

Nadrai Norbert

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A választási jogorvoslat változó fórumrendszere¹

A jogorvoslati fórumrendszer felépítése

2014 óta működő tudásmegosztó program² a Kúrián lehetőséget biztosít a bírói tanácsok munkájába való betekintésre a döntéselőkészítő folyamat figyelemmel kísérése és a meglévő bírói döntések elemzése szakértői segítséggel. A tudásmegosztás alapján a Doktori Iskolák és Kúria között létrejött együttműködés során lehetőség van arra, hogy széleskörű betekintés alapján a bírói jogorvoslati rendszert áttekinthessük. A megismerés során az eljáró bírói tanácsok tagjai kellő tapasztalattal tudnak javaslatokat megfogalmazni a jogalkotás számára.

A helyi önkormányzati választásokon a területi választási bizottság másodfokú határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálására az illetékes ítéltábla rendelkezik hatáskörrel³. A bíróság a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz⁴. A bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróságok fórumrendszerét átalakító 2013. évi választási eljárási reform alapján, a törvényszék helyett az ítéltábla bírálja el a területi választási bizottság másodfokú határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelemeket. A szabályozás célja az volt, hogy a joggyakorlat egységességét javítsa. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen a Kúriához lehet bírósági felülvizsgálati kérelemmel fordulni, ez a szabályozás változatlan, amely ténylegesen megvalósítja a jogorvoslati joggyakorlat egységességét.

A jogorvoslati fórumrendszer alapján az országgyűlési választás esetén az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése ellen a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslattal, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához lehet keresetlevelet benyújtani. Az európai parlamenti választás, az országos népszavazás esetén a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslattal, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához lehet keresetlevelet benyújtani. A helyi önkormányzati választásnál a helyi választási bizottsághoz lehet jogorvoslattal fordulni, amelynek döntése ellen a területi választási bizottsághoz lehet fellebbezést benyújtani, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel az ítéltáblához lehet keresetlevelet benyújtani.

A nemzetiségi választás esetén⁵ a helyi választási bizottság dönt a szavazatszámoló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásról, valamint a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásról, és minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a települési nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik. A területi választási bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, és minden olyan kifogásról, amely nem a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogás, és az elkövetés helye a területi választási bizottság illetékességi területén található, továbbá a helyi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A területi választási bizottság döntése ellen a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslatért, annak döntése ellen pedig a Kúriához. A Nemzeti Választási Bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten az országos nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, valamint minden olyan kifogásról, amely nem a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Forrás: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/egyuttmukodesi-megallapodas-alairasa>
2019/1.

³ Ve. 229. § (1) bekezdés

⁴ Ve. 229. § (2) bekezdés

⁵ Ve. 330. §

kapcsolatos kifogás vagy kifejezetten a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, és az elkövetés helye nem határozható meg, továbbá a területi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen pedig a Kúriához lehet felülvizsgálati kérelemmel fordulni.

A bírói szervezetrendszer sajátosságai

Az ítélőtábla polgári és büntető ügyszakkal rendelkezik, közigazgatási ügyszakkal nem. A hasonló regionális illetékességgel rendelkező megyei törvényszékeken működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái rendelkeznek közigazgatási ismeretekkel. A választási jogszabályok zárt rendszert alkotnak, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit e körben nem kell alkalmazni. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályozása speciális eljárást rögzít, a bírósági jogorvoslatoknál a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A regionális illetékességgel rendelkező megyei törvényszékeken működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz történő hatáskörtelepítés esetén továbbra is problémaként jelentkezik az egységes joggyakorlat kialakulásának nehézsége. A választási eljárásban tapasztalt bírák hiánya a törvényszéki szinten hasonlóan nehézséget jelent, mint az ítélőtáblák ítélkezésénél. Az egyes bírói felülvizsgálattal érintett döntési típusok szerint elképzelhető a hatáskörtelepítés szétválasztása, így a tömegesen előforduló, adminisztratív jellegű ügyeket a megyei törvényszékeken működő regionális közigazgatási bíróságok bírálhatnák el. Míg a választás eredményét befolyásoló döntésekkel szemben a Kúriához lehetne fordulni felülvizsgálattal. A fenti hatáskörtelepítés mellett fontos a bírák képzése, a választási irodákban hosszabb ideje tapasztalattal rendelkező szakemberek részéről. Ennek a képzésnek széleskörű, az összefüggéseket és háttérben zajló eseményekre is ki kell terjednie, ilyen a választási szervek létrehozásának és működésének nem megfelelő garanciái, a függőségi viszonyok bemutatása, az egyes település típusok és országrészek

jellemző társadalmi működése, a láncszavazások, a választók szervezett utaztatása, a szavazatvásárlási technikák, adatbázisépítési módszerek és ahhoz kapcsolódó adatvédelmi kérdések, esélyegyenlőségi problémák a finanszírozás és a média területén.

Kiemelt társadalmi érdek, hogy a választási ügyekben eljáró bírák felkészültek legyenek és kellő tapasztalattal rendelkezve ítélkezzenek. A 2019. évi helyi önkormányzati választás megmutatta, hogy a választójogban járatlan bírák a választás eredménye elleni jogorvoslatok során hozott döntésekben alkalmazott jogkövetkezményeknél, újra számlálás, szavazás megismétlése esetén - egyes esetekben - nem rendelkeztek olyan tapasztalattal, amely megalapozott döntést eredményezett. Helyette a szokásos, tapasztalat hiánykor alkalmazott bírói biztonsági döntésként elrendelt jogkövetkezményekkel felesleges eljárásokat, és munkát, illetve többlet költségeket okoztak. E mellett a nem szükséges jogkövetkezmények alkalmazása esetén a választások tisztaságába vetett közbizalmat is rombolták. Az ítélkezéshez nem csak tételes jogszabályi ismeret szükséges, hanem az egész választási rendszer részletszabályainak gyakorlati tudása is fontos. Aki nem vett részt választási eljárásban, nem mer döntést hozni, és nem csupán költséges és a választói közbizalmat gyengítő döntést hoz, hanem a másik védekező bírói magatartást is alkalmazza, az indítványok visszautasítását formai és lényegtelen tartalmi hiányosságok miatt. Ez a magatartás sokszor eredményezi a nyilvánvaló választási visszaélések legitimálását a választók szemében, így hasonló visszaélések esetén már nem fordulnak jogorvoslattal a választási szervekhez. Az egységes joggyakorlat biztosítása valamennyi választási típusban fontos, különösen a helyi önkormányzati választáson mivel itt eltérő település típusokhoz eltérő választási rendszerek kapcsolódnak, mint az egyéni listás vagy a vegyes választási rendszer. Ezért nem csak az országgyűlési és az európai parlamenti választások során a Kúria által biztosított egységes és következetes joggyakorlatra van szükség. Nem fogadható el, hogy különböző településeken eltérő szabályok alapján kerüljenek kiosztásra a mandátumok. A választás eredménye elleni jogorvoslatok

jogkövetkezményeinek pontos meghatározása szükséges a jogalkotó részéről, így taxatív módon kell előírni, hogy mikor kell újraszámolni a szavazatokat, továbbá milyen arány esetén szükséges csak az érvénytelen szavazatok átvizsgálása. A két legtöbbet kapott szavazatok közti különbség vagy az érvényes szavazatok meghatározott százalékát figyelembe véve, amely létezett már a magyar szabályozásban. A többségi elvű választási rendszer miatt a két legtöbbet kapott szavazatok közti különbségnek van jelentősége elsősorban, azonban e különbséggel kapcsolatos érvénytelen szavazatok vizsgálata is indokolt a láncszavazások jogszabály által biztosított⁶ lehetősége miatt, hiszen a többlétszavazatok egyenlő levonási szabálya⁷ miatt befolyásolható az eredmény szoros választási eredmény esetén. A szavazás megismételtetése kivételes döntés, ezért különösen fontos, hogy a szabályozásnak egyértelmű legyen, így konkrétan milyen feltételek fennállta esetén írható elő. A szavazás megismételtetése költséges eljárás, hiszen duplázza a költségeket, emellett rendkívüli társadalmi hatása van, mivel rövid idő alatt eltérő eredményt hozhat, így elsősorban súlyos választási visszaélés esetén indokolt alkalmazni, mint jogkövetkezményt. Felesleges, bizonytalan döntéshozatal miatti előírása alkalmas a választásokba vetett közbizalom aláadására.

A választási eljárásban hozott bírói döntések nyelvezete

A bíróság által hozott határozatok nyelvezetről is érdemes szót ejteni, mivel ezeket a döntéseket szélesebb körben olvassák, illetve a sajtó munkatársai interpretálják a választók felé. Ezért célszerű az egyszerűbb, közérthető megfogalmazás, amely megkönnyíti a választók általi megértést, akár példákkal való alátámasztása is indokolt lehet, amelyet a bírák ritkán alkalmaznak az ítéletek megfogalmazásakor. Természetesen az ítéletek megfogalmazásánál ez egy általános követelmény kellene, hogy legyen, hiszen gyakorta kritikaként hangzik el, hogy az ítéletek, amelyeknek a

végrehajtásához fontos érdek fűződik nehezen értelmezhetőek a hétköznapi ember számára. Nem attól lesz valaki jó bíró, hogy szak kifejezéseket, kollégiumi véleményeket, eseti Kúriai döntéseket citál, és idegen szavakkal tűzdel meg egy ítéletet, hanem aki egy logikai levezetés szerint, a tényállás alapján, alkalmazva az írott jogot és a következetes joggyakorlatot alkalmazva hozza meg döntését. Fontos, hogy az indokolás kellően részletes legyen, de ez mellett könnyen áttekinthető is, kiemelve a lényeges elemeket, és az azok alátámasztásához szükséges részletismereteket. A kronológiai ok-okozati kapcsolatokat, a lépcsőzetesen egymásra épülő eljárási elemekből összetevődő láncolatot és annak következményét, eredményét. A választási eljárás során hozott jogorvoslati döntéseknél érdemes az alapelvekre is kitérni, hogy a jogszabály részletszabályait könnyebben megértse az ítélet olvasója. A megfogalmazáskor figyelembe kell venni, hogy a laikusok által is értelmezhető, illetve a sajtóközlésre, magyarázatra alkalmas szövegezés történjen. Érdemes kitérni az ítéletek anonimizálására⁸, amely választási eljárás során hozott jogorvoslati döntéseknél nem feltétlenül szükséges, hiszen itt közérdekről van szó, közszereplőkkel, az önkéntes indulással a nyilvánosságához való hozzájárulást feltételez, így azt a jogalkotásnak kivétel szabályként érdemes beemelni a szabályozásba, a komikusnak ható anonimizálás elkerülése érdekében, így nem csupán közjogi méltóságokat rögzíteni teljes névvel.⁹

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény a továbbiakban: Bszi.) 166. § (1) bekezdése szerint a Bírószági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Ezt a követelményt kell megfelelően érvényesíteni a választási eljárás keretében született döntéseknél. Kiemelendő, hogy ezen eljárásokban a jogorvoslat nem csupán egy jogsérelem orvoslása, hanem politikai eszköz is lehet, az eljárás alatt eltelt idő,

⁶ Ve. 182. § (1) bekezdés

⁷ Ve. 197. §

⁸ Balogh Zsolt György: A bírósági határozatok közzétételének szabályozása Magyarországon Infokommunikáció és Jog 2013/2. szám

⁹ Kvk.II.37.606/2019/4.

annak hosszúsága értékelhető egyes politikai érdekek mentén. Ilyen például egy népszavazási kérdés elbírálása, amely a jogorvoslati eljárás ideje alatti politikai, társadalmi változások hatására okafogyottá válhat. A vasárnapi boltbezárás miatt kezdeményezett népszavazási eljárás ezt jól mutatja, amelyet a Kúria döntése¹⁰ foglal össze hitelesen.

A törvényi szabályozásban meghatározott alapvető követelményen túl¹¹ a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni. A Bszi. 166.§ (2) bekezdés a) pontja alapján a közzétett határozatban - ha törvény másként nem rendelkezik - nem kell törölni az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és - ha törvény kivételt nem tesz - az e minőségében eljáró személy családi és utónevét, illetve neveit (a továbbiakban együtt: nevét), továbbá beosztását, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt. A választások nyilvánossága egy fontos garanciális elem, így az anonimizálási szabály e körben ezen elvnek kell megfeleljen. A választási eljárásban hozott határozata keretében a közérthetőséghez hozzátartozik az indítványt tevő ismertetése, és az ítélettel érintett személyek, szervezetek tényszerű felsorolása. Az anonimizálás a választási eljárás során hozott döntéseknél a közbizalom ellen hat, a választók úgy értékelik, hogy valamilyen titkosításról van szó, nem pedig arról, hogy valamely személy adatvédelemének alkalmazásáról. Aki a választási eljárásban részt vesz, akár jelöltként, jelölő szervezetként, vagy a jogorvoslati eljárásban indítványozóként annak vállalnia kell nevét, mivel ehhez közérdek fűződik. Gondoljunk az időhúzó, a jogorvoslati jogot politikai eszközként használó indítványozókra, amely bátorítja a visszaélészerű joggyakorlást, a névtelenségbe burkolódzó magatartást.

A választási eljárás során a jogorvoslat fórumrendszere választási gyakorlattal rendelkező bírókat igényel, akik a közigazgatási

ügyszakban eljáró bírák közül kerülhetnek ki. Érdemes áttekinteni a közigazgatási bíróság helyzetét, annak alakulását. Ahhoz, hogy megérthessük azt a régi vitát, hogy hol helyezkedjen el a közigazgatási bíróság a magyar közjogi szervezetrendszerben érdemes áttekinteni sorsának alakulását és a vita háttérében meghúzódó érdekeket.

A közigazgatási bíróság szervezeti változásai

A közigazgatási bírák 1947. évben teljes ülésükön elfogadott teljesülési megállapodás alkotmánybírósági hatáskört¹² jelentett, mely szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Áf.) preambulumban rögzítésre került, hogy a köztársaság polgárai részére biztosítja az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait. A közigazgatási bírák teljes ülése szerint, minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész állam-berendezkedés céljaul tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Eszerint, az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. A Közigazgatási Bíróságtól 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vették el, majd az elfogadott teljesülési megállapodásban meghatározott alapjogi bíráskodás melletti önkéntes elkötelezettség miatt 52 év működés után megszüntették az elkülönül Közigazgatási Bíróság szervezetét. Egy füst alatt megszüntették a közigazgatási bíráskodást, kivonva az állami irányítást a bírói kontroll alól. Fontos kimondani azonban, hogy a közigazgatási bírák a teljesülési megállapodással hitet tettek a

¹⁰ Knk.IV.37.257/2016/7.

¹¹ Bszi. 166.§ (1) bekezdés

¹² Patyi András: Útközben, Alapkérdések a szervezeti-
leg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése
kapcsán ACTA HUMANA • 2019/1. 77–106.

jogállamiság mellett, és nem szolgálták ki, mint szervezet az állampárti visszaéléseket, szemben a rendes bírói szervezettel. A bírói szervezet kiszolgáltatta az állampárt kívánságait, vérbírái több száz ember halálát okozták. Ezek a törvényesített gyilkosságok, bebörtönzések, vagyonekzások az áldozatok számára hátrányosabb volt, mint a jogtalan kivégzés vagy fogságban tartás, hiszen a bíró ítélete legitimálta az állami önkényt, a közösség megvetése széleskörű volt.

Az 1956-os forradalomban és szabadságharcban részvételt megtorló ítéletek törvényi semmisségét igazolja a Kúria a semmisségi ügyek¹³ tárgyalásakor 30 évvel a rendszerváltás után. Az elmúlt időszakban 31 ügyben adott ki semmisségi igazolást a Kúria, amely azt jelenti, hogy 142 személyt ártatlanul ítélték el.¹⁴ 2019. október 22-én további két ügyben¹⁵, három érintett esetében hozott hasonló döntést. A Kúria a semmisségi igazolásokkal kapcsolatos ügyekben külön kihangsúlyozta, hogy az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorló elítéléseket a törvény nem ismeri el ítéletnek, a büntetőjognak ezekben az esetekben nem volt keresnivalója. Az eljárásokat el sem kellett volna kezdeni. Az eljárás nem az igazság felderítéséről és az igazság szolgáltatásáról, hanem a hatalom bosszújáról szólt. Ezt a megállapítást érdemes kiegészíteni az akkori bírák tevékeny közreműködésével. Azon megállapítás, mely szerint a semmis ítélet olyan, mintha azt meg sem hozták volna, nemcsak érzéketlen, de a jószándék mellett is cinikus és arrogáns, hiszen ezen döntések alapján ölték meg a mártírokat. A Kúria további gesztusa volt a Nagy Imre és társai ügyében hozott végzésében¹⁶ leírt értékítéletével, hogy az igazolásokkal a Kúria a múlttal szembenező, önvizsgálatot tartó utókor tiszteletét fejezi ki

a hősök iránt. Ez a felelősséget elmosó kenetteljes megjegyzés olyan paradoxont alkalmaz, mintha egy szervezet képes lenne önvizsgálatot tartani. Amit, ha képes lenne megtenni, akkor is bűnösségének beismerése és nem a hősök iránti tiszteletre vezetne. Egyértelműen ki kell mondani a bűnt elkövető bírák neveit és róluk kimondani, hogy nem voltak bírák, így ítéletet sem hozhattak, csak az önkényuralom parancsait írták alá. Ez a megoldás teszi lehetővé a fenti végzésben a jövő bírói nemzedékének megfogalmazott képletes üzenetet, hogy hivatásával mindenkor az igazságszolgáltatást teljesítse, abból ne engedjen, és eljárásában csak a törvényt alkalmazza, az igazságot keresse. Tehát a törvény alkalmazása során nem hagyhatja figyelmen kívül egy bíró az igazságszolgáltatást, mint legfőbb értéket. Felhagyva a jogszolgáltatást kihangsúlyozó jogászok bírói munkában értelmezhetetlen leegyszerűsítésével. Fenti végzés utolsó mondata teljesen eltér az 1956 utáni szégyenteljes ítélezések utólagos megítélésétől és a mai kornak szólnak, mely szerint a bírót hivatástudatában a politika, a jogtól távolodó eszmék vagy sikert, feltűnést ígérő divatok ne befolyásolják, de azt se feledjék, hogy Európán belül hol a helyük és melyik nemzet bírái. Ez a kijelentés már a mai bírósági belső szervezeti és személyi feszültségét, harcát hivatott értékelni, hiszen a megtorlásokat nem lehet divatnak nevezni. Azonban éles kritikát jelent a bírósági igazgatási rendszerről, amelyet legjobban huszonnégy bírósági elnök - ítélőtábla, törvényszék elnök, a Fővárosi Ítéltábla dr. Ribai Csilla kivételével - által aláírt ezen mondattal szöges ellentétben álló levél¹⁷ jellemez. Ennek a levélnek sincs a jelenkorban semmilyen következménye, helyette levették a bíróságok hivatalos internetes portáljáról. Mintha nem is lett volna, ahogy a megtorló ítéletek semmisségi

¹³ Az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni lezárással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvény és az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni lezárással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvénynek a semmisség igazolása iránti eljárás hatékonyabb működése érdekében szükséges módosításáról szóló 2016. évi LVI. törvény 2019/1.

¹⁴ Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/tovabbi-1956-utani-megtorlo-iteletek-torvenyi-semmissaget-igazolta-kuria>

¹⁵ Bs.699/2019., Bs.700/2019

¹⁶ Bs.III.1344/2016/10.

¹⁷ Forrás: <https://444.hu/2019/12/04/nyom-nelkul-eltunt-a-birosaghu-rol-a-hando-tundenek-irt-rettentokinos-koszonolevel>

eljárását értékeli a Kúria. A levél ismertetése helyett néhány kifejezés szerepeltetése többet mond mind maga a szöveg: aranykor (az elnök asszony megbízatási ideje), ...fejlődés hangjait visszhangozták az igazságszolgáltatás templomai, támogatásoddal ..., iránymutatásoddal..., nem lehetünk elég hálásak... Utoljára az 1950-es évek első felében, a totális diktatúra, személyi kultuszában használt fogalmak. A levelet valaki megírta, ezért fontos lenne tudni nemcsak személyét, akit a bíróság közelébe sem szabad engedni, hanem korát is, mert amennyiben egy fiatal követte el, akkor értelmezhető igazán, Nagy Imre kaposvári születésű mártír miniszterelnök semmisségi végzésében írt Kúria által megfogalmazott intelem. Amely csak akkor ér valamit, ha annak érvényt szerez a bírói kar. Ennek hiányában nincs okunk reménykedni, hogy nem lesz olyan bíró, aki újabb megtorló ítéleteket hozzon, anélkül, hogy a legcsekélyebb kétely gyötörné döntése jogszerűsége miatt.

A közigazgatás személyzetének legnagyobb problémáját a végzettség hiánya jelentette a háború után, nehezen volt ellenőrizhető, hogy ki milyen végzettséget szerzett a háborút megelőzően, illetve, aki megfelelő, magasabb képzettséget szerzett az eleve gyanússá vált az új rendszer szemében. A korábbi bírák és hivatalnokok lecserélése¹⁸ nem önmagában csak állásvesztést jelentett, hanem több esetben bebörtönzéshez, kitelepítéshez, vagyonelkobzáshoz, nyugellátás csökkentéshez vezetett.

A közigazgatási bíróság létrehozásának víziója

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. (a továbbiakban: KBT.) törvény céljaként a jog uralmának a közigazgatás minden területére kiterjedő biztosítása volt a törvény 2018. december 12. napján történt

elfogadásakor. A botrányos elfogadási körülmények¹⁹ a túlóra újra szabályozása miatt alakultak ki az Országgyűlés alsóházi termében, ahol nem az elnöki pulpitus elfoglalása, hanem a képviselői elektronikus szavazókártya hiányában is elfogadott szavazatok okoztak kétélyeket az új törvény társadalmi és szakmai elfogadottságának. Az Alaptörvény hetedik módosítása teremtette meg az elkülönült közigazgatási bíraskodás szervezeti kereteit és alapította meg az Országgyűlés kötelezettségét, hogy a közigazgatási bíraskodásról önálló törvényt alkosson. Az Európai Unió tagállamainak többségében a közigazgatási bírósági szervezet elkülönül a rendes bírósági szervezettől és az 1897 – 1949 között Magyarországon is elkülönült a rendes és a közigazgatási bírósági rendszer. A közigazgatási bíraskodás elkülönülését már az 2011. évi igazságszolgáltatási reform is alapul vette, amikor nem önálló jogi személyiséggel rendelkező, járásbíró-sági jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságokat hozott létre.

A bírósági szervezet átalakításának konfliktusai, amelyben értelmezni kell a választási jogorvoslatot

Magyarország Alaptörvényének 2018. június 28. napján elfogadott hetedik módosítása (a továbbiakban: Atm7.) teremtette meg az elkülönült közigazgatási bíraskodás szervezeti alapjait, a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróság felállításáról is rendelkezett. Az alaptörvény-módosítás rendelkezett a bírósági jogértelmezésről is, mely szerint a bíróságoknak a jogértelmezés során a jogszabály célját elsősorban a jogszabály preambulumából és az indokolásból kell meghatározniuk. Az Atm7. szabályozása szerint a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben

¹⁸ Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 5.000/1946. (V. 19.) ME rendelet, az igazságügyi hatóságok létszámcsökkentése és az antidemokratikus elemektől való megtisztításáról szóló 18.667/1946. IM rendelet 2019/1.

¹⁹ Forrás: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20181212/botranynos-korulmenyek-kozott-szavaztak-meg-az-uj-kulonbirosagi-rendszert-307609>

meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, míg a rendes bírósági szervezeté a Kúria marad. A két legfelső bírói fórum biztosítja a jogalkalmazás egységességét. Az Atm7. rendelkezése alapján indokolt a rendes és közigazgatási bíróságok igazgatásának az elválasztása. Ezen rendelkezésnek, illetve koncepcionális elképzelésnek később jelentősége lett, amikor hatékony ellenérvként szolgált költségvetési kihatása miatt, mely szerint felesleges forrásigényként jelentkezik az Alkotmánybíróság Hivatala és az Országos Bírósági Hivatal mellett egy új, harmadik bírósági igazgatási szerv létrehozása. Ezen finansziális érv mellett szólt, hogy egy szervezeti rendszer felállítását nem lehet érvként használni személyi probléma megoldására, amely az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a legfőbb - bírák által választott - ellenőrző testület, az Országos Bírósági Tanács között zajlott. A konfliktus végül odavezetett, hogy az Országos Bírósági Tanács kezdeményezte²⁰ az Országos Bírósági Hivatal elnökének elmozdítását. Az Országos Bírósági Tanács hatásköre a rendes bíróságokat érintő központi bírósági igazgatás felügyelete, azonban a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jelzés megtételén kívül egyetlen eszköze a tisztségtől való megfosztás indítványozása, ettől eltérő eszköze az igazságszolgáltatás törvényes működésének helyreállítására nincs. Az Országos Bírósági Tanács megállapította, hogy nem tudta megfelelően ellátni az Alaptörvényben írt felügyeleti feladatát, az Országos Bírósági Hivatal elnöke egyes feladatköreit jogállami kontroll nélkül, a vizsgálatok és többszöri felhívás ellenére is rendeltetésükkel ellentétesen gyakorolta, egyes intézkedéseivel sértette az állampolgárok törvényes bíróhoz való jogát. A méltatlanság megállapításának alapjaként rögzítésre került, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a kontrollált hatalomgyakorlás és a közjogi szereplők között a jogállamban megkövetelt alapvető együttműködési kötelezettség elvét megfogalmazó jogalkotói szándékkal szembe helyezkedve számos

intézkedésével és mulasztásával igazolta, hogy tudatosan kívánta elkerülni tevékenysége ellenőrzését, és próbálta megakadályozni az Országos Bírósági Tanács felügyeleti tevékenységét. Az Országos Bírósági Tanács a méltatlanság értékelésekor a kialakult bírói gyakorlatra²¹ hivatkozva azt állapította meg, hogy dr. Handó Tünde magatartása és mulasztásai, a bírósági igazgatásban kizárólagos, kontroll nélküli hatalomra törekvése miatt tiszttségére méltatlanná vált, így tiszttségétől való megfosztásának indítványozása ezen okból is indokolt.

A konfliktus végül odavezetett, hogy az Országos Bírósági Tanács kezdeményezte²² az elnök elmozdítását, azonban az Országgyűlés a Bszi. 70. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva dr. Handó Tündét az Országos Bírósági Hivatal elnökét elnöki tiszttségétől nem fosztotta meg.²³ Az Országgyűlés pár hónap múlva az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése alapján dr. Handó Tündét az Alkotmánybíróság tagjává 2020. január 1-jei hatállyal megválasztotta,²⁴ sőt, a konfliktus súlyossága miatt külön rendelkezett a dr. Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke lemondási idejéről²⁵, mely szerint az Országgyűlés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 71. § (2) bekezdésére figyelemmel megállapította, hogy dr. Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke lemondási ideje 2019. november 30. napján ér véget. A közigazgatási bíróság sorsát nem csak egy személyi konfliktus befolyásolta, amelyet a döntéshozó személycserével kívánt megoldani, de a szervezeti szabályozás hiányosságából fakadó konfliktusra nem adott választ. Jelenleg tehát személyi garancia áll csak rendelkezésre dr. Senyei György Barna, új, kilenc évre kinevezett Országos Bírósági Hivatal elnöke részéről. Ez azonban egy minisztériumhoz hasonlóan működő központi hivatal esetében elfogadhatatlan. A hiányosság alapja, hogy közigazgatási vezetői gyakorlattal rendelkező felsővezető nem dolgozik az Országos Bírósági

²⁰ S/6247. számú indítvány

²¹ EBH2018.M.2., 31 /2016. számú munkaügyi elvi határozat

²² S/6247. számú indítvány Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/06247/06247.pdf> 2019/1.

²³ Az Országos Bírósági Hivatal elnöke megbízatásával kapcsolatos indítványról szóló 17/2019. (VI. 12.) OGY határozat

²⁴ 33/2019. (XI. 5.) OGY határozat

²⁵ 42/2019. (XI. 19.) OGY határozat

Hivatalban. A 2012. év előtti szervezeti rendszerben az Országos Ítélezési Tanács hivatalt vezetője közigazgatási szakember volt, aki pótolta azt a szakmai tudást, amivel egy bíró nem rendelkezhet, ha nem vezetett korábban közigazgatási szervezetet. A tárgyalóteremben a bírói attitűd nem azonosítható a közigazgatási szerv vezetői munkával, az előbbinél a kompromisszum keresés nem, az utóbbinál pedig kiemelt szerepet kap. Az Országos Bírói Hivatal alapvető szervezeti problémája a feladatok delegálásának hiánya, amely az elnököt teljesen felőröli. Kézi vezérlés ezen a szinten károszt eredményez, a vezetés önmagáért létezik. A heti jelentések értelmetlen rendszere, heti egy napot vesz igénybe és a jelentések uralmát jelenti, amely egyre jobban elrugaszkodik a valós állapottól az elvárások megfelelésének irányába. A felelősség delegálás alapja a hozzáértés, berendelt titkárokkal kialakított kabinettel ez nem megy, akiket egy cél vezérel minél előbb bíróvá válni. Persze az lesz, csak a bírói munkához szükséges gyakorlat hiányában. Miért alakult ki ez a rendszer? Azért, mert az Országos Bírói Hivatal nem tudott versenyképes béreket adni a fővárosi közigazgatási vezetői gyakorlattal rendelkezőknek, így maradt a belső erőforrás. Ez tévedés és drága megoldás hosszú távon. A bíróvá válás függetlenséget erősítő szakmai munkája helyett a kapcsolatokkal rendelkező, alárendeltként jól funkcionáló magatartást erősíti. A bírák berendelése is csak szűk körben a bírói munkához szorosan kapcsolódó feladatok esetén lehetőség, de igazgatási, szakmai területeken bírókat alkalmazni pazarló és alacsony hatékonyságú. Egy informatikát szerető bíró nem képes versenyezni egy informatikai rendszergazdával, egy munkaügyi bírónak semmi keresnivalója a személyzeti munkában, perképviselőként eljárni pedig teljesen nonszensz. A bíró legyen bíró, azért tanult, képezte magát. Másra használni a tudását vétek. Az Országos Bírói Hivatalban dolgozni és mellette ítélezni pedig több mint aggályos, mind szakmailag, mind etikaiilag. Itt a motiváció a több pénz, magasabb szintű bíróságra bejutni, vagy vezető pályázaton előnyt szerezni. Kegyenc rendszerhez vezet ez a torzulás. Huszonnégy bírói vezető

Budapestre váratlanul felrendelve egy értekezletre, majd az Országos Bírói Hivatalban megírt búcsúlevelet aláíratni velük, amely miatt az egész bírói kar szégyenkezik, az ország pedig kiröhög csak egy tünet, amelyről felismerhető a betegség. Kezelése, hogy leplezik, eltüntetik még nem orvosolja betegséget. A korábbi igazgatási csúcsvezetőt személyi kultusz legszélsőségesebb módján méltatni, rajongást kifejezni a levél írójának szégyene. Az azt aláíró bírói vezetők Szolgálati Bírói Hivatal elnöki állítását nem lehet elkerülni, súlyos következmények nélkül. A legnagyobb probléma, hogy a magukat bírónak mondó igazgatási vezetőkben fel sem merült, hogy lemondjanak elnöki megbízatásukról, amelyet követően bírói hivatásuknak élhettek volna. Ennek hiánya azonban megkérdőjelezi, hogy ítélezési munkát végezhetnek-e a jövőben. A bírák integritási szabályzata²⁶ nagy feszültséget okozott, de arra már kevés figyelem irányult, hogy rendszer szinten, különböző projektek célfeladatain keresztül sérül legjobban a bírói függetlenség. Ennek áttekintése nélkül jelentős információ hiányzik a vezetéshez, különösen a források felhasználásának szabálytalansági eljárásaira való felkészülésében. Összeségében az ítélezési munka és az igazgatási munka elválasztása nélkül érdemi változás nem valósulhat meg. Az intézményes garanciák nélküli személyes garancia eshetőleges és nagy valószínűséggel sikertelenséghez vezet. Az előző időszak megítélése is ezen alapul, amely indokoltá teszi a szervezet nevének megváltoztatását is Bírói Hivatalra. Jellezve, hogy az igazgatási szerv a bírák érdekeit hivatott szolgálni.

A másik személy kérdés, amely befolyásolta a közigazgatási bíróságok felállításának sorsát az prof. dr. Patyi András a Nemzeti Választási Bizottság, az Államreform Bizottság elnökének, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorának helyzetében bekövetkezett változás. A pozíciók sokasága jelzi, azt a megkülönböztetett bizalmat, amelyet a kormányzó többség részéről élvezett. Ez lehetővé tette az Alaptörvény hetedik módosításának, és az abból következő jogszabályok elfogadását. Ez a munka jogtörténeti jelenségű. Senkinek sem

²⁶ 6/2016 (V.31.) OBH utasítás az integritási szabályzatról
2019/1.

sikerült a bírói hivatásrendet ilyen mértékben megváltoztató elfogadott jogszabályokat kidolgozni. Fontos a későbbiekben, hogy ez a bírósági szervezeten kívül került kialakításra, annak folyamatos, hol nyílt, hol háttérben meghúzódó ellenállása mellett. Prof. dr. Patyi András személye miatt még a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) kinevezési szabályát is módosították²⁷ egyéni képviselői módosítói indítványra, amely módszer túl azon, hogy nem elegáns, a bírói függetlenségbe vetett hitet rombolja, persze ez csak szűk kört érint, akik átlátják ezt a rendszert és van érzékük hozzá, sőt értékrendjük része a jogállamba való hit. A Bjt. 23. § (1) bekezdése szerint a bíró kinevezése - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - első alkalommal (első bírói kinevezés) három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján, ha a bíró szolgálati viszonya a 90. § g) vagy n) pontja alapján szűnt meg, és az ott megjelölt megbízatása megszűnését követő 30 napon belül kéri bíróvá történő ismételt kinevezését, őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül a köztársasági elnök - az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára - a megszűnést megelőző kinevezésének megfelelően határozott vagy határozatlan időre bíróvá kinevezi. A bírót az Országos Bírósági Hivatal elnöke tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben pályázat nélkül tanácselnöki munkakörbe osztja be, illetve nevezi ki. A bírót a bírói szolgálati jogviszonya megszűnését megelőző utolsó tényleges bírói álláshelye szerinti vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti bíróságra tényleges bírói álláshelyre kell beosztani. A bíró más szolgálati helyre a hozzájárulásával osztható be. A 90. § g) és n) pontjában megjelölt jogviszonyban eltöltött időt szolgálati időként kell figyelembe venni. A Bjt. 90. § n) pontja alapján a bírót fel kell menteni, ha állami felsőoktatási intézmény rektorává vagy költségvetési szervként működő kutatóközpont vagy

kutatóintézet vezetőjévé nevezik ki. Ez az utaló szabállyal megvalósított törvénymódosítás a Nemzeti Közszerzői Egyetem rektorának, kinevezését és kedvező bérbesorolását jelentette a Kúrián, lemondva minden posztjáról felkészülve a Közigazgatási Felsőbíróság elnöki kinevezésére, amely 2019 nyár elejére volt prognosztizálva. Azonban a bizalom megtörni látszott, amikor a kormányfő közösségi oldalán közzétételre került az a videó, amely az addigi szakmai karriert lerombolta. A Nemzeti Választási Bizottság elnöke, - amely a legfőbb választások tisztaságáért felelős választott bizottság - Nagyon sajnálom miniszterelnök úr - kijelentésével, a testület jogerős²⁸ döntéséért, a választási szervek függetlenségébe vetett hitet rendítette meg. Ebben a videóban²⁹ látszik miért fontos a megfelelő összeférhetetlenségi szabály és a választási szervek döntéshozóinak függetlensége. Az elnöki poszt várományos, a bírság bajnok megnevezést kapta a kormányfőtől, amely túl azon, hogy udvariatlan és szabados megnevezés, alárendelti minőséget jelölt. A másik a választásokhoz kapcsolódó döntés az egész bírói karra vonatkozó negatív megítélésre vezetett a kormányfő részéről, amikor a 2018. évi választások eredményének megállapítása során egy megítélésében egyszerű, kérdésszerű szövegű döntés kapcsán a kormányfő úgy értékelte³⁰, hogy a Kúria döntésével³¹ elvett egy mandátumot a kormánypárttól, ezzel a Kúria egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba. Majd lekicsinylő megjegyzést tett, mely szerint a Kúria intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához. A levélben szavazás eredményét a Nemzeti Választási Bizottság 825/2018. számú határozatával állapította meg, amelyet a Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozatával hagyott helyben. Az Alkotmánybíróság a Kúria fenti végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt IV/758/2018. AB végzésével visszautasította. Az

²⁷ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló 2018. évi XXXV. törvény

²⁸ Nemzeti Választási Bizottság 605/2018. számú határozata

²⁹ Forrás: https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/13/orban_szova_tette_az_nv_b_elnokenek_hogy_345_ezerre_megbuntette_a_kampanyban/

³⁰ Forrás: https://www.magyarhirlap.hu/belfold/Orban_A_Kuria_egyertelmuen_beavatkozott_a_valasztasokba

³¹ Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozata

Alkotmánybíróság e végzésének indokolásában a levélszavazás eredményének megítélésére kiható megállapítást tett, amelyben rögzítette, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés a Ve. -ben, amely akár a kiküldött választboríték vagy a biztonsági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. Továbbá nem szerepel a Ve. -ben olyan jogi korlátozás, amit a Kúria végzése³² a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján levezetett, és ennek alapján a Nemzeti Választási Bizottság határozatát³³ helybenhagyó döntést hozott, amely a más borítékban küldött szavazatokat arra hivatkozva nyilvánította érvénytelenné, hogy az ilyen borítéknál a sérülés hiánya nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapvető jog gyakorlását korlátozó előírást kifejezett törvényi szabály hiánya esetén nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni, mert ez az alap-jogkorlátozás szükségességéről szóló állásfoglalás lenne, ami a törvényhozásra tartozik. Az Alkotmánybíróság kifejezetten ténykérdésnek tekintette azt a körülményt, mely szerint a Nemzeti Választási Iroda csak a biztonsági csík sértetlensége esetén tudta kijelenteni, hogy a borítékokat nem nyitották fel, következésképpen ezáltal tudta a 825/2018. Nemzeti Választási Bizottság határozat melléklete szerinti 225 025 szavazólapot kétséget kizáróan érvényesnek tekinteni. A Nemzeti Választási Bizottság eljárása és a Kúria jogorvoslati eljárása során sem lehetett kizárólag jogszerűségi kérdéssé átalakítani, és ilyenként felülvizsgálni. Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság szerint a Nemzeti Választási Bizottság jogorvoslattal egyébként nem támadott 695/2018. számú határozata, amely kifogás tárgyában úgy foglalt állást, hogy nem lehet zártnak minősíteni azt a szavazási iratot, amelynek választborítékját annak biztonsági csíkján található jelzés alapján a lezárást követően felnyitották, majd újból lezárták. Az Alkotmánybíróság szerint mindennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság a Kúria végzésének a kifogást tévesen részben

jogkérdésként elbíráló részére nem lehet figyelemmel, ha a kifogás valójában kizárólag a ténykérdésre irányul, alkotmányjogi panasz ténykérdésre nem alapítható és ez a korlát a választási ügyekben sem léphető át.

A bírósági szervezetrendszer átalakításának átrendeződése

A két személyhez kapcsolódó események befolyással bírhattak a közigazgatási bíróság sorsát illetően, de annak határozatlan időre való elhalasztásának bejelentésére az Európai Parlamenti választást követő napokban tartott kormányülésen³⁴ került sor, mivel az európai választások eredménye nagyobb kompromisszum készségeit igényelt a kormánytól. Az ellenzéki pártok a miniszter szerepe miatt a közigazgatási bírók kiválasztása miatt eleve elutasították a törvényt. Bár az akkori igazságügyi miniszterrel szemben nem fogalmazódott meg olyan kritika, mint az akkor hivatalba lévő Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírói karban feszültséget okozó kinevezési gyakorlata. A 2018. december 12. napján elfogadott a közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvény alkalmazása, amelyek az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet létrejöttéhez - 2020. január 1. - nélkülözhetetlen szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat tartalmaztak, a kormány 2019. május 29-i ülésén elfogadott halasztási javaslattal megakadt. A kormány indokolása szerint, annak érdekében, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását, a kormány a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűléshez. Öt hónappal később a kormány úgy döntött³⁵, hogy nem vezeti be a

³² Kvk.III.37.503/2018/6. számú végzés

³³ Nemzeti Választási Bizottság 825/2018. számú határozata

³⁴ <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-kormay-elhalasztja-a-kozigazgatasi-birosagokrol-szolo-torveny-hatalybalepeset>

³⁵ <https://hu.euronews.com/2019/10/31/a-kormany-vegleg-elallt-a-kozigazgatasi-birosagok-tervetol>

szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Komoly szakmai vitát követően a kormány úgy döntött, hogy a bíróságot meg kell óvni a felesleges vitáktól, ezért megtartja az egységes bírósági rendszert, nem lesz önálló közigazgatási bírósági szervezet. A Közigazgatási Törvényszékek eredeti koncepciója egy év alatt az elfogatott hetedik Alaptörvény és a közigazgatási bíróságokról szóló törvénnyel együtt bő egy év alatt elbukott, amely valóban jogtörténeti jelentőségű. Emellett jelentős költségekkel, felesleges munkával és egzisztenciális kiszolgáltatottsággal járt számos szakember számára. A sors fintorra, hogy a nyolcadik Alaptörvény módosítását az ellenzéki képviselők terjesztették be, amit a kormánypárti többség megszavazott. Ennek értelmében a 2019. december 12. napján – egy évvel napra pontosan a közigazgatási bíróságokról szóló törvény botrányos elfogadása után - az Országgyűlés a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert nem vezette be, és az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző állapottal megegyező tartalmú módosítását fogadta el. Ennek értelmében törlésre kerültek az önálló közigazgatási bírászkodásról szóló részek, ugyanakkor nem került vissza a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló korábbi alaptörvényi rendelkezés.

Közigazgatási bíróságok 2020

Az önálló közigazgatási bíróság reform másfél éves indulása és elbukása, a rendes bíróságon belül egy régi kérdés eldöntését eredményezte a közigazgatási és munkaügyi ügyszak külön választását. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: KB. saláta tv.) 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapon vált teljessé. A rendkívüli ülésre azért volt szükség, mert december 10-i ülésnapon a zárószavazásoknál, a bírói bérre vonatkozó,

egy képviselői indítványként benyújtott módosító javaslat kétharmadot igénylő részének megszavazásakor kormánypárti képviselők nemmel szavaztak, így a teljes összegző módosító csomagról szavazásnál már csak tartózkodtak, míg az eredetileg benyújtott kormányjavaslat átment az Országgyűlésen. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek³⁶ 2019. december 10-ei ülésnapján elfogadott - KB. saláta tv. szövegét szavazási hiba miatt – törvényt. Most nem kívánok kitérni az Alkotmánybíróság által megfogalmazott véleményre a saláta törvény problémáira³⁷, mert ez a példa jól mutatja, hogy a köztársasági elnök egy alkalommal megfontolásra visszaküldése nem az országgyűlési szavazási hibák reparálására szolgál. Mivel az arra vonatkozik³⁸, ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem fordult az Alkotmánybírósághoz. Ebben az esetben van joga a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldeni az Országgyűlésnek. Ilyenkor az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés, így a 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapján fogadta el a törvényt, amely szerint a jogorvoslati rendszer hatékonysága csak úgy biztosítható, ha a közigazgatási perek fórumrendszere egyszerű és átlátható. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok elsőfokon, a Fővárosi Törvényszék első és másodfokon, a Kúria másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első és végső fokon járt el a KB. saláta tv. elfogadásáig. Meghatározott választási ügyekben a járásbíróságok, valamint az ítéletáblák jártak el első és végső fokon. A KB. saláta tv. célja, hogy a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első- és végső fokon pedig a Kúria eljárásával jöjjön létre a közigazgatási bírászkodás a rendes bíróságokon belül. Ezzel megszünteti a

³⁶ <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny191217.pdf/11456799-92ac-371e-d574-58a3107737f2?t=1576748473400>
2019/1.

³⁷ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, 4/2006. (II. 15.) AB határozat

³⁸ Magyarország Alaptörvénye Állam, 6. cikk

közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, és létrehozza a járásbíróság törvénykezési helyét, mint a járásbíróság szervezeti egységét.

Mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnnek. A közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban korábban eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű nyolc törvényszék, másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el.

A KB. saláta tv. a Bszi. és a Bjt. módosításával lehetővé teszi, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a közigazgatási ügyekben eljáró bírót - közigazgatási tapasztalatainak bővítése, illetve bírói tapasztalatainak a közigazgatásban történő kamatoztatása érdekében - meghatározott közigazgatási szervekhez vagy alkotmányos intézményekhez beosztassa. Ezt nem csupán lehetőségként érdemes szabályozni, de azon bíróknak, akiknek semmilyen közigazgatási gyakorlatuk nincs a referádájukhoz tartozó területen indokolt, hogy legalább egy éves gyakorlatot szerezzenek, amely a képzésnek egyik leghatékonyabb formája. Különösen igaz ez a választási, népszavazási ügyekben eljáró bírákra.

A KB. saláta tv. lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság tagjai megválasztásuk esetén ne veszítsék el korábbi bírói tisztségüket, a korábban nem bíróként működő alkotmánybírók pedig bírói kinevezést kapjanak. Ennek indoka a jogalkotó részéről, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetése óta az Alkotmánybíróság egyes eljárásai a gyakorlatban kifejezetten jogorvoslati jelleget öltöttek. Igaz, hogy ez az eljárás a döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, azonban az alkotmánybíróság bírósági ítéleteket vizsgál felül, amely lényegében bírói munka. Az Alkotmánybíróság tagjai nem választhatóak újra³⁹, így felsőbbbírói szintű tapasztalatukat megbízatásuk megszűnését követően bíróként alkalmazhatják. Az

Alkotmánybíróság tagja megbízatásának ideje alatt a bírói szolgálati viszony szünetel, amely garantálja a bíróságok függetlenségét, hiszen az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés választja és túl a szakmai követelményeken a parlamenti többség akaratát fejezi ki. Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy, aki a megválasztását megelőzően nem volt bíró, kérheti a köztársasági elnöktől bíróvá történő kinevezését, ha megfelel a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek. A bírák, ügyészek és közjegyzők kinevezésének feltétele az azonos szabályok szerint elvégzett pályáalkalmassági vizsgálat, azon alkotmánybíró számára, aki hivatalba lépéséig határozatlan időre kinevezett bíró, ügyész vagy közjegyző volt, nem szükséges a pályáalkalmassági vizsgálat elvégzése. Ez a szabályozás nem veszi figyelembe, hogy életkoruk alapján előfordulhat, hogy volt bíró, ügyész vagy közjegyző kinevezésekor még nem kellett a ma alkalmazott szigorú pályáalkalmassági vizsgálaton átesnie, számukra kötelezővé kell tenni e vizsgálatot garanciális szempontból.

A szünetelést követően a bírót a Kúria elnöke a Kúriára osztja be, amely szabályozás azt jelenti, hogy a parlamenti többség által választott alkotmánybírák a Kúrián folytathatják munkájukat, akkor is, ha nem töltik ki mandátumukat. Ez lehetőséget biztosít a törvényhozásnak, hogy a Kúriai tanácsokban ítélkező bírákat juttasson a számára szükséges mértékben, amely komoly kritikákat okozhat az európai szinten.

A Bjt. hatályos rendelkezései nem szabályozzák a bírói pályázatot elutasító döntéssel szembeni jogorvoslatot, amit a Javaslat szerinti módosítás pótol, és lehetővé teszi, hogy a pályázó három napon belül a szolgálati bíróság előtt kifogásolja a döntést. A szolgálati bíróság a kifogást, annak előterjesztését követő nyolc napon belül elbírálja, és döntését nyomban közli a pályázóval és a bíróság elnökével. Ha a szolgálati bíróság a kérelemnek helyt ad, úgy az elutasító döntést hatályon kívül helyezi. A szolgálati bíróság döntésével szemben

³⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdés 2019/1.

további jogorvoslatnak nincs helye. A módosítás értelmében a Bjt. 172. § (2) bekezdése módosításának hatályba lépésétől számított 6 hónapon belül a bírák ismételt besorolására kerül sor azzal, hogy az új besorolás alapján járó illetmény visszamenőleg, e rendelkezés hatályba lépésétől illetné meg a bírót. A módosítás alanyi jogot állapít meg a jogszabály által jogi szakvizsgáláshoz kötött, továbbá a jogszabály felhatalmazása alapján a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabályzata által jogi szakvizsgáláshoz kötött egyéb jogviszonyban vagy tevékenységgel eltöltött idő szolgálati időbe történő beszámítására. A felülvizsgálatra hivatalból kerül sor, amelynek eredményeképpen az érintett bírák kinevezési okiratának módosítására és a jogosultságot megalapozó tények alapján történő újra-besorolására kerül sor. Ez a szabály fontos garanciális elem, amely a bírói függetlenség egyik pillére, mivel a közigazgatásból a bírói hivatásrendbe kerülő szakemberek szolgálati idejét kiszámíthatatlanul egyedi mérlegeléssel az Országos Bírói Hivatal elnöke határozott meg. A kiszámíthatatlanságra példa, hogy minden szabályozás nélkül a Fővárosi Törvényszékre beosztott bírák esetében 2015-ig a jogi szakvizsgáláshoz kötött munkakörben töltött teljes időt elismerte a bírói jogviszony meghatározásakor. Míg azt követően a Közigazgatási Bíróságok felállításához kinevezett bírónál 2018-ban a jogi szakvizsgáláshoz kötött munkakörben töltött idő felét ismerte el. Sőt Ő határozta meg egyszemélyben, hogy mit ismer el a jogi szakvizsgáláshoz kötött munkakörnek. Döntése ellen lehet a kinevezést követő 15 napon belül pert indítani, azonban több bíróság úgy döntött, hogy nincs perbeli jogképessége, ezért a döntési jogkörrel nem rendelkező munkáltató perelhető. Esetemben 21 év jogi szakvizsgáláshoz kötött munkakörben eltöltött időből 8 évet ismert el, a per másfél év után sem jutott el az érdemi ellenkérelem benyújtásáig. Így a közigazgatási bírák fizetésében jelentős különbség volt az új szabályozásig, amely 2020. január 1. napjáig visszamenőlegesen rendezte az új besorolást,

elismerve az eddigi vállalhatatlan, indokolatlan hátrányt okozó szabályozást.

A saláta szabályozás fontos a szervezeti átalakításon túlmutató szabályozást tartalmaz, mely szerint a bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni. E rendelkezés nem sértheti az ítélkező bírók, tanácsok függetlenségét. Ezért a KB. saláta tv. lehetővé teszi az eltérést a Kúria jogértelmezésétől, ha az az ügy körülményei vagy az Alaptörvénnyel való összhang érdekében az szükséges. Az eltérést az eljáró bíró, illetve tanács köteles külön indokolni. Az eltérés megalapozottságának vitatását lehetővé teszi a felek számára.

A KB. saláta tv. igazi saláta jellegét határozza meg azon rendelkezések hatályon kívül helyezése⁴⁰, amely szerint az Alkotmánybíróság és a Kúria elnöke a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló jogszabályban foglaltak szerint személyvédelemre jogosult. Az Alkotmánybíróság és a Kúria jelenlegi elnökét a megbízatása lejártáig még megilleti a személyi védelem, ezért a hatályon kívül helyező rendelkezést az 2020. január 1. napját követő első alkalommal történő választást követően kell alkalmazni. A személyi védelem eddigi is indokolatlan volt, bíróságok ez idő alatt is komoly forráshiánnyal küzdöttek.

A választási ügyek a bírósági fórumrendszerben szükséges változások

A közigazgatási ügyszak szabályozásának változásait nyomon követve lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a választási ügyek tárgyalása hol, milyen szinten történhet ideálisan. A Közigazgatási Bíróság 1947. évi teljesülési megállapodásától fogva napjainkig a közigazgatás bírói kontrollja éles vitákat vet fel. A diktatúra idején megszűnő, majd szűkkörben az állami, lényegi döntésekkel szembeni magán- és közérdek bírói védelem jelzi a mindenkori állam demokrácia szintjét vagy annak hiányát. A demokrácia szintjét ma is jelzi, hogy az állam milyen szabályozás

⁴⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 19. § (2) bekezdése 2019/1.

mellett, milyen garanciák mentén biztosítja döntései felett a bírói kontrollt. A bírói függetlenség biztosítása, a bírói kinevezésektől az automatizmust tartalmazó szignálásig a valóban működő kontrollt szolgálja, ennek hiányában csak formális felülvizsgálatról beszélhetünk.

A választási jogorvoslatoknál talán a leghangsúlyosabban kell érvényesülnie a valódi bírói felülvizsgálatnak, annak hiánya vagy teljességének hiánya a demokratikus működést alapjaiban kérdőjelezi meg. A választási, népszavazási ügyekben folyó ítélezés a Kúria következetes és egységes gyakorlata alapján a legfontosabb garancia, azonban az alsóbb bíróságokon is szükséges a szakmai munka maradéktalan biztosítása, amelyre csak intézményes garanciák nyújthatnak biztosítékot.

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kbm.tv) 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapon került elfogadásra, melynek célja, hogy a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első- és végső fokon pedig a Kúria eljárásával jöjjön létre a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságokon belül. A választási jogorvoslat átalakítása ezt a struktúrát kell kövesse. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező ítélotáblák⁴¹ hatáskörét a közigazgatási törvényszékekhez lehet telepíteni. A hatáskörtelepítés mellett a bírák referádájának meghatározásakor a törvényszékeken választási gyakorlattal rendelkező - korábban választási irodán dolgozó közigazgatási szakemberek – bírák kiválasztása indokolt, hogy a Kúria választási-, népszavazási ügyekben eljáró

tanácsaihoz hasonlóan, a törvényszéken is megvalósuljon a töretlen és következetes joggyakorlat. Ezzel biztosítva a rendkívül rövid jogorvoslati határidők mellett a megalapozott, a választásokban részt vevő jelölő szervezetek és jelöltek számára megnyugtató döntések meghozatalát. A választási jogorvoslati eljárásban eljáró tanácsok referádájához jól illeszthetők az önkormányzati határozatok bírósági felülvizsgálata. Továbbá a Kúria önkormányzati tanácsának tehermentesítése érdekében, az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában is szerepet vállalhatnak vagy teljeskörűen vagy a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításában.

A Kúria⁴² több döntése is hivatkozik az egyik korábbi döntés elvi tartalmára,⁴³ amely a választási eredmény elleni jogorvoslat további speciális jellegét határozza meg az egyéb választási jogorvoslatokhoz képest. E szerint a törvényszékek pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket. Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámolás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni. A gyakorlatban ez a közvetett ismeretre alapozott valószínűsítés a szavazatszámoló bizottság tagja által tett írásbeli nyilatkozattal vagy a rendkívüli események jegyzőkönyvének csatolásával valósulhat meg eredményesen. Ezen sajátosság figyelembevételével érdemes vizsgálni a közigazgatási törvényszékek hatáskörtelepítését, mivel a rövid jogorvoslati határidők mellett nem csupán írásos, hanem személyes meghallgatásra is sor kerülhet a választási bizottsági

⁴¹ Ve.229.§ (1) bekezdés

⁴² BH2015. 24. Választási ügyben a Kúria az eljárás sommás jellege miatt csak korlátozott eszközökkel és szűk körben tud bizonyítást felvenni. Alapvetően - és érdemi elbírálás esetén - csak a kérelmező által csatolt bizonyítékokat tudja értékelni. Az NVB érdemi 2019/1.

vizsgálat nélkül elutasító tartalmú határozatának megalapozottsága esetén érdemi felülvizsgálatra nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. törvény 224. §, 231. § (1) és (4) bekezdése].

⁴³ Kúria Kvk. 37.500/2014/6.

tagok körében. Különösen, ha eltérő nyilatkozatok állnak rendelkezésre. Ezen személyes meghallgatási eljárás külön eljárási szabály alkotását követeli meg, alapul véve a tanú meghallgatására vonatkozó szabályokat. A megalapozott, a választás eredményét jogerősen lezáró bírói döntéshez e szabályozás megalakítása alapvető.

Az ideális választási jogorvoslati fórumrendszerhez szükséges garanciális szabály a helyi választási iroda vezetője 2013. előtti kinevezési gyakorlatának visszaállítása, amely a rendszerváltástól a Közgyűlés hatásköre volt. Ezen túlmenően a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjainak kiválasztását az Országgyűlés helyett a Kúriához érdemes telepíteni, szigorú képesítési követelmények meghatározása mellett. A Kúria közigazgatási kollégiumának javaslata alapján a Köztársasági

elnök nevezhetné ki a választott tagokat. Ennek alapvető indoka a többletkompenzáció miatt kialakult kétharmados parlamenti többség állandósulása, valamint a Nemzeti Választási Bizottság kiemelt szerepe a jogorvoslati rendszerben. Az Országgyűlés frakcióit alakító pártok a Nemzeti Választási Bizottság delegált tagjainak megbízására változatlanul jogosultak maradnak.

Összegezve a választási eljárás jogorvoslati rendszerének igazítása a közigazgatási bíráskodás fórumrendszeréhez a szakmai döntéshozatalhoz okszerű. Ehhez társulnia kell a bírói felülvizsgálatot megelőző választási szervek tagjainak független döntéshozatalát szolgáló garanciális szabályok megalkotásának, illetve a korábbi szabályozás helyreállításának a jegyző kinevezése esetében.