



Országgyűlési képviselő

Iromány száma: **T/5241/12.**

Benyújtás dátuma: **2019-03-21 14:53**

Parlex azonosító: **PG1348NN0001**

Címzett: **Kövér László, az Országgyűlés elnöke**

Benyújtó: **Dr. Varga László (MSZP)**

Jogszabályi hivatkozás: **Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014 (II. 24.) OGY határozat 40. § (1) bekezdés**

Törvényjavaslat címe: **A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról**

A módosító javaslatot tárgyaló bizottság: **Igazságügyi bizottság**

### Módosító javaslat <sup>1</sup>

Módosítópont sorszáma: **1.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **4. § (1) bekezdés - Kbtv. 28. § (1) bekezdés nyitó szövegrész**

Módosítás jellege: **módosítás**

„(1) Az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, **[tíz]nyolc** tagjából”

Módosítópont sorszáma: **2.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **4. § (1) bekezdés - Kbtv. 28. § (1) bekezdés b) pont ba) alpont**

Módosítás jellege: **elhagyás**

„(1) Az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, tíz tagjából  
b) nem bíró tagjaivá a kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyek közül egyet-egyét kér fel  
**[ba) az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága,**  
három évre.”

Módosítópont sorszáma: **3.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **4. § (1) bekezdés - Kbtv. 28. § (1) bekezdés b) pont bc)**

---

<sup>1</sup> A módosító javaslatban egy vagy több (ebben az esetben egymással összefüggő, tartalmilag-logikailag összetartozó, részelemeiben egymástól elválaszthatatlan) módosítás tüntethető fel. Az egy módosító javaslatban benyújtott módosító pontok a továbbiakban összefüggőként kezelendők.

**alpont**

Módosítás jellege: **elhagyás**

„(1) Az OKBT Személyi Tanácsának elnöke a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, tíz tagjából  
b) nem bíró tagjaivá a kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyek közül egyet-egyét kér fel  
**[bc) a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter,]**  
három évre.”

Módosítópont sorszáma: **4.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **9. § nyitó szövegrész**

Módosítás jellege: **módosítás**

9. §

A Kbtv. 51. § (1) és (2) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba:

Módosítópont sorszáma: **5.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **9. § - Kbtv. 51. § új (2) bekezdés**

Módosítás jellege: **kiegészítés**

„(2) A közigazgatási törvényszék elnökét és másodelnökét a bírói testületek e törvényben meghatározott közreműködésével és az OKBT Személyi Tanácsának egyetértésével a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke nevezi ki”

Módosítópont sorszáma: **6.**

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **13. § - Kbtv. 72/A. §**

Módosítás jellege: **módosítás**

„(3) Eredményes pályázat esetén a nyertes pályázó kinevezéséről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételétől, vagy a nyertes pályázó beosztásáról szóló határozatnak a (2) bekezdés szerinti közzétételétől számított 15 napos jogvesztő határidőn belül 70. § (7) bekezdése szerinti pályázó a pályázat eredményével szemben kifogással élhet[**, ha**].

**[a) a nyertes pályázó esetében a bíróvá történő kinevezés törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn,**

**b) a nyertes pályázó a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek nem felel meg, vagy**

**c) a miniszter indokolási kötelezettségének nem tett eleget, vagy az indokolása nem felel meg a 72. § (6) bekezdésben foglalt követelményeknek.]**

(4) A kifogást a miniszternél írásban kell benyújtani, aki azt 5 munkanapon belül megküldi az **[elsőfokú szolgálati bíróságnak]OKBT Személyi Tanácsának.**

(5) **[A szolgálati bíróság ]**Az OKBT Személyi Tanácsa a kifogás tárgyában 15 napon belül dönt. Ha [a szolgálati bíróság megállapítja, hogy ]az OKBT Személyi Tanácsa a [(3) bekezdésben foglalt és a kifogást előterjesztő pályázó által állított valamely körülmény fennáll]miniszternek felterjesztett rangsort fenntartja, az erre vonatkozó megállapító végzését közli a kifogást előterjesztő pályázóval, valamint a miniszterrel és a köztársasági elnökkel. [A szolgálati bíróság ]Ammenyiben az OKBT Személyi Tanácsa a [kifogás alaptalansága esetén ]miniszter által megállapított rangsorral egyetéra kifogást elutasítja, és végzését közli a kifogást előterjesztő pályázóval, valamint a miniszterrel.

(6) Ammenyiben az A OKBT Személyi Tanácsa az (5) bekezdésben foglaltak szerint a rangsorát fenntartja, a miniszter 72. § szerinti kötelezettségei az ezen rangsor első helyén álló pályázóval szemben állnak fenn.

(7) A OKBT Személyi Tanácsának végzésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

**[(6) A szolgálati bíróság végzésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.]”**

Módosítópont sorszám: 7.

Törvényjavaslat érintett rendelkezése: **14. § - Kbtv. 76. § (2) bekezdés**

Módosítás jellege: **módosítás**

„(2) A **[miniszter ]**Közigazgatási Felsőbíróság elnöke közigazgatási bírósági vezetői pályázati eljárásban az OKBT Személyi Tanácsa által felterjesztett pályázókat meghallgatja.”

### **Indokolás**

A Velencei Bizottság 2019. március 15-én tárgyalta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényről (továbbiakban: Kbt.) szóló állásfoglalását. Ezen az ülésen a bizottság több ponton is kritizálta a Kbt. rendelkezéseit. Kritikájának elsődleges alapja az volt, hogy túl sok hatáskört összpontosul túl kevés szereplő (miniszter, közigazgatási felsőbíróság elnöke) kezében, így a közigazgatási bíróságok fölötti politikai kontroll kifejezetten erős, amely a bírói öngazgatással szemben hat.

A legsarkalatosabb megállapítása a Velencei Bizottságnak az volt, amely szerint **„Nincs határozott és hatásos eszköz a miniszter hatalmának korlátozására a közigazgatási bírák kinevezésénél.”** Ez egy rendkívül súlyos megállapítás és alátámasztja azokat a félelemeket, véleményeket, amelyek a közigazgatási bíróságok átpolitizálódásától, "Fidesz-bíróságként" való működésétől tartanak.

A fentiek alapján, a kormánypártok által bevallott módon, a Velencei Bizottság észrevételei adták

a Kbt. módosításának alapját. Azonban a kormánypárti képviselők javaslat nem elégséges, összességében pedig érdemben nem javítja a közigazgatási bíróságok függetlenségét, annak ellenére sem, hogy a Kbt. módosítása tartalmaz kifejezetten előremutató rendelkezéseket.

Jelen módosítás célja ezek alapján elsősorban az, hogy a Velencei Bizottság további és elsődleges észrevételeit építse be a Kbt. rendelkezései közé, csökkentse a közigazgatási bíróságok feletti miniszteri túlhatalmat, erősítse a bírói öngazgatás intézményének hatásköreit, valamint csökkentse a közigazgatási bíróság politikai befolyását.

A bírói függetlenség védelme, befolyásmentes döntésének biztosítása egyike a rendszerváltás utáni Magyarország egyik legelső alkotmányos elveinek, az elnyomó hatalmakkal szembeni szakítás egyik legjelentősebb jelképe. Erre utal, hogy az Alkotmánybíróság már 1994-ben, a 17/1994. (III. 29.) AB határozatában kifejtte: "**[a]z alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között.**"

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azt is megállapította, hogy "Amíg tehát a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai. Az Alkotmánybíróság erre az alkotmányos követelményre volt tekintettel, amikor a 38/1983. (sic!) (VI. 11.) AB ( ABK 1993. június-július, 268. ) határozatban megállapította, hogy **a bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére.**"

Látható tehát, hogy a bírói függetlenség biztosítása a lehető legszélesebb körű kell, hogy legyen ahhoz, hogy a jogállamiság követelményeit a bírósági rendszer teljesítse.

Ezen álláspontját az Alkotmánybíróság fenntartotta és azóta többször is megerősítette. Tette azt a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatában is. A taláros testületen ezen határozatában kifejtette, hogy "Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. **A bírói hatalom** legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy **állandó, semleges és folyamatos.** A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak. **A bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma.** Míg a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig **a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos**

**korlátai.** A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére."

Látható tehát, hogy a bírói függetlenség egy olyan alapvető, garanciális eleme a magyar jogállamiságnak, amely korlátozása a legvégső esetben is csak rendkívül korlátozott módon engedhető meg. Egyet kell tehát érteni Dr. Czine Ágnes alkotmánybíróval, aki az utóbbi határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint "a bíróságok a jogállamiság egyik legfontosabb letéteményesei."

Éppen ezért még a miniszteri igazgatási modellben is indokolt a politikai befolyás lehető legnagyobb mértékű csökkentése és a bírói önigazgatás, mint a bírói függetlenség biztosítékának erősítése.

### 1-3.

A módosítás célja az OKBT Személyi Tanácsában megtalálható politikai befolyás csökkentése. Ezt a módosító akként kívánja elérni, hogy a Személyi Tanácsból kivonja a politikai befolyást megtestesítő elemeket, így az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága és a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által delegált tagokat. Így a bíró tagok jelentősége fokozódik és valódi ellensúlyát tudják képezni a közigazgatási bíróság elnökének és a miniszternek, ezáltal erősítve a bírói önigazgatást és csökkentve a politikai befolyást.

### 4-5.

A Velencei Bizottság az egyik legerősebb kritikáját a miniszter kinevezési jogaival kapcsolatban fogalmazta meg. A Bizottság álláspontja szerint nehezen legitimálható a bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatosan a miniszter hatalma.

A bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatos jogokat a módosító ezért a Közigazgatási Felsőbíróság elnökéhez telepíti. Azonban annak érdekében, hogy ne jöjjön létre a miniszter helyett egy másik egyszemélyi vezetőnél hatalmi gócpont (amely egyébként a bírói függetlenség szempontjából legalább annyira káros lenne, mint a miniszter túlhatalma), a módosító a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének kinevezési jogát az OKBT Személyi Tanácsának egyetértéséhez köti. Egyetértés hiányában a bírósági vezető nem nevezhető ki.

### 6-7.

A Velencei Bizottság a legerősebb kritikát a bírók kiválasztásával, a bírósági pályázatok elbírálásának kapcsán fogalmazta meg. Kimondta: „**Nincs határozott és hatásos eszköz a miniszter hatalmának korlátozására a közigazgatási bírák kinevezésénél**”

Éppen ezért a közigazgatási bírói pályázatok, illetve azokkal szembeni jogorvoslat rendje nagyfokú átalakítást igényel.

Ennek első elemeként a módosítás a panasz benyújtásának a jogát a jelenleginél sokkal szélesebb körben biztosítja, annak érdekében, hogy a pályázók jogorvoslathoz való joga a lehető legszélesebb körben legyen biztosítva.

Ennek jelentősége van a további eljárási szabályok szempontjából is.

Az új szabályok szerint ugyanis a végső döntés meghozatalának lehetősége nem a miniszteré, hanem az OKBT Személyi Tanácsáé, amely a miniszteri rangsor-változtatás vonatkozásában egyetértési jogot gyakorol. Amennyiben a miniszter által megváltoztatott rangsorral egyetért, abban az esetben a miniszter gondoskodik az általa első helyre javasolt személy kinevezéséről.

Amennyiben azonban az OKBT Személyi Tanács a miniszteri rangsorral nem ért egyet, az OKBT Személyi Tanácsa a saját maga által javasolt rangsort fenntartja. Ebben az esetben az eredeti, az OKBT Személyi Tanácsa által megállapított rangsor első helyén álló személyt kell kinevezésre felterjeszteni.

Az új eljárásrendben szerint a miniszteri döntéssel szembeni kifogás elsődleges célja tehát az OKBT Személyi Tanácsa egyetértésének kikérésére irányul.