

DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE

SZAKMAI TANÁCSADÓ

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA HIVATALA



Beszámoló a „Közigazgatási bírászkodás válaszúton” című konferenciáról

2016. október 10-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán vitával egybekötött konferenciát tartottak a közigazgatási bírászkodás egyes aktuális kérdéseiről.

A konferenciát *Szabó István egyetemi tanár, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar* dékánja nyitotta meg. Előadása szerint az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtésének szükségessége már 2010-ben, az alkotmányozási folyamat során felmerült, azonban a jogalkotó e hosszú „felkészülési” idő után most, 2016 szeptemberében nyújtotta be az Országgyűlésnek a közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatot. Emlékeztetett rá, hogy a közigazgatási bírászkodás intézménye a XIX. század végéig nyúlik vissza, ugyanis Magyarországon a magyar királyi közigazgatási bírásgról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk hozta létre az általános hatáskörű, szervezetileg önálló bíróságot. Ezt számolták fel az 1949. évi II. törvénnyel, s azóta nem működik hazánkban önállóan a közigazgatási bírászkodás.

Trócsányi László igazságügyi miniszter, a Szegedi Tudományegyetem intézetvezető egyetemi tanárának előadásában hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bírászkodás szükségességéről már több mint egy évszázada folyik a vita. A rendszerváltáskor kialakult egy köztes állapot. A jogalkotó a jogirodalmi javaslatokkal szemben nem vállalta egy önálló fórumrendszer megteremtésével járó konfliktusokat, így azonban elmaradtak a gyakorlati tapasztalatok is. Magyarország ugyanis évtizedeken keresztül rendelkezett önálló közigazgatási bírósággal, amely jelentős mértékben előmozdította a közigazgatástudomány fejlődését. Hasonló jogfejlesztő hatással bírtak és bírnak a közigazgatási bíróságok az európai államokban. 1949-ben azonban megszűnt hazánkban a közjogi bírászkodás, a rendszerváltás óta pedig a közigazgatási pereket különböző fórumokhoz telepítették, valamint a közigazgatási jog szabályaiban is jelentős változások történtek. Az eltelt közel három évtized alatt sem tisztult le, hogy mi a közigazgatási bírászkodás célja, hatásköre, és bár a jogfejlesztéshez szükség volna rá, nincs önálló közigazgatási perrendtartás sem, csupán egy, idejétmúlt fejezet a Pp.-ben. Mindezen okok miatt az Igazságügyi Minisztérium célul tűzte ki a modern,

az európai uniós jognak is megfelelő közigazgatási bírászkodás jogszabályi feltételeinek megteremtését. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a közigazgatási hatósági eljárások és a perjog egymással szorosan összefüggenek, egymást kiegészítve működnek, ezért a minisztériumban – a közigazgatás átfogó reformja keretében – párhuzamosan folyt az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslat kidolgozása. Álláspontja szerint ugyanis a két javaslat csak együtt, rendszerszerűen megújítva biztosítja a közigazgatás törvényes működését, teszi teljessé az a bírói jogvédelmet. Vagyis az önálló közigazgatási perrendtartás a közigazgatási bírászkodás rendszerének, végső soron magának a jogállamiságnak a kiteljesítéséhez szükséges.

Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke előadása első részében a bírósági szervezetről, annak reformjáról, illetve az eddig elért eredményekről beszélt, kiemelve az Igazságügyi Minisztérium elmúlt években tanúsított együttműködési készségét és nyitottságát. Tájékoztatása szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása óta az ügyhátralék negyedével, a két évnél tovább húzódó jogviták száma hetven százalékkal csökkent, ezzel a magyarországi közigazgatási bírászkodás Európa élvonalába lépett. Kiemelte, hogy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtésének első lépése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény volt, amely azonban már a preambulumban rögzítette, hogy e törvényt az Országgyűlés a közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtéséig alkotta. Ezt követően az Alaptörvény negyedik módosításával, 2013. április 1-jétől az Alaptörvény rögzítette – a 25. cikk (4) bekezdésben –, hogy a bírósági szervezet többszintű, az ügyek meghatározott csoportjaira pedig külön bíróságok létesíthetők. Ez a cikk adja az alkotmányos alapját a közigazgatási bíróságok létesítésének, illetve 2013-ban ez alapján kerültek felállításra a megyeszékhelyeken az önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok. Mindezek továbbfejlesztését jelenti majd az önálló perrendtartással működő közigazgatási bíróságok felállítása.

Kalás Tibor, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezető bírójának megerősítette, hogy az önálló közigazgatási bíróságok megteremtése – függetlenül attól,

hogya arra a bírósági szervezetrendszeren belül, vagy attól elkülönülten kerül sor – egyben a közigazgatási bírászkodás megbecsülését, továbbfejlesztését is jelenti. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy – mindazok ellenére, hogy a Kúria a legfelsőbb bírói fórum, amelynek ezen szerepe megmarad az önálló közigazgatási bíróságok felállítását követően is – jelenleg olyan mértékben kénytelen eseti ítélezést folytatni, amely tartósan nem fenntartható, hiszen elsődleges feladatuk a jogegységesítés lenne. Kiemelte azt is, hogy – álláspontja szerint – a közigazgatási bíróságokat „közel kell vinni” az állampolgárokhoz, ezért azt nem szabad régiós szintre telepíteni, hanem minden megyeszékhelyen lennie kell ilyen bíróságnak. A jövőbeli közös gondolkodás fontos témájaként említette a bíróvá válás feltételeinek szabályozását. Eddig is voltak külsős szakemberek a bíróságokon, a kérdés az, hogyan lehet a szakmaiságot biztosítani, a szakmai színvonalat tovább emelni. A kérdés megválaszolásánál nem a múltba kell fordulni, „mert a jogtörténet nem segít”, hanem a jelenlegi gyakorlati lehetőségeket kell megvizsgálni.

Lajtár István a KRE címzetes egyetemi tanára, a Legfőbb Ügyészség közjogi legfőbb ügyész helyettese szerint a jogszabályok folyamatos változása olyan jogi vérátömlesztést jelent, amelyhez az ügyészségnek rugalmasan alkalmazkodnia kell, mivel az ügyészség az, amely közvetlenül és folyamatosan teszteli, hogy a jogalkotás kiállja-e a gyakorlat próbáját. Ilyen lesz az új közigazgatási rendtartás is, amely szerint az első fokon hozott közigazgatási határozat azonnal jogerőre emelkedik, így az ellen bírósághoz lehet fordulni jogorvoslatért. Az ügyészség ennek kapcsán megvizsgálta, hogy vajon az állampolgárok az ügyészséghez fognak-e majd fordulni annak érdekében, hogy képviselje ügyüket a bíróságon, de álláspontjuk szerint erre várhatóan nem kerül sor, mivel a keresetindítás határideje 30 nap, amelynek határidejébe „nem fér bele” egy – külön – ügyészégi eljárás.

Patyi András egyetemi tanár, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem rektora és az Államreform Bizottság elnöke – a jogtörténeti megközelítés fontosságát hangsúlyozva – először rövid történeti áttekintést adott a közigazgatási bírászkodás hazai történetéről, amelyeket közép- és nyugat-európai, valamint amerikai példákkal egészített ki. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróságokat az 1949. évi II. törvény szüntette meg, ezért a történelmi igazságosság is megköveteli azok újbóli felállítását. Álláspontja szerint ugyanakkor fontos annak a pontos meghatározása, hogy a közigazgatási bíróságok milyen hatáskörrel, milyen döntési jogosultsággal és milyen szervezeti kereteken belül működjenek. A közigazgatási bíróság ugyanis nem válhat a közigazgatás részévé. Véleménye

szerint a felállítandó bíróság majd háromféle döntést hozhat, konstatáló (megállapító) döntést, amelyben megállapítja a jogszabálysértést, kasszációs (megsemmisítő) döntést, amelyben részben vagy egészben megsemmisíti a közigazgatási határozatot, illetve reformatórius (megváltoztató) döntést, de ez utóbbit csak nagyon szűk körben.

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar docense szerint a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó, jelenleg hatályos eljárási szabályok – a sok módosítás miatt – nagyon bonyolultak, a laikus számára nehezen érthetőek. Ezért volt szükség egy világos, érthető új szabályrendszer, a közigazgatási rendtartás megalkotására. Ebben a közigazgatási ügy fogalma, de a különböző eljárás típusok, illetve eljárási határidők is módosulni fognak.

F. Rozsnyai Krisztina, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar habilitált egyetemi docense, a közigazgatási perrendtartás megalkotásáért felelős volt miniszteri biztos előadásában részletesen bemutatta a tervezett, új közigazgatási perrendtartás szabályait. Elmondása szerint a tervezet célja a hatékony jogvédelem. Ez alapján a közigazgatási jogvédelem körébe a közigazgatási jogviták, az önkormányzati normakontroll, valamint az egyéb közjogi viták fognak tartozni. A bírósághoz többféle keresettel lehet élni (megtámadási, mulasztási, marasztalási, megállapítási), így az eljárás is többféle lehet.

Lapsánszky András, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense a közigazgatási bíróság szervezeti kérdéseivel kapcsolatban tartotta meg előadását. Álláspontja szerint ugyanakkor a közigazgatási bírósággal kapcsolatos strukturális szempontok – a bíróság felállításának fontossága mellett – másodrangú kérdés. A nemzetközi gyakorlatban a teljesen elkülönülten működő közigazgatási bíróság a trend, de az megvalósítható a rendes bírósági szervezeten belül is. A jogalkotó önálló bíróságot szeretne, 7 régiós központtal és egy közigazgatási felsőbírósággal. Azonban a felsőbíróság döntései ellen is a Kúriához lehetne fordulni. A közigazgatási bíróság fő szabály szerint 3 tagú tanácsban járna el, amely plusz garanciát jelentene a felek számára.

Ez utóbbi három, vitaindító előadást követően több hozzászólás is érkezett a tervezett reformmal, azon belül is leginkább a bíróságok szerepével, az ítélező tanácsok összetételével kapcsolatban. Kifogás érkezett az Ákr. jogorvoslati rendszerével, a közigazgatási bírászkodás megnövelt szerepével kapcsolatban, melynek kapcsán több felszólaló is a közigazgatási bírák felkészültségének, képzésének fontosságát hangsúlyozta.