

A bírósági igazgatás szerepe a törvényes bíróhoz való jog érvényesülésében*

(The Role of Court Administration in the Enforcement of the Right to a Natural Judge)

Összefoglaló:

A tanulmány azt tekinti át, hogy a bírósági igazgatás az ügyelosztás kialakításán keresztül miként befolyásolja a tisztességes eljáráshoz való jog egyik fontos komponensének, a törvényes bíróhoz való jognak az érvényesülését. Ennek érdekében sorra veszi az Emberi Jogok Európai Egyezményének, az Alaptörvénynek és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek a követelményeit, valamint ezek gyakorlati érvényesülését. Ennek érdekében a törvényszékek közigazgatási kollégiumainak ügyelosztási rendjeinek aggályosságait vizsgálja. Emellett az igazságügyi igazgatás cselekményeivel szembeni jogorvoslati lehetőségeket kutatja és a hatékony jogvédelem hiányára világít rá.

1. Bevezető

Nem férhet kétség ahhoz, hogy a bíróság összetételének meghatározó garanciális jelentősége van minden bírósági eljárás során, hiszen az igazságszolgáltatás minőségét nagyban meghatározza az, hogy kik járnak el bírósági ügyeinkben. Ezen alapvető igazságszolgáltatási kérdés egyrészt alkotmányos szempontból vizsgálandó, de ugyanolyan jelentőséggel bír az ezen nyugvó igazságügyi igazgatási szempont is, amelyek egymástól elválaszthatatlanul alapozzák meg az igazságszolgáltatás működését.

A felek jogait legközvetlenebbül az érinti, hogy konkrétan kik bírálják el ügyüket, amely az ügykiosztás során dől el. Ez a bíróság összetételére vonatkozó alaptörvényi és törvényi szintű szabályok mellett az ügyelosztási rendben mint a bírósági munkaszervezés eszközhatározóján alapszik; a bíróság összetételének absztrakt szabályai ugyanis ezen keresztül konkretizálódnak, ezáltal legalább ugyanakkora hatást gyakorolva egy eljárásra, mint a törvényi szintű szabályozás. A bírósági igazgatás és az eljárásjogi normák szerves kölcsönhatásban állnak magyar alkotmányos rendelkezésekkel és nemzetközi jogi szabályozókkal is; csak ezek teljeskörű megismerésén keresztül kaphatunk abszolút képet a bíróság összetételéről. A bíróság összetételének legkonkrétabb alakítója az ügyelosztás, amely Fabri és Langbroek szerint „a bírósági igazgatás veleje, hiszen az igazságszolgáltatás esszenciális alapjainak, azaz a bíróság függetlenségének és pártatlanságának, rugalmasságának és hatékonyságának alakulásában sarkalatos szerepet játszik. A megfelelő ügyelosztási rend ezáltal nem más, mint a bíróságokba vetett közbizalom *conditio sine qua non*ja.”¹

2. A tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jog többszintű szabályozása

Az ügyelosztási rend a tisztességes eljáráshoz való jog és annak részelemeként megjelenő törvényes bíróhoz való jog érvényesülésében garanciális szerepet játszik. A rá vonatkozó garanciákat a tisztességes eljáráshoz való jogot rögzítő nemzetközi és hazai jogi

* A tanulmány a 36. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában a Közigazgatási Jog 1. Tagozatban I. helyezést elért pályamunka alapján készült; konzulens: Dr. Rozsnyai Krisztina egyetemi tanár

¹ Marco Fabri–Philip M. Langbroek: The Right Judge for Each Case. Intersentia, Antwerpen 2007. 27. o.

instrumentumok tartalmazzák. Így tehát kiemelkedő jelentőséggel bír az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke, amely szerint „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Az EJEE tehát három jelentős követelményt állít a bíróságokkal szemben: törvény által létrehozottnak, függetlennek és pártatlannak kell lenniük. Ezen feltételek mind szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Bár elsőre az Egyezmény szövege alapján úgy tűnhet, hogy az kizárólag polgári és büntető ügyekre vonatkozik, míg a közigazgatási jogviták teljességgel kívül esnek a 6. cikk tárgyi hatályán, az EJEB gyakorlata alapján ez nincs így. A Bíróság autonóm módon, a nemzeti jogoktól függetlenül értelmezi a polgári jog és a büntetőjog által lefedett területeket, így teret engedve annak, hogy a nemzeti jogban a közigazgatási jog által szabályozott jogviszonyok kapcsán felmerülő jogviták egy része is besorolható legyen valamely kategóriába,² így gyakorlatilag szinte minden bírósági ügyre alkalmazandó a 6. cikk. Nemzeti szinten az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése alapozza meg a tisztességes eljáráshoz való jogot, amely a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság követelményét, így a törvényes bíróhoz való jogot is magában foglalja.

A törvényes bíróhoz való jog azt írja elő, hogy az adott ügyben eljáró bíró személye objektív, előre meghatározott szempontokon alapuljon és ettől a bírótól senki se legyen elvonható. Egyes országokban, így Spanyolországban és Belgiumban ez alkotmányos szabályokban jelenik meg.³ Az Alaptörvény ezzel szemben a lengyel alkotmányhoz hasonlóan egy általános fogalommal operál, amely *expressis verbis* nem rögzíti a törvényes bíróhoz való jogot, csupán a tisztességes eljáráshoz való jogot, amelyből levezethető a törvényes bíróhoz való jog. E megoldással szemben a Velencei Bizottság az individuális bíróra fókuszáló megközelítést támogatja.⁴ A lengyel kommentárirodalomban a törvényes bíróhoz való jogot a tisztességes eljáráshoz való jog *kompetens bíróság*⁵ fordulatából vezetik le, miszerint a kompetens nem csak azt jelenti, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság jár el (külső kompetencia), hanem a bíróságon belüli ügyelosztási rendnek megfelelően kijelölt bíró ítélezik (belső kompetencia).⁶ Hazánkban szintén a tisztességes eljáráshoz való jog *törvény által felállított, független és pártatlan bíróság* fordulatából vezethető le a törvényes bíróhoz való jog mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa, deklarálása azonban csak törvényi szinten, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (a továbbiakban: Bszi.) történt meg.

A törvényes bíróhoz való jog a bírói függetlenség oldaláról, az ügyelosztáson keresztül fogható meg leginkább. Az ügyelosztási rendnek kell garantálnia a bíróság integritását, tehát azt, hogy a szignálás manipuláció nélkül, az eljáró bíróság megalakítása nem helytelen befolyástól vezérelve történik. A hangsúly a konkrét ügyben eljáró bíróságon van, amely lehet egyesbíró

² David Harris–Michael O’Boyle–Ed Bates–Carla Buckley: Law of the European Convention on Human Rights. OUP, Oxford 2009. 212-213. o.; Ilyen ügyek például az oktatás (Oršuš and Others v. Croatia, no. 15766/03), a szakmagyakorlással kapcsolatos eljárások (Albert and Le Compte v. Belgium, no. 7299/75 7496/76) vagy a kisajátítással kapcsolatos ügyek (Sporrong and Lönnroth v. Sweden, no. 7151/75 7152/75)

³ A spanyol alkotmány 24. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van az előre meghatározott törvényes bíróhoz. A belga alkotmány 13. cikke úgy fogalmaz, hogy akarata ellenére senki sem vonható el attól a bírótól, akit törvényesen rendeltek az ügye eldöntésére.

⁴ Igor Gontarz: Electronic case distribution as a measure enhancing neutrality in the assignment of cases. In: Supervision over Courts and Judges (szerk. Wojciech Piątek). Peter Land Verlag, Berlin 2021. 89. o.

⁵ A lengyel alkotmány 45. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét kompetens, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.

⁶ Gontarz: i.m. 89. o.

vagy tanács is. A tanácsra szignálás kapcsán merülhet fel különösen a „bíróválogatás” (*panel packing*), amely azt a jelenséget írja le, amikor a szignálásra jogosult egy-egy bírót kifejezetten a kívánt eredmény elérése céljából válogat be az ítélkező tanácsba.⁷ A törvényes bíróhoz való jogot az adott ügyben eljáró bíró vonatkozásában kell érvényesíteni, mivel a szignálásra jogosult manuális ügykiosztása az önkényesség veszélyét hordozza magában.⁸ E veszélyt leginkább a semleges ügykiosztás tudja eliminálni. A semleges szignálás a jogállamiság részeleme, amely négyszeresen óvja a bíróságok függetlenségét: a) megvédi a bíróságot a külső beavatkozástól, b) növeli a társadalomnak a bíróságok függetlenségébe és pártatlanságába vetett bizalmát, c) mindenki számára egyenlő esélyt biztosít, hogy olyan bírót kapjon, aki szimpatizál az ügyével, végül d) erősíti a bíróságok által ellátott széleskörű alapjogvédelmi funkciót az ügyelosztási rend megingathatatlan alapokra helyezésével, mert csak így tudja betölteni funkcióját a bíróság.⁹

2.1. A független bíróság követelménye

Az EJEK annak megállapításához, hogy függetlennek tekinthető-e egy testület, figyelembe veszi tagjai kiválasztásának módját, hivatali megbízatásuk időtartamát, a külső nyomásgyakorlás elleni garanciák létét, valamint azt is, hogy a függetlenség látszatát kelti-e a testület.¹⁰ A független bíróság követelménye személyes oldalról elsősorban a felektől és a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget ír elő, emellett intézményi oldalról az intézményi függetlenség garantálását kívánja meg. A függetlenség vizsgálatakor a EJEK elsősorban az intézményi függetlenség vizsgálatára helyezi a hangsúlyt, míg az ítélkező bíró személyi függetlenségét a pártatlanság körében vizsgálja. Kapcsolódási pont a személyi és intézményi függetlenség között, ahogy arra az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI.11.) AB határozatában rámutatott, hogy „mivel a bírónak mindenkitől — más bíróktól is — függetlennek kell lennie, függetlenségét hasonló garanciákkal kell biztosítani az elvileg hasonló igazgatási befolyás ellen, származzék az akár a bírósági szervezeten belülről, akár azon kívülről. A bírói függetlenség garantálása tehát nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma.”¹¹

Az EJEK gyakorlata alapján az EJEK 6. cikk hatálya alá tartozik minden olyan nemzeti jog által szabályozott belső ügyviteli rendelkezés, így az ügyelosztási rend is, amely hatással van arra, hogy mely bírák közreműködhetnek egy adott ügy intézésében.¹² Megállapítást nyert, hogy a magyar közigazgatási ügyben eljáró bíróságok ügyeinek egy jelentős része a 6. cikk hatálya alá tartozik, noha akadnak olyanok is, amelyek nem. Mivel a 6. cikk érvényesülést kíván a közigazgatási ügyek egy részében és az ügyelosztási rendnek meg kell felelnie a 6. cikkben támasztott további követelményeknek, ezért annak olyan kialakítása szükséges, amely maradéktalanul megfelel azoknak. Az ügyelosztás kérdése az EJEK-ben a bírák kiválasztása kapcsán, így a bíróság intézményi függetlenségével összefüggésben merül fel.¹³ A *Zand v Austria*-ügy alapján a bíróság függetlenségének kétségbevonásához az is alapot adhat, ha az

⁷ Petra Butler: The Assignment of Cases to Judges. New Zealand Journal of Public and International Law 2003. 1. sz. 85. o.

⁸ Angelika Nussberger: Comments on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Judges. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)006-e) (2023.04.08.)

⁹ Butler: i.m. 86-87. o.

¹⁰ Campbell and Fell v. the United Kingdom, no. 7819/77, 7878/77.

¹¹ 38/1993. (VI.11.) AB határozat, ABH 1993. 256., 261.

¹² F. Rozsnyai Krisztina–Koósé Mohácsi Barbara: Tisztességes tárgyaláshoz való jog. In: Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja (szerk. Sonnevend Pál – Bodnár Eszter). HVG-ORAC, Budapest 2021. 121. o.

¹³ F. Rozsnyai – Koósé Mohácsi: i.m. 123. o.

eljáró bíróság megalakítása helytelen befolyástól vezérelve történt, például az ügy kimenetelét befolyásolni próbáló indíttatás alapján.¹⁴ Ez elsősorban az intézményi függetlenség szempontjából értelmezendő, így főként az ügyelosztási rend jogállamisági garanciákat sértő megalkotásával valósulhat meg, ha az mozgásteret ad az ügykiosztásra jogosult személynek arra, hogy adott esetben az ügy kimenetelének befolyásolása érdekében a kívánt eredményt valószínűbben elérő bírót vagy tanácsot jelöljön ki az ügy elbírálására, ez ugyanis nem magának az ítélkező bírónak a függetlenségét sérti, hanem a bírósági intézményrendszerét és az abba vetett közbizalmat.

2.2. A törvény által létrehozott bíróság követelménye

A tisztességes eljáráshoz való jog része a törvény által felállított bíróság követelménye. Ismert olyan jogirodalmi nézet, amely szerint a törvényes bíróhoz való jogot kifejezetten a törvény által létrehozott bíróság követelménye foglalja magában.¹⁵ Bár ezen álláspont vitatható, hiszen a törvényes bíróhoz való jog a bíróság függetlenségének és részben a pártatlanságának követelményéből is levezethető, így csak a törvény által felállított bíróságra visszavezetni nem pontos, de kétségtől igaz, hogy ez a követelmény is magában foglalja. A követelmény egyrészt azt foglalja magában, hogy az igazságszolgáltatás szervezetének kialakítása nem a végrehajtó hatalom belátása, hanem törvények által történik.¹⁶ Másrészt azt írja elő, hogy a törvény alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság bírója járhat el az adott ügyben, továbbá, hogy az ügyelosztási rend a törvényeknek megfelelő legyen és a szignálás annak alapján történjen. A függetlenséghez hasonlóan itt is szerepe van annak, hogy a bírák kinevezésének szabályait betartja-e a végrehajtó hatalom.¹⁷ Ez utóbbi kérdés napjainkban is egyre érzékelhetőbb problémákat okoz hazánkban és külföldön is. A jogszerűtlenül kinevezett bírák eljárása a törvény által felállított bíróság követelményét nem elégíti ki, így könnyen az Egyezménybe ütközhet. Az erre kialakított háromlépcsős teszt alapján, amennyiben a kinevezés kirívó sérelmet jelent és a kinevezési eljárás alapvető szabályainak megsértéséről van szó, amellyel szemben a nemzeti bíróságok nem nyújtanak hatékony jogorvoslatot, úgy feltehetőleg sérül az Egyezmény.¹⁸ A tesztet egy izlandi ügyben fejlesztette ki az EJEB, ahol azt is megállapította, hogy a bírói kinevezés jogszerűtlensége ahhoz vezet, hogy azon ügyekben, ahol az ilyen bíró jár el, nem tekinthető törvény által felállítottnak a bíróság.¹⁹ A közelmúltban Lengyelországban merült fel számos visszásság a bírói kinevezésekkel kapcsolatban és az ilyen esetek közül a már elbíráltak során az EJEB arra jutott, hogy a nem a jogszabályok betartásával kinevezett bírák által lefolytatott eljárások sértik az EJEE 6. cikkét.²⁰

Az aktuális probléma az ügyelosztási rendhez is kapcsolódik, hiszen amennyiben egy bírót nem a kinevezésre vonatkozó jogszabályok megtartásával neveznek ki vezető pozícióba, az kihathat az eljárások kimenetelére is. Ahogy a későbbiek során bemutatom, a nagytanácsok esetén a tanácselnök nem elhanyagolható szereppel bír az eljáró tanács munkájában részt vevő bírák személyének kiválasztásakor, a kollégiumvezető pedig a tanácsra szignálás során. Az ilyen befolyás alatt megalakított eljáró bíróság álláspontom szerint kimeríti az EJEB fent bemutatott háromlépcsős tesztjének feltételeit. A folyamatban lévő és a közeljövőben várható esetleges

¹⁴ Harris et al.: i.m. 287. o.

¹⁵ Czine Ágnes: A tisztességes bírósági eljárás. HVG-ORAC, Budapest 2020. 165. o.

¹⁶ Marc Viering: Right to a Fair and Public Hearing (Article 6). In: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (szerk. Pieter van Dijk–Fried van Hoof–Arjen van Rijn–Leo Zwaak). Intersentia, Antwerpen-Oxford 2006. 623. o.

¹⁷ F. Rozsnyai–Koósné Mohácsi: i.m. 122. o.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, no. 26374/18.

²⁰ Advance Pharma sp. z o.o v. Poland, no. 1469/20; Reczkowicz v. Poland, no. 43447/19; Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland, no. 49868/19, 57511/19

további panaszok valószínűleg alkalmat adnak majd arra, hogy a Bíróság részletesebben kimunkálja ennek dogmatikáját. Ez azért is lenne üdvözlendő, mert a bíróság összetételének szabálytalanságával kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek bővülését hozhatja magával az EJEB jogfejlesztő tevékenysége.

A törvény által felállított klasszikus külső hatásköri és illetékességi oldala mellett legalább ugyanakkora súlya van a belső ügyelosztási normák betartásának. Nem elegendő, ha a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnak az eljárásjogi törvény által meghatározott számú és összetételű tanácsa jár el, mert a tanács tagjaira vonatkozó alkotmányos követelményeknek is teljesülniük kell (a bírót a pályázati eljárás szabályainak maradéktalan betartása mellett kell kinevezni, esküt kell tennie ítélezési tevékenysége megkezdése előtt stb.), valamint az ügyelosztási rendnek meg kell felelnie a törvényi követelményeknek és ennek alapján kell szignálni az ügyet a megfelelő tanácsra vagy bíróra. A konjunktív feltételek bármelyikének megsértése az eljárás szabálytalanságához vezethet. Az ügyelosztási rend kialakítása a bíróság függetlensége mellett a törvény által létrehozottság oldaláról is vizsgálendő. E két elvárás más oldaláról világítja meg az ügyelosztási rendben rejlő garanciális jelleget. A 6. cikk hatálya minden olyan belső ügyviteli normára is kiterjed, amely szabálytalanná teszi egy bírónak az ügy elintézésében való közreműködését. Akkor tekinthető törvény által létrehozottnak egy bíróság, ha az ügyelosztási rendje megfelel a törvényi követelményeknek; továbbá a bíróság eljáró tanácsa összetételének is meg kell felelni minden az adott bíróságra vonatkozó hatályos normának.

3. Ügyelosztási rendek a magyar bírósági igazgatási gyakorlat tükrében

3.1. Az ügyelosztásra vonatkozó szabályozás és a nagytanácsok kialakítása

A nemzetközi szakirodalomban *ius de non evocando*-ként is emlegetett törvényes bíróhoz való jog²¹ érvényesülését legközvetlenebbül befolyásoló ügyelosztási rend kialakítására a Bszi. 9-11. §-ai generálisan, emellett a 10. § (1) és (3) bekezdéseire vonatkozóan a 6/2015 (XI.30.) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH utasítás) tartalmaznak rendelkezéseket. Ilyen rendelkezés az érintett kollégium és a bírói tanács véleményezési joga, valamint az ügyelosztási rend nyilvánosságának biztosítása. A törvényes bíróhoz való jog érvényesülése érdekében hat alapvetet foglal magában a Bszi., amelyeket az OBH utasítás bont ki részletesebben.²² Ezek közül vizsgálatom szempontjából a teljesség, az absztraktság és az ügyelosztási technikák variálhatóságának elve bír kiemelkedő jelentőséggel, az állandóság, a munkateher kiegyenlítésének és az alkalmazandó szabályok azonosságának elvének vizsgálata jelen tanulmány kereteit meghaladja. Megkülönböztetett szerepe van még az ügyelosztási rendtől való eltérés szabályozásának, a Bszi. ezen rendelkezésével²³ kapcsolatban is számos aggály merülhet fel. Vizsgálatom terjedelmi okok miatt arra korlátozódik, hogy azon standard esetekben, amikor (elvileg) nem térnek el semmilyen úton az ügyelosztási rendtől, miképp érvényesülnek a felsorolt kritériumok.

A Bszi. 10. § (1) bekezdésében lefektetett, a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését szolgáló rendelkezés a törvény hatályba lépése óta több változáson ment keresztül, amelyek fogalmi tisztulást eredményeztek. Az eredeti szöveg az 1997. évi LXVI. törvény (régis Bszi.) 11. § (4) bekezdését vette át, amely csak azt írta elő, hogy az ügyelosztási rendnek tartalmaznia kell, hogy az adott bíróságon milyen összetételű és számú tanácsok működnek. Korábban még ez a követelmény sem szerepelt az 1997. évi LXVI. törvényben, az csupán 2002-től írta elő állandó tanácsok felállítását, amely alapján a tanácsok számát és összetételét meg kellett

²¹ Fabri–Langbroek: i.m. 30-31.o.

²² l. részletesebben: OBH utasítás 115. § (1)

²³ Bszi. 11. § (2)

előzetesen határozni. Ez már egy, a helyes irányba tett szükséges, de nem elégséges lépés volt a törvényes bíróhoz való jog érvényesüléséhez. A jogszabály ekkori állapotának két lehetséges értelmezése volt: egy erősebb garanciákat magában foglaló teleologikus értelmezés, valamint a szövegszerű értelmezés. A bírósági igazgatási gyakorlat a szövegszerű értelmezést vette alapul, amely a tanácsokra mint igazgatási egységekre és nem mint ítélkező tanácsokra tekintett. Ez azt jelentette, hogy egy-egy ilyen igazgatási egységbe több bíró volt beosztva, mint ahány tagból az ítélkező tanácsok az eljárási törvény szerint álltak (a továbbiakban az ilyen egységekre nagytanácsként utalok). Ez pedig utat nyitott a törvényes bíróhoz való jog potenciális sérelmének.

A nagytanácsban a tanácselnök feladata a tanács tagjai közötti ügyelosztás: az ő döntésén múlik, hogy mely bírókra szignálja az adott ügyet. Emiatt nem állapítható meg előre az ilyen tanácsokat alkalmazó ügyelosztási rendből, hogy melyik és milyen összetételű tanács tárgyalja az adott ügyet. Az igazi visszasságot a tanácselnökök kezébe kerülő ellenőrizetlen hatalom jelenti, hiszen ők saját belátásuk szerint, korlátok nélkül oszthatják szét az ügyeket a tanács tagjai között. Kivetnivalót jelent, hogy ilyen módon személyre szabhatja a tanácselnök a tanács munkarendjét és a tanács tagjai jogértelmezési gyakorlatának ismeretében a kényesebb ügyeket azokra a bírókra oszthatja ki, akiktől szerinte kedvezőbb eredmény várható. A nagytanács rendszer az esetleges nyomásgyakorlások kielégítésére így kiválóan alkalmas, a jogállamiság követelményeinek viszont híján van. A nagytanácsok létezése a bíróság elnöke által alkotott ügyelosztási rendben belül egy informális ügyelosztási rendet hoz létre, amely nem felel meg a törvényes bíróhoz való jog követelményének. Nem is beszélve arról, hogy ez ilyen formában egy, a jogállamiság elvét sértő bújtatott szubdelegáció, hiszen az ügyelosztási rend megalkotását a Bszi. a bíróság elnöke hatáskörébe utalja és nem a tanácselnökébe; nagytanácsok alkalmazása esetén a tanácselnökök gyakorlatilag maguk alakítják ki jogszabályi garanciákra tekintet nélkül a tanácson belüli ügyelosztást. Hasonló kritika merült fel Franciaországban is, ahol a tanácselnökök szignálják a tanácsot alkotó bírókra az ügyeket, noha ez a bíróság elnökének feladata lenne a jogszabályok szerint.²⁴ Az Alkotmánybíróság vezette le, hogy a jogalkotással egyezően a hatósági jogkörök tekintetében is érvényesülnie kell a szubdelegáció tilalmának, azaz a végrehajtásra felhatalmazott a jogszabályban megállapított hatósági jogkört nem ruházhatja tovább.²⁵ A bírósági vezetők igazgatási jogköre tekintetében is hasonló analógiát szükséges alkalmazni, hiszen az igazságszolgáltatás törvényes működése érdekében végzik tevékenységüket, amelytől többek között a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése függ.

A tanácsok kialakításának kötelezettségét a jogalkotó 2001-ben a jogszabályok egyértelműbb megfogalmazása iránti igénnyel indokolta.²⁶ Ebből arra következtethetünk, hogy ezt megelőzően nem volt egyértelmű a jogalkalmazók számára a törvényes bíróhoz való jog tartalma, ezért azt konkretizálni kellett a törvényben. Ezzel az üdvözlendő lépéssel sem jutott a jogalkotó valóban előre a többféle értelmezési lehetőség miatt. Helyes értelmezéssel megállapítható lett volna már ekkor is, hogy az Alkotmánnyal és a törvény céljával az az értelmezés van összhangban, amely szigorúbb követelményként a tanács alatt ítélkező tanácsot ért, különös tekintettel arra, hogy az az 1997. évi LXVI. törvény 11. § (1) bekezdése aláhúzta azt az alapelvet, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától. Arra, hogy ez legyen az egyetlen helyes értelmezés 2020-ig kellett várni, amikor hatályba lépett a Bszi. erre vonatkozó módosítása.²⁷ Az azóta is változatlan szöveg szerint a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése érdekében az ügyelosztási rendet úgy kell összeállítani, hogy abból előzetesen megállapítható

²⁴ *Fabri–Langbroek*: i.m. 208. o.

²⁵ 12/1990 (VI.23.) AB határozat

²⁶ 2001. évi CV. törvény 16-19. §-ához fűzött előterjesztői indokolás

²⁷ 2019. évi CXXVII. törvény 58. §

legyen, hogy az adott ügyben mely tanács jár el. Az új norma már kétszeresen hangsúlyozza, hogy a tanács alatt nem igazgatási egységet, hanem kizárólag ítélkező tanácsot érthetünk. Egyfelől a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése érdekében alkotta az Országgyűlés a rendelkezést, másfelől azt írja elő, hogy annak kell megállapíthatónak lennie az ügyelosztási rendből, hogy egy adott ügyben mely tanács jár el. Ez utóbbi mondatrész egyértelműsíti, hogy ítélkező tanácsokról beszél a jogalkotó. Ez levezethető abból, hogy nagytanács esetén nem az egész tanács jár el egy adott ügyben, hanem annak csupán egy része, így ilyen igazgatási kialakítása és az ügyelosztási rendben való szerepeltetése esetén nem állapítható meg, hogy melyik tanács ítélkezik egy adott ügyben. A törvényesen kialakított ügyelosztási rendben intézményesített igazgatási tanács létszáma egybe kell essen az ítélkező tanács létszámával.

3.2. A nagytanács rendszer elterjedése az elsőfokon közigazgatási ügyben eljáró bíróságoknál

A törvényi szinten előírt követelmények fényében a következőkben azt vizsgálom meg, hogy a törvényszékek közigazgatási kollégiumainak ügyelosztási rendjeiben miként érvényesülnek a fenti követelmények. Választásom azért esett a közigazgatási kollégiumokra ügyelosztási rendjeire, mert ezekben a nemrég végbement szervezeti és eljárásjogi változások következtében kellett újonnan kialakítani elsőfokon tanácsokat, továbbá a Bszi. tanács fogalmának legutóbbi változására ezen ügyelosztási rendeknek kellene elsőként reflektálnia, hiszen a közigazgatási ügyszak törvényszéki szintre emelése egybe esett a Bszi. módosításával. Ha a törvényszékek elnökei a Bszi. 10. § (1) bekezdésének megfelelő ügyelosztási rendet alkottak, akkor főszabály szerint háromtagú tanácsokat kell tartalmazzon az ügyelosztási rend, ellenkező esetben a szabályzat aggályos. Noha felmerülhet néhány kétség a gyakorlat során azzal kapcsolatban, hogy lehetséges-e egyáltalán mindig a Bszi. fenti rendelkezésének megfelelő ügyelosztási rendet kialakítani, de annyi biztosan leszögezhető, hogy minél kisebb, főleg háromtagú tanácsok vannak egy ügyelosztási rendben, annál inkább megfelel az adott törvényszék szabályzata a Bszi.-nek. Az elemzés elkészítéséhez a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek honlapján közzétett, az elemzés időpontjában (2022. decembere) hatályos ügyelosztási rendeket vettem alapul, ezek egy általam készített online mappában elérhetőek.²⁸

		Törvényszék							
		Fővárosi	Budapest Környéki	Debreceni	Győri	Pécsi	Veszprémi	Miskolci	Szegedi
tanács létszáma	3	5 db	6 db	2 db	2 db	1 db			
	4	5 db		3 db	1 db			4 db	2 db
	5	2 db					1 db		1 db
	6		1 db						
	7	1 db							
	8					1 db	1 db		

A táblázatból látható, hogy a Budapest Környéki Törvényszék ügyelosztási rendje áll legközelebb a törvényhez, míg a Fővárosi, a Veszprémi és a Pécsi Törvényszéké a legtávolabb. A Budapest Környéki Törvényszéken hét tanácsból hat megfelel annak a követelménynek, hogy abból egyértelműen megállapítható, hogy mely tanács fog ítélkezni egy adott ügyben. A Fővárosi Törvényszék ügyelosztási rendje alkotja a leginkább vegyes képet, ott a törvénynek

²⁸ https://drive.google.com/drive/folders/1JWchcrGPz5eWfdnJ4gXjdjzHGxI_e1LC?usp=sharing

megfelelő és nem megfelelő tanácsok váltakoznak, valamint egy feltűnően nagy, héttagú tanács is helyet kapott. Ennél extrémebb a Pécsi és Veszprémi Törvényszék nyolctagú tanácsa, amelynek indokoltsága még az előbbieknél is nagyobb kétségeket vet fel. Emellett a Veszprémi Törvényszéken nem található a törvénynek megfelelő tanács, ahogyan a Szegedi és a Miskolci Törvényszéken sem. Mindebből arra következtethetünk, hogy bár a Bszi. hatályos szabályai egyértelművé tették, hogy a tanács alatt ítélkező tanács értendő, szinte minden törvényszéki elnök a Bszi. korábban hatályos rendelkezésének szövegszerű értelmezése alapján alakítja ki az ügyelosztási rendet napjainkban is és ezzel szemben az igazságügyi központi igazgatás semmilyen módon nem lép fel.

3.3. Nagytanács nagy gond, kistanács kis gond

Azért aggályos az előbbieik szerint kialakított ügyelosztás, mert visszaélésekre ad lehetőséget a nem transzparens ügykiosztás által. Alapvetően nem feltételezem, hogy bírósági vezetők körében rendszeres volna a visszaélés és bizonyítani sem tudnám. A visszaélés lehetőségét azonban objektíven felveti az olyan ügyelosztási rend, amelyből nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely tanács fog ítélkezni. Arról nem is beszélve, hogy egy-egy politikailag fajsúlyosabb ügy esetén könnyebb nyomást gyakorolni úgy, hogy például egy nyolctagú tanácsból az a három bíró járjon el, akikkel a tanács vélhetően a nyomásgyakorló számára kedvező döntést hoz. Ez természetesen nem csak a politikai, hanem bármilyen nyomásgyakorlás kapcsán elmondható. Ennek lehetőségét az automatikus szignálás kizárja, így ellehetetlenítve bármilyen nyomásgyakorlást és a bíróság függetlensége sérelmének felmerülését. Megkérdőjelezhetetlen, hogy a jogállamiság szempontjából az automatikus szignálás a megfelelőbb, az pedig elsősorban csak úgy valósítható meg, ha az igazgatási tanácsok megegyeznek az ítélkező tanácsokkal.

Az automatizmus igénye már a rendszerváltáskor megjelent a szocializmus évei során tapasztalt korlátozott bírói függetlenség miatt.²⁹ A rendszerváltozást megelőzően az ügyelosztás lehetővé tette, hogy a szignálásra jogosult a politikailag érzékeny ügyeket a politikailag megbízható bírókra ossza ki.³⁰ Az ettől való félelem – úgy tűnik – nem volt olyan erős, hogy a felmerülő szervezeti akadályokon felülemelkedve megvalósuljon az automatikus szignálás napjainkra. A szocializmus évei során fennálló veszély mára nem tűnt el, csak átalakult és a manuális szignálás révén gyakorlatilag változatlanul lehetőség van visszaélésekre. Ennek bizonyítása a rendelkezésre álló adatokból lehetetlen, de nem is szükséges, hiszen a veszély fennállása már önmagában nyomós indok ahhoz, hogy az automatizmusra való áttérést sürgezzük. A nem előre meghatározott és véletlenszerűségi elemet tartalmazó szignálási rendszer lehet ugyan jogszerű, de bíróság függetlenségének látszatát jobban erősíti egy olyan rendszer, ami az említett elemeken alapszik.³¹

Kivételesen mégis elfogadható lehet, ha tanácsként nem ítélkező tanácsot alakít ki az ügyelosztási rendben a bírósági elnök: akkor, ha a nagytanácson belüli ügyelosztás is előre meghatározott módon, automatikusan történik, nem pedig a tanácselnök manuális ügykiosztásával. A Kúrián is működik hasonló rendszer: a Kúria K.II. számú tanácsában a tanácselnök saját maga döntött úgy, hogy automatikusan kívánja felosztani a tanácson belüli

²⁹ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA ÁJTI, Budapest 1995. 278. o.

³⁰ Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota. *Fundamentum* 2002. 1. sz. 33. o.

³¹ Badó Attila: A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata. Iurisperitus Kiadó, Szeged 2020. 61. o.

munkaterhet. A Kúria Önkormányzati Tanácsa esetén pedig az ügyelosztási rendben egyértelműen előre meg van határozva a tanácson belüli ügyelosztás.³²

3.4. Az ügyelosztás nehézségeinek kezelését lehetővé tevő megoldások

Ennek a gyakorlatnak a Bszi.-konform ügyelosztási rend egyszerűbb kialakítása szempontjából lehet jelentősége. A magam részéről a leghatékosabbnak azt tartanám, ha a bírósági vezetők a Bszi.-nek megfelelően elsősorban ítélkező tanácsok kialakítására törekednének, ez azonban időnként akadályokba ütközhet. Ilyen akadályként merülhet fel, ha a törvényszék közigazgatási kollégiumában szolgálatot teljesítő bírák száma nem osztható hárommal. Annak érdekében, hogy minden bíró be legyen osztva egy tanácsba, amely a tanács elé utalás lehetősége miatt szükségsszerű, felmerülhet egy olyan megoldás is, hogy a hárommal osztható létszám feletti bíró(k) mellé beosztanak egy olyan bírót, aki másik tanácsba már be van osztva, ez azonban egyenlőtlen munkaterhet jelenthet, így csak a munkateher kiegyenlítésének kívánalmára való fokozott figyelemmel volna megvalósítható. Az előre meghatározott automatikus belső ügyelosztással rendelkező nagytanácsok a felvetett probléma kezelésére alkalmasabbnak mutatkoznak rugalmasságuk és az ügyelosztásra vonatkozó alapelvek nagyobb fokú szem előtt tartása miatt.

Felmerülhet olyan megoldás is, miszerint az ügyelosztási rendben előre kialakított tanácsok vannak, azonban minden ügy, akár egyesbíró, akár tanács elé tartozik, egy-egy bíróra kerül kiosztásra, majd a tanács elé tartozó vagy tanács elé utalt ügyeket az a tanács tárgyalja, amelynek az adott bíró a tagja; az ügy előadó bírója pedig az, akire az ügyet eredetileg szignálták. Ilyen esetben az ügyelosztási rend a logika szabályai szerint csak ítélkező tanácsokat tartalmazna, így kiküszöbölve a jelenlegi rendszerben lévő nagytanácsai rendszer okozta bizonytalanságokat.

Tökéletesen automatikus ügyelosztást sosem lehet kialakítani, hiszen a bíróság sem statikus szervezet, az élet olykor átírja az előre kialakított terveket és erre reflektálnia kell a bírósági vezetőknek is. Számos tényező teheti szükségessé az ügyelosztási rend megváltoztatását, vagy éppen egy átosztást, azonban ezek során is törekedni kell a transzparenciára és a törvényességre. Egyensúlyt kell teremteni a bíróságok igazgatásának jogszerűségével és átláthatóságával szemben támasztható igények és a bírósági vezetők kapacitása, valamint a realitások között. Az igazságügyi igazgatás terén sem beszélhetünk másról, mint a közigazgatási jog általános céljairól, a jogszerűségről és eredményességről.³³ A két tényező közötti egyensúlyi helyzetre kell törekedni a jogszerűség mellett az eredményességet is célozva.³⁴ Jelenleg azonban nem a jogszabályok betartása mellett törekszik az igazságügyi igazgatás az eredményességre, hanem az azokon való átlépéssel. A tapasztalat azt mutatja, hogy a bírósági vezetők az igazgatás terén a jogszerűség és eredményesség között inkább alternatívát látnak, mint lehetőséget az egyensúlyra és ezt az eredményesség előnyben részesítésével oldják fel. A jelenlegi gyakorlat így egyik feltételt sem teljesíti, mert „az eredményességet a jogszerűsége felül és kívül keresi, ezzel kilépve a jog területéről.”³⁵

Álláspontom szerint ez arra vezethető vissza, hogy jelenleg a bírósági igazgatás területén túlságosan alacsony az átláthatóság és a rendszerváltozás óta eltelt 30 év tapasztalata alapján

³² https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ur_2023_marcius_27_am.pdf (2023.04.08.)

³³ Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest 1938. 39. o.

³⁴ Magyary Zoltán–Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest 1939. 23. o.

³⁵ Szontagh Vilmos: Eredményesség és jogszerűség a közigazgatásban. *Magyar Jogi Szemle* 1944. 3. sz. 73. o.

nincs jelentős társadalmi igény ennek rendszerszintű megváltoztatására.³⁶ Kisebb javulások történtek, amelyeket a Bszi. fejlődése is tükröz, de a mai napig érezteti hatását az 1997-ben bevezetett önigazgatási modell nyilvános kontroll-ellenessége, amely a politikával szembeni védelmi mechanizmus a bíróságok részéről és nem a jogkereső társadalom ellen irányul, noha mellékhatásként ennek ők is elszenvedői. Részben ez a belső igazgatás feletti kontroll minimálisra korlátozása iránti igény,³⁷ az oka annak, hogy napjainkban a bíróságok belső igazgatási tevékenységének egy jelentős része, így a szignálás is szürke zónában található. Az igazgatási vezetők még mindig veszélyesnek és felesleges tehernek érzik a nyilvános kontrollt. A kialakult helyzet a bírósági vezetők flexibilitás iránti igényeinek (eredményesség) felel meg jobban, ahonnan szükséges elmozdulni a felek tisztességes eljáráshoz való jogának erősebb érvényesülése (jogszerűség) felé.

Az automatikus szignálás e helyzeten mindenképp javítana, de egyidejűleg annak hátrányaival is számolnunk kell. A szakirodalom az automatikus ügykiosztással kapcsolatban leggyakrabban azt a kritikát fogalmazza meg, hogy túlságosan merev, amely nem feltétlenül veszi figyelembe a bíróságon bekövetkező változásokat, továbbá a specializáció ellen hat.³⁸ További aggályként merül fel, hogy nem átlátható az algoritmus által végzett ügykiosztás, valamint a munkateher kiegyenlítésének elve is kevésbé megvalósítható, hiszen az algoritmus nem látja át az ügyek komplexitását.³⁹ Ezt orvosolhatja, amennyiben manuálisan besorolják az egyes ügyeket komplexitás szerint és az algoritmus ezeket egyenletesen osztja szét később.

Az ismertetett kritériumoknak leginkább megfelelő ügyelosztási rend tehát főszabály szerint automatikus, objektív, nem teszi lehetővé a manipulációt, de flexibilis és törvényben meghatározott esetekben lehetővé teszi a manuális változtatást.

4. Jogorvoslati lehetőségek az igazságügyi igazgatás cselekményeivel szemben

Az ügyelosztási rendek aggályosságainak ismertetése után elengedhetetlen tisztázni, hogy milyen jogorvoslati lehetőségek jöhetnek szóba a jogszerűtlenségek kiküszöbölésére. A Bszi. ügyelosztási rendre vonatkozó szabályozása jelenleg *lex imperfectának* tekinthető, ugyanis – legalábbis e törvény szintjén – semmilyen jogkövetkezmény nem fűződik megsértéséhez. Az ügyelosztási rend nem közjogi szervezetszabályozó eszköz, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 24. § (3) bekezdése szerinti állami szerv tevékenységét és működését szabályozó más jogi eszköz, amely jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes; megsértése esetén azonban jelenleg senki nem kezdeményezhet felülvizsgálatot.⁴⁰ Míg a közjogi szervezetszabályozó eszközök felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak van lehetősége, addig a Jat. hatálya alá nem tartozó egyes általános hatályú rendelkezések bírósági felülvizsgálatára a Kp. alapján a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok jogosultak. Ahhoz, hogy közigazgatási per keretében vizsgálja felül a bíróság az ilyen általános hatályú rendelkezést, az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezésnek, jelen esetben az ügyelosztási rendnek, közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott cselekményének kéne lennie, amelyről itt a bevett felfogás szerint nem beszélhetünk. Így amennyiben jogszerűtlenül került a szignálási rend

³⁶ Fleck Zoltán: Bíróságok mérlegen I. Pallas Kiadó, Budapest 2008. 213-214. o.

³⁷ Uo.

³⁸ Gontarz: i.m. 95-97. o.

³⁹ Uo. 94-99.

⁴⁰ Kovács András György: Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. *Fundamentum* 2020. 4. sz. 25-26. o.

megalkotásra⁴¹, vagy a jogszerűen megalkotott, de jogellenes ügyelosztási rend ellentmond a Bszi.-nek, úgy tűnik senki nem kezdeményezhet jogorvoslatot ellene.⁴² A bírósági vezetők által alkotott szabályzatokat a jogalkotó sajnálatos módon nem vonta a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe, ezzel egy joghézag keletkezett. E szabályzatok egy olyan sajátos csoportot alkotnak, amelyek a tételesjog szerint nem sorolhatók sem a közigazgatási cselekmények, sem a közjogi szervezetszabályozó eszközök közé; ez a különös helyzet egyedül az OBH elnökének szabályzatai tekintetében nem áll fenn, amelyek normatív utasításnak minősülnek.⁴³

4.1. A jogorvoslat problémája a bírósági igazgatás jogági besorolására tekintettel

A bíróságok igazgatása közigazgatási szakigazgatási feladat⁴⁴, amelyet a jelenlegi rendszerben az OBH hajt végre és noha gyakorlatilag autonóm államigazgatási szervként viselkedik, a tételes jog szerint mégsem minősül közigazgatási szervnek. Ebből is következik, hogy légüres tér keletkezett az OBH elnöke közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő döntéseivel szembeni jogvédelmet illetően.⁴⁵ Hasonló helyzetről beszélhetünk a bírósági vezetők döntéseivel szembeni jogvédelem tekintetében is. A bírósági igazgatás a centralizált, dekoncentrált modell szerint épül fel, amely az OBH elnökének centrális irányításával és felügyeletével valósul meg, miközben „a bírói szervezetek igazgatása dekoncentrált, szétpontosított igazgatás; az igazgatás területi szerveinek (bíróságoknak) a vezetői a bírósági elnökök.”⁴⁶ Ők is közhatalmat gyakorolnak, de nem közigazgatási szerv vezetőjeként, ebből következően például a jogellenes ügyelosztási renddel, vagy az ügyelosztási rendtől jogszerűtlenül eltérő ügykiosztási döntéssel szemben a jogsérelmet szenvedett személy nem tud hatékony jogorvoslattal élni. Ez a jogkereső felek és a bírák szempontjából egyaránt aggályos, hiszen a bírósági elnökök olyan tág és mélyreható eszköztárral rendelkeznek a bírák munkájának igazgatása során, ami nemcsak a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését, de az igazságszolgáltatás minőségét is meghatározzák.⁴⁷ Erre utal a BH2019. 302. számon közzétett döntvény is, amelyben a bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél arra való hivatkozása, hogy az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék ügyelosztási rendje érvénytelen, nem vizsgálható, mivel az „*ügyelosztási rend megalkotása a bíróság vezetőinek igazgatási tevékenységi köréhez kapcsolódik, mikénti meghatározásának pedig a bírósági igazgatásra tartozó szabályai vannak; az igazgatási tevékenység mikénti megvalósulása az egyedi jogvitában nem vizsgálható, erre vonatkozó feljogosítottság hiányában erről a perben semmiféle megállapítás nem tehető.*”

Ha az OBH elnöke által alkotott szabályzatok mintájára e szabályzatok is közjogi szervezetszabályozó eszközöknek minősülnének, úgy megnyílhatna az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezésének útja az egyedi ügyben érintett személyek előtt, valamint a

⁴¹ A Kúria Pfv. 22.590/2017/12. számon közzétett felülvizsgálati ítéletében is a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél arra hivatkozik, hogy a Fővárosi Törvényszék elnöke is elismerte, hogy az ügyelosztási rend elfogadásakor nem kérte ki a bírói tanács és a kollégiumok előzetes véleményét. Hasonló esetről számol be a Kúrián Kovács: i.m. 24. o.

⁴² bővebben l. uo.

⁴³ Jat. 23. § (4) bekezdés d) pont

⁴⁴ Balázs István: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat – a közigazgatási bíráskodás. In: Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata II. (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina - Zakariás Kinga). Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 1001-1002. o.

⁴⁵ Arra már Rozsnyai is felhívta a figyelmet, hogy a közigazgatási jogvita alanyi oldala szabályozásának kialakítása során a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervek közigazgatási vagy egyéb közjogi cselekményeivel szembeni jogvédelem biztosítására tekintettel kell lenni. Ezt szolgálta volna a Kp. 5. § (2) bekezdésének eredeti rendelkezése; vö. F. Rozsnyai: i.m. 73. o.

⁴⁶ Tamás András: Bíróságok igazgatása. In: Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről (szerk. Schanda Balázs–Varga Zs. András). PPKE JÁK, Budapest 2010. 186-194. o.

⁴⁷ Uo.

bírák előtt is. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint egy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabályba ütközése is megvalósíthat alaptörvény-ellenességet, ha az a jogrendszer koherens struktúráját súlyosan sérti, azaz a jogalkotás és a jog érvényesülése tekintetében fel nem oldható ellentmondást, zavart eredményez, így sértve a jogállamiság elvét.⁴⁸

A feltárt visszásságok okán az igazságügyi központi igazgatásnak hiánypótló szerepet kellene betöltenie a bírósági igazgatási cselekmények jogszerűségének biztosításában. Az OBH elnöke irányítja és ellenőrzi a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, melynek során figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését és az ügyviteli szabályok megtartását, ennek érdekében vizsgálatot rendel el. A vizsgálat eredményétől függően megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, és ellenőrzi azok végrehajtását, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja.

Az OBH egy besorolhatatlan, igazgatási tevékenységet végző nem közigazgatási szerv,⁴⁹ más megfogalmazásban kvázi-közigazgatási szerv.⁵⁰ Ezt támasztja alá az is, hogy a szerv jogállása az autonóm államigazgatási szervekre hasonlít,⁵¹ az OBH elnöke felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökei felett. Az OBH jogelődjét, az OIT-et autonóm államigazgatási szervnek is minősítette az elmélet⁵², azonban ezt a tételes jog, a Ksztv. nem követte. Az OBH elnökének feladatai egy miniszter feladataihoz hasonlítanak, ami szintén az OBH közigazgatási szervekkel való hasonlóságát támasztja alá.⁵³ Az ítélőtáblák, valamint törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenységével kapcsolatos irányítási és ellenőrzési tevékenységet is e tekintetben kell figyelembe venni. A bírósági vezetők igazgatási tevékenysége az OBH elnökéhez hasonlóan közigazgatási jellegű tevékenység, hiszen nem az állam igazságszolgáltató hatalmát valósítják meg, hanem az annak működéséhez szükséges szervezeti kereteket alakítja igazgatási tevékenység útján, közhatalom birtokában; ez ugyanakkor természetesen szervesen kapcsolódik az igazságszolgáltató hatalomhoz. Magyary Zoltán álláspontja, miszerint az igazságszolgáltatás megszervezése is közigazgatás, szintén az előbbieket támasztja alá.⁵⁴ Ez a bíróságok belső igazgatásra is vonatkozik, hiszen pl. Magyary Géza a bíróság elnökét bírósági közigazgatási hatóságnak nevezi.⁵⁵ Így tehát amikor az OBH elnöke a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét irányítja és ellenőrzi, akkor ez alatt az irányítás közigazgatási jogi fogalmát kell értenünk, azzal az eltéréssel, hogy az a bírói függetlenségre tekintettel kell történni. Így értelemszerűen nem beszélhetünk teljes irányítási jogkörrel, hanem csupán annak egyes részelemeiről. Ezek között megtalálható a személyzeti, az ellenőrzési jogkör, a szabályozási jog, egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, illetve a jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezés.⁵⁶ Más irányítási tevékenységek (pl. a szerv konstituálásával összefüggő, valamint az aktusfelülvizsgálati jogkör) viszont nem tartoznak az OBH elnökének irányítási jogkörébe, mert ezek nem illeszkednének a bíróságok alkotmányos szerepéhez, használatuk nem az igazgatási, hanem az

⁴⁸ 36/2015 (XII.16.) AB határozat [89], 1/2021 (I.7.) AB határozat [54]

⁴⁹ *F. Rozsnyai*: i.m. 73. o.

⁵⁰ *Varga Zs. András–Patyi Gergely*: Igazságügyi igazgatás. In: *Közigazgatási jog* (szerk. Lapsánszky András). Wolters Kluwer, Budapest 2020. 228. o.

⁵¹ Uo.

⁵² *Fazekas Marianna–Ficzere Lajos*: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 95–96. o.

⁵³ *Varga–Patyi*: i.m. 228. o.

⁵⁴ *Magyary Zoltán*: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 46. o.

⁵⁵ *Magyary Géza*: Magyar polgári perjog. Franklin Társulat, Budapest, 1913. 134. o.

⁵⁶ *Patyi András*: A közigazgatási működés jogi alapjai. Dialóg Campus, Budapest 2017. 76–78. o.

igazságszolgáltatási tevékenységükbe való beavatkozást jelentene, ezzel sértve a bírói függetlenséget.

A fentiekkel összhangban, ha az OBH elnöke az elrendelt vizsgálat eredménye alapján észleli az ügyelosztási rend törvényellenességét, utasíthatja az érintett bírósági vezetőt a jogellenesség orvoslására, ellenőrzi ennek végrehajtását, amelyek elmulasztása akár a bírósági vezető felmentéséhez is vezethet.⁵⁷ A gyakorlatban az ügyelosztási rendek jogszerűtlenségével kapcsolatos fennálló problémák töretlensége azt mutatja, hogy az OBH elnöke a törvényszéki elnökök igazgatási tevékenysége feletti irányítási és ellenőrzési jogkörével nem él, a bírósági elnököket az ügyelosztási rendek ilyen törvényellenességeinek korrigálására ezek szerint nem hívja fel. Ez nem jelent újdonságot, a szakirodalomban már korábban is találhatunk példát arra, hogy az OBH elődje, az OIT az igazgatási eszközeit nem gyakorolta hatékonyan a megyei bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítása és ellenőrzése során, bár ennek akkoriban más szociológiai okai voltak.⁵⁸ Az igazgatási szabályok megtartásának ellenőrzése érdekében az OIT által végzett vizsgálatok kezdeményezésére irányuló hatáskör működése nem volt átlátható, mert nem működött hatékony irányítás és ellenőrzés.⁵⁹ A megfogalmazott kritikák ellenére a 2011-es igazságügyi reform során a Bszi. a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének irányítására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket szinte változtatás nélkül vette át,⁶⁰ így nem meglepő, hogy e tekintetben a helyzet sem változott sokat.

4.2. Kifogás az eljárás szabálytalansága ellen

A fenti eszközök hiányában az eljárás szabálytalanságával szembeni kifogás jogintézménye jöhet szóba⁶¹ (amelyet a Kp. utaló szabálya alapján közigazgatási perekben is alkalmazni kell). Ez a gyakorlatban a jelenlegi szabályozás mellett azért nem tudja betölteni a kívánt funkciót, mert az irányadó bírói gyakorlat⁶² alapján csak az eljáró bíró vagy tanács eljárásának szabálytalanságára vonatkozhat, az ügykiosztás pedig a bíróság elnökének igazgatási és nem eljárési cselekménye. Amellett, hogy a bíróságoknak nem áll érdekében kiterjesztően értelmezni a kérdést, hiszen ezzel egyfajta „jolly joker” kifogásolási okot adnának a felek kezébe, feltehetőleg azért értelmezi a gyakorlat szűkítően a kifogásolás tárgyát, mert jogkövetkezményként azt fűzi a Pp. az eljárás szabálytalanságának megállapításához, hogy az érintett eljárési cselekményt szabályszerűen le kell folytatni vagy a szükséghez képest megismételni. Ebből visszafejtve az a következtetés vonható le, hogy csak a pervitel során elvégzett eljárési cselekményt lehet kifogásolni, hiszen csak azt lehet a bíróság által később szabályszerűen lefolytatni vagy megismételni.⁶³ Ezzel szemben jogirodalom a kifogás előterjesztését a bíróság összetételével, hatáskörével, illetékességével, de még a jegyzőkönyv hiányosságaival összefüggésben is lehetségesnek tartja.⁶⁴ S mivel a jogszabály ezt nem zárja ki, elképzelhetőnek tartom azt a kiterjesztő értelmezést, amely az eljárás szabálytalanságát nem csupán a konkrétan eljáró bírónak vagy tanácsnak az eljárásjogi törvényekben foglalt szabályok

⁵⁷ OBH utasítás 9. § (1) bek. b) pont, Bszi. 76. §

⁵⁸ Fleck: Bíróságok... 265. o.

⁵⁹ Uo. 211.

⁶⁰ 1997. évi LXVI. törvény 41. §

⁶¹ Kovács: i.m. 28. o., 2016. évi CXXX. törvény 156. §

⁶² A P. 26.142/2012/80. számú ítéletében a bíróság a felperesnek az ügy átosztásának szabálytalansága miatt emelt kifogását elutasította azzal az indokolással, hogy a kifogás jogintézménye „a pervitel során esetlegesen bekövetkező eljárési szabálytalanságok orvoslására szolgál.” Ezzel a másodfokon eljáró bíróság is egyetértett Pf. 21.337/2017/6. számú ítéletében.

⁶³ 2016. évi CXXX. törvény 156. § (2)

⁶⁴ Varga István – Éless Tamás: Szakértői javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára. HVG-ORAC, Budapest 2016. 269-270. o.

pervitel során történő megtartására szűkítve veszi figyelembe, hanem az eljárás szabályos lefolytatására vonatkozó minden normára, így az ügyelosztási rend betartására nézve is.

Az eljárás szabályossága tág értelemben nem csak a konkrét eljárásjogi törvénynek az eljáró bíró vagy tanács általi szűk értelemben vett eljárás során való betartásán múlik, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog és a törvényes bíróhoz való jog tiszteletben tartásán is. Az eljárás nézetem szerint nem csak a pervitel során elvégzett eljárási cselekmények következtében válhat szabálytalanná, ahogyan erre az EJEB joggyakorlata is rávilágított. A Posokhov-ügyben a panaszos azért kifogásolta az eljárás szabálytalanságát, mert az eljáró tanács ülnökei az orosz törvények szerint az adott évben számukra engedélyezett tárgyalási napokat kimerítették, így az ő ügyében jogellenesen lettek beosztva a tanácsba.⁶⁵ Az EJEB az ügyben megállapította, hogy a bíróság nem volt törvény által felállított, így a 6. cikk (1) bekezdése sérült.

Ha a fenti érvelést elfogadjuk, akkor a Bszi.-nek és az annak alapján megalkotott ügyelosztási rendnek meg nem felelő szignálás sérti a tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jogot, következésképpen a Kp. 2. § (2) bekezdését is, ami az eljárás szabálytalanságát vonja maga után. Párhuzamot vonhatunk azzal az esettel, amikor a bíróság nincs szabályszerűen megalakítva – pl. tanács helyett egyesbíró jár el – így valamennyi, a szabálytalanul megalakított bíróság által végzett eljárási cselekmény hibás. Ez esetben sem közvetlenül az eljáró bíró per során tett eljárási cselekménye okozza az eljárás szabálytalanságát, hanem közvetetten, a Kp. 8. §-án keresztül érhető tetten a szabályszegés. Innen az ügyelosztási renddel ellentétes szignálással kapcsolatban az eljárás szabálytalansága miatti kifogás alkalmazásának lehetőségéhez két úton juthatunk el. Az egyik lehetőség, hogy a szignálást nem tekintjük eljárási cselekménynek. Ha a fél azt tapasztalja, hogy ügyében nem az az ügyelosztási rendből előzetesen megállapítható bíró jár el, akkor az addigi összes eljárási cselekményt kollektíve kifogásolhatja. Így az addigi összes eljárási cselekményt meg kell ismételni az ügyelosztási rendnek megfelelő szignálást követően. Eme értelmezésre a törvényes bíróhoz való jognak a kifejeződése következtében juthatunk, egy évszázaddal ezelőtt érvelésem minden bizonnyal nem állta volna meg a helyét.⁶⁶ A másik iránynál magát az ügykiosztást is egyfajta eljárási cselekménynek tekintjük a cselekményösszesség elmélet alapján, miszerint az eljárás tartalma cselekmények láncolataként fogható fel.⁶⁷ Eljárási cselekmények nem csak perbeli cselekmények lehetnek, hiszen a per nem a kereset bírósághoz történő benyújtásával indul meg, hanem a védirat felperessel vagy a keresetlevél alperessel való közlésével⁶⁸, így a köztes időszakban végzett cselekmények eljárási, de nem perbeli cselekmények. Ekkor történik a szignálás is, amely az eljárás menetére, nagyfokú jelentőséggel bír, így a bíróságnak a per megindulását megelőző eljárási cselekményének is tekinthető. Abból, hogy a szakirodalom a bíróság összetételével összefüggésben is lehetségesnek tartja a kifogás előterjesztését⁶⁹ arra következtethetünk, hogy eljárási cselekménynek tekinthető a szignálás. A kifogás alkalmazása jelenleg is megoldást nyújthatna elméletileg a felvetett problémára, gyakorlatilag ugyanakkor

⁶⁵ Posokhov v Russia, no. 63486/00, § 39.

⁶⁶ Korábban csak a bíróságok külső munkamegosztása, azaz a hatásköri és illetékességi szabályok bírtak komolyabb jelentőséggel, a belső munkamegosztás, így az ügy kiosztása Magyary Géza szerint „a bírósági közigazgatási hatóságok útján történik, s a per érvényére semmiféle befolyása nincs.” (Magyary: i.m. 134. o.) Ez az álláspont az elmúlt száz évben végbement alkotmányos jogfejlődés következtében biztosan nem fogadható el napjainkban.

⁶⁷ Erdei Árpád: Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2011. 330. o.

⁶⁸ Barabás Gergely: A kereset. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz (szerk. Barabás Gergely–F. Rozsnyai Krisztina–Kovács András György). Wolters Kluwer, Budapest 2018. 308-309. o.

⁶⁹ Varga-Éless: i.m. 269-270. o.

mégsem. Ahogy a bírói gyakorlat is tanúskodik róla, a bíróságok aligha lennének fogékonyak ilyen tág értelmezésre, így a fennálló joghézag kitöltéséről a jogalkotó feladata gondoskodni.

4.3. Perorvoslat

Az ügyelosztási rend megsértése esetén szóba jöhet még a perorvoslat körében történő sérelmezés, amelyre találunk is példákat a hazai polgári bírósági joggyakorlatban.⁷⁰ Ezek közül kiemelendő a Győri Ítéltábla Pf. 20.107/2020/16. számú ítélete, amelyben a bíróság több jelentős megállapítást is tett. Kimondta többek között azt, hogy alapvető követelmény, hogy az ügyelosztási rendből a tanácsba beosztott bírák személye megállapítható, a tanács létszáma pedig teljes legyen, valamint, ha a törvényes bíróhoz való joggal kapcsolatos követelmények nem teljesülnek, akkor megvalósul a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, amely tárgyában a fél jogorvoslati kérelemmel élhet. Felülvizsgálat alapjául is szolgálhat, ha a fél az ügyelosztási rend megsértése miatt a törvényes bíróhoz való jogának megsértését állítja, ahogyan azt a BH2020. 73. számon közzétett eseti döntés is megerősíti. Ugyanakkor az eljárási szabálytalanság perorvoslatokkal való támadása az eljárás elhúzódásához vezethet. Ha a fél csak a fellebbezési eljárásban tudja kifogásolni, hogy az elsőfokú bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva, az új eljárás lefolytatása lényegesen megnöveli a pertartamot.⁷¹ Ez rávilágít arra, hogy bár a perorvoslat ténylegesen egy jelenleg is rendelkezésre álló eszköz, de a kifogás – megfelelő átalakítással – perökonómiai okok miatt adekvátabb megoldást jelentene a szignálási rend megsértéséből fakadó hibák orvoslására.

Számos mérvadó külföldi jogrendszerben a hazainál jóval rigorózusabb szignálási rendszert alakítottak ki és az automatizmus előnyben részesítésével a jogorvoslat csekély, de a garanciális jogok érvényre juttatása érdekében mégis fontos szereppel bír, mert így az esetlegesen felmerülő visszasságok kivizsgálását az érintett felek kezdeményezhetik. Németországban, ahol kivételesen szigorúan értelmezik a törvényes bíróhoz való jogot, a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) előírja, hogy előre meg kell határozni az ügyek egyesbírókhoz és tanácsokhoz kerülését,⁷² valamint a tanácsokon belül az egyes hivatásos bírák által betöltött szerepeknek (pl. ki mikor jár el előadó bíróként) is előre meghatározottnak kell lennie és ezt az adott tanács hivatásos bíró tagjai szavazással egy évre előre határozzák meg.⁷³ Amennyiben a bíróságok megsértik az ügyelosztásra vonatkozó elveket akár az ügyelosztási rend kialakítása, akár annak alkalmazása során, az érintett felek alkotmányjogi panasszal élhetnek.⁷⁴ Hasonló módon Franciaországban és Olaszországban is alkotmányjogi panasszal élhetnek a felek, azonban itt magát az ügyelosztási rendet támadhatják, amelyet miniszeri rendeletbe foglalnak. Spanyolországban a bíróságok igazgatásáért felelős szervek cselekményei és szabályzatai, valamint a bíróságok vezetéséért felelős szervek közigazgatási tevékenységével szemben közigazgatási pernek van helye a spanyol közigazgatási bírósági törvény alapján, amely a bíróságok igazgatását végző szerveket kifejezetten a nem közigazgatási szervek között említi, de a közigazgatási jogvita útját megnyitja a felsorolt esetekben.⁷⁵

5. Záró gondolatok

A magyar törvénytípusok többsége nem a Bszi.-nek megfelelően alkotja meg ügyelosztási rendjét, abból ugyanis nem előzetesen megállapítható, hogy az adott ügyben mely tanács jár el,

⁷⁰ Győri Ítéltábla Pf. 20.107/2020/16.

⁷¹ Sallós István: 114. §. In: A polgári perrendtartás magyarázata 1. (szerk. Németh János–Kiss Daisy). CompLex Kiadó, Budapest 2010. 459. o.

⁷² GVG. § 21e.

⁷³ GVG. § 21g.

⁷⁴ Badó: i.m. 64. o.; továbbá BVerfG- 2 BvR 581/03 -8

⁷⁵ A Spanyol Királyság 29/1998. (VII.13.) törvénye 1. § (3) bekezdés b) pont

ha elfogadjuk a korábbi érvelés nyomán, hogy a tanács alatt eljáró tanács értendő. Más értelmezés a törvény általi létrehozottság teljesülése érdekében azért kizárt, mert – szélsőséges esetben – akár minden bírót is be lehetne osztani egy vagy két tanácsba, ami teljesen elhomályosítaná a követelmény célját. Nem tekinthető kielégítő garanciának, hogy a felek tudják, hogy melyik hét vagy nyolc bíró közül kerül ki az a három, aki eljár az ügyükben, hiszen ez lényegében a *ius de non evocando* megkerülése. A jelenség különösen azért aggasztó, mert a közigazgatási ügyszak törvényszéki szintre emelése és a Bszi. módosításának egybeesése kiváló alkalmat adott volna a törvényi követelményeket kielégítő tanácsok kialakítására a „tisztta lappal” való kezdés során, ehelyett azonban a törvényszöveg egyértelműsítését figyelmen kívül hagyva a rossz gyakorlatokat vitte tovább a bírósági igazgatás. Éppen ezért lenne kiemelkedő jelentősége a bírósági igazgatási aktusokkal szembeni hatékony jogorvoslatnak, amely jelenleg sajnos továbbra sem biztosított kielégítő módon.