” [43/2012. (XII. 20.) AB határozat]

Ennek a gyakorlatnak pedig fontos eleme, hogy „*a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden - bármilyen szavazati aránnyal meghozandó - törvény egyenrangú.*” [43/2012. (XII. 20.) AB határozat; 27/2008. (III. 12.) AB határozat]

Minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni [1/1999. (II. 24.) AB határozat]. Az állami földvagyon kezelésével összefüggő szabályok módosításának előzetes alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azzal kapcsolatban állapított meg alaptörvény-ellenességet, hogy az egyszerű többséggel elfogadott tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amelynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. {16/2015. (VI. 5.) AB határozat [46]}

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint továbbá „*a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg.*” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat [45]}

Itt merül fel fontos kérdésként a kódex és a hozzá kapcsolódó egyéb jogszabályok összhangjának, egymáshoz való viszonyának kérdése. Ez a kérdés különösen akkor bír nagy jelentőséggel, amikor a kódex – mint a Kp. estében – egyszerű többséggel elfogadott törvény, míg a jogrendszer egyéb, a kódexhez kapcsolódó szabályai sajátos szabályozási tárgyakra tekintettel sarkalatos többséggel elfogadott szabályokat tartalmaznak.

A kódexek sajátos, a jogrendszer szabályait alapvetően meghatározó jellegéből fakad az a tartalmi követelmény, hogy a sarkalatos kapcsolódó szabály alapvetően, különös alkotmányos indok nélkül nem írhatja felül a kódex szabályait, hiszen azzal az általános szabályozást üresítenék ki a speciális szabályok, ami végső soron a jogrendszer koherenciáját is veszélyeztetné.

A generális, általános szabályként működő eljárási kódex elfogadása miatt – annak hatálybalépésének időpontjára – meg kell teremteni ennek működőképességét a különböző ágazatokban a speciális törvények módosítása révén.

Annak vizsgálatakor, hogy egy adott témakör minősített többséggel elfogadott törvényre tartozik-e, az Alkotmánybíróság azt a mércét alkalmazta, amely szerint az adott szabályozási tárgykörnek a szabályozási koncepció lényeges elemének, önálló, egységes, körülhatárolható

tárgykörnek kell lennie [31/2001. (VII. 11.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozatának alapjául szolgáló ügyben a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény és a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény párhuzamosan tartalmazott a törvényes öröklésre vonatkozó szabályokat, azonban a Csvt. vizsgált szakasza nem volt összhangban, és szűkebb körű volt, mint a Ptk. törvényes öröklésre, özvegyi jogra és kötelelésre vonatkozó rendelkezései. *„Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Ptk. és rajta keresztül a Békmtv., valamint a Csvt. vizsgált rendelkezései közötti kollízió a jogalkalmazás során nem oldható fel arra való hivatkozással, hogy a Csvt. sarkalatos törvény, míg a Ptk. és a Békmtv. nem az.”*

A sarkalatos törvényi szabályozás elsődlegessége az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezésekhez képest tehát nem automatikus. ***A puszta formális vizsgálaton túlmenően a normák jogrendszerben betöltött szerepe, egymáshoz és más jogszabályokhoz való viszonya is irányadó.***

Mindezekre tekintettel nem arról van tehát szó, hogy a Kp. kifogásolt szabálya elvonná a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Médiatv.) vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben megjelölt bíróságok hatáskörét, hanem általános eljárási szabályként kijelöli az eljárni jogosult bíróságot. Ehhez a főszabályhoz történő hozzáigazítása a kapcsolódó törvényeknek az Országgyűlés feladata és felelőssége, hogy az elfogadott kódexben foglalt eljárásrend működőképességét valamennyi ágazatban biztosítsa.

Egy olyan érvelés, amely szerint a még hatályba nem lépett, de már kihirdetett kódexek nem tartalmazhatnak más, hatályos jogszabályoktól eltérő rendelkezést, a gyakorlatban azzal az eredménnyel járna, hogy a kódex-jellegű törvényekkel együttjáró, azokhoz igazodó, azokat leképező sarkalatos törvényi módosításokat a kódexekkel együtt – sőt tulajdonképpen azok előtt⁹ – kellene elfogadni. Ez pedig a korábbiakban kifejtett, a jogalkotás racionális rendjével kapcsolatos követelményre tekintettel visszás eredményre vezetne.

A fentiekre tekintettel elmondható, hogy amennyiben a még hatályba nem lépett – és jellegére tekintettel feltétlenül hosszabb felkészülési idővel elfogadott – kódexek és a kapcsolódó – főleg sarkalatos – törvénymódosítások elfogadására egy időben kellene, hogy sor kerüljön, az számos gyakorlati és dogmatikai problémát idézhet elő.

Egyrészt valójában egy hierarchikus viszony jönne létre a sarkalatos és a „feles” törvények között, másrészt megtörné a kódex-jellegű szabályozás célját; az egyedi, többnyire utaló vagy kiegészítő törvényi szabályok elsődlegességét élveznének egy adott jogterület átfogó szabályozásával szemben.

⁹ A HHSZ. a törvényjavaslatokról történő szavazás szabályai között következetesen érvényesíti azt az elvet, hogy *„[h]a a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a módosító javaslat fenntartásáról, az összegző módosító javaslat külön szavazásra kért pontjairól, illetve az összegző módosító javaslatról a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni.”* [48. § (8) bekezdés; hasonlóan: 50. § (3) bekezdés]

c.) a normakollízió kérdése

A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azt kívánja meg, hogy „*a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak*” {3116/2016. (VI. 21.) AB határozat [24]; 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 38/2012. AB határozat [84]}.

Ezen követelménnyel kapcsolatban merül fel a normakollízió problémája; vagyis az a helyzet, amikor különböző jogszabályok egy adott életviszonyra vonatkozóan ellentétes, vagy eltérő szabályt tartalmaznak, megnehezítve a normatartalom feltárását, a norma alkalmazását vagy követését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normakollízió önmagában még nem eredményez alaptörvény-ellenességet: „*[m]eghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes - vagy az értelmezéstől függően ellentétes - szabályozása önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet. Az ilyen szabályozás alaptörvény-ellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.*” {33/2014. (XI. 7.) AB határozat [33]; 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat [24]; 21/2001. (VI. 21.) AB határozat}

Ezeknek a szempontoknak a vizsgálata, az anyagi alaptörvény-ellenesség konkrét ügyben történő megállapítása – különösen az átfogó jogszabály-módosításokat igénylő, kiterjedt kodifikációs folyamatok jellegére is tekintettel – nem elsősorban a generális norma (jelen esetben a Kp.) kihirdetéséhez, hanem annak hatályba lépéséhez kapcsolódik. A kódexek esetében – éppen a szisztematikus szabályozásra törekvő, átfogó jellegüknél fogva – a kihirdetés és a hatályba lépés között jóval hosszabb időnek kell eltelnie; ez a kellő felkészülési idő jogbiztonságból és végső soron a jogállamiság elvéből eredeztethető követelménye.¹⁰

Minél távolabbi időpontra esik a hatályba lépés, annál kevésbé ítéltető meg a formális normakollízió alaptörvény-ellenességét eredményező anyagi jogsérelem tényleges, aktuális mivolta.

A jogszabályok hatályba lépése, mint az alapjogsérelem (vagy valamely más alaptörvényi követelmény sérelmének) megállapítása szempontjából releváns időpont az alkotmánybírósági eljárásokban is hangsúlyosan jelenik meg, érvényre juttatva ezáltal azt a szempontot, hogy a kihirdetett normák jogrendszerre és jogalanyokra gyakorolt hatása esetében csak a kihirdetés és a hatályba lépés közötti jogalkotás (kapcsolódó módosítások, végrehajtási rendeletek elfogadása stb.) fényében értékelhető teljeskörűen. Ezt példázza a normakontroll-jellegű eljárásokban, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (1) bekezdése szerint a közvetlen alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított

¹⁰ „*Vagyis az új Ptk. hatályba lépő első két könyve is a jogalanyok széles körének alapvető, mindennapi viszonyait szabályozó jogszabály. Ezen új szabályokra való felkészüléshez - a jogszabály egésze, valamint a részletszabályok nem csak teljes körű megismerésére, hanem azok megértésére és alkalmazásuk elsajátítására is - biztosított hatvan napos időtartam olyan kirívóan rövid, hogy az a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti.*” [51/2010. (IV. 28.) AB határozat]

száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani; hatályba lépést megelőzően a kérelem idő előttinek minősülhet, ami az indítvány visszautasításához vezethet. {3053/2013. (II. 28.) AB végzés [11]-[14]}. Analógiaként említhető továbbá a tényleges érintettség követelménye az alkotmányjogi panaszos eljárásokban, amely jellemzően akkor következik be, ha az indítványozó ügyében „a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött” {3139/2013. (VII. 2.) AB végzés [10]}. De az AB megállapítja a fennállását a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező jogsérelmek esetében is. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat [66]-[68]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat [16]-[17]}

A fentiekre tekintettel – ha fenn is állna formális ellentét a Kp. hatályba nem lépett rendelkezései és más törvényi szintű szabály között, – az nem valósít meg alaptörvény-ellenes normakollíziót, hiszen a Kp. nem lépett hatályba, azaz a jelenlegi potenciális eltérés alapjogi sérelmet nem okoz, vagy más alaptörvényi követelményt nem sért, ilyen absztrakt sérelem belátható időn belül, kényszerítően nem perfektuálódik. Ennek hiányában pedig a Kp. alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.

A jogbiztonság követelményének sérelme kapcsán a hatálybalépés időpontja – illetve a kihirdetés és a hatálybalépés időpontja közötti tartam – releváns. Ezt vette például figyelembe az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény vizsgálatakor.¹¹

Sőt, a határozat tulajdonképpen, implicit módon el is fogadja, hogy a kódexekhez kapcsolódó komplex jogszabály-módosítások időben később követik az alapjogszabály elfogadását: „*abban az esetben, hogy ha valamely rendszert radikálisan, alapvetően megváltoztat, úgy köteles azt oly módon tenni, hogy mind a keret-, mind az egyes részletszabályok olyan időben kerüljenek megalkotásra, hogy azok ne csak a jogszabályi (időbeliségre vonatkozó formai) feltételeknek feleljenek meg, hanem azokat az érintettek is megfelelő módon és ténylegesen megismerhessék, megérthessék és befogadhassák.*” [51/2010. (IV. 28.) AB határozat; hasonlóképpen: 28/2005. (VII. 14.) AB határozat¹²]

A fenti érvrendszer mentén egyértelműen megállapítható, hogy a Kp. 12. § (2) bekezdés a) és c) pontja nem sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, IX. cikk (6) bekezdését, 2. cikk (1) bekezdését, 35. cikk (1) bekezdését, és ezekkel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdését, vagyis nem alaptörvény-ellenesek.

¹¹ „A Ptké. az új Ptk. hatálybalépéséhez szükséges rendelkezések gyűjteménye. Az új Ptk.-t a Magyar Közlöny 2009. évi 165. számában 2009. november 20-án, a Ptké.-t a Magyar Közlöny 2010. évi 30. száma 2010. március 2-án hirdette ki. A Ptké. kihirdetése és az új Ptk. egyes szabályainak hatálybalépése (május 1-je) között 60 nap telik el. Maga a Ptké. összesen 211. §-ból áll, mintegy 750 bekezdést tartalmaz, összességében több mint ezer jogszabályhelyet módosít, amelyeknek jelentős része – a Ptké. 22. § (2) bekezdése, 80-206. §-a, 209. § (2) bekezdése, valamint 210. §-a kivételével – május 1-jén hatályba lép.” [51/2010. (IV. 28.) AB határozat]

¹² „Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” [28/2005. (VII. 14.) AB határozat]

2.) A Kp. átmeneti rendelkezéseinek szerepe

Az előzőekben ismertetésre kerültek a Kp. azon sajátosságai, illetve megalkotásának azon körülményei, amelyek alátámasztják, hogy a Kp. elfogadott szövegének rendelkezései nem vezetnek az indítvány szerinti alaptörvény-ellenességhez. A következőkben arra a jövőbeli jogalkotásra szeretném felhívni a figyelmet, amely a köztársasági elnök által hiányolt összhang megteremtését szolgálja.

A Kp. elfogadott szövegének „Átmeneti rendelkezések” című 157. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„(1) E törvény rendelkezéseit a 2018. január 1-jén és az azt követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

(2) Az egyéb átmeneti rendelkezéseket törvény állapítja meg.”

A Kp. 157. § (2) bekezdésének ez a megfogalmazása szemléleti, hogy a jogalkotó a Kp.-ben a szűkebben vett eljárási szabályokat kívánta rögzíteni; egyéb kapcsolódó, egyszeri vagy átmeneti időszakra vonatkozó normákat nem. Ezeket külön törvény szabályozására utalja a Kp., azért, hogy ezek a rövid hatályosságú normák ne nehezítsék el a generális kódexet.

A jogalkotó tisztában van azzal a fentiekben részletesen kifejtett kötelezettségével is, hogy a Kp. hatálybalépése előtt – a kellő felkészülési idő követelményének szem előtt tartásával – a jogrendszeren átvezesse az új közigazgatási perrendtartás szabályait. Ezt jól szemlélteti, hogy az Országgyűlés 2017. évi tavaszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási program¹³ is tartalmazza a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatályba lépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot (45. sor).

A módosuló és átmeneti szabályok megalkotása nemcsak a jogalkotó önként vállalt kötelezettsége, hanem a Kp. alkalmazhatóságának szükséges feltétele is. Amint az a fentiekben kifejtésre került, ha fenn is állna ellentét a Kp. szabályai és a hatályos jogi környezet között, az jelen alkotmánybírói eljárás időpontjában még nem perfektuálódott; ez csak az átmeneti és módosuló rendelkezéseket tartalmazó törvény megalkotásakor, vagy kellő időben történő megalkotásának elmulasztásakor következne be. Ez utóbbi törvény tenné ugyanis teljessé a Kp. által bevezetett, kódex-szerű jogalkotásra épülő, az átfogó szabályozás szándékával létrehozott közigazgatási perjogi rendszert.

Míndezekre tekintettel, a köztársasági elnök indítványa idő előtti; amennyiben a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekről szóló, a Kp. 157. §-a szerinti törvényben vagy azzal egyidejűleg nem kezeli a hatályos jogszabályokkal való összhang problémáját, a köztársasági elnöknek módja lesz azon törvény előzetes normakontrollja keretében az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és a Kp. hatályba lépésének felfüggesztését kérni.

¹³ http://www.parlament.hu/documents/10181/56621/Tvalk_program_2017_tavaszi.pdf/77d69862-7613-4fe1-a490-d15975f5e81f

Ez az értelmezés összhangban van az Alkotmánybíróság gyakorlatával is: így járt el a testület, amikor 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában megállapította, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény 1. § (1) bekezdése, valamint 208. §-a alkotmányellenes, ezért azokat – határozat közzétételének napjával – megsemmisítette. Vagyis, az alkotmányellenességet nem a Ptk., hanem a hatályba léptető szabályok elégtelensége okozta. Jelen esetben sem merül fel alaptörvény-ellenesség a Kp. vonatkozásában.

A Kp. a közigazgatási perjog átfogó kodifikációját tartalmazza, szabályai az eljárási alapjogokat tiszteletben tartva, azok minél szélesebb körű érvényesítése érdekében egy hosszú ideje fennálló elmaradást pótolnak. Ha a jogalkotó a későbbiekben kötelezően megalkotandó kapcsolódó törvénymódosításokban nem biztosítja a Kp. illeszkedését a jogrendszer egészébe, az nem a Kp. alaptörvény-ellenességére vezethető vissza, legfeljebb az átmeneti és módosító szabályokat tartalmazó törvény hiányossága lehet.

3.) A Fővárosi Törvényszék kijelölése

A köztársasági elnök indítványának másik sarokpontja a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság meghatározásának módját érinti: megállapítása szerint a Kp. közigazgatási felsőbíróság néven egy új bíróságot hoz létre, ami a sarkalatos minősített többségi igényű, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) szabályozási körébe tartozna, és ennek megfelelően kellett volna szabályozni.

a.) „különbíróságok” kérdése

A Kp. a kiemelt elsőfokú hatásköröket, továbbá másodfokú hatásköröket gyakorló bíróságot közigazgatási felsőbíróságként nevesíti. A Kp. tehát azt a bevett kodifikációs technikát alkalmazza, amely a hatáskör címzettjét köznévvvel jelöli meg, majd a köznévvvel megjelölt bíróságot egy külön jogszabályi rendelkezésben jelöli ki. Ez a kodifikációs technika biztosítja, hogy a későbbi esetleges szervezeti átalakítások a lehető legkisebb hibalehetőséggel járjanak, ami kifejezetten a jogrendszer kiszámítható működését, s ezzel a jogbiztonságot szolgálja. A közigazgatási hatóságok esetében e technikát alkalmazó jogszabályok mellett hasonlóan rendelkezik a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 1. § (1) bekezdése, amikor úgy fogalmaz, hogy „[a] törvényszék mint cégbíróság (a továbbiakban: cégbíróság)”.

A kifogásolt rendelkezéssel tehát nem hoz létre a Kp. egy új bíróságot, hanem a kiemelt elsőfokú hatásköröket, továbbá másodfokú hatásköröket gyakorló bíróság megjelölésére alkot egy fogalmat. Ennek megfelelően a támadott rendelkezés a Fővárosi Törvényszék, mint létező bíróság közigazgatási ügyekkel összefüggő hatásköréről, illetve kizárólagos illetékességéről rendelkezik, az tehát nem sarkalatos törvényi rendelkezés.

Szükséges ennek kapcsán arra is rámutatni, hogy a Bszi. sarkalatos rendelkezéseivel nem konkrét bíróságokat hoz létre, hanem bíróságok különböző típusait létesíti, intézményesíti. Az egyes konkrét bíróságok létrehozása a Kúria esetében az Alaptörvény szintjén, a többi bíróság esetében az egyszerű többséggel elfogadható, a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvényben történik. Még abban az esetben is tehát, ha a Kp. a Bszi.-ben nevesített bírósági típusok valamelyikébe illeszthető új bíróságot hozna létre, az sem minősülne sarkalatos törvényi rendelkezésnek.

b.) A Fővárosi Törvényszék elsőfokú hatásköreiről

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint „*[a] bíróság dönt*

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;*
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;*
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;*
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”*

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontjának tömör fogalmazásmódjára tekintettel „*[s]zükséges (...), hogy az [Alkotmány] Alaptörvény ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák*” [994/B/1996. AB határozat]. Ezzel szorosan összefügg, hogy a jogalkotó a bírósági útra tartozó ügyek részletes eljárási szabályainak kidolgozásában, ide értve az eljáró bíróságok megválasztását, jelentős mozgástérrel bír.

„*A különféle szintű bíróságok közötti ügymegosztás - a hatáskör - szabályozásában a jogalkotót nagyfokú szabadság illeti meg, azontúl, hogy a törvényi szabályozásnak bizonyos alkotmányos követelményeket (pl. a jogorvoslathoz való alapvető jog tényleges megvalósíthatóságát) ki kell elégítenie*” [814/B/2005. AB végzés]. A konkrét ügyben ilyen alkotmányos elvárás sérelme azonban egyáltalán nem merül fel, így az eljáró bíróságok körének meghatározása a mérlegelés megengedett keretein belül marad.¹⁴

A jogforrási hierarchiában tovább haladva, megállapítható, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésével¹⁵ összhangban, a Bszi. a bíróságok hatásköréről csak a szervezeti aspektusok kapcsán, a bíróságok egymás közötti viszonyának rendezésével kapcsolatban rendelkezik, minden más, a hatásköröket érintő kérdést, így a bíróságok közötti minőségi és területi ügymegosztást, az eljáró bíróság összetételét, a kizárási szabályokat a bírósági eljárásokat szabályozó törvények rendeznek.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy „*[a]z Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjával összefüggésben (miszerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről) az Alkotmánybíróság már kifejezetten kimondta, hogy az „nem alapvető jog, hanem a bíróságok feladat- és hatáskörét megállapító szabály, melyre alkotmányjogi panasz esetében alappal hivatkozni nem lehet.*” {3184/2013. (X. 9.) AB végzés [16], 3007/2014. (I. 31.) AB végzés [7]; 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat [14]}

¹⁵ „*A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.*”

A Bszi. szabályrendszerének felépítését az alábbiak indokolják: egyrészt szükséges e rendelkezéseken keresztül a perorvoslati hierarchiát az alkotmányos követelményekre is tekintettel kialakítani. Másrészt rendelkezni kell az esetleges igazgatási függőségi viszonyokról, azaz a bírósági szervezetrendszerbe való betagozódást rendezni kell azokban az esetekben, ahol a jogi személyiség hiányzik, így a járásbíróságok és a közigazgatási és munkaügyi bíróságok esetében. Harmadrészt pedig a különbíróságok esetében az egy szinten lévő különböző bíróságok között világos viszonyokat kell teremteni, tehát meg kell határozni azon ügytípusokat, amelyekre a különbíróság létesül.

A Bszi. a bírósági szervezetre vonatkozó szabályai közül a 18. §, 19. § és a 20. § ezt a viszonyrendszert alakítják ki. A 18. § (1) bekezdése szerint „*[a] járásbíróság első fokon jár el*”. Ehhez képest rendelkezik a 19. § (1) bekezdés arról, hogy „*[a] közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el*

- a) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti,*
- b) a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint*
- c) a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben.”*

A különbírósági jelleg indokolja azt, hogy felsorolásra kerüljenek azok az ügytípusok, amelyekre a jogalkotó az Alaptörvény felhatalmazása alapján különbíróságot létesít. A különbíróság létesítése azonban egyik irányban sem eredményez kizárólagosságot: ilyen ügyek tartozhatnak más bíróság hatáskörébe, és a különbíróság is eljárhat e körön kívüli ügyekben is.

„Az Alkotmány ugyan lehetővé teszi külön bíróságok létesítését, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy az Alkotmányból kényszerűen következnek az ügyek e csoportjának a rendes bíróságok hatásköréből való kivétele, akár az alapeljárásban, akár jogorvoslati szakban” [814/B/2005. AB végzés].

A Bszi. 19. § (1) bekezdés c) pontja kifejezetten jelzi, hogy a különbírósági jelleg nem jelenti azt, hogy csak és kizárólag közigazgatási illetve munkaügyi jogvitákban járhatna el a közigazgatási és munkaügyi bíróság (a továbbiakban: KMB), törvény más ügyeket is a hatáskörébe utalhat. A hatályos jogunkban egyébként több olyan közigazgatási ügytípus van, amely a járásbíróság hatáskörébe tartozik jelenleg (pl. szabálysértésekkel, távollattartási ügyekkel kapcsolatos bírósági eljárások).

A Bszi. 21. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a törvényszék – a törvényben meghatározott ügyekben – első fokon jár el. Ennek alapján a törvényszék az általános elsőfokú bíróság és a különbíróság (KMB) mellett felruházható elsőfokú hatáskörökkel. Mivel a Bszi. 21. § (1) bekezdés nem határozza meg közelebbről, hogy milyen ügytípusokban járhat el a törvényszék első fokon, a törvényalkotónak nagy szabadsága van abban, hogy milyen perekre, illetve más bírósági eljárásokra nézve telepíti az elsőfokú hatáskört a törvényszékekre. Ezzel a szabadsággal él jelen esetben a Kp., amikor a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszékekre különböző elsőfokú hatásköröket telepít.

Teljesen más lenne a helyzet, ha nem csupán a járásbírósággal egy szinten létezne különbíróság, hanem a Bszi. a törvényszékekkel vagy az ítélőtáblával egy szinten is rendelkezne közigazgatási ügyekben eljáró különbíróság létesítéséről: ebben az esetben valóban az a különbíróság járhatna

közigazgatási ügyekben alapvetően el. A Bszi. 21. § (1) bekezdésében írt „*törvényben meghatározott ügyek*” körébe, amelyekben a törvényszék jár el első fokon, beletartozhatnak tehát a Kp. 12. §-ában meghatározott közigazgatási perek is, tehát lehet két „bemeneti szint” közigazgatási bírósági eljárásokban is. A KMB mint különbíróság léte egyedül annak akadálya e tekintetben, hogy a törvényszék váljon közigazgatási (és munka-) ügyekben az általános elsőfokú bírósággá a KMB helyett, mert az az utóbbi hatáskörének kiüresítéséhez vezethetne.

A Bszi. 21. § (1) bekezdése idézett szabályának második félmondata a bíróságok közötti viszonyrendszert rendezi, amikor rögzíti, hogy a törvényszék „*másodfokon elbírálja a járásbíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket*”. E félmondat célja az eljáró bíróságok egymáshoz való viszonyának rendezése. A törvényszék helyett nem telepíthető az ítélőtáblára vagy a Kúriára a járásbíróság vagy a KMB határozata ellen bejelentett fellebbezés, de ennél többet nem mond ez a rendelkezés sem. Azt nem zárja ki, hogy a bekezdés első félmondata alapján elsőfokú közigazgatási vagy munkaügyi ügyekre vonatkozó hatáskörei is legyenek a törvényszéknek. Annak tehát, hogy a törvényszék – a polgári és büntető ügyszakhoz hasonlóan – a közigazgatási ügyszakban is vegyesfokú bíróság legyen, a Bszi. szabályai nem képezik akadályát.

A Bszi. idézett szabályai tehát a szervezetrendszer felépítését, a különböző bíróságok egymáshoz való viszonyait rendezik. A hatásköri és illetékességi szabályokat az eljárási törvények, illetve az egyéb törvények eljárási jogi rendelkezései tartalmazzák. A hatásköri szabályok nem válnak szervezeti szabályokká pusztán azért, mert az egyes ügyek bíróságok közötti megoszlását, s így a bíróságok közötti minőségi ügymegosztást rendezik. Az ügyszakokon belül az eljárásrendet kialakító jogalkotó feladatkörébe tartozik annak meghatározása, hogy a bírósági szervezetrendszer egyes elemeire, azaz a bíróságokra milyen hatásköröket telepít.

c.) A Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességéről

Szintén az eljárási szabályozásra tartozik a bíróságok közötti területi ügymegosztás rendezése illetékességi szabályokon keresztül. A Pp. 326. §-a számos ilyen esetről rendelkezik. E rendelkezésen túl is több jogszabály rendelkezik bizonyos közigazgatási ügyfajták kapcsán valamely bíróság kizárólagos illetékességéről, így például a Ket. 24. § (1) bekezdése. Valamely bíróság kizárólagos illetékességgel való felruházása tehát – annak ellenére, hogy az ügymegosztáson keresztül a szervezeti viszonyokat is érintheti – eljárási kérdés.

A Kp. 12. §-al az is törekvése a közigazgatási perrendtartásnak, hogy egyértelművé tegye: a bírósági hatásköröknek a különböző bírósági fórumok közötti elosztása nem az ágazati, hanem az általános perjogi szabályozásra tartozik. Az ágazati törvényekben megismételni sem szükséges az általános perjogi rendelkezéseket, a Kp. a hatásköröket a teljesség igényével osztja szét a bírósági szintek között az eljáró bíróságok meghatározása és a hatásköri szabályok rögzítése révén (7. §, illetve 12. §).

A Kp. az illetékesség körében ad szabályozási mozgásteret az ágazati szabályozásnak: az általános illetékességi szabályt úgy állapítja meg, hogy az az ágazati szabályozás által megállapított esetleges kizárólagos illetékességi szabályhoz képest másodlagos [13. § (1) bekezdés]. Ugyancsak lehetőség van arra a Kp. 1. § (2) bekezdése alapján, hogy az ágazati szabályozás ne közigazgatási, hanem más bíróság hatáskörébe utaljon egyes közigazgatási jogvitákat (pl. szabálysértések).

d.) A bíróság összetételére és eljárására vonatkozó különös rendelkezésekről

Fontos hangsúlyozni, hogy a bíróság összetételére vonatkozó szabályok megalkotása hagyományosan az eljárási törvények feladata, akárcsak a képviselői szabályainak meghatározása. E szabályok sem szervezeti szabályoknak, sem egy bíróság létesítése alkotóelemeinek nem tekinthetők, hanem a bíróság által lefolytatott eljárások sajátosságaihoz igazodva kerülnek megállapításra, következésképpen az elfogadásuk sarkalatos többséget nem igényel. Olykor találhatóak még az ágazati joganyagban is az egyes ügyfajták sajátosságaihoz illeszkedő ilyen tartalmú eljárásjogi rendelkezések, így például a cégbíróság eljárására vonatkozó már említett szabályozás is tartalmaz a bíróság összetételére, valamint a képviselőre vonatkozó, az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket (Cégtörvény 1/A. § illetve 36. §). Megjegyzendő az is, hogy a közigazgatási perbeli sajátosságokon túl a képviselőre nézve a Kp. az új polgári perrendtartás szabályaihoz igazodik, azokkal összhangban áll.

Míndezek alapján megállapítható, hogy a Kp. vitatott szabályozása az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésével nem ellentétes.

III.) Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a Kp. szabályozása, mind önmagában, mind más jogszabályokhoz, a jogrendszer egészéhez és különösen az Alaptörvényhez való viszonyában egy hatékony, hézagmentes jogvédelemre épülő rendszert teremt. A kodifikációs megoldás mind a jogbiztonság elvére, mind a jogalkotási folyamatok ésszerűségének elvére tekintettel van. A választott technikának a racionalitása az egyszerű többség-sarkalatosság problémamenten értelmesebbé is fennáll. Ezért a Kp. 12. § (2) bekezdés *a)* és *c)* pontja nem sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, IX. cikk (6) bekezdését, 2. cikk (1) bekezdését, 35. cikk (1) bekezdését, és ezekkel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdését, vagyis nem alaptörvény-ellenesek.

A Kp. átmeneti rendelkezései és a kapcsolódó törvénymódosítások elfogadása a Kp. alkalmazhatóságának szükséges feltétele. Amennyiben a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekről szóló, a Kp. 157. §-a szerinti törvényben vagy azzal egyidejűleg nem kezeli a hatályos jogszabályokkal való összhang problémáját, a köztársasági elnöknek módja lesz azon törvény előzetes normakontrollja keretében az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és a Kp. hatályba lépésének felfüggesztését kérni. Ezért a köztársasági elnök indítványa egyrészt idő előtti, másrészt az esetleges alaptörvény-ellenességet a későbbiekben sem a Kp. okozná, hanem a megalkotandó további törvényi szabályozás elégtelensége.

Azáltal, hogy a Kp. közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságként nevesíti a Fővárosi Törvényszéket, mely első és másodfokon kizárólagos illetékességgel eljáró bíróság egyes a Kp.-ban meghatározott közigazgatási ügyekben, megteremti egy egységes elvek mentén felépülő ügymegosztás alapjait a közigazgatási perjogban. A szabályozás figyelemmel van az Alaptörvény bíróságokról szóló szabályaira, mind a bírósági úthoz való jog, mind a bírósági szervezetrendszer, így különösen az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése oldaláról, egyúttal átlátható ügymegosztási struktúrát tételez a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok között.

Mіндеzekre tekintettel a Kp. – indítványban hivatkozott – rendelkezései vonatkozásában **sem közjogi érvénytelenség, sem tartalmi alkotmányellenesség nem áll fenn.**

Meggyőződésem – ahogyan a bevezetőben is kifejtésre került –, hogy az önálló közigazgatási perjog megalkotása az európai jogfejlődés útja, és remélem, hogy a Kp. kihirdetését követően új lendületet kaphatnak az ehhez szükséges rendszer kiteljesítése érdekében tett kormányzati lépések.