

TÉMAVEZETŐ:
DR. KISS LÁSZLÓ EGYETEMI TANÁR

DR. DARÁK PÉTER:

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
EURÓPAI INTEGRÁCIÓJA
(PHD ÉRTEKEZÉS)
2007.

TÉMAVEZETŐ:
DR KISS LÁSZLÓ EGYETEMI TANÁR

DR DARÁK PÉTER:

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
EURÓPAI INTEGRÁCIÓJA

(PHD ÉRTEKEZÉS)
2007.

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	5
I. Az igazságszolgáltatás a XXI. század erőterében.....	7
1. <i>Az igazságszolgáltatás hatékonysága mint standard</i>	7
2. <i>A magyar bírói hatalom a XXI. században</i>	8
3. <i>A magyar „szolgáltatás” hatékonysága számokban</i>	25
4. <i>A bírák személyisége, hivatásbeli énképe</i>	35
II. A közigazgatási bíráskodásra irányuló külső hatások.....	58
1 <i>Az Európai Bíróság mint közigazgatási bíróság</i>	58
a) A közösségi jog mint alkalmazandó joganyag.....	58
b) A négy szabadság biztosításának követelménye és következményei	58
c) Az Első fokú Bíróság mint a Közösség közigazgatási Bírósága	61
2 <i>Az Európai Bizottság</i>	62
3 <i>Az Európa Tanács és a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság</i>	62
4 <i>Az Európai Alkotmány</i>	64
5 <i>Bíróságok öntevékeny szerveződése</i>	66
a) Az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete	66
b) A Környezetvédelmi Bírák Európai Fóruma.....	68
6 <i>A következmény: kodifikációs hullám</i>	70
7 <i>A közigazgatási bíráskodás főbb modelljeinek konvergenciája</i>	71
III. A közigazgatási bíráskodás európai mintái	72
1. <i>Franciaország</i>	72
2. <i>Nagy-Britannia</i>	77
3. <i>Németország</i>	80
IV. A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének belső forrásai	83
1. <i>„Múlt szele kél” - a kezdetektől 1949-ig.</i>	83
2. <i>Mint bűvő patak, mely előtör néhol...</i>	88
3 <i>A Ket szelencéjében rejlő változások</i>	90
4 <i>A Pp módosult XX. fejezetének tündérvárába bújtatott felülvizsgálati modell</i>	92
a) Ki indíthat közigazgatási pert, vagy nemperes eljárást?	92
b) Milyen bíróság végzi a felülvizsgálatot?.....	94
c) Eljárási szabályok.....	96
ca) A bírósági felülvizsgálat feltételei.	96
cb) Az elsőfokú eljárás	102
cc) Nemperes eljárások.....	109
cd) Perorvoslatok.....	110
5 <i>Mi van a köpönyeg alatt?- a modell értékelése</i>	114
a/ A közigazgatási bíráskodás szervezete - 5 regionális kollégium, vagy az ítélőtáblák székhelye szerinti kizárólagos illetékesség	115
b/ Önálló eljárási törvény, vagy a Polgári perrendtartás fejezete	115
c/ Általános alapjog-védelmi klauzúla szembeállítása az ügy érdemében hozott közigazgatási határozatra korlátozódó bírósági felülvizsgálattal szemben	116

d/ Mely bírák hatáskörébe tartozzon a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálása	116
e/ Társas bíráskodás megteremtése első fokon.....	116
f/ A keresetváltoztatás jogának korlátozása	116
g/ A mintaperek bevezetése	117
h/ Bizonyítási eljárás kérelemre, vagy hivatalból.....	117
i/ A bíróság megváltoztatási jogköre.....	117
6 Egy jogállami közigazgatási bíráskodási rendszer Alkotmánybíróság által felvázolt keretei.....	118
a) A közigazgatási bíráskodás felélesztése	118
b) A tulajdonjog közérdekű korlátozásával kapcsolatos jogorvoslati jog biztosítása – alapjogi igényérvényesítés.....	120
c) A jogbiztonság és a visszamenőleges jogorvoslat biztosításának kollíziója	121
d) A jogorvoslathoz való alkotmányos jog törvényi megszorítása, a halasztó hatályú perindítás kérdése.....	121
e) A felülvizsgálat terjedelme, hatályon kívül helyezési – megváltoztatási jogkör.....	123
f) Szükséges-e a jogorvoslat biztosítása a köztársasági elnök területszervezési döntésével szemben?	125
g) Egyfokú bírói jogorvoslat elegendő	127
V. Kényszerek és választások	128
1. <i>A közigazgatási bíráskodás léte szervezeti szempontból.....</i>	129
2. <i>A közigazgatási bíráskodás mint a bírósági szervezet része.....</i>	129
3. <i>A közigazgatási bíró függetlensége.....</i>	130
a) A befolyásolhatóság kizárása.....	130
b) Munkavégzés.....	131
c) A bíró értékelése.....	133
d) A szolgálati viszony megszűnése	134
e) Jogorvoslat.....	135
f) A közigazgatási bírókra vonatkozó különös előírások.....	135
4. <i>A törvény által rendelt közigazgatási bíróhoz való jog.....</i>	135
a) Ügyelosztás.....	135
b) Szakmai kollégium.....	136
5. <i>A bíróvá válás, a bíró személye, készségfejlesztése.....</i>	137
a) A képzési módszerek hatékonyabbá tétele.....	141
b) A bírói utánpótlás reformja.....	144
c) Intézményesített képzés, célcsoportos oktatási koncepciók.....	146
ca) fogalmazók felvétele, képzése.....	146
cb) titkárok képzése.....	149
cc) bírák továbbképzése.....	152
cd) bírósági vezetők továbbképzése.....	155
ce) A Magyar Bíróképző Akadémia mint a képzés szintere	158
6. <i>A normatív aktusok felülvizsgálatának lehetősége</i>	160
7. <i>Objektív jogvédelem vagy előfeltétel a szubjektív érintettség?</i>	160
8. <i>Perindítási határidő.....</i>	160
9. <i>Ideiglenes jogvédelem.....</i>	161

10. Bizonyítás	163
11. A bíróság határozata – kasszációs, reformatorius, vagy meritorius jogkör	164
12. Jogorvoslati eljárás	165
VI. „Lovagok a hídon át” - Összegzés	165
1.SZÁMÚ MELLÉKLET - ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE.....	183
2. SZÁMÚ MELLÉKLET - A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELVI IRÁNYMUTATÓ TEVÉKENYSÉGE...	192
a) Jogegységi határozatok.....	192
b) Kollégiumi állásfoglalások	196
c) Elvi határozatok.....	198
d) Közzétett eseti döntések	198
3. SZÁMÚ MELLÉKLET - A FŐVÁROSI BÍRÓSÁG ÜGYELOSZTÁSI RENDJE.....	199
FELHASZNÁLT IRODALOM	203

„A magyar állampolgár a közjogi bátorlét és a közigazgatási védelem tekintetében mintegy a levegőben függ”.
/Lánczy Gyula 1882.

Előszó

1. A mai értelemben vett modern (tömegmértű) igazságszolgáltatás Nyugat-Európában is csak a második világháborút követően épült ki. A nyugat-európai régió 1950 és 1973 között az 1870-től számított gazdasági fejlődési szakaszban páratlan gazdasági expanziót produkált. A bruttó nemzeti termék évi átlagos növekedési üteme reálértékben elérte a 4,6%-ot.¹ Ez az érték a történelmi trendérték kétszerese. A nyugat-európai államok és polgáraik még soha nem gazdagodtak ilyen mértékben. Az ötvenes-hatvanas évek expanziója együtt járt a jóléti állam –és vele együtt a jogállami intézmények – kiépítésével. Hozzá kell tenni, hogy a növekedés nem pusztán dinamikus, hanem rendkívül kiegyensúlyozott is volt. Mértékadó közgazdász körök véleménye szerint jelentős mértékben gyorsíthatta a gazdasági felzárkózás folyamatát a megfelelő jogi, kereskedelmi és pénzügyi intézményrendszer, valamint az oktatás színvonalát, illetve a műszaki fejlődést elősegítő állami szerepvállalás.² Ebbe a körbe beletartozott az állandóan bővülő hatáskörű, kiszámítható igazságszolgáltatás is.

A hetvenes évek közepére a gazdasági növekedés nagymértékben visszaesett.³ A visszaesés közvetlenül három forrásból adódott. A munkatermelékenység átlagos növekedési ütemének csökkenése mellett a születések számának drasztikus visszaesése és a munkanélküliségi ráták megháromszorozódása mögött azonban gazdasági strukturális okok húzódtak meg.⁴ Végso hatásában a válság az állami költségvetés lefaragását, a korábban kiépült jogállami igazság-szolgáltatási szervezet ésszerűsítésének, karcsúsításának gondolatát érlelte meg, illetve a bíróságokat is – mint a közszféra más elemeit – a közpénzek hatékony

¹ Crafts-Toniolo: Economic Growth in Western Europe since 1945., Cambridge 1996.

² Klump: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990. in: Schneider-Harbrecht: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland, Stuttgart 1996.

³ 1973-1979. között 2,6%-ra, a nyolcvanas években 2%-ra.

⁴ A fogyasztói igények átrendeződése, szolgáltatások ágazatának gyors felfutása összetett, rugalmas termelési eljárásokat igényelt, amelyeket a munkaerőpiac, rugalmatlansága folytán nem tudott követni – az un „euroszklerózis” jelensége. Lásd Ambrosius-Kaeble: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Booms der 1950er und 1960er Jahre /Opladen 1992

felhasználásának követelményével szembesítette. A közhatalmi funkció mellett teret nyert a konfliktusmegoldó, szolgáltató jelleg is.

Kelet- és Közép-Európában a jogállami bírósági rendszer kiépítése a rendszerváltás utáni időkre maradt, arra az időszakra, amelyet mindvégig állandó államháztartási egyensúlyi problémák, magas infláció, széteső gazdasági struktúrák, bizonytalan nemzetközi piaci viszonyok jellemeztek. *Magyarországon ennek ellenére – igaz hogy csak megkésve - a 90-es évek végére, a bírósági öngazgatási rendszer, a bírói fórumok autonómiájának⁵ kiépítésével egyidejűleg rendeződött a bíróságok költségvetési részesedésének kérdése. Az Országgyűlés döntése alapján új bírósági szint került felállításra – az 5 ítéletábla mint fellebbezési bíróság kezdte meg működését.*

2. Az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág önállósága és a függetlenség követelménye tulajdonképpen kizárja, hogy valós „integrációjáról” beszéljünk. Nem véletlen, hogy az Európai Közösségek is csak „igazságügyi együttműködésről” tesznek említést. A dolgozat által bemutatott közeledési folyamat mégis e fogalommal jellemezhető a legjobban, mert tagadhatatlanul *az európai kultúrkörhöz való visszatérés* érhető tetten abban, ahogy 1991-ben a rendszerváltás következtében megvalósult, és azóta kiteljesedett a közigazgatás bírói kontrollja. Ilyen értelemben az 1949 előtti magyar hagyományokat is folytathatnánk, azonban *a fejlett világ a XX. század második felében olyan közjogi forradalmat élt meg* – gondoljunk a verseny-, hírközlési, közbeszerzési, fogyasztóvédelmi, idegenrendészeti, menekült-, pénzügyi felügyeleti, műsorszolgáltatási felügyeleti, stb. jogra - *amely eltávolított bennünket a saját hagyományainktól.* Ezt az ötven évet nem lehet áthidalni. Ezért kellett bejárnom – mint egykori vándordiákok és világjáró iparos-legények - külföldi iskolákat és „műhelyeket”, hogy számba vegyem, milyen építmények készültek Franciaországban, Németországban, Nagy-Britanniában az utóbbi időben. Abban is segítségemre volt ez a kitekintés, hogy együttműködés közben láthassam az európai közösségi és a nemzeti közjogi rendszert. Az ideiglenes jogvédelem intézménye például nem érhető meg anélkül, hogy ne vizsgáljunk az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok döntéseinek kölcsönhatásait.

A dolgozat bevallottan jövőorientált. Azokra a kulcskérdésekre összpontosít, amelyek az európai szakirodalomból kitűnően is megoldásra várnak, miközben egy hihetetlenül képlékeny folyamat kellős közepén sodródunk...

⁵ Fűrész Klára: Bírói függetlenség KJK. 1989. A bírói függetlenség működési garanciái között említi meg a szerző az elvi irányítás kötelező jellegének problematikájával összefüggésben.

I. Az igazságszolgáltatás a XXI. század erőterében

1. Az igazságszolgáltatás hatékonysága mint standard

A 2002-ben alapított CEPEJ⁶ célja az igazságszolgáltatás minőségének fejlesztése az Európa Tanács 46 tagállamában. Az e téren tett előrelépések ellenére az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletei azt mutatják, hogy jócskán maradt még tennivaló annak érdekében, hogy az európai állampolgároknak az őket megillető, megfelelő igazságszolgáltatási rendszer álljon rendelkezésére. Az igazságszolgáltatást igénybe vevő jogkereső állampolgárok problémáiból kiindulva a CEPEJ legfontosabb célja annak biztosítása, hogy az Európa Tanács tagállamaiban magas színvonalú igazságszolgáltatási rendszerek működjenek.

Tagság és testület

A CEPEJ a Miniszterek Bizottságának 2002. szeptember 18-i Res (2002)12. sz. határozata alapján állt fel és az Európa Tanács 46 tagállamának szakértőiből áll. Megfigyelők is részt vehetnek munkájában: az Európa Tanács és érintett nemzetközi szervezetek (pl. a Nemzetközi Magánjogi Konferencia, a Világbank), valamint az igazságügyi szakmákat (bírák, ügyvédek, bírósági jegyzők, végrehajtók) képviselő szervezetek megfigyelő státuszban lévő tagjai. A testületben az Európai Unió is képviselteti magát.

A titkársági feladatokat a Jogi Főigazgatóság látja el. A CEPEJ évente két plenáris ülést tart és munkacsoportok révén látja el feladatait.

Tevékenység

A CEPEJ az igazságszolgáltatás területén létező európai mércéknek a gyakorlatba való átültetéséért dolgozik. Tevékenységi köre igen széles, az igazságszolgáltatási rendszerek általános működésének javításán belül érinti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és a bíróságok megfelelő és hatékony működését; a jogászok státuszát és szerepét; a bírósági adminisztrációt és igazgatást; az információs és kommunikációs technológiák használatát.

Az Európa Tanács a Miniszterek Bizottságának számos rendeletén és ajánlásán, illetve az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatán keresztül számtalan elvet és szabályt fektetett le az igazságszolgáltatás hatékonyságáról és pártatlanságáról. A CEPEJ kulcsfeladata ezen elvek és szabályok megfelelő alkalmazásának biztosítása a tagállamokban.

⁶ European Commission for the Efficiency of justice

E célból adódóan a CEPEJ: közös statisztikai kritériumok és értékelési eszközök használatával megvizsgálja a különböző bírósági rendszerek által elért eredményeket – az európai államok bírósági rendszereinek felmérésére bevezetésre került egy értékelési rendszer; feltárja a fejlesztésre szoruló problémákat és területeket; az egyes országok szükségleteinek számbavételével rámutat arra, hogyan lehetne a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek működésén javítani.

Ezen keretek között a CEPEJ foglalkozik a tagállamok közös problémáival, illetve azzal, ha egyes tagállamok segítségért fordulnak hozzá. Ennek okán *a CEPEJ foglalkozik a polgári, a közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatással is, adott esetben az igazságszolgáltatás működésében érintett más Európa tanácsi vagy nemzetközi szervezetekkel együttműködve.*

A CEPEJ kulcspartner a civil szférában is, hiszen az állampolgárokkal, az igazságszolgáltatásban dolgozókkal és az igazságszolgáltatásért felelős intézményekkel is kapcsolatban áll.

A közvetlenül az állampolgároknak szánt gyakorlati intézkedések növelik az állampolgárok bizalmát az igazságszolgáltatási rendszerben azért, hogy fényt vetnek annak működésére. A CEPEJ konferenciáin és kiadványaiban felmerült témákból, általános tanulmányokból és a hasznos gyakorlati tapasztalatokról szóló tanulmányokból pedig a szakmabeliek, egyetemek és igazságügyi minisztériumok is profitálhatnak.

Az Európai Bizottsággal közösen a CEPEJ felelős a polgári igazságszolgáltatás európai napjáért, melyet a tagállamokban minden év októberének utolsó hetében tartják.

A Bizottság elmúlt évben készítette el *a Bírósági rendszerek 2002. évi értékelését, amely nem csupán a bíróságokra, hanem az igazságszolgáltatást szélesebb értelemben véve, így az ügyvédségekre, ügyvédekre, végrehajtók körére is kiterjedt, így e téren az első ilyen jellegű összeállítás.* 2005. májusában, Hágában volt a hivatalos bemutatója. *Ez a munka 2005-ben is folytatódik a 2004-es állapot felmérésével és további ismérvek rögzítésével. Ebben az évben kezdődött meg a bírósági eljárások optimális időben való befejezését vizsgáló munka, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke megsértése miatt az Európai Emberi Jogi Bíróság elé terjesztett nagy számú kérelem is indokol.* A CEPEJ honlapjának elérhetősége: <http://www.coe.int/CEPEJ>

2. A magyar bírói hatalom a XXI. században

Számos tudományos munka is vizsgálja a magyar bírósági rendszer helyzetét napjainkban. Pokol Béla: A bírói hatalom expanziója - okok és következmények című munkájában⁷ kiemelten fontosnak tartja *a diktatúrából a demokrácia felé igyekvő országok állami berendezkedésében a bíróságok szerepét, és a helyzetet „a bírói hatalommal megszelídített demokrácia” fogalommal illeti.* A tanulmány azt a tudományos tételt állítja fel, hogy „a bírói hatalom kibomlásának terjedelme és aktivitása a többi hatalmi ággal szemben akkor a legnagyobb, ha három dimenzióban egyszerre történnek meg változások; egyrészt szervezetenként leszakad és lezáródik a bírói szféra a többi hatalmi ág felé, másrészt a leszakadt és belső bírói választásokon nyugvó bírói önszerveződésben belső politikai csoportok szerveződnek meg, a bírói kar egy-egy részét közvetlenül szervezve, melyek egymással folyamatos politikai harcok a folytatnak; végül harmadrészt, ha ez a leszakadt, átpolitizálódott bírói kar az ítélkezést szabad mérlegeléssé tudja változtatni az alkotmányjogiasítással, azaz a törvények félretolásával, vagy legalábbis ezek szabad alkotmányjogi értelmezésével.” Azt a véleményét fogalmazza meg, hogy *az új magyar bírói hatalom megszerveződése még csak a legelején tart, hisz a minden hazai előzmény nélkül létrehozott önszerveződő bírói kar alig néhány éve lépett erre az útra.* Álláspontja szerint egyébként a bírói ítélkezésnek a szabadabb alkotmányjogi mérlegelésre átépítése és ezzel a szélesebb társadalmi kérdések bírói döntési fórumok elé hozása, felgyorsíthatja a bírói kar belső politikai csoportokra bomlását, míg a szigorúbb törvényi kötöttség és a szűkebb jogi viták eldöntésénél megmaradó bírói ítélkezés ezt a lehetőséget csökkenti. Fontos kiemelni azt a véleményét, hogy *a bírói hatalom szervezeti függetlensége folytán a bírói függetlenség csak a többi hatalmi ághoz képest jött létre, mert az egyes bíró, ha lehet, még inkább betagolt lett a bírói karba egzisztenciális, előmeneteli és más kérdések terén. Már nem a külső hatalmi ágak felől tudják befolyásolni ítélkezését, hanem a bírói szférán belülről.*

⁷ Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet 468-487. oldal

Fleck Zoltán tanulmányában az igazságszolgáltatási reform esélyeit, és e körben fennálló nemzetközi kötelezettségeinket elemezve tesz megállapításokat a bírói függetlenségre, a Legfelsőbb Bíróság és az OIT szerepére, a hatékony munkaszervezésre, a minőségi ítélkezésre, a szelekcióra, a bírák jogállására, a bíróképzésre és a nyilvánosságra vonatkozóan.⁸ A tanulmányból a teljesség igénye nélkül emelek ki néhány általános érvényű megállapítást. A szerző abból indul ki, hogy az önkormányzati jellegű megoldások önmagukban nem képesek garantálni az objektív, átlátható kiválasztást, a meritokratikus elv érvényesülését és nem képesek akadályozni a személyes kapcsolatok, a nepotizmus virágzását. *Teljes autonómiára épülő belső igazgatás is képes diszfunkcionális konformitást, vagy alárendelődést létrehozni. Nem jó, ha az ítélkezési gyakorlat nem egységes, de még rosszabb az egységesen rossz ítélkezés.* Az igazságszolgáltatás klasszikus képe a nagy individuális autonómiával, és ehhez megfelelően széles látókörrel és szakmai tudással rendelkező jogalkalmazót feltételez, aki elsősorban a szabályra koncentrálna és alapvetően passzív szerepet játszik az eljárásban, attól távolságot tart, a felekre bízva az eljárás előrehaladását, majd bölcsességével dönt. A modern képlet szerint az ítélet egy komplex szervezet döntése, ebből következő kényszerekkel. De mindkét ideáltípus szerint *döntő szerepet játszik a szakmai felkészülés*; a modern, a szervezet komplexitásából kiinduló felfogás funkció-specifikus szakmai felkészítést igényel. Megjegyzi, hogy *egy képzetlen bíró jobban ki van téve a függetlenség sérelmének, viszont inkább ellenáll az átláthatóságnak és társadalmi felelősségének.* Követendő példaként említi meg a Hollandiában intézményesült társadalmi ellenőrzést, ahol rendszeresen végeznek felmérést a bírói karról, annak érdekében, hogy a közvélemény belásson az ügyek mögé. Ez az eszköz radikálisan javíthatja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat. Más tanulmányában a rendszerváltási szituációban arra az abszurd helyzetre hívja fel a figyelmet, hogy „az átmenet stabilitása nagyrészt a bírói függetlenségen múlik, ugyanakkor a bírói függetlenség csak stabil demokratikus viszonyok között közelít az ideálhoz.”⁹

Ha a magyar bírói hatalom alkotmányos kereteit keressük, nem mellőzhető az e tárgyú alkotmánybírói döntések számbavétele sem. Összességében megállapítható, hogy az

⁸ Fleck Zoltán: Igazságszolgáltatás reform közben

⁹ Fleck Zoltán: Jogintézmények átépítése/Kontroll 2003/1. Nem hagyható szó nélkül, hogy a szerzőnek vannak olyan gondolatai, amelyek ellentétben az eddig idézettekkel, elfogadhatatlanok. Pl. az alábbi: „A közérdeklődésre számot tartó ügyek, a politikailag érzékeny esetek vonatkozásában a fellebbezési fórumok ítélet-változtató aktivitása erőteljesebb. Számos ügyben a közérdek, a nemzetgazdasági érdek, a jogpolitikai megfontolások közvetlenül kaptak teret az ügyek intézésének magasabb szintjén. Ezen a ponton nem nehéz összefüggést találni a pénzügyi kiszolgáltatottsággal, és azt a durvának tűnő véleményt megfogalmazni, hogy Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszere helyett a félelmek és zsarolások egyensúlyának a jelei tapasztalhatók.” /Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota /Fundamentum 2002/1.

alkotmánybíróság jelentős és nagy számú döntésében érintette a bírói függetlenség kérdéskörét. Az egyes döntésekből néhány sarkalatos elvet kívánok kiemelni:

Jubileumi jutalom:

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a köztisztviselői jubileumi jutalommal kapcsolatos és az itt vizsgálthoz hasonló kérdéssel foglalkozó határozatát (632/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1620, 1626.), bár megállapításait figyelembe vette, ebben az ügyben nem tekintette döntését meghatározó precedensnek. Ennek két oka van. Egyrészt a bírák és a köztisztviselők jogi, különösen alkotmányos helyzetében a meglévő számos hasonlóság ellenére még lényegesebb különbségek vannak. *A legfontosabb a bírák alkotmányos funkciója - a jogrendszer védelme, a jog pártatlan és szakszerű alkalmazása az egyes jogviták eldöntésében (Alkotmány 50. §) - és ennek szolgálatában a bírói függetlenség. Ebből következik a hivatásos bírók elszakíthatatlan kapcsolata a jogászai szakképzettséggel, tevékenységgel és életpályával.* Ezzel szemben nincs ennyire szoros kapcsolat a köztisztviselői minőség és a jogászság között: a köztisztviselői életpályán - a közigazgatásban ellátandó feladatok sokrétűségének megfelelően - nagyon sokféle szakképzettségre egyaránt szükség van, a jogászai ezek közül az egyik, bár nélkülözhetetlen.¹⁰

Jogegységi határozat:

Két tendencia bontakozik ki az Alkotmánybíróság határozataiban. Egyfelől a normakontroll során az „élő jog” figyelembevétele (legyen az egységes bírói gyakorlat normává szilárdult változata, vagy azt formálisan - az Alkotmány szintjén - megteremtő, a bíróságokra kötelező jogegységi határozat), másfelől a bírói (a legfelsőbb bírósági) önálló jogszabály-értelmezés (a bírói függetlenség) alkotmánybírósági védelme. Mindezek figyelembevétele mellett a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatóságának problémája az Alkotmánybíróság hatásköri kérdéseivel és általános alkotmányvédelmi feladatához kapcsolódik: azaz a jogrendszer valamennyi jogszabálya, normája tekintetében biztosított legyen az alkotmányossági kontroll. Ez pedig az Alkotmány 32/A. §-án -, illetve az ezt értelmezendő, fentebb idézett alkotmánybírósági határozaton - alapuló követelmény.¹¹

Társasbíráskodás:

¹⁰ 19/2006. (V. 31.) AB határozat

¹¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

A társasbíráskodás és a bírói függetlenség egymást kiegészítő és a tisztességes eljárás követelményével szoros összefüggésben lévő alkotmányi követelmények. A bíróság függetlenségének ereje mutatkozik meg és a tisztességes eljárás fokozott garanciája fejeződik ki abban, hogy a külön-külön lelkiismeretének megfelelő törvényes döntés meghozatalára feljogosított bíróból álló bírói tanács mérlegelő tevékenységének eredményeképpen születik meg a jogerős döntés, melynek meghozatalához legalább két bíró egyetértése szükséges. Ez azonban csak akkor biztosított, ha a tanács minden tagja a döntésnek keretet adó eljárási kérdések megítélésére is egyenrangú befolyást gyakorolhat, s ezen keresztül egyenlő esélyt kap mindazon eljárási módszerek gyakorlására és bizonyítási eszközök igénybevételére, amelyek az első fokú határozat felülvizsgálatához szükséges ismeretek megszerzését lehetővé teszik számára.

A Be. 360. § (1) bekezdése azonban az alkalmazandó eljárási forma felőli döntést kizárólag a tanács elnökének döntési jogkörébe utalja. Ekként a társasbíráskodás alkotmányi - és a Be. szabályai szerint másodfokon kivételt nem tűrő - elve ellenére az eljárási formára vonatkozó, mérlegelési szempontok nélküli diszkrecionális jogkörben, „egyesbíróként” meghozott tanácselnöki elhatározás az érdemi határozatra közvetlenül kiható, a bírói függetlenség követelményét sértő döntéssé is válhat. Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől különbséget tett a bírói függetlenség külső és belső aspektusai között. „A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában - összegezve addigi gyakorlatát - az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől - más bírótól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.” (ABH 1999, 150, 153.)

A tanácselnöki státus a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény alapján is pusztán olyan igazgatási feladatok ellátását jelenti, amelynek tartalmát az egyes bíróságok szervezeti és működési szabályai részletezik. *Az igazgatási státusból levezethető hatáskörök semmiképpen nem válhatnak a bírói függetlenség gátjává. E tevékenység nem*

gyakorolhat az ügy érdemére kiható befolyást, illetőleg nem teremthet a bírói meggyőződés kialakulását akadályozó kényszerhelyzetet, amelyben a tanács tagjainak a függetlensége sérelmet szenvedhet.

A jogorvoslati eljárás megteremtése azt bizonyítja, hogy a jogalkotó számol az első fokú eljárás, s az ítélet meghozatala során elkövethető hibákkal. Az a tény pedig, hogy szűkre szabott rendkívüli jogorvoslati rezsimmel, a jogorvoslati eljárásban kivétel nélkül az egyenrangú „szakbírói” státus elvén alapuló társasbíráskodás érvényesülését tartja megfelelőnek, kifejezi annak az igénynek az érvényesülését, hogy a jogerős határozatokban körültekintő, a lehető legmagasabb szintű jogalkalmazói tudást és értékítéletet szintetizáló döntések tükröződjének. A tisztességes eljárás követelményeiből kiindulva ezzel a másodfokú ítélkezési tevékenységet - az egyes bírák esetén - akadályozó körülmények nem férnek össze, s alkotmányosan elfogadhatatlan az olyan szabályozás, amely alkalmas lehet a bírói függetlenség sérelmének előidézésére.

A látszólag csupán az eljárási formát meghatározó, ám a törvény további szabályai következtében a „jogorvoslás” mélységére is kiható előzetes tanácselnöki értékelés valójában szervezetben belüli „hatáskörelvonást” jelent. A Be. rendszerében az eljárási forma megválasztása ugyanis mintegy előkérdése annak, hogy az első fokú döntés felülvizsgálata során a tételes jog mely további rendelkezései kerülhetnek alkalmazásra, milyen hatókörű lesz a jogorvoslat. A tanácselnöki „választás” előzetesen eldönti, hogy helytállóak-e a megalapozatlanságra hivatkozó indítványok, a reformatórius jogkör gyakorlására sor kerülhet-e, s ha igen, milyen terjedelemben, indokolt-e a büntetékiszabási körülményekre vonatkozó adatok kiegészítése, sor kerülhet-e a minősítés megváltoztatására stb. Ilyen módon a másodfokú bírói munka érdemét jelentő, a jogorvoslás lényegére vonatkozó kérdések megállapítására a tanács elnöke egy személyben válik jogosulttá, a tanács tagjai esetleges eltérő álláspontjuk ellenére is csak az általa előzetesen meghatározott körben és kijelölt irányban láthatják el bírói feladataikat. Az eljárási kérdésekben diszkrecionális döntésre jogosító tanácselnöki státus tehát végső soron lehetőséget teremt tartalmi kérdésekben a döntés jogának a tanács tagjaitól történő elvonására, s gátolhatja az ügy jogilag releváns körülményeinek a bírói meggyőződés kialakításához szükséges mértékű megismerését. Az így kialakult helyzet pedig a bírói függetlenség mellett a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülését is veszélyezteti, mert torzulásokat okozhat a jogorvoslás folyamatában, minthogy a különböző eljárási formák már a fellebbezés megalapozottságának vizsgálatára sem nyújtanak azonos esélyt.

Az Alkotmánybíróság ismételten leszögezi, hogy *a bírói függetlenség egyetlen korlátja a törvényeknek való alávetettség lehet, nem pedig a szervezeten belüli praktikus szempontokon alapuló, vagy a szervezeten kívülről érkező nyomás kielégítésére törekvő célszerűségi indíttatású megfontolás* [részletesen pl. 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]. A jogalkotóra mindez azt a kötelezettséget hárítja, hogy az ítélkezési tevékenységgel szorosan összefüggő igazgatási szabályok megalkotása során is az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően járjon el. Így az eljárási törvény szintjén nem teremthető olyan helyzet, amely a jogalkalmazás folyamatában lehetőséget nyújt a döntési kompetenciákra vonatkozó elvek és a „hatáskört telepítő” szabályok tartalmának kiüresítésére, korlátokat állítva ezáltal alkotmányi garanciák érvényesülése elé.

A határozatban kifejtett érvekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tanácsülés intézményének jelenlegi szabályozása a támadott rendelkezések tekintetében sérti a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog, a bírói függetlenség és a jogbiztonság alkotmányi követelményét. Alkotmányellenes, hogy a tanács elnökének a 360. § (1) bekezdésében biztosított, az eljárási formát meghatározó, kellően be nem határolt döntési joga folytán lehetőség nyílik a másodfokú tanácsülésen reformatórius jogkör gyakorlására és az első fokú ítélet helyben hagyására.¹²

A bírói függetlenség terepe:

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban a bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást. Az 50. § (1) bekezdése szerint a bűncselekmények elkövetőinek büntetése a bíróságok feladata. Az 50. § (3) bekezdése a bírák függetlenségéről és politikai tevékenységük tilalmáról rendelkezik. Az Alkotmány említett rendelkezéseivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több alkalommal megállapította: *„A bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát, - amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik - döntően az ítélkezésben ölt testet.”* [Először: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.] „[A] bírói hatalom

¹² 20/2005. (V. 26.) AB határozat

sajátossága az, hogy a másik két, „politikai jellegű” hatalmi ággal szemben állandó és semleges.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1991, 256, 261.]¹³

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában, többféle megközelítésből foglalkozott már az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében rögzített bírói függetlenség alkotmányos alapelveivel, illetve annak garanciális tartalmával.

A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában - összegezve eddigi gyakorlatát - az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. *A bírónak mindenkitől - más bírótól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről.* Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján *a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.* [Így 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84., 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

Ez azonban természetesen nem jelenti a bírói hatalom korlátatlanságát.¹⁴ Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítékezési tevékenység törvényi alávetettségét, mint a bírói függetlenség

¹³ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat

¹⁴ A bírói függetlenség izgalmas aspektusa a jogegységi határozatok és a felsőbbbírói gyakorlat hatása az alsóbbfokú bírói döntési helyzetére. A jogegységi döntés a bíróságokra kötelező, ezért azt az Alkotmánybíróság normának tekinti. Ezzel a kérdéssel összefüggésben nem hagyhatom szó nélkül, hogy a magam részéről Bihari Mihály különvéleményében foglaltakat osztom, aki szerint „elkerülhetetlen annak tisztázása: mikor állapíthatja meg az Alkotmánybíróság azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata túllépte a jogértelmezés számára biztosított alkotmányi hatáskörét. Álláspontja szerint ezt az alábbi esetekben kell az Alkotmánybíróságnak megállapítania:

- a jogegységi határozat bővíti a tárgyát képező jogszabály jogalanyi körét;
- a jogegységi határozat bővíti, illetve szűkíti a jogalanyok jogait és kötelezettségeit;
- a jogegységi határozat megváltoztatja a jogalanyok jogviszonyát (ennek részeként azok jogait és kötelezettségeit), vagyis a jogviszony tartalmát;
- a jogegységi határozat megváltoztatja a jogalanyok jogszabály alapján fennálló felelősségi viszonyait;
- a jogegységi határozat megváltoztatja a jogszabály személyi, területi, tárgyi, időbeli stb. hatályát;
- a jogegységi határozat *contra legem* vagy *praeter legem* jogértelmezést tartalmaz;
- a jogegységi határozat az értelmezett normához képest új elemet tartalmaz.

Ha a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata a fent említett esetek valamelyikének akár csak egy tartalmi elemét is hordozza, akkor megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatának az egésze vagy annak egyes részei normatív tartalmat hordoznak, azaz a Legfelsőbb Bíróság a jogértelmezés funkcióján túlterjeszkedett és a normaalkotás funkcióját gyakorolta. (42/2005. (XI. 14.) AB határozat, illetve 70/2006. (XII. 13.) AB határozat)

Hozzá kell fűznöm, hogy a norma alkalmazása a bírói tevékenység szükségszerű velejárója, immanens része, tehát a függetlenséget nem érintheti. Ellenben a nem kötelező felsőbbbírói gyakorlat követésének

alkotmányos korlátját. *A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.* [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 153.]

A bírák függetlensége és törvényi alávetettsége a jogrendszer kiszámíthatóságát, a jogbiztonság elvét szolgáló egymást erősítő alkotmányi követelmények. Az 54/2001. (XI. 29.) AB határozatában a bírói függetlenség biztosítékait vizsgálva utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy ezen alkotmányos elv biztosítása is csak a törvények uralma által védetten valósulhat meg. „A bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója. Az Alkotmány, az 1997. évi LXVI. törvény (Bszi.), továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény egymást lefedve, a kapcsolódási pontokon egymást kiegészítve építi fel azt a hármas védelmi rendszert, amely a bírói hatalom szuverenitásának korlátozását kizárja.” [54/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2001. november, 593., 600.]¹⁵

Felszámolói névjegyzék:

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többféle megközelítésből megfogalmazott a bírói függetlenség alkotmányos alapelveire vonatkozó megállapításait a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban a következőképpen összegezte: „Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől - más bírótól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.

kikényszerítése elviekben megvalósíthatja a bírói függetlenség sérelmét. Személyes véleményem szerint ilyen „kényszerítő erő” a felsőbíróságok részéről nem mutatkozik, a konkrét ügyben adott iránymutatás pedig hatásköri szabályon nyugvó egyedi lehetőség, nem általános korlátozása a függetlenségnek.

¹⁵ 13/2002. (III. 20.) AB határozat

[Így: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266., 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256., 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84., 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254., 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767., 769.] Ez azonban természetesen nem jelenti a bírói hatalom korlátatlanságát. Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítélkezési tevékenység törvényi alávetettségét, mint a bírói függetlenség alkotmányos korlátját. *A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.*” (ABH 1999, 150, 153.)

Ugyanezen határozatában utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy a már hivatkozott Ajánlás tartalma szerint „Az ítélkezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhessek. [...] A bírának az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint részrehajlásmentesen, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell döntenüik. *A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívülálló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni. A bírónak abszolút szabadnak kell lennie az ügyben meggyőződésének, a tények értékelésének és a hatályos jogszabályoknak megfelelő pártatlan döntés meghozatalánál. E rendelkezés célja annak elkerülése, hogy bárki részéről, avagy bármilyen indokból a bíróra gyakorolt nyomás ne kötelezze a bírót valamelyik fél, a közigazgatás, a kormány vagy bármely más személy által kívánt ítélet meghozatalára.*” (ABH 1999, 150., 153-154.)

A bírói függetlenség biztosításának alkotmányos kötelezettsége tehát a bíró ítélkező tevékenységére vonatkozik: a bíró arra nem utasítható, hogy a jogvitát miként döntse el, abban nem befolyásolható, hogy a jogszabályok előírta keretek között milyen terjedelemben és milyen körben vegyen fel bizonyítást, s a bizonyítékokat hogyan értékelje. Ugyanakkor *a bírói tevékenység alapvető kritériuma, hogy a döntés - a jogszabályok által meghatározott eltérő mélységű és jellegű - indokolási kötelezettséggel jár együtt.*

A bírói függetlenség azonban nem jelent „felelőtlenséget”. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12 számú Ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről (közzétéve: Bírósági Határozatok Melléklete 1999/1) és az Európa Tanács által 1998. július 8-10. között megszervezett többoldalú találkozón elfogadott I. Európai Charta a

bírák jogállásáról egyaránt kiemeli, hogy *a bíró köteles az ügyekben a törvények helyes alkalmazásán túl „rendelkezésre állásáról” is tanúbizonyságot tenni, vagyis az ügyek elbírálásához szükséges időn belül döntést hozni, amelyet széleskörűen és alaposan, világosan meg kell indokolnia, köteles a szakmai hozzáértés magas színvonalon tartására, önmaga képzésére. Mindkét dokumentum leszögezi, hogy a bírák a bírói függetlenség elvének megőrzése mellett, a jogaik és kötelezettségeik tiszteletben tartását biztosító ellenőrzési rendszernek vethetők alá. Ebből következik, hogy a bírák igazgatási kérdésekben (pl. tárgyalási kötelezettség teljesítése, befejezések számának alakulása, adminisztratív intézkedések megtétele) beszámoltathatók, s vétkességük fegyelmi felelősséget is megalapozhat.*

A bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója. Az Alkotmány, a Bszi., továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény egymást lefedve, a kapcsolódási pontokon egymást kiegészítve építi fel azt a hármas védelmi rendszert, amely a bírói hatalom szuverenitásának korlátozását kizárja.

A bírói függetlenséget biztosító jogszabályok mellett természetesen szükség van az ezekkel összhangban álló, a munkarendet meghatározó igazgatási szabályoknak a jogrendszerbe történő beiktatására is. Ez utóbbi normák és a bírói függetlenséget megalapozó szervezeti, státusbeli, eljárási szabályok értékhierarchiája között szükségszerűen súlyponteltolódás van. *Az igazgatási szabályok funkciója az, hogy egységes keretekbe foglalják, működőképessé tegyék azt a háttérszervezetet, amely az érdemi bírói munkagördülékenységét hivatott szolgálni. E szabályok tartalma áttételesen sem korlátozhatja a bíró státusbeli függetlenségét, a bíróságnak az anyagi igazság felderítésére irányuló kizárólagos jogosítványát, és nem eredményezhet tartalmi egyenlőtlenségeket az egyes eljárások között. Szolgálhatja viszont - mint jelen esetben is - azon egyenlőtlenségek kiküszöbölését, amelyek pl. a leterheltségből, a helyi sajátosságokból, vagy a bíróság működésén kívül eső tényezőkből eredően a bíróságok eljárásának időszerűségét veszélyeztetnék, az eljárások egységességébe, semlegességébe, pártatlanságába vetett hitet csorbíthatnák.*

Az Alkotmánybíróság a fenti elvek mentén is elvégezte a Bűsz. támadott rendelkezésének vizsgálatát. Ennek eredményeképp megállapította, hogy tartalmilag az abban foglalt szabály nem sérti a bírói függetlenség elvét. A Kormány rendelkezéseinek megfelelő módon készül el az a névjegyzék, amelyről a felszámoló bekerül a későbbi konkrét csodeljárásba. A lista mind az adott ügyben eljáró bíró, mind az igazságügy miniszter személyén is kívül álló módon

alakul ki. A vitatott rendelkezés éppen azt szolgálja, hogy a már nyilvános névjegyzékről ésszerű ügyintézési időt biztosítani törekvő rendben, az egyes eljárások kiegyenlítetttségét előmozdító objektív kritériumoknak megfelelő módon legyen kiválasztható az a független közreműködő személy, aki az egyedi ügyben a csődeljárást levezeti.

A Cstv. szabályainak megfelelően azonban e közreműködő fölött a felügyeletet kezdettől fogva az érintett ügyben eljáró bíró gyakorolja. A felügyelet nem formális. Abban a felszámolóbiztos kizárásának szabályai, a vele szemben a felek részéről benyújtott kifogások elbírálása, mulasztásának szankcionálása, az eljárásból - és végső esetben magából a szervezetből - való eltávolításának kizárólagos lehetősége mindvégig a bíró kezében marad. Az e körben megtett érdemi intézkedéseit tekintve a bíró kizárólag a törvényeknek (a Cstv.-nek, a Pp.-nek stb.) van alárendelve és ezt meghaladóan döntése semmilyen más alapon, senki részéről számon nem kérhető.

Mint ahogyan arra már utalt az Alkotmánybíróság, a bíró indokolási kötelezettsége a bírói hatalommal szemben támasztott jogos elvárás. Az eltérés indokainak az iraton történő feltüntetése alatta marad még az indokolási kötelezettség szintjének is, fogalmilag sem azonosítható azzal, hiszen a 145. § (4) bekezdés utolsó mondata még csak nem is határozati formát kíván meg. Következésképp a Bűsz. vitatott rendelkezésében szereplő, a bíróval szemben az eltérés indokainak az iraton történő feljegyzése követelményét támasztó rendelkezés nem jár együtt a bírói függetlenség sérelmével. Mindebből pedig az következik, hogy a lista ügyviteli rendben történő felkínálása és az eltérés lehetőségének éppen az ésszerűség jegyében történő előzetes garantálása tekintetében meghozott szabályozással az igazságügy miniszter az ügyintézés rendjét, technikáját meghaladóan a szervei irányítás kereteit nem lépte túl.¹⁶

Processzuális szabályrendszer alkotmányossága:

A bírónak mindenkitől - más bírótól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről.

Ilyen értelemben fogalmazza meg a bírói függetlenség tartalmát az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12 számú Ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről (közzétéve: Bírósági Határozatok Melléklete 1999/1). *„Az ítékezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül,*

¹⁶ 54/2001. (XI. 29.) AB határozat

hogy bárhonnan érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhessek. Törvényben kell előírni a bírákat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szembeni szankciókat. A bírának az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint részrehajlásmentesen, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell dönteniük. A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívülálló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.” [Ajánlás I/2/d) pont.] Az Ajánlás e pontjához fűzött magyarázat szerint a bírának teljes függetlenségben kell ítéleteiket meghozniuk. A bírónak abszolút szabadnak kell lennie az ügyben meggyőződésének, a tények értékelésének és a hatályos jogszabályoknak megfelelő pártatlan döntés meghozatalánál. E rendelkezés célja annak elkerülése, hogy bárki részéről, avagy bármilyen indokból a bíróra gyakorolt nyomás ne kötelezze a bírót valamelyik fél, a közigazgatás, a Kormány vagy bármely más személy által kívánt ítélet meghozatalára. (Indokolás I/17. pont.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói függetlenség alkotmányos tartalmából azonban nem következik, hogy az igazságszolgáltatás gyakorlásának processzuális szabályrendszere, jelen esetben a büntetőjogi felelősségre vonás rendje ne tartalmazhasson olyan megoldásokat, amikor az ügy érdemének jogerős eldöntésére hivatott bírót a törvény - különböző garanciális megfontolásokból - kötelezi, hogy az eljárás más szereplőinek indítványa, döntése szerint járjon el. A büntetőeljárásban ilyenek alapvetően a vádelvből, a bíróság vádhoz kötöttségéből adódó szabályok (Be. 9. §, 209. §, 213. §), vagy például az eljárás személyeinek döntése az anyanyelv használatáról (tolmács - Be. 80. §), egyes bizonyítási szabályok [más szakértő kirendelése - Be. 77. § (1), (3)-(4) bekezdés, a tanú döntése a mentességi jogáról - 203. § (2) bekezdés], a súlyosítási tilalom (Be. 241. §). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát az ügyészi indítvány alapján kötelezően elrendelendő előzetes letartóztatás nem a bírói függetlenség alkotmányos elvének sérelme miatt alkotmányellenes.

A Be. 223. § (2) bekezdése mindenekelőtt az Alkotmány 55. § (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény sérelmét jelenti, amely abban áll, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében a büntetőeljárás egész folyamatában bíróság döntsön, előzetes letartóztatásnak csak bírósági határozat alapján van helye. Az Alkotmány e rendelkezése szerint a „bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn

belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni, és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul döntené.”¹⁷

Kitüntetés:

*A bírói függetlenség alkotmányos alapjával ellentétes, ha a bírák részére a Kormány bármely tagja, a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása nélkül kitüntetést adományozhat, vagy kitüntetés adományozására tehet előterjesztést.*¹⁸

Igazgatási vezető kinevezése:

Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése szerint a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további, státuszbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek.

A jelen ügyben a bírói függetlenség vonatkozásában az a kérdés, sértik-e azt a Bs.-ben meghatározott és az indítványokban támadott különféle igazgatási jogosítványok. E jogosítványok egy része - különösen a bírósági vezetők kinevezése, de értelemszerű eltérésekkel az igazgatási felügyelet és a működési feltételek biztosítása is - három, párhuzamos hierarchikus rendben, lényegében hasonlóan van szabályozva. Az igazságügy miniszter igazgatási jogosítványai a megyei bíróságokkal szemben [Bs. 51. § (2) bekezdés] gyakorlatilag ugyanazok, mint amelyeket a megyei bíróság elnöke gyakorol (saját bíróságán kívül) a területén működő helyi és munkaügyi bíróságok vonatkozásában [Bs. 21. § (2)-(3) bekezdés]; ugyanez ismétlődik a Legfelsőbb Bíróságon belül az elnök igazgatási jogait tekintve.

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. A hatalmi ágak elválasztásának kérdése ebben az összefüggésben úgy merül fel, hogy fokozott veszélyt hordoz-e a bírói szervezeten kívüli igazgatási hatáskör, és ha igen, milyen további szervezeti biztosítékokkal kell kivédeni ezt a veszélyt. Az indítványok a Bs.-t csakis ebben az összefüggésben támadják; a megyei bíróság elnökének igazgatási

¹⁷ 19/1999. (VI. 25.) AB határozat

¹⁸ 45/1994. (X. 21.) AB határozat

jogosítványait is azért tartják alkotmányellenesnek, mert a megyei bírósági elnököt az igazságügy miniszter nevezi ki. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság ebben az ügyben annak vizsgálatára szorítkozik, hogy a Bs. a bírósági szervezeten kívülről származó igazgatási befolyás ellen megfelelő garanciákkal védi-e a bírói függetlenséget.¹⁹

Miniszteri jogosítványok:

A bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát - amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik - döntően az ítékezésben ölt testet. Ezt fejezi ki az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, melynek szóhasználata szerint „A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.” E függetlenséghez nyújt garanciát az Alkotmány 48. § (1)-(3) bekezdése, kimondván, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja, helyetteseit és a hivatásos bírakat pedig a köztársasági elnök nevezi ki, továbbá azzal, hogy szigorú feltételekhez köti a bírák tisztségükből való elmozdítását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott: *nem feltétlenül alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely - a bírói függetlenség sérelme nélkül - bizonyos igazgatási feladat- és hatásköröket ad az igazságügy miniszternek a bírósági ítékezés személyi és tárgyi feltételeinek kialakításával kapcsolatban.* Mivel az indítványozó nem bocsátkozott a részletkérdések kifejtésébe, hanem általánosságban és teljes egészében kifogásolta az igazságügy miniszternek a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatait, az Alkotmánybíróság döntése az előbbi mondatban megfogalmazott alkotmányjogi állásfoglalásra vonatkozik. Az említett igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alkotmány keretei között mérlegelési lehetősége van, s ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak. A Bs. megalkotása óta az igazságügy miniszter említett jogköre többször változott. Az Alkotmánybíróság e jogkör jelenlegi szabályozását a kifejtettek miatt nem tartja alkotmányellenesnek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: korántsem ez az egyetlen, a hatályos Alkotmánnyal ellentétben nem álló szabályozási mód. Annak megítélése viszont már nem az Alkotmánybíróságra, hanem az Országgyűlésre tartozik, hogy az államszervezet fejlődésének jelenlegi szakaszában - a hosszabb távra szóló

¹⁹ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

fejlődési tendenciákat is figyelembe véve - alkotmányos szabályozási megoldás közül melyik az optimális.²⁰

OITH Hivatalba beosztott bíró statusa:

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal hangsúlyozta, hogy a bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben. Az Alkotmánybíróság a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában a bírói hatalom korlátait vizsgálta, és ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a bírói hatalom sem korlátlan: a bírói hatalom korlátait a törvények jelentik, melyeket a jogalkotónak az alkotmányos keretek között, az Alkotmánynak megfelelően kell megalkotnia. Az Alkotmánybíróság a „beosztott bíró” intézményének sajátosságait érintő indítványt már vizsgálta a 954/B/1997. AB határozatában. E döntésében - az OIT Hivatalába beosztott bírák és az ítélkező bírák, valamint a beosztott bírák és az OIT Hivatalának más alkalmazottai vonatkozásában érvényesülő, eltérő tartalmú rendelkezések alkotmányossága megítélésénél - felhívta a figyelmet a következőkre: „A rendelkezéseknél nem önmagában a bírói kinevezés fennállása a csoportképző ismérv, hanem az adott bíró jogállása, tevékenysége. *Nem alkotmányosértő az, ha az OIT mint a bíróságok igazgatásának központi feladatait ellátó igazgatási szerv Hivatalába beosztott bíróra más rendelkezések érvényesülnek, mint a többi bíróra, ezek között az ítélkező bírákra. [...] Nem következik a jogállamhoz tartozó jogbiztonság vagy a bírói függetlenség elvéből sem az, hogy a támadott jogszabályokban bevezetett javadalmazásra való jogosultság kezdő időpontját az OIT Hivatalába beosztott bíró és a többi bíró, illetve az OIT Hivatalának alkalmazottai és a többi igazságügyi alkalmazott tekintetében azonosan kellett volna meghatározni*”. (ABH 2001, 947, 951-952.)²¹

Igazgatási vezetői jogosítványok:

Az Alkotmánybíróság több határozatban foglalkozott a bírói függetlenség elvéhez kapcsolódó alkotmányos követelményekkel.

"A bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában is elválík a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát - amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik - döntően az ítélkezésben ölt testet" (53/1991. (X. 31.) AB hat., ABH 1991, 266, 267.). Az Alkotmánybíróság ennek alapján elutasította azt az indítványt, amely az igazságügy

²⁰ 53/1991. (X. 31.) AB határozat

²¹ 750/B/2002. AB határozat

miniszternek a megyei bíróságokkal szembeni igazgatási jogosítványait - Bsz. 51. § (2) bekezdés a) és b) pontjai - támadta.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban (ABH 1993, 256.) pedig elutasította azokat az indítványokat is, amelyek a megyei bíróság elnökének egyes igazgatási jogosítványait azért tartották alkotmányellenesnek, mert a megyei bírósági elnököt a bírói szervezeten kívüli igazságügy miniszter nevezi ki. A határozat értelmében a Bsz. szabályai alkotmányos értelmezés mellett alkalmasak arra, hogy a miniszter politikai meghatározottságának hatását bizonyos igazgatási jogosítványai gyakorlása során a bírói hatalom érdemi közrehatása semlegesítse.

Az Alkotmánybíróság e határozatban megállapította azt is: "az igazgatási jogosítványok egy része - különösen a bírósági vezetők kinevezése, de értelemszerű eltérésekkel az igazgatási felügyelet és a működési feltételek biztosítása is - három, párhuzamos hierarchikus rendben, lényegében hasonlóan van szabályozva. Az igazságügy miniszter igazgatási jogosítványai a megyei bíróságokkal szemben [Bsz. 51. § (2) bekezdés] gyakorlatilag ugyanazok, mint amelyeket a megyei bíróság elnöke gyakorol (saját bíróságán kívül) a területén működő helyi és munkaügyi bíróságok vonatkozásában [Bsz. 21. § (2)-(3) bekezdés]; ugyanez ismétlődik a Legfelsőbb Bíróságon belül az elnök igazgatási jogait tekintve. "

A jelen ügyben ilyen előzmények után az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a megyei bíróság elnökének ama jogosítványa, amely szerint folyamatban lévő ügyben az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását az ügyiratok alapján vizsgálhatja, és intézkedést tehet, sérti-e az ítélkező bíró függetlenségét. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat szerint "a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, "politikai" jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza]. Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány 50. § (3) bekezdése azzal, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve. A függetlenséget kifejtő másik alkotmányi mondat - a bírák párttagságának és politikai tevékenységének tilalma - még egyértelműbbé teszi a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt azt kifejezetten megköveteli" (ABH 1993, 256, 261-262.).

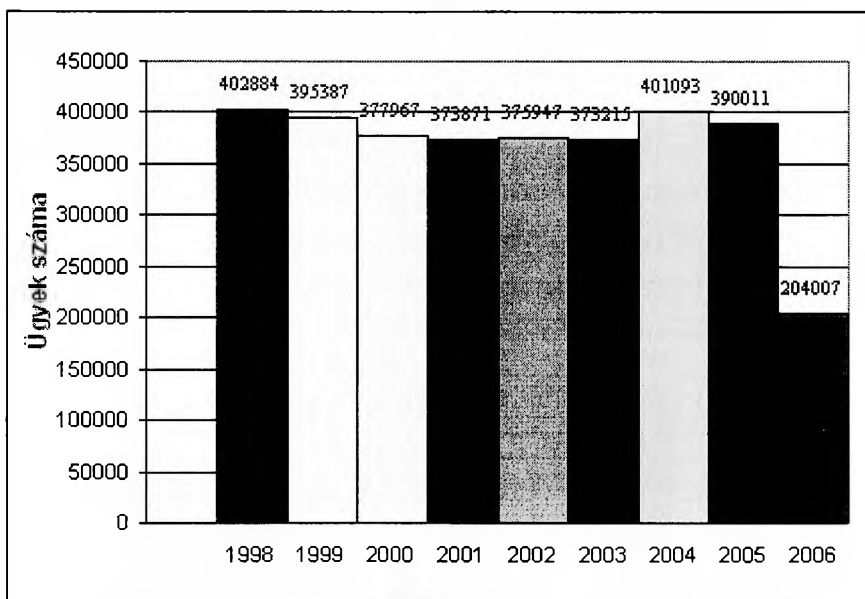
A Bsz. 59. § (1) bekezdése értelmében a megyei bíróság elnökét az igazságügy miniszter a bírák közül nevezi ki. *A megyei bíróság elnöke nem bírósági szervezeten kívüli, hanem bírósági szervezeten belüli vezető. A megyei bíróság elnöke maga is a semleges bírói hatalomhoz kapcsolódik, tisztségéből eredő politikai meghatározottsága nincs.*

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően egyetért az igazságügy- miniszternek az indítványra tett ama észrevételével, amely szerint azért sem sérti a vizsgált körben a bíró befolyástól mentes ítélkezési függetlenségét a megyei bíróság elnökének ellenőrzési és intézkedési joga, mert az igazgatási jellegű jogosítvány: a bíró szolgálati viszonyából eredő munkavégzési kötelezettségeire és nem az ügy érdemi megítélésének mikéntjére vonatkozik. Ez a jogosítvány - figyelemmel a bíróságok alkotmányos kötelezettségeire (Alkotmány 50. § (1) bek.) és a személyek bírói úthoz való alapvető jogára (Alkotmány 57. § (1) bek.) - az ügyfelek érdekében való, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok betartatását szolgálja.²²

3. A magyar „szolgáltatás” hatékonysága számokban

A helyi és megyei bíróságokhoz érkezett peres ügyek számának változása 1998 - 2006. VI. 30

– ig:

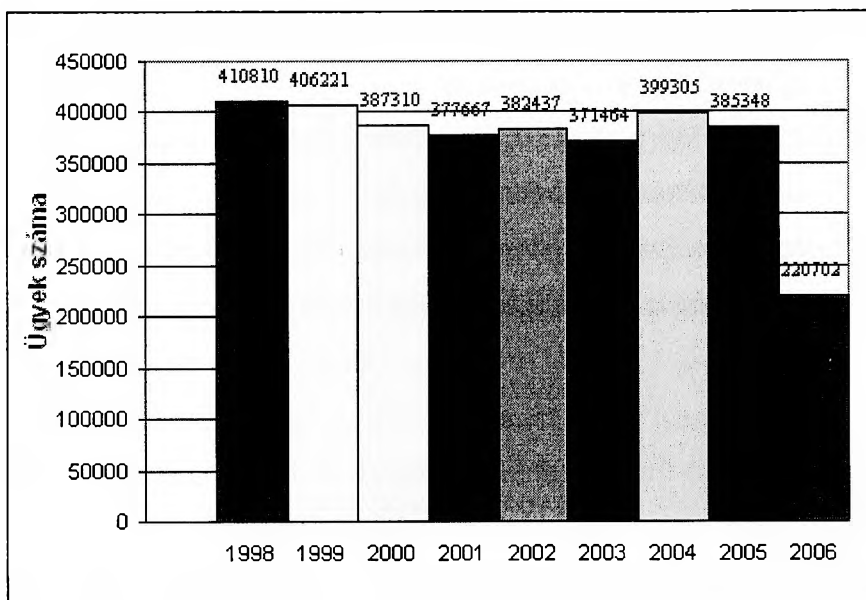


A grafikon értelmezéséhez hozzá kell fűzni, hogy a peres ügyek számát meghaladja a nemperes eljárások száma, pl. a cégeljárások, fizetési meghagyásos eljárások nagy száma miatt. 2006-ig azonban közigazgatási ügyszakban számszerűleg elenyésző volt a nemperes eljárások száma, ezért az arányokat jobban jelzik a peres eljárások statisztikája.

²² 627/B/1993. AB határozat

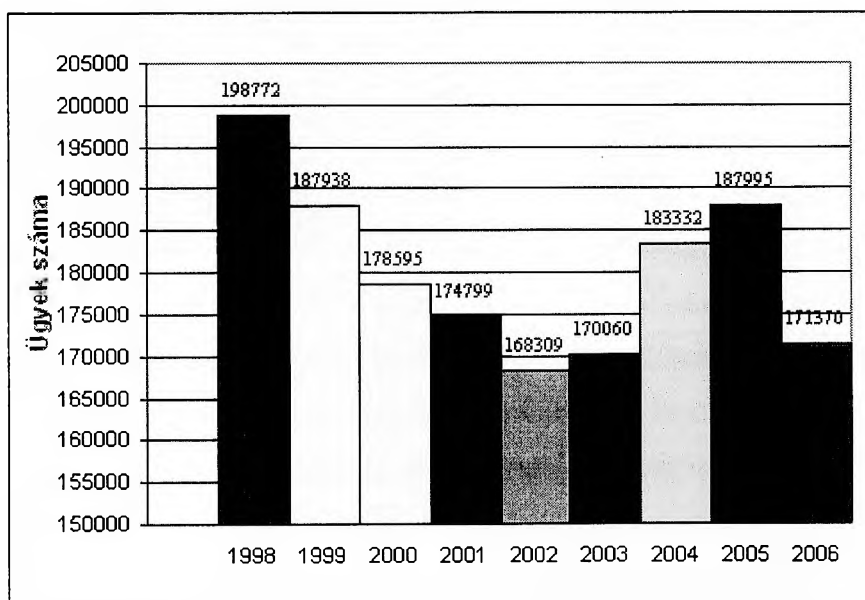
A helyi és megyei bíróságokon befejezett peres ügyek számának változása 1998 - 2006. VI.

30 - ig.



A befejezett ügyek száma nagyjából megegyezik az érkező ügyek számával, és minthogy a bíróságok hosszabb időtartamú hátralékos ügyeket nem görgetnek maga előtt, levonható az a következtetés, hogy a bírósági rendszer abszolút számokban képes a feladatai ellátására.

A helyi és megyei bíróságokon az időszak végén folyamatban maradt peres ügyek számának változása 1998 - 2006. VI. 30 - ig

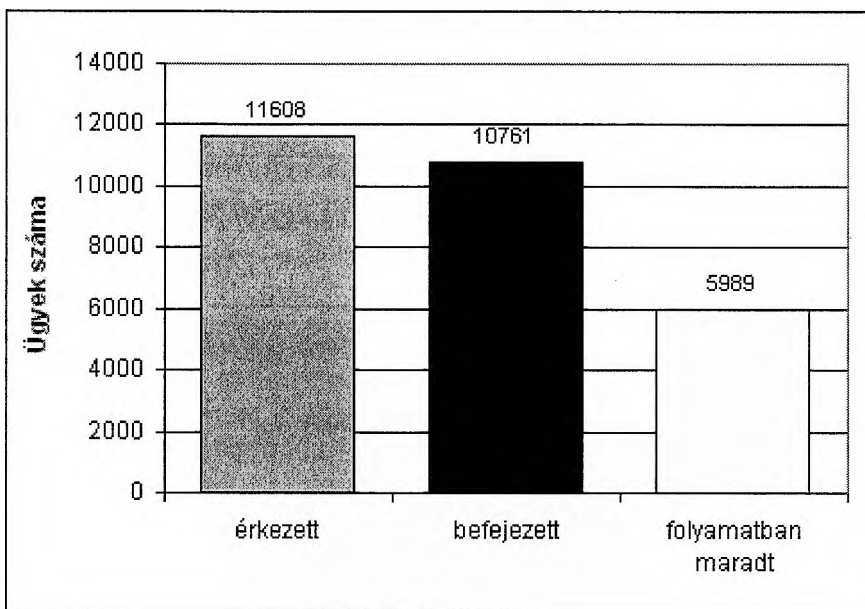


A hátralékos ügyek száma körülbelül félféves érkezésnek felel meg, azaz durva becsléssel hat havi átlagmennyiség forog folyamatban lévő ügyként a bíróságokon, ami jó értéknek tekinthető.

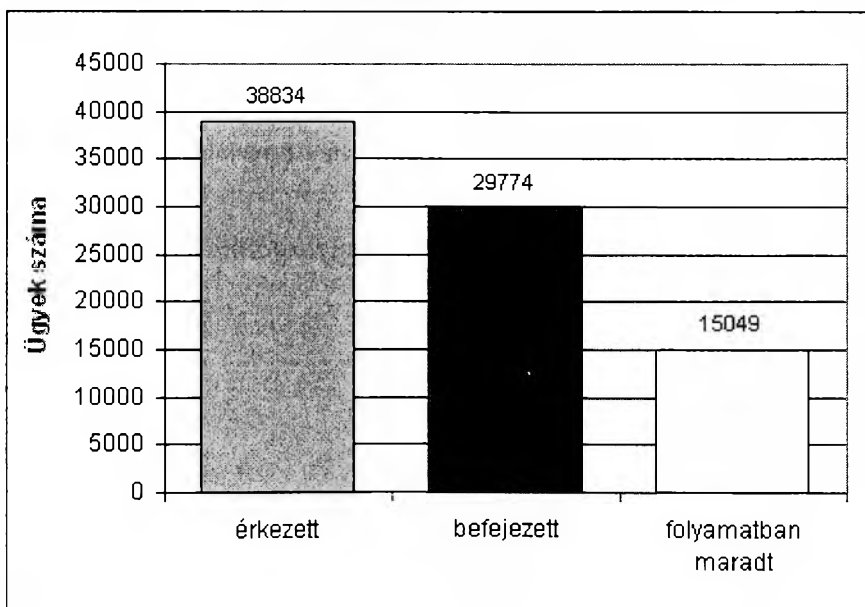
A megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma

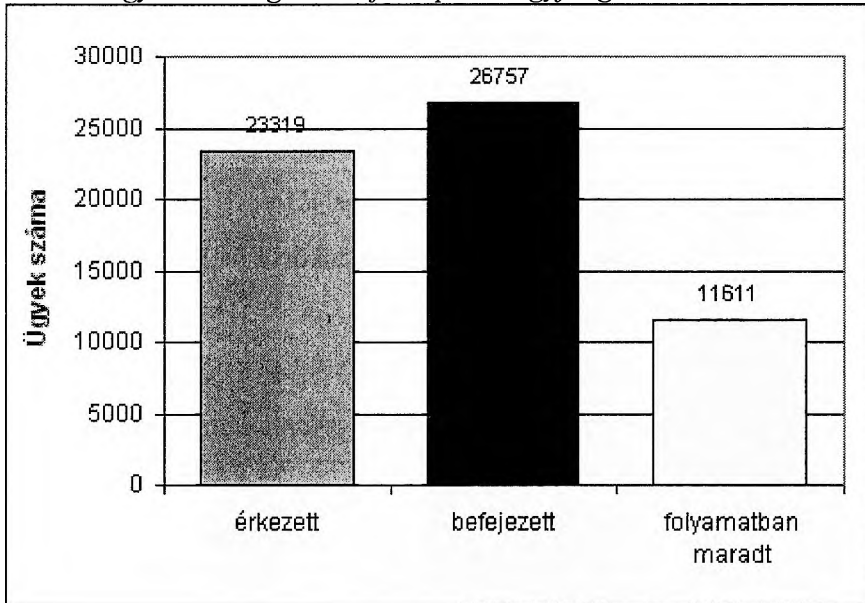
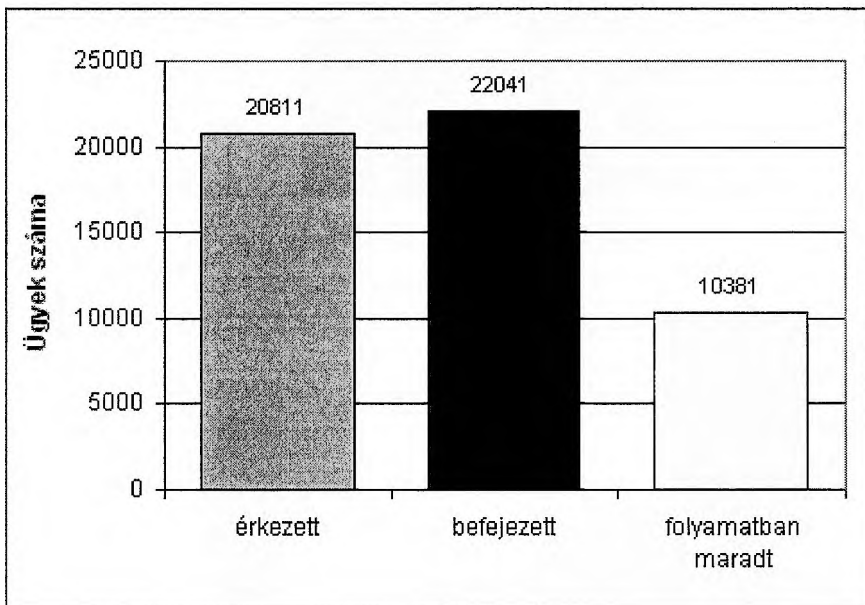
Az alábbi adatsor jelzi az összes ügy közül azokat a megyei elsőfokú ügyeket, amelyek közé a közigazgatási perek is tartoznak. Külön statisztika hiányában csak becsülni lehet, hogy ezek között az ügyek között milyen arányban szerepelnek a közigazgatási ügyek, de becslésem szerint 10-15000 ügy között mozog évente. A megyei elsőfokú ügyek számának nagyságrendi növekedése a Pp. Polgári perekre vonatkozó hatásköri bővülésével magyarázható.

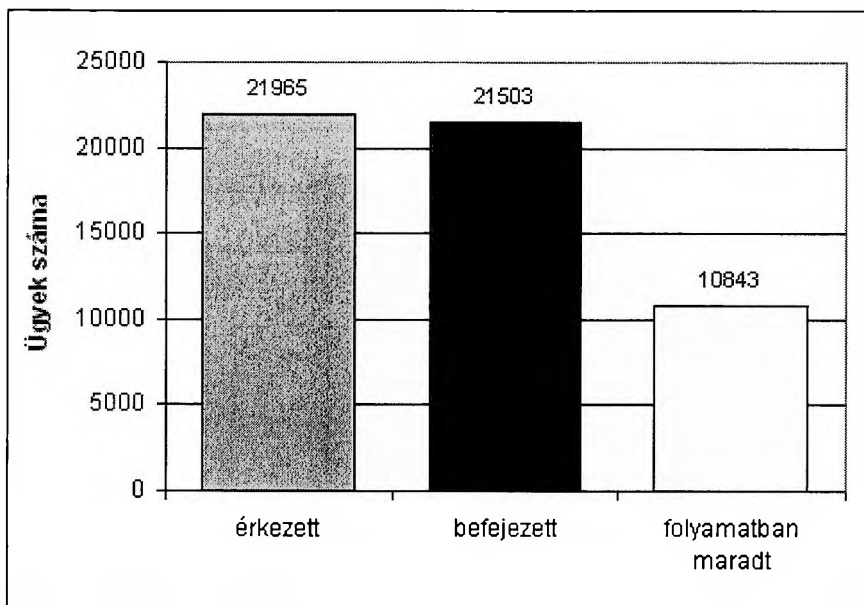
Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 1998. év



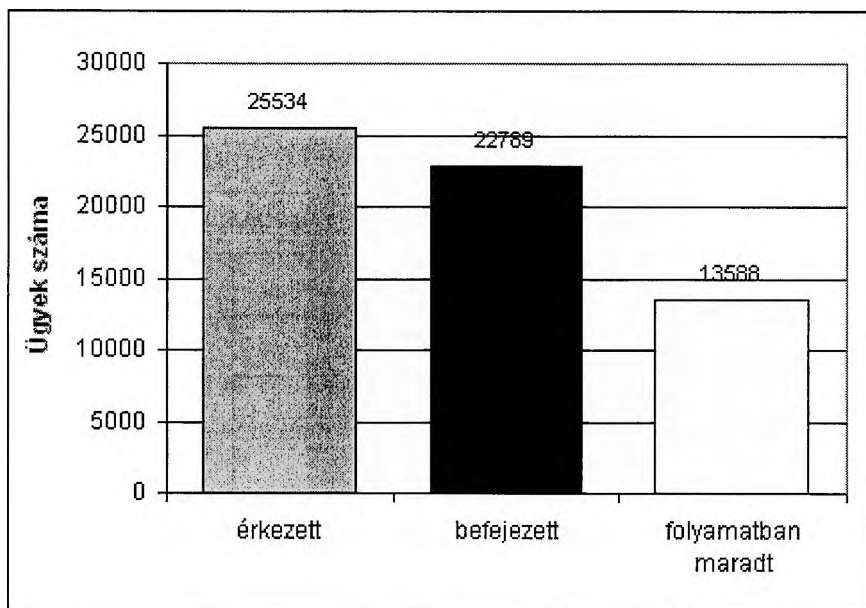
Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 1999. év



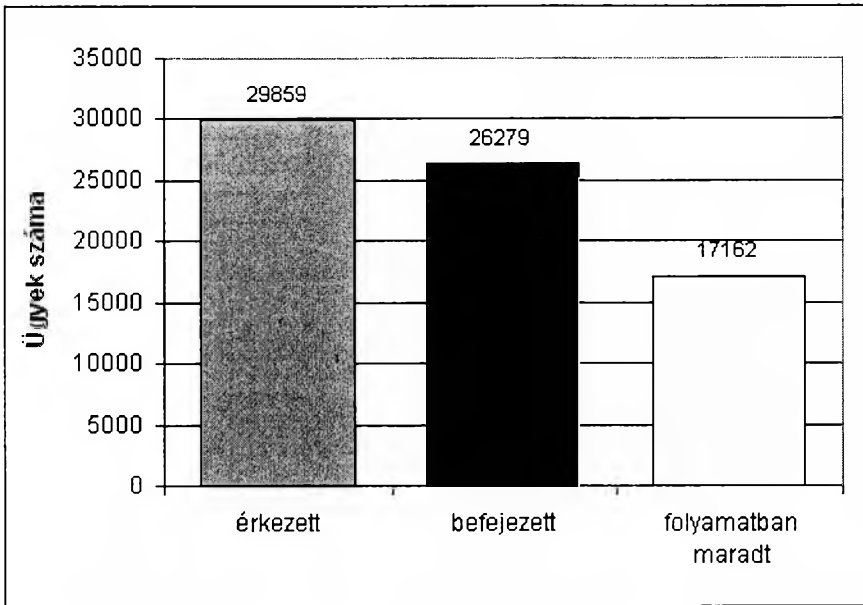
Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2000. év*Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma
2001. év**Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2002. év*



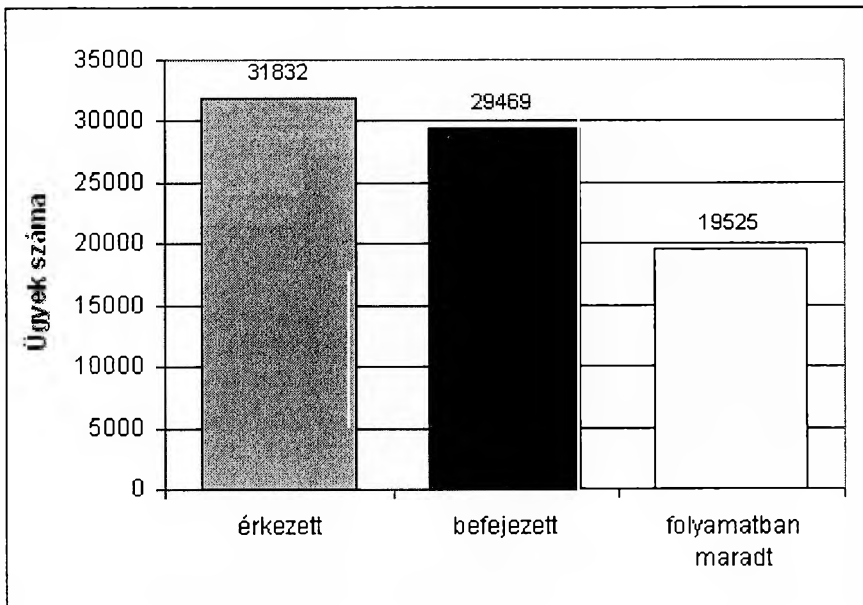
Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2003. év



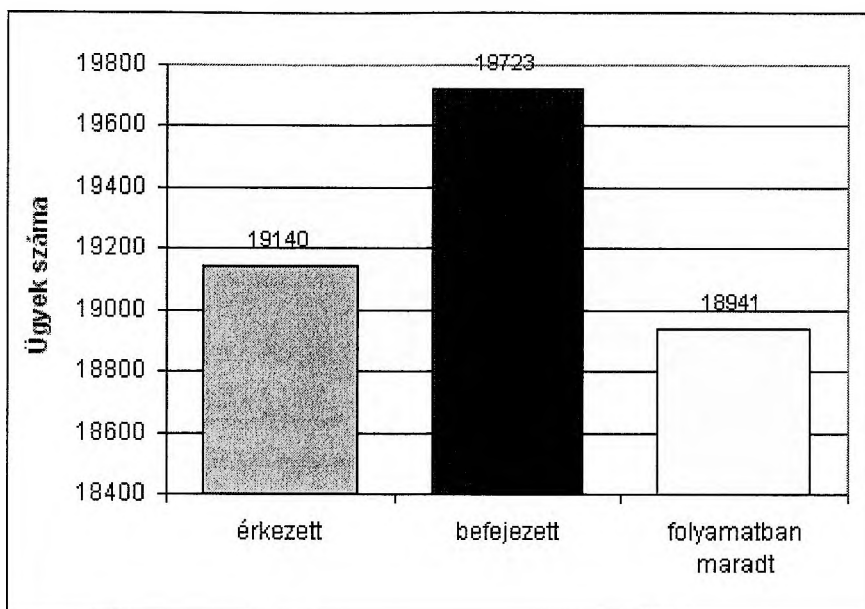
Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2004. év



Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2005. év



Megyei bíróságok elsőfokú peres ügyforgalma 2006. I. félév

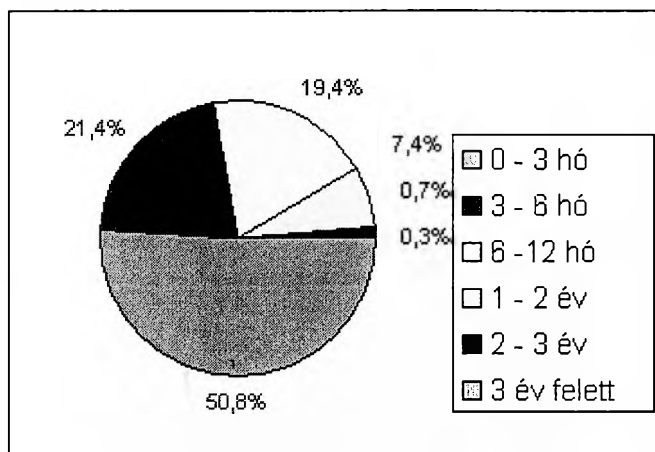


A fenti grafikonokból kitűnik, hogy a megyei elsőfokú ügyintézés volumene évi 20 000-ről (2002) évi 30 000 körülire (2004) nőtt, ezt a bővülést azonban nem a közigazgatási perek számának emelkedése okozta, az a kilencvenes évek végének nagyszámú adókedvezményes perei, majd a kárpótlással kapcsolatos ügydömping után évi 10 000 körül állandósult.

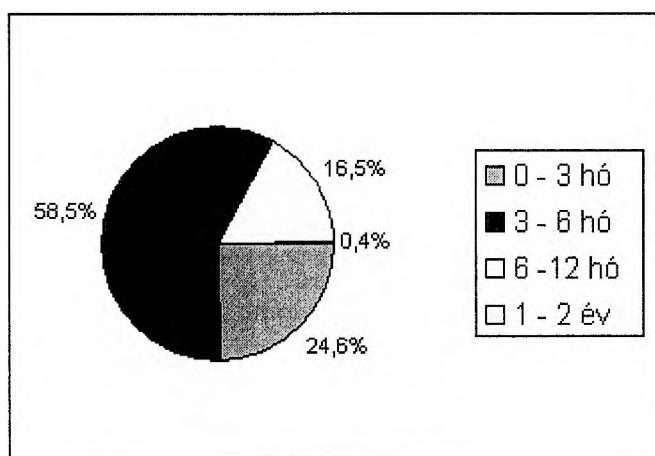
Az eljárás időtartama a megyei bíróságokon és az ítélőtáblákon 2006. I. félévben befejezett peres ügyekben

Az alábbi grafikonok igazolják, hogy a közigazgatási ügyszakban az ügyek 90%-a 1 éven belül, 72%-a fél éven belül befejeződik a megyei (fővárosi) bíróságokon. A kizárólagos illetékességgel közigazgatási ügyeket tárgyaló Fővárosi Ítélőtábla adatai imponálóak; az ügyek 83%-át fél éven belül elintézik.

Megyei bíróságok elsőfokú ügyei – Közigazgatási



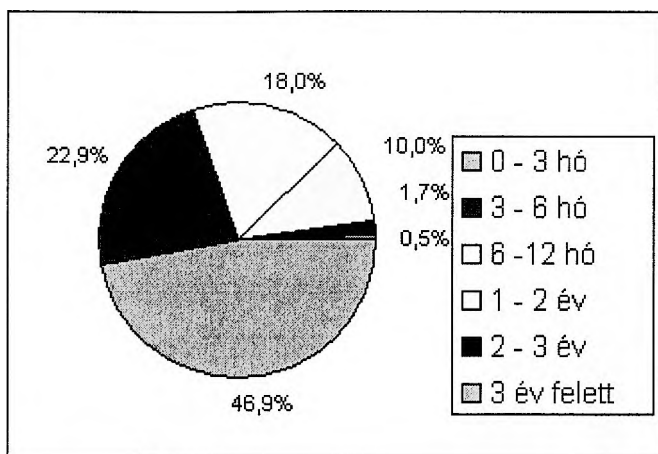
Ítéltáblák – Közigazgatási



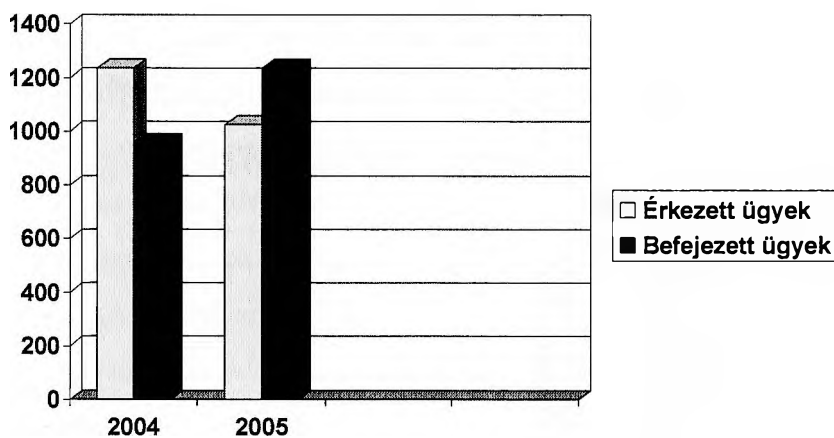
Az eljárás időtartama a megyei bíróságokon és az ítéltáblákon 2006. június 30-án folyamatban maradt peres ügyekben

Hasonló a folyamatban maradt ügyek időtartam szerinti megoszlása, azzal az eltéréssel, hogy a Fővárosi Ítéltábla folyamatban maradt ügyeinek 97,6%-a fél évnél rövidebb ideje vannak folyamatban:

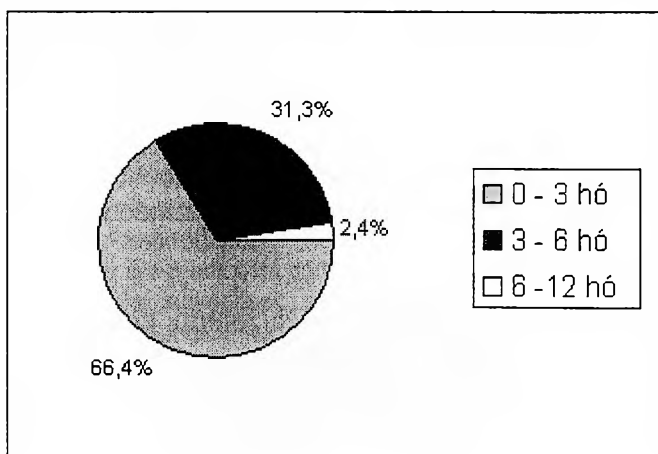
Megyei bíróságok elsőfokú közigazgatási ügyei



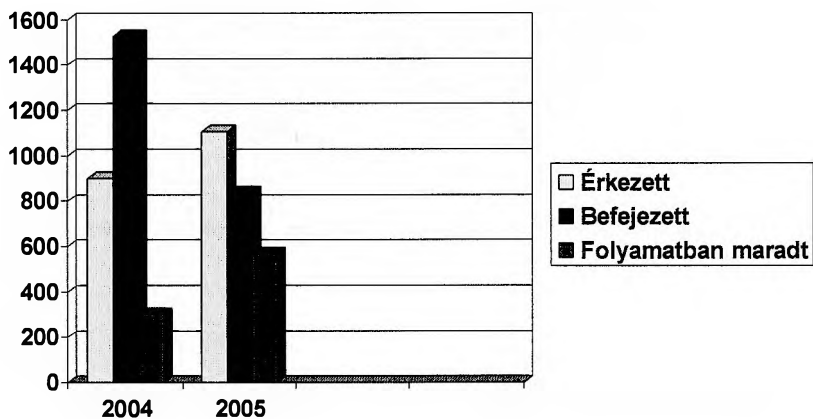
A Fővárosi Ítéltábla közigazgatási pereinek száma



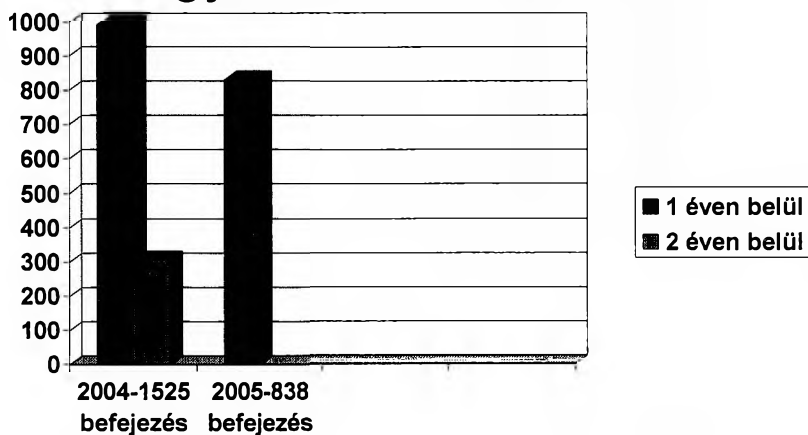
Fővárosi Ítéltábla közigazgatási ügyeinek időtartama



A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási pereinek száma



A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási felülvizsgálati ügyeinek időtartama



A Legfelsőbb Bíróság 2004-ről 2005-re gyakorlatilag ledolgozta az éves ügyintézésének 1/5-re rúgó egy éven túli ügyhátralékát, és 2005-ben csaknem minden ügyét 1 évnél rövidebb idő alatt befejezte.

Az ismertetett statisztikákból nagyon kedvező kép rajzolódik ki a közigazgatási pertartamot illetően. A perek túlnyomó része ésszerű időn belül befejeződik. (Kétség az első fokú ügyek 1,7%-a /2-3 év/, illetve további 0,5%-a /3 év felett/ fogalmazható csak meg, ami európai összevetésben nagyon jó arány. Pl. Belgiumban átlagos a 2-3 éves elintézési idő.)

4. A bírák személyisége, hivatásbeli énképe

A bírakkal kapcsolatos elvárások egyik első emléke Magyarországon II. Ulászló 1492. évi decretuma, amely az ország bíráinak esküjét tartalmazza. Eszerint „Én, ... esküszöm az élő Istenre és az Isten szent anyjára, szűz Máriára és minden szentekre és az Isten kiválasztottjaira, hogy minden előttem perlekedőnek és minden, tisztemhez tartozó ügyben, minden személynek, tudniillik gazdagnak és szegénynek, megválogatása nélkül, kérést, jutalmat, kedvezést, félelmet, gyűlölséget, szeretetet és barátságot távoltartva és féltetve, tehetségemhez képest minden dologban igaz és való törvényt és igazságot fogok tenni, s végrehajtást eszközölni, a mint azt Isten és az ő igazsága szerint megtenni kötelességemnek ismerendem. Isten engem úgy segítjen és minden szentjei.”²³

Az esküből is kiolvasható már az az igény, hogy a bíró legyen megvesztegethetetlen, járjon el részrehajlás nélkül. a törvényt és az igazságot szem előtt tartva hozzon döntést. Hasonló elvárásokat fogalmazott meg a bíró személyével szemben Philippe Abrevant, amikor előadásában kifejtette, hogy a bíró „korrumpálhatatlan, részrehajlás nélküli, független, feddhetetlen és törekvő kell legyen.”²⁴ A modern tudomány²⁵ a bíróval szembeni követelményt úgy fogalmazza meg, hogy: „ítéleteit ne csak a törvények paragrafusainak alapján hozza, többé már nem a törvény szolgája, hanem a jog alakítója is egyben, joghézag esetén alkotó jelleggel próbálja azt kitoldani, nem az indoklás a döntés lényege, személyes, azonban érzelmeiktől mentes legyen ítélezése, amely nem pusztán tudományos, és az előreláthatóság sem elvárás többé.” Létezik persze olyan felfogás is, hogy „a bíró ítéletei

²³ A dolgozat nem vállalkozik a bírói függetlenséggel kapcsolatos történeti nézetek módszeres feldolgozására, csak utal annak történeti távlatára.

²⁴ Az előadás a „Bírak Lapja” 1996/1-2. számában jelent meg, és a megvesztegethetetlenség kapcsán arra mutat rá, hogy „a bírónak joga van tisztes könnyedségre, ami lehetővé teszi, hogy ne érdekelje őt a pénz.” A részrehajlás nélkülség egyik elemeként említi, hogy a bírónak „úgy kell kerülnie saját előítéleteit, mint a leprát.” A függetlenség tartalmaként kiemeli: „Szó sincs róla, hogy tilos lenne számára bármely sportot üzni, vagy az, hogy részt vegyen egy kamarazenekarban, vagy valamilyen vallási vagy kulturális csoportba járjon, vagy akár emberbaráti tevékenységet gyakoroljon. De gondosan kell megválasztania társadalmi kapcsolatait, és kerülnie kell olyan embereket, akik előtte kell megjelenjenek.” A feddhetetlenséggel összefüggésben azt fogalmazza meg, hogy „ha a bíró a nyilvánosság előtt mutatkozik, szeretőjével, ha notóriusan kapcsolatot tart fenn egy bírósági fogalmazóval, ha nem megfelelően viselkedik egy éjszakai mulatóban, vagy ha ráadásul ittas vezetésen kapják, akkor ezek a magatartásformák már nem tűrhetőek.” Szinte kötelező erénynek tekinti a szorgalmat: „az ő munkaideje sosem jár le. Még akkor is a munkájára gondol, amikor a kutyáját sétáltatja, vagy horgászik.” A bíró előtt álló szakmai veszélyek közül a legnagyobbak „a szellemi eltunyulást” tartja, amely a „túlzott munka látszatával ékeskedik”. Karl Popper gondolatát átvéve az episztomológiai területről a hermeneutikaira, úgy fogalmaz, hogy „a komoly bíró első tevékenysége az, hogy komolyan nekiáll áttanulmányozni az ügyiratot – az egész – utána pedig jogi kultúrája és megérzése révén megpróbálja lokalizálni a felvetődő kérdést vagy kérdéseket. Ezt követően megkísérli a kérdések jogi minősítését és a tényeket szelektálni, majd saját értékeit szigorúan összeveti – a nála nem butább – emberekével, akik ugyanezen problémájaként tanulmányozták, azaz a jogtudományt és a doktrínát.”

²⁵ Hermann Kantorowicz: Küzdelem a jogtudományért /Jog és filozófia, Osiris Bp. 1998./

egész élettörténetének eredményei.”²⁶ A magyar szakirodalom a bírói függetlenség tartalmát az alábbiakban határozza meg: függetlenség az állammal, érdekcsoportokkal, közvéleménnyel, médiával, a saját munkáltatóval, valamint a belső szellemi és pszichikai befolyással szemben.²⁷

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának megbízásából a SZONDA IPSOS Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet 2006. május 8-29. én kutatást végzett a bíróságok megítéléséről a magyarországi bírák körében. Az alábbiakban e felmérés fontosabb eredményeit ismertetem, és glosszálom:

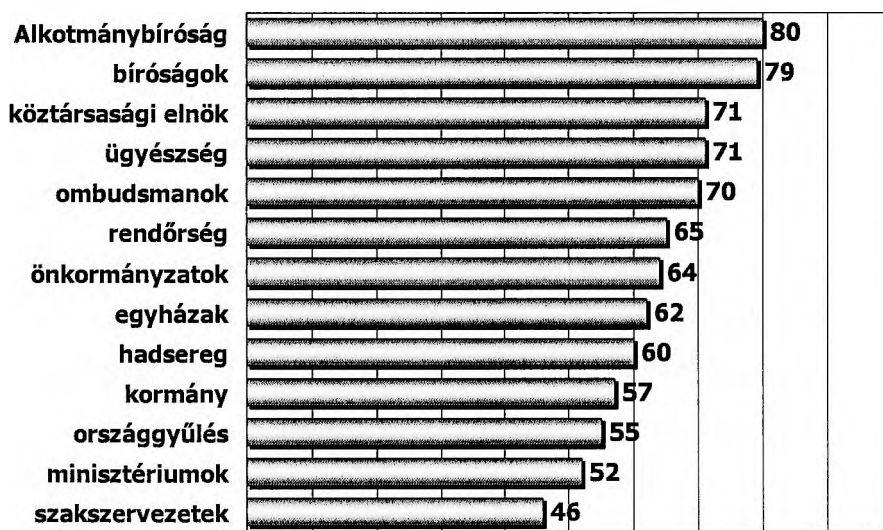
- *A bírók leginkább az Alkotmánybíróság és a bíróságok szerepében hisznek:* összességében a kérdezettek 80, illetve 83%-a pozitív véleményének adott hangot e két testület munkájával kapcsolatban, átlagosan (egy 0-tól 100-ig terjedő skálán számolva) 80, illetve 79 ponttal értékelve azt. A fentiekől kissé leszakadva ugyan, de még mindig kedvezően alakul a bírók részéről a köztársasági elnök intézményébe, az ügyészségekbe, valamint az ombudsmanokba vetett bizalom (71, 71, valamint 70 pontos a bizalmi index). A középmezőnybe tartoznak a rendőrség az önkormányzatok, az egyházak és a hadsereg, amelyek bizalmi indexe 65 és 60 pont közötti. A kormány (57 pont), az Országgyűlés (55 pont) és a minisztériumok (52 pont) értékelése szintén a közepesnél árnyalatnyival jobb értékelést hordoz. A sort a szakszervezetek munkájának megítélése zárja 46 ponttal. *Az eredményből két következtetés vonható le; vagy rászólnának a bíróságok a bizalomra, vagy elfogultak a bírák saját erőfeszítéseik megítélésében.* De miért lennének elfogultabbak önmagukkal, mint pl. a peres felekkel szemben? Én – személy szerint - nem hiszek a kettős mércében.

²⁶ Jerome Frank/Peschka Vilmos: A pszichologizmus a modern burzsoá jogelméletben Bp. 1963.

²⁷ Az igazságügyi szervek működése HVG-ORAC 1997. 31. oldal /a fejezet szerzője Zanathy János/

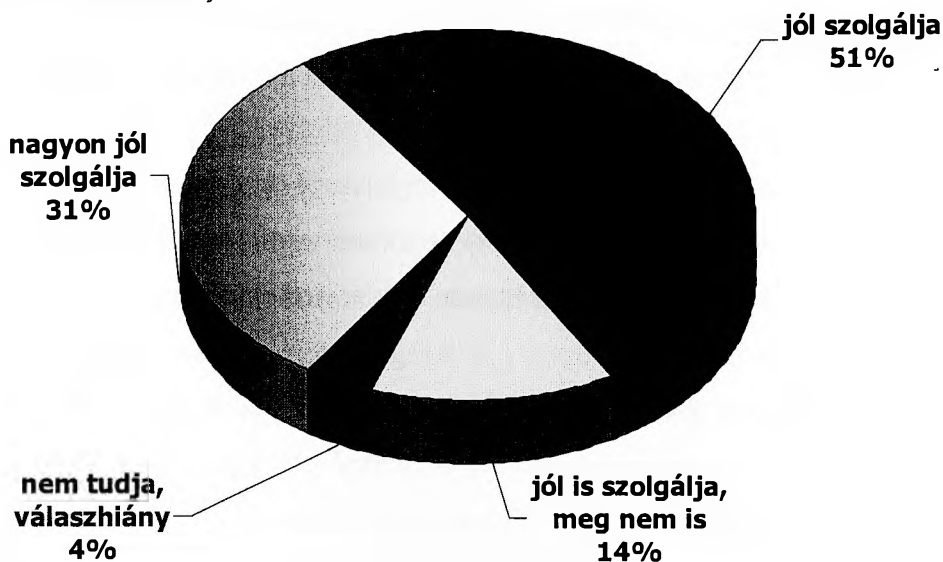
A különféle szervezetek, intézmények bizalmi mutatói (a bírók körében)

(értékelések egy 0-tól 100-ig terjedő skálán, ahol 0=egyáltalán nem jól szolgálja; 100=nagyon jól szolgálja az adott szervezet az emberek javát)



N=200

Mennyire szolgálják jól a bíróságok az emberek javát ma Magyarországon? (a bírók körében)

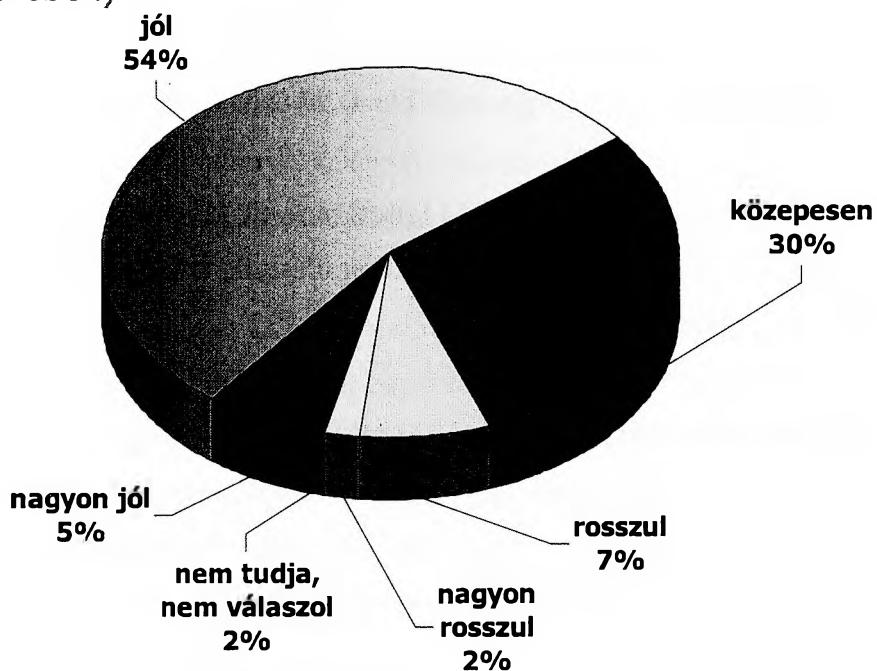


N=200

- A kérdezetteknek döntő többsége meg tudta mondani, hogy mivel foglalkozik az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, mindössze 4 fő tért ki a válaszadás elől. A bírók közel háromnegyede említette, hogy az OIT elsődleges feladata a bíróságok munkájának koordinálása, igazgatása, megszervezése. Egynegyednyien utaltak arra is, miszerint az OIT dolga, hogy a bíróságok működésének tárgyi és személyi feltételeit megteremtse. Szintén többen, 16-18%-nyian emelték ki, hogy az OIT egyúttal a bíróságok érdekképviselői szerve, valamint hogy személyi kérdésekben dönt. Az OIT dolga a különböző továbbképzések, szakmai konferenciák megszervezése is (11%).
- *A bírók hattizede elégedett az OIT tevékenységével, egytizedük nyilatkozott elmarasztalólag róla.* Az értékeléseket egy 0-tól 100-ig terjedő skálára konvertálva 64 pontos minősítést kapunk, ami közepesnél lényegesen jobb értékelést takar. Az elégedetlenek közül legtöbben (10 fő) azért marasztalták el az OIT-ot, mert szerintük nem tudja kiharcolni a munkavégzéshez szükséges személyi és anyagi feltételeket, valamint nem képesek a bíróságok érdekeinek érvényesítésére.
- A mintába került bírók fele nagymértékben, további 43%-a pedig kismértékben ugyan, de érdeklődik az OIT-ról szóló hírek felől. Mindössze a megkérdezettek 6%-a (12 fő) nyilatkozott úgy, miszerint egyáltalán nem érdeklik az ilyen jellegű információk. Ennek okát elsősorban abban jelölték meg (9 fő), hogy az OIT tevékenysége nem befolyásolja, nem segíti munkájukat. Az OIT munkája felől az átlagosnál élénkebben a férfiak, az 50 év felettek, a vidéken dolgozó, illetve a másodfokon ítélkező bírák érdeklődnek.
- A bírók elsősorban hivatalos lapokból tájékozódnak az OIT működéséről. 86%-nyian teszik ezt. A válaszadók kétötöde az internetet is segítségül hívja, 28%-nyian pedig a szakmai értekezleteken gyűjtik össze a szükséges információkat. A bírók bő egyötöde kollégáktól, vagy más szakmabeliektől is tájékozódik, ugyanennyien pedig egyéb hírforrásokat használnak. A megkérdezett bírák döntő többsége, 84%-a meg tudta nevezni az OIT hivatalos lapját, a „Bírósági Közlönyt”.
- A mintába került bírák egynegyede nem tudta, hogy hány főből áll az OIT. 27%-nyian alul, 14%-nyian felülbecsülték a szervezet létszámát, a relatív többség, a megkérdezettek 34%-a ugyanakkor pontos választ adott.

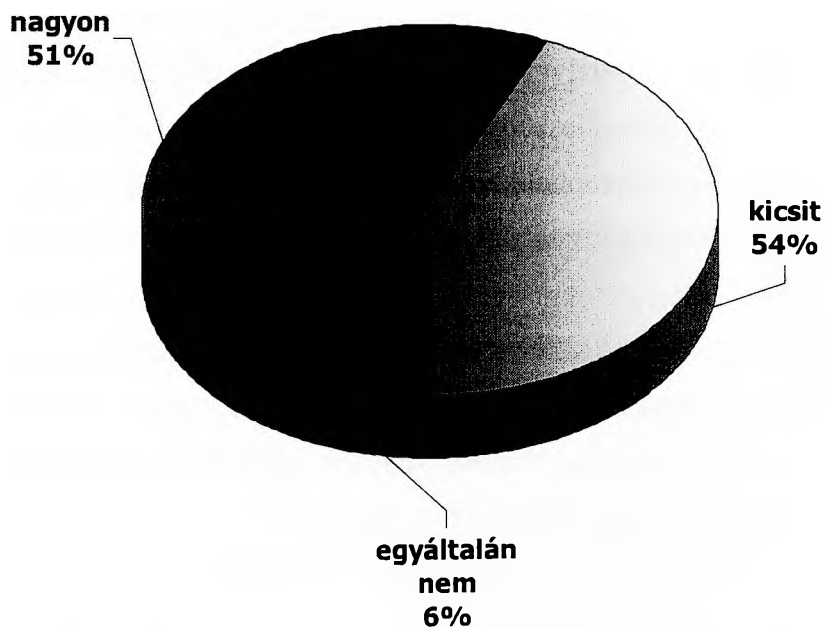
- A mindenkori OIT összetételének felsorolására a bírák 92%-a vállalkozott. A legtöbben (58%-nyian) azt tudták pontosan, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke tagja a Tanácsnak. Közel ennyien, 48%-nyian a mindenkori legfőbb ügyész tagságáról is meg voltak győződve. Azt, hogy az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, valamint az igazságügyi miniszter is tagja az OIT-nak, 28-28%-nyian tudták helyesen.
- Azzal a mintába került bírák 82%-a tisztában volt, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács évente tízszer ülésezik, stratégiáját ugyanakkor csupán feleannyien ismerik.
- Összességében a mintába került *bírák több mint fele (57%) pozitívan nyilatkozott az OIT érdekérvényesítő tevékenységét illetően. A válaszadók egytizede ugyanakkor semleges álláspontot fogalmazott meg, bő egynegyede pedig elmarasztalólag nyilatkozott a Tanács ilyen irányú munkájával kapcsolatban.*
- A bírók 93%-a vállalkozott az OITH feladatainak felsorolására. A megkérdezettek szűk kétötöde a Hivatalt végrehajtó szervként, az OIT határozatainak végrehatójaként definiálta. A válaszadók hattizede elégedett azzal, ahogy a Hivatal végzi munkáját: átlagosan 66 pontra értékelték azt a megkérdezettek – tehát az OIT megítéléséhez hasonlóan, közepesnél lényegesen jobbra – egy százfokú skálán.
- A bírók 14%-a egy főosztályt sem tudott felsorolni az OIT Hivatalán belül, hattizedük ugyanakkor 5 vagy több főosztályt is említett. a három leggyakrabban előforduló név az Oktatási (68%), az Informatikai (59%), valamint a Személyzeti Főosztály voltak (54%). A Hivatal Sajtófőosztályát a megkérdezettek egyharmada említette a felsorolásban.
- A mintába került bírák alig több mint fele, 55%-a került már közvetlen kapcsolatba az OIT Hivatalával, vagy annak munkatársával. Döntő többségük (77%-uk) azonban elégedett volt az ott tapasztalt bánásmóddal: jó, korrekt együttműködésről, segítőkészségről, támogató légkörről számoltak be.

Az Ön véleménye szerint hogyan látja el feladatát az OIT?
(a bírók körében)



N=200

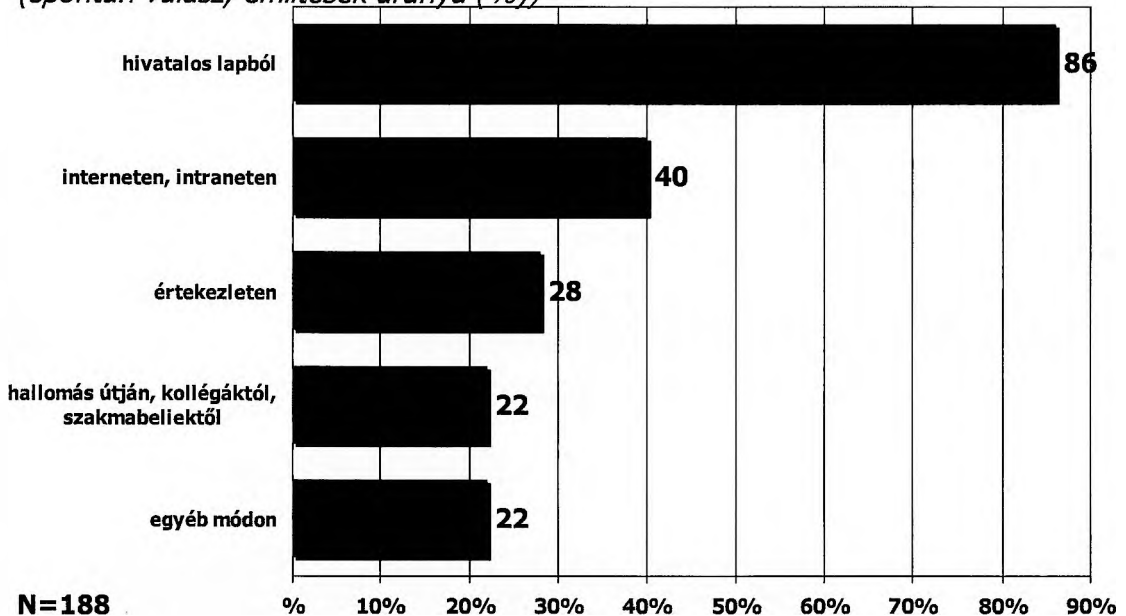
Mennyire érdeklődik Önt az OIT működéséről szóló hírek?
(a bírók körében)



N=200

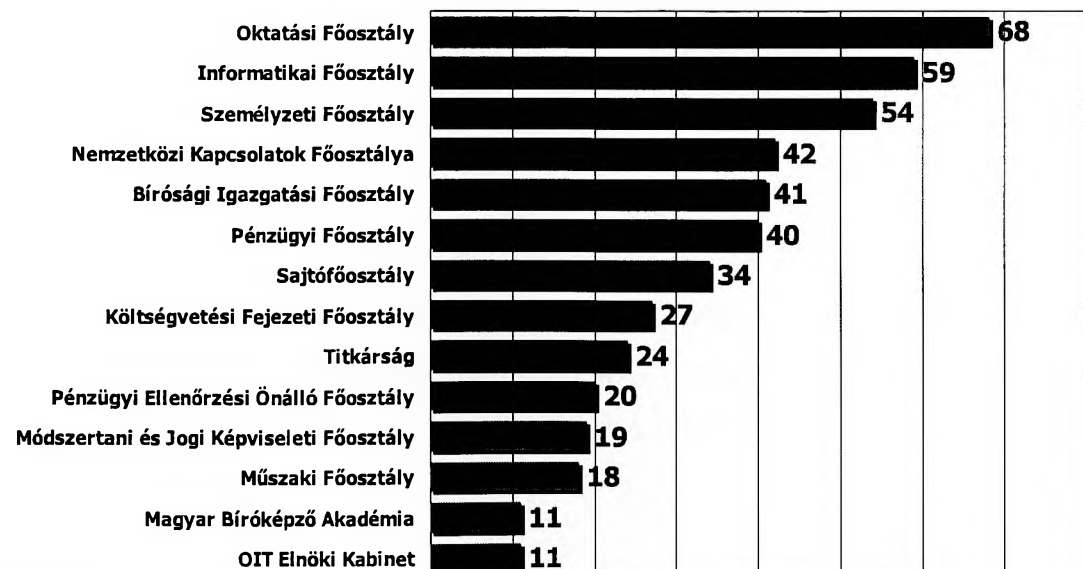
Ön milyen formában tájékozik az OIT döntéseiről?
(a bírók körében, akik kicsit vagy nagyon érdeklődnek az OIT működéséről szóló hírek iránt)

(spontán válasz, említések aránya (%))

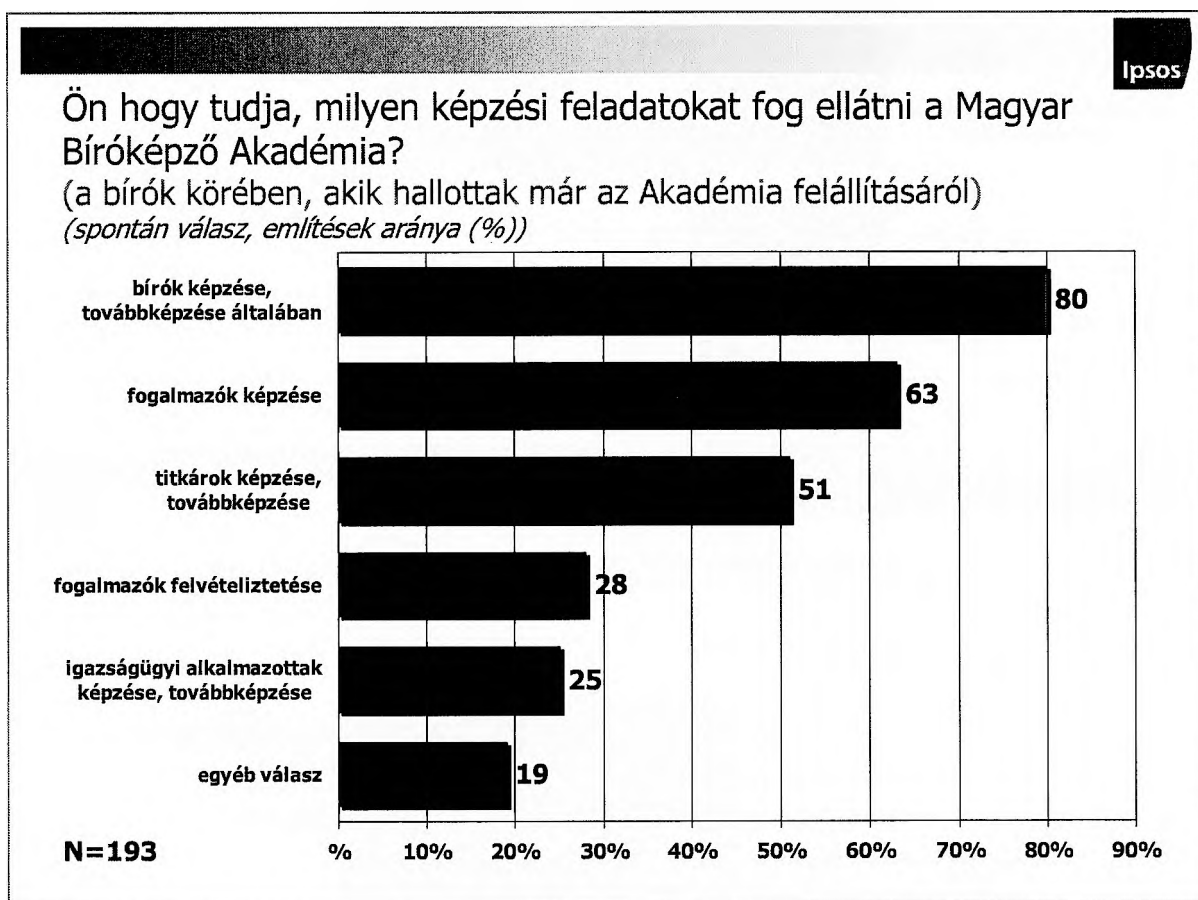


Fel tudna sorolni legalább öt főosztályt az OIT Hivatalából?
(a bírók körében)

(spontán válasz, említések aránya (%))



- A magyarországi bírák közül szinte mindenki (97%) hallott már a Magyar Bíróképző Akadémia felállításáról. Azzal is tisztában van a bírók döntő többsége, hogy idén ősszel (78%-nyian utaltak erre), valamint hogy Budapesten (83%-nyian tudták) kezdi meg működését az intézmény. A bírák 85%-a tudott megnevezni olyan képzési feladatot, amelyet az Akadémián fognak ellátni. A legtöbben, a válaszadók 80%-a általában a bírói képzést, szakmai továbbképzést emelte ki. A többség azt is tudta, hogy a fogalmazók (63%), valamint a titkárok (51%) képzése is az Akadémia feladatkörébe tartozik.

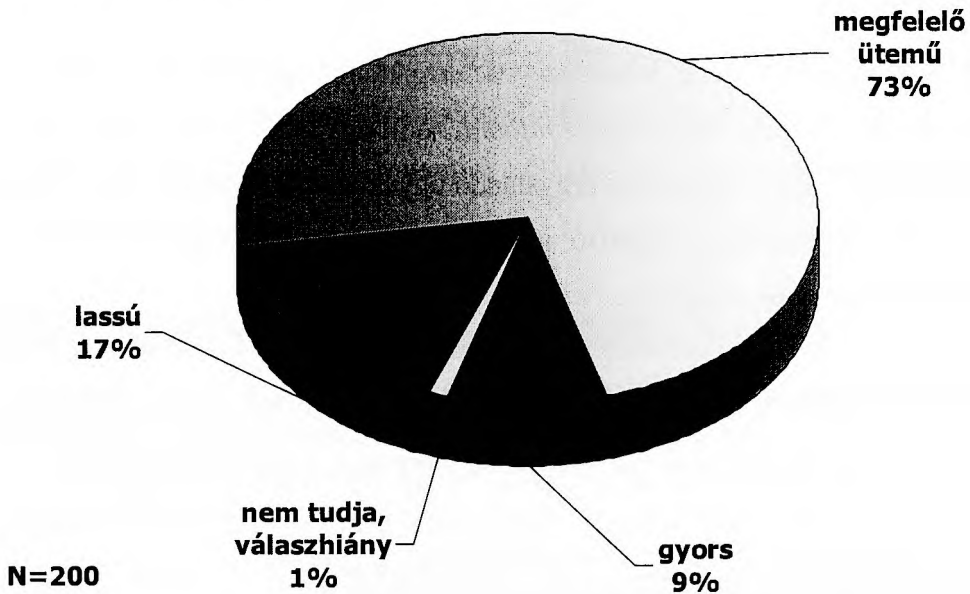


- A kérdezettek egyharmada nem vállalkozott a bírósági ügyek számának körülbelüli meghatározására sem. Az érdemben választ adók becsléseinek átlaga viszont 1.027.356-nak adódik, vagyis a hazai bírák összességében jól megbecsülték az egyébként hozzávetőlegesen 1-1,5 millió közötti ügyszámot. A válaszadók egyhatoda helyes becslést adott.
- A hazai bírók számának becslésére a bírácoknak 96%-a vállalkozott. A válaszadók becslései szerint Magyarországon összesen körülbelül 2622 aktív bíró dolgozik. Ez azt

jelent, hogy míg a hazai bírók a bírósági ügyek számát jó megközelítéssel becsülték meg (a körülbelüli ügyszám alsó határát tippelték meg átlagosan, addig a bírók számát teljesen pontosan becsülték meg. A megkérdezettek több mint fele (56%) becsülte a hazai bírók számát helyesen (2500 és 3500 közöttire).

- *A hazai bírók döntő többsége, háromnegyede megfelelő üteműnek tartja a bírósági ítélezéseket annak időtartama szempontjából. Akik úgy vélik, hogy a bírósági ítélezés lassú (N=34) többnyire a tárgyalandó ügyek nagy számának, illetve annak tudják be ezt, hogy a felek 'perlemező' magatartást tanúsítanak, valamint hogy a tanúk, vádlottak nem jelennek meg időben az idézésnek megfelelően.*
- Az ítélethozatalig eltelt idő a bírók kétharmadának elképzelései szerint körülbelül ugyanannyi más európai országokban is, mint nálunk. Azt jóval kevesebben, s körülbelül ugyanolyan arányban gondolják, hogy a bírósági eljárások időtartama külföldön rövidebb (12%), vagy hosszabb (15%) ideig tart, mint nálunk.
- A bírósági döntések, ítéletek írásba foglalása Magyarországon a bírók nyolctizede szerint megfelelő ütemű, s csupán 6%-nyian tartják azt késedelmesnek. Szerintük ennek fő oka a tárgyalandó ügyek magas száma.

A bírósági ítélezés Ön szerint ma Magyarországon...: (a bírók körében)

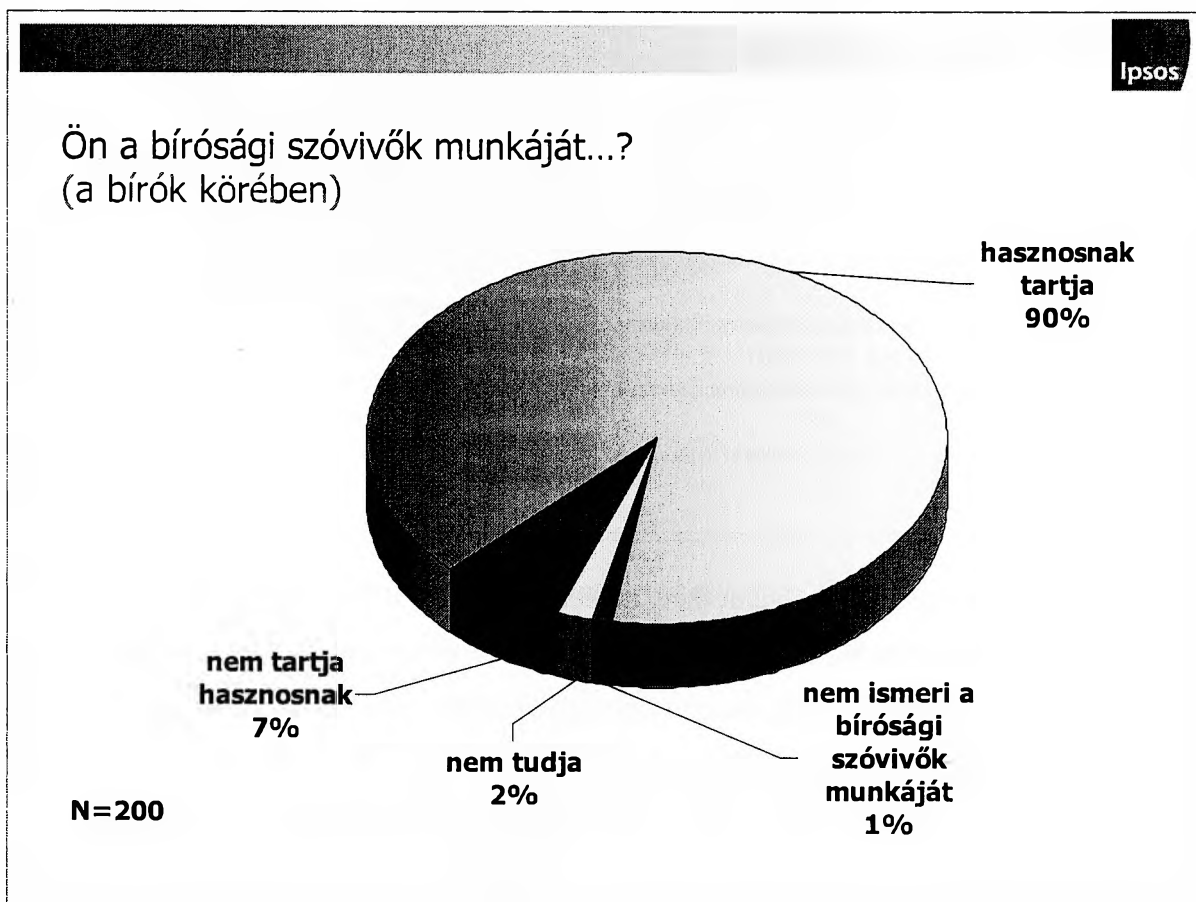


Ön szerint mi a lassú ítékezésnek az oka? (a bírók körében, akik szerint lassú az ítékezés)

%-os arányok, az alacsony esetszám miatt tájékoztató jellegűek, több válasz volt lehetséges



- *A magyarországi bírák döntő többsége – 85%-a – egyetért azzal, hogy a bírák a törvény szerint nem nyilatkozhat a bírósági ügyekről. A bírósági szóvivők munkáját a bírák kilenczede hasznosnak tartja. Ellenkező véleményen mindössze 7%-uk van. Elégedetlenségüket leginkább (10 fő) azzal indokolták, miszerint a szóvivők nem pontosan, késve, a részleteket nem ismerve reagálnak, valamint nem nyújtanak szakszerű tájékoztatást.*



- *A bíróvá válás törvényi feltételei a bírók több mint felének (57%) véleménye szerint önmagukban nem elegendőek a megfelelő bírói működéshez. Körükben (N=114) a többség szerint (95%-uk nyilatkozott így) az egyik legszükségesebb feltétel munkájuk során az, hogy a bíró képes legyen kezelni az eljárások, tárgyalások során előkerülő konfliktusokat. Szintén lényeges szempontnak tartják, 90% említette, hogy a speciális ügyekben ítélező bírakat speciális szakképzésben kellene részesíteni (szakjogász képzés). 88%-nyian kiemelték, hogy a bírói működéshez igényes nyelvhasználat szükséges.*

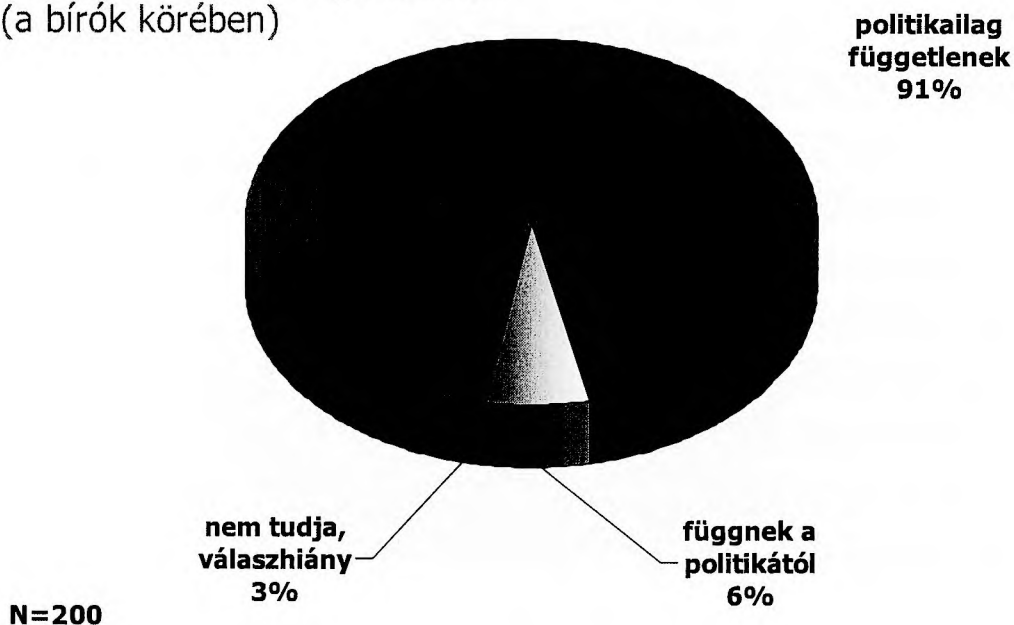
Ön szerint a bíróvá válás törvényi feltételein túl még milyen kritériumoknak kellene megfelelnie egy illetőnek ahhoz, hogy bíró lehessen?

(a bírók körében, akik szerint a törvényi feltételeken túl még másra is szükség van)
%-os arányok, több válasz volt lehetséges



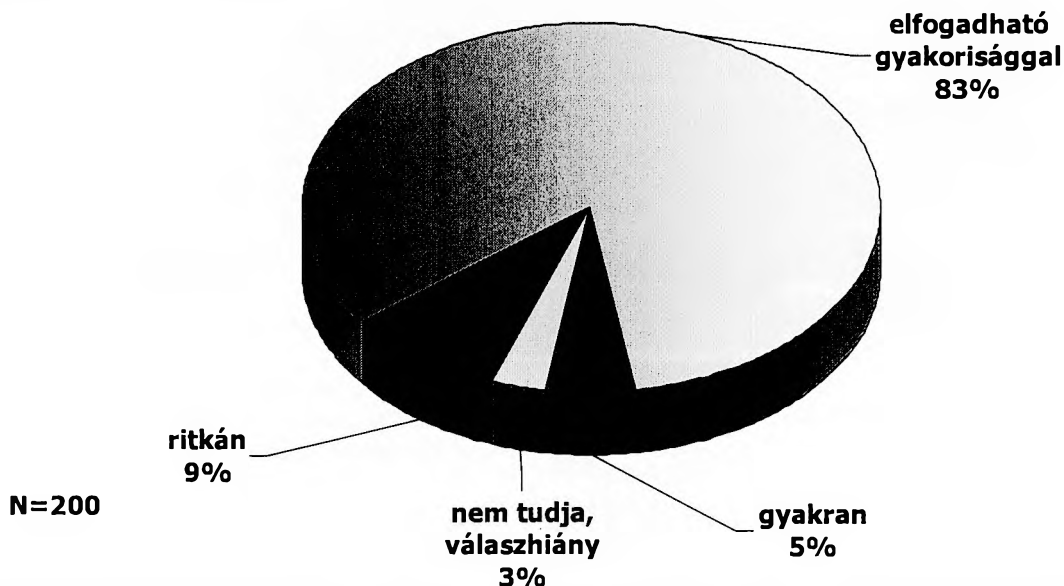
- A bíróságok a normális működéshez, ítélezéshez a hazai bírók döntő többsége szerint túl kevés pénzt kapnak. *A pénzügyi feltételek a bírók mindössze 16%-a szerint éppen megfelelőek. A bírók fele egyetértett abban, hogy kevés bíró, háromnegyede pedig abban is, hogy kevés igazságügyi alkalmazott dolgozik a bíróságok normális működésének biztosításához.* A bírósági vezetőket tekintve azonban a válaszadók 86%-a azon a véleményen volt, hogy létszámuk éppen megfelelő.
- A magyarországi bírók döntő többsége, kilenc-tizede meg van győződve arról, hogy *a bírósági döntések sem a politika által, sem korrupcióval nem befolyásolhatóak.* Azok körében, akik szerint elképzelhető egy bírósági döntés korrupcióval történő befolyásolása (14 fő), a többség (63%) hallott is ilyenről.

Ön szerint a bíróságok politikától függetlenül működnek, vagy döntéseik függenek a politikától?
(a bírók körében)



- A hazai bírók 83%-a szerint *elfogadható gyakorisággal fordul elő az, hogy egy adott ügyben az első-és a másodfokú bíróság eltérő döntést hoz*. Csupán minden huszadik válaszadó ítélte úgy, hogy ez túl gyakran fordul elő. Az eltérő ítéleteket nagyon gyakorinak tartók többsége szerint (7 fő) a nem egységes ítélkezési gyakorlat háttérében a jogszabályok eltérő értelmezése, azok ellentmondásossága, a bírói mérlegelés különbözősége áll. Az eltérő bírósági ítéletek a bírók 68%-ának bevallása szerint nem változtatja meg a bíróságokról alkotott képét, 29% szerint azonban rontja azt.

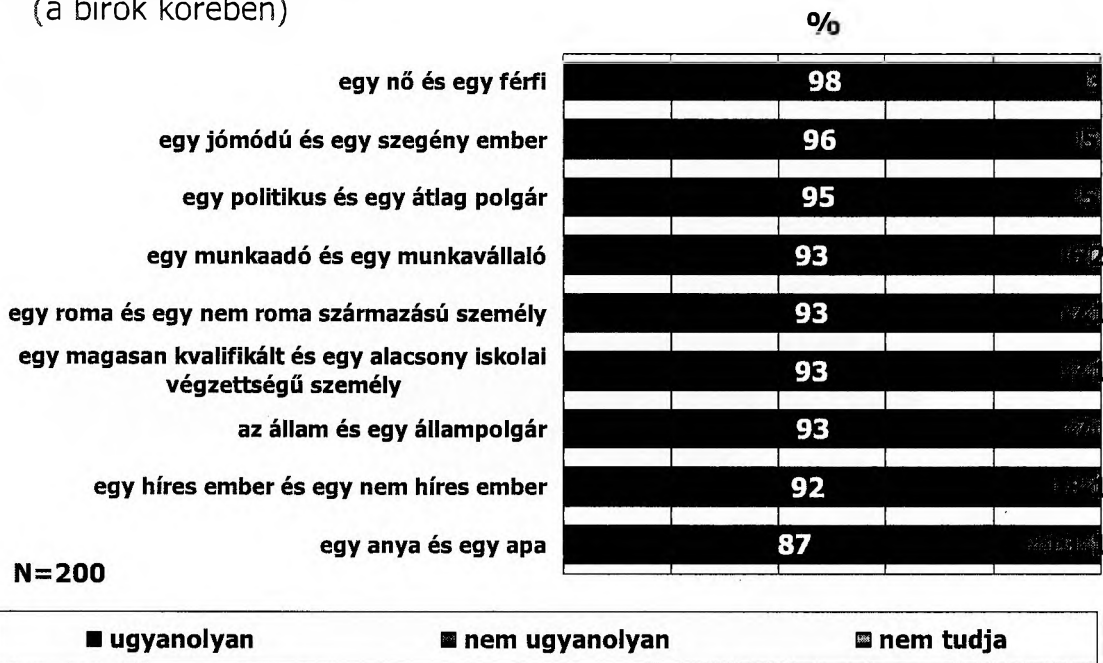
Ön szerint az elvárhatóhoz képest milyen gyakorisággal fordul elő az, hogy egy adott ügyben az első- és a másodfokú bíróság eltérő döntést hoz?
(a bírók körében)



- A bírák véleménye alig különbözött abban, hogy a potenciálisan jogszolgáltatásért folyamodó jogi személyek egyenlő vagy egyenlőtlen elbírálásában részesülnek-e ma Magyarországon. Döntő többségük, 87-98%-uk úgy véli, hogy *a bírák nem részrehajlóak munkájuk során egyik fél részére sem*. A legkevésbé egy apa és egy anya egyenlő elbírálásában hisznek: 87% szerint ez megvalósul, 13% szerint azonban az apát, vagy az anyát részesítik előnyben a döntéshozatal során.

Ön szerint egy bírósági eljárás során ugyanolyan vagy nem ugyanolyan elbírálásban részesül ...?

(a bírók körében)



- A megkérdezett bírók több mint fele (54%-a) szerint ma Magyarországon érvényt lehet szerezni a bírósági döntéseknek. 6%-uk szkeptikusnak mutatkozott e kérdésben, szerintük ez nem lehetséges. Meglehetősen nagy hányaduk, a bírók egyharmada ugyanakkor nem adott egyértelmű választ, hanem rámutatott, hogy nem mindegy, kivel szemben próbáljuk akaratainkat és a határozatokat érvényesíteni.
- A magyarországi bírák szerint legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és maguk a bíróságok járulnak hozzá a jogbiztonság megteremtéséhez. A hozzájárulás mértékét kifejező mutató átlagértéke e három testület esetében adódik a legmagasabbnak, 87, 84 illetve 83 pontosnak. A következő helyeken ebből a szempontból az ügyészség (74 pont), majd Igazságügyi Minisztérium és a rendőrség állnak (68, illetve 66 pont). A bírók leginkább az ügyvédi kart marasztalják el ebből a szempontból (54 pont).
- A bírák többsége szerint a Legfelsőbb Bíróság és az Ítéltáblák jogegységet biztosító szerepe ma Magyarországon teljes mértékben vagy inkább érvényesül (összesen 89, illetve 67% szerint). A bírók válaszait egy 0-tól 100-ig terjedő skálára vetítve az

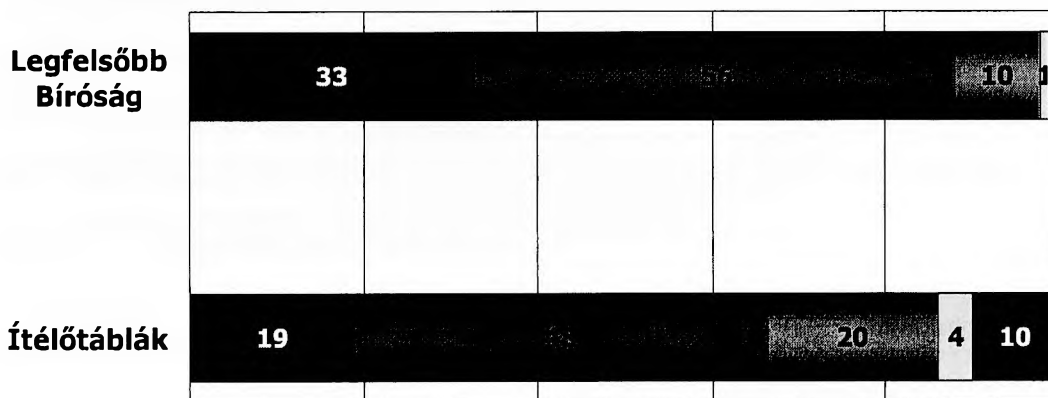
eredmény 74 pont, illetve 64 pont, ami azt jelenti, hogy a hazai bírók szerint a Legfelsőbb Bíróság jogegységet biztosító szerepe jól, az Ítéltáblaké pedig a közepesnél jobban érvényesül.

Ipsos

Ön szerint ma Magyarországon mennyire érvényesül az alábbiak jogegységet biztosító szerepe?

(a bírók körében, N=200)

%



- teljes mértékben érvényesül
- inkább érvényesül
- inkább nem érvényesül
- egyáltalán nem érvényesül
- nem tudja

- Összefoglalóan elmondható, hogy a magasabb bírósági szintek felé haladva a bírók felkészültségét is egyre inkább elismerik kollégáik: míg a helyi bíróságokon ítélkezők szakmai felkészültségét jóra, átlagosan 76 pontosra értékelték a válaszadók egy százfokú skálán számolva, addig a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírók felkészültségét „jelesnek” vélik, 88 pontos átlagértékeléssel. A bírók héttizede úgy véli, hogy a bíróságokon dolgozók kellőképpen felkészültek ahhoz, hogy a hozzájuk fordulóknak a szükséges információkat megadják.

Ön hogy látja, a bíróságon dolgozó igazságügyi alkalmazottak rendelkeznek-e megfelelő ismeretekkel ahhoz, hogy az ügyfelek részére a szükséges felvilágosítást megadják?
(a bírók körében)

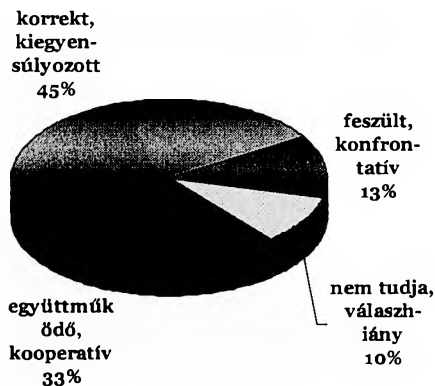


- A mintába került bírók szerint a sajtó éppen annyit foglalkozik a bíróságokkal, amennyit kell. Közel ennyien (44%-nyian) azonban ezt már inkább soknak érzik. A bírák a sajtó és a bíróságok kapcsolatáról helyi szinten festettek kedvezőbb képet. Országos szinten a bírák szűk egyötöde nevezte kooperatívnak ezt a viszonyt, helyi szinten azonban a sajtó és a bíróságok közötti együttműködésről egyharmadnyian számoltak be. Mindkét szint esetében a bírók relatív többsége korrektnek, kiegyensúlyozottnak nevezte a sajtóval való kapcsolatot: országosan nézve 38%-nyian, a helyi ügyeket tekintve 45%-nyian vélekednek így.

Ön milyenek tartja a bíróság és a sajtó kapcsolatát országosan?
(a bírók körében)

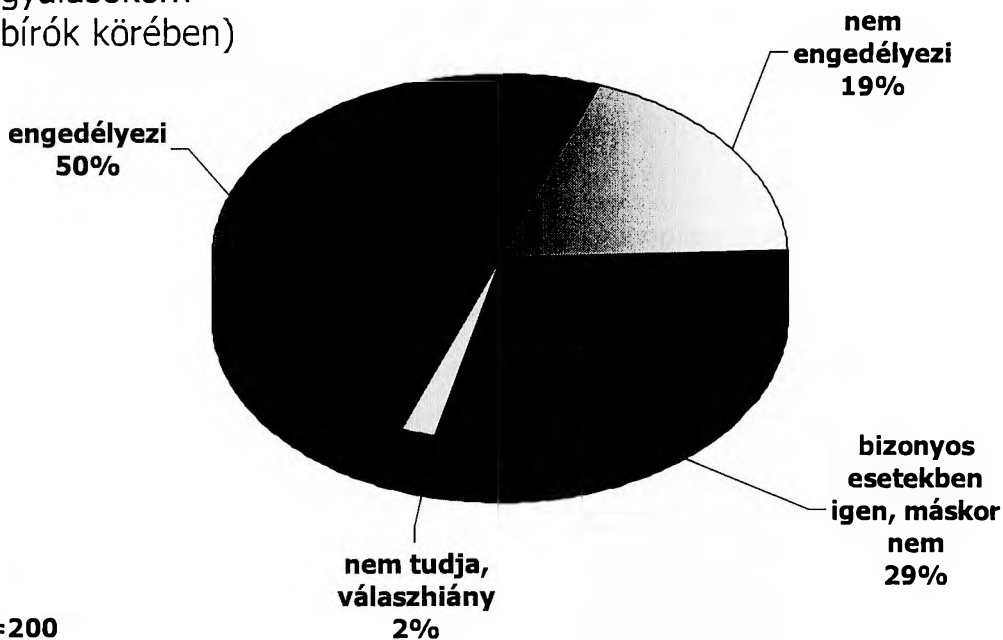


És milyenek tartja a bíróság és a sajtó kapcsolatát helyi szinten?
(a bírók körében)



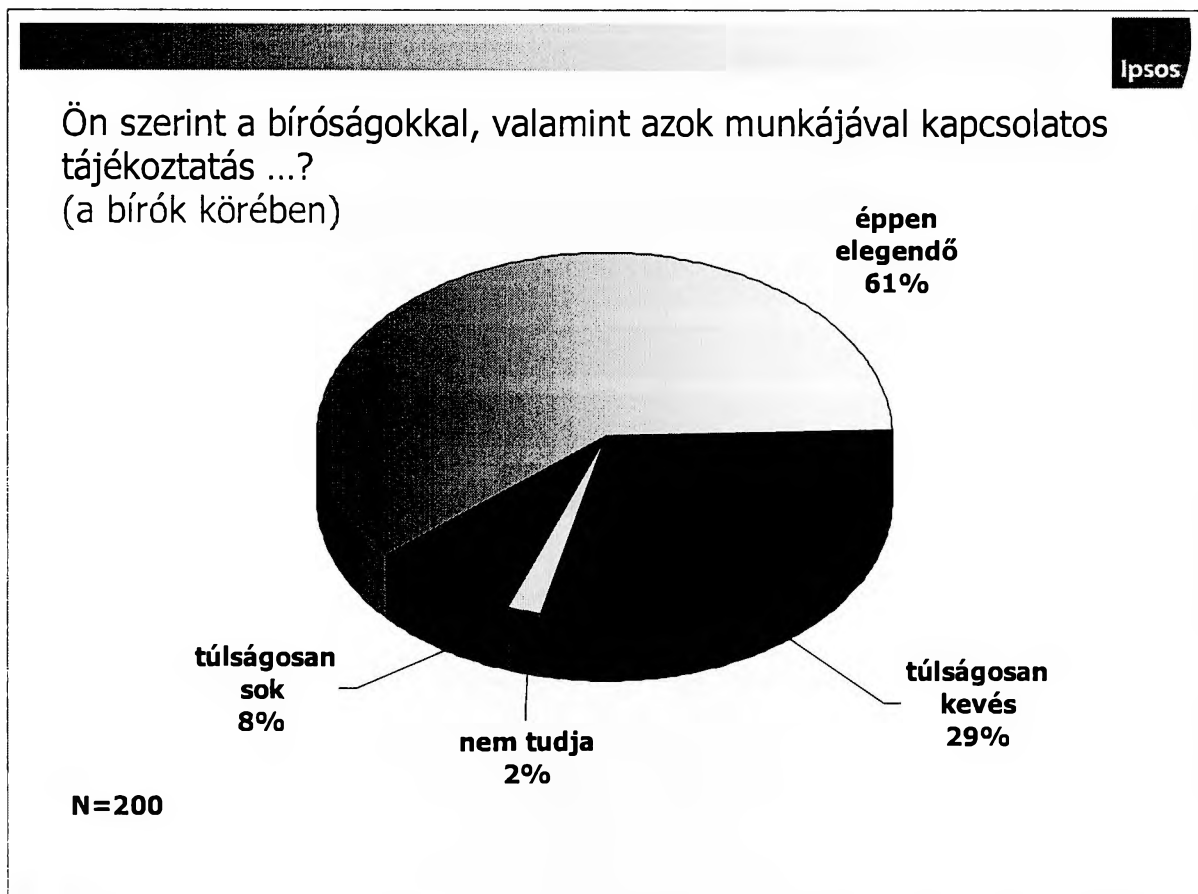
N=200

Ha a törvény lehetővé teszi, Ön engedélyezi-e a forgatást a tárgyalásokon?
(a bírók körében)



N=200

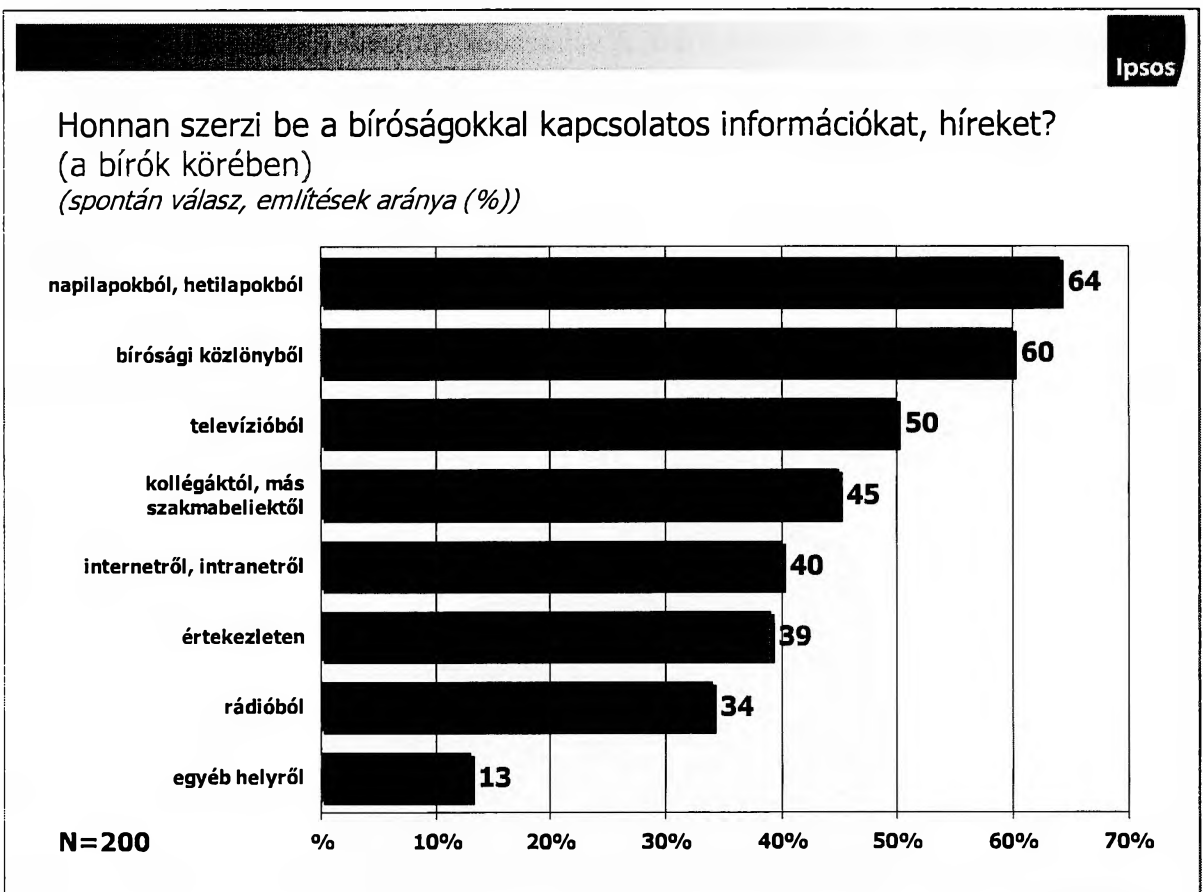
- A kérdezettek egyötödét egyértelműen zavarja, ha a sajtó képviselteti magát egy-egy tárgyalásán. Közel ennyien (18%-nyian) ezt nem veszik ennyire szigorúan, bizonyos esetekben zavarja őket a sajtó jelenléte, máskor nem. *A válaszadók többsége (57%) azonban úgy nyilatkozott, hogy őket nem zavarja a sajtó jelenléte a tárgyalásokon. A megkérdezettek fele bírói működése során engedélyezi a sajtó munkatársai számára a forgatást a tárgyalásokon, amennyiben azt a törvény lehetővé teszi. A bírák egyötöde azonban még ebben az esetben sem engedi be a tárgyalóterembe a sajtó munkatársait.*
- A bíróságok munkájával kapcsolatos tájékoztatást a bírók többsége, 61%-a éppen elegendőnek tartja, s feleannyian vannak, akik keveslik azt. Alapvetően azt mondhatjuk, hogy *a magyarországi bírák fokozottan érdeklődnek a bíróságokkal kapcsolatos hírek, információk iránt.* A válaszadók hattizede állítása szerint nagyon érdeklődő ilyen hírek iránt, s további 27%-nyian mutatnak kisebb fokú érdeklődést a témában.



- *A bírák az esetek döntő többségében (64%) napilapokból, hetilapokból, vagy a bíróság hivatalos lapjából (60%-ban) tájékozódnak az intézménnyel kapcsolatos hírek iránt. A*

bírák fele a televíziót is igénybe veszi ismeretei bővítéséhez. 45%-ban kollégáktól és más szakmabeliektől is hozzájutnak egy-egy információhoz, kétötödnyien pedig az internetet is szívesen használják információ gyűjtésére. Ugyanennyien az értekezleten történő híráramlásra is figyelnek.

- Az OIT Hivatala által összeállított médiaszemlét a megkérdezett bírák bő egytizede olvassa rendszeresen. A relatív többség, 40% alkalmanként veszi kezébe a kiadványt. A bírák egyharmada bevallása szerint nem szokta olvasni ezt az összeállítást. Viszonylag sokan, a válaszadó bírák 17%-a azt jelezte, miszerint nem jutnak el hozzá a kérdéses sajtóanyagok.



- A következő két kérdést illetően teljesen egyformán vélekednek a válaszadók: 79%-uk szerint a bírák munkájuk során használt nyelvezete, valamint az ítéletek írásba foglalásának nyelvezete is közérthető, világos. Egyötödnyien úgy vélik, hogy azok csak a jogi szakma képviselői számára érthetőek.

Önnek mi a tapasztalata, az a nyelvezet, amelyet a bírák munkájuk során használnak...?
(a bírók körében)



Önnek mi a tapasztalata, az írásba foglalt ítéletek nyelvezete...?
(a bírók körében)



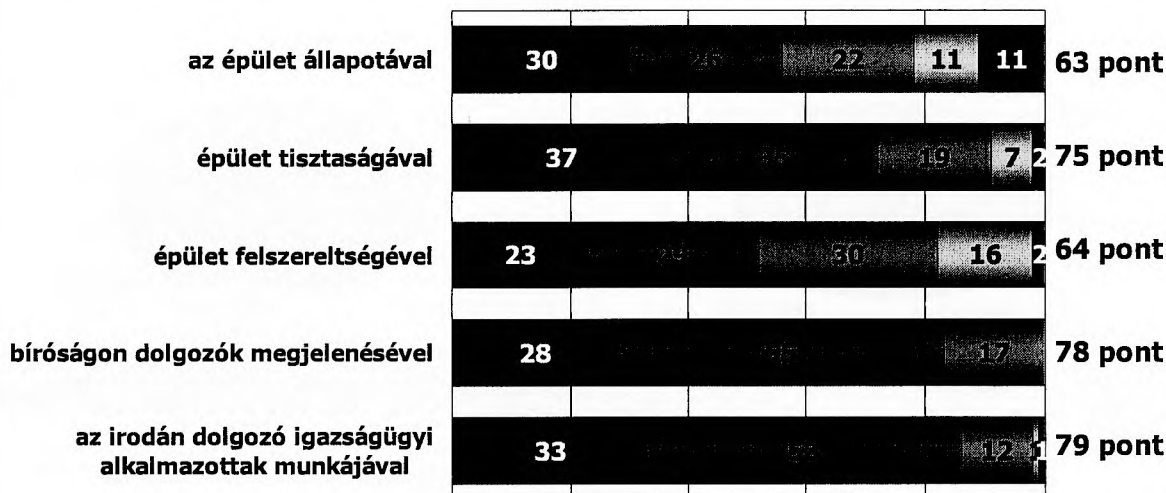
N=200

- Összességében elmondható, hogy az épületek állapotát és felszereltségét – vagyis ahol az anyagi lehetőségek szerepe jelentős – a közepesnél jobbra, a tisztaságot, valamint a dolgozók munkáját és megjelenését – tehát ahol az emberi tényező, hozzáállás dominál – jóra értékelték a válaszadók.

Azon a bíróságon, ahol Ön dolgozik, mennyire van megelégedve a(z)...?

(a bírók körében, N=200)

%



■ teljes mértékben elégedett ■ 4 ■ 3 ■ 2 ■ egyáltalán nem elégedett

- A bírák saját szakmájuk anyagi elismertségét csak a „középmezőny végére” sorolták. Összességében úgy érzik, hogy munkájuk anyagilag egy közepesnek mondható szintnél alig jobban van megbecsülve. A bírák értékelésében a Budapesten és a vidéken dolgozók anyagi elismertsége lényegében egyforma: 56 és 57 pontos. Az anyagi elismertségtől eltérően, a társadalmi presztízs tekintetében már érezhető a különbség: *a mintába került bírók vidéki kollégáik társadalmi presztízsét magasabbnak tartják, mint a fővárosiakét.* Az előbbi értékelése átlagosan 76 pont, utóbbié 71 pont, amely értékekkel a társadalmi presztízs rangsorában a bírák az első harmadban helyezték el magukat.
- A mintába került bírók szerint szakmájuk anyagi elismertsége messze alatta marad társadalmi elismertségének mind a vidéki, mind a fővárosi bírók esetében.

A különféle foglalkozások anyagi és társadalmi elismertsége közötti különbség (bírák körében)

(a pozitív értékek a társadalmi elismertséghez képest túlzott anyagi elismertségre, a negatív értékek pedig attól elmaradó anyagi elismertségre utalnak)



Az ismertettelt felmérés eredménye arra a megállapításra indíthat, hogy a bírák összességében pozitívan szemlélik munkakörnyezetüket és saját tevékenységüket. Hogy ez a szemlélet tényszerű-e, vagy optimista, annak megítélése túlmegy a felmérés konzekvenciáin. Lényeges azonban, hogy a bírákat határozottan érdekli tevékenységük visszhangja, de tartanak a nyilvánosságtól, és ambivalens az ahhoz való viszonyuk is. (Útalok arra, hogy 61%-uk szerint épp elegendő a bíróságokkal kapcsolatos média-információ.) Ugyanakkor sérelmezik elismertségük szintjét (igaz ugyan, hogy anyagi elismertségre vonatkozott a kérdés, de a társadalmi és anyagi presztizs összefügg). Véleményem szerint nem fogadható el az elzártsághoz való ragaszkodásnak az a nyilvánvaló jele, hogy 19% semmilyen esetben nem engedélyez a tárgyaláson forgatást. Jellemző, hogy a médiában rendszeresen feltűnő kérdés az első és másodfokú bíróságok eltérő döntéseinek gyakoriságáról, a bírák 83%-a számára teljesen elfogadható, és a bírák 91%-nak véleménye szerint a bíróságok politikától függetlenek.

II. A közigazgatási bírászkodásra irányuló külső hatások

1 Az Európai Bíróság mint közigazgatási bíróság

a) A közösségi jog mint alkalmazandó joganyag

Az Európai Unió joga tágabb értelemben az alapszerződésben meghatározott szervezeti kereteket, a célkitűzéseket, az un. politikákat is magában foglalja, amelyek közül - az idegenrendészet és menekültügy, valamint a kölcsönös bírósági együttműködés, (megkeresések, végrehajtás, stb.) kapcsán - elsősorban a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint belügyi és igazságügyi együttműködést kell kiemelni. Szűkebb értelemben EU jog alatt azonban a valóságos jogi normákat, mint alkalmazandó joganyagot értjük. Közigazgatási bírói szempontból ennek legizgalmasabb vetülete az európai jog (bizonyos feltételek mellett fennálló) közvetlen hatálya a tagállamokban. Az Európai Bíróság e konstrukciója folytán *a közösségi jog gyakorlatilag „átnyúl” a nemzeti állam felett, és közvetlenül hat, a nemzeti bíróságok előtt nyújt igényérvényesítési lehetőséget az „európai polgár” számára.* Hozzá kell ehhez tenni az Európai Bíróság azon felfogását, amely a szubjektív érintettség kérdését nagyvonalúbban kezeli, mint általában a nemzeti bíróságok. A közvetlen hatály jelentőségéhez mérhető a tagállami felelősség doktrínája, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy a közösségi jog megsértése miatt az „európai polgároknak” kártérítési igényérvényesítési lehetőséget biztosítsanak.²⁸ Ugyan a nemzeti igazságszolgáltatás az Európai Unió tagállamaiban is hosszú ideig őrizte azt az illúziót, hogy a tagállami szuverenitás részeként tevékenykedhet tovább, és legfőljebb az alkalmazandó anyagi jog bővül a közösségi joggal, az Európai Bíróság jelentős ítéletekben jelezte, hogy *a közösségi standardok nem állnak meg az államhatárnál,* illetve hogy azok érvényesülését nem a tagállami (alkotmány) bíróságok, hanem az Európai Bíróság hivatott végső soron megítélni.

b) A négy szabadság biztosításának követelménye és következményei

A Római Szerződés 164. cikke az Európai Bíróságot a Szerződés értelmezése és alkalmazása jogával ruházza fel, mint olyan szervezetet, amely csak a jog alá rendelt, azt alkalmazza és fejleszti. E tevékenység magva a négy szabadsággal összefüggésben kifejtett ítélkezés.

²⁸ C-6/90 Francovich v. Olasz Köztársaság 1991, I-5357; C-224/01 Köbler ügy, C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SpA v. Olasz Köztársaság, az utóbbi ügyek már a bírói jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettséget taglalják, ha az alkalmazandó közösségi jogot nyilvánvaló módon figyelmen kívül hagyja.

A letelepedés és vállalkozás, a szolgáltatások és áruk és a tőke szabad áramlása a tagállamokban egységesen biztosítandó, amelynek a nemzeti közigazgatási jogokra is egységesítő hatása volt.

Ilyen lényeges „közös” közigazgatási eljárási elv lett a meghallgatáshoz való jog²⁹, amely a büntető típusú, kötelezettséget kimondó eljárásokban érvényesül, nem kérhető azonban számon kontradiktórius eljárásokban.³⁰ Az elv nem zárja ki az írásbeli eljárási konstrukciót.³¹

*A hatóságokat indokolási kötelezettség terheli, amely ki kell, hogy terjedjen minden az ügyre irányadó lényeges körülményre.*³² Az irat-betekintési jogot a Bíróság már 1989-ben elismerte.³³ Nagy jelentőségű a nyilvánosság, átláthatóság elve, amely közösség szerveire is irányadó.³⁴

*A tényállás tisztázási kötelezettség és a hivatalbóli bizonyítás elve a hatékony igazgatás elvéből fakad.*³⁵ *A döntés közlésének kötelezettségét a közösségi szervekre vonatkoztatva mondta ki a Bíróság.*³⁶ Általános módon érvényesül az arányosság és törvényesség követelménye. Viszonylag új intézmény az adatvédelemhez való jog, és a szerzett jogok védelme.³⁷ A Bíróság figyelemre méltó elveket dolgozott ki a mérlegelési döntések felülvizsgálatára, amely a francia felfogást követve *tiszteletben tartja a hatóság mérlegelési jogkörét*, és csak annak túllépését, vagy a visszaélésszerű alkalmazását szankcionálja.³⁸

²⁹ „where the Community institutions have such a power of appraisal, respect for the rights guaranteed by the Community legal order in administrative procedures is of even more fundamental importance. Those guarantees include, in particular, the duty of the competent institution to examine carefully and impartially all the relevant aspects of the individual case, the right of the person concerned to make his views known and to have an adequately reasoned decision. Only in this way can the Court verify whether the factual and legal elements upon which the exercise of the power of appraisal depends were present... The right to be heard in such an administrative procedure requires that the person concerned should be able, during the actual procedure before the Commission, to put his own case and properly make his views known on the relevant circumstances and, where necessary, on the documents taken into account by the Community institution. This requirement was not met when the disputed decision was adopted... It follows from all the considerations set out above that the decision in question was adopted pursuant to an administrative procedure in which the obligation of the competent institution to examine carefully and impartially all the relevant aspects of the individual case before it, the right to be heard and the obligation to provide an adequate statement of reasons for the decision subsequently adopted were infringed.” /TU München ügy C-269/90, 1991.,I-5469

³⁰ Licensed Opencast Operators 1996., II-1019

³¹ Groothusen ügy 1995.,II_3009

³² Vulkan AG ügy 1996.,I-5151; Atlanta Fruchthandel ügy C-465/93, 1995.,I-3799; Egyesült Királyság v. Tanács C-84/94, 1996.,I-5755

³³ Hoechst ügy 1989.,2859; BPB Industries plc 1995.,445. oldal

³⁴ T-309/97 Bavarian Lager ügy

³⁵ „Under Article 190 of the EEC Treaty, decisions must state the reasons on which they are based. It has consistently been held that while the Commission is not required to discuss all the issues of fact and law raised by undertakings seeking an exemption, the statement of reasons in any adverse decision must enable the Court to review its lawfulness and make clear to the Member State and the persons concerned the circumstances in which the Commission has applied the Treaty” /Publishers Association C-360/92, 1995.,I-54

³⁶ BASF ügy 1995.,II-729. oldal

³⁷ Fintan Duff ügy C-63/93, 1996.,I-569; Vereniging van Exporteurs 1995.,II-2941; Climax Paper 1996.,II-873

³⁸ Climax Paper ügy és Egyesült Királyság v Tanács ügy 1996.,I-5755

A felsoroltakon kívül a másodlagos joganyag természetesen *feldolgozhatatlan mennyiségű különös eljárási elvet szabályoz* például a versenyjog, az állami támogatások joga körében.

Amikor a Bíróság a közigazgatás jogszerűségét ellenőrzi, közigazgatási bírósági funkciót lát el. Ennek során jelentősen hozzájárult egy közös európai közigazgatási jog és közigazgatási bírósági perrendi jogi kultúra kialakulásához, annak ellenére, hogy *a tagállamok szinte teljes körű autonómiával bírnak bírósági szervezeti és eljárási rend tekintetében.*³⁹ Természetesen *hatékony jogvédelmet kell nyújtaniuk*, és nem hiusíthatják meg vagy nehezíthetik meg aránytalanul a közösségi jog alkalmazását.⁴⁰ Emlékezetes a Kühne & Heitz ügy,⁴¹ amelyben a közigazgatási ügy lezárása után meghozott Európai bírósági döntés alapján is az eljárás újrafelvételének kötelezettségét deklarálták. Nem hagyható említés nélkül a jogosulatlan támogatások visszafizetési kötelezettsége körében az a végkonklúzió, hogy a nemzeti közigazgatásnak még eljárási időkorlátját is figyelmen kívül kell hagynia, ha az a közösségi jog hatékony alkalmazásának áll útjába.⁴² Kihagyhatatlan a Factortame ügy,⁴³ amely nem csak a közösségi jog alkalmazására, de a közösségi jog érvényesülését biztosító, a bíróság által foganatosítandó ideiglenes intézkedésekre is iránymutatást adott. Ezzel ellentétes előjellel követelte meg az Európai Bíróság a közösségi jog végrehajtását az ún. „Tafelwein” ügyben, ahol az asztali borok kötelező leparlásának elrendelése kapcsán kérte számon az azonnali végrehajtás elmaradását a nemzeti igazgatáson.⁴⁴ A Zuckerfabrik Süderdithmarschen ügyben⁴⁵ már a végrehajtás felfüggesztésének elveit is kimunkálták, az első Atlanta ügyben⁴⁶ az volt kérdéses, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás időtartama alatt elrendelhető-e behozatali engedély kiadása. A fenti joggyakorlatot a T-Port és Emesa Sugar ügyekben

³⁹ Rodriguez Iglesias: Zu den Grenzen der verfahrenrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1977.,289. old.

⁴⁰ Deutsche Milchkontor 1983.,2633. old., Peterbroek 1995., I-4599. oldal

⁴¹ C-453/00 „...the administrative body concerned is obliged under Community law to review its decision in order to take account of the interpretation of the relevant provision of Community law given in the meantime by the Court of Justice.”

⁴² A jogos elváráshoz kapcsolódó jogesetek sora mutatja, hogy az Európai Bíróság is hosszú vajúdas után jutott egységes eredményre. C-205,215/86 Deutsche Milchkontor, C-24/95 Alcan Deutschland GmbH

⁴³ C-213/89 számú ügy, amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy amennyiben a közösségi jog hatékony alkalmazása ezt megköveteli, a nemzeti bíróság figyelmen kívül hagyhatja azt a tagállami jogszabályt, amely ideiglenes intézkedés kibocsátását tiltja. Az ítélet eredményeként a brit törvényhozás a kormánnyal szemben is megteremtette az ideiglenes intézkedés lehetőségét.

⁴⁴ A Tafelwein ügy 1990.,I-2879. A német hatóságok leparlásra kötelező határozatát jogorvoslattal támadták, amelynek halasztó hatálya miatt a végrehajtás elmaradt. Az Európai Bíróság az előzetes végrehajtás elrendelésének hiányát róta a tagállam terhére, amikor a borpiaci rendtartás megsértését megállapította.

⁴⁵ Süderdithmarschen ügy 1991.,I-415

⁴⁶ Banánci rendtartás ügy 1994.,I-4973

folytatta a Bíróság.⁴⁷ Általános konklúzióként megfogalmazható, hogy *a Bíróságot nem véletlenül illetik az „integráció motorja” megnevezéssel, tevékenysége a nemzeti közigazgatási bírósági felülvizsgálatot is – nem találok jobb szót – „elmélyítette”.*

Az Európai Bíróság következetes gyakorlata szerint *a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak a nemzeti jogot a közösségi joggal összhangban kell értelmezniük.* Lényegében ez az elv hivatott garantálni a közösségi jog tagállamokban való érvényesülését abban az esetben is, amikor közvetlen hatályú közösségi jogi rendelkezés nincs. A gyakorlatban azonban kérdéses, hogy a jogalkalmazók ismerik-e egyáltalán a vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket, átlátják-e az adott jogterületet. Feltehető, hogy etekintetben komoly hiányosságok vannak és maradnak fenn a közeljövőben is. Fontos leszögezni, hogy az „eurokonform” jogértelmezés követelménye az Alkotmánnyal és az Alkotmánybírósággal szemben is fennáll. Az ezzel kapcsolatos évtizedes német ellenállás lassan felörlődött.⁴⁸ A jogértelmezés keretei természetesen attól is függenek, hogy a nemzeti jog széles mérlegelési lehetőséget hagy-e, vagy határozatlan jogfogalmat használ-e (Ilyen határozatlan jogfogalom, pl. a közérdek, a kiskorúak védelme, a városkép védelme, stb.). Könnyebb ugyanis teret találni a helyes eurokonform jogértelmezésnek, ha az nem ütközik kifejezett nemzeti jogi előírásba. *Ha kifejezetten ellentétes a nemzeti jog a közösségi joggal összhangban álló értelmezéssel, a közösségi jog elsődlegességének kell érvényesülnie.*⁴⁹ Az ütközésnek is lehetnek azonban eltérő fokozatai. Másképp kezelhető, ha egy tényállásra ellenkező szabályt ad egy közvetlen hatályú irányelv és a tagállami törvény, mint ha egy közösségi célkitűzéssel vagy elvvel nem lehet összhangban értelmezni egy mérlegelést nem tűrő nemzeti szabályt.⁵⁰ A tagállami hatóságok és bíróságok számára mindenesetre általános recept nincs, hanem rugalmas, körültekintő eljárás javasolható.

c) Az Első fokú Bíróság mint a Közösség közigazgatási Bírósága

Meglepő módon – legalábbis hatáskörét illetően - *közigazgatási bírósági jelleget mutat az Első fokú Bíróság,* hiszen a saját tisztviselőivel, a Bizottság tevékenységével kapcsolatos jogvitákat is elbírál, beleértve az e körben okozott kár megtérítésével összefüggő igényeket is.

⁴⁷ T-Port GmbH & Co.KG. 1996., I-6065 és Emesa Sugar 2000., I-712 Meg kell említeni, hogy a tagállami ideiglenes intézkedésre vonatkozó elvek kimondása miatt a Bíróságot hatáskörének túllépésével vádolták. Meg kell hagyni, hogy amíg az EU. hatásköre a szerződésekben történő hatáskör-átruházásokon alapul, joggal kérhető számon, hogy milyen rendelkezésre vezethető vissza a nemzeti közigazgatási jogot „módosító” elvek kimondhatósága vagy kötelező ereje.

⁴⁸ Colson & Kamman v. Nordrhein-Westfalen 1984, 1891; Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles 1989, 4407; Marleasing 1990, I- 4135;

⁴⁹ Costa v. E.N.E.L. 1964, 1251;

⁵⁰ Martin Burgi: Verwaltungsprozess und Europarecht / Verlag Vahlen 1996, 23. oldal

Azért nem vizsgálja a dolgozat részleteiben a fenti jogszolgáltató tevékenységet, mert a nemzeti közigazgatási bírászkodásra *jelenleg jóval kisebb hatást gyakorol*. Ennek az lehet a magyarázata, hogy az általa elbírált jogvitákban kevésbé rugaszkodhat el a konkrét körülményektől, míg az Európai Bíróság nagy jelentőségű jogelveit elsősorban előzetes döntéshozatali ügyekben a peres felek által előadottak korlátja nélkül fejthette ki. Különösebb jóstehetség nélkül is ki lehet azonban nyilatkoztatni, hogy ez az állapot átmeneti, néhány év múlva dolgozatok sora elemzi majd az Első fokú Bíróság gyakorlatának hatását a nemzeti közigazgatási bírászkodásra...

2 Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság is tesz kísérleteket arra, hogy valamilyen *közvetett, távoli hatással legyen a bírósági rendszerre*. Érthető, hiszen a közös célok érdekében végrehajtott igazgatási intézkedéseket a bírói hatalom megakadályozhatja azzal, ha a közösségi jog érvényességét kérdőjelezi meg, vagy annak más értelmet tulajdonít, mint a közigazgatás. A *hatékony jogrendszer nem képzelhető el egységes bírói szemlélet nélkül*. Ennek a felfogásnak a legutóbbi fejleménye az a támogatás, amellyel az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete, vagy a Környezetvédelmi Bírák Fóruma integrációs hatású tevékenységét támogatja. Figyelemreméltó az a körültekintés is, amellyel *a Bizottság apparátusa a bírói gyakorlatot figyelemmel kíséri, és a jogalkotásban hasznosítja*.

3 Az Európa Tanács és a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság

A harmadik befolyásoló hatás – amelyet egy angol bíró az első helyen említett volna – az Emberi Jogokról szóló Nemzetközi Egyezmény, az Európa Tanács⁵¹ illetve az a lehetőség,

⁵¹ Rec(2004)20, 2004. december 15., Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts – az ajánlás a megfogalmazott értékeket az alábbi módon ajánlja preferálni: Principles

1. The scope of judicial review

a. All administrative acts should be subject to judicial review. Such review may be direct or by way of exception.

b. The tribunal should be able to review any violation of the law, including lack of competence, procedural impropriety and abuse of power.

2. Access to judicial review

a. Judicial review should be available at least to natural and legal persons in respect of administrative acts that directly affect their rights or interests. Member states are encouraged to examine whether access to judicial review should not also be opened to associations or other persons and bodies empowered to protect collective or community interests.

b. Natural and legal persons may be required to exhaust remedies provided by national law before having recourse to judicial review. The length of the procedure for seeking such remedies should not be excessive.

hogy az érintettek közvetlenül Az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduljanak. Az Európa Tanácsot a Közép-kelet európai népi demokráciákkal szembeni fellépésként hozták létre 1949. május 5-én, alapértékei a jogállamiság és az emberi szabadságjogok tiszteletben tartása. Az Európa Tanács ajánlásban fogalmazta meg az általa követendőnek tartott szempontokat. Ezek az alábbiak: függetlenség, hatékonyság, bírói státusz, amelyet kiegészíthet a közigazgatási (belső) jogorvoslat, az ombudsmani ellenőrzés, és a permegelőző, elhárító, békítő mechanizmusok. Az ajánlás alapelveként fogalmazza meg, hogy kivétel nélkül minden közigazgatási aktus bírósági felülvizsgálatát biztosítani kell. A felülvizsgálat „jogcímei” közé kell hogy tartozzon a jogsértés, a hatáskörhiány, az eljárási hiba és a közhatalommal visszaélés. A magyar szabályozással összhangban azt tekinti perindításra jogosultnak, akinek

c. Natural and legal persons should be allowed a reasonable period of time in which to commence judicial review proceedings.

d. The cost of access to judicial review should not be such as to discourage applications. Legal aid should be available to persons lacking the necessary financial resources where the interests of justice require it.

3. An independent and impartial tribunal

a. Judicial review should be conducted by a tribunal established by law whose independence and impartiality are guaranteed in accordance with the terms of Recommendation No. R (94) 12.

b. The tribunal may be an administrative tribunal or part of the ordinary court system.

4. The right to a fair hearing

a. The time within which the tribunal takes its decision should be reasonable in the light of the complexity of each case and of the procedural steps or postponements attributable to the parties, while respecting the adversary principle.

b. There should be equality of arms between the parties to the proceedings. Each party should be given an opportunity to present his or her case without being placed at a disadvantage.

c. Unless national law provides for exceptions in important cases, the administrative authority should make available to the tribunal the documents and information relevant to the case.

d. The proceedings should be adversarial in nature. All evidence admitted by the tribunal should in principle be made available to the parties with a view to adversarial argument.

e. The tribunal should be in a position to examine all of the legal and factual issues relevant to the case presented by the parties.

f. The proceedings should be public, other than in exceptional circumstances.

g. Judgment should be pronounced in public.

h. Reasons should be given for the judgment. Tribunals should indicate with sufficient clarity the grounds on which they base their decisions. Although it is not necessary for a tribunal to deal with every point raised in argument, a submission that would, if accepted, be decisive for the outcome of the case requires a specific and express response.

i. The decision of the tribunal that reviews an administrative act should, at least in important cases, be subject to appeal to a higher tribunal, unless the case is directly referred to a higher tribunal in accordance with the national legislation.

5. The effectiveness of judicial review

a. If a tribunal finds that an administrative act is unlawful, it should have the powers necessary to redress the situation so that it is in accordance with the law. In particular, it should be competent at least to quash the administrative decision and if necessary to refer the case back to the administrative authority to take a new decision that complies with the judgment. It should also be competent to require of the administrative authority, where appropriate, the performance of a duty.

b. The tribunal should also have jurisdiction to award costs of the proceedings and compensation in appropriate cases.

c. The necessary powers to ensure effective execution of the tribunal's judgment should be available in accordance with Recommendation Rec(2003)16.

d. The tribunal should be competent to grant provisional measures of protection pending the outcome of the proceedings.

jogait vagy érdekeit az ügy közvetlenül érinti. A tagállamokra bízva az esetleges csoportos perindítás engedélyezését. A költségek nem akadályozhatják a jogérvényesítést. A felülvizsgálatot végző szerv (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: bíróság) lehet adminisztratív tribunál, vagy rendes bíróság része is. Az ajánlás előírja és részletezi a nyilvános, kontradiktórius, fair eljárás követelményét is, amelynek része a hatósági iratok és információk előterjesztése. A bíróságnak hatáskörében kell hogy álljon az ügy ténybeli és jogi vizsgálata is. Kiemeli az ítéleti indokolás kötelezettségét. Lehetséges az egyfokú felülvizsgálati eljárás, ha az magasabb fokú bíróságnál indul. A bírói döntés kikényszeríthető kell hogy legyen. A bíróságnak jogában kell hogy álljon ideiglenes intézkedés tétele. Ki kell emelni az Egyezmény 6. és 13. Cikkéhez⁵² kapcsolódó *strasbourgi bírósági gyakorlatot*⁵³, amely a tisztességes eljáráshoz való jog keretében *az egyéni jogvédelmi funkciót hangsúlyozza*. Az eredetileg szűkebben megfogalmazott, a büntető és polgári eljárásokra vonatkozó hatáskörön túlmutat, hogy olyan ügyekben is eljár a Bíróság, amely Európában a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe tartozik. Nem a közjogi – magánjogi felosztásnak van tehát jelentősége, hanem annak, hogy van-e az érintett jogi helyzetének valamely polgári jogi jogosultsági magva. Többnyire ez a helyzet környezetvédelmi, piac-felügyeleti ügyekben, ahol gyakran a vállalkozói pozíciót befolyásoló döntések születnek. *A Bíróság mindenesetre gyors és hatékony jogvédelem biztosítását várja el a közigazgatási bíráskodástól, és ennek a követelménynek megfelelően kell az egyes eljárási intézményeket, struktúrákat is megalkotni.* (Például óvatosan kell bánni a tárgyaláson kívüli elbírálással, a kereset benyújtásának korlátozásával, a közigazgatási határozat azonnali végrehajthatóságával!)

4 Az Európai Alkotmány

Szakmailag újabb lökést adott az Európai Alkotmányról szóló Szerződés, amely a *közjogi alapok tisztázásával teremtett tiszta alapokat* a továbblépéshez. Ezen a tényen nem változtat az sem, hogy a Szerződés elfogadásának ügye kátyúba került, és egyelőre az sem látszik, hogy ki vagy mi tudná onnan kilendíteni.

Az Európai Alkotmány többhelyütt rendelkezik az igazságszolgáltatásról. Az I. rész IV. címének I. fejezetében, a 29. cikkben az Európai Unió Bíróságára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, és ennek körében fogalmazza meg azt a követelményt, hogy *a tagállamok*

⁵² „everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law...”

⁵³ Sramek c. Austria 1984, Procola c. Luxemburg 1995, Feldbrugge c. Netherland 1986, H. c. Belgium 1987, Ruiz-Mateos c. Spain 1993, Schuler-Zraggen c. Switzerland 1993, Bendenour c. France 1994.

teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Szükséges megemlíteni az alkotmányos szerződés 2. részébe foglalt alapjogi chartát, amelynek preambuluma kívánatosnak tartja, hogy az ahhoz fűzött magyarázatokat a tagállamok bíróságai kellően figyelembe vegyék. Az egyes alapjogoknál is utal a bíróságok kiemelt szerepére, az igazságszolgáltatás címet viselő VI. cím a 107. cikkben kinyilvánítja, hogy *mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja.* Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközzel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van. Figyelemreméltó, hogy a charta értelmezésére és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezések /VII. cím/ a szubszidiaritás elvét hangsúlyozva, a jogok és elvek hatályát csak az Unióra ruházott hatáskörök gyakorlása során kibocsátott jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése körére korlátozza /112. Cikk 5. bekezdése/.

A záró okmány alapjogi chartához fűzött magyarázata a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot az Európai Jogok Egyezménye 13. és 6. Cikke 1. bekezdéséhez kapcsolja. Ugyanakkor rámutat arra, hogy az uniós jogban a védelem szélesebb körű, mert bíróság előtti hatékony jogorvoslatot biztosít, amelyet az Európai Bíróság több ítéletében elismert. Így a Johnston ügyben, a Heylens ügyben, illetve a Borelli ügyben.⁵⁴ *A magyarázat kiemeli, hogy a bírósághoz fordulás joga nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal, és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra, ami annak a következménye, hogy az Unió jogállamiságon alapuló közösség. /Les Verts kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet⁵⁵/. Az Alkotmány ugyancsak követelményként fogalmazza meg a tagállamok felé a költségmentességi szabályozást, amennyiben az ilyen segítségnyújtás hiánya lehetetlenné tenné a hatékony jogorvoslat biztosítását. E tekintetben az Airey ítéletre⁵⁶ utal.*

⁵⁴ 222/84. sz. Johnston ügy 1986.1651.old.; 222/86. sz. Heylens ügy, 1987.4097. old.; C-97/91.sz. Borelli ügy, 1992. I-6313.oldal

⁵⁵ 294/83.sz. Les Verts ügy,1988.1339. oldal

⁵⁶ 1979. október 9-i EJEE ítélet, Airy, A sorozat,32. kötet,11.

5 Bíróságok öntevékeny szerveződése

a) Az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete

A bíróságok „öntudatra” ébredése 1963-re vezethető vissza, amikor egy belga államtanácsi tag felvette a szakmai kapcsolatot egy itáliai kollégájával, amelynek eredményeként egy évvel később szimpóziumot szerveztek a jogalkotásban játszott szerepről és a közigazgatási bírósági hatásköréről, valamint az „érdek” fogalmának jelentőségéről a joggyakorlatban. 1968-ban a kétoldalú kapcsolat kibővült a Közösségek tagjaira, majd kétévente tartott tanácskozások sora következett az EK újabb tagjaival kibővülve, amelyek *megtárgyalták a közigazgatási bíráskodás csaknem minden lényeges kérdését*.⁵⁷ 1998-ban megalakult az Európai

⁵⁷ 1st colloquium in Rome from 4th to 6th March 1968: "The consultative function of the Councils of State""The drawing up process of administrative acts"

2nd colloquium in Paris from 8th to 9th October 1970: "The review of the legality of administrative decisions taken with regard to firms in order to promote and regulate the economic development".

3rd colloquium in Brussels from 19th to 21st October 1972:"The evidence in the procedure before administrative courts""The sanctions in administrative proceedings".

4th colloquium in Berlin from 16th to 20th October 1974:"The power of the judge to suspend the execution of the administrative decision referred to him and the means at his disposal to compel the administration to carry out the jurisdictional decisions in administrative proceedings".

5th colloquium in The Hague from 27th to 31st October 1976:"Discretionary power and the advisability of administrative decisions; the extent and limitations of judicial control".

6th colloquium in Luxembourg from 27th to 29th April 1978:"The scope and results of the annulment of an administrative act by the judge. A particular question arises: how can the new act be drawn up when the rule of law or the actual situation has changed?".

7th colloquium in London from 28th to 31st May 1980:"The power of the Courts - both superior and inferior Courts and of bodies exercising quasi-judicial functions - to award damages in administrative actions".

8th colloquium in Copenhagen from 12th to 15th May 1982:"The concept of interest in administrative litigation (personal interest, collective interest, actio popularis) especially in environmental matters".

9th colloquium in Dublin from 16th to 19th May 1984:"The right to be heard before administrative tribunals and judges".

10th colloquium in Athens from 14th to 17th May 1986:"The judicial review of the validity of secondary legislation by the administrative judge".

11th colloquium in Lisbon from 17th to 19th May 1988:"The execution of the individual administrative decisions and the intervention of the courts in the execution of the decisions".

12th colloquium in Madrid from 6th to 9th June 1990:"The supreme administrative courts and the regulation of the quantity and duration of the procedures".

13th colloquium in Rome from 14th to 16th May 1992:"The regulation of the public administration - a few convergences in the E.E.C. as a result of the first achievements of the colloquium".

14th colloquium in Paris from 16th to 18th May 1994:"The study of two concrete cases concerning the situation of foreigners who have been refused residence permits or refugee status".

15th colloquium in Brussels from 22nd to 24th April 1996:"The transposition of directives of the European Union into national legislation".

16th colloquium in Stockholm from 14th to 17th June 1998:"The legal review of administrative decisions : the respective role of administrative and civil or penal courts and their relationship".

17th colloquium in Vienna from 8th to 10th May 2000:"The impact of Article 6 (1) of the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on the procedures of the Supreme Administrative Court and State Councils".

18th colloquium in Helsinki from 20th to 21st May 2002:"Preliminary reference to the Court of Justice of the European Communities".

Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete, amelynek az EU-ba való belépését követően a Magyar Legfelsőbb Bíróság is felvételt nyert. Jelenleg megfigyelői státuszban vesz részt a közös munkában Törökország, Horvátország, Bulgária és Románia. Jelzésértékű, hogy az egyesület elnöke a legutóbbi választáson a Lengyel Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság Elnöke lett. Az Egyesület 2002 óta időszaki kiadványt jelentet meg, amely elektronikus úton is elérhető. *A tagállamok közigazgatási bíróinak zártkörű internetes fóruma lehetőséget ad a közvetlen szakmai konzultációkra.* Nagyban segíti a bírói munkát, hogy kétnyelvű (angol-francia) adatbázisban gyűlnek a közösségi jogi tárgyú nemzeti bírói döntések, amelyeket a „Jurifast” rendszerben bárki elolvashat. *Azonnal kitapinthatóvá válik, hogy mely jogterületen milyen jogértelmezési gondok merülnek fel a közösségi jog területén!* Másfél év alatt közel 300 olyan döntés született a régi és új tagállamokban, amelyet európai szinten olvasásra érdemesnek minősítettek a nemzeti közigazgatási bírák!⁵⁸ A 2005. évi szeminárium azt a célt

19th colloquium in the Hague from 14th to 15th June 2004: "The quality of European legislation and its implementation and application in the national legal order".

20th colloquium in Leipzig from 29th to 30th May 2006: "National road planning and European environmental legislation - A case study -".

Seminar of Councils of State in The Hague on 16 February 2004: "Organisation of the advisory function of Councils of State".

Seminar for the new members in Trier from 22nd to 23th March 2004: "The preliminary reference procedure".

Seminar of research and documentation departments in Trier from 28th to 29th October 2004: "The Association's information network".

Seminar in Brussels from 20th to 21st June 2005: "Judicial procedures on disputes involving foreign nationals and refugees".

Seminar in Trier on 12 december 2005: "Administrative Justice in Europe"

⁵⁸ Vasúti Szállítási hálózathoz való hozzáférés, hulladékok, cukor kvóta, tartózkodáshoz való jog, nők és férfiak egyenlő bérhez való joga, adatvédelem, horizontális versenyjogi megállapodás, vámtarifa-besorolás, építési szabályzat, közigazgatási szerződések, eredet-megjelölés – csak a legutóbbi döntések tárgyát idézem.

A döntéseket rövid tartalmi összefoglaló ismerteti pl. a következőképpen: „Austria - Verwaltungsgerichtshof - 27/04/2006 Decision No 2005/07/0027 - EU 2006/0001-1 Environmental protection - waste - national tax provision - possible discrimination against products from other Member States through internal taxation - register of suspect or contaminated land: In an administrative decision, the Federal Minister of Agriculture and Forestry decided that the waste in question, having been imported from Italy and disposed of at a landfill in Austria, was liable to tax on old burdens and that the national provision allowing tax exemption for some types of waste could not be applied in this instance. The appellants claimed that the national tax provision ran counter to Articles 10,12, 23, 25, 49 and 90 EC since it only allowed tax exemption for waste from Austria.

The Verwaltungsgerichtshof, whilst it found that said national provision was probably not contrary to Community law, held that this decision raised questions of Community law relating to Article 234 EC and that in this instance the case law of the Court of Justice of the European Communities did not provide sufficiently clear answers. Accordingly it decided to stay proceedings and submit the following question to the Court of Justice of the European Communities: Are Articles 10,12, 23, 25, 49 and 90 EC infringed by a national tax provision ("Altlastenbeitrag" - "tax on old burdens") which levies a tax on waste-disposal in a landfill but which exempts from this tax the disposal of waste which can be proved to have resulted from work to make safe or clean up contaminated land (suspect land or old burdens), provided that the land (suspect land or old burden) is recorded in legal administrative registers (register of suspect land or atlas of old burdens), registers in which only land situated within the country can be recorded, so that exemption from the tax is only possible for the disposal of waste from suspect land or old burdens located within the country?"

tűzte ki maga elé, hogy *áttekintse az európai közigazgatási bírói rendszerek sajátosságait*. A honlapon olvasható ország-jelentésekből hihetetlen sokszínűség rajzolódik ki. (A jelentéseket a dolgozat a későbbiekben elemzi.)

b) A Környezetvédelmi Bírák Európai Fóruma

Ha a <http://www.eufje.org> elektronikus címre kattintva, a *Környezetvédelmi Bírák Európai Fórumának elektronikus lapját találjuk*. A szervezet közös francia, olasz, belga és angol kezdeményezésre alakult 2004. február 28-án, Párizsban. Az egyesület célja a nemzeti és közösségi, valamint nemzetközi környezetvédelmi jog alkalmazásának elősegítése, a bírák környezetvédelmi tárgyú ismereteinek bővítése, e tárgyú továbbképzés és tapasztalatcsere.

Első közgyűlését a Luxemburgi Európai Bíróságon tartotta 2004 áprilisában, majd Hágában, Londonban, Rómában, és ebben az évben Helsinkiben tanácskozott, a környezetvédelem aktuális kérdéseiről. A felsorolt konferenciákon *szóba került az Aarhusi Egyezmény, az európai hulladékjog, a környezeti felelősség, illetve a „Natura 2000”, természetvédelmi területek kijelölésével kapcsolatos kérdések*. A fórum honlapján megtalálható mind a Hágában, 2004-ben, mind a Londonban, 2005-ben, mind a Helsinkiben, 2006-ban tartott konferencia teljes anyaga, beleértve az egyes ország-jelentéseket is. A Hágai Konferencia a tagállamok környezetvédelmi jogi rendszerét térképezte fel, az alkotmányos alapoktól kezdve a bírói képzés és továbbképzés rendszeréig. A konferencia összegzéséből az is kitűnik, hogy *milyen szervezeti rendszerben intézik a bíróságok a környezetvédelmi ügyeket, vannak-e környezetvédelmi külön bíróságok*. Érdemes kitérni arra, hogy Svédországban, 1999-ben külön környezetvédelmi bírósági rendszer épült ki, amely öt körzeti környezetvédelmi, és egy fellebbviteli környezetvédelmi bíróságból áll. Hasonló útra lépett Ausztria, amely Bécsben egy 10 bíróból és 32 szakértőből álló, független környezeti tanácsot hozott létre. A tanácskozás külön foglalkozott a civil szervezetek perindítási jogosultságával, megállapítva, hogy környezetvédelmi ügyekben a civil szervezetek széles perbeli jogosítványokkal rendelkeznek. A 2005-ös londoni tanácskozás témája az európai hulladékjog elmélete és gyakorlata volt. A tanácskozáson országonként vizsgálták és elemezték a hulladék definícióját, illetve az Európai Bíróság esetjogának a nemzeti joggyakorlatra való hatását.

A legutóbbi – 2006. szeptemberi – helsinki tanácskozás tárgya a „Natura 2000” természetvédelmi övezetek kijelölése, és az ezzel kapcsolatos jogi problémák voltak. Köztudomású, hogy az Európai Unió 10 új tagállama kijelölte, és jóváhagyásra az Európai Bizottsághoz felterjesztette a tervezett „Natura 2000” övezeteket. Ezek a védett területek

Magyarország területének 20,6 %-ára terjednek ki, az egyes övezetekre a Nemzeti Park Igazgatóságok tettek javaslatot. A vadon élő madarak védelméről szóló 79/409. EEC tanácsi irányelv alapján 55 különleges madárvédelmi területet /Special Protection Areas – SPA/, míg a vadon élő állat- és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EEC tanácsi irányelv alapján 467 különleges természet-megőrzési terület /Special Areas of Conservation – SAC/ került kijelölésre. A „Natura 2000” hálózat Magyarországon helyrajzi szám szerint 400-500.000 földterületet érint; sok esetben azonban egy-egy földterületnek csak kis részét fedi le az uniós természetvédelmi rendszer. Az európai jelentőségű védett területek rendszerének kialakítása vonatkozásában az Európai Bíróság több ítéletében is megnyilvánult. A Leibucht-ügyben a bíróság azt mondta ki, hogy a tagállamnak nincs mérlegelési jogköre a már kijelölt különleges madárvédelmi területek státuszának megváltoztatásában, vagy mértéke csökkentésében. A Dragagagi-ügyben az a kérdés merült fel, hogy kell, illetve lehet-e különbséget tenni az Európai Bizottság számára javasolt, és az általa már elfogadott közösségi jelentőségű védett területi lista között. A Vaddenzée-eset során a kagylóhalászatra adott engedéllyel összefüggésben került értelmezésre a terv és projekt fogalma. A „Natura 2000” területek vonatkozásában néhány hazai jogszabályra is fel kell hívni a figyelmet. Ilyen a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 41/A. §-a, amely szerint a „Natura 2000” területeket a Kormány rendeletben jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. A törvény azt is előírja, hogy a kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről a 275/2004. /X. 8./ számú Kormányrendelet rendelkezik. A Kormányrendelet 5. § /2/ bekezdése értelmében a „Natura 2000” területekkel érintett földrészekről a környezetvédelmi és vízügyi miniszter közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben, amely a Magyar Közlöny 2005/80. számában KVM közlemény formájában meg is történt. Jellemző módon a Magyar Közlöny 2005. évi 80. száma a környezetvédelmi és vízügyi miniszter közleményéből csak annyit tartalmaz, hogy a „Natura 2000” területekkel érintett földrészeket jegyzékét a melléklet tartalmazza, amelyet a Magyar Közlöny 2005. évi 80. számának II. kötete foglal magában, és amelyet az előfizetők csak kérésre kapnak meg. A közlemény szerint 90 napon belül van mód az illetékes Nemzeti Park Igazgatóságánál észrevétel benyújtására, arra vonatkozóan, hogy a földrészleten nem, vagy csak részben állnak fenn a "Natura 2000"-területté nyilvánítás feltételei. Érdemes megemlíteni, hogy a Környezetvédelmi Minisztériumba mintegy 620 panasz érkezett a Nemzeti Park Igazgatóságok területkijelölésre vonatkozó javaslata ellen, amelyből a minisztérium 20 kérelemnek adott helyt. *A területek kijelölésével kapcsolatos bírósági eljárásról nincs*

személyes tudomásom, összehasonlításként érdemes megemlíteni a finn példát, ahol kb. 7000 e tárgyú közigazgatási per indult, el kell azonban ismerni, hogy más országokban is elenyésző maradt a perek száma. (Skóciában pl. 3 ilyen ügy jutott el a fellebbviteli szakba.) A 275/2004. /X. 8./ Kormányrendelet 5. § /4/ bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan azonban az Alkotmánybírósághoz indítványt terjesztettek elő, amelyet a későbbiekben visszavontak; ezért az Alkotmánybíróság 1084/B/2005. számú végzésében az alkotmánybírósági eljárást megszüntette. Meg kell említeni, hogy a „Natura 2000” területen elrendelt korlátozás esetére kártalanítás jár, a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról jelenleg a 276/2004. /X. 8./ számú Kormányrendelet tartalmaz előírásokat. Az Európai Fórum tanácskozásán szóba került a vadon élő állat- és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EEC tanácsi irányelv 6. cikkének alkalmazása, amely a tagállamok számára előírja a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedések megállapítását; a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhely-típusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozását, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, és minden olyan terv vagy program hatásait vizsgálni rendeli, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez; de akár önmagában, akár más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. Csak olyan tervet vagy programot lehet jóváhagyni, amely nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét. Valamely elsődlegesen fontos társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel alternatív megoldás hiányában lehet végrehajtani olyan tervet vagy programot, amely a természeti területre kedvezőtlen hatást gyakorol; ilyen esetben azonban minden szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tenni a „Natura 2000” általános egységességének megóvása érdekében. Ha az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhely-típust foglal magában, és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal, vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá - a bizottság véleménye szerint - a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni. A 6. cikk fenti szabályai - a helsinki tanácskozáson kifejtett vélemények szerint - jelentősen befolyásolhatják a „Natura 2000” területeket érintő engedélyezési eljárásokat.

Az említett „hatások” olyan erős késztetést eredményeztek a tagállamokban, amely 1990-től jelentős kodifikációs mozgalmat⁵⁹ indított el szerte Európában, mind a közigazgatási eljárás, mind a bírósági felülvizsgálat körében, amelyhez persze Közép-Európa rendszerváltó mozgalmi is hozzájárultak. Melyek a szabályozási hullám fő jellemzői?

- Lefektetik a jogállami elveket, folyamatosan bővülnek a polgárok információs jogai
- Megjelenik a polgárok részvétele az eljárásokban
- Visszaszorulnak a jogorvoslati korlátok, szubjektivizálódik a jogorvoslat
- Jogorvoslat a hallgatással szemben
- Ideiglenes jogvédelem kiépülése
- Kialakulnak a közigazgatás kooperációs cselekvési formái⁶⁰
- Gazdasági szempontok jelennek meg a közigazgatási eljárásban, egyszerűsítés, gyorsítás

A közigazgatási jogtudományban bevett fogalomként kezdik kezelni az „európai közigazgatási jog” kifejezést.⁶¹ *A közös közigazgatási jog elvévé válik a közigazgatás szabad döntéshozatali autonómiája, az egyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság, a szerzett jogok védelme és a jogbiztonság, a tisztességes eljárás elve. A jogfejlődés, amelyet az Európai Bíróság általános alapelvek kidolgozásával generált, lassacskán pozitív jogi formát ölt a közösségi másodlagos jogalkotásban.⁶² A merev strukturális elkülönülést a kooperáció igénye váltja fel.*

7 A közigazgatási bíráskodás főbb modelljeinek konvergenciája

A közigazgatási határozatok, végzések, és intézkedések (a továbbiakban: közigazgatási határozatok) felülvizsgálatát a bíróságtól, vagy a bíróság kritériumainak megfelelő független közigazgatási szervektől (un. tribunáloktól) lehet kérni. A bírósági felülvizsgálat során (közigazgatási perben, illetve nemperes eljárásban) a jogerős határozatot hozó közigazgatási szerv szükségszerű alperesként (kérelmezettként) jelenik meg, a jogvita tárgya pedig, az eljárás, a határozat törvényessége.

⁵⁹ Hollandia 1994, Portugália 1996, Spanyolország 1998.

⁶⁰ Spanyolországban a 2/2000. törvény több mint 200 §-ban szabályozza a közigazgatási szerződéseket.

⁶¹ Jürgen Schwartze már 1992-ben ezt a címet adja nagyszabású monográfiájának: *European Administrative Law!*

⁶² Pl.: 1/2003 EC. Rendelet, amely eddig csak az előzetes döntéshozatali eljárásban tapasztalt együttműködési formát kíván meghonosítani a versenyjog területén a tagállami bíróságok és az Európai Bizottság között.

*A közigazgatás bírósági ellenőrzésének rendszere a XIX. században alakult ki.*⁶³ Az angolszász rendszerben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a rendes bíróságok végzik, míg Franciaországban az Államtanács egyik tagozata intézte a jogvitás ügyeket. A német modellben először önálló közigazgatási bíróságok alakultak ki, és csak a későbbiekben jött létre Szövetségi szintű közigazgatási felsőbíróság. *A közigazgatási bírászkodás európaizálódását jelzi az, hogy Európai Bíróság előzetes döntéshozatali ügyeinek tekintélyes része közigazgatási ügy, amelyeknek egységes megítélése közös érdek.* Ezt szolgálja az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete által működtetett, az európai közigazgatási jogot érintő eseti döntéseket tartalmazó website. (www.juradmin.eu)⁶⁴ Az online elérhető esetjogi gyűjtemény színvonala és volumene alapján *joggal nevezhetjük a tagállami közigazgatási bíróságokat „európai bíróságoknak”, hiszen a közösségi jog – amely főként közigazgatási jellegű – tagállami alkalmazását jórészt a nemzeti közigazgatás mellett ezek a bíróságok végzik.*

III. A közigazgatási bírászkodás európai mintái⁶⁵

1. Franciaország

Franciaországban immáron több mint kétszáz éve két – párhuzamos és egymástól elkülönült - bírósági rendszer működik, egyrészt a rendes bíróságok (jurisdiction ordinaire), másrészt a közigazgatási bíróságok (jurisdiction administrative). A középkorban a curia regis - amely a királyhoz közelálló fontos személyiségekből állt – segítette a királyt a kormányzásban és az igazságszolgáltatás gyakorlásában. A curia regis a XIII. és XIV. században különböző

⁶³ A közigazgatási bírászkodás fejlődéséről lásd: Dr. Martonyi János: A közigazgatási bírászkodás legújabbkori fejlődése. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Bp. 1932., Dr. Kilényi Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. Állam és Igazgatás, 1968. évi 3. és 4. száma, ifj. Dr. Trócsányi László: A közigazgatási bírászkodás Franciaországban. Állam és Igazgatás, 1988. évi 8. száma, Dr. Uttó György: Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. Magyar Közigazgatás, 1993. évi 9. száma, ifj. Dr. Trócsányi László: Milyen közigazgatási bírászkodást? Budapest, 1992.

⁶⁴ Az adatbázis korábban a Belga Államtanács honlapján volt elérhető, tartalma kétnyelvű (angol, francia).

testületekre tagozódott: a Parlementre, melynek feladata volt részben az igazságszolgáltatás gyakorlása, a Számvevőszékre, mely számviteli feladatokat látott el és legfőképpen a király Tanácsára. Ez utóbbi volt az, ahol a király tanácsuléseit tartotta, de igazságszolgáltatási funkciót is ellátott. Ezt nevezték később a fenntartott igazságszolgáltatásnak, míg a Parlament a delegált igazságszolgáltatást gyakorolta. Az Ancien Régime alatt a király Tanácsa a tárgyalt ügyek és a tagok neve alapján megkülönböztetett szekciókban ülésezett. *Az „Államtanács” kifejezés III. Henrik idején, 1578-ban jelent meg, és a királyság belső kormányzásával megbízott tanácsot jelentette, valamint a közigazgatási bíraskodást. Később más formációk is e nevet viselték és csak XIV. Lajos alatt rendezték világosan a szervezet kereteit. Ettől kezdve lehet az akkori Államtanáccsal azonosítani a mai Államtanács elődjét.*⁶⁶

A közigazgatási bíraskodás közelebbi előzményei 1790-re nyúlnak vissza⁶⁷ a szervezet kialakítása azonban *Napóleon* nevéhez fűződik, aki a forradalmi törvényhozás által felállított *Conseil d'État* hatáskörébe adta a törvények és kormányrendeletek előkészítésének feladatát és a közigazgatási jogviták eldöntését.⁶⁸ *Egyidejűleg alsó fokú szervet is megbíztak közigazgatási bíraskodással, nevezetesen „conseils de préfecture” (prefektúrai tanácsokat) állítottak fel minden megyében.*⁶⁹

A panaszok kivizsgálása során az Államtanácsban megvizsgálták a kérelmeket és az államfő részére választervezeteket készítettek. A prefektusi tanácsok ugyanezt a szerepet töltötték be a prefektus mellett, sőt néhány meghatározott ügycsoportban ítélezési lehetőséget is kaptak. Az államfő szerepe, miután megbízott tanácsadóiban, egyszerű formasággá vált. Bár az Államtanács irattára teljesen megsemmisült az 1871-es Kommün alatt, nagy valószínűséggel

⁶⁵ Az alábbiakban – más monográfiáktól eltérően – nem részletezem az un. vegyes rendszereket mint a spanyol, belga, olasz közigazgatási bírói rendszert, mert a hasznosítható szervezeti, eljárási elemek a három alaptípus (francia, angol, német) keretében megfelelően bemutathatóak.

⁶⁶ Dr Széplaki-Nagy Gábor: *A közigazgatási bíraskodás eredete, az Államtanács (Conseil d'Etat) helye, szerepe a mai Franciaországban* /kézirat 2005.

⁶⁷ Az 1790. augusztus 16-24-i, és október 7-14-i törvények azt tükrözték, hogy a forradalom éveiben a konzervatív bíróságok rendkívül népszerűtlenek voltak. Ezért bízták a közigazgatás tevékenységének ellenőrzését a végrehajtó hatalom fejére, a királyra.

⁶⁸ Az 1799. december 12- i Alkotmány 52-53.§-ai , és az 1799. december 25-i konzuli rendelet már kétirányú feladatokat szabott. Egyrészt a törvények és kormányrendeletek előkészítését, másrészt a közigazgatási szervek és a bíróságok közötti hatásköri vita eldöntését, illetve a korábban a miniszterek által intézett jogviták elbírálását. Az Államtanács 1799. év december 25-én tartotta első ülését a Luxembourg palotában, bár nevét még az Ancien Régime alatt a király mellett működő Államtanácstól örökölte. A még mindig hatályos, a bírósági szervezetről szóló 1790. évi augusztus 16-24-i törvény 13. cikke szerint „A bírósági funkciók elkülönülnek, és mindig elkülönültek maradnak a közigazgatási funkcióktól. A bírák, hivatali visszaélés büntette nélkül semmiképpen sem zavarhatják meg a közigazgatási testület működését, sem nem idézhetik maguk elé a tisztviselőket funkcióik miatt.” A forradalmi törvényhozók gyanakvókat juttatták kifejezésre az Ancien Régime rendes bíróságaival szemben. Ha meg is tiltották a bíróságoknak a közigazgatási aktusok felülvizsgálatát, továbbra is szükség volt arra, hogy valamely jogszolgáltató szerv lépjen a helyükbe, és elkerülhető legyen, hogy a magánszemélyek a végrehajtó hatalomnak ki legyenek szolgáltatva. Az új jogszolgáltató szerv így magából a közigazgatásból született.

állítható, hogy az alapítástól az azt követő negyed évszázad alatt csak két, három eset fordult elő, amikor az államfő nem fogadta el az Államtanács véleményét.

A Conseil d'État eleinte öt, egymástól mereven el nem választott szekcióban működött, 1806-ban azonban az igazságügy miniszter vezetésével működő „commission du contentieux”-t különítették el a közjogi jogviták elbírálására. A Conseil d'État teljes ülésének hatásköre meghatározott jogvítás ügyekben megmaradt. Az 1806. június 11-i rendelettel az Államtanács tehát jogot kapott arra, hogy saját kebelén belül a vitás kérdések eldöntésére bizottságot állítson fel, amely már igazi jogszolgáltató szereppel rendelkezett. Az államtanács véleményeknek azonban még mindig nem volt bírósági határozati formájuk, a döntésekhez pedig mindig szükség volt az államfő aláírására, és csak ettől váltak hivatalossá. Ezt úgy értelmezték, hogy „az államfő fenntartotta magának az igazságszolgáltatást”, vagy az Államtanács csak „korlátozott igazságszolgáltatással” rendelkezett. Ez volt az úgynevezett „miniszter-bíró” elmélet.

1807-től a személyzet is részben már elkülönült a közigazgatástól, ugyanis a fiatalabb szakemberek számára különleges beosztásokat hoztak létre, amely az önálló szakembergárda kialakulását segítette elő.⁷⁰ *1831-től vált biztosítottá az ülések nyilvánossága és az ügyvédi szóbeli észrevételezés joga, illetve működött közre az Európai Bíróságnál is meghonosított commissaire du gouvernement, mint olyan személy, aki a közérdek védelmében hivatott elfogulatlan jogi álláspont kifejtésére.* A Conseil d'État növekvő tekintélye folytán hatásköre önállóvá vált, s már nem az államfőtől származtatták.⁷¹ Ez a független jogállást garantáló állapot⁷² adott alapot a bírósági hatáskör bírói kiterjesztésére a közigazgatás hatáskörének túllépése miatti panaszra.⁷³ A korábbi rendszer helyébe ún. átruházott igazságszolgáltatás lépett. Ekkor vált a közigazgatási bíró önállóvá, döntéseit, az államfő aláírása nélkül hozta. Ennek alapján az államfő „átruházza” a bíróságokra az igazságszolgáltatás jogát, akik ezzel úgy élhetnek, hogy saját választásuk szerinti döntéseket hoznak. *Az 1872. évi május 24-i törvény szentesítette ezt a gyakorlatot és egyúttal lehetővé tette, hogy az Államtanács egyedül hozza meg határozatait „A francia nép nevében”, - úgy mint a rendes bíróságok -, illetve megsemmisítse a közigazgatási szervek határozatait, vagy arra ítélhessen valamely közjogi személyt, hogy bizonyos összeget fizessen meg magánszemélynek.* Az Államtanács igazi

⁶⁹ Az 1800. február 17-i törvény szerint a prefektus segédszerveként ítélkező és véleményező funkciót is elláttak.

⁷⁰ Auditeur, illetve maitre de requetes, akiknek legkiválóbbjai később közigazgatási bíróvá válhattak.

⁷¹ Amint Martonyi János említi: „az államfői justice retenue-vel szemben justice deleguée-t gyakorol.” Ld.: Martonyi János: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata Kjk. 1960. 84. oldal

⁷² Az 1872. május 24-i törvény

⁷³ A recours pour excès de pouvoir azért hatalmas jelentőségű, mert a magánjogi joggal való visszaélés mintájára biztosít jogvédelmet a tételes közjogban nem szabályozott tényállásokra is a hatalommal való visszaélés esetén.

bíróságként hozta tehát létre szervezetét és intézményesítette eljárási szabályait, úgy, hogy a közigazgatás bírójává vált, de egyben a kormány jogi tanácsadója is maradt, tehát megtartotta a kettős hatáskörét: a tanácsadói és a bírósági. Az 1872. év fordulópont tekintetben is, hogy a véleményező és ítélkező részlegek véglegesen elkülönültek, s ez utóbbi vált hangsúlyosabbá. Ezzel párhuzamosan ment végbe a prefektúrai tanácsok alsófokú közigazgatási bírósággá válásának folyamata. 1865-ben bírói státuszú alelnöki tisztséget rendszeresítettek, aki átvette a prefektustól a tanácskozási elnöklését.

1926-tól a tanácsok összevonással elszakadtak a megyei keretektől, és közigazgatási feladataikat elhagyva kizárólag bírói funkcióikat őrizték meg.⁷⁴ A prefektúrai tanácsok hatáskörét taxatívén határozták meg, határozataikkal szemben fellebbezésnek volt helye. A Conseil d'État folyamatosan növekvő munkaterhe miatt 1930-tól újabb alosztályokat állítottak fel, létszámát jelentősen bővítették. Az Államtanácsnak az a kiváltsága is megvolt, hogy hosszú időn át „az általános jogszabályok alapján működő közigazgatási jogszolgáltató szervnek” tekintették. Egészen az 1953. évi szeptember 30-i rendelet megszületéséig a panaszosnak közvetlenül az Államtanácshoz kellett fordulnia, kivéve, ha valamely törvény más jogszolgáltató szerv hatáskörét állapította meg. Ebből következően számos olyan jogvitában, amely a közigazgatást érintette, a panaszosnak csak egyfokú igazságszolgáltatás állt rendelkezésére. *1954-től az általános hatáskört az alsó fokú közigazgatási bíróságokra helyezték. A Conseil d'Étathoz való fellebbezés lehetőségét korlátozták. Az Államtanács terheinek enyhítésére az 1987. december 31-i törvény.⁷⁵ létre hozott Párizs, Bordeaux, Lyon, Nancy és Nantes székhellyel öt közigazgatási fellebbviteli bíróságot (cour d'appel administrative), amelyekkel szemben az Államtanács mint legfelsőbb döntéshozó szerv, kasszációs fórumként működik. A fellebbviteli bíróságok 1989. január 1-én kezdték meg működésüket. A fővárosban működő - és egyben legnagyobb - Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság (50 bíró, 63 tisztviselő), a 2003. november 3-án tartotta első tárgyalásait a Párizs történelmi palota-negyedében nemrégiben felújított l'Hôtel de Beauvais-ban.⁷⁶ A fontosabb ügyekben a Conseil d'État másodfokú jogköre is megmaradt.*

Az Államtanács tanácsadói és ítélkező hatáskörének megfelelően két nagy szervezeti egységre oszlik, a közigazgatási szekcióra és a peres szekcióra. A közigazgatási szekció öt szakosított szekciót (belügyi-, pénzügyi-, munkaügyi-, tanulmányi- és szociális szekció) foglal magában, amelyeknek feladata a szakterületük szerint vélemény adása az illetékes

⁷⁴ Az 1926. szeptember 6-i törvény 22 alsófokú bíróságot szervezett.

⁷⁵ Az 1987. december 31-i törvény eredetileg 5 fellebbviteli bíróságot irányozott elő, amelyeknek a száma a szükségletekhez mérten később változhat.

minisztereknek és államtitkároknak rendeletek, rendelkezések tekintetében. Meg kell jegyezni, az Államtanács a kormány tanácsadója, nem pedig az egyes minisztereké. A teljes ülés a legfontosabb kérdésekről ad véleményt, különösen a törvénytervezetokről. A peres szekció a tulajdonképpeni bírósági szerv, amelyekben az ítékezés folyik, és tíz alszekcióra oszlik. A már korábban említett prefektusi tanácsok is az Államtanácséhoz hasonló fejlődésen menetek keresztül, bár e tanácsok a forradalom VIII. évétől kezdődően már bírósági hatáskört is kaptak, de az aktív közigazgatás alárendeltségében maradtak egészen 1926-ig. Ettől kezdődően illetékességük több megyére terjedt ki (megyék közötti prefektusi tanácsok) és bizonyos függetlenségre tettek szert az aktív közigazgatással szemben. Az 1934. évi első reform után szükségessé vált a további átalakítás, mivel az Államtanács évente mintegy 4500 ügyben hozott döntést, 6000 ügy érkezett hozzá, és 24510 ügy volt folyamatban előtte, így az ítélethozatalig nemritkán öt-hat év is eltelt. Az 1953. évi szeptember 30-i rendelet tette az általános szabályok alapján működő jogszolgáltató szervvé a prefektusi tanácsokat az olyan közigazgatási jellegű jogviták tekintetében, amelyek elbírálása nem tartozott más jogszolgáltató szerv kizárólagos hatáskörébe. Ez a rendelet adta a „közigazgatási bíróság” elnevezést is, egyben a közigazgatási viták többségében az elsőfokú jogszolgáltató szerve hatáskörét. Időközben több más jogszolgáltató szerveket is létrehoztak, így a gyarmati peres ügyek tanácsait, valamint a háborús károk bizottságait.⁷⁷

Az Államtanácsi típusú szervezet legfőbb előnyének azt tartják, hogy a közigazgatási jogot legjobban azok a bíróságok értelmezhetik, amelyek hagyományosan részt vettek kidolgozásukban, és amelyeknek mélyrehatóbb ismereteik vannak. A közigazgatási jog alkalmazása nem csupán a speciális szabályok ismeretét igényli, hanem a szervezet, az aktív közigazgatás módszereinek, működésének ismeretét is, ami nem követelhető meg a rendes bíróságok bíráitól.

A közigazgatási és a rendes bíróságok közötti hatásköri konfliktusokat az 1872. évi május 24-i törvénnyel létrehozott Hatásköri Bíróság dönti el. A Hatásköri Bíróság jogállását tekintve speciális helyzetű, a közigazgatási- és a rendes bíróságok fölött és azokon kívül áll, összetétele paritásos elven alapszik. Ülésein az igazságügy-miniszter elnököl, aki ténylegesen a többi tag által választott elnökhelyettesre hagyja az elnöklést, és csak szavazategyenlőség esetén avatkozik be a konfliktus feloldása érdekében. Az igazságügy-miniszter elnöklését az a tény indokolja, hogy egyszerre tekinthető volt közigazgatási bírónak (a miniszter-bíróság és a

⁷⁶ E bíróságon magyar származású bíró is dolgozik, Bela FARAGO a fellebbviteli bíróság elnökhelyettese.

⁷⁷ Dr Széplaki-Nagy Gábor: A közigazgatási bíráskodás eredete, az Államtanács (*Conseil d'Etat*) helye, szerepe a mai Franciaországban /kézirat 2005.

fenntartott igazságszolgáltatás idején), és a bírói kart alkotó bírák képviselőjének. További tagok még az Államtanács három tagja, akiket az Államtanács maga választ, és a Semmítőszéknek (*Cour de cassation*, a rendes bíróságok legmagasabb bírói fóruma) az ugyancsak maguk közül választott három tagja. Az első hat tag választ további két tagot és helyettest igazságszolgáltatási áganként. A Hatásköri Bíróság mellett működő ügyészség hasonlóan áll fel. Tagjait „kormány megbízottnak” (*commissaire du gouvernement*) nevezik, azonban elnevezésük ellenére függetlenek a kormánytól és a Bíróság eléterjesztett ügyekben előadói szerepük van.

A közigazgatási bírák utánpótlása, a rendes és közigazgatási bírósági szervezetenél is eltérő. A rendes bíróságok bíráit és ügyészeit a Bordeaux-ban működő École Nationale de la Magistrature-ben (Nemzeti Bíróképző Iskola) képzik, míg a közigazgatási bírák többsége az 1945-ben alapított, igen nagy hírű posztgraduális képzést nyújtó elit felső iskola, az École Nationale d'Administration-ból (Közigazgatási Nemzeti Iskola - E.N.A.), kisebb részük pedig az aktív közigazgatásból kerül ki. A közigazgatási bírák speciális jogállását az 1986. évi január 6-i törvény szabályozza. A napóleoni háborúk következtében több európai országban is meghonosodott a különálló közigazgatási bírósági rendszer. Így eszerint működik a közigazgatási bíráskodás többek között Belgiumban, Hollandiában, Olaszországban, Portugáliában. Luxemburgban az 1996. évi november 7-i törvény különválasztotta a közigazgatási bíráskodást az Államtanácstól, létrehozva az elsőfokú közigazgatási bíróságot és a fellebbviteli közigazgatási bíróságot, az Államtanács pedig kizárólag a véleményezési-tanácsadási funkcióit tartotta meg. Spanyolországban az Államtanácsnak ugyancsak véleményező-tanácsadó feladatai vannak, a közigazgatási bíráskodás - Magyarországhoz hasonlóan - a rendes bíróságok keretén belül működik, azonban a korábbi francia szisztémát még a spanyol gyarmati időszakban igen sok latin-amerikai országban átvették, így az amerikai kontinens közép- és déli részén még napjainkban is igen sok országban a francia rendszer alapján működik a közigazgatási bíráskodás. Ugyanez mondható el a volt francia gyarmatok - főképpen mai afrikai országok - esetében is.⁷⁸

2. Nagy-Britannia

⁷⁸ Dr Széplaki-Nagy Gábor: A közigazgatási bíráskodás eredete, az Államtanács (*Conseil d'Etat*) helye, szerepe a mai Franciaországban /kézirat 2005.

Az 1640-es angol polgári forradalom következtében *a királyi hatalommal szemben megerősödő parlament a jog uralmát csak úgy látta fenntarthatónak, ha minden típusú ügyben ugyanazok a bíróságok járnak el. Ily módon a közigazgatást eleve az egységes bírói hatalom alá rendelte.*⁷⁹ A XIX. század utolsó harmadától azonban egyre gyakoribbá vált, *hogy a common law alapján működő bíróságok mellett speciális szakismerettel bíró bizottságokra ruháztak jogorvoslati jogkört egyes közigazgatási ágazatokkal illetően.*⁸⁰ Az ún. „tribunálok” száma különösen a II. világháborút követően nőtt meg. Az újabb társadalombiztosítási, népjóléti, szállítási, kártalanítási ügyek tömege ilyen szakbizottságok előtt vált jogorvoslattal támadhatóvá.⁸¹ Az egyes szaktárcák elgondolásaihoz igazodó, fellebbezési jogorvoslatot nyújtó tribunalok hatásköre, összetétele, eljárása minden átfogó tervszerűséget nélkülözött. A brit kormány 1955-ben, miután néhány közigazgatás által okozott jogsérelem nagy sajtónyilvánosságot kapott, bizottságot küldött ki a helyzet tanulmányozására. A Frank Bizottság jelentése⁸² három lényeges intézkedést javasolt. 1. Állítsanak fel tanácsot a tribunálok felügyeletére, amely véleményezi az újabb tribunálok felállítását is. 2. A tribunálok elnökeit ne a miniszterek, hanem a lordkancellár nevezze ki. 3. A tribunálok eljárásában érvényesíteni kell a nyilvánosság (openness), tisztességes eljárás (fairness), és pártatlanság (impartiality) elvét. A jelentés alapján elfogadott törvény⁸³ a fentiekben túlmenően egyes tribunálok döntéseivel szemben a High Courtoz fellebbezési jogot engedett. A törvényi előírásokat 1971-ben kiegészítették, és alapelveként fogalmazták meg a rendes bírósághoz fordulás jogát. A bírói felülvizsgálat hatékonyságának súlyos akadályát képezte a common law kötött eljárási rendje, amely meghatározott bírói parancsok kibocsátását tette csak lehetővé,⁸⁴ amelyek közé nehezen volt beilleszthető a közigazgatási

⁷⁹ Ezt fejezi ki az a jogtudósi tétel is, hogy a közigazgatási szervnek sincs több hatásköre mint bármelyik magánszemélynek. /A.V.Dicey: An introduction to the Study of the Law of the Constitution Londres Macmillan 1967. 193. oldal. A common law magánjogi indíttatása a közigazgatási jog önállóságát a legutóbbi időkig is vitatta: „Administrative law, so the conventional wisdom has it, does not exist in England, or at least, there is no place for it under the English constitution” /Lord Neill of Bladen: Some necessary reforms, Law Society’s Guardian Gazette, Band 85 Nr.25, 47. oldal 1988.

⁸⁰ A tribunálok kialakulásának jelentős első lépéseit jelentették az 1873-as, 1921-es Vasúti Törvény, és az 1911. évi Biztosítási Törvény.

⁸¹ Jellemző, hogy a legtöbb tribunál a közlekedésügyi, földművelésügyi, közegészségügyi, közmunkaügyi, energiagazdálkodási, és a belügyminisztérium felügyelete alatt szerveződött. Például a Civil Service Arbitration Tribunal 1936-tól, Transport Tribunal 1947-től, Lands Tribunal 1944-től, National Health Service Tribunal és Industrial Injuries Commissioner 1946-tól, National Appeal Tribunal 1943-tól.

⁸² Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries, London 1957. A Frank Bizottság részben támaszkodhatott az 1932. évi Donoughmore Bizottság javaslatára, amely a közigazgatási szervek bíraskodási tevékenységét a Legfelsőbb Bíróság felügyelete alá tartozónak ítélte (Committee on Ministers’ Powers Report, London 1932.).

⁸³ Tribunals and Inquiries Bill 1957.

⁸⁴ Certiorari útján semmisíti meg a bíróság az érvénytelen közigazgatási döntést, mandamus útján szólítja fel a hatóságot valamely kötelezettsége teljesítésére, prohibition segítségével gátolja meg érvénytelen döntés meghozatalát. A declaration a fennálló jogi helyzetet rögzíti, míg az injunction valamely jogsértő magatartástól

eljárások bírósági felülvizsgálata.⁸⁵ 1977-ben szabályozták önálló eljárás megindítására szolgáló kérelemként az „application for judicial review”. Az 1981-es Supreme Court Act szerint a bíróság bármelyik eljárási formával orvosolhatja a panaszos jogsérelmét. (Hangsúlyozni kell, hogy a bíróság nem ténykérdéseket vizsgál, hanem jogkérdésben nyilvánít véleményt!) A rendszer egységesítése felé tett következő fontos lépés az 1992. évi Tribunals and Inquiries Act, amely jogkérdésre hivatkozással a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezés benyújtását teszi lehetővé. *2000-től a High Court of Justice Queen’s Bench Division elnevezésű része a Közigazgatási Bíróság elnevezést viseli, amely általános hatáskörű közigazgatási bíróság. Döntéseivel szemben a Court of Appeal elnevezési fellebbezési bírósághoz lehet fordulni. Végső soron pedig - jogkérdésben – a House of Lords (Legfelsőbb Bíróság) dönthet az ügyben.* Sajátos azonban, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárást „engedélyeztetni” kell.⁸⁶ 2001. évben ismételten megvizsgálták a tribunálok rendszerét.⁸⁷ *A Legatt jelentés a tribunálok számát 70-ben állapította meg. Javasolta a tribunálok kétfokozatúvá fejleszteni, és függetlenségük teljes biztosítása érdekében teljes egészében a lordkancellár alá rendelni. A legújabb reformelképzelések szerint az öt legnagyobb tribunált 2006-tól egy szervezetbe vonnák össze a lordkancellár vezető tanácsadójának irányítása alatt. 2009-ben minden központi kormányzati tribunált csatlakoztatnának.*⁸⁸ Napjainkban – a láthatóan felgyorsult ésszerűsítési törekvések dacára – a tribunálok struktúrája változatlanul a Department for Constitutional Affairs jellemzésével írható le a legegyszerűbben: „Administrative justice can be described as a system but it was not created as a system and no coherent design or design principle has ever been applied systematically to it. It’s a patchwork”,⁸⁹ ami különösen azért tűnik elfogadhatatlannak, mert a *közigazgatási ügyek nagyságrendekkel nagyobb része a tribunáloknál lezárul.*⁹⁰ Ezért is jellemzik a tribunálok „the minor judiciary” elnevezéssel. Az igazságszolgáltatási funkcióhoz viszont bírói függetlenség dukál, ami a tribunálok tagjai esetében a miniszteri kinevezés okán nem adott. Kontinentális szemlélettel – amely a hatalommegosztás elvét fő

való jövőbeli tartózkodásra utasít, vagy érvénytelen döntés visszavonását rendeli el. /Ld. Részletesebben Patyi A. Közigazgatási bíráskodásunk modelljei Budapest 2002., 82. oldal

⁸⁵ A bevett kifejezés szerint „judicial review of administrative action”.

⁸⁶ Korábban „leave for judicial review”, 2000-től „permission” szükséges, amelyet a bíróság engedélyezhet. Az engedélykérelem elutasítása ellen fellebbezni lehet. Az engedélyeztetési eljárás eltörlését tervezi azonban az Alkotmányügyi Minisztérium (Department for Constitutional Affairs): Statutory Appeals and Statutory Review – Proposals for Rationalising Procedures, Consultation Paper 2004.

⁸⁷ Sir Andrew Legatt: Tribunals for Users – One System, One Service. Report of the Review of Tribunals 2001.

⁸⁸ Department for Constitutional Affairs: Background – The Tribunals Service 2004., Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals 2004.

⁸⁹ Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals White Papers 2004.

szervező elvként tartja számon - problémásnak tűnhet a lordkancellár összetett feladatköre is. Egyidejűleg ugyanis miniszter, a Felső Ház ülésain elnököl, és bírósági elnök, az igazságszolgáltatás feje. A bírósági felülvizsgálatot az arra okot adó eseménytől számított 3 hónapon belül kell kérni. A bírósági felülvizsgálatot általában meg kell hogy előzze a fellebbezési jog kimerítése. A mai napig tartja magát a joggyakorlat ahhoz az elvhez, hogy a judicial review kivételes eljárás (exclusive procedure), csak akkor vehető igénybe, ha nincs mód magánjogi alapon a jogvédelemre. Így van ez akkor is, ha az ügy vegyesen köz- és magánjogi jellegű egyaránt.⁹¹ A magánjogi igény alapja is lehet az alperes érvénytelen közjogi cselekménye (ultra vires action) is.⁹² A közjogi hatalom gyakorlása (exercising public duties) előfeltétele a judicial review alkalmazásának.⁹³ A közvetlen érintettség legitimációs feltétel. A kérelmező törvénysértésre, okszerűtlenségre és eljárási hibára⁹⁴ hivatkozhat.

3. Németország

A középkorban a feudális tartományi hatalom még a felvilágosult abszolutizmus időszakában is összefonódott a bíráskodással (Administrativjustiz, Kameraljustiz), *a független bíráskodás iránti követelések csak 1949-ben eredményezték annak kimondását, hogy a jogsértésekről bíróságok döntenek*⁹⁵ A XIX. század közepéig a német államokban is a bíráskodás egységét valló felfogás uralkodott,⁹⁶ *a század második felétől azonban megindult az önálló közigazgatási bíróságok felállítása, kezdetben fellebbezési bírósági szinten, majd egyre több tartományban felsőbíróságként.* 1863-ban Badenben, 1872-ben Poroszországban, 1875-ben Hessen-Darmstadtban, 1876-ban Württembergben, 1879-ben Bayernben állították fel az önálló

⁹⁰ Évi 4-5000 judicial review áll szemben többszáz ezer tribunál által intézett ügygel. /Judicial Statistics Annual Report és a Council on Tribunals éves jelentése 2002.

⁹¹ Roy versus Kensington and Chelsea and Westminster FPC 1992.

⁹² Wandsworth LBC versus Winder 1985.

⁹³ R versus Panel on Takeovers and Mergers ex parte Datafin 1987. Azóta is „Datafin” elvként alkalmazzák annak eldöntésekor, hogy valamely szervvel szemben kérhető-e bírósági felülvizsgálat. Jelentős kivételek egyes szakmai szabályozó testületek pl. a sport vagy az oktatás területén (ugyanakkor az állami iskolák döntései felülvizsgálhatóak).

⁹⁴ Illegality, irrationality, procedural impropriety. Feltétlenül meg kell említeni a Wednesbury tesztet, amely a kivételes okszerűtlenség meghatározásában nyújt segítséget. Az Associated Provincial Picture Houses versus Wednesbury Corporation 1948. ügyben a perbe vont helyi önkormányzat a filmszínházi koncesszióhoz azt a feltételt fűzte, hogy az üzemeltető vasárnaponként 15 év alatti gyermekeket nem engedhet be az előadásokra.

⁹⁵ „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.” § 182 Paulskirchenverfassung 1949 – a szóhasználat megtévesztő, de a fenti szabály nem a közigazgatási bíráskodásról tesz említést, hanem a közigazgatáson belüli jogszolgáltatással állítja szembe a bírói igazságszolgáltatást.

⁹⁶ Az 1849. évi frankfurti alkotmánytervezetben is ez a felfogás mutatkozott meg.

közigazgatási felsőbb bíróságot (Verwaltungsgerichtshof).⁹⁷ A Szövetségi Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságot viszonylag későn, és ellentmondásos körülmények között 1941-ben hozták létre. A II. világháború után kétfokozatú tartományi, és egy szövetségi közigazgatási felsőbb bírósági rendszert szerveztek.⁹⁸ Ezt követően egymást követően *társadalombiztosítási és pénzügyi szakbíróságokat*⁹⁹ állítottak fel oly módon, hogy szövetségi szinten legfelsőbb bíróságokat is létre hoztak.¹⁰⁰ 1959-ben több éves előkészítő munka után fogadták el a közigazgatási bírósági rendtartást (Verwaltungsgerichtsordnung). Részben eltérő szabályok vonatkoznak a társadalombiztosítási és pénzügyi bírósági eljárásra, amelyet 1953-ban illetve 1965-ben fogadtak el. *Az utóbbi évtizedekben a közigazgatási bíróságok ügyterhének 40-60%-ra növekedett a menekültügyek száma, és aránytalanul megemelkedett a társadalombiztosítási bíróságok leterheltsége.*¹⁰¹ *A nehézségek 1997-ben az egyesbírói elintézés kiterjesztéséhez vezettek azokban az ügyekben, amelyek nem alapvető jelentőségűek, és ténybeli vagy jogi megítélésük nem különösebben nehéz.*¹⁰² *Ezen túlmenően engedélyezéshez kötötték a fellebbezést.* Az engedély megadásának feltétele, hogy komoly kétely fogalmazódjon meg az első fokú ítélet helyességét illetően, vagy különleges ténybeli illetve jogi nehézség mutakozzon, vagy az ügy alapvető jelentőségű legyen, vagy eltértek a felsőbb bírósági gyakorlattól, vagy eljárási hiba történt. Jelenleg az elektronikus ügyintézés, az elhúzódo eljárással szembeni eljárási jogsegély van napirenden. *Folyamatosan vizsgálják a közigazgatási bírósági és társadalombiztosítási bírósági rendszer összevonásának lehetőségét is, az ügyteher ésszerűbb elosztása érdekében.* A közigazgatási bírósági eljárás szabályi közül ki kell emelni azt a hangsúlyozott elvet, miszerint *a közigazgatási bíró nincs kötve a felek bizonyítási indítványaihoz, hanem hivatalból köteles a közigazgatási döntés ténybeli alapjait tisztázni* (Amtsermittlungsgrundsatz). A német közigazgatási bíróságok az érintettek szubjektív jogvédelmét kívánják biztosítani a közigazgatási döntések széleskörű anyagi és eljárásjogi vizsgálata alapján. Ennek során – bár a közigazgatás döntési szabadságát (Spielraum) is elismerik – nem fogadják el a mérlegelés határainak túllépését (Ermessensüberschreitung), a felhatalmazás céljával ellentétes, okszerűtlen mérlegelést (Ermessensfehlgebrauch, sachfremde Erwägungen), az alapjogok, az arányosság elvének

⁹⁷ Az 1919-es weimari alkotmány kötelezte a tartományokat közigazgatási szakbíróságok szervezésére.

⁹⁸ A Bundesverwaltungsgericht felállításáról az 1952. szeptember 23-i törvény rendelkezett.

⁹⁹ A pénzügyi bíróságokat kétszintű rendszerbe szervezték.

¹⁰⁰ Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessocialgericht.

¹⁰¹ 2001-es adatok szerint 1228 társadalombiztosítási bíróra 341 421 folyamatban lévő eljárás hárult, míg 2361 közigazgatási bírónak 239 376 ügye maradt folyamatban. A 641 pénzügyi bíró 91959 hátralékos ügygel dolgozott. Ha ehhez hozzávesszük, hogy az egyesbírói eljárás a kivételes, komoly elmaradást láthatunk.

¹⁰² „bei Sachen ohne besondere Schwierigkeiten in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht und ohne grundsätzliche Bedeutung.” VwGO 6. novella 1997.

sérelmét (Verhältnismässigkeit). Precíz kidolgozást nyert az ún. határozatlan jogfogalmak (unbestimmte Rechtsbegriffe) esetköre. A közigazgatási bírák – az egyes keresetfajtákhoz illeszkedően – dönthetnek a közigazgatási aktus hatályon kívül helyezéséről (Anfechtungsklage), valamely hatóság kötelezéséről aktus kibocsátására (Verpflichtungsklage), a hatóság olyan intézkedésre kötelezéséről, amely nem minősül aktusnak (allgemeine Leistungsklage), ilyen intézkedés megtiltásáról (Unterlassungsklage), valamely jogviszony fenn- vagy fenn nem állásáról (Feststellungsklage), valamely törvénynél alacsonyabb jogi előírás érvénytelenségének megállapításáról (Normenkontrollklage).

Érdemes már most utalni arra, hogy *a magyar jogirodalomból szinte teljességgel hiányzik a közigazgatási perbeli keresetek fenti tagolása és elemzése annak ellenére, hogy tartalmilag szinte teljes egészében lefedi azt. Jogirodalmi feldolgozás hiányában légüres térben mozognak azok a kísérletek, amelyek konkrét perekben kísérlik meg körülhatárolni a bíróság jogkörét pl. atekintetben, hogy meddig mehet el a megismételendő eljárásra adott iránymutatásban, kötelezheti-e a hatóságot az ügyfél kérelmének teljesítésére vagy éppen megtilthatja-e azt. Nem érvényesülhet olyan alapvető különbség, minthogy a hatóság intézkedésre kötelezésénél nincs perindítási határidő, a pert nem kell hogy fellebbezési eljárás előzze meg. A német esetjog számos példával szolgál aktusnak nem minősülő „intézkedés” felülbírálatára, pl. tűzoltósziréna, harangozás, iskolai lárma, elektroszmog, közvilágítás, közwc, vízfecskendező használata, lövészet és csapatgyakorlatok, feszület iskolai teremben való elhelyezése egyaránt voltak már jogvita tárgyai.¹⁰³ A legutóbbi évtizedben az információ kezelésével összefüggésben is alakultak ki érdekes jogviták, úgy mint titkos örökbefogadást követően kiadható információról, vagy bírósági döntések szakkiadónak való megküldéséről. Említést érdemel a közszolgáltatás kikényszeríthetőségének kérdése is, pl. hogy kötelezhető-e a közútkezelő az útjavítás elvégzésére, vagy az illetékes intézmény a fogyatékos személy gondozására.¹⁰⁴ Az alapjogok érvényesülését nagymértékben segíti a megállapítási kereset léte, ugyanis ha a többi keresetfajta benyújtására nincs mód, a konkrét jogviszony fennálltának vagy fenn nem álltának megállapítását lehet kérni a bíróságtól. A magyar gyakorlat – törvényi alap hiányában - kizárja közigazgatási perben megállapítási kereset benyújtásának lehetőségét...*

¹⁰³ Friedhelm Hufen: Verwaltungsprozessrecht 5. Auflage, Verlag C.H.Beck 321. oldal

¹⁰⁴ uo. 330. oldal

IV. A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének belső forrásai

1. "Múlt szele kél" - a kezdetektől 1949-ig.

Az államhatalom megosztásának Montesquieu nevéhez kapcsolt – és alapvetően a korabeli angol állapotokra¹⁰⁵ alapozott - elve¹⁰⁶ már a XVII. századtól nagy hatást gyakorolt a modern államiságra.¹⁰⁷ Valódi tartalma azonban nem mutatkozik meg, ha dogmatikus merevséggel alkalmazzák a „hatáskörök külön tartását”. „A hatalmak elválasztásának elvét az európai alkalmazásban... meghamisította az európai hivatalnoki kar jelentős nyomása... amely a montesquieu-i elvre hivatkozással... azt hangoztatta, hogy a közigazgatás aktusai nem kerülhetnek bírói megítélés alá.”¹⁰⁸

Bibó István elgondolásához csatlakozva megfogalmazható az a tétel, hogy *a hatalmi ágak kölcsönös korlátozása a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata útján nem áll ellentétben a hatalmi ágak elkülönítésének elvével, sőt, -amint arra a későbbiekben rátérek – feltételezi azt.*

A fenti következtetést látszik alátámasztani az a történeti tény, hogy már a jelentős modernizációs szándékokat megfogalmazó 1848-as forradalom és szabadságharc is tett lépéseket a közigazgatás elleni jogvédelem terén. Így az 1848. évi III. t.-c. a független magyar felelős minisztérium alakításáról egy „álladalmi tanács” felállítását látta szükségesnek „az ország közügyei feletti értekezés” érdekében.¹⁰⁹ Az államtanács felállítása azonban nem valósult meg, mert a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkozó 1867. évi VII. t.-c. e törvényhelyet hatályon kívül helyezte. Az 1848. évi V. t.-c. az országgyűlési követeknek

¹⁰⁵ A Bill of Rights (1689) már függetlenítette a királytól a hatalmi ágakat és biztosította a bíróságok függetlenségét.

¹⁰⁶ Montesquieu: A törvények szelleméről 1748. A hatalom megosztásának elve abban foglalható össze, hogy a hatalom hajlamos az elfajulásra, ezért hatalommal kell ellensúlyozni. A törvényhozói, a végrehajtó és bírói hatalmat egymástól el kell választani, mert bármely kettő összeolvadása zsarnoksághoz vezet. A hármas felosztás alap gondolatát valójában már Arisztotelésznel megtaláljuk (Politika IV. könyv 14. fejezet).

¹⁰⁷ A bírák függetlenségének gondolata megjelenik az Egyesült Államok Alkotmányát előkészítő Hamilton-Madison-Jay: Föderalista (1787-1788) című cikksorozatában is, azzal a kiegészítéssel, hogy a politikai intézményesülés eszközeként a Legfelsőbb Bíróság alkotmánybírói funkciót kap. (Idézi: Paczolay-Szabó: A politikaelmélet rövid története Kossuth 1984.)

¹⁰⁸ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Válogatott tanulmányok II. kötet, Magvető 1986.)

¹⁰⁹ 1848. évi III. törvény-cikk 20. §-a. Az „álladalmi tanácsot” a szakirodalom említi a közjogi bíráskodás előzményeként, pl. Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, Jogtudományi Közlöny 1997/3; Némethy Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata Budapest 1897.

népképviselőlet alapján választásáról 21. §-ban, a központi választmányokat bizonyos bíráskodási joghatósággal ruházta fel.¹¹⁰

Az országgyűlésen az 1867-i kiegyezés után több alkalommal hangzottak el felszólalások és indítványok, hogy meghatározott jogsértő közigazgatási határozatok ellen a községek vagy természetes személyek részéről emelt panasz esetén a döntést a rendes bíróságokra bízzák, ezek az indítványok azonban nem emelkedtek törvényerőre.

Nem hagyható figyelmen kívül *a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény-cikk 1. §-a*, amely kategorikusan kinyilvánította, hogy „*az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.*” Ehhez mérten az ugyanekkor elfogadott 1969. évi III. törvénycikk 3. §-a (közigazgatási) bírsággal rendelte sújtani azt, aki magát a népszámlálás alól kivonja, és „a határozat, vagy végrehajtása ellen” rendes bírósági peres utat engedett. Több közigazgatási ügyet engedett rendes bíróság elé az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. Törvénycikk.¹¹¹ A Curiát ruházta fel választási bírósági hatáskörrel az 1874. évi XXXIII.t.-c.¹¹² A közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI.t.-c. a főispán vezetésével hozott létre új fellebbviteli fórumot, amely azonban bírói szintű jogvédelmet nem nyújtott.¹¹³

Elsőként az 1882. évi Magyar Jogászgyűlés tűzte napirendjére a közigazgatással szembeni bírói jogvédelem kérdését, ahol megvitatták, hogy a közigazgatási bíráskodás szabályozásánál milyen elvek legyenek irányadók a bírói szervezetre, a hatáskörre és az eljárásra.¹¹⁴

¹¹⁰ Lényegében a választói névjegyzékek átvizsgálására és a panaszok kivizsgálására vonatkozó választási bíráskodási hatáskorról van szó.

¹¹¹ A konkrét hatáskörrel egyes későbbi törvények rendelkeztek, pl. honvédségi közigazgatási kártérítési határozatok megszüntetése – 1887. XXXV. t.-c.; italmérési jogért járó kártalanítási igény – 1888. XXXVI.t.-c.; vámszedési jogosultság megállapítása – 1890. I.t.-c.; stb.

¹¹² A „központi választmány” határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket öt tagú tanács bírálta el, annak alapján a névjegyzék kiigazítását is el kellett végezni. (1874.t.-c. 50.§)

¹¹³ A bizottság tagja a főispán, az alispán, a főjegyző, a tisztí ügyész, az árszék elnöke, a főorvos, az adófelügyelő, az első államépítészeti hivatalnok, a tanfelügyelő, a kir. Ügyész és a törvényhatósági közgyűlés tíz választott tagja. Fegyelmi hatóságként is eljár. Fellebbviteli hatáskörrel rendelkezett cselédügyekben, közegészségi, népiskolai, gyámügyekben, adó és illetékügyekben, iparügyekben, vízjogi ügyekben, mezőgazdasági és mezőri ügyekben, egyes kiemelt jelentőségű kihágási ügyekben, községi választási ügyekben. Eljárása nem kontradiktórus. Ebben az időszakban jellemzőnek tekinthető a bizottságok útján biztosított jogorvoslat, lásd pl. a közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV.t.-c. 29. §.

¹¹⁴ A tanácskozás ekkor már néhány magas színvonalú monográfiára is támaszkodhatott, így Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban (Budapest, 1877); Choncha Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában (Budapest, 1877.); Lánczy Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon (Budapest 1883.) A kötetek probléma-centrikus, igényes ismertetését adja Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei Budapest 2002.

Ezt követően a magyar országgyűlés is több alkalommal foglalkozott a bírói jogvédelemmel először 1883-ban, amikor felállította a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot.¹¹⁵

Az 1883. évi XLIII. t.-c. a pénzügyi közigazgatási bíróságról új intézményként hozta létre a pénzügyi közigazgatási bíróságot. A t.-c. csupán a pénzügyi közigazgatásra vonatkozólag állított fel egyfokú közigazgatási bíróságot azzal az indokolással, hogy az adók és illetékek területén fordul elő legtöbb panasz.¹¹⁶

Hogy Magyarországon mennyire szükséges volt a közigazgatásban más területeken is a bírói jogvédelem, jelzi, hogy *több közigazgatási tárgyú törvény úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási eljárás befejezése után rendes bíróság útján vehető igénybe jogorvoslat* (pl.: a gyámi törvény több pontjában, a vízjogi, halászati, közutak és vámokról szóló törvények). *Ezek a rendelkezések nyilvánvalóan a közigazgatási bíráskodás hiányára való tekintettel engedték meg a rendes bírói út igénybevételét.*

1891-ben a Magyar Jogászegyletben főként Choncha Győző, Lánczy Gyula és Némethy Károly között élénk vita alakult ki arról, hogyan történjék a közigazgatási bíróság hatáskörének szabályozása. A közigazgatási bírói jogvédelem tekintetében fontos fordulópontot jelentett az 1891. évi XXXIII. t.-c.-hez benyújtott törvényjavaslat, az ún. Szapáry-féle javaslat, amely kötelezte a belügyminisztert, hogy terjesszen elő törvényjavaslatot a közigazgatási bíróságokról.¹¹⁷

1891-ben a szakmai közfelfogás az volt, hogy nem elég ha csupán egy közigazgatási bíróságot állítanak fel, hanem több alsó fokú közigazgatási bíróság létesítését javasolták.

Hieronymi Károly belügyminiszter 1893-ban törvényjavaslatot terjesztett a képviselőház elé „a közigazgatási bíróságokról”, amely minden megyében egy elsőfokú közigazgatási bíróságot és felettük egyetlen felső közigazgatási bíróságot akart szervezni. A közigazgatási bírósági törvénynek Hieronymi által benyújtott javaslata¹¹⁸ kétfokozatú közigazgatási bíráskodást akart létesíteni, oly módon, hogy az alsó fokú közigazgatási

¹¹⁵ A hosszúra nyúlt - az 1879-es, törvényjavaslat benyújtására kötelező Képviselőházi határozattól az 1881. szeptemberi második törvényjavaslat elfogadásáig tartó – jogalkotási eljárás részleteit is bemutatja Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete (Szeged, Officina 1997.)

¹¹⁶ Az ítélelbírák fele a bírói hivatal viselésére képesített egyének közül, míg másik fele olyan személy lehetett, aki a pénzügyminisztérium központi igazgatásában fogalmazási szakban foglalkoztatható volt. (t.-c. 3.§) Az ügyekben eljáró három fős tanácsból legalább egy bíró képesítésű kellett hogy legyen. (12.§)

¹¹⁷ Az 1891. évi XXXIII.t.-c. a vármegyei közigazgatás rendezéséről.

¹¹⁸ A törvénytervezet szerint minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági városban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróságot szerveztek volna. Ennek elnöke vármegyékben és törvényhatósági joggal felruházott városokban a főispán, Budapesten a főpolgármester. Tagjai: vármegyékben az alispán és tisztí főügyész, a törvényhatósági városokban a polgármester és a tisztí főügyész. Ezen kívül tagjai mindkét rendű törvényhatóságban a törvényhatósági bizottság által saját tagjai közül három évre választandó három rendes és három póttag. Köztisztviselők a bíróság tagjai közzé nem választhatók.

bíróságokat szoros kapcsolatba kívánta hozni a közigazgatás szervezetével, önkormányzati elemek döntő részvétele mellett.

Az így megalkotott „első fokú közigazgatási bíróság” azonban mai értelemben egyáltalán nem tekinthető bíróságnak, hanem csak olyan „közigazgatási alakulatnak”, amely nem teljesíti a független bíróság garanciáit.

Habár az 1882. évi Magyar Jogászegyűlés arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú közigazgatási törvényszékben a közigazgatási, önkormányzati és bírói elem egyaránt kapjon részt az országgyűlés képviselőháza a tervezettel szemben foglalt állást, s így a kormány hozzájárulásával a törvényjavaslatból az alsó fokú közigazgatási bíróságok felállítására vonatkozó rendelkezéseket kihagyták, és csak a felső közigazgatási bíróságot, mint egyetlen közigazgatási bíróságot iktatták törvénybe.¹¹⁹

Így született meg a 1896. évi XXVI. t.-c.-ben szabályozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság.¹²⁰

A közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi törvényt kezdettől ideiglenes jellegűnek tekintették, amely – elsősorban a bíróság egyfokúsága okán - reformra szorult.

A reform azért is szükséges volt, mert a közigazgatási szervezetből és a törvény rendelkezéséből következően *a legkisebb jelentőségű ügyek is a bíróság elé kerültek, ami nagymértékű hátraleköt, és lassú ügyintézészt eredményezett.* Ugyanakkor a bíróság hatásköre közjogi és közigazgatási vitás ügyekben is folyamatosan bővült.¹²¹ Jelentős lépés volt 1907-ben a hatásköri bíróság felállítása.¹²²

Jogi felelősség tekintetében az elsőfokú közigazgatási bíróságnak összes tagjai az 1886. évi XXI. t.-c. VII. fejezet (a törvényhatóságról) hatálya alatt álltak.

Az 1886. évi XXIII. t.-c.-nek (a közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi eljárásról) a rendelkezéseit kiterjesztették az elsőfokú közigazgatási bíróság tagjaira azzal a módosítással, hogy nevezett tisztviselőkkel, mind a bírósági tagokkal szemben a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot csak a felsőbb közigazgatási bíróság rendelheti el.

A javaslatot részletesen tárgyalja Schweitzer Gábor: Közigazgatás – igazságszolgáltatás - jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon (Állam és Jogtudomány 1996-97/1-2)

¹¹⁹ Az egyfokúság történeti örökségétől a bíróság 1949-es megszüntetéséig nem tudott szabadulni.

¹²⁰ A bíróság magába olvasztotta a pénzügyi bíróságot. Ezen túlmenően az ítélelőbírák felét a magasabb bírói hivatalok viselésére jogosult egyének közül, másik felét a közigazgatásban 5 évig, ezen belül magasabb hivatali állásban legalább 3 évet szolgált személyek közül kellett kinevezni. Általános közigazgatási és pénzügyi osztályban működött. Teljes, osztály, vagy ötagú tanácsúleszen határozott, az ügyekben végérvényesen – akár megváltoztatva a közigazgatási határozatot – döntött. Tanácsúleszen legalább két bírói képesítésű ítélelőbírónak kellett résztvennie. A törvény részleteiben, taxatív módon felsorolta a bíróság hatáskörébe tartozó községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és vám, vasúti, mezőgazdasági és mezőrendőrségi, állategészségi, erdészeti, vadászati, halászati, cseléd, munkás- és napszámos, házközösségi, adó- és illetékügyeket, továbbá az állami alkalmazottak illetményi és nyugdíj ügyeit. A bíróság szabadon rendelhetett el bizonyítást, intézhette a panaszt tárgyaláson kívül („írásbeli tárgyalás”) vagy szóbeli tárgyaláson. A törvény külön fejezetben szabályozta az újrafelvételt, az eljárási költségeket és a határozatok végrehajtását.

¹²¹ Elsősorban a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX.t.-c.-ket kell megemlíteni, amely a törvényhatóságok számára bírósági panasz benyújtását tette lehetővé, ha a kormány, a miniszter vagy bármely szervük határozata, intézkedése valamely törvényes hatáskörét sérti, vagy a

Az I. világháború átalakította az ország jogi és gazdasági rendjét. A közismert állapotok a közigazgatásra nagy feladatokat róttak és egyúttal nagy hatalmat adtak a bürokrácia kezébe, amellyel szemben nem állt hatékony, az egyén jogait megvédeni képes közjogi bírósági rendszer.

A törvényhozás ezért egyes magánjogi jellegű kérdéseket a közigazgatás keretében szabályozott, hogy ott ahol a magánjogi érdekek peres eljárást igényelnek, a kevesebb garanciát biztosító perenkívüli eljárást írják elő, ez így történt pl. az ún. telepítési törvénynél és a kishaszonbérleteket alakító törvénynél. Ezen túlmenően *olyan területeken, ahol addig a közigazgatási bíráskodás érvényesült, a bírói védelem helyébe döntőbizottsági intézményeket szerveztek, minden bírói garancia nélkül.* (Így történt ez a dézsma váltságnál, a társulati adónál).¹²³ Ezekben az esetekben a közigazgatási bírósághoz panasz csak a jogkérdésekben volt előterjeszhető, ahol tény vagy szakkérdésekről volt szó, ott a bíróság kizárásával a döntő bizottságok határozhattak.

1920. után a közigazgatásban különösen a túlméretezett fellebbviteli rendszer okozott bajokat. Az 1929. évi XXX. t.-c-ben megvalósított reformoknál nem lehetett megállni és elsősorban egyszerűsíteni kellett a közigazgatási fellebbezést. Az 1933. évi XVI. t.-c. az ügyek végső intézését amennyire csak lehetséges a középfokú hatóságoknál akarta meghagyni. Ezzel párhuzamosan szükségessé vált a közigazgatási bírósági eljárás megváltoztatása, sőt a bírói szervezet módosítása is.¹²⁴ A kormányzat azonban nem vállalta alsó fokú bíróságok felállítását¹²⁵, annak ellenére sem, hogy azt maga a bíróság is szorgalmazta.¹²⁶ *A pénzügyi ügyszakban hatalmasra duzzadt hátralék miatt már csak a pénzügyi ügyszakban intézett ügyek első fokú elbírálását végző bíróságok létrehozása is komoly előrelépés lett volna.*¹²⁷

törvényhatósággal szemben hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, illetve törvényt sért. Fontos hangsúlyozni, hogy a hatáskör elvi meghatározottságú és nem taxatív! A bíróság nagyfokú leterheltségére tekintettel csak kasszatórius jogkört kapott. Hasonló hatáskörbővítést tartalmaz a Magyar Tudományos Akadémia állami támogatásáról szóló 1923. évi I.t.-c. és az 1931. évi XXIII.t.-c.

¹²² 1907. évi LXI.t.-c. 3.§-a szerint nyolc-nyolc bírát delegált a Curia és a Közigazgatási bíróság is, míg a bírósági elnökök három évente felváltva elnököltek. Mind a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság közötti, mind a közigazgatási bíróság és hatóság közötti hatásköri összeütközés esetén eljárak.

¹²³ Pap József: Bírói jogvédelem a közigazgatásban (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1940/3. szám)

¹²⁴ Az alsó fokú bíróságok megszervezését szorgalmazó megszólalások újra és újra felrúzták a jogi közéletet. Benedek Sándor 1912-ben, Egyed István 1916-ban, Rakovszky Iván belügyminiszterként 1923-ban, Magyary Zoltán 1930-ban, a belügyminisztérium törvényjavaslati formában 1932-ben fogalmazta meg az alsó fokú bíróságokra vonatkozó elképzelését.(Lásd részletesebben: Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei Budapest 2002.)

¹²⁵ Mártonffy Károly: A Közigazgatási Bíróság reformja – előadás (Jogászegyleti Szemle 1947/2. szám)

¹²⁶ Wlassics Gyula: Bírói szervezeti és hatásköri kérdések (Jogállam 1909.); Puky Endre: A negyven éves közigazgatási bíróság múltja és jövője (Budapest, 1937.)

¹²⁷ Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról (Jogállam 1912.);

A bíróság a második világháború alatt is folyamatosan működött. 1945-től azonban folytatódott hatásköre csökkentésének folyamata oly módon, hogy az új szabályozás folytán keletkező ügyeket nem utalták a hatáskörébe.¹²⁸ A bekövetkezett politikai és közjogi változások miatt azonban 1947. február 17-én kétségbeesett lépésre szánta el magát, amikor felülemelkedve a tételes jogi szabályokon *teljes ülésén úgy döntött, hogy a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait biztosító rendelkezésekkel¹²⁹ ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni.¹³⁰ A döntésnek természetesen voltak érthető és elfogadható előzményei, egyrészt néhány a közvetlen közigazgatási bíráskodáson túlmutató hatáskör¹³¹, másrészt a bíróság azon szándéka, hogy alkotmányvédelmi irányba fejlődjék¹³². Következménye az 1949. évi II. törvény, amely a bíróságot megszüntette, és a magyar közjogi bíráskodást eltörölte. Néhány évtized múltán mindent újra kellett kezdeni...*

2. Mint bűvő patak, mely előtör néhol...

A 4080/1949 számú kormányrendelet a Közigazgatási Bíróság hatáskörét döntőbizottságra, magára a közigazgatásra, kisebb részben polgári peres útra bízta. 1949. és 1957. között néhány adó, illetményügyben, társadalombiztosítási ügyben lehetett minisztériumi döntőbizottsághoz fordulni. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) tette szűk körben (az ügyek mintegy 10%-ában) ismét lehetővé a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát.¹³³ *Teljes igazgatási ágazatok*

¹²⁸ Lásd a 4800/1945., 9590/1945., 5350/1945. M.E. rendeleteket.(Sík Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya Jogtudományi Közlöny 1984/8)

¹²⁹ E jogok különösen: a személyes szabadság, a jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.

¹³⁰ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (Pénzügy és közigazgatás 1947. 96-97. oldal)

¹³¹ Pl. a törvényhatóságok jogvédelme 1907-től, a választási bíráskodás 1925-től.

¹³² Lásd Puky Endre elnöki beszédét, aki az 1935.január 7-i teljes ülésen kifejtette, hogy az alkotmányosság elvének teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítéltetne a bíróság.

¹³³ 1972-ben is csak az alábbi államigazgatási határozatok voltak bíróság előtt megtámadhatóak:

- a) - a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása;
- b) - a lakás vagy lakásrész igénybevételét elrendelő határozat vagy intézkedés, továbbá a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat;
- c) - az államigazgatási eljárás során lefoglalt vagy lefoglalva tartott vagyontárgyak feloldását elutasító határozat;

maradtak bírósági kontroll nélkül, pl. az építési ügyek. A Pp. máig használatos XX. fejezetét az 1972. évi 26. tvr teremtette meg.¹³⁴ Az 1981. évi I. törvény némileg kiszélesítette a felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét, felsorolásukat a 63/1981 (XII.5.) számú minisztertanácsi rendelet¹³⁵ tartalmazta. Egyidejűleg az ügyészi szervezet kapott felhatalmazást – az érintett ügyfelek részéről ki nem kényszeríthető – ügyészi intézkedésekre a jogsértő közigazgatási aktusokkal szemben. Önmagában az ügyészi óvások elenyésző számának a napjainkban indított közigazgatási perekhez viszonyított aránya is jelzi azonban a jogintézmény felemás voltát. Mégsem hanyagolható el annak jelentősége, hogy az ügyészségen kialakult egy a közigazgatástól független, szakmailag képzett, közigazgatási joghoz értő szakembergárda, amelynek képviselői később alkotmánybírói, egyetemi oktatói, bírói, kormányzati szakértői, közirói minőségben is kamatoztatták közjogi tapasztalataikat. Az Alkotmánybíróság¹³⁶ 32/1990. (XII.22.) AB számú határozatában 1991. március 31. hatállyal megsemmisítette az Áe. 72.§ (1) bekezdését és a 63/1981. (XII.5.) MT számú rendeletet, továbbá megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása. Az Országgyűlés a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényben pótolta a mulasztását.¹³⁷ A törvény a hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat és a bírósági felülvizsgálat feltételeként előírta, hogy csak az ügy érdemében hozott határozat ellen lehet bírósághoz fordulni, a

d) - földnek vagy más vagyontárgynak tulajdonba, illetőleg használatba vételét elrendelő határozat vagy intézkedés;

e) - az adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jogalapja tekintetében.

Nem volt megtámadható a tulajdonba, illetőleg használatba vételt elrendelő határozat (intézkedés), ha az földrendezés, tagosítás, kisajátítás, továbbá rendkívüli veszély vagy elemi csapás elhárítása érdekében történt, illetőleg a megtámadást törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet kizárja. Nem volt megtámadható az építésügyi hatóságnak vagy a fegyveres testületi szervnek a lakásbérlettel kapcsolatos határozata.

¹³⁴ Az 1972. évi 26. törvényerejű rendelet indokolása szerint az eljárás egységesítése és egyszerűsítése tette indokolttá több eddig külön szabályozott különleges eljárásnak a Pp-be való beolvasztását, így 1973. január 1-től különleges eljárásnéven a Pp. Negyedik része tartalmazta az államigazgatási határozatok megtámadására vonatkozó szabályokat. A Pp. az államigazgatási határozatok megtámadására vonatkozó három külön eljárási szabálynak [az 1957. évi IV. tv, az 1957. évi 58. tvr és a 11/1957. (IX. 29.) IM rendelet] azokat a rendelkezéseit vette át, amelyek elvi jelentőségüknél fogva törvényi szintű szabályozást igényeltek.

¹³⁵ A kormányrendelet alapja az Áe. 55. § (1) bekezdése volt, amely úgy rendelkezett, hogy törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedheti, hogy az államigazgatási szerv határozatát - jogszabálysértés esetén - a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni. Jellemző, hogy a bírósághoz fordulás joga állami kezébe és nem alanyi jogként jelenik meg!

¹³⁶ Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás kapcsolatáról lásd.: Dr. Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. JK, 1991/9., Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. MK, 1996/12.

¹³⁷ A törvény elfogadásakor nyilvánvalónak tűnt, hogy „a közigazgatási bírászkodás újabb bevezetésének ez a módja csak első lépésnek, az előző rendszertől való elmozdulásnak tekintendő.” /dr Takács Imre: Fejezetek a közigazgatási bírászkodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei, Magyar Közigazgatás 1992.4. szám

*fellebbezés lehetőségét tehát ki kell meríteni, a felülvizsgálatot csak jogszabálysértésre hivatkozva lehet kérni, a keresetlevelet 30 napon belül be kell nyújtani. Az Áe. 72.§ (4) bekezdésének felsorolásában szűk körben kizárt a felülvizsgálat köréből néhány ügytípust. A Pp. 339.§ (2) bekezdésének módosításával jelentős ügy csoportok vonatkozásában rendelkezett úgy, hogy azokban a bíróság a közigazgatási határozatokat meg is változtathatja. 1999. január 1-től a közigazgatási perek a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak. Egyúttal fő szabályként a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek sincs helye kivéve azt az esetet, ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.*¹³⁸ *A magyar közigazgatási bíráskodás kiemelkedő jellegzetessége, hogy bár rendes bírósági szervezeti keretben – tehát a hatalmi ágak megosztása klasszikus elvének megfelelő elkülönültséggel – tevékenykedik, mégis hagyományosan széles körben rendelkezik azzal a jogosítvánnyal, hogy a törvényben meghatározott ügycsoportokban a közigazgatási határozatot törvénysértés esetén ne csak hatályon kívül helyezhesse, hanem meg is változtathassa. A közigazgatás bírósági ellenőrzése a törvényesség mércéjére helyezi a közigazgatás tevékenységét a jogállamiság elvének megfelelően biztosítva annak jog alá rendelését. Említésre érdemes egy a magyar közigazgatási bíráskodásról kifejtett autentikus vélemény, amely szerint: „a bírói jogvita tartalmi értelemben is módosít az eredeti formális jogszabály-szerűségi törvényesség merev értelmezésén, a bíróság gyakorlata nemegyszer a jogszerűség oldottabb felfogását tükrözi, némileg összefüggésben azzal, hogy a magánjogi alapú bíráskodás hajlamosabb a jog tartalmi értelmezésére...”*¹³⁹

3 A Ket szelencéjében rejlő változások

A hatályos rendszer az aktus-felülvizsgálatra épül. Ennek megfelelően felülvizsgálható közigazgatási határozat, a közigazgatási szerződés, illetve a törvényben meghatározott végzés.

¹³⁸ A szabályozás változásainak eljárásjogi-rendszertani értékelését lásd: Dr. Németh János: A közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése, XXI. Jogász Vándorgyűlés Szeged, 2004. okt. 14-15. MJE 2004.

¹³⁹ Dr. Kozma György-Dr. Petrik Ferenc: Közigazgatási perek a gyakorlatban Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia 1994., A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdéseiről lásd még: Dr. Petrik Ferenc: A közigazgatási bíráskodás. MK, 1991/4., A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései: BL. 1993/2., Közigazgatási bíráskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. JK, 2001/15., Dr. Lomnici Zoltán: A közigazgatási bíráskodás megújulása. Közigazgatási és társadalom, 1998., Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíráskodás jövője. XIV. Jogász vándorgyűlés 1994., A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. MK, 2000/4.

A Ket. 71.§ (1) bekezdésének értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz. Érdeminek azt a döntést kell tekinteni, amely az ügy tárgyát képező jogviszonyt elbírálja. Az előidézett jogi hatást tekintve az érdemi határozat jogot keletkeztet, változtat vagy szüntet meg, jogot vagy kötelezettséget állapít meg, illetve jogkövetkezményt alkalmaz. A korábbi gyakorlat szerint nem volt érdemi és felülvizsgálható az a másodfokú döntés, amely az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az elsőfokú földhivatalt új eljárásra kötelezte (KGD 233/1991.). Az új szabályok szerint azonban ezen határozatok ellen is bírósághoz lehet fordulni. *A bírói gyakorlat a Ket hatályba lépésével úgy kell, hogy módosuljon, hogy alapvetően minden határozat bíróság elé vihető.*

Vadonatúj jogintézménye a Ket.-nek *a hatósági szerződés*, amely – *ha az adott ügyfajta irányadó jogszabály lehetővé teszi – a hatósági határozat helyetti, a közigazgatási hatóság és az ügyfél közötti megállapodás megkötését jelenti.* A Ket. részletesen megállapítja a hatósági szerződés megkötésének feltételeit, a szerződés formai és tartalmi vonatkozásait, valamint a szerződésszegés esetére irányadó szabályokat. Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró *bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.* Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság - az addigi teljesítések figyelembevételével - hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. *Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén - a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül - a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.* A Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. *A hatósági szerződéssel kapcsolatos jogorvoslat tehát túlmutat a klasszikus közigazgatási bírói hatáskörön, a közjogi megállapodások szélesebb körű bírói felülvizsgálatát vetíti előre.*

Már 1997-től biztosított a közigazgatási hatóság jogellenes hallgatása esetén annak eljárás lefolytatására kötelezése. Ha a közigazgatási hatóság jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tesz eleget - ha a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 20.§ (6) bekezdésében foglalt feltételek valamelyike fennáll - az elsőfokú közigazgatási hatóság székhelye szerint illetékes megyei bíróság erre irányuló kérelem esetén - az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő

harminc napon belül - nemperes eljárásban végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.

Új fejlemény egyes eljárási végzések közvetlen bírósági felülvizsgálata. Törvényben meghatározott végzés a Ket. 109.§ (1)-(2) bekezdésében meghatározott végzés, továbbá egyes külön törvényben meghatározott végzések, amelyek bíróság előtt megtámadhatók. Eszerint ha törvény alapján a végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye, az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá vonatkozó végzés esetében az eljárás egyéb résztvevője jogszabálysértésre hivatkozással kezdeményezheti a jogerős végzés bírósági felülvizsgálatát. Az elsőfokú végzés közvetlenül (fellebbezési eljárás nélkül) a bíróság előtt támadható meg, ha a végzést olyan hatóság hozta, amelynek - a kormányt ide nem értve - nincs felügyeleti szerve, továbbá akkor, ha törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben is kizárja a fellebbezést, és a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. A bíróság a végzést nem peres eljárásban vizsgálja felül. Jogszabálysértés esetén – jogszabályban előírt megváltoztató jogkör esetén - a hatályon kívül helyezés mellett annak megváltoztatására is jogosult.

A végzések felülvizsgálatával kapcsolatos tapasztalatok még váratnak magukra, az elkövetkezendő időszakban várható a bírói gyakorlat kialakulása az egyes nemperes eljárási kérdésekben.

4 A Pp módosult XX. fejezetének tündérköpenyébe bújtatott felülvizsgálati modell

a) Ki indíthat közigazgatási pert, vagy nemperes eljárást?

A közigazgatási bíráskodás egyes modelljeit aszerint szokták megkülönböztetni, hogy *objektív (hivatalbóli) vagy szubjektív (a panaszos kérelméhez igazodó) felülvizsgálatot végez.* Az előbbire a francia, az utóbbira a német rendszert hozzák példaként. A jogvédelem választott módjától függ, hogy a bíróság a kérelem keretei között marad, vagy attól függetlenül vizsgálja-e az aktus jogszerűségét. *E megkülönböztetés az utóbbi évtizedek európai konvergenciája miatt jórészt jelentőségét veszítette. A legsúlyosabb jogszabálysértések esetében (pl.: hatáskör hiánya) az objektív, ezen az esetkörön kívül a szubjektív megközelítés vált általánossá.*

A jogvédelem módja eljárási szempontból azt a kérdést veti fel, hogy *ki jogosult eljárás indítására. A két végletet említve – csak a közvetlenül érintett, vagy popularis actio keretében bárki?* A hatályos magyar jog szerint bírósági jogorvoslati kérelmet az nyújthat be, a) aki a

felülvizsgálható közigazgatási határozat alapjául szolgáló eljárásban ügyfél¹⁴⁰ volt vagy az ügyfél jogállása illette meg, b) akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási határozat közvetlenül érinti, c) aki nemzetközi szerződés alapján környezeti információt kér a közigazgatási szervtől, és e kérelmét a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, helytelen módon elutasította, vagy nem adott kielégítő választ, továbbá d) közérdekű jogorvoslatot terjeszthet elő az ügyész, ha az óvás folytán hozott határozat továbbra is jogszabálysértő.

A fenti megoldás alapvetően ragaszkodik az alanyi jogvédelem elvéhez, azon csak speciális jogterületen, a környezeti jog területén lazít. A jövőben szaporodni fognak az ilyen – tárgyi jogvédelmet nyújtó – kivételek.

Az eljárás indítására jogosult személy meghatározásának módja természetesen eldönti azt a kérdést is, hogy a kérelmező/felperes mennyiben „ura” az felülvizsgálati eljárásnak, azaz nyilatkozatai mennyiben kötik a bíróságot, *érvényesül-e a kereseti kérelemhez kötöttség?*¹⁴¹ A KK 34. számú állásfoglalás leszögezi, hogy amennyiben a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapíthatja meg, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését, vagy megváltoztatását nem alapíthatja.

A Pp. XX. fejezetének eltérő rendelkezése hiányában ugyanis *a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesülő jogelv.* Ez a kötöttség azonban nem jelenti azt, hogy a bíróság a konkrét jogszabályi rendelkezés megjelöléséhez kötve van. Nem akadály a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetét alapítja, ugyanis közigazgatási perekben is érvényesül az az elv, hogy a kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni. Nem kizárt, hogy a felperes keresetlevelében kizárólag a határozat indokolási részének felülvizsgálatát kérje. A kereseti kérelemhez kötöttség elvét a kollégiumi állásfoglalás egy olyan rugalmas megfogalmazással határozza

¹⁴⁰ A Ket a korábbi, Áe-ben használatosnál jóval részletesebb és tágabb ügyfélfogalmat határoz meg. Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg. Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő hatóságot is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Önmagában tehát csak az ügyféli fogalom is bővítette a perindításra jogosultak körét.

¹⁴¹ Részletesen tárgyalja Bauerné dr. Polonyi Enikő: Korreferátum Németh János a közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése című előadásához XXI. Jogász Vándorgyűlés, Szeged 2004. október 14-15. MJE. 2004.

meg, amely *a visszaélésszerű keresetváltoztatások kizárására alkalmas*. Eszerint a közigazgatási perben a kereseti kérelem nem általában irányul a közigazgatási határozat felülvizsgálatára, hanem meghatározott irányú felülvizsgálatot kér a felperes. Hangsúlyozza, hogy nem érvényesül a kötöttség tekintetében, hogy a felperes hatályon kívül helyezést, vagy megváltoztatást kér.

A felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [Pp. 141.§ (1) bek.] változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló - a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére csak perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A fenti rendelkezés nem zárja ki, hogy a fél a keresetét felemelhesse vagy leszállíthassa, illetőleg az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetőleg járulékoknak a per folyamán esedékessé vált részleteire is kiterjeszthesse. (Pp. 335/A.§)

A bírói gyakorlat szerint a keresetindítási határidőn túl a közigazgatási határozat keresettel nem támadott önálló – a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére a kereset nem terjeszthető ki (BH 1998/567). Túlterjeszkedik a kereseti kérelmen a bíróság, ha az ítélet indokolásában az alperesi jogszabálysértés tekintetében olyan körülményekre hivatkozik, amelyre a felperes keresete nem terjed ki (BH 1995/128). A bírói gyakorlat szerint a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése esetén a bíróságnak meg kell jelölnie, hogy a határozat milyen jogszabálysértést tartalmaz, és iránymutatást kell adnia a törvényes határozat meghozatalához (KGD 1995/303). Ha a magyar közigazgatási perjog kevésbé lenne civiljogi szemléletű, ez a kérdés nem jelentkezne ilyen markánsan. *A főként írásbeliségre épülő európai eljárásrendekben ugyanis a kérelem a benyújtáskor rögzül, módosítására csak kivételesen (pl. az elvétve előforduló bizonyítás eredményeként) kerülhet sor.*

b) Milyen bíróság végzi a felülvizsgálatot?

A közigazgatási bíráskodást Magyarországon rendes bírósági keretben, az OIT által kijelölt bírák végzik. A szintén e körbe tartozó önkormányzati rendeletek alkotmányossági, törvényességi kontrollját az Alkotmánybíróság végzi.

Az európai standard jórészt önálló (a rendes bíróságoktól szervezetenként elkülönülő) közigazgatási bíróságokra épül. Adott esetben a közigazgatási legfelsőbb bíróságok egyszintű eljárása valósul meg, amely számos szempontból hátrányos és rugalmatlan. *Az új tagállamok -*

Közép-Európa – a magyarhoz hasonló rendszerben működik, ami viszont megnehezíti az elkülönült, professzionális közigazgatási bírói kar kialakulását.

A Magyar Állam bíróságai kizárólagos joghatósággal bírnak közigazgatási perek tárgyalására (a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet 62/A.§-a). A közigazgatási perek első fokon általában a fővárosi/megyei bíróság hatáskörébe tartoznak, kivételt csak egyes munkajogi jellegű, illetve társadalombiztosítási perek képeznek, amelyekben a munkaügyi bíróságok járnak el [a Pp. 22.§ (2) bekezdése, 349.§ (5) bekezdése]. Ide tartoznak a munkaügyi ellenőrzés, a munkavédelem keretében hozott, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján a megyei/fővárosi munkaügyi központ által hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata.¹⁴²

Szólni kell a közigazgatás hallgatása esetére szóló bírói jogkörről¹⁴³, amelyet az Alkotmánybíróság 72/1995. (XII.15.) AB számú határozatában megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség folytán az 1997. évi XIV. törvény vezetett be. E szerint, ha a közigazgatási szerv döntési kötelezettségét megsérti, felettes szerve eljárásra utasítja, illetve 8 eredménytelen nap elteltét követően az ügyet magához vonhatja, vagy az elsőfokú eljárásra más azonos hatáskörű szervet jelöl ki. Felettes szerv vagy annak intézkedése hiányában a megyei/fővárosi bíróság nemperes eljárásban kötelezi a közigazgatási szervet az eljárás lefolytatására. (A Ket már a felügyeleti szervet jogosítja fel a határidő meghatározására és a bíróság számára előírja, hogy 30 napon belül döntsön az eljárás lefolytatására kötelezésről.)

A Ket két helyen szól a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos bírói hatáskorról. Egyrészt ha a már megkötött szerződés módosításához nem járul hozzá a másik fél, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése. Másrészt ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén - a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül - a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

¹⁴² a dolgozat más helyütt felveti, hogy az ilyen módon megvalósuló hatásköri és szervezeti elkülönülés elméletileg nem indokolható.

¹⁴³Lásd: Dr. Darák Péter: A közigazgatás hallgatása elleni bírói védelem. MK. 1994. 6-7.

c) Eljárási szabályok

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó részletes szabályokat nem a Ket, hanem a Pp. tartalmazza.

A Ket. csak a legalapvetőbb előírásokat fogalmazza meg. Így megváltozott a keresetlevél benyújtási helyére vonatkozó rendelkezés. A felülvizsgálat időtartamát mindenképpen megrövidíti, ha az ügyfél az elsőfokon eljáró szervhez nyújtja be a keresetlevelet, amely így – a közigazgatási szolgálati út megtartásával – a megtámadott határozatot hozó szerv nyilatkozatával együtt gyorsan eljut a bírósághoz.

A kodifikáció során strasbourgi emberi jogi szakértők által tett észrevételek hatására a jogorvoslati rend úgy alakult, hogy közigazgatási határozat esetében általánossá vált, míg a közigazgatási végzés esetében akkor lehetséges az önálló jogorvoslat, ha azt törvény megengedi. A Pp. 324.§ 2) bekezdése szerint közigazgatási határozat a) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, c) más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az a) pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli. Törvényben meghatározott végzés a Ket. 109.§ (1)-(2) bekezdésében meghatározott végzés, továbbá egyes külön törvényben meghatározott végzések, amelyek bíróság előtt megtámadhatók. A végzések bírósági felülvizsgálata 2006. január 1-jén lépett hatályba.

Az a megoldás, amely megnevezi és felsorolja azokat az aktusokat, amelyek bíróság által felülvizsgálhatók, azért problémás, mert mindig előfordulhat olyan aktus, amely a felsorolásba nem sorolható be, és ebben az esetben a bírói hatáskör is kérdéses lehet.

Helyesebbnek tűnne az a német, spanyol, portugál, francia jogban alkalmazott megoldás, hogy a bírói hatáskört generálklauzula teremti meg, amely nem zár ki közigazgatási aktusokat a felülvizsgálat köréből. A generálklauzula minden közigazgatási hatáskörben keletkezett aktus felülvizsgálatát lehetővé teszi.

ca) A bírósági felülvizsgálat feltételei.

A felülvizsgálat feltételei az alábbiak:

- 1) A felülvizsgálható közigazgatási határozat, intézkedés, szerződés, illetve a törvényben meghatározott végzés,
- 2) Az eljárás indítására jogosult személy,
- 3) A 30 napos perindítási határidő betartása,
- 4) Jogszabálysértésre hivatkozás,
- 5) Fellebbezés kimerítése.

- 1) A felülvizsgálható közigazgatási határozat, a közigazgatási szerződés, illetve a törvényben meghatározott végzés.

A Ket. 71.§ (1) bekezdésének értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz. Érdeminek azt a döntést kell tekinteni, amely az ügy tárgyát képező jogviszonyt elbírálja. Az előidézett jogi hatást tekintve az érdemi határozat jogot keletkeztet, változtat vagy szüntet meg, jogot vagy kötelezettséget állapít meg, illetve jogkövetkezményt alkalmaz. A 3/1998. számú Közigazgatási Jogegységi Döntés értelmében érdemi az a határozat is, amely hatáskör hiányára hivatkozással megakadályozza az ügyfelet jogai érvényesítésében, illetőleg valamely kötelezettség alóli mentesüléstől zárja el. Kimondja, hogy a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított, hatáskör hiányát megállapító határozata – ha bíróság által felülvizsgálható – az ügy érdemében hozott döntés, ugyanis érdemi elutasítást jelent, ha a hatósági anyagi jogi szempontból a közigazgatási jogviszony fennállása tárgyában hoz hatáskörének hiányát megállapító határozatot.

A korábbi gyakorlat szerint nem volt érdemi és felülvizsgálható az a másodfokú döntés, amely az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az elsőfokú földhivatalt új eljárásra kötelezte (KGD 233/1991.). Az új szabályok szerint azonban valószínűleg ezen határozatok ellen is bírósághoz lehet fordulni.

A határozati jelleget annak tartalmi vizsgálata alapján, nem formai elnevezését figyelembe véve kell megállapítani. Így lehet bíróság által felülvizsgálható határozat az átiratnak nevezett irat, vagy a tájékoztató levél is (KGD 1995/23). *Az ügyféli jogállást megtagadó közigazgatási határozat is bíróság által felülvizsgálható határozat* (BH 2004/488.) Ha a hatáskörének hiányát megállapító közigazgatási szerv az ügyet az arra hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervhez teszi át, az áttételt elrendelő határozat bírósági felülvizsgálata is kizárt. (KGD 2003/118.) Nem hatósági határozat az iskola megszüntetés tárgyában hozott önkormányzati döntés; bírósági felülvizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. (KGD 2003/4/92.) A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 92. §-

ának (1) bekezdése és 93. §-ának (1) bekezdése szerint intézkedéssel, kényszerítő eszköz alkalmazásával szemben panasz előterjesztésére jogosult az, akivel szemben az ott felsorolt intézkedések illetve kényszerítő eszközök foganatosítására került sor. A rendőri intézkedés elmulasztása miatt előterjesztett panaszt elbíráló határozattal szemben a Legfelsőbb Bíróság KJE 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatában kifejtettek szerint helye lehet a bírósági felülvizsgálatnak. A bírói gyakorlat a Ket hatályba lépésével úgy kell hogy módosuljon, hogy alapvetően minden határozat bíróság elé vihető.

Új jogintézménye a Ket.-nek a hatósági szerződés, amely – ha az adott ügyfajta irányadó jogszabály lehetővé teszi – a hatósági határozat helyetti, a közigazgatási hatóság és az ügyfél közötti megállapodás megkötését jelenti. Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. *Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése. Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén - a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül - a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.*

Törvényben meghatározott végzés a Ket. 109. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott végzés, továbbá egyes külön törvényben meghatározott végzések, amelyek bíróság előtt megtámadhatók. Eszerint ha törvény alapján a végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye, *az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá vonatkozó végzés esetében az eljárás egyéb résztvevője jogszabálysértésre hivatkozással kezdeményezheti a jogerős végzés bírósági felülvizsgálatát.* Az elsőfokú végzés közvetlenül a bíróság előtt támadható meg, ha a végzést olyan hatóság hozta, amelynek - a kormányt ide nem értve - nincs felügyeleti szerve, továbbá akkor, ha törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben is kizárja a fellebbezést, és a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. A bíróság a végzést nem peres eljárásban vizsgálja felül. Jogszabálysértés esetén a hatályon kívül helyezés mellett annak megváltoztatására is jogosult.

2) Az eljárás indítására jogosult személy.

Bírósági jogorvoslati kérelmet az nyújthat be, a) aki a felülvizsgálandó közigazgatási határozat alapjául szolgáló eljárásban ügyfél volt vagy az ügyfél jogállása illette meg, b)

akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási határozat közvetlenül érinti, c) aki nemzetközi szerződés alapján környezeti információt kér a közigazgatási szervtől, és e kérelmét a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, helytelen módon elutasította, vagy nem adott kielégítő választ, továbbá d) közérdekű jogorvoslatot terjeszthet elő az ügyész, ha az óvás folytán hozott határozat továbbra is jogszabálysértő.

Nemzetközi kötelezettségünknek teszünk eleget azzal, hogy az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény előírásainak megfelelően biztosítunk perindítási lehetőséget a környezeti információt kérő személy részére.

Az ügyész perindítási jogosultságával kapcsolatosan az lehet kérdéses, hogy a közérdekűség mennyiben vizsgálendő, van-e lehetőség az ügyész aktív perbeli legitimációjának hiányának megállapítására, és ezen a címen a kereset elutasítására.

A joggyakorlat nagy valószínűséggel újra fogja értelmezni az önkormányzatok, egyesületek perindítási jogosultságának problémakörét, különös tekintettel a környezetvédelmi jogban bekövetkezett időközbeni változásokra.

3) Perindítási határidő.

A perindítási határidő a határozat közlésétől számított 30 nap. A határidő számításáról a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma (a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának elvi véleménye BH 2005/9.) kifejtette, hogy az Áe (Ket) hatálya alá eső eljárásokban határidőben érkezettnek minősül az utolsó napon ajánlott küldeményként postára adott keresetlevél is még abban az esetben is, ha tévesen a bírósághoz nyújtották be.

A keresetlevelet, illetve kérelmet - szabályosan - az elsőfokú közigazgatási szervnél kell benyújtani. Ha az ügyfél a perindítást elmulasztotta, a Pp. szabályai szerint terjeszthet elő igazolási kérelmet. A Pp. 107. § (1) bekezdése szerint az igazolási kérelem benyújtására 15 nap áll rendelkezésre, az objektív határidő 3 hónap.

4) Jogszabálysértés.

A Legfelsőbb Bíróság KK 31. számú állásfoglalása fejt ki, hogy *a fél keresetében anyagi és eljárási jogszabálysértésre is hivatkozhat, valamint arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték.* Hangsúlyozza, hogy eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási szabálysértés jelentős és a döntés érdemére is kihat, továbbá a bírósági eljárásban nem orvosolható.

A kereseti kérelemben *a megsértett pontos jogszabályi rendelkezés is megjelölhető, de a felülvizsgálatnak ez nem feltétele.* Kérhető kizárólag a határozat indokolási részének felülvizsgálata is. A jogszabálysértés vizsgálata körében két alapvető jogalkalmazási kérdés merült fel. Az első: jogszabálysértés címén van-e helye mérlegeléssel hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatának, illetve hogy az utólagos körülményváltozások eredményezhetik-e a határozat jogszabálysértését.

A bírósági gyakorlat egységes abban, hogy *a mérlegelési jogkörben hozott határozat is lehet jogszabálysértő.* Ha a jogszabály a mérlegelési szempontokat tartalmazza, a közigazgatási határozat akkor jogszerű, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, számot adott a mérlegelés szempontjairól és határozatának indokolásából a mérlegelés jogszerűsége megnyugtatóan megállapítható.

Nehezebb megítélésű az olyan ügy, ahol a mérlegelés szempontjait a jogszabály nem adja meg, így a jogszabály alapján a döntés jogszerűsége megfelelően nem ellenőrizhető. Ebben az esetben a határozatnak kell részleteznie azokat a körülményeket, amelyekre a döntését alapozta.

A bíróság több esetben hatályon kívül helyezte a mérlegelési jogkörben hozott határozatot, ha a határozat indokolása nem terjedt ki a tényállás teljes feltárására, nem szolgáltatott bizonyítékot a mérlegelési lehetőség jogszerű alkalmazására vonatkozóan, és nem alapozta meg, hogy a mérlegelés eredményeként hozott döntés a jogszabály céljának megfelel. Meg kell különböztetni a méltányossági jogkörben hozott határozatot, amelynél a felülvizsgálat lehetőségét a Ket kizárja, ha méltányossági eljárásban kerül sor a határozat meghozatalára, bár a méltányossági körülmények téves értékelése, az ügyfél jogainak csorbítása eredményezhet olyan jogszabálysértő méltányossági határozatot, amelynek hatályon kívül helyezése lenne indokolt. Kérdéses az alapügyben, az érdemi határozathozatal során gyakorolt méltányosság felülvizsgálhatósága.

Az utólagos körülményváltozás az ügy jogi megítélését fő szabály szerint nem érinti. Ez a szabály vonatkozik a közigazgatási határozat alapjául szolgáló tényekre, és általában a jogszabályváltozásra is. Kivételesen azonban – amennyiben az új jogszabály alkalmazását a folyamatban levő ügyekre is előírja, vagy folyamatos jogviszony esetén – a bírósági felülvizsgálat során a közigazgatási határozat meghozatala után bekövetkezett jogszabályváltozást is figyelembe kell venni.

5) A fellebbezés kimerítése.

Főszabály szerint a bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a közigazgatási eljárásban valamelyik ügyfél fellebbezési jogát kimerítette, vagy a fellebbezés kizárt.

Miként alakul a fellebbezési jog kimerítése, ha az eljárásban több ügyfél szerepel, és csak egy ügyfél csak a reá vonatkozó rendelkezéseket illetően nyújt be fellebbezést?

/Szemléletes példa az az építési ügy, amikor a több szomszéd közül csak az egyik fellebbez nyílászáró elhelyezésére hivatkozással, s ez a fellebbezés csupán az ő ingatlanát érintő problémákra vonatkozik. Kizárólag a fellebbezési indokokra tér ki a másodfokú határozat, majd ezt követően az eredetileg nem fellebbező másik szomszéd keresetet terjeszt elő az ő szomszédos ingatlana vonatkozásában, a fellebbezéstől teljesen eltérő jogsértéseket /építménymagasság, benapozás/ megjelölve. A legnagyobb probléma itt az, hogy a kereset tárgyában egyáltalán nem folyt fellebbezési eljárás, ezekre a kérdésekre a határozat indokolása nem tér ki./ Nos a Ket. 109. § (3) bekezdése szerint a bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a hatósági eljárásban az ügyfél vagy az ügyfelek valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette, vagy a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt. A Pp. 332/A. §-a szerint a bíróság a keresetlevelet a 130. § alkalmazása során elutasítja különösen akkor, ha: a felperes anélkül indít pert a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, hogy a közigazgatási eljárásban bármely fél a jogorvoslati jogát kimerítette volna. A 3/2006. közigazgatási jogegységi határozat a közigazgatási perben a keresetlevél idézés nélküli elutasíthatóságáról azt állapítja meg, hogy a közigazgatási perben a bíróság a Pp. 130. §-ának alkalmazása során a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról rendelkező 2005. évi XVII. törvénnyel módosított Pp. XX. fejezet szabályainak figyelembevételével utasíthatja el. Rámutat továbbá arra, hogy a KK 32. sz. állásfoglalás I. pontjához fűzött indokolás szerint a bírósági felülvizsgálat előfeltétele, hogy a keresettel élő ügyfél a fellebbezési jogát kimerítse, ez a megállapítás azonban ellentétes a Ket. 109. §-ának (2) és (3) bekezdésével, illetve a Pp. új 332/A. §-ának b) pontjával. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati jognak a közigazgatási eljárás során történő kimerítése alapvető feltétele a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti per kezdeményezésének. A Pp-nek a módosító törvény 12. § (2) bekezdésével beiktatott 332/A. § b) pontját úgy kell értelmezni, hogy nem lehet közigazgatási pert indítani abban a közigazgatási eljárásban, amelyikben egyik fél sem merítette ki a jogorvoslati jogát. *A Pp. a „bármely fél” kifejezést használja, amiből az következik, hogy a felperesnek nem személy szerint kell a jogorvoslati jogot kimerítenie a közigazgatási eljárás során ahhoz, hogy a fellebbezés alapján hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérhesse,*

elégleges, ha a határozat meghozatalára bármelyik arra jogosult fellebbezése folytán került sor. Tehát a bíróság a keresetlevelet - a Pp. 130. § (1) bekezdésének c) pontja alapján - idézés kibocsátása nélkül nem utasíthatja el, ha a felperes ugyan nem fellebbezett, de ugyanabban az ügyben szereplő másik ügyfél fellebbezést adott be, s ennek alapján született meg a másodfokú közigazgatási határozat. A Ket. alapján tehát az Áe-től eltérően a perindítási jogosultságot bármelyik ügyfél fellebbezése, és nemcsak a perben érintett fél fellebbezése megteremti. Ennek megfelelően a Pp.332/A §-a a keresetlevél elutasításának azt az esetét rögzíti, amikor a közigazgatási eljárásban egyetlen fél sem élt fellebbezési jogával. A 104. § (3) bekezdése szerint, a határozat egésze ellen irányuló fellebbezés alapján a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. Meg kell említeni, hogy a (4) bekezdés szerint törvény vagy kormányrendelet egyes ügyfajták tekintetében úgy rendelkezhet, hogy a döntés fellebbezéssel nem támadott rendelkezései tekintetében beáll a jogerő, ha a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre. A következőes bírói felfogás szerint „a felettes szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást - tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett - megvizsgálja, ily módon a felettes szerv a fellebbezésben foglaltakhoz nincs kötve. Ezen jogosultsága a felettes szervnek azt is jelenti, hogy ha az ügyben érintett több ügyfél közül csak az egyik fellebbez, az annak nyomán elvégzendő felülvizsgálat nem csupán a fellebbezésben foglaltakra, hanem az ügy egészére kiterjed.” (Legf. Bír. Kf. V. 39. 123/2000/4.) A fellebbezési jog kimerítése szempontjából nincs tehát jelentősége annak, hogy pl. építési ügyekben a nem fellebbező, de keresettel élő szomszéd vonatkozásában a másodfokú hatóság bizonyítást nem folytatott le, határozata erre vonatkozó indokolást nem tartalmaz. Az ilyen hiányosság az alperesi határozat megalapozatlanságát eredményezi.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy *nem tartható fenn az a gyakorlat, amely szerint a bíróság által nem felülvizsgálható az olyan döntés, amely a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül utasítja el (pl. ügyfélképeség hiánya, vagy elkészség miatt). A másodfokú határozat ugyanis akkor is felülvizsgálható, ha az ügy érdekében hozott döntést nem tartalmaz* (Ket. 105. § /6/ bekezdés, 109. § /1/ bekezdés).

cb) Az elsőfokú eljárás

1) A keresetlevél benyújtása.

A keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási szervnél kell benyújtani, amely a hozzá benyújtott keresetlevelet az ügy irataival együtt 3 napon belül köteles a felügyeleti szervhez továbbítani, amely 8 napon belül küldi meg azokat a bíróságnak.

A keresetlevélnek a Pp. 121.§-ban említettekén túl – ide nem értve a Pp. 121.§ (1) bekezdésének f) pontjában foglaltakat – tartalmaznia kell:

a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat számát

a határozatról való tudomásszerzés módját és idejét, valamint,

ha a közigazgatási eljárásban a jogi képviselő olyan meghatalmazást csatolt, mely a per vitelére is vonatkozik, az erre való utalást. (Pp. 330.§ (1) bek.)

Ha az érdekelt perindítási határidőt elmulasztotta, igazolási kérelmet nyújthat be, az elkészség jogkövetkezményeit a bíróságnak kell levonnia, *a közigazgatási szerv a hozzá elkésztett benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el.*

Az alperes közigazgatási szerv a keresetre írásban köteles nyilatkozni az iratok megküldésével egyidejűleg, illetve a keresetlevél kézhezvételétől számított 8 napon belül. A perindítási határidő elmulasztása miatt előterjesztett igazolási kérelem alapjául nem fogadható el az ügyintéző és a jogi képviselő betegsége, amelyet orvosi igazolással a felperes nem is igazolt (KGD 1992/33).

2) Eljárás tanácsban.

Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az elsőfokú bíróság a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ha a bíróság az ügy tanács elő utalásról rendelkezett, utóbb az ügyben egyesbíró nem járhat el. (Pp. 324.§ (4) bek.) *A változások iránya fordított, mint Európában, ahol a társas ítélkezés rendszerétől haladnak – főleg a menekültügyek nagy száma miatt – egyszerűbb ügyekben az egyesbírói intézmény felé. Nálunk hosszú harc után sikerült csak elfogadtatni egy rugalmas társas-bírászkodási rendszert. A jövő véleményem szerint egyértelműen az ügyek nehézségi fokához igazodó vegyes rendszeré, amelyben a magyar megoldás élen jár.*

3) A végrehajtás felfüggesztése.

A bíróság az eljárás során kérelemre bármikor felfüggesztheti a keresettel támadott határozat végrehajtását. Ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül határoz. A későbbiek során *a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését - már a tárgyalás kitűzése előtt is – kérelemre bármikor elrendelheti.* A végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során *a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna-e.*

A végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott végzés ellen külön fellebbezésnek van helye. A bíróságnak a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. (Pp. 332.§ (3), (4) bek.) *A végrehajtás tényével együtt járó hátrányokra hivatkozás nem elégséges indok a végrehajtás felfüggesztéséhez.* (KGD 2004/6/110.) A törvényen alapuló azonnali végrehajtás felfüggesztését kimondó határozat felülvizsgálatánál irányadó szempontok. (KGD 2002/11/273.)

Személyes véleményem az, hogy *nem elegendő az Európában megkívánt ideiglenes jogvédelem biztosítására az a jogosultság, hogy csak a végrehajtás függeszthető fel, mert csak megakadályoz valamely történést., de nem képes kikényszeríteni valamely cselekményt!* Szükséges lenne (lett volna) az általánosabb „ideiglenes intézkedés” megtételi lehetőségét kifejezetten biztosítani közigazgatási perekben és nemperes eljárásokban.

4) Beavatkozás.

Akinek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a más személyek között folyamatban lévő per miként jöjjön el, a perbe – az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig – az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkozhat (Pp. 54.§ (1) bek.). Ha a közigazgatási eljárásban ellenérdekű fél is szerepelt, a bíróság értesíti őt a beavatkozás lehetőségéről. (Pp. 332.§ (5) bek.)

Ha a közigazgatási határozat meghozatalára szakhatósági állásfoglalás alapulvételével került sor, az alperes a szakhatóságot perbe hívhatja. (Pp. 332.§ (6) bek.) *Ez a lehetőség arra szolgál, hogy a szakhatósági állásfoglalást az a hatóság „védhesse meg”, amelyik azt meghozta.* Ne kelljen pl. egy építésügyben az alperes közigazgatási hivatalnak az ÁNTSZ mint szakhatóság hatáskörébe tartozó közegészségügyi kérdésben érvelnie.

5) Bizonyítás.

A bizonyítás a közigazgatási perben is a Pp. általános szabályai szerint folyik, azzal az eltéréssel, hogy költségelőlegezésre az alperest nem lehet kötelezni. A bizonyítás célja azonban eltér a Polgári perrendtartás alapelveiben megfogalmazottaktól.

A közigazgatási per célja ugyanis a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzése. E körbe tartozik, hogy az alperes határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázta-e.

Amennyiben azt elmulasztotta, a bíróság általában a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra és – az elmulasztott bizonyítás lefolytatása mellett – új határozathozatalra kötelezi, vagy a szükséges bizonyítást lefolytatva a tényállás megállapítása mellett dönt a keresettel támadott közigazgatási határozat törvényességéről. Ha azonban a lefolytatott bizonyítás eredménye alapján vagy más okból teljesen más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak, a felülvizsgálati határozatot hatályon kívül kell helyeznie (Pp. 339.§ (3) bekezdés). A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el:

- a) a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében,
- b) ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sérti, vagy
- c) ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja. (Pp. 336/A.§ (1), (2) bek.) *A bírói gyakorlat szerint a szakhatósági állásfoglalás törvényességét a bíróság igazságügyi szakértő kirendelésével is vizsgálhatja* (KGD 1995/280).

A magánjogi bizonyítékszolgáltatási elvvel szemben a közjogi eljárásokat a hivatalbóli tényállás-tisztázási elv (Amtsermittlungsgrundsatz) jellemzi. Ezzel szemben a magyar perrendtartás korlátozottan enged utat a hivatalbóli bizonyításnak, annak terhét inkább az alperesi hatóságra rója. Ha azonban – a fenti esetben - a bizonyítási teherrel sújtott alperes a szükséges bizonyítási indítványt elmulasztja megtenni a megalapozatlanság orvoslására, az reá kedvezőtlen döntést – megalapozatlanság miatti hatályon kívül helyezést – eredményez.

6) Az eljárás gyorsítása.

Ha előzetes bizonyításra nem került sor, *a bíróságnak az első tárgyalás napját úgy kell kitűznie, hogy az legkésőbb az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen.* Ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedése alapján válik alkalmassá a tárgyalás kitűzésére (Pp. 124.§), a tárgyalás megtartására előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani. (Pp. 332/B.§)

Kiskorú felperes által indított közigazgatási perben, valamint a városi gyámhivatal által hozott olyan határozat felülvizsgálata iránt indított perben, amelyben a gyermek védelme érdekében a gyámhatóság

- a) elhelyezi a gyermeket a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy arra alkalmas más személynél, illetve nevelőszülőnél – ha ezekre nincs mód -, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben,
- b) megállapítja a szülői felügyeleti jog feléledését,
- c) dönt a más szerv által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről vagy megváltoztatásáról,
- d) átmeneti nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel,
- e) tartós nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel,
- f) dönt átmeneti vagy tartós nevelésben vett gyermek kapcsolattartásáról
- g) dönt a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételének megszüntetéséről,

a bíróság soron kívül jár el. E szabályok irányadók az említett ügyekben a gyámhivatal által indított perben is, valamint, ha a bíróságot külön törvény kötelezi a perben soron kívül történő eljárásra

Soron kívüli eljárásban a bíróság a keresetlevelet nyomban megvizsgálja és nyolc napon belül intézkedi a tárgyalás kitűzése iránt. Amennyiben a Pp. 124.§-ban, illetve a Pp. 332.§-ban foglalt intézkedések megtételére nincs szükség, a bíróság az első tárgyalást a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belüli időpontra tűzi ki.

A bíróság a határozat felülvizsgálatáról harminc napon belül érdemben dönt, ha a bíróságnak a megtámadott határozat tekintetében megváltoztató jogköre nincs. A határidő számításakor a hiánypótlásra fordított idő nem vehető figyelembe. A bíróság határozatát a meghozatalától számított nyolc napon belül írásba kell foglalni, és további nyolc napon belül a felek részére kézbesíteni kell. (Pp. 333.§)

Meg kell jegyezni, hogy *önmagában az eljárási határidő nem garantál gyors eljárást, ahhoz a bírósági infrastruktúrát, munkaszervezést kell fejleszteni. Ugyanakkor a bírói függetlenséget is sértheti, ha formális követelmények teljesítési kényszere a bírói munka tartalmi színvonalát veszélyezteti.*

Az elsőfokú eljárásban az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére (155/A. §) irányuló kérelem elutasítása ellen is külön fellebbezésnek van helye, ha az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

7) A bíróság határozata – kasszációs, reformatorius, vagy meritorius jogkör

A bíróság a Pp-ben meghatározott esetben megváltoztathatja a közigazgatási szerv határozatát, illetve a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján jogosult annak hatályon kívül helyezésére, és szükség esetén a közigazgatási szerv új eljárásra kötelezésére is.

A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja:

- a) az örökbefogadást engedélyező, illetve az örökbefogadást elutasító, valamint a kiskorút örökbefogadhatónak nyilvánító,
- b) a kiskorú intézeti nevelésbevitelét elrendelő, az intézeti nevelés megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- c) a szülői felügyeleti jogokkal kapcsolatos, illetve a gyámot vagy gondnokot kirendelő, felmentő vagy az elmozdítását kimondó,
- d) az anyakönyvi bejegyzés, valamint az állami népesség-nyilvántartásba személyi adat közlésének, illetve közokiratba foglalásának megtagadásáról rendelkező,
- e) a földhivatalnak ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzéséről rendelkező, illetve ingatlanra vonatkozó jogok és tények bejegyzését elutasító,
- f) az adó-, vagy illetékkötelezettség megállapításáról vagy a külön jogszabály szerint ezzel egy tekintet alá eső más fizetési kötelezettségről és az ezekhez kapcsolódó egyéb befizetésekről hozott,
- g) a levéltári anyag általános levéltárban történő elhelyezését elrendelő,
- h) a kisajátítási ügyben hozott,
- i) a menekültként való elismeréssel kapcsolatban hozott,
- j) az internálásban, a kitelepítésben, az őrizetbe-vételben, valamint a közbiztonsági őrizetben, illetve a Szovjetunióban fogvatartásban töltött időnek az igazolásával, továbbá a 74/1991. (VI.10.) Korm. rendelet 1.§-ának (1) bekezdésében felsorolt személyek

személyes szabadsága korlátozásának az igazolásával kapcsolatos rendelkezést tartalmazó, valamint,

- k) a családtámogatási ellátásról rendelkező, illetve társadalombiztosítási,
- l) a vagyónátadó bizottságnak a vagyónátadás tárgyában hozott,
- m) lakás vagy lakrész igénybevétele elrendelő határozat bírósági felülvizsgálata során, továbbá
- n) ha törvény azt elrendeli. (Pp. 339.§ (2) bek.)

Rendkívül fontos rámutatni arra, hogy *a Ket. a közigazgatási szerv számára kötelezővé teszi, hogy a bírósági ítélet rendelkezéseit és indokolását a megismételt eljárás és határozathozatal során figyelembe vegye, annak figyelmen kívül hagyása semmisségi ok.*

Az elméleti szakirodalom a három bírói jogkört megkülönbözteti. *A megsemmisítés lehetősége a bírói és végrehajtó hatalom legteljesebb szétválasztásának elvét követi. A megváltoztató jogkör azon a belátáson nyugszik, hogy a közigazgatási döntés korrekciója hatékonyabb, egyszerűbb, praktikusabb, mint a közigazgatáshoz való visszaküldése az ügynek. A meritorius (érdemi) döntés joga kivételes, a közigazgatási bíróságot elméletileg csak olyan - például folyamatos jogviszonyokat érintő - ügyekben illeti meg, ahol a döntési jogkör a jogorvoslat folytán „átszáll” a bíróságra. (Ilyenek a gyámügyek, részben a társadalombiztosítási ügyek stb.)*

Úgy látom, hogy *a közigazgatási bírónak a polgárokat nem csak a közigazgatás jogellenes beavatkozásaitól kell megvédenie, hanem biztosítania kell a közigazgatási szolgáltatások teljesítését és a részvételi jog érvényesíthetőségét (status positivus) is. Ehhez aktív jogosítványokra lenne szüksége, tevésségre kellene tudnia kötelezni a közigazgatást. A megváltoztatási jogkör bármennyire is erős eszköz, erre nem mindig alkalmas.*

8) Az ítélet joghatásai – Res judicata

Az ítélt ügy tilalma nem csak az újabb közigazgatási perre, de a közigazgatási eljárásra is kiterjed. Eszerint ugyanis, *ha a bíróság az ügy érdemében határozott, a közigazgatási szervnél ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett nincs helye új eljárásnak.*

9) Az ítélet kötőereje

Amennyiben a bíróság új eljárásra kötelezi a közigazgatási szervet, ítéletének rendelkezése és indokolása is köti az új eljárásban. Ilyen esetben a korábbi ítélet iránymutatásának megfelelő döntést – feltéve, hogy időközben nem volt ténybeli változás, vagy alkalmazandó jogszabályváltozás – a bíróságnak általában az új döntés bírósági felülvizsgálata során jogszerűnek kell tekintenie.

cc) Nemperes eljárások

A közigazgatási nemperes eljárás alaptípusa a jogellenesen hallgató közigazgatási szerv eljárás lefolytatására kötelezése, illetve a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata. A közigazgatási nemperes eljárásokban - ha törvény másként nem rendelkezik - kizárólag okirati bizonyításnak van helye, felfüggesztésnek és szünetelésnek ezzel szemben nincs helye.

1) Közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására

Ha a közigazgatási hatóság jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tesz eleget - ha a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 20. § (6) bekezdésében foglalt feltételek valamelyike fennáll - *az elsőfokú közigazgatási hatóság székhelye szerint illetékes megyei bíróság erre irányuló kérelem esetén - az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül - nemperes eljárásban végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.*

A kérelemben ki kell térni arra, hogy

- a) az ügyfél mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási hatósághoz,
 - b) az ügyfél tudomása szerint kérelme (fellebbezése) alapján sor került-e valamilyen eljárási cselekményre,
 - c) ha a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságnak van felügyeleti (törvényességi felügyeletét ellátó) szerve, az ügyfél a hatóság eljárás lefolytatására kötelezése érdekében fordult-e ehhez a szervhez, és kérelme alapján milyen intézkedésre került sor.
- A határidő számításakor a hiánypótlásra felhívó végzés postára adásától a hiányok pótlásáig eltelt idő nem vehető figyelembe. A kérelem tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek van helye.

2) Közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata

A Ket. 109. § (2) bekezdésében megjelölt jogerős közigazgatási végzés ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye. A kérelem tárgyában a megyei bíróság nemperes eljárásban végzéssel határoz. A bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja. A bíróság a jogszabálysértő közigazgatási végzést - szükség esetén a végzést hozó közigazgatási hatóság új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezése mellett - hatályon kívül helyezi vagy – ha erre külön törvény feljogosítja - megváltoztatja. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ki kell emelni, hogy *az alapügytől elválílik a végzés elleni jogorvoslat. Elvileg a jogerős végzés elleni felülvizsgálat nem akadályozhatja az érdemi határozat felülvizsgálata iránt indított közigazgatási pert.* A végzések felülvizsgálata funkcióját tekintve ugyancsak jogszerűségi felülvizsgálat. Ilyen eljárásban lehet felülvizsgálni többek között az eljárást felfüggesztő, az eljárást megszüntető és a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító közigazgatási végzést. A törvény lehetőséget ad arra, hogy a bíróság a végzés hatályon kívül helyezése mellett - belátása szerint - a közigazgatási végzést hozó hatóságot új eljárás lefolytatására vagy az eljárás folytatására kötelezze, illetve - ha ezt törvény lehetővé teszi - azt megváltoztassa..

A közigazgatási nemperes eljárásokra a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének szabályai – a 2005. évi XVII. Törvényben, valamint külön törvényben foglalt, továbbá a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - megfelelően irányadók.

cd) Perorvoslatok

1) Fellebbezés.

1999. január 1-jétől *csak akkor van helye fellebbezésnek a bíróság ítélete ellen, ha a közigazgatási határozatot olyan szerv hozta egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és a határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.* A másodfokú bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart. Tárgyalás tartását a fellebbező fél a fellebbezésében, illetve az ellenfél csatlakozó fellebbezésének (fellebbezési ellenkérelmének) kézhezvételétől számított nyolc napon belül, a fellebbező fél ellenfele pedig a fellebbezés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

A 2005. évi XVII. Tv. 3.§ (3) bekezdése szerint *a közigazgatási nemperes eljárásban hozott végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.*

2) A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárása

A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárására és a felülvizsgálati kérelemre 2006. január 1-jétől megint új szabályok vonatkoznak. Megszűnt az egyesbírói előzetes „engedélyezés”.

Közigazgatási perekben – az alább felsoroltakon kívül - nincs a felülvizsgálatból kizárt ügycsoport, sem perérték, sem más szempont alapján. Egyebekben azonban irányadóak a Pp. XIV. fejezetének általános szabályai. A jogerős ítélet vagy az ügy érdekében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Legfelsőbb Bíróságtól - jogszabálysértésre hivatkozással - a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Helye van felülvizsgálati kérelemnek a keresetlevelet (fizetési meghagyást) a 130. § (1) bekezdésének *a)-h)* pontjai alapján idézés kibocsátása nélkül elutasító és a pert a 157. § *a)* és *g)* pontja szerint megszüntető jogerős végzés ellen.

Nincs helye viszont felülvizsgálatnak

- a) az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen, kivéve, ha azt törvény lehetővé teszi (közigazgatási perekben lehetővé teszi!);
- b) ha a fél a fellebbezési jogával nem élt és a másik fél fellebbezése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyta;
- c) a jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, illetve a perköltségre vonatkozó rendelkezései ellen, kivéve ha a fellebbezés is kizárólag az elsőfokú határozat e rendelkezései ellen irányult;
- d) a jogerős határozatnak csupán a teljesítési határidőre, illetve a részletfizetésre vonatkozó rendelkezései ellen;
- e) ha a határozatot a Legfelsőbb Bíróság hozta;
- f) a házasságot érvénytelenítő vagy felbontó ítélet ellen az érvénytelenítés vagy a felbontás kérdésében;
- g) az apaság vélelmét megdőntő ítélet ellen - az apaság vélelmét megdőntő részében -, ha az apaság vélelmének megdőntését követően a gyermeket valamely személy teljes hatályú apai elismeréssel a magáénak ismerte el, vagy az apaságot jogerős bírói ítélet állapította meg, illetve ha a gyermek anyjának utólagos házasságkötése folytán az anya férjét kell a gyermek apjának tekinteni;

- h) az egyezséget jóváhagyó végzés ellen;
- i) a hagyaték átadása tárgyában hozott végzés ellen;
- j) a helyi önkormányzat ellen indult adósságrendezési eljárásban az adósságrendezés elrendelése tárgyában hozott végzés ellen;
- k) a vízumkiadás tárgyában hozott bírósági határozat ellen;
- l) ha azt törvény kizárja.

A felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van. A felülvizsgálati kérelem benyújtására előírt határidő elmulasztása esetén az elmulasztott határidő utolsó napjától számított harminc nap elteltével igazolásnak akkor sincs helye, ha a mulasztás csak később jutott a fél tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg. A felülvizsgálati kérelemben meg kell jelölni azt a határozatot, amely ellen a felülvizsgálati kérelem irányul, továbbá elő kell adni - a jogszabálysértés megjelölése mellett -, hogy a fél a határozat megváltoztatását mennyiben és milyen okból kívánja. A felülvizsgálati kérelemhez - ha arra korábban nem került sor - csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását is. A Legfelsőbb Bíróság a jogi képviselő által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasítja, ha az nem felel meg a Pp. 272. § (2) bekezdésében előírtaknak, vagy ha ennek megfelelő kiegészítése a kérelem benyújtására biztosított törvényes határidőn belül nem történt meg. A felülvizsgálati kérelmet a Legfelsőbb Bíróság az eljárás bármely szakában akkor is hivatalból elutasítja, ha

- a) felülvizsgálati kérelemnek nincs helye,
- b) azt nem az arra jogosult nyújtotta be, vagy
- c) a kérelmet előterjesztő fél megadott lakóhelyéről (székhelyéről) nem idézhető, illetve onnan ismeretlen helyre költözött.

A felülvizsgálati kérelem benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, de a határozat végrehajtását a Legfelsőbb Bíróság kérelemre kivételesen felfüggesztheti. A végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során a bíróságnak különösen arra kell figyelemmel lennie, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna. A fél kérelmére - ha annak jogszabályi feltételei fennállnak - a felülvizsgálati kérelem benyújtásáról a Legfelsőbb Bíróság értesíti a földhivatalt. A felülvizsgálati kérelmet nem lehet megváltoztatni; a kérelem mindaddig visszavonható, amíg a Legfelsőbb Bíróság a határozatát meg nem hozta, illetve - tárgyalás tartása esetén - a határozathozatal céljából vissza nem vonult. Az ezzel kapcsolatban felmerült

költségek viseléséről a Legfelsőbb Bíróság határoz. A csatlakozó felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem előterjesztésére a Pp. 244. § és a Pp. 257. § rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell. Csatlakozó felülvizsgálati kérelmet a fél csak akkor terjeszthet elő, ha maga is jogosult lett volna felülvizsgálatot kérni. A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálja el, kivéve ha a felek bármelyike tárgyalás tartását kéri, vagy a Legfelsőbb Bíróság a tárgyaláson való elbírálást szükségesnek tartja. Végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem esetében tárgyalás tartása nem kérhető. Tárgyalás tartását a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a felülvizsgálati kérelmében, illetve az ellenfél csatlakozó felülvizsgálati kérelmének kézhezvételétől számított nyolc napon belül, az ellenfél pedig a felülvizsgálati kérelem kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. Ha a felülvizsgálati kérelem elbírálása tárgyaláson történik, a tanács elnöke a tárgyalást úgy tűzi ki, hogy a felülvizsgálati kérelemnek a felek részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább tizenöt nappal megelőzze. Az idézésben figyelmeztetni kell a feleket, hogy távolmaradásuk a felülvizsgálati kérelem elbírálását nem gátolja. A felülvizsgálati tárgyalásra a Pp. 247. §-ban foglalt rendelkezések kivételével a fellebbezési tárgyalás szabályai megfelelően irányadóak. *A felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs.* A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A Legfelsőbb Bíróság a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálhatja felül, kivéve, ha a pert hivatalból megszünteti, vagy ha a határozatot hozó bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva, illetve a határozat meghozatalában olyan bíró vett részt, akivel szemben a törvény értelmében kizáró ok áll fenn. Ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysértés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt, a Legfelsőbb Bíróság a megtámadott határozatot hatályában fenntartja. Ha a határozat - az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással nem bíró eljárási szabály megsértésének kivételével - jogszabályt sért, a Legfelsőbb Bíróság a jogszabálysértő határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és ha a döntéshez szükséges tények megállapíthatók, helyette a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hoz, egyébként az ügyben eljárt első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja. *A bírói gyakorlat szerint a közigazgatási perben a felülvizsgálati kérelemben nem lehet olyan jogszabálysértésre hivatkozni, amit a felperes kereseti kérelme nem tartalmazott* (BH 1994/633).

5 Mi van a köpönyeg alatt?- a modell értékelése¹⁴⁴

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően abból kell kiindulni, hogy vajon Magyarország – új tagállamként – az igazságszolgáltatás szintjén és joggyakorlatában eleget tud-e tenni ezekben az első, fontos években kötelezettségeinek; képes-e teljes körű jogvédelem biztosítására; megfelelően hatékony-e európai értelemben; milyen jogi helyzetet biztosít a polgárok számára; megfelelőek-e eljárási alapelveink?

Ahhoz, hogy ezeket a kérdéseket megválaszolhassuk, tudnunk kell, vajon ezeken a területeken állapítottak-e meg európai standard-eket. Az a véleményem, hogy ezek a standard-ek,¹⁴⁵ bár nem kifejezetten, de egyértelműen felismerhetőek; nem csak a strasbourgi vagy a luxembourgi ítéletekből, de a régebbi tagállamok joggyakorlatából is.

Az eljárási szabályok módosításának előmunkálatai során 2003-ban az Igazságügyi Minisztérium tervbe vette a magyar közigazgatási bírósági eljárás újraalkotását. A legfontosabb vitatott kérdésekről koncepció került kidolgozásra, amely a következő kérdéseket vetette fel:

- a/ a közigazgatási bíraskodás szervezete - 5 regionális kollégium, vagy az ítélőtáblák székhelye szerinti kizárólagos illetékesség;
- b/ önálló eljárási törvény, vagy a Polgári perrendtartás fejezete;
- c/ általános alapjog-védelmi klauzúra szembeállítása az ügy érdemében hozott közigazgatási határozatra korlátozódó bírósági felülvizsgálattal szemben;
- d/ mely bírák hatáskörébe tartozzon a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálása;
- e/ társas bíraskodás megteremtése első fokon;
- f/ a keresetváltogatás jogának korlátozása;
- g/ a mintaperek bevezetése;
- h/ bizonyítási eljárás kérelemre, vagy hivatalból;
- i/ a bíróság megváltoztatási jogköre.

¹⁴⁴ Az értékelést tartalmazó előadás 2006.májusában hangzott el Hessen tartomány „Europa-Woche” rendezvényén a Giesseni Közigazgatási Bíróságon, olvasható: Europäische Justizsysteme – Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten in der EU 183-198. oldal /Wolters Kluwer München 2006

¹⁴⁵ Prof. Monika Böhm eljárási és anyagi jogi sztemderdeket különböztet meg, az előbbieik közé sorolja az eljárási költségkedvezményeket, a jogorvoslatokat, a társas vagy egyesbíráskodást, a nyilatkozattételi jogot, az eljárás ésszerű időtartamát, az ügyvédi képviselethez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát, a szervezeti elveket (ezalatt érti pl. a perindítás halasztó hatályának kérdését), a bírói utak elkülönültségének, vagy egységességének elvét (pl. külön társadalombiztosítási bíróságok, stb), a hivatalbóli bizonyítás elvét. Az anyagi jogi elvek között említi az objektív-szubjektív szemléletű felülvizsgálatot, a határozatlan jogfogalmak értelmezését. Lásd: Europäische Justizsysteme – Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten in der EU 255-269. oldal /Wolters Kluwer München 2006

a/ A közigazgatási bírászkodás szervezete - 5 regionális kollégium, vagy az ítélőtáblák székhelye szerinti kizárólagos illetékesség

A közigazgatási bírászkodás kezdetben a polgári bírászkodás szintjeit követte, ami azt jelentette, hogy a városi bíróság döntése ellen fellebbezni lehetett a megyei bírósághoz, és a másodfokú határozatokat felülvizsgálati kérelemmel lehetett támadni. A hosszú eljárási határidők miatt azonban jelentősen elnehezült a közigazgatási határozatok végrehajtása; ezért a fellebbezési lehetőséget – néhány kivételtől eltekintve – megszüntették.

Jelenleg csak akkor lehet egy bírósági ítélet ellen fellebbezni, ha olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérték, amelyet országos hatáskörű közigazgatási szerv egyfokú eljárásban hozott, és a közigazgatási határozatot a bíróság megváltoztathatja, pl. közbeszerzési, verseny-, média ügyekben. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy *a megyei bíróságokon főhivatásszerűen egy-három bíró foglalkozik közigazgatási ügyekkel. Ilyen létszám mellett nincs lehetőségük helyileg szakmai közélet folytatására, tanácskozások szervezésére. Ezért merült fel a területi szerveződés ötlete.*

Szervezeti téren sajnos a legújabb kodifikáció eredménytelen maradt, sem regionális szintet, sem regionális kollégiumokat nem szerveztek.

A regionális szint megszervezése azért volt kudarcra ítélve, mert a jól képzett közigazgatási bírák is kevés készséget mutattak a regionális székhelyekre való költözésre, és a bírói kar sem akarta ezzel az összesen 120 közigazgatási bíró mintegy harmadát elveszíteni.

A jogalkotó sem támogatta ezt az elképzelést, mert aránytalanak tartotta a közigazgatási bírászkodás ilyen koncentrált illetékességét. *Nagyobb mértékű átalakítás szándéka hiányában nem merült fel a közszolgálati jogviták és a társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálatának szervezeti kérdése sem, holott Nyugat-Európában mindkettő a közigazgatási bírászkodás része. A sajátosan felemás helyzetet mutatja pl. hogy a tb. perekben a négy bírósági szintből a legalsó és a legfelső (a helyi bírósági szintű munaügyi bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság) jár el, illetve az ítéletek ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma (és nem a Polgári Kollégium Munkaügyi Szakága) bírálja el.*

b/ Önálló eljárási törvény, vagy a Polgári perrendtartás fejezete

A jogalkotó nem fogadott el önálló Közigazgatási Bírósági Eljárási Kódexet, a kodifikáció megmaradt a Polgári perrendtartás XX. fejezeténél, azzal az indokkal, hogy a rendes bíráskodással közös szervezet egységes eljárási kódexet igényel; ezzel azonban jelentősen megnehezült az egyes részletkérdésekben a különbségek kezelése.

A legtipikusabb példa a bizonyítási eljárás kérdése, amelyre azonban a későbbiekben részletesen kitérek.

c/ Általános alapjog-védelmi klauzúra szembeállítása az ügy érdemében hozott közigazgatási határozatra korlátozódó bírósági felülvizsgálattal szemben

A kiindulási helyzet az volt, hogy a régi szabályozás szerint csak a közigazgatási ügy érdemében hozott határozatot lehetett bíróság előtt megtámadni, annak ellenére, hogy eljárási határozatok is jogsértők lehettek; ezért *a jogalkotó mérlegelte annak lehetőségét, hogy a korábbi szabályozást egy alapjogi klauzulával egészítse ki.* Időközben azonban megszületett a közigazgatási hatósági eljárásról szóló új törvény, amely feleslegessé tette ilyen klauzúra bevezetését, az új törvény ugyanis lehetővé tette, hogy a legfontosabb eljárási határozatok /felfüggesztés, megszüntetés, stb./ bíróság előtt megtámadhatók legyenek.

d/ Mely bírák hatáskörébe tartozzon a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálása

A vita a közigazgatási bírák javára dőlt el, tehát *a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogvitákat nem polgári bírák, hanem közigazgatási bírák tárgyalják.*

e/ Társas bíráskodás megteremtése első fokon

Véleményem szerint ez *a legfontosabb reform-eredmény.* Az egyesbíró az ügy bonyolultságára, nehézségére tekintettel az ügyet három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatja, az egyesbírónak tehát szabad mérlegelési körébe tartozik annak eldöntése, hogy az ügyben egyedül, vagy tanácsban kíván eljárni.

f/ A keresetváltogatás jogának korlátozása

Mivel az eljárás modellje a magánjogi per volt, az eljárások korábban gyakran elhúzódtak, mert a felek többször módosították keresetüket. A törvénymódosítás ezért határidőhöz kötötte a kereset-módosítást, a kereset csak az első tárgyalás végéig változtatható meg. Vannak olyan közigazgatási határozatok is, amelyek több önálló rendelkezést tartalmaznak; ha a felperes ezekből 30 napon belül csak egyes rendelkezéseket támad meg, később keresetét ezekre nem terjesztheti ki.

g/ A mintaperek bevezetése

A mintaper legfőbb értelmének az tűnik, hogy a Legfelsőbb Bíróság több azonos tényállású ügyben iránymutató döntést hozhat; a magyar jogalkotó azonban a közigazgatási bírósági ügyek modelljének az egyfokú eljárást tekintette, és ezért a mintapert nem vezette be. A jogalkotók nem találtak megoldást arra a problémára, hogy az ügyek mindjárt első fokon jogerősen befejezést nyernek, és ha senki nem nyújt felülvizsgálatot, az ügy nem is kerül a Legfelsőbb Bíróságra.

h/ Bizonyítási eljárás kérelemre, vagy hivatalból

Sajnos még ma sem látják be Magyarországon, hogy a fegyverek egyenlősége közigazgatási eljárásban csak oly módon biztosítható, ha a bíró jogi képviselő hiányában hivatalbóli bizonyítási intézkedéseket foganatosíthat. Valóban kemény küzdelem folyt ebben a kérdésben kompromisszum eléréseért. Ennek a kompromisszumnak a megítélése azonban – véleményem szerint – nem feltétlenül pozitív. A közigazgatási bírák azt javasolták, hogy a döntéshez szükséges tényállás megállapítása érdekében hivatalból, és kérelemre is elrendelhessenek bizonyítást.

Az új szabályozás szerint azonban a bíróság hivatalból csak akkor rendelhet el bizonyítást, ha semmisségi ok merül fel. Egyébiránt a bizonyítási teher szabálya érvényesül, amely a közigazgatási határozat tényállása vonatkozásában az alperest sújtja. Ez azt jelenti, hogy az alperes elmulasztja a szükséges bizonyítási indítványt, a bíróság a megalapozatlan közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi.

i/ A bíróság megváltoztatási jogköre

A törvényben meghatározott esetekben a bíróság a közigazgatási határozatot meg is változtathatja; ezt a jogosultságot törvényi szempontok nem korlátozzák. A joggyakorlat arra tendál, hogy a bíróság döntéshozatalakor az időközben a körülményekben bekövetkezett változásokat nem veheti figyelembe. Ez a felfogás vitatott, és a konkrét ügyektől függ annak megítélése. Alapvetően azonban érvényesül az az elv, hogy a bíróság magánjogi, vagy folyamatos jellegű jogviszonyokban a közigazgatási határozatot az időközben bekövetkezett változásokra, a perben lefolytatott bizonyításra és az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokra tekintettel is megváltoztathatja.

Végül fel szeretném hívni a figyelmet a novella egy hiányosságára.

A hatályos jog szerint a felperes keresetlevelében a végrehajtás felfüggesztését kérheti, amelyről a bíróságnak 8 napon belül döntenie kell; közigazgatási perekben azonban továbbra is hiányzik az ideiglenes intézkedés elrendelésének lehetősége.

6 Egy jogállami közigazgatási bíraskodási rendszer Alkotmánybíróság által felvázolt keretei

a) A közigazgatási bíraskodás felélesztése

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíraskodás létalapját teremtette meg, amikor 1990-ben megállapította, hogy az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről rendelkező 1981. évi I. törvény 72.§-ának (1) bekezdése és a 63/1981. (XII.5.) MT rendelet a módosításokkal együtt alkotmányellenes, ezért azokat 1991. március 31-ei hatállyal megsemmisíti. Hangsúlyozta továbbá, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása, ezért felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az alkotmánynak megfelelően szabályozza. A határozat egyúttal lehetővé tette egy konkrét ügyben is az államigazgatási határozat törvényessége bírósági felülvizsgálatát. Az indokolás kifejtette, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról rendelkező 63/1981. (XII.5.) MT rendelet a megalkotásakor nem ütközött az akkor hatályos Alkotmány rendelkezéseibe, de alkotmányellenessé vált az az 1989. évi XXXI. törvény 30.§-a folytán, amely az Alkotmány jelenlegi 50.§-ának szövegét meghatározta.

Az Alkotmány 50.§-ának (2) bekezdése általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 63/1981. (XII.5.) MT rendeletnek egyes - a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő - rendelkezései tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé. Ezt az *alkotmányellenességet* az 1987. évi XI. törvény 3.§-ának g) pontjára tekintettel *csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá teszi.* Ez utóbbi törvényi rendelkezésre tekintettel alkotmányellenes az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvény 72.§-ának (1) bekezdése is, mert a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, tehát kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen. A Minisztertanács a 63/1981. (XII.5.) MT rendeletet az 1981. évi I. törvény 72.§-ának (1) bekezdésében kapott felhatalmazásra hivatkozással alkotta meg, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot e törvényi rendelkezésre is kiterjesztve az alkotmányellenességet e vonatkozásban is megállapította. Végső következtetésként megállapította, hogy az Alkotmány 50.§-ának az 1989. évi XXXI. törvény 30.§-ával történt módosításával a jogszabályalkotás a mulasztás állapotába került. Ezt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az 1989. évi XXXII. törvény 1.§-ának e) pontja alapján meg kellett szüntetni. Az új törvényjavaslat előterjesztése és országgyűlési vitája azonban időt igényel, ezért az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény 43.§-a (4) bekezdésének alkalmazásával a 40.§ alapján megsemmisítette az alkotmányellenes jogszabályt, és 1991. január 31-én állapította meg azt a határidőt, amely elegendő a kialakult alkotmányellenes állapot megszüntetéséhez. *Jelentős következtetés volt az új törvény hatálybalépéséig terjedő időszakra, hogy az új jogszabály esetleges késedelmes megalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelentette, hogy nem volt a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K§-a szerint nincs akadálya.* Az Alkotmánybíróság vizsgálta a panaszos konkrét ügyben előterjesztett egyéni alkotmányjogi panaszát. A panaszos a vele szemben hozott II. fokon is elutasító államigazgatási határozatot bíróság előtt megtámadta, keresetét a Szombathelyi Városi Bíróság - hatáskör hiányában - idézés kibocsátása nélkül elutasította. Az elutasító végzés 1990. március. 7-én kelt. A panaszos alkotmányjogi panaszát 1990. április 12-én - az AB törvény 48.§ (2) bekezdése szerinti határidőn belül - érkezett az Alkotmánybírósághoz. A panasz benyújtója a 48.§ (1) bekezdése szerint fordult az Alkotmánybírósághoz, miután az

adott időpontban jogorvoslati lehetőségét kimerítette, és a bíróság végzése szerint a bírói út jogorvoslati lehetősége számára nem állott nyitva. Az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény 1.§ d) alapján benyújtott panasz esetében - a 43.§ 4. szerint az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát a 43.§ 1. pontjában írt ex nunc hatálytól eltérően is szabályozhatja, ha ezt „... az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja”. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a panaszt benyújtónak ügye bírósági felülvizsgálatához fontos - Alkotmányban is biztosított - érdeke fűződik. Ezért az adott panasz érdemi bírói felülvizsgálatát lehetővé kívánta tenni. Úgy rendelkezett tehát, hogy adott ügyben a hatályon kívül helyezett alkotmányértő jogszabályok nem alkalmazhatók. Ezzel az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében a jogorvoslati lehetőséget a panaszolt jogszabályok adott ügyre vonatkozó ex nunc megsemmisítésével a panaszos részére külön megnyitotta.

b) A tulajdonjog közérdekű korlátozásával kapcsolatos jogorvoslati jog biztosítása – alapjogi igényérvényesítés

Az 58/1991 (XI.8.) AB határozat a kisajátítási kártalanítással összefüggésben úgy döntött, hogy *a támadott rendelkezés tartalmi alkotmányellenessége állapítható meg annak következtében, hogy kifejezetten csak a kártalanítás összecszerűségét sérelmező fél számára nyitja meg a bírósági jogorvoslat lehetőségét.* Ezzel - ellentétben a törvényerejű rendelet 19.§-ával is, amelynek hatályos szövegét az 1991. évi XX. törvény 55.§-a állapította meg - értelemszerűen kizárja magának a kisajátítási határozatnak a bírósági felülvizsgálatát. A korlátozás alkotmányellenes. Az Alkotmány 50.§ (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. E rendelkezés, melynek tartalmát az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozatában értelmezte, és amelynek alapján a törvényhozó 1991. évi XXVI. törvény rendelkezéseit megalkotta, általában is lehetővé teszi a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (tv. 2.§). Ezzel összhangban biztosítja a bírósági út igénybevételét a törvényerejű rendelet. 19.§-a magával a kisajátítást elrendelő határozattal kapcsolatban is. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy *a kisajátítási határozatok bírósági felülvizsgálata alkotmányosan egyáltalán nem korlátozható.* Az Alkotmány 70/K.§-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Az Alkotmány idézett szabálya értelmében tehát kizárólag bíróság jogosult elbírálni azt, hogy a tulajdonosnak a tulajdonhoz való alkotmányos

alapjogát a kisajátítás megsértette-e. Alkotmányellenesnek ítélte a Ptk. 178.§ (3) bekezdését is, mert eszerint a bírósági eljárás a kisajátítást kérő birtokba helyezését nem gátolja. *A kisajátítást kérőnek a bírósági felülvizsgálatot megelőző - általánosságban lehetővé tett - birtokba helyezése sérti az Alkotmány 13.§-ában biztosított tulajdonhoz való jogot, és ellentétben áll az Alkotmány 70/K.§-ában biztosított garanciális elvvel, amelynek alapján az alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A kisajátítást kérő előzetes birtokba helyezése ugyanis számottevően megnehezíti a kisajátítást szenvedő perbeli pozícióját és ez a kártalanítás feltétlen követelhetőségének mint alkotmányos alapjognak a sérelmével járhat.*

c) A jogbiztonság és a visszamenőleges jogorvoslat biztosításának kollíziója

A kárpótlási szabályok vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésében, valamint a 70/K.§-ban megállapított hatásköréből. Egyik alkotmányi rendelkezésből sem folyik azonban az a követelmény, hogy az igazgatási határozatok felülvizsgálatát visszaható hatállyal kellene bevezetni, sőt ez kifejezetten veszélyeztetné a jogbiztonságot.* [15/1993. (III.12.) AB határozat.]

d) A jogorvoslathoz való alkotmányos jog törvényi megszorítása, a halasztó hatályú perindítás kérdése

Az adóhatósági eljárási szabályokat támadó indítványra vonatkozóan 953B/1993. számú határozatában kifejtette, hogy nem minden, állampolgári kötelesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K.§ alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai. Az Alkotmánybíróság abban a határozatában sem tekintette a bírói felülvizsgálat lehetőségét korlátlanoknak, amelyben kötelezte a törvényhozót az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésének végrehajtására, azaz az államigazgatási határozatok törvényessége bírói felülvizsgálatának szabályozására [46/1994. (X.21.) AB határozat].

Az Alkotmány 70/K.§-ában összefoglaltan említett, "a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések" közül maga az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára külön szabályt tartalmaz. Az Alkotmány 50.§ (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Megállapította, hogy az

államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának alkotmányos szükségessége a bíróságoknak az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésében írt feladatköréből, valamint a 70/K.§-ban gyökerező hatásköréből [15/1993. (III.12.) AB határozat] fakad. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 50.§ (2) bekezdéséből következően *a bírói felülvizsgálat a döntés törvényességének - és nem célszerűségének - felülvizsgálatára terjed ki* [4/1993. (II.12.) AB határozat].

Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának korlátozott volta, amely szerint csak az érdemi határozat, és az is csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálható felül, nem hozható kapcsolatba az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott 8.§ (2) bekezdésében foglaltakkal, hanem az 50.§ (2) bekezdéséből következik. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében. *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának az a törvényi megszorítása, hogy az érdemi határozat, és az is csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálható felül, az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésével nincs ellentétben.* Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban, hogy az Art. 86.§ (2) bekezdése, amelyből hiányzik a bírói felülvizsgálatnak a törvény erejénél fogva halasztó hatálya, emiatt ellentétes-e az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésével, 57.§ (5) bekezdésével, illetve az Alkotmány 70/K.§-ával. A személyeknek joguk van a sérelmesnek tartott, orvosolni kívánt döntés következményeinek elhárításához. *A jogorvoslatnak azonban az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében megfogalmazott követelmények kielégítése szempontjából elég egyfokúnak lennie* (1437/B/1990. AB határozat) Ennek az alapvető jognak az érvényesüléséhez hozzátartozik az, hogy általában, fő szabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú legyen. *Az Alkotmány 50.§ (2) bekezdéséből nem következik, hogy a jogorvoslati eljárásban már felülbírált közigazgatási határozat végrehajtására a bírói ellenőrzés kezdeményezésének önmagában halasztó hatályt kell biztosítani.* Az Áe. értelmében az elsőfokú határozatok ellen - szűk kivételtől eltekintve - fellebbezésnek van helye. Bírói felülvizsgálatra pedig jogerős közigazgatási határozat esetében kerülhet sor. A vizsgált jogszabály eleve az adóhatóság másodfokú határozatának felülvizsgálatáról szól: ez a körülmény önmagában is az Alkotmányból következően kötelező jogorvoslati jognak [Alkotmány 57.§ (5) bekezdés] az eljárás rendjén teljesült voltára utal. Abból viszont, hogy az Alkotmány 50.§ (2) bekezdése a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, *követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom - akár még*

az ügy érdemi vizsgálata előtt is - megakadályozhassa. A hatályos jog szerint ezt az Áe. a halasztó hatály általános szabályával valósítja meg, de - bizonyos feltételek mellett - lehetővé teszi a bíróság előtt megtámadható határozat végrehajthatóvá nyilvánítását - közérdekre, vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel. Ilyen esetekben is azonban a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését a bíróság az eljárás folyamán bármikor elrendelheti. Az Art. az azonnali végrehajtás elrendelése tekintetében az Áe.-től lényeges eltérést nem tartalmaz. E szabályok alkotmányellenességét maguk az indítványozók sem állították. Sérelmezték viszont az Art. 86.§ (2) bekezdésének azt a szabályát, amely szerint a bírósági felülvizsgálat az adóhatósági határozat végrehajthatóságát nem érinti. Ez az Áe. 72.§ (3) bekezdésében megfogalmazott, az általános halasztó hatályt kimondó szabálytól tér el. A másodfokú adóhatósági határozat megtámadása esetében az Alkotmány 57.§ (5) bekezdéséhez, az alkotmányosan kötelező jogorvoslati joghoz kapcsolódó, a végrehajthatóságot főszabályként halasztó joghatás mellőzése nem alkotmányellenes, minthogy ez a követelmény az alkotmányosan szükséges (egyfokú) jogorvoslat kimerítése során már teljesült: a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig a törvény biztosítja. Az Alkotmány egyéb felhívott rendelkezéseiből sem következik kényszerűen a halasztó joghatás általános érvényű szabályozásának követelménye. A kétféle jogi szabályozás [az Áe. 72.§ (3) bekezdés és az Art. 86. (2) bekezdés] nem személyek közötti megkülönböztetést tartalmaz. Nem merül fel, tehát az Alkotmány 70/A.§-ának sérelme, mint ahogy a szabályozás nincs kapcsolatban - így ellentétben sem - az Alkotmány 9.§ (1) bekezdése, illetve 13.§ (1) bekezdése rendelkezéseivel.

e) A felülvizsgálat terjedelme, hatályon kívül helyezési – megváltoztatási jogkör

Rendkívül fontos megállapításokat tett a bírósági felülvizsgálat terjedelméről, mélységéről a 39/1997. (VII.1.) AB határozat: Az Alkotmány 50.§-a szerint a bíróság „a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi”. Ezt a rendelkezést az 57.§-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy *az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket az ott írt módon valóban „elbírálja”*: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény - a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: *fair, équitablement, in billiger Weise*) és nyilvánosan folyjék - ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének

bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57.§ (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.

Egy adóhatósági eljárás bírósági felülvizsgálata kapcsán tett indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésének rendelkezése olyan tömör fogalmazás, amely valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségéről. Szükséges tehát, hogy az Alkotmány ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák. Az Áe. 73.§ (1) bekezdése a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének a lehetőségét ekként fogalmazza meg: "A bíróság az államigazgatási határozatot jogszabálysértés megállapítása esetén hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - az államigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Törvény úgy rendelkezhet, hogy a bíróság az államigazgatási határozatot megváltoztathatja." A Pp. 339.§ (1) bekezdése szinte szó szerint ugyanezt írja elő: "Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi." A (2) bekezdés pedig tételesen felsorolja, milyen közigazgatási határozatfajtákat változtathat meg a bíróság. A szöveg-összehasonlításból nyilvánvalóan kiviláglik, hogy a két törvény - valamelyest eltérő fogalmazással, de - ugyanúgy rendelkezik, mint az Alkotmány. A törvényességi ellenőrzés eredménye ugyanis csak az lehet, hogy jogszabálysértés esetén a bíróság a határozatot hatályon kívül helyezi, s - szükség esetén - a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Mindkét törvény megengedi mind az érdemi, mind az eljárási jogszabálysértés bírósági felülvizsgálatának a lehetőségét. Sem az Áe. , sem a Pp.

kifogásolt szakasza tehát önmagában nem ellentétes az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésével. Hangsúlyozta, hogy a megyei bíróság határozatában hivatkozott "egységes ítélkezési gyakorlat" olyan értelmet és tartalmat tulajdonít az Alkotmányon alapuló Áe. és Pp. rendelkezéseinek, amely látszólag szűkíti az alkotmányi előírás érvényét. Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI.8.) és a 75/1995. (XII.21.) AB határozata alapján "elő jog"-nak tekintett bírósági ítélkezési gyakorlatot azonban nem tartja sem az Áe., sem a Pp. hatályát korlátozó jogértelmezésnek.

f) Szükséges-e a jogorvoslat biztosítása a köztársasági elnök területszervezési döntésével szemben?

A köztársasági elnök jogi aktusával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a bírói jogorvoslat hiánya sérti-e az Alkotmány 50.§ (2) bekezdését, illetőleg 57.§-ának (5) bekezdését. Ehhez a köztársasági elnök aktusának jogi jellegét kellett tisztázni. Az Alkotmány 29.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy a köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. A köztársasági elnök tipikus államfői hatásköreit az Alkotmány 30/A.§-a határozza meg, azzal, hogy a 30/A.§ (1) bekezdés m) pontja további államfői jogosítványok törvényi meghatározására ad felhatalmazást. E felhatalmazás alapján állapít meg területszervezési hatásköröket a köztársasági elnök számára az Ötv. 94.§ b) pontja. A köztársasági elnök által az Ötv. 94.§ b) pontja, valamint 52.§ (3) bekezdése alapján községalakítási ügyben hozott határozat az állam területi beosztásával kapcsolatos döntés, amelyben a köztársasági elnök az állami területi beosztás alakításáról, a községi jogállás megállapításáról rendelkezik, s mint ilyen a köztársasági elnök államfői jogkörében hozott kormányzati döntésnek minősül. Így az nem tekinthető sem közigazgatási határozatnak, sem olyan hatósági döntésnek, amely az Alkotmány 50.§ (2) bekezdésének, illetőleg 57.§ (5) bekezdésének hatálya alá tartozik.

Az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló eljárás során - az indítványok alapján - az Alkotmánybíróságnak még azt is vizsgálnia kellett, hogy van-e az Alkotmánynak olyan rendelkezése, amelyből a jogalkotó számára a köztársasági elnök határozata elleni bírói út biztosításának kötelezettsége származna, arra tekintettel, hogy az új község alakításáról rendelkező határozat érinti a választópolgárok közösségének helyi önkormányzáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az Alkotmány 42.§-ában szabályozott önkormányzáshoz való - bár az Alkotmány nem az alapvető jogok között

szabályozza - tartalmát tekintve a választópolgárok közösségét megillető alapvető jognak minősül és az alapvető jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül. Ennek megfelelően az alkotmányellenesség megítélése során vizsgálendő kérdés volt az is, hogy nem következik-e bírói felülvizsgálat biztosításának kötelezettsége az Alkotmány 70/K.§-ából, valamint abból, hogy az Alkotmány 43.§ (2) bekezdése az önkormányzati jogok biztosítékaként írja elő azt, hogy az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül. Az Alkotmány 42.§ alapján a helyi önkormányzás joga a város, község, főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a helyi önkormányzáshoz való jog a községi jogállással rendelkező település választópolgárait illeti meg. Az állami területi beosztás meghatározása, így annak megállapítása is, hogy mely település rendelkezik községi jogállással az állam arra feljogosított szerveinek - községalakítás esetén a köztársasági elnöknek - a hatáskörébe tartozik. A települések választópolgári közösségének nincs Alkotmányból származó alanyi joga arra, hogy a községi jogállást elnyerje, illetőleg községi jogállását érintetlenül őrizze meg. Az új község alakításáról szóló határozat hatályba lépésével a korábban egyetlen önkormányzatot alkotó választópolgári közösség szétválik, az önkormányzáshoz való jog alanya változik, az önkormányzáshoz való jog tartalma azonban változatlan marad. Az Alkotmány 42.§-ában szabályozott helyi önkormányzáshoz való jog korlátozás nélkül illeti meg mind az új község, mind az új község kiválása után „megmaradó” község, illetőleg város választópolgárainak közösségét. Az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki határozat a korábban községnek nem minősülő település községi jogállásának, az ott élő választópolgári közösség önkormányzáshoz való jogának elismerését jelenti. A köztársasági elnök határozata nem tartalmaz döntést azokban az ügyekben, amelyek az új község alakítása után „megmaradó” önkormányzat önkormányzati jogait érintenék. A Tszt. mindazokban, *az új község alakításával összefüggő ügyekben, amelyek eldöntése során az érintett önkormányzatok önkormányzati jogai sérelmet szenvedhetnek (a közigazgatási terület, a vagyon megosztása) az érintett önkormányzatok megállapodására bizza a döntést, és megállapodás hiányában lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok bármelyike bírósághoz forduljon.* Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy *az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki határozat elleni jogorvoslat hiánya miatt az Alkotmány 50.§ (2) bekezdését, illetve az 57.§ (5) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet nem állapítható meg, továbbá nem keletkezett olyan, az Alkotmány 70/K.§-át és 43.§ (2) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet sem, amely a bírósági felülvizsgálat hiánya miatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indokolná.*

g) *Egyfokú bírói jogorvoslat elegendő*

Az Alkotmánybíróság 42/2004. (XI.9.) AB határozatában a Polgári perrendtartás legfelsőbb bírósági felülvizsgálati eljárási szabályainak alkotmányossági vizsgálata kapcsán érintette a társadalombiztosítási pereket. Megállapította, hogy a Pp. társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó 341.§-a a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat követi, ezért az Alkotmánybíróság a Pp. 340.§, 340/A.§ és 341.§-ai alkotmányossági vizsgálatát együtt végezte el. Az Alkotmánybíróság elsőként azt állapította meg, hogy jelen ügynek nem tárgya, és az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III.14.) AB határozatában már állást foglalt a közigazgatási perek egyfokú bírói jogorvoslati rendszerének alkotmányosságáról. Az indítványozó a Pp. 340.§, 340/A.§ és 341.§-ai alkotmányossági vizsgálatát a felülvizsgálat általában korlátozott voltára tekintettel kérte. Az Alkotmánybíróság e határozatában már megállapította a Pp. 270.§ (2) bekezdés a), b), ba), bb) pontjai és 273.§ (5) bekezdés első mondata alkotmányellenességét, amely értelemszerűen a közigazgatási és társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálatát is érinti. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, hogy *az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy közigazgatási vagy társadalombiztosítási perekben a jogerős döntések felülvizsgálatára az általánostól teljesen eltérő szabályokat kellene alkotni*. A jogalkotó dönthet úgy, hogy ezen perek sajátosságait (ahogy az egyik indítványozó fogalmaz: „az állam az ellenérdekű és perelhető fél”) figyelembe véve a felülvizsgálatot szélesíti, eltérő szempontokhoz köti, de ilyen követelmény az Alkotmányból kényszerítően nem következik. Habár az Alkotmány 50.§ (2) bekezdése kifejezetten szól arról, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, de ez *az alkotmányos rendelkezés is csak arra vonatkozik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom megakadályozhassa*. [Lásd: 54/1996. (XI.30.) AB határozat] *Ez a követelmény pedig - mint ahogy az Alkotmánybíróság többször utalt rá - az egyfokú bírói kontrollal teljesül* [54/1996. (XI.30.) AB határozat; 71/2002. (XII.17.) AB határozat; 8/2003. (III.14.) AB határozat]. Megállapítható továbbá az is, hogy a felülvizsgálat tekintetében a Pp. tartalmaz olyan rendelkezést, amely figyelemmel van a közigazgatási perek sajátosságaira. A Pp. 271.§ a) pontja kimondja, hogy „nincs helye felülvizsgálatnak az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen” - (s jellemzően ilyen a közigazgatási és társadalombiztosítási perekben hozott döntés) -, „kivéve, ha azt törvény lehetővé teszi”. A Pp. ezt lehetővé teszi. A 340/A.§ (1) bekezdése úgy szól, hogy a fenti tiltás közigazgatási perekben nem alkalmazható, ha a bíróság

ítélete ellen fellebbezésnek nincs helye. Tehát a Pp. e rendelkezése figyelembe vette azt, hogy a közigazgatási és társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálata főszabályként egyfokú, s ehhez igazodó módon megteremtette azt a kivételt, amelyből következően e perekben a felülvizsgálat - hasonlóan minden más jogerős bírósági döntéshez - igénybe vehető az általános szabályok szerint. Ezen túlmenő kivétel szükségessége az Alkotmány 70/A.§-ából sem következik. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Pp. 340.§, 340/A.§ és 341.§-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

V. Kényszerek és választások

Elsőként azt kell rögzíteni, hogy *melyek azok a kérdések, amelyek európai szinten meghatároznak egy nemzeti közigazgatási bírósági rendszert?* Talán a legjobban az a kérdőív mutatja, amelyet az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete állított össze az európai tagállami bírósági rendszerek sajátosságainak felmérésére.¹⁴⁶ A válaszok összegzése¹⁴⁷ megállapította, hogy *az európai közigazgatási bírósági rendszerek három csoportba oszthatók: Az elsőbe az önálló közigazgatási legfelsőbb bírósággal rendelkezők (Ausztria, Belgium, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Svédország), a másodikba az egyetlen legfelsőbb bíróságon közigazgatási tagozattal rendelkezők (Észt-, Magyar-, Lett-, Spanyolország), a harmadikba az egyetlen, osztatlan legfelsőbb bírósággal rendelkezők (Ciprus, Dánia, Írország, Málta, Egyesült Királyság) tartoznak. Minden államban biztosított azonban a közigazgatás szinte teljes körű bírói kontrollja, amelynek feladata az egyének jogainak védelme az Állammal szemben. A common law országokban ezt a „rule of law”, a kontinentális jogrendszerekben a törvényesség elve biztosítja. Tendenciaként figyelhető meg egyrészt a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettségének terjedése (Görögország, Olaszország, Portugália), illetve a közigazgatási bíróságok önállósulása (Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia). A bírói felülvizsgálat kiterjed a közfeladatot ellátó magánszemélyekre is, nem egységes a közszerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálásának rendszere.*

¹⁴⁶ Lásd a dolgozat 1. számú mellékletében!

¹⁴⁷ A feldolgozást a Limogesi Egyetem Közjogi Tanszéke végezte Joel Andriantsimbazovina és Gilles Dumont professzorok vezetésével

1. A közigazgatási bíráskodás léte szervezeti szempontból

Meg kell állapítani, hogy *kisebbségben vannak azok az országok Európában, ahol egyetlen szinten sem találunk önálló közigazgatási bíróságot. Ráadásul Ciprus, Írország, Málta és az Egyesült Királyság common law rendszerű, tehát Magyarországon kívül csak Dánia, Spanyolország, Szlovénia, Szlovákia nem rendelkezik egyetlen önálló közigazgatási bírósággal sem. A tagállamok többségében tehát léteznek önálló közigazgatási bíróságok, és néhányban ezen belül is vannak speciális közigazgatási bíróságok (pl. pénzügyi bíróság hét államban, szociális bíróság öt államban). Különbözőek a bírósági szintek is, öt államban egyfokú, kilenc államban kétfokú, nyolc államban három fokú a bíráskodás. Tizenöt államban központosított, tizenegy államban regionálisan szervezett, tizben regionális szint alatt szervezettek a bíróságok.*

Teljesen megoszlanak az országok abban, hogy mely bíróságoknak van jogalkotói tanácsadó, véleményező szerepe! Nincs ilyen feladata a ciprusi, észt, finn, német, luxemburgi, lengyel, portugál, spanyol bíróságnak. A magyar Legfelsőbb Bíróság nem „kiemelt” tanácsadó, csak véleményezi az igazság-szolgáltatást érintő jogszabálytervezeteket. Kérdéses lehet azonban, hogy ez a „véleményező” funkció megfelelően szabályozott-e, kizárja-e a véleményezett jogszabályon alapuló későbbi elbírálás esetén az elfogultságot? Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról 28. § -ában előírja, hogy a törvény és a kormányrendelet tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a legfőbb ügyésznek, továbbá - ha az a bíróságok hatáskörét is érinti - a Legfelsőbb Bíróság elnökének is. Gyakorlatilag azonban a bíróság hatáskörét majd minden lényegesebb jogszabály érinti, ezért megtörténhet, hogy a véleményezett anyagi jogi szabályt a későbbiekben értelmezni is kell egy konkrét ügy kapcsán. Ilyen esetben az előzőleg adott vélemény elvileg behatárolhatja a bíró mozgásterét, ami a függetlenség sérelmeként jelenhet meg.

2. A közigazgatási bíráskodás mint a bírósági szervezet része

A bírósági szervezetebe illeszkedés bonyolultságát jelzi az a tevékenységi sokszínűség, amely pl. a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumát jellemzi. Mégis talán az egyetlen olyan első fokú közigazgatási ügyekben eljáró bíróság, amely – *az ügyek nagy mennyisége és a specializált bírók viszonylag magas száma miatt, önálló kollégiumi keretben színvonalas és rendszeres szakmai munkát végez.* Sajnos a megyei bíróságok egy részére ezzel ellentétes megállapítás lenne találó. Mi az oka a vidéki közigazgatási bíráskodás nehéz helyzetének?

Nos a bonyolult közjogi rendszer a specializálódás igényét fogalmazza meg a közigazgatási bírákkal szemben, de 2-3 bíró között – különösen ha egy tanácsban járnak el - a szakosodás nehézkes. Márpedig több bírót nem igényel a megyékben jelentkező ügymennyiség. Az egyik megoldás a regionális szakmai szerveződés, a másik az ítélőtáblák székhelyén működő regionális első fokú közigazgatási bíróság lenne. Személy szerint rövidtávon az első, hosszabb távon a második megoldást tartom megfelelőnek. El kellene tehát kezdeni egy szakmai önállósodási folyamatot, ami később szervezeti változásban is megjelenhetne. Melyek egy ilyen tendencia előnyei és hátrányai? Pozitív változás következne be a szakmai, konzultációs munkában, hiszen nagyobb területi egységek átfogóbb tapasztalatokat nyújtanának, hátrányos lehet azonban, hogy a működő bírák nem követnék a székhelyváltást, és inkább más ügyszakban helyezkednének el. Úgy vélem, ha a változás hosszabban ütemezett és előrelátható, akkor a negatív hatás kiküszöbölhető, illetve minimalizálható.

3. A közigazgatási bíró függetlensége

A közigazgatási bíráskodást Európában általában főfoglalkozású bírák végzik, és mindenütt életre (nyugdíjkorhatárig szóló) kinevezést nyernek. Más, közigazgatási funkciót a német, francia és magyar bírák tölthetnek be. (A magyar bírák egyetértésükkel beoszthatók az igazságügy-minisztériumba kodifikációs munkára határozott vagy határozatlan időre.)

A bírák jogállásáról szóló 1997. évi LXVII. Tv. rendelkezései garantálják – más ügyszakba beosztott bírákhoz hasonlóan – a közigazgatási bíró függetlenségét. A függetlenség megnyilvánul abban, hogy a bíró érdemi tevékenységében nem utasítható, illetve nem befolyásolható, hogy státuszát törvény garantálja, hogy mentelmi joggal rendelkezik, hogy összeférhetetlenségéről megfelelő szabályokat alkotnak, illetve hogy gazdasági függetlensége biztosított.

a) A befolyásolhatóság kizárása

Magyarországon a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A bíró nem lehet országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, polgármester, illetőleg a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény hatálya alá tartozó állami vezető. A bíró a tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, művészi, irodalmi, oktató- és műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét és pártatlanságát, illetve nem keltheti annak látszatát, valamint nem akadályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését. A

bíró nem lehet gazdasági társaság és szövetkezet vezető tisztségviselője, felügyelő bizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett vagy korlátlanul felelős tagja. A bíró fenti tevékenysége gyakorlásának megkezdését köteles a bíróság elnökének előzetesen bejelenteni. A bíró nem lehet választottbíró tagja. A bíróság elnökének, elnökhelyettesének, valamint kollégiumvezetőjének és csoportvezetőjének a hozzátartozója az általa vezetett bíróságon, kollégiumban vagy csoportban bíróként nem működhet. A bíró köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel. Az érintett bírák legkésőbb az összeférhetlenségi ok keletkezésétől számított 30 napon belül kötelesek közös megállapodással kezdeményezni az összeférhetlenségi ok megszüntetését, ennek elmaradása esetén a bírósági vezetőt a kinevező 30 napon belül vezetői tisztségéből felmenti. A hozzátartozói összeférhetlenség esetében felmentést az OIT adhat. A bírót – törvény szerinti - hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. (A bírák – el nem ítéhető módon - hajlamosak e követelmény teljesülését vitatni.)

b) Munkavégzés

A bíró részére a feladatai megfelelő ellátásához szükséges feltételeket biztosítani kell. (A valóságban évekig hiányzott a hatályos jog kezelésére egyedül alkalmas számítógépes jogtár futtatására szolgáló személyi számítógép a bírák dolgozószobájából. Ma is dolgoznak kinevezett bírák méltatlan elhelyezési körülmények között. Az infrastrukturális elmaradás még a közigazgatáshoz mérten is szembetűnő, ezt személyes tapasztalataim is alátámasztják.) A bíró minden ügyben befolyástól mentesen, és részrehajlás nélkül köteles eljárni és a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani valamint arról a bíróság elnökét tájékoztatni. A munkavégzés jogállami kereteit biztosítja az előre megszabott ügyelosztási rend. Nem lehet tehát adott bíróra szignálni, attól függően, hogy alkatát, felfogását ismerve várhatóan milyen módon oldja majd meg az ügyet. (Példával illusztrálva: fegyvertartási engedélyügyet intézzen-e szabadidejében vadászatot űző bíró, vagy autópálya építési engedélyügyet megrögzött versenykerékpáros) A bíró köteles az állami és szolgálati titkot szolgálati viszonya alatt és annak megszűnése után is megőrizni, a titoktartás alól csak törvényben meghatározott szerv adhat felmentést. A bíró köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná. A jelenleg hatályos szabályozás szerint a bíró a szolgálati viszonyán kívül

nyilvánosan nem fogalmazhat meg véleményt bíróság előtt folyamatban lévő vagy folyamatban volt ügyről, különös tekintettel az általa elbírált ügyekre, az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. Ez a tilalom – felfogásom szerint – nem akadályozza a bírót abban, hogy szakmai fórumon a jogeset egyes elemeit értelmezze, szakmai szempontból elemezze. A bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást. A bíró a rábízott ügyet annak munkaigényessége és az eljárás sajátosságai által meghatározott ésszerű határidőn belül köteles elbírálni. A bíróra kiosztható ügyek számát úgy kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az eljárási és ügyviteli szabályok megtartását és a bírák arányos munkaterhét. (Ha ez az elv megfelelően érvényesülne, a fővárosi bíróságok helyzete sokkal kedvezőbb lenne!) A bíró az eljárása során köteles az ügyféllel szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani. A bíró jogosult az ítélező tevékenység gyakorlásához szükséges térítésmentes képzésre és ezen köteles részt venni. A bíró a szolgálati jogviszony keretében köteles a bírósági vezető törvényen alapuló és az ítélezés érdemét nem érintő igazgatási intézkedéseit teljesíteni és azok érvényesülését elősegíteni – örök kérdés persze, hogy mely igazgatási intézkedések nem érintik az ítélezés érdemét. A bíró munkaideje heti negyven óra. A munkaidő - napi nyolc óra alapulvételével - havi, illetve négy heti keretben is megállapítható. A bíró a munkáját a bíróság szervezeti és működési szabályzatában rögzített munkarend szerint végzi. Bírói feladatok ellátása céljából a bíró kötelezhető készenlét és ügyelet teljesítésére. A bíró heti munkaideje és a készenlét, illetve az ügyelet alatt végzett munka időtartamának együttes mértéke a heti negyvennyolc órát nem haladhatja meg. Munkaidőkeret megállapítása esetén a heti munkaidő együttes mértékét a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni. A készenlét, ügyelet teljesítéséért a bírót külön díjazás illeti meg. A munkáltatói jogkört gyakorló bíróság elnöke - az első kinevezéstől számított egy év bírói gyakorlat elteltével - kérelemre engedélyezheti, hogy a bíró munkáját csak a tárgyalási napjain végezze a bíróságon. (Eszertint mód van arra is, hogy a bíró munkaidejének egy részében „otthon dolgozzon.” A szokásos gyakorlat szerint a heti kétnapos otthondolgozás kedvezményét a bírák „alanyi jogon” megkapják, a vezető azt csak akkor korlátozza, ha azt valamilyen mulasztás indokolja.) Az engedélyt a bíróság elnöke visszavonhatja, különösen a bíró nem megfelelő munkavégzése, többszöri vagy súlyos ügyintézési késedelme esetén. A visszavonás okát a bíróval írásban közölni kell. A bíró bíróságon kívüli munkavégzésének engedélyezése esetén is köteles a szolgálati viszonyból eredő hivatali kötelezettségeinek rendszeresen eleget tenni. A bíró köteles a kijelölt tárgyalási napokon tárgyalási

tevékenységét úgy végezni, hogy a tárgyalási nap kihasználásával is elősegítse az ügyek időszerű elbírálását.

c) A bíró értékelése

A bíró munkáját az e törvényben meghatározott időszakonként, feltételek és okok esetén értékelni kell. A bírósági vezető ítélkező munkáját e törvény szerint kell értékelni, ennek elrendelésére a kinevező jogosult. Az értékelés kiterjed a bíró tevékenységének az anyagi, az eljárási és az ügyviteli jogszabályok alkalmazása szempontjából történő vizsgálatára. A vizsgálat a jogerősen befejezett ügyekben történhet. Az értékelést helyi bírósági bíró és megyei bírósági bíró esetén a megyei bíróság elnöke, az ítélőtábla bírāja esetén az ítélőtábla elnöke, a Legfelsőbb Bíróság bírāja esetén a Legfelsőbb Bíróság elnöke rendeli el. Az értékelés elrendelését a bíróval írásban kell közölni. A vizsgálatot a bíróság elnöke vagy az általa kijelölt bíró végzi. A határozatlan időre kinevezett bíró tevékenységét a kinevezést követően két alkalommal, hatévenként kell értékelni. Az fentiekén kívül, soron kívül értékelni kell a bíró tevékenységét, ha a bíró alkalmatlanságának megállapítását kezdeményezték, vagy a bíró azt maga kéri. A vizsgálatot és az értékelést az elrendeléstől számított 60 napon belül be kell fejezni. Helyi bíró értékelése esetén a helyi bíróság elnökét a vizsgálatot végző meghallgathatja. A bíróság elnöke összességében értékeli a bíró munkáját. Helyi bírósági bíró esetében figyelembe veszi a helyi bíróság elnökének a véleményét is. Az értékeléshez szükséges ügyek kiválasztásának rendjét, a vizsgálat részletes szempontjait az OIT határozza meg. Az értékelés ismertetésének időpontja előtt legalább 15 nappal az írásbeli értékelést a bírónak át kell adni. Az ismertetésen az értékelést elrendelő bíróság elnökén vagy elnökhelyettesén kívül részt vesz a vizsgált és a vizsgálatot végző bíró, a vizsgált bíró szakterülete szerint illetékes kollégium vezetője és annak a bíróságnak az elnöke, ahol a bíró szolgálatot teljesít. A vizsgált bíró legkésőbb az értékeléskor szóban és írásban észrevételt tehet. Az értékelésben csak tényszerűen megalapozott értékítéletek szerepelhetnek. Az értékelés eredményeként a bíró kiválóan alkalmas, alkalmas, vagy alkalmatlan értékelést kaphat. Ha a vizsgált bíró vitatja a megállapítást, kérésére az értékelés elrendelője kikéri a kollégium véleményét. A bíró alkalmatlanságának megállapítása esetén - ha azt az értékelés ismertetésétől számított 15 napon belül a bíróság elnöke nem változtatja meg - a bíró jogorvoslatért a bírósághoz fordulhat. Ha bármely okból felmerül, hogy a bírói tevékenység ellátására a bíró tartósan nem képes, a bíróság elnöke őt írásban felszólítja, hogy bírói tisztségéről 30 napon belül mondjon le. A felszólításban röviden meg kell jelölni azokat az okokat, amelyek a bíró alkalmatlanságára utalnak. Ha a bíró a felszólítás ellenére,

tisztségéről nem mond le, szakmai ok esetén el kell rendelni a bíró munkájának soron kívüli értékelését, egészségügyi ok esetén meg kell vizsgáltatni a bíró egészségi állapotát, és annak eredményétől függően kell eljárni.

d) A szolgálati viszony megszűnése

Garanciális jellegű, hogy a törvény meghatározza a bíró szolgálati viszonya megszűnésének módját: a szolgálati viszony megszűnik lemondással, ha az első bírói kinevezés 3 éves időtartama lejárt és a bíró határozatlan idejű kinevezésére nem tettek előterjesztést, ha a bíró tisztségének ellátására tartósan alkalmatlanná vált, ha a bíróval szemben jogerősen szabadságvesztést vagy közérdekű munkát szabtak ki, kényszergyógykezelését rendelték el, ha a bíró a bírói esküt határidőn belül nem tette le, ha a bíró kinevezésének feltételei már nem állnak fenn, ha a bírót országgyűlési, önkormányzati képviselőnek vagy polgármesternek megválasztották, illetőleg a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény hatálya alá tartozó állami vezetőnek megválasztották vagy kinevezték, ha a bíró - az OIT egyetértésével - nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió valamely szervénél pályázat alapján vagy kijelölés ítékezésre vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít, ha a bíró a 70. életév (a továbbiakban: felső korhatár) betöltése előtt, de az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően maga kéri nyugállományba helyezését, illetve a felső korhatárt elérte, ha a bíróval szemben lefolytatott fegyelmi eljárás során jogerős fegyelmi büntetésként a bírói tisztségből való felmentést indítványozták, ha a bíró a Tv. 19. §-ban írtak szerint a részére felajánlott bírói állást nem fogadta el, ha a bíró a vagyonyilatkozat tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonyilatkozatában - a vele közös háztartásban élő hozzátartozók adatait is ideértve - lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl, illetőleg elhallgat, vagy a vagyonyilatkozatát és a személyes adat kezelésére felhatalmazó nyilatkozatát visszavonja. A bíró szolgálati viszonya megszüntethető, ha rokkantsági (baleseti rokkantsági) nyugdíjra válik jogosulttá. A bíró tisztségéről bármikor írásban lemondhat. A bíró szolgálati viszonya megszűnik és a bírót tisztségéből fel kell menteni, ha szolgálati viszonyát jogellenesen megszüntette. A szolgálati viszony jogellenes megszüntetésének minősül, ha a bíró azt lemondás nélkül vagy az irányadó felmentési idő lejártá előtt - egyoldalúan - szüntette meg.

e) *Jogorvoslat*

A bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet. A munkáltatói jogkör gyakorlójának a mérlegelési jogkörében hozott döntése ellen jogvita csak abban az esetben kezdeményezhető, ha a munkáltató a döntésének a kialakítására irányadó jogszabályokat megsértette. A bíró fegyelmi ügyekben és a fegyelmi ügyével összefüggő kártérítési ügyekben a fegyelmi bíróság, az egyéb szolgálati jogvitákban a munkaügyi perekben illetékes bíróság jár el.

f) *A közigazgatási bírókra vonatkozó különös előírások*

Speciális előírás, hogy a közigazgatási per elintézéséből - a Pp13-15., valamint a 21. §-ban felsorolt eseteken kívül - ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt:

- a) az, aki mint ügyintéző a közigazgatási szerv határozatának meghozatalában részt vett,
- b) az a) pont alá eső személynek a hozzátartozója vagy volt házastársa,
- c) a határozatot hozó közigazgatási szerv volt dolgozója a munkaviszonya megszűnését követő két évig,
- d) az, akit a közigazgatási eljárásban tanúként vagy szakértőként kihallgattak.

Azt gondolom, hogy az ismertetett konstrukció teljességgel megfelel az európai elvárásoknak, a hivatás zártsága talán még túl is tesz rajta. Az felfogás kérdése, hogy ezt a bezárkózást hogy minősítsük, de ez már inkább hivatásetikai mint szervezeti garanciális kérdés.

4. *A törvény által rendelt közigazgatási bíróhoz való jog*

Az 1997. évi LXVI. Tv szerint senki sem vonható el törvényes bírójától. A törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíró. Közigazgatási ügyekben csak az OIT által ilyen ügyek intézésére kijelölt bírák járhatnak el. Ez az előírás arra szolgál, hogy a szakosodott bírák megfelelő szakértelemmel rendelkezzenek a közjogi perek intézésére. Kérdéses azonban, hogy önmagában egy olyan adminisztratív aktus mint a bíró „kijelölése” elegendő-e a szakmai színvonal biztosítására, vagy legalább hozzájárul-e ahhoz. Azt hiszem első lépésként fogadható csak el a szakosodás irányába.

a) *Ügyelosztás*

Az ügyelosztási rendet - a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében - a bíróság elnöke határozza meg, legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 10. napjáig. Az

ügyelosztási rend tartalmazza, hogy az adott bíróságon milyen összetételű és számú tanácsok működnek, a bírák, illetve a tanácsok melyik ügycsoportba tartozó ügyeket intézik, akadályoztatásuk esetén ki jár el helyettük, az ügyek elosztására melyik bírósági vezető jogosult, továbbá, hogy az ügyek elosztása milyen módon történik. Az ügyelosztási rendnek a tárgyalási tevékenységet folytató bírósági vezetők által tárgyalt ügyek körét és az ezekre vonatkozó elosztási módot is tartalmaznia kell. Az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkaigényességét, az ügyérkezés statisztikai adatait, emellett törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is. Az ügyelosztási rendet az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell és a bíróságon, a felek által is hozzáférhető helyen ki kell függeszteni. Az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, illetőleg igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból lehet eltérni. A bizonyos korlátok közötti automatikus szignálás európai találmány, az előre meghatározott ügyelosztási rend ugyancsak az objektív elbírálás biztosítója.

b) Szakmai kollégium

A szakmai kompetenciát a közigazgatási kollégiumok hivatottak elősegíteni és kontrollálni. A megyei bíróságokon tanácsok, csoportok és büntető, polgári és gazdasági, valamint közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek. (A megyei bíróságokon korábban működtek önálló közigazgatási kollégiumok, mára csak a Fővárosi Bíróságon, a Fővárosi Ítéltáblán és a Legfelsőbb Bíróságon működik önálló kollégium, ami sajnálatos visszalépés.) A Fővárosi Ítéltáblán közigazgatási kollégium működik. A Legfelsőbb Bíróságon ítélkező és jogegységi tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégium az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. A Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtábla és a megyei bíróság kollégiuma szükség esetén javasolja a Legfelsőbb Bíróság, illetőleg az ítélőtábla kollégiumvezetőjének jogegységi eljárás kezdeményezését. Az ítélőtábla kollégiumának vezetője jogegységi eljárást kezdeményez, ha az ítélőtábla területén a jogalkalmazás egysége érdekében ez szükséges. A Legfelsőbb Bíróság képviselője útján részt vesz az ítélőtábla és a megyei bíróság kollégiumának ülésein.

A kollégium az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. (A fenti rendszer a gyakorlatban hatékonyan működik, élő kommunikáció van a szakmai szintek között, ami sokszor elengedhetetlen feltétele annak, hogy a kevesebb ügygel találkozó felsőbb szint

„képben legyen”). A Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtábla és a megyei bíróság kollégiuma szükség esetén javasolja a Legfelsőbb Bíróság, illetőleg az ítélőtábla kollégiumvezetőjének jogegységi eljárás kezdeményezését. Az ítélőtábla kollégiumának vezetője jogegységi eljárást kezdeményez, ha az ítélőtábla területén a jogalkalmazás egysége érdekében ez szükséges. *Úgy gondolom, hogy a kollégiumi rendszer nagyon szerencsés és hasznos találmány. Rugalmasan képes reagálni a joggyakorlat kihívásaira, de csak részben tudja pótolni a teljes szervezeti önállóságot, pl. az igazgatási, költségvetési döntések befolyásolása tekintetében.*

5. *A bíróvá válás, a bíró személye, készségfejlesztése*

Az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat (EJTN) 2002. december 6-án kelt Alapokmánya preambulumban kimondja, hogy az Európai Igazságügyi Térség hatékony működéséhez elengedhetetlenül szükséges a bírák megfelelő színvonalú képzése. Ezen túlmenően a dokumentum azt is kimondja, hogy *a bírák felkészültsége, szaktudásuk folyamatos gyarapítása nem csupán az ügyek gyorsabb befejezését szolgálja, hanem egyben a bírói függetlenség garanciáit is jelenti, segítve a közös európai igazságügyi kultúra és identitás megerősödését.*

Az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) 2003. november 27-én kelt nyilatkozatában foglaltak szerint a bírói kar a nemzeti, európai és nemzetközi intézmények demokratikus működésének legfőbb letéteményese. *A bírák alapos, széleskörű felkészültsége, szociális érzékenysége erősíti az állampolgárok igazságszolgáltatásba vetett hitét. Ennek fényében a bírák és igazságügyi alkalmazottak képzése és továbbképzése fokozott jelentőséggel bír egy demokratikus társadalom életében.*

A magyar továbbképzési rendszer vizsgálata alapján külföldi szakemberek az alábbi 25 javaslatot fogalmazták meg a bírók és az ügyészek magyarországi felvételével és képzésével kapcsolatban¹⁴⁸:

¹⁴⁸ Az alábbi – az MBA megvalósíthatósági tanulmányt készítő szakemberek - Marie-Luce CAVROIS, igazgatóhelyettes, a Francia Nemzeti Igazságügyi Képzési Intézet Továbbképzési főosztályának a vezetője (ENM, Ecole Nationale de la Magistrature), Johan KOORNSTRA, Msc, oktatásügyi szakértő, a Holland Nemzeti Igazságügyi Képzőintézet (SSR) Innovációs és fejlesztési főosztályának a vezetője, Johann-Friedrich STAATS, Rechtsanwalt (ügyvéd), a német Szövetségi Igazságügyi Minisztérium Jogi szakmai képzési osztályának korábbi vezetője fogalmazták meg javaslataikat.

1- Szervezzenek *országos felvételt* mind a bírók, mind pedig az ügyészek számára az újságokban és egyéb médiumokban közzétett *nyilvános hirdetések révén*.

2- *Alakítsanak ki állandó eljárason alapuló, országos szintű szelektív felvételi rendszert*, melynek keretében az egész országban egységes bírálati szempontok alapján független bíráló bizottság választja ki a fogalmazókat.

3- *A bírók és az ügyészek számára kialakított két különböző joggyakorlatot alakítsák át egységes oktatási tervvel rendelkező, közös joggyakorlattá*. Az oktatási terv tartalmazzon kötelező és szabadon választható egységeket.

4- Készüljön minden – akár bírósági, akár ügyészségi – fogalmazó számára egyénre szabott oktatási terv, és a szabadon választható részeket úgy válasszák meg, hogy az oktatási terv kiegészítse a már meglévő tapasztalatokat és megalapozza a fogalmazó jövőjét.

5- A javaslat nem pusztán különböző munkatapasztalatok váltogatását célozza, hanem azt, hogy *a bíróságon, az ügyészségen vagy a külső helyszíneken folytatott joggyakorlat a képzési központban tartott előkészítő és/vagy összefoglaló kurzusokkal egészüljön ki*.

6- A képzési időszak hangsúlyozása érdekében, valamint azért, hogy a fogalmazókat megóvhassuk attól, hogy a bíróságok vagy az ügyészségek „túlterheljék őket vagy célszerűtlen munkát végeztessenek velük”, a jövőben célszerű lesz új jogállást kialakítani a fogalmazók és a bírósági / ügyészségi titkárok számára. *A fogalmazók kiválasztásának, felvételének, alkalmazásának és teljes oktatási tervük megszervezésének felelősségét az országos képzési központra lehetne bízni*.

7- *A képzés negyedik évét bírósági / ügyészségi titkárok számára lehetne fenntartani és lehetőséget kínálni számukra, hogy bírói vagy ügyészi szaktanulmányokat folytassanak bíróságon és azon kívül (a bíróságon kívüli időszak nem lehetne 3 hónapnál hosszabb)*.

8- Legyen megfelelő költségvetés arra, hogy *kellő számú állást lehessen biztosítani a pályakezdőknek annak érdekében, hogy ez a negyedik év ne tartson egy évnél tovább*.

9- *Állítsák fel a bírók és az ügyészek továbbképzésének a rendszerét és biztosítsanak nekik jogot évi 5 nap továbbképzéshez.*

10- *Szélesítsék ki az éves (és többéves) továbbképzési program alapjait, növeljék a témaválasztékot: nem csak az ismereteket, hanem készségeket is, nem csak jogot, hanem társadalomtudományi kérdéseket, etikát, kisebbségi kérdéseket stb. is oktatni kell; sokszínűbbé kell tenni a képzési módszereket: nem csak előadásokat kell tartani, hanem kis csoportokban zajló műhelymunkát is végezni kell.*

11- *Szervezzenek több közös továbbképzést a bírók és az ügyészek számára.*

12- *Érdemes kihasználni a bíróságok kollégiumai és az ügyészségek által tett helyi kezdeményezéseket, valamint kapcsolatokat kialakítani közöttük és az országos képzési központ között.*

13- *Hozzanak létre közös országos képzési központot a bírók és az ügyészek számára.*

14- *A létrejövő képzési központot célszerű megbízni a fent felsorolt javaslatok megvalósításával. A közös képzési központ fő feladatai közé tartozik majd a fogalmazók felvételének felügyelete és megszervezése, az alapképzés, a szakvizsga, valamint a bírók és az ügyészek továbbképzése.*

15- *E hatalmas feladat elvégzéséhez a képzési központnak független szervezeti felépítésre és megfelelő anyagi forrásokra van szüksége.*

16- *Javasoljuk egyetlen közös központ kialakítását két képzési hellyel, melyek közül az egyik Budapesten, a másik pedig Balatonlellén lenne. A két helyszín közül a képzések jellegétől és időtartamától függően lehetne kiválasztani a megfelelőt, például a nagy létszámú, rövid képzéseket Budapesten, a bentlakásos képzéseket pedig Balatonlellén lehetne tartani.*

17- *A központ rendelkezzen külön tanácsadó testülettel, melynek tagjai bírók, ügyészek és más magas beosztású, az igazságszolgáltatás területén tevékenykedő személyek lennének.*

18- Igazgatónak egy az OITH által kijelölt, a Központ tanácsadó testülete által jóváhagyott magas beosztású bírót javasolunk, igazgatóhelyettesnek pedig egy a Legfőbb Ügyészség által kijelölt, a Központ tanácsadó testülete által jóváhagyott magas beosztású ügyészt.

19- *Legyen az országos képzési központnak lehetősége arra, hogy állandó csapatot toborozzon különféle szakterületekre szakosodott, sokoldalú oktatókból, olyan kellő tapasztalattal rendelkező emberekből (bírókból, ügyészekből, oktatási szakemberekből és ügyintézőkből), akiket eddig befutott karrierjük alapján választanak ki.*

20- Biztosítsanak a központnak lehetőséget ahhoz, hogy a legjobb alkalmi előadókat tudja meghívni, és gondoskodni tudjon arról, hogy az egy-egy témában meghívott vendégek a lehető legkülönbözőbb területeket képviseljék.

21- A költségvetést az OITH és az LÜ biztosítsa a képzendő bírók és ügyészek arányának megfelelően.

22- A javaslatok megvalósítása érdekében állítsanak fel bizottságot, amelynek elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, alelnöke pedig a legfőbb ügyész lenne, és amelynek összetétele a létrehozandó országos képzési központ javasolt tanácsadó testületének összetételét tükrözné.

23- Ez a „Bíró- és ügyészképzés javításán dolgozó bizottság” készítsen ütemtervet a különböző javaslatok megvalósításához, azok tényleges végrehajtásában pedig kapjon segítséget az OITH-tól és az LÜ-től.

24- Alakítsanak ki közös csapatot (az OITH és az LÜ képzési főosztályainak munkatársaiból), melynek feladata lenne a bizottság munkájának segítése az országos bírósági és ügyészségi képzési központ megteremtésében.

25- Nem kell megvárni, amíg az új központ felépítéséhez szükséges teljes költségvetés rendelkezésre áll majd; javasoljuk, hogy kezdjék el a magyarországi bírók és ügyészek felvételével, valamint alap- és továbbképzésével kapcsolatos javaslatok megvalósítását.

Az eredeti javaslat – az ügyészekkel közös továbbképzési rendszer kivételével - lényegében megvalósult. A részletesebb képzési struktúra¹⁴⁹ főbb jellemzői az alábbiak:

a) *A képzési módszerek hatékonyabbá tétele*

A magyar bíróképzést vizsgáló nemzetközi szakértői csoport jelentésében azt a megállapítást tette, hogy a szervezett továbbképzés gazdag kínálata áll jelenleg is a bírák rendelkezésére, így az MBA a már bevált képzési rendszert fejleszti tovább.

A meglévő továbbképzés a témák feldolgozása szempontjából magas színvonalú, mind a kevesebb és nagyobb gyakorlattal rendelkező bírák, vezetők és igazságügyi alkalmazottak esetében igazodik a speciális igényekhez, jól felépítetten tematikus.

A javaslatok - és a kész tervre vonatkozó észrevételek – minden bírósági szintről érkeznek, az Oktatási Tanács tagjai aktívan és szaktudásuk legjavát nyújtva segítik a programok összeállítását, majd megvalósítását.

Az ismeretek módszertani közvetítésében eddig kihasználatlan lehetőségek mutatkoztak. Az igény a hatékony képzés kialakítására már eddig is élt, amelyet korlátoznak a szervezési nehézségek. Minden alkalommal igazodni kellett a rendezvényhelyszínek adottságaihoz, amely behatárolja az alkalmazható módszerek és technikák eszköztárát. A Bírói Akadémia forradalmian új lehetőségekkel rendelkezik a többcsatornás (audiovizuális) ismeretközlés terén. Terembeosztása és tervezett technikai felszereltsége kiváló alapot nyújt az új oktatási stratégia megvalósításához.

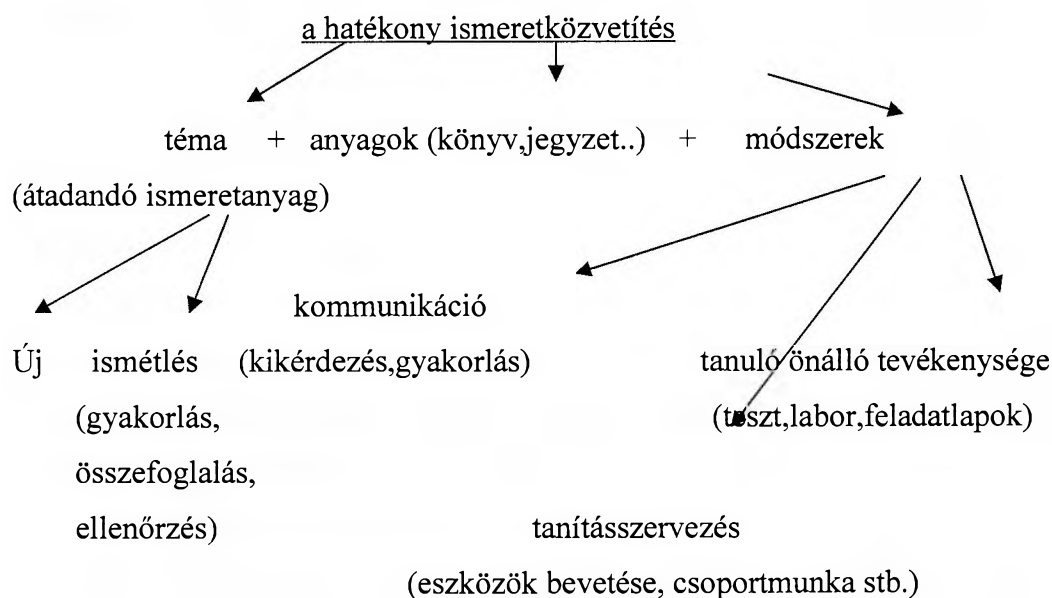
A megújult képzés komplex metodikában valósul meg, amely ötvözi a különböző taneszközöket, módszereket és értékelő eljárásokat. *A csak verbális közlésnél a szemléletesség sokkal hatékonyabb. A teljes személyiségre ható képzés lehet csak eredményes, amikor nemcsak az érzékelési-észlelési apparátust mozgatjuk, hanem hatunk az érzelmekre, gondolatokra és ezzel cselekvésre készítetünk. Cél tehát nemcsak az ismeretek gyarapítása, hanem a fejlesztés is, hiszen egy tanulási folyamatban nemcsak bizonyos képességeket sajátítanak el, hanem gondolkodásmódot, szemléletet, ítélőképességet is. Különösen igaz ez az utánpótlásra, akiből emberileg és szakmailag elismert igazságszolgáltatót kívánunk nevelni.*

¹⁴⁹ A képzési elképzeléseket az OITH dolgozta ki, az ismertetés a bírósági intranetes rendszeren közzétett koncepció alapul.

Nagy hiba a tanulói aktivitás kizárása, mert a vita, a kérdés nagymértékben fejleszti a gondolkodást és a tanulás hatékonyságát. Ez azonban nem képzelhető el 80-100 fő részvételével zajló rendezvényen. Szakmailag kiválóan felkészült előadók egy része csupán az anyagot ismerteti, annak befogadtatására már nem fordít kellő figyelmet. A kommunikáció egyetlen eleme a kérdésekre adott válasz. A tanfolyamok hallgatói között többnyire nem alakul ki kapcsolat, a plénum előtt a probléma felvetése is gyakran elmarad. A képzések 95 %-a egycsatornás, verbális közlésre épül. Természetesen szükséges nagy létszámú tanácskozások szervezése is (általános ismeretközlő, bevezető, tájékoztató, összegző stb.), azonban ennek aránya nem lehet több az összes oktatási program 20 % - nál. *Hatékonyan csak a legfeljebb 15-20 fős csoportban történő munkavégzés nevezhető.*

Meg kell fontolni a pedagógia néhány alapelemének alkalmazását. A felnőttképzést sem lehet kizárólag a résztvevők felelősségtudatára alapozni, a képzést szakszerűen fel kell építeni.

Nem elegendő az átadni kívánt anyag összeállítása, az órát meg kell szervezni, és irányítani kell. Össze kell állítani az óravázlatot és óravezetést. Meg kell valósítani a hatékony ismeretközvetítés alapelemeit.



Ez a leegyszerűsített ábra mutatja, milyen szempontokat kell figyelembe venni a hatékony ismeretközlés érdekében. A felkészülés nyilván időigényesebb, mint csak összefoglalni az átadandó anyagot. Sok esetben előfordul, hogy az előadók szakterületükön kiválóak, mégsem

képesek a tudásukat teljes mértékben átadni a hallgatóság számára. A megfelelő módszerek összeállítása és az irányító szerep gyakorolható és fejleszthető képesség.

Lehetőséget kell biztosítani az oktatói feladatot gyakran ellátó és szervező személyek szakirányú felkészítésére. Ennek megvalósítása érdekében már a következő oktatási tervnek meg kell kísérelnie prezentációs képzések szervezését.

A bíró előadók esetében megfontolandó a munkájukhoz kapcsolódó elismertetés mellett megfelelő felkészülési időt és lehetőséget biztosítani, hogy az oktatás végzése ne teherként jelentkezzen, hanem azt kellő idő ráfordításával, örömmel végezhessék.

Az időtényező érzékeny eleme a továbbkézésnek, valamennyi résztvevő és a munkáltató bíróságok szempontjából egyaránt. *Kizárólag a szilárd alapokon nyugvó szaktudás tesz magabiztossá, amelynek birtokában nő a hatékonyság, mert ez rövidíti a munkavégzés idejét, bonyolult, régóta húzódó ügyek mielőbbi befejezését is.* Természetes, hogy itt nem lehet felállítani egy költség-haszon elemzést, mert a képzésbe fektetett energiák csak lassan térülnek meg. Az viszont kijelenthető, hogy *a szakmai ismeretek elmélyítése nem tekinthető a hatékony munkavégzést gátló tényezőnek.*

A képzés csak akkor tudja elérni célját, ha a munkáltató általi támogatásban részesül és nem további teherként jelenik meg. Jelentős előrelépés volna annak megvalósulása, hogy minden bíró a tárgyalási nap pótlásának kötelezettsége nélkül legalább évi 5 nap központi oktatásra legyen jogosult.

A megvalósításához szükséges irányokat az oktatási terv határozza meg. A központi oktatási terv jelenleg a képzési rendezvények összefoglalása, a közlendő ismeretanyagra korlátozódik, az írásbeli segédanyagok feltüntetésével. Nem határozza meg a képzéssel elérendő célt, az elsajátítandó követelményeket, módszereket és nem kellő részletességgel tartalmazza az értékelés eszközeit. Az ismeretközlő, tájékoztató jellegű előadások kivételével pedig szükséges volna, hogy a központi oktatási terv, képzési alapidokumentumként írja elő az elérendő célt, és ahhoz rendeljük a megvalósítás és értékelés rendjét. *Kontroll, illetve bármilyen visszacsatolás nélkül bizonytalan eredmények várhatók.*

Magyarország uniós tagsága folytán az igazságszolgáltatással szemben felmerülő új követelmények komoly feladatot jelentenek a képzést végző szakemberek számára is. Az eddig oktatott hazai joganyag megismertetésén túl arra is törekedni kell, hogy kellő hangsúlyt

kapjon a közösségi jog mindennapi alkalmazásához szükséges tudás megszerzése, el kell érni, hogy a képzés során elsajátítottak alkalmazás szintű ismeretökké váljanak.

Kiemelt témaként kell kezelni a kommunikációs és pszichológiai készségek fejlesztését, valamint az úgynevezett háttértudományok alaposabb megismerését is.

b) A bírói utánpótlás reformja

A korábbi központi oktatás nem fordított kellő figyelmet a fogalmazók és titkárok szakmai tudásának elmélyítésére. Részükre csak néhány esetben szervezett az OITH központi oktatást, pl. 2003/4-ben a regionális közösségi jogi képzés keretében.

Egy bírósági fogalmazó részletesen szabályozott elméleti képzésben részesül, de csak helyi (megyei) szintű tanulókörökön vesz részt kötelező jelleggel, majd pedig helyi szintű beszámolókon tesz vizsgát a tanultakból. *A fogalmazók képzésében érvényesített követelményrendszer országosan nem egységes, így az értékelés is minőségbeli eltéréseket mutat.*

Gyakori probléma, hogy a helyi igények miatt, *az elméleti és a gyakorlati képzés elválik egymástól, azok nincsenek összhangban. A helyi beszámolók nem azonos követelményrendszerre épülnek, mivel azt nem azonos személyek végzik. A joggyakorlat több esetben a helyi sajátosságokhoz igazított.*

Az alapok kellő elsajátítása és a képzési szintek következetes egymásra épülése nélkül azonban nem képzelhető el hatékony felkészítés. Az Akadémia létrehozását az eddigi fogalmazó-és titkárképzés reformjával is össze kell kapcsolni. *Az Akadémia intézményi hátterére támaszkodva egyidejűleg új és magas szintű követelmény rendszer dolgozható ki egy összehangolt, egymásra épülő, fogalmazó – titkár – bíró képzéshez.*

Az igazságszolgáltatás hatékony működése szempontjából kulcsfontosságú, hogy a bíróságokon dolgozó szakemberek alapos elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkezzenek. Az egyetemet végzett fogalmazók már számot adtak az elméleti tudásukról, amelyet a szakvizsga letételével megerősítenek. Az Akadémia ismertnek veszi a tudományos alapokat, amelyekhez hozzá kell rendelni a gyakorlati ismereteket, hogy majd meg tudjanak felelni a bírói hivatás teljes személyiséget próbára tevő kihívásainak. *Csak az egységes*

követelményrendszerre épülő, gyakorlati képzés teheti alkalmassá a jelölteket a bírói feladat ellátására.

A képzési rendszer kidolgozása nem képzelhető el következetes, hosszú távú „személyzeti politika” nélkül, hiszen a fogalmazó-és titkárképzés célja a bírói hivatásra felkészítés. Nincs magyarázható indoka a többszörös létszámoknak, ha egy évben csak töredékének van esélye bírói álláshelyre. A 4 éves képzés nemcsak hatalmas szellemi, hanem pénzügyi befektetés is, amelynek az eredményét majd más szakterületeken kamatoztatja a bíróságon jövőképet nem kapott fiatal szakember. A pályaelhagyásokat nem az gátolja meg, ha meghatározzuk a költségek megtérítésének módozatait, - bár az is szükséges - hanem ha olyan előmeneteli és javadalmazási rendszert dolgozunk ki, amely a bíróságon maradást alapozza meg. Szükséges egy egészséges versenyhelyzet létrejötte a legjobb eredmény és ezáltal a bírói álláshely elérése érdekében. A valóban bírónak készülő motiváltsága az eredményes képzés legbiztosabb garanciája. Semmilyen életkorban nincs tanulás motiváció nélkül.

Meg kell tartani azonban a bíróvá nem váló felkészült fiatalokat is. A megfelelő jogállás és jövedelem lehetővé tenné a „főállású” titkárként való pályaválasztást, és nyújthatna elfogadható feltételeket a bírói kinevezésre hosszabb ideig várakozók számára is.

A bíróságok adminisztratív, ügyintézési nehézségeinek megoldását a minden bíró munkáját támogató felkészült „titkár – ügyintéző – tisztviselő” csoport összehangolt tevékenységében kell megtalálni.

Átgondolása érdemes a bíró-jelöltek kiválasztási rendszere is, amely országosan nem egységes. A fogalmazók felvétele jelenleg megyei (fővárosi) bíróságokon, Itélőtáblákon és a Legfelsőbb Bíróságon nem azonos szempontok figyelembevételével történik. Az eljárás nem garantálja a legjobb fogalmazó kiválasztását, sem az érintett megyei bíróság, sem pedig általában az ország és a bírók megfelelő színvonala szempontjából. Nincsen országos norma.

A munkáltatói jogokat az alkalmazó bíróság elnöke gyakorolja a fogalmazók felett, majd ő készíti el a fogalmazó joggyakorlati beosztását és felel a képzés ellenőrzéséért is. A fogalmazók igazságügyi szolgálati viszonyának létesítését és a munkáltatói jog gyakorlását nem célszerű elvonni a bíróságoktól.

Az Akadémia és a munkáltató bíróságok együttműködését, valamint az irányító és monitoring-rendszerű központi-helyi képzés összhangját kell megteremteni.

c) Intézményesített képzés, célcsoportos oktatási koncepciók

A képezni kívánt célcsoportok részére a stratégiai fontosságú elképzeléseket és tanmenetet dolgoztak ki.

ca) fogalmazók felvétele, képzése

Már ma is törvények, igazságügyi miniszteri rendeletek és az OIT szabályzat rendelkezik a fogalmazók, felvételéről, jogviszonyáról, elméleti és gyakorlati képzéséről, illetve annak értékeléséről.¹⁵⁰ A bírósági *fogalmazóképzés oktatási reformja* 2006 szeptemberétől az újszerű képzés mellett ötvözi a korábbi rendszer egyes jól bevált sajátosságait és az Akadémia működéséből adódó szükségzerű újításokat is.

A bírósági fogalmazó országos pályázat alapján, többszintű (írásbeli és szóbeli) központi felvételi rendszeren keresztül nyer felvételt az őt foglalkoztató bíróságra és egyidejűleg az Akadémiára.

A pályázatokat az Akadémia évente egy alkalommal (tavasszal) írja ki, - miként az indulás évében is - majd lefolytatja a felvételi vizsgákat. *A meghirdetést országos felmérés előzi meg a megpályázható fogalmazói álláshelyekről.*

A pályázatokat két országos napilapban, a Bírósági Közlönyben (esetleg a Magyar Közlönyben), és az országban működő jogi karok dékáni hivatalaiban hirdetjük meg annak érdekében, hogy a felvétel nyilvános és átlátható legyen.

¹⁵⁰ 1997. évi LXVI. törvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
1997. évi LXVII. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
1997. évi LXVIII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról
11/1999. (X.6.) IM rendelet, a bírósági fogalmazók joggyakorlatáról és képzéséről
5/1991. (IV.4.)IM rendelet, a jogi szakvizsgáról
az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1999. Évi 14. Sz. Szabályzata a fogalmazók joggyakorlatáról,

A pályázat benyújtásához szükséges jelentkezési feltételeket, a pályáztatás rendjét, a felvételi vizsgák lebonyolítását és a kapcsolódó kérdéseket (feladatok kidolgozása, javítás, ponthatárok, vizsgáztatók stb.) kidolgozták. A felvétel szabályzati rendjét és az évenkénti ponthatárokat az Országos Igazságszolgáltatási Tanács kell hogy meghatározza.

A felvételi legalább két részből, egy (lehetőség szerint kétszintű) írásbeli, majd egy szóbeli részből áll. Az írásbeli feladat jogesetmegoldások tesztszerű feldolgozását tartalmazza, amellyel azt mérjük fel, hogy a felvételiző milyen készséggel bír egyszerűbb jogi probléma felismerésére és eldöntésére. Az írásbeli felvételi második szintje pszichológiai tesztfeladatsorból áll a jelentkezők személyiség és jellemkarakterének vizsgálatára. (Érdemes felhasználni a bírói és titkári pályaalakmassági vizsgálatok tapasztalatait annak érdekében, hogy lehetőség szerint a képzés elején derüljön ki egy esetleges alkalmatlanság.) Igen-nem válaszokkal könnyen kitölthető összetett teszttel sok szempontból elemezhető a felvételizők alkalmassága, ugyanis mérhető vele a döntésképeség, szociabilitás, a kommunikációs képesség, empátia, alkalmazkodó képesség, konfliktuskezelés, rugalmasság, vezetői képesség és a dominanciára törekvés is. Az írásbeli 2 részből szerzett és az OIT által meghatározott ponthatárok szerint megfelelt pályázók kapnak lehetőséget a szóbeli felvételi elbeszélgetésre.

A felvételhez szükséges alkalmasságról egy legalább háromfős szakmai felvételi bizottság határoz. A felvételi bizottság munkájában részt vesz az Akadémia egy dolgozója, az Oktatási Tanács egyik tagja, valamint a megpályázott munkahely szerinti bíróság (megyei – fővárosi – bíróságok, ítélőtáblák, LB) vezetője (elnöke) vagy annak egy megbízott képviselője (elnökhelyettes, kollégiumvezető).

A felvételi eredmény alapján (több pályázó esetén pontszám szerinti sorrendiség megjelölésével) az Akadémia írásbeli ajánlást tesz a jelölt felvételére. Aki nem tett sikeres felvételi vizsgát, mert az OIT által előírt minimális ponthatárt nem érte el és ajánlással nem rendelkezik, nem nevezhető ki bírósági fogalmazónak.

Az ajánlás birtokában történhet a fogalmazók felvétele leendő bíróságukon, ezt követően pedig helyileg kell őket foglalkoztatni azzal, hogy a munkáltatói jogokat továbbra is az alkalmazó bírósági vezető gyakorolja. Ha a bíróság vezetője eltér az ajánlásban foglaltaktól és

a kevesebb pontszámmal rendelkező pályázót veszi fel, a döntését az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak írásban indokolnia kell. A fogalmazó felvételéről a munkáltató bírósági vezető az Akadémiát értesíti, megjelölve az általa javasolt joggyakorlati beosztást.

A javaslat alapján az Akadémia elkészíti a fogalmazók tényleges joggyakorlati beosztását a helyi sajátosságok és igények figyelembe vételével. A képzés követhetősége érdekében homogén csoportokat állít össze, hogy a fogalmazó polgári vagy büntető ügyszakban kezdje meg gyakorlatát, kéthetes kezelőirodai beosztás után. Ennek során párhuzamosan folyik a polgári ügyszakban kezdők és a büntető ügyszakban kezdők képzése.

A felvett fogalmazók részére a szolgálati jogviszonyuk megkezdését követően egyhetes bentlakásos „gólyatábort” rendez az Akadémia. A gólyatáborban általános bevezető előadások keretében ismertetik az új fogalmazókkal az igazságszolgáltatás szervezeti felépítését, a bírósági ügyviteli szabályokat, a fogalmazók jogviszonyáról, képzéséről szóló jogszabályokat, a bírói etika követelményeit illetve az emberi- és kisebbségi jogi szabályokat.

A gólyatábor követően az alkalmazás és beosztás helye szerinti megyei (fővárosi) bíróságok, ítélőtáblák és Legfelsőbb Bíróság tanulóköreiben helyi szinten kezdődik el hetente egy alkalommal, három éven keresztül – kötelező jelleggel - a szakvizsgára felkészítés. A tanulóörök tanmenete összhangban állna a fogalmazó ügyszak szerinti beosztásával és a szakvizsga követelményeivel.

A képzés tanrendjét az Akadémia folyamatosan ellenőrzi, fogalmazói vázlatokkal vagy más hasonló kiadványokkal támogatja, az oktatókról nyilvántartást vezet.

A fogalmazók az elméleti képzéssel egyidejűleg, minden ügyszakban, erre kijelölt instruktorbírák segítségével és ellenőrzése mellett az eddigiek szerint gyakorlati képzésben is részesülnek.

Egy-egy nagyobb oktatási témakör lezárásaként a fogalmazóknak beszámolót kell tenni. A beszámoltatásra központilag az Akadémián kerül sor, melyet 1 napos, megerősítő, konzultatív szeminárium előz meg, és értékeléssel zárul.

A hároméves képzés során, a tanulóörök mellett, félévente egyhetes, bentlakásos további képzéseket tart a fogalmazók részére az Akadémia. Az egyhetes képzés alatt a bírói munka ellátásához nélkülözhetetlen társtudományok (szociológia, pszichológia, retorika, fogalmazás, mediáció, stb.) megismerésével foglalkoznak 15-20 fős csoportokban. A képzést ezekből a tárgyakból is számon kérés követi.

Rendkívül hasznos volna más jogterületeken való jártasság szerzése is, amelyre a 3 évből nyitva álló idő adhat lehetőséget. Ennek megvalósulása azonban országosan eltérő, ahol mód van rá helyi, kölcsönösségen alapuló, kétoldalú megállapodások szabályozzák. *A külső gyakorlatszerzés általános és egységes lehetőségét csak az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal kötött megállapodások tudnák biztosítani. (pl. ügyészséggel, rendőrséggel, közjegyzői kamarával, közigazgatási intézményekkel.)*

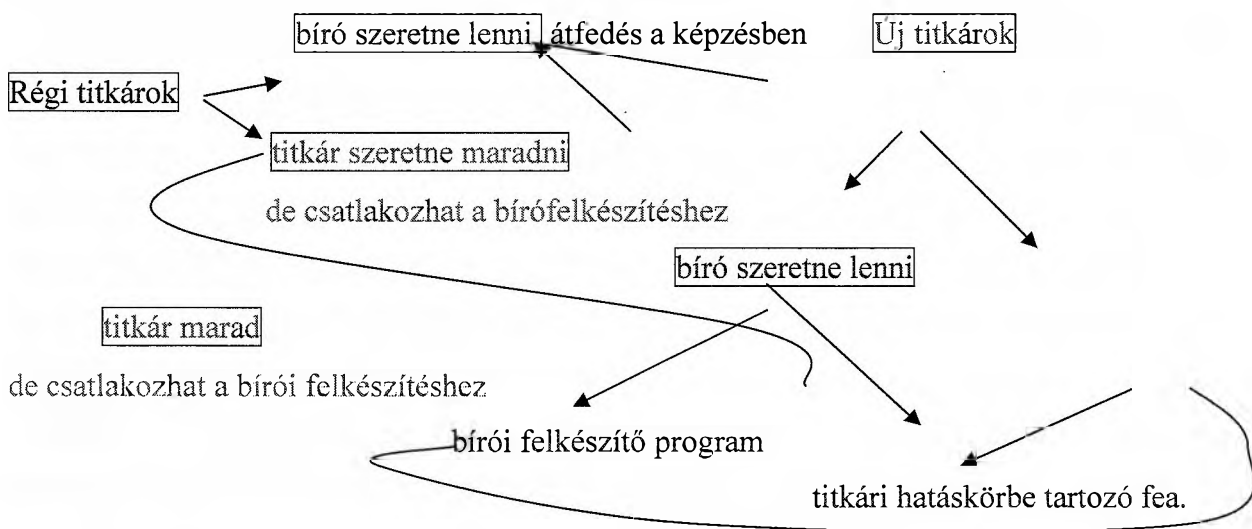
cb) titkárok képzése

Az Akadémia a bírósági fogalmazók elméleti képzésén és beszámoltatásán, valamint gyakorlati képzésük központi támogatásán túl ugyancsak kiemelt szerepet vállal a titkárok hivatásra való felkészítésében. *Az oktatási koncepció kialakításához nem állt rendelkezésre gyakorlati tapasztalat, hiszen az eddigi központi és helyi oktatás nem helyezte kellő hangsúlyt a titkárok képzésére.* Ezért nincs olyan követelmény, hogy az eddigi képzés átalakításával valósuljon meg az Akadémia képzési programja, azt gyakorlatilag az alapoktól kell kidolgozni. A bírósági titkárok már szakvizsgát tett leendő bírák, akik legalább egy éves időtartamban az *egyes eljárási törvények szerint önálló hatáskörökkel rendelkeznek*, ennek leteltét követően érdeklődési körüknek megfelelő ügyszakokban kívánnak majd bíróként dolgozni. *A kötelező egy év titkári gyakorlati idő ennél sokkal hosszabb is lehet, mivel több titkári álláshely van, mint betölthető bírói állás.* Ma még ritkaságszámba megy, de a jövőben gyakrabban fordulhat elő, hogy egy titkár nem kíván bíró lenni, hanem bírósági szolgálati ideje alatt titkári hatáskörbe tartozó feladatokat kíván ellátni. Az Akadémia indulásakor a titkárok esetében ún. átmeneti időszakokkal kell számolni, amikor együtt kell kezelni a már kinevezettek és az újonnan kinevezettek képzését.

A bírósági titkárok képzése során alapvető szempont, hogy ezek a fiatal kollégák leendő bírák. A központi képzés során a hangsúlyt arra kell helyezni, hogy a bírói hivatás magas színvonalú ellátásához kapjanak felkészítést. A fogalmazó képzés 3 éves időtartama alatt a kollégák megtanulják a bírói hivatás gyakorlásához szükséges elméleti ismereteket, felkészülnek a jogi szakvizsga szerteágazó követelményrendszerének teljesítésére. Megszerezték a „know-how”-t, de a „know-to-become” még nem áll rendelkezésükre. *A bírósági titkár fogalmazói időszakban elsajátított elméleti szakmai felkészültségéhez kell hozzárendelni a gyakorlati biztonságot, szakmai magabiztosságot, a morális tartást erősítő képzési programokat.* Az egy

éves titkári időszakot a bírói felkészítés folyamatában az alapképzés 4. évének kell tekinteni, melyet a bírói hivatás követ. Ezt a szellemiséget kell átvenni az álláshelyek engedélyezése és betöltése tekintetében is. A már kinevezett bírósági titkárok képzési programjának összeállításához fel kell mérni a titkárok gyakorlatát és elképzeléseiket. Nyilatkozniuk kell, hogy az egy éves kötelező gyakorlatot követően bíró kíván-e lenni, és milyen ügyszakban kíván dolgozni. A gyakorlati idejüket töltő, az átmeneti időszak bírósági titkárainak egy kevésbé intenzív, de alapjaiban az új titkárok képzésével egyező felkészítő programot kell javasolni. Lehetőséget kell adni arra, hogy az intenzív képzésben részesülő új bírósági titkárokkal legalább alapjaiban azonos oktatásban részesüljenek.

Az Akadémia elképzelhető képzési struktúrája:



A felkészítés főbb irányai:

- *speciális szakmai felkészítő modul:*

A titkárok csoportokba osztva, kizárólag gyakorlati szakmai képzést kapnak. A csoportok létszáma 8-10 fő között kerül meghatározásra. A konkrét megvalósítás során el kell kerülni, hogy ismétlődjenek a szakvizsga feladatok. A joggyakorlatból döntően kimaradt külső gyakorlatot a képzésnek kell pótolnia. Meg kell ismerniük az egyes perekben részt vevő felek (alperes, felperes, ügyész) szemszögéből is a pertípushoz kapcsolódó problémákat, és azokat a lehetőségekhez képest saját magának is tapasztalnia kell.

- *pszichológiai képzési modul:*

A képzés során a hangsúlyt arra helyezik, hogy a titkár hozzászokjon a döntés felelősségéhez és a döntés magányához. Ebben a képzési modulban a „bíróvá válni” alapelv a jellemző. A

korábbi rendszerben az, hogy melyik leendő bíró milyen magatartás mintát kap, attól függött, milyen bíró mellé került. Ennek a helyzetnek a bizonytalanságán változtatni kell. *Az állampolgárok számára a bíró tevékenységének megítélése során az első helyen nem az szerepel, hogy szakmailag milyen felkészült a bíró - a szakmai munkát nem feltétlenül tudják objektíven megítélni az állampolgárok -, hanem az, hogyan viselkedett vele a tárgyalóteremben. A bírói kar társadalmi megbecsülését úgy tudjuk továbbemelni, hogy a bírói magatartástudaton alakítunk. Ezen leginkább a leendő bírák, tehát a bírósági titkárok esetében van lehetőségünk változtatni, melyben a felkészítés meghatározó szerepet tölthet be.* Ebben a modulban kulcsszerepet kapnának a pszichológusok és a nagy szakmai tapasztalattal rendelkező, valódi bírói „erényeket” hordozó gyakorló bírák.

A bírói magatartástudat helyes irányú kialakításába beletartozik az etika és a fegyelmi felelősség kérdése, valamint az általános viselkedéskultúra, öltözködési kultúra, és a bírósági épületen kívül tanúsított magatartás is.

- retorika, beszédtan modul:

A leendő bírónak meg kell tanulniuk helyesen fogalmazni és beszélni. Egy oktatási modulnak feltétlenül a retorikával és beszédannel kell foglalkoznia. Magában foglal gyakorlati órákat, de olyan írásbeli feladatokat is, amelyeket órán kívül kell elvégezni. *Be kell gyakoroltatni a rendszerező képességet, a logikus, világos érvelést és meggyőző indokolást.* Ehhez nem feltétlenül bírósági iratokat kell használni, hiszen már kevés gyakorlat után jellemzővé válik a bírói szakzsargon használata még az ítéletekben is, amelyet viszont nem biztos, hogy a jogkereső állampolgárok megértenek. Elképzelhető, hogy egy-egy speciális témakörben összeállított dossziéból kell összefoglaló tanulmányt elkészíteniük a titkároknak, amellyel begyakorolható a logikus írásbeli érvelés és az információk rendszerezésének készsége.

- tárgyalásvezetési, iratkezelési modul:

A döntés felelősségének viselését és a tárgyalótermi krízishelyzetek gyakorlását és megoldását segíti elő az, hogy a titkárok perszimizációs tréningben részesülnek. A próbatárgyalásokon a felkészítés legjobb módszertana - amelyet más bíróképző intézetek is alkalmaznak -, ha a titkárképzés során *provokálunk olyan helyzeteket, amelyben hibázni is lehet, mert ha valaki a titkárképzés során követ el hibát, az még veszélytelen. Ha már gyakorló bíróként hibázik, annak súlyos következményei lehetnek. A tárgyalásról videofelvétel készül, amelyet a csoport tagjai a csoport vezetőjével közösen elemeznek.*

Indokolt egy „virtuális kezelőiroda” megvalósítása is, melyet a képzés indulásakor egy kezdőirattal kapnak és végigvisznek a tárgyalás megtartásáig. Ítéletet kell hoznia, azt írásba

kell foglalnia és az eljárás befejezéséhez kapcsolódó intézkedéseket meg kell tennie. Ezzel a tárgyalási gyakorlattal zárulna a bírőfelkészítő titkárképzés.

A képzést végigkíséri az értékelés, a teljesítményre kapott pontok a leckekönyvbe kerülnek.

A bírósági titkári hatáskörbe tartozó feladatok ellátása körében témakörök szerinti konzultációs jellegű tanácskozások megrendezése indokolt.

A későbbiekben megfontolásra lehet érdemes a bíróvá válás feltételeként kötelező szintre emelni a titkári képzést. Indokolt volna, hogy a más területről érkező leendő bírák a napi feladatvégzés szintjén és az előírt képzésen való részvétel útján megismerjék az igazságszolgáltatás sajátosságait, gyakorolják a tárgyalásvezető helyzetet és az ügyvitelt. Ez elengedhetetlen feltétele a későbbi problémamentes működésnek, amely egyaránt érdeke a bíróságnak és „kezdő” bírójának és talán a külső pályázókkal szembeni bizalmatlanságot – így az utánpótlási kör zártságát is - oldaná.

Ennek megvalósításához a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény módosítására volna szükség, mely változtatásokat összhangba kellene hozni a belső szabályzatokkal, ajánlásokkal. *A szakmai „átjárhatóság” megteremtése érdekében ki kellene dolgozni a más, hasonló szakterületen szerzett, hosszabb joggyakorlattal rendelkezők alkalmazásának szabályait is, indokolt esetben a részbeni felmentési, illetve beszámítási rendelkezések előírásával.*

cc) bírák továbbképzése

A bírák képzésének állandó és kiemelt jelentőségű eleme, a határozott időre kinevezett bírák oktatása. Jelenleg ügyszakonkénti megosztásban kétszer öt napos tanfolyam keretében tanulmányozzák az anyagi és eljárásjogi kérdéseket, foglalkoznak a tárgyalás előkészítésével, a hatékony pervezetéssel, a határozatszerkesztéssel és a határozatok végrehajtásával.

A fent említett képzési forma iránti fokozott érdeklődés indokolja, hogy a jövőben a határozatlan idejű kinevezés időpontjáig folytatódjon a *rendszeres öt napos képzés egyrészt az ügyszakon belüli további specializációval, másrészt az ítélezést befolyásoló egyéb tényezők (pl. időbeosztás, tárgyalótermi krízishelyzetek, bírói tekintély kialakítása, megőrzése, kommunikációs technika fejlesztése, a munkateher kezelése stb.) előtérbe helyezésével.*

A határozott időre kinevezett bírák tanfolyamai esetében fokozottan érvényesül az az elv, hogy a képzés nemcsak az elméleti ismeretek elmélyítését, hanem a készségek fejlesztését is

szolgálja, ezért a fenti oktatási modell mindenképpen kiscsoportos „workshop” jellegű foglalkozások keretében kell hogy megvalósuljon. A határozott időre kinevezett bírák képzési folyamatának fontos eleme az állandó értékelés. Az aktív szakmai közreműködés elemzése, nemcsak öncélú pedagógiai módszer, hanem a felkészülést segítő irányok mutatása. *Megfontolandó, hogy az értékelések szerepéhez jussanak a határozatlan idejű kinevezés elbírálásánál is.* A képzések során tanúsított eredmény mérésének és minősítésének rendjét, valamint az értékelések szempontként történő kezelését legalább OIT szabályzati szinten rögzíteni szükséges.

A nagyobb gyakorlattal rendelkező bírák továbbképzésének fő céljai a jog változásainak, a speciális jogi területeknek, az Európai Unió jogának megismertetése, valamint az ítéletek megalapozottságát és szakmai színvonalának további emelését elősegítő társtudományok (pl. szociológia, pszichológia, pénzügyi-gazdasági ismeretek, informatika stb.) tanulmányozása. A képzésnek elsősorban nem teoretikus, egyetemi jellegű elméleti előadások, hanem a résztvevők aktív közreműködésére alapozott formában kell megvalósulnia. Ennek érdekében a tanácskozásokat alaposan elő kell készíteni és a résztvevőknek előzetesen fel kell vetniük a témával kapcsolatos kérdéseiket, javaslataikat, melyek feldolgozásával vitaindító anyagot kell készíteni. A képzések terén szerzett eddigi tapasztalatok során ez egyrészt jelzi, hogy a tervezett szeminárium keretében a résztvevők mely problémák megvitatására tartanak tényleges igényt, másrészt elősegíti az előadók és konzulensek felkészülését, és egyben garantálja a kívánt párbeszéd kialakulását.

Az átfogó jellegű jogi problémák, illetve hozzájuk kapcsolódó háttértudományok anyagát célszerű „iskolarendszerű” továbbképzés formájában elmélyíteni. Ennek keretében a résztvevők rendszeresen ismétlődő, folytatólagos képzésben részesülnének a témához kapcsolódó valamennyi terület szakértőinek bevonásával (pl. gazdasági bűncselekmények esetében az aktuális pénzügyi-gazdasági ismeretek, valamint a feketegazdaság és korrupció jelenségeinek felismerése és értelmezése stb).

Új eleme a bírák felkészítésének a kijelölésekhez kapcsolódó, a kijelölendő terület (pl. közigazgatási jog, közlekedés, fiatalkorúak stb.) sajátos követelményeire épülő képzés. A kijelölt bírót segíteni kell abban, hogy alaposabb ismereteket szerezzen a témához kapcsolódó speciális jogszabályokon túl az alkalmazott és háttértudományokról is. Ebbe az oktatási formába többek között az igazságügyi szakértőket, közigazgatási szakembereket, szociológusokat, pszichológusokat, pedagógusokat vonnak be. A tanfolyam időtartama legalább öt munkanap, melyet a kijelölés előtt, vagy a kijelölést követő 1 éven belül kellene

elvégezni. *A fent említett speciális képzési modulok a bírák ismereteinek bővítésén túl kiváló lehetőséget biztosítanak az igazságszolgáltatás egyéb területein működő szakemberekkel történő tapasztalatcserére is.*

Az európai közösségi joggal kapcsolatos képzés egyrészt beépül a hazai kérdésekkel foglalkozó szemináriumok tematikájába, másrészt továbbra is szervezni kell e témában speciális oktatást. Mindkét képzési formánál figyelmet kell fordítani a nemzeti jognak az európai közösségi joggal való összefüggéseire, valamint be kell mutatni az Európai Bíróság által a kérdéses tárgyban már meghozott ítéleteket és a kiemelten kell foglalkozni az európai polgári - és büntetőjogi együttműködéssel. E tevékenység végrehajtása során komoly feladat hárul az 58 nemzeti trénerre.

Magyarország Európai Unió csatlakozása az eddigieknél is magasabb szintű követelményt támaszt a magyar bírák részére az idegen-nyelv ismeret területén. A Magyarországon is hatályos közösségi joganyag töredéke áll rendelkezésre magyar fordításban, így a legalább olvasás-keresés szintű idegen nyelvismeretig indokolt eljutni. Bár az utóbbi években szervezett nyári intenzív nyelvtanfolyamok kedveltek voltak, egyre többen jelzik igényüket az oktatási év során kevésbé intenzív, de folyamatos nyelvi képzés iránt. Hangsúlyt kell helyezni a „középgeneráció” szakmai nyelvtudásának elmélyítésére, ezt támogató képzési lehetőségeket kiemelten kell kezelni.

Az Akadémia létrehozása további lehetőségeket biztosít a bírák általános és szaknyelvi ismereteinek bővítésére is. Távoktatásos képzés kidolgozásával kell elősegíteni azok tanulását, akik nem tudnak, vagy akarnak tanfolyamrendszerű nyelvoktatáson részt venni.

Hangsúlyozni kell a helyi és regionális képzések fontosságát is. Bár az Akadémia alapvetően központi képzésekért felel, a tapasztalatok alapján nagyon sikeresek azok a rendezvények, amelyek központi támogatással de egy-egy bíróság aktív közreműködésével kerülnek megrendezésre. Ezek a találkozók lehetőséget biztosítanak arra, hogy a résztvevők megismerhessék adott területek esetleg speciális helyzetét, a házigazdáknak pedig alkalmat ad arra, hogy minél nagyobb létszámban és minél több oldalról bemutathassák bíróságukat.

A hosszabb ideje bírói hivatásukat betöltő személyek részére pszichológiai tréningek javasoltak. A tartós leterhelés, az állandó feszültség és nem ritkán konfliktushelyzet jelentősen megviseli a személyiséget, néha maga számára is észrevétlenül torzulásokhoz vezethet. Fel kell mérni, milyen igény mutatkozik a bírák körében személyiségük fejlesztése, illetve mentális

értékeik megőrzése érdekében. Kiválóan alkalmazhatók volnának a vezetőképzések során már gyakorlott technikák (csoportfoglalkozások, tesztek, stb.)

A bírák részére általánosságban is, valamint, akik vezetői beosztásuk vagy speciális feladataik (pl. sajtószóvivők) ellátása során gyakran kerülnek kapcsolatba a média különböző területeivel, *indokolt lenne oktatni a kommunikációs technikákat, a nyilvánosság előtti szakszerű és magabiztos fellépés érdekében.*

cd) bírósági vezetők továbbképzése

Az utóbbi évek hazai és nemzetközi változásai kihívást jelentenek az igazságszolgáltatásban tevékenykedő vezetők számára is. A hatékony bírósági igazgatás alapfeltételévé vált a korszerű vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretek elsajátítása és alkalmazása. Erre tekintettel a bíróságok 2004-2005. évre vonatkozó központi oktatási terve már a legújabb igények szerint kialakított vezetőképzést foglalt magában. Az Akadémián ennek szellemében folytatódik a vezetőképzés.

a vezetők képzésének szükségessége:

A bírósági vezetők feladata a bíróság illetőleg a szervezeti egység vezetése, felelősek a hatékony működés biztosításáért.¹⁵¹

Sem az igazgatási, sem a szakmai irányítási feladatokkal felruházott bírósági vezetők - első kinevezésük időpontjában – vezetői képzettséggel nem rendelkeznek, ennek megléte a kinevezésnek nem feltétele. „Vezetők nem lesznek, hanem születnek.”- tartották hosszú időn át, s mintegy 50 évvel ezelőtt kezdték a társadalomtudósok behatóan vizsgálni a vezetést. Számptalan tudományos vizsgálat készült annak megállapítására, hogyan válik az emberekből vezető, hogyan tartják meg a vezetői pozíciójukat, hogyan tesznek szert követőkre, hogyan hatnak az általuk vezetett csoport, szervezet teljesítményére, a mi teszi eredményessé a vezetőt. A kutatások eddig elért eredményei alapján nem lehet megkérdőjelezni azt a tételt, hogy *a kinevezés önmagában nem tesz senkit vezetővé, mert a vezető nem automatikusan bírja beosztottai elismerését és elfogadását, a nincs a vezetői munkához elengedhetetlen ismeretek elméleti és gyakorlati megalapozottságú birtokában. Azért, hogy a vezetők beosztottaik*

¹⁵¹ Bírósági vezető: a bíróság elnöke, elnökhelyettese, a kollégiumvezető és helyettese, a tanácselnök, a csoportvezető és a csoportvezető helyettes.

Igazgatási jogosítványokkal a bíróság elnöke és helyettese rendelkezik, melyeket a Bszi. 63. §- 65. §-a rögzít, szakmai irányító feladatot a kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes lát el a Bszi. 66. § alapján.

tényleges vezetőivé váljanak, és pozitív befolyást gyakoroljanak rájuk, el kell sajátítani néhány konkrét készséget és módszert, összefüggéseiben és behatóan tanulmányozni kell az általuk vezetett szervezetekre vonatkozó törvényszerűségeket, szakmai ismereteket, s indokolt egyéni személyiségfejlesztésen is részt venniük.

A bírósági vezetők akkor képesek a XXI. század – feladataiban, gondolkodásában és céljaiban is – átalakult igazságszolgáltatását eredményesen irányítani, ha pontosan ismerik a módosult elvárásokat és mindezeket képesek a szervezethez harmonikusan illeszteni. Ezek megvalósításához az is szükséges, hogy maguk a vezetők e feladatokkal pontosan tisztában legyenek, akarják az új vezetői ismereteket elsajátítani, a vezetői módszerek alkalmazásában pedig szerezzenek kellő jártasságot. *A vezetési kultúra állapota, ismeretek és azok gyakorlati alkalmazása a bírósági szervezet számára is mindenkori életképességének fokmérője. A bírósági szervezetrendszer hasonlóan viselkedik, mint bármely szervezetrendszer, ahol a szervezetségi és vezetési színvonal, valamint a célszerű működés között összefüggés van. A történelmi előzményekre és az új kihívásokra figyelemmel indokolt, hogy a bíróságok igazgatási kultúrája gyors ütemben javuljon. Ebben meghatározó szerep és feladat hárul a vezetőképzésre és továbbképzésre, intézményi kereteinek kiépítésére és működtetésére.*

- a vezetés különböző szintjei (célcsoportok):

A képzés csoportjait a kezdő és nagyobb gyakorlattal rendelkező igazgatási és szakmai (bírői és nem bírői beosztásban lévő) vezetők alkotják.

- a vezetőképzés iránya és megoldási módozatai:

A képzési koncepció kialakítása során az alábbi követelmények érvényre juttatásáról kell gondoskodni:

Rendszeresség

A vezetőnek nemcsak kinevezésekor, hanem folyamatosan irányítani és igazodni kell szervezete jogi, igazgatási és személyi változásaihoz. A feladatok ellátása a vezetői ismeretek és képességek rendszeres karbantartását és fejlesztését igényli. Még a legtapasztaltabb vezető sem mondhatja el magáról, hogy a szervezetét a lehető legtökéletesebb módon irányítja, nincs már mit tanulnia. A vezetéselmélet modern tudományágként egyre több és újabb, a gyakorlatban is alkalmazható modellt fejleszt ki, amelyek ismerete nélkülözhetetlen minden vezető számára. A bíróságok nem szakadhatnak el a társadalmi változásoktól, hiszen az igazságszolgáltatásnak egyértelműen a társadalom érdekeit kell szolgálnia. Éppen ezért nagyon fontos, hogy a vezetők naprakész ismeretek birtokában, rugalmasan reagáljanak a

szervezetet érő kihívásokra. Szükségesnek látszik, hogy a vezető összességében évente legalább 2-3 hét időtartamot a vezetői feladatok ellátásához szükséges képzésre fordíthasson.

A tananyagok moduláris felépítése

A képzési program egy hosszabb tartamú alapképzésből, azt követő rendszeres utánképzésből, valamint 1-1 témakörhöz igazodó, speciális felkészítésből áll.

Az alapképzés főbb témakörei: a munkakörre orientált szakirányú képzés, vezetés-és szervezéstan, menedzserképzés, gazdasági, pénzügyi, költségvetési ismeretek, vezetéspszichológia, kommunikáció, informatikai ismeretek, tárgyalási technika, humánpolitikai ismeretek, protokoll. Az utánképzés rövidebb időtartamban, igény szerint súlyozná a megjelölt témákat.

A speciális képzés tematikája lehet egy-egy részterület, vagy speciális ismeretanyag átfogó, vagy a szükségletek szerinti megismertetése.(pl. közbeszerzés, honvédelmi igazgatás, tűzvédelem)

A különböző oktatási formák és módszerek kombinációja

A képzés megvalósulhat meglévő posztgraduális képzési szakok igénybevétele, illetve ezeknek a bírósági igényekhez való igazítása, vagy ezek kombinációja által. Az Akadémia felállítással lehetőség nyílt saját képzési struktúra kiépítésére is.

A vezetői képzés átalakítása a tréningformát helyezi előtérbe. Ezzel a módszerrel lehet a vezető figyelmét a kommunikációra, az együttműködésre, a csoportos munkavégzésre, a helyes irányításra, az egyéni motivációk jobb megértésére, a visszacsatolásra, az önismeretre, és a probléma megoldásra ráirányítani. A tréninget kiegészíthetik „hagyományos” tanfolyamok, távoktatási részek, fakultatív feladatok, kombinálni lehet egyéni felkészítéssel, és összekapcsolni az önképzés támogatásával is.

Az utánpótlás képzése

A jelenlegi képzésnek nem eleme a vezetői feladatra való előzetes felkészítés. Pedig minden vezetőnek munkája során kötelessége szem előtt tartani az általa vezetett szervezet céljait és érdekeit. *Szervezetszociológiailag kiemelten fontos lenne a szervezetből kiválás esetére megfelelő vezetői utánpótlást biztosítani, ez a cél azonban a bíróságokon nem valósítható meg egyesek célzott előzetes kiválasztása útján, hiszen minden bírói tisztség (így a bírósági vezető is!) kizárólag pályázat útján tölthető be.* Ennek ellenére több módszer alkalmas azok képzésre történő kiválasztására, akiből jó képességekkel bíró vezetők válhatnak. *Elsősorban a bírósági elnököknek kell lehetőséget teremteniük arra, hogy a vezetéstudomány, a menedzsment iránt fogékony bírácoknak legyen lehetőségük a témával foglalkozó rendezvényeken való részvételre, és támogassák egyéni felkészülésüket. (Ez a kérdés nagyon*

érzékeny területet érint, hiszen a vezetők nyilvánvalóan hatással lehetnek saját utódlásukra, akár bizonyos személyek támogatása, akár mások hátráltatása révén. Mindenképp jogot kell adni bírói testületeknek ahhoz, hogy ilyen jellegű panaszokat vizsgáljanak, és állást foglaljanak.)

Megfontolandó esetleg a jelenlegi pályázati rendszer kibővítése egy vezetői alkalmassági vizsga előírásával, melynek lebonyolításában külső szakemberek (pszichológusok, gazdasági szakemberek) is részt vehetnek. Felvetődhet, hogy a vezetőképzésen való részvétel - esetleg képzettség megszerzése – a kinevezés feltétele, vagy legalább előnyt jelentő eleme legyen.

Az önképzés támogatása

Amennyiben a jövőbeni vezetők kiválasztása a fent megfogalmazott gondolatok figyelembe vételével történik, esetükben már nem lehet kérdés az önképzés fontosságának felismerése. Számukra magától értetődő, hogy képességeiket csak úgy tudják fejleszteni, illetve szinten tartani, hogy elegendő időt és energiát fordítanak az önképzésre. Az Akadémia rendszeres ismertetőikkel és szakanyagokkal támogatja az egyéni felkészülést.

ce) A Magyar Bíróképző Akadémia mint a képzés színtere

Az Akadémia tevékenysége nemcsak a bírósági szakemberek képzését szolgálja, hanem a társadalom felé nyitott, új igazságszolgáltatási arculat bemutatását is szolgálja. A Magyar Bíróképző Akadémia a harmadik hatalmi ág szimbóluma. Jelképezi, hogy a bíróságok törekszenek a tanulásra és arra, hogy alkalmazkodjanak a modern élet követelményeire. Ezáltal világossá teszi az emberek számára, hogy az Akadémiának ilyen egyértelmű szerepe van és nem presztízs-célt szolgáló intézmény. A bírósági kommunikáció pozitív elemként mutathatja be, mit és hogyan tesz az igazságszolgáltatás színvonalának emelése érdekében.

Az Akadémia saját honlapot működtet, amelyen helyet kap az oktatási központ bemutatása. Itt érhető el az oktatási programok listája, az egyes hazai és nemzetközi rendezvényeken született anyagok, az előadások szövege. Ezen lehet belépni az e-Learning rendszerbe, üzemelhet vitafórum és a dokumentum anyagok gyors letöltése érdekében FTP szolgáltatás is. E funkción kívül a virtuális dokumentációs központ elérése szintén erről a web-es felületről valósítható meg, ahonnan a felhasználó tematikus keresést is végre tud hajtani. Könnyítheti a további szolgáltatások (pl. on-line szobafoglalás) elérését is. Az Akadémia papír alapon is megjelenik. Szükség van egy igényes kivitellű, többnyelvű bemutatkozó kiadvány elkészítésére, amely bemutatja az intézményt, célját, feladatait, a programokat, az

infrastruktúrát és nem utolsósorban a munkatársakat. Kisebb terjedelmű tájékoztató füzet tartalmazza a résztvevők számára az eligazodáshoz szükséges legfontosabb információkat (pl. helyszín fényképes bemutatása, megközelítés, elérhetőségek stb.). Az Akadémia egyedi azonosítására saját logóval rendelkezik, amely megjelenik az intézmény valamennyi elérhetőségén (levelek, jegyzetek, web-oldal, reprezentációs eszközök.) Az Akadémia - a tervek szerint - a képzési tudományos tevékenységet kulturális rendezvények tartásával színesíti, helyet adhat kiállításoknak, irodalmi, művészeti műsoroknak. *A „nyitott társadalom” szemlélet érvényre juttatása, valamint a bíróságok transzparenciájának megvalósítása érdekében nyílt napokat szervez. Bemutatásra kerül az igazságszolgáltatás működése iskolai tanulóknak (pl. állampolgári ismeretek óra tartása a helyszínen), egyetemi hallgatóknak és minden érdeklődőnek. Tájékoztató füzetek, ismertető kiadványok tartalmazzák a bírósági eljárásokhoz kapcsolódó legfontosabb tudnivalókat. Az Akadémia eseményeiről, életéről, egy rendszeresen megjelenő Akadémiai Hiradó (Hírlevél) tudósítja a bíróságokat. Az újság közzéteszi a tudományos és képzési „újdonságokat”, a született tanulmányokat, cikkeket és tájékoztatna az önképzést segítő szakanyagokról. Megvalósulhat az Akadémia létrehozásának elsődleges célja, azaz az intézményesített keretek adta lehetőség kihasználásával egy modern, európai színvonalú, nyitott, befogadó szemléletű képzési és kutatói műhely megalkotása.*

Az ily módon létrehozott intézmény a hazai jogi életben mérhető gyakorlati eredményeken túl további előnyöket is hordoz magában. Az Akadémia létrehozása és színvonalas működtetése ugyanis méltó módon reprezentálja a magyar igazságszolgáltatás elkötelezettségét az Európai Unió több ízben – legutóbb a 2003.évi átfogó ország-értékelő jelentésében – megfogalmazott elvárása iránt, mely szerint Magyarországon elengedhetetlenül szükséges a bíróképzés intézményesítése. A bírák képzési rendszerének kialakítása összhangban áll továbbá az igazságszolgáltatás függetlenségéről szóló, az ENSZ által 1985-ben elfogadott alapelvekkel is, valamint az Európa Tanács ajánlásával (1994. R.(94)12), illetve az 1998-ban elfogadott Európai Bírói Charta szövegével.

6. *A normatív aktusok felülvizsgálatának lehetősége*¹⁵²

Előre kell bocsátanom, hogy – véleményem szerint - *a közigazgatási bíró ezen alacsonyabb szintű jogszabályokra korlátozott történeti jogosítványát teljes értékű módon váltotta ki az Alkotmánybíróság normakontrollja*. Az már csak jogalkotói megfontolás kérdése, hogy e modern rendszerű normakontrollt meg kívánja-e osztani úgy, hogy esetlegesen az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság helyett a közigazgatási bírákat jogosítaná fel.¹⁵³ Csupán utalni szeretnék arra a történelmi tényre, hogy a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyik utolsó határozata épp ilyen általános, emberi jogokra alapozott normakontrollt vindikált magának. *A szervezeti elkülönültség csak egyetlen szempontból jelent nehézséget, mégpedig az eljárás ésszerű időtartamának betarthatóságát nehezíti meg. Ezért a bírák által kezdeményezett alkotmányossági vizsgálatokat indokolt rövid határidővel végezni*. Az Alkotmánybíróság – néhány hosszú évekig húzódó esettől eltekintve – igyekszik is ennek megfelelően eljárni.

7. *Objektív jogvédelem vagy előfeltétel a szubjektív érintettség?*

Az európai megoldás az érintettséget perindítási feltételnek tekint, csak *árnyalatnyi különbség, hogy a franciák többnyire elegendőnek ítélik az érdekeltséget, míg a németek inkább jogsérelmet kívánnak. A korábbi felfokozott szakmai izgalom e kérdés kapcsán elülni látszik*.

8. *Perindítási határidő*

*Az Európai Bíróság arányosnak tekintette a német szabályozás szerinti egyhónapos perindítási határidőt,*¹⁵⁴ *amit a későbbiekben más tagállamok vonatkozásában is megerősített.*¹⁵⁵ *E döntések értelmezése során nem hagyható azonban figyelmen kívül a jogorvoslati záradék szükségessége, -tehát hogy az érintettet a határozatban tájékoztatni kell: hol, milyen határidőn belül, hogyan élhet jogorvoslattal – illetve az eljárás újrafelvételének intézménye, amely arra hivatott, hogy a közigazgatási határozat ténybeli hiányosságait*

¹⁵² A dolgozat azért nem szentel nagyobb figyelmet az egyébként szakirodalmi szinten részletesen feldolgozott kérdésnek, mert európai szempontból a jelenlegi alkotmánybírósági hatáskör teljességgel elfogadott megoldás, és a közigazgatási bírák is jogosultak a per tárgyalásának felfüggesztése mellett alkotmányossági kontrollt kezdeményezni, és kérhetik az alkotmányellenes szabály alkalmazásának kizárását a vonatkozó ügyben, ahogy azt a dolgozat szerzője több közigazgatási bíróval egyetemben maga is több ízben már megtette.

¹⁵³ Azt hiszem ez a kérdés lényegében le is került a jogalkotás napirendjéről, aminek egyik indoka az Alkotmánybíróság munkaterhének csökkenése, a másik a közigazgatási bírák e tárgyú aktivitásának szinte teljes hiánya lehet.

¹⁵⁴ Rewe Zentralfinanz e. G. v. Landschaftskammer für den Saarland 1976, 1989

¹⁵⁵ Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Denkavit 1980, 1205; Theresa Emmot v. Minister for Social Welfare and Attorney General 1991, I-4269; Fischer v. Voorhuis Hengelo 1994, I-4583

*méltányos határidőn belül orvosolni engedje. Meg kell jegyezni, hogy ez a sajátos jogorvoslati eljárás csak a Ket. hatálybalépésével került újra a hatályos magyar jogba.*¹⁵⁶

Várható hatása az lesz, hogy a tényállásbeli hiányosságok orvoslása körében perelhárító hatású lesz.

9. Ideiglenes jogvédelem

Két okból került a jogintézmény az érdeklődés homlokterébe. Az egyik az, hogy a *hatékony jogalkalmazás előfeltétele a jogi helyzet rögzítése*, a másik, hogy e területen különösen eltérnek az egyes tagállami szabályok. *Sokszor a végrehajthatóság olyan kardinális kérdéssé válik, hogy az ügy főtárgya már csak mellékes utózönge lesz.* (Menekültügyekben előfordulhat, hogy szó szerint értendő: „aki időt nyer, életet nyer”.) *Az ideiglenes jogvédelem valójában a végrehajtás következményeinek ésszerű kockázatosztása, ami a peres felekre, de a bíróságra is visszautthat, és kártérítési, kártalanítási igényt is felvethet.* Az első közösségi jogi impulzust az adta, hogy ideiglenesen – az ügy Európai Bíróság elé kerüléséig és eldöntéséig – biztosítani kellett, hogy ne hajtsák végre azt a nemzeti jogi előírást, amely a közösségi anyagi joggal ellentétes volt. Az ehhez vezető utat mutatta meg a Bíróság a Factortame ügyben.¹⁵⁷ Ez a döntés azonban nem hatott ki a nemzeti ideiglenes jogvédelmi

¹⁵⁶ A Ket. 112. § -a szerint ha az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Nem nyújtható be újrafelvételi kérelem a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényre, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változásra alapozva, ha az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, vagy a bírósági felülvizsgálat során a bíróság határozatot hozott, ha a közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számítva hat hónap eltelt, illetve ha azt jogszabály kizárja. Törvény kivételesen, az ügyfél különös méltánylást érdemlő érdekére tekintettel a fenti határidőnél hosszabb, de három évet meg nem haladó jogvesztő határidőt is meghatározhat az újrafelvételi kérelem benyújtására, feltéve hogy az újrafelvételi eljárásban hozott döntés mások jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét nem érinti. Az újrafelvételi kérelmet az első fokon eljáró hatóság bírálja el. Az újrafelvételi kérelmet a hatóság elutasítja, ha benyújtása kizárt, vagy az ügyfél által az újrafelvétel alapjául megjelölt ok nem teszi indokolttá a határozat módosítását vagy visszavonását. Az újrafelvételi eljárásban hozott döntés a jogerős határozat alapján jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra csak akkor hat ki, ha az újonnan ismertté vált tények vagy bizonyítékok ismeretében a jogerős határozat jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélküli megsemmisítésének lenne helye. Ha az újonnan ismertté vált tények alapján a jogerős határozatban megállapított kötelezettség elrendelésének - részben vagy egészben - nem lett volna helye, az újrafelvételi eljárásban intézkedni kell a kérelem benyújtásáig, illetve a végrehajtás felfüggesztéséig történt teljesítéssel (végrehajtással) kialakult helyzet rendezéséről, a kötelezettnek alaptalanul okozott joghátrány megszüntetéséről, valamint az okozott kár és eljárási költség megtérítéséről.

¹⁵⁷ Factortame 1990, I-2433

szabályozásra. A következő lépést a Zuckerfabrik Süderdithmarschen ügyben¹⁵⁸ tette meg a Bíróság, amelyben az ideiglenes intézkedés kritériumait is megfogalmazta.¹⁵⁹

A magyar bíróság az eljárás során kérelemre bármikor felfüggesztheti a keresettel támadott határozat végrehajtását. Ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül határoz. A későbbiek során a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését - már a tárgyalás kitűzése előtt is - kérelemre bármikor elrendelheti. *A végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna-e.*

A végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott végzés ellen külön fellebbezésnek van helye. A bíróságnak a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzése fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. [Pp. 332.§ (3)-(4) bekezdés]. *Személyes véleményem az, hogy nem elegendő az Európában megkívánt hatékony jogorvoslat és ideiglenes jogvédelem biztosítására az a jogosultság, hogy csak a végrehajtás függeszthető fel, mert az csak megakadályoz valamely történést, de nem képes kikényszeríteni valamely cselekményt! Szükséges lenne (lett volna) az általánosabb „ideiglenes intézkedés” megtételi lehetőségét kifejezetten biztosítani közigazgatási perekben és nemperes eljárásokban. Az ideiglenes jogvédelem szükségessége ugyanis a hatékony jogvédelem elvéből fakad. Nem biztosított a jogvédelem akkor, ha a közigazgatási bíró által hozott ítélet a körülmények időközbeni változása folytán már nem hajtható végre, tehát pl. az ügyfél által kért építési engedély, vagy telephely működési engedély az időmúlás miatt bekövetkezett okból már nem adható ki. Az ideiglenes intézkedésnek tehát a jogszerű állapotot helyreállító ítélet végrehajthatóságát kell biztosítania, úgy hogy meghozataláig rögzíti a tényhelyzetet. A végrehajtás felfüggesztése – mint negatív, tiltó hatású cselekmény – erre nem alkalmas pozitív igény iránti közigazgatási eljárásban. Az intézkedés tehát a keresettel érvényesített igényhez kell hogy igazodjon! Nem zárható ki, hogy – a fenti példánál maradva – a bíróság ideiglenes intézkedésben kiadja a telephely-engedélyt. Mely szempontok alapján kell döntenie?*

¹⁵⁸ Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest 1991, I-415

¹⁵⁹ „Suspension of enforcement of a national measure adopted in implementation of a Community measure may be granted by a national court only if that court entertains serious doubts as to the validity of the Community measure and, should the question of the validity of the contested measure not already have been brought before the Court of Justice, itself refers that question to the Court of Justice, if there is urgency and a threat of serious and irreparable damage to the applicant and if the national court takes due account of the Community's interests;” /EC-143/88,92/89 rendelkező része

Szükséges, hogy fennálljon a veszély, hogy az időmúlás folytán visszafordíthatatlan változások történnek. Meg kell vizsgálni a kereset alaposságának valószínűségét is. (Itt nem kerülhető ki a prejudikálás veszélyének kérdése sem!) Mérlegelni kell, hogy a jogvédelmi igény-e az erősebb, vagy a közigazgatási döntés kötőerejének érvényesüléséhez fűződő érdek.¹⁶⁰

10. Bizonyítás

A bizonyítási szabályok és a bizonyítási teher vonatkozásában abból kell kiindulni, hogy milyen módon hatnak az anyagi jogra, azaz az általános elv szerint nem tehetik érvényesíthetetlenné az anyagi jogot. A Bíróság olasz és brit bizonyítási szabályokat talált elfogadhatatlannak azért, mert hátrányosak voltak a felperes számára.¹⁶¹ A bizonyítási teher szabálya nem kötelezheti a közösségi jogi jogosultat arra, hogy az ellenérdekű érdekkörébe tartozó tényeket bizonyítson.¹⁶²

A bizonyítás a közigazgatási perben is a Pp. általános szabályai szerint folyik, azzal az eltéréssel, hogy költségelőlegezésre az alperest nem lehet kötelezni. A bizonyítás célja azonban eltér a Polgári perrendtartás alapelveiben megfogalmazottaktól.

A közigazgatási per célja ugyanis a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzése. E körbe tartozik, hogy az alperes a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázta-e. Amennyiben azt elmulasztotta, a bíróság általában a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra és – az elmulasztott bizonyítás lefolytatása mellett – új határozathozatalra kötelezi, vagy a szükséges bizonyítást lefolytatva a tényállás megállapítása mellett dönt a keresettel támadott közigazgatási határozat törvényességéről. Ha azonban a lefolytatott bizonyítás eredménye alapján vagy más okból teljesen más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak, a felülvizsgálati határozatot hatályon kívül kell helyeznie [Pp. 339.§ (3) bekezdés]. A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el:

- a) közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében,
- b) ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sérti, vagy

¹⁶⁰ Joaquim Ferret i Jacas: Las medidas cautelares, In: La Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo en España, Speyer 2005./ Speyerer Forschungsberichte 240. 144. oldal

¹⁶¹ Amministrazione delle finanze dello Stato v S.p.A. San Giorgio 1983, 3595; Bizottság v. Olasz Köztársaság 1988, 1799; Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary 1986, 1651

¹⁶² Handels- og. Kontorfunktion aeremes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening 1989, 3199

c) ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja. [Pp. 336/A.§ (1)-(2) bekezdés] *A magánjogi bizonyítékszolgáltatási elvvel szemben a közjogi eljárásokat a hivatalbóli tényállás-tisztázási elv (Amtsermittlungsprinzip) jellemzi. Ezzel szemben a magyar perrendtartás korlátozottan enged utat a hivatalbóli bizonyításnak, annak terhéért inkább az alperesi hatóságra rója. Így szükségtelenül bonyolult módon jut azonos végeredményre, ha ugyanis a bizonyítási teherrel sújtott alperes a szükséges bizonyítási indítványt elmulasztja megtenni a megalapozatlanság orvoslására, az reá ugyanúgy kedvezőtlen döntést – megalapozatlanság miatti hatályon kívül helyezést, esetleg megváltoztatást – eredményez, mintha a bíróság hivatalból folytatná le a szükséges bizonyítást.*

11. A bíróság határozata – kasszációs, reformatorius, vagy meritorius jogkör

Az elméleti szakirodalom a három bírói jogkört megkülönbözteti. A megsemmisítés lehetősége a bírói és végrehajtó hatalom legteljesebb szétválasztásának elvét követi. A megváltoztató jogkör azon a belátáson nyugszik, hogy a közigazgatási döntés korrekciója hatékonyabb, egyszerűbb, praktikusabb, mint a közigazgatáshoz való visszaküldése az ügynek. A meritorius (érdemi) döntés joga kivételes, a közigazgatási bíróságot elméletileg csak olyan - például folyamatos jogviszonyokat érintő - ügyekben illeti meg, ahol a döntési jogkör a jogorvoslat folytán „átszáll” a bíróságra. (Ilyenek a gyámügyek, részben a társadalombiztosítási ügyek stb.)

Úgy látom, hogy a közigazgatási bírónak a polgárokat nem csak a közigazgatás jogellenes beavatkozásaitól kell megvédenie, hanem biztosítania kell a közigazgatási szolgáltatások teljesítését és a részvételi jog érvényesíthetőségét (status positivus) is. Ehhez aktív jogosítványokra lenne szüksége, tevésre is lehetne kötelezni a közigazgatást. A megváltoztatási jogkör bármennyire is erős eszköz, erre nem mindig alkalmas. A fenti kategóriák elméleti feldolgozásának hiánya kiszámíthatatlanná teheti a joggyakorlatot az ítéletek személyi és időbeli hatályát illetően. A megsemmisítés erga omnes és ex tunc, a megváltoztatás csak a felekre kiható és ex nunc hatályú? A jogirodalom egyelőre nem ad választ.

12. Jogorvoslati eljárás

A jogorvoslatok egyik fő problémája Európában az ésszerű időn belüli elbírálás. Nem ritka az átlagosan két év körüli elbírálási idő (Ausztria, Portugália, Ciprus, Hollandia). A Strasbourgi Bíróság kártérítést megállapító döntéseiben nem hagy kétséget a felől, hogy az ilyen tartamú eljárások sem fogadhatók el, ha a késedelmet nem az eljárásban rejlő ok eredményezi.

Nem érdektelen az Alkotmánybíróság egy fokú bírósági eljárást alkotmányosnak ítéelő álláspontja ismeretében megemlíteni, hogy *Magyarország egész Európában egyedül áll azzal a megoldással, hogy menekültügyekben hozott érdemi bírósági döntés ellen semmilyen – sem rendes, sem rendkívüli – jogorvoslatot nem enged. A nekünk szegezett kérdés elől nem lehet kitérni: ki garantálja menekültügyekben az egységes bírói gyakorlatot? A válasz*

„intézményes” garanciát jelenleg nem tud felmutatni...

Nem meglepő módon *a jogorvoslati eljárást érintő Európai Bírósági döntések jórészt az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatosak, azt elemzik, hogy milyen szintű bíróságok jogosultak vagy kötelesek a Bírósághoz fordulni. Ehelyütt csak utalok rá, hogy a végső fokú – tehát előterjesztésre kötelezett – bíróság a magyar polgári perrendtartás felülvizsgálati szabályai alapján közigazgatási perekben a Legfelsőbb Bíróság.*¹⁶³

VI. „Lovagok a hídon át” - Összegzés

*„Tegnap lovagokat láttam álmomban,
jöttek a semmiből a hídon át,
tömeg futott össze, a dobok döngtek,
és a fanfár hangja szállt.”
/Sülyi Péter: Mi kéne*

1. A mai értelemben vett modern (tömegmértű) igazságszolgáltatás Nyugat-Európában is csak a második világháborút követően épült ki. Az ötvenes-hatvanas évek expanziója együtt járt a jóléti állam –és vele együtt a jogállami intézmények – kiépítésével. Jelentős mértékben gyorsította a gazdasági felzárkózás folyamatát a megfelelő jogi, kereskedelmi

¹⁶³ Kár lenne elfeledni azt a korábban sok fórumon tárgyalt kérdést, hogy az elvi jelentőségű ügyekre korlátozott legfelsőbb bírósági felülvizsgálatot teljes értékű jogorvoslati szintnek lehet-e tekinteni. A nyugvópontra nem jutott vita lezárásra nem került. Érdemes felidézni a korábbi magyar helyzethez hasonló német situációt, ahol a Szövetségi Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság elvi jelentőségűnek tekinti, -és ezért engedélyezi – a felülvizsgálatot, ha előzetes döntéshozatal látszik szükségesnek.

és pénzügyi intézményrendszer, valamint az oktatás színvonalát, illetve a műszaki fejlődést elősegítő állami szerepvállalás. Ebbe a körbe beletartozott az állandóan bővülő hatáskörű, kiszámítható igazságszolgáltatás is. A gazdasági visszaesés az állami költségvetés lefaragását, a korábban kiépült jogállami igazság-szolgáltatási szervezet ésszerűsítésének, karcsúsításának gondolatát érlelte meg, illetve a bíróságokat is – mint a közszféra más elemeit – a közpénzek hatékony felhasználásának követelményével szembesítette. A közhatalmi funkció mellett teret nyert a konfliktusmegoldó, szolgáltató jelleg is.

2. A fejlett világ a XX. század második felében olyan közjogi forradalmat élt meg, amely eltávolított bennünket a saját hagyományainktól. Magyarországon a rendszerváltással kiépültek a jogállami intézmények, a 90-es évek végére kialakult a bírósági öngazgatási rendszer, az ítélőtáblák felállításával egyidejűleg rendeződött a bíróságok költségvetési részesedésének kérdése is.
3. Az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág önállósága és a függetlenség követelménye tulajdonképpen kizárja, hogy valós „integrációjáról” beszéljünk, Magyarország számára azonban ez a folyamat az európai kultúrkörhöz való visszatérést jelenti. Az Európa Tanács szakértőiből álló European Commission for the Efficiency of justice (CEPEJ) az igazságszolgáltatás területén létező európai mércéknek a nemzeti gyakorlatba való átültetéséért dolgozik. Az igazságszolgáltatási rendszerek általános működésének javításán belül foglalkozik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel és a bíróságok megfelelő és hatékony működésével; a jogászok státuszával és szerepével; a bírósági adminisztrációval és igazgatással; az információs és kommunikációs technológiák használatával, a polgári, a közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatást érintően is. 2005-ben kezdődött meg a bírósági eljárások optimális időben való befejezését vizsgáló munka.
4. Az új magyar bírói hatalom önszerveződése még csak a legelején tart, a diktatúrából a demokrácia felé igyekvő országok állami berendezkedésében „a bírói hatalommal megszeliített demokrácia” megteremtésében játszhat kiemelkedő szerepet. Teljes autonómiára épülő belső igazgatás is képes diszfunkcionális konformitást, vagy alárendelődést létrehozni, ezért a többi hatalmi ághoz képest létrejött bírói függetlenség mellett, nagyobb figyelmet kell fordítani a bíró személyének a bírói karba való

- egzisztenciális, előmeneteli és más kérdések terén mutatkozó betagoaltságára. A személyes függetlenség kialakulásában döntő szerepet játszik a szakmai felkészülés. Egy képzetlen bíró jobban ki van téve a függetlenség sérelmének, viszont inkább ellenáll az átláthatóságnak és társadalmi felelősségének.
5. A bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől - más bírótól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség egyedi aspektusában a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg. Az igazgatási státusból levezethető hatáskörök semmiképpen nem válhatnak a bírói függetlenség gátjává.
 6. A bírói függetlenség izgalmas aspektusa a jogegységi határozatok és a felsőbbbírósági gyakorlat hatása az alsóbbfokú bíró döntési helyzetére. A jogegységi döntés a bíróságokra kötelező, ezért azt az Alkotmánybíróság normának tekinti. A magam részéről Bihari Mihály árnyaltabb különvéleményében foglaltakat osztom, aki szerint „elkerülhetetlen annak tisztázása: mikor állapíthatja meg az Alkotmánybíróság azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata túllépte a jogértelmezés számára biztosított alkotmányi hatáskörét. Ha ez megállapítható, csak akkor gyakorolta a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatának az egésze vagy annak egyes részei a normaalkotás funkcióját.(42/2005. (XI. 14.) AB határozat, illetve 70/2006. (XII. 13.) AB határozat) A norma alkalmazása a bírói tevékenység szükségszerű velejárója, immanens része, tehát a függetlenséget nem érintheti. Ellenben a nem kötelező felsőbbbírósági gyakorlat követésének kikényszerítése elviekben megvalósíthatja a bírói függetlenség sérelmét. Személyes véleményem szerint ilyen „kényszerítő erő” a felsőbbbíróságok részéről nem mutatkozik, a konkrét ügyben adott iránymutatás pedig hatásköri szabályon nyugvó egyedi lehetőség, nem általános korlátozása a függetlenségnek.

7. A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívülálló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni. A bírónak abszolút szabadnak kell lennie az ügyben meggyőződésének, a tények értékelésének és a hatályos jogszabályoknak megfelelő pártatlan döntés meghozatalánál. E rendelkezés célja annak elkerülése, hogy bárki részéről, avagy bármilyen indokból a bíróra gyakorolt nyomás ne kötelezze a bírót valamelyik fél, a közigazgatás, a kormány vagy bármely más személy által kívánt ítélet meghozatalára. A bíró köteles az ügyek elbírálásához szükséges időn belül döntést hozni, amelyet széleskörűen és alaposan, világosan meg kell indokolnia, köteles a szakmai hozzáértés magas színvonalon tartására, önmaga képzésére.
8. A bírói pályára való alkalmasság valódi kritériumaira világít rá, hogy a bíróvá válás törvényi feltételei a megkérdezett bírók több mint felének véleménye szerint önmagukban nem elegendők a megfelelő bírói működéshez. A többség szerint (95%-uk nyilatkozott így) az egyik legszükségesebb feltétel munkájuk során az, hogy a bíró képes legyen kezelni az eljárások, tárgyalások során előkerülő konfliktusokat. Szintén lényeges szempontnak tartják, - 90% említette -, hogy a speciális ügyekben ítélező bírákat speciális szakképzésben kellene részesíteni (szakjogász képzés). 88%-nyian kiemelték, hogy a bírói működéshez igényes nyelvhasználat szükséges. A bíróságok működési feltételeinek megítélése szempontjából is mérvadó bírák véleménye: a finansziális feltételek a bírák mindössze 16%-a szerint éppen megfelelőek. A bírák háromnegyede egyetértett abban, hogy kevés igazságügyi alkalmazott dolgozik a bíróságok normális működésének biztosításához. Ez a bíró énkép átértékeli a hivatáshoz kapcsolódó alkalmazási feltételeket, amelyek között a konfliktuskezelés csak harmadlagos a jogismerethez és szakmai készséghez mérten.
9. A közösségi jog „átnyúl” a nemzeti állam felett, és közvetlenül hat, a nemzeti bíróságok előtt nyújt igényérvényesítési lehetőséget az „európai polgár” számára. A közösségi standardok sem állnak meg az államhatárnál. A letelepedés és vállalkozás, a szolgáltatások és áruk és a tőke szabad áramlása a tagállamokban egységesen biztosítandó, amelynek a nemzeti közigazgatási jogokra is egységesítő hatása volt. A közös közigazgatási jog elvévé válik a közigazgatás szabad döntéshozatali autonómiája, az egyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság, a szerzett jogok védelme és a jogbiztonság, a tisztességes eljárás elve. A jogfejlődés, amelyet az Európai Bíróság általános alapelvek kidolgozásával generált, lassacskán pozitív jogi

formát ölt a közösségi másodlagos jogalkotásban. A merev strukturális elkülönülést a kooperáció igénye váltja fel. Általánosan elfogadottá vált a meghallgatáshoz való jog, az hogy a hatóságokat indokolási kötelezettség terheli, az irat-betekintési jog, a nyilvánosság, átláthatóság elve, a tényállás tisztázási kötelezettség és a hivatalbóli bizonyítás elve, a döntés közzétételének kötelezettsége, az arányosság és törvényesség követelménye, az adatvédelemhez való jog, és a szerzett jogok védelme, a hatóság mérlegelési jogkörének tiszteletben tartása. A tagállamok szinte teljes körű autonómiával bírnak bírósági szervezeti és eljárási rend tekintetében, de hatékony jogvédelmet kell nyújtaniuk. Az Európai Bíróság tevékenysége a nemzeti közigazgatási bírósági felülvizsgálatot is „elmélyítette”. A tagállami hatóságoknak és bíróságoknak a nemzeti jogot a közösségi joggal összhangban kell értelmezniük. Ha kifejezetten ellentétes a nemzeti jog a közösségi joggal összhangban álló értelmezéssel, a közösségi jog elsődlegességének kell érvényesülnie. A Bíróság gyors és hatékony jogvédelem biztosítását várja el a közigazgatási bíraskodástól, és ennek a követelménynek megfelelően kell az egyes eljárási intézményeket, struktúrákat is megalkotni.

10. Az Európa Tanács ajánlásban fogalmazta meg az általa követendőnek tartott szempontokat. Ezek az alábbiak: függetlenség, hatékonyság, bírói státusz, amelyet kiegészíthet a közigazgatási (belső) jogorvoslat, az ombudsmani ellenőrzés, és a permegelőző, elhárító, békítő mechanizmusok. Az ajánlás alapelveként fogalmazza meg, hogy kivétel nélkül minden közigazgatási aktus bírósági felülvizsgálatát biztosítani kell. A felülvizsgálat „jogcímei” közé kell hogy tartozzon a jogsértés, a hatáskörhiány, az eljárási hiba és a közhatalommal visszaélés. A magyar szabályozással összhangban azt tekinti perindításra jogosultnak, akinek jogait vagy érdekeit az ügy közvetlenül érinti. A tagállamokra bízva az esetleges csoportos perindítás engedélyezését. A költségek nem akadályozhatják a jogérvényesítést. A felülvizsgálatot végző szerv (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: bíróság) lehet adminisztratív tribunal, vagy rendes bíróság része is. Az ajánlás előírja és részletezi a nyilvános, kontradiktórius, fair eljárás követelményét is, amelynek része a hatósági iratok és információk előterjesztése. A bíróságnak hatáskörében kell hogy álljon az ügy ténybeli és jogi vizsgálata is. Kiemeli az ítéleti indokolás kötelezettségét. Lehetségesnek tartja az egyfokú felülvizsgálati eljárást, ha az magasabb fokú bíróságnál indul. A bírói döntés kikényszeríthető kell hogy legyen. A bíróságnak jogában kell hogy álljon ideiglenes intézkedés tétele.

11. Az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok Egyesülete rendszeresen áttekinti az európai közigazgatási bírói rendszerek sajátosságait, megtárgyalja a közigazgatási bírászkodás csaknem minden lényeges kérdését. Zártkörű internetes fóruma lehetőséget ad a tagállamok közigazgatási bírónak a közvetlen szakmai konzultációkra, amelynek révén azonnal kitapinthatóvá válik, hogy mely jogterületen milyen jogértelmezési gondok merülnek fel a közösségi jog területén! A közigazgatási bírászkodás európaizálódását jelzi az, hogy Európai Bíróság előzetes döntéshozatali ügyeinek tekintélyes része közigazgatási ügy, amelyeknek egységes megítélése közös érdek. Joggal nevezhetjük a tagállami közigazgatási bíróságokat „európai bíróságoknak”, hiszen a közösségi jog – amely főként közigazgatási jellegű – tagállami alkalmazását jórészt a nemzeti közigazgatás mellett ezek a bíróságok végzik.
12. Franciaországban több mint kétszáz éve két – párhuzamos és egymástól elkülönült - bírósági rendszer működik, egyrészt a rendes bíróságok (*juridiction ordinaire*), másrészt a közigazgatási bíróságok (*juridiction administrative*). 1831-től vált biztosítottá az ülések nyilvánossága és az ügyvédi szóbeli észrevételezés joga, illetve működött közre az Európai Bíróságnál is meghonosított commissaire du gouvernement, mint olyan személy, aki a közérdek védelmében hivatott elfogulatlan jogi álláspont kifejtésére. E tisztség a porosz-osztrák hagyományokat követő országokban –mint amilyen Magyarország is – nem honosodott meg. Az Államtanácsi típusú szervezet legfőbb előnyének azt tartják, hogy a közigazgatási jogot legjobban azok a bíróságok értelmezhetik, amelyek hagyományosan részt vettek kidolgozásukban, és amelyeknek mélyrehatóbb ismereteik vannak. Ezt a felfogást magam is osztom, de el kell ismerni annak az aggálynak a jogosságát, amely az elfogulatlanságot kéri számon a bíróság jogértelmezésén, különösen voluntarista jogalkotás túltengése esetén. A szervezeti különállás elkerülhetetlenné teszi a bonyolult hatásköri bírászkodást, ugyanis a közigazgatási és a rendes bíróságok közötti hatásköri csak hatásköri bíróság döntheti el. A francia közigazgatási bírák utánpótlása, a rendes és közigazgatási bírósági szervezetnél is eltérő. A rendes bíróságok bíráit és ügyészeit a Bordeaux-ban működő École Nationale de la Magistrature-ben (*Nemzeti Bíróképző Iskola*) képzik, míg a közigazgatási bírák többsége az 1945-ben alapított, igen nagy hírű posztgraduális képzést nyújtó elit felső iskola, az École Nationale d'Administration-ból (*Közigazgatási Nemzeti Iskola - E.N.A.*), kisebb részük pedig az aktív közigazgatásból kerül ki. E rendszerben fel sem merülhet a közigazgatási bírói állomány túlzott zártsága, elszigeteltsége.

13. Nagy Britanniában a királyi hatalommal szemben megerősödő parlament a jog uralmát csak úgy látta fenntarthatónak, ha minden típusú ügyben ugyanazok a bíróságok járnak el. Ily módon a közigazgatást eleve az egységes bírói hatalom alá rendelte. A szükséges közigazgatási szakismeret hiánya miatt azonban egyre gyakoribbá vált, hogy a common law alapján működő bíróságok mellett speciális szakismerettel bíró bizottságokra ruháztak jogorvoslati jogkört egyes közigazgatási ágazatokat illetően. Figyelemre méltó új és nagy szabású változás, hogy 2000-től a High Court of Justice Queen's Bench Division elnevezésű része a Közigazgatási Bíróság elnevezést viseli, amely általános hatáskörű közigazgatási bíróság. A közigazgatási jogterület jelentősége tehát kikényszerítette a bírósági szervezetrendszer átalakítását! Ezzel párhuzamosan a Legatt jelentés javasolta a tribunálok kétfokozatúvá fejlesztését, és függetlenségük teljes biztosítása érdekében teljes egészében a lordkancellár alá rendelni. A legújabb reformelképzelések szerint az öt legnagyobb tribunált 2006-tól egy szervezetbe vonják össze a lordkancellár vezető tanácsadójának irányítása alatt. 2009-ben minden központi kormányzati tribunált ehhez a szervezethez csatlakoztatnának. Ez utóbbi intézkedések azért nagy jelentőségűek, mert a közigazgatási ügyek nagyságrendekkel nagyobb része a tribunáloknál lezárul. Elkezdődött tehát egyfajta független közigazgatási „másodfok” kiépítése, ami az európai struktúra átvételét jelenti.
14. Németországban a XIX. század második felétől megindult az önálló közigazgatási bíróságok felállítása, kezdetben fellebbezési bírósági szinten, majd egyre több tartományban felsőbbbíróságként, később társadalombiztosítási és pénzügyi szakbíróságokat állítottak fel. Az utóbbi évtizedekben a közigazgatási bíróságok ügyterhének 40-60%-ra növekedett a menekültügyek száma, és aránytalanul megemelkedett a társadalombiztosítási bíróságok leterheltsége. A nehézségek 1997-ben az egyesbírói elintézés kiterjesztéséhez vezettek azokban az ügyekben, amelyek nem alapvető jelentőségűek, és ténybeli vagy jogi megítélésük nem különösebben nehéz. Ezen túlmenően engedélyezéshez kötötték a fellebbezést. Folyamatosan vizsgálják a közigazgatási bírósági és társadalombiztosítási bírósági rendszer összevonásának lehetőségét is, az ügyteher ésszerűbb elosztása érdekében. Fontos eltérés a magyar szabályozáshoz képest, hogy a közigazgatási bíró nincs kötve a felek bizonyítási indítványaihoz, hanem hivatalból köteles a közigazgatási döntés ténybeli alapjait tisztázni. A magyar jogirodalomból szinte teljességgel hiányzik a közigazgatási perbeli keresetek

német rendszertani tagolása és elemzése annak ellenére, hogy tartalmilag szinte teljes egészében lefedi azt. Jogirodalmi feldolgozás hiányában légtérben mozognak azok a kísérletek, amelyek konkrét perekben kísérik meg körülhatárolni a bíróság jogkörét pl. atekintetben, hogy meddig mehet el a megismételendő eljárásra adott iránymutatásban, kötelezheti-e a hatóságot az ügyfél kérelmének teljesítésére vagy éppen megtilthatja-e azt. Nem érvényesülhet olyan alapvető különbség, minthogy a hatóság intézkedésre kötelezésénél nincs perindítási határidő, a pert nem kell hogy fellebbezési eljárás előzze meg. A német esetjog számos példával szolgál aktusnak nem minősülő „intézkedés” felülbírálatára, pl. tüzoltósziréna, harangozás, iskolai lárma, elektroszmog, közvilágítás, közwc, vízfecskendező használata, lövészet és csapatgyakorlatok, fészület iskolai teremben való elhelyezése egyaránt voltak már jogvita tárgyai. Az alapjogok érvényesülését nagymértékben segíti a megállapítási kereset léte, ugyanis ha a többi keresetfajta benyújtására nincs mód, a konkrét jogviszony fennálltának vagy fenn nem álltának megállapítását lehet kérni a bíróságtól. A magyar gyakorlat – törvényi alap hiányában - kizárja közigazgatási perben megállapítási kereset benyújtásának lehetőségét...

15. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV.törvény-cikk 1.§-a kategorikusan kinyilvánította, hogy „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” Ennek ellenére több közigazgatási tárgyú törvény úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási eljárás befejezése után rendes bíróság útján vehető igénybe jogorvoslat Ezek a rendelkezések nyilvánvalóan a közigazgatási bíráskodás hiányára való tekintettel engedték meg a rendes bírói út igénybevételét. A XIX. század második felétől nem volt tehát kétséges, hogy közigazgatási bíráskodásra szükség van a természetes és jogi személyek egyéni jogvédelme, az állam túlkapásaitól való védelem érdekében. 1891-ben a magyar szakmai közfelfogás az volt, hogy nem elég ha csupán egy közigazgatási bíróságot állítanak fel, hanem több alsó fokú közigazgatási bíróság létesítését javasolták. Mégsem volt képes a magyar közjogi rendszer a második világháború végéig többfokozatú rendszer felállítására. A vélhető pénzügyi okok mellett a tudomány képviselőinek megosztottsága is közrejátszott ebben. A bizonytalanságot az okozta, hogy az első fokot nem akarták elszakítani a közigazgatás szervezetrendszerétől, ott viszont nem tudtak elfogulatlan, független fórumot kialakítani. Így született meg a 1896. évi XXVI. t.-c.-ben szabályozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság. A közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi

törvényt kezdettől ideiglenes jellegűnek tekintették, amely – elsősorban a bíróság egyfokúsága okán - reformra szorult.

16. 1949-től teljes igazgatási ágazatok maradtak bírósági kontroll nélkül. 1949. és 1957. között néhány adó, illetményügyben, társadalombiztosítási ügyben lehetett minisztériumi döntőbizottsághoz fordulni. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) tette szűk körben (az ügyek mintegy 10%-ában) ismét lehetővé a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Teljes igazgatási ágazatok maradtak bírósági kontroll nélkül, pl. az építési ügyek. A Pp. máig használatos XX. fejezetét az 1972. évi 26. tvr. teremtette meg. Az 1981. évi I. törvény némileg kiszélesítette a felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét, felsorolásukat a 63/1981 (XII.5.) számú minisztertanácsi rendelet tartalmazta. Egyidejűleg az ügyészi szervezet kapott felhatalmazást – az érintett ügyfelek részéről ki nem kényszeríthető – ügyészi intézkedésekre a jogsértő közigazgatási aktusokkal szemben. Önmagában az ügyészi óvások elenyésző számának a napjainkban indított közigazgatási perekhez viszonyított aránya is jelzi azonban a jogintézmény felemás voltát. Mégsem hanyagolható el annak jelentősége, hogy az ügyészségen kialakult egy a közigazgatástól független, szakmailag képzett, közigazgatási joghoz értő szakembergárda, amelynek képviselői később alkotmánybírói, egyetemi oktatói, bírói, kormányzati szakértői, közírói minőségben is kamatoztatták közjogi tapasztalataikat.
17. Az Országgyűlés 1991-ben (az Alkotmánybíróság mérföldkönek számító határozata folyamánként) hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat és a bírósági felülvizsgálat feltételeként előírta, hogy csak az ügy érdekében hozott határozat ellen lehet bírósághoz fordulni, a fellebbezés lehetőségét tehát ki kell meríteni, a felülvizsgálatot csak jogszabálysértésre hivatkozva lehet kérni, a keresetlevelet 30 napon belül be kell nyújtani. 1999. január 1-től a közigazgatási perek a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak. Egyúttal fő szabályként a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek sincs helye. A magyar közigazgatási bíráskodás kiemelkedő jellegzetessége, hogy hagyományosan széles körben rendelkezik azzal a jogosítvánnyal, hogy a törvényben meghatározott ügycsoportokban a közigazgatási határozatot törvénysértés esetén ne csak hatályon kívül helyezhesse, hanem meg is változtathassa.

18. A Ket új szabályai szerint minden határozat ellen bírósághoz lehet fordulni. Vadonatúj jogintézménye a Ket.-nek a hatósági szerződés, amely – ha az adott ügyfajtára irányadó jogszabály lehetővé teszi – a hatósági határozat helyetti, a közigazgatási hatóság és az ügyfél közötti megállapodás megkötését jelenti. A hatósági szerződéssel kapcsolatos jogorvoslat tehát túlmutat a klasszikus közigazgatási bírói hatáskörön, a közjogi megállapodások szélesebb körű bírói felülvizsgálatát vetíti előre. Már 1997-től biztosított a közigazgatási hatóság jogellenes hallgatása esetén annak eljárás lefolytatására kötelezése. Új fejlemény egyes eljárási végzések közvetlen bírósági felülvizsgálata. A végzések felülvizsgálatával kapcsolatos tapasztalatok még váratnak magukra, az elkövetkezendő időszakban várható a bírói gyakorlat kialakulása az egyes nemperes eljárási kérdésekben.
19. Alapvető jogvédelmi kérdés, hogy ki jogosult eljárás indítására. A két végletet említve – csak a közvetlenül érintett, vagy popularis actio keretében bárki? A Ket a korábbi, Áe-ben használatosnál jóval részletesebb és tágabb ügyfélfogalmat határoz meg. Önmagában csak az ügyféli fogalom is bővítette a perindításra jogosultak körét. A hatályos magyar megoldás alapvetően ragaszkodik az alanyi jogvédelem elvéhez, azon csak speciális jogterületen, a környezeti jog területén lazít. A jövőben szaporodni fognak az ilyen – tárgyi jogvédelmet nyújtó – kivételek. Az a megoldás, amely megnevezi és felsorolja azokat az aktusokat, amelyek bíróság által felülvizsgálhatók, azért problémás, mert mindig előfordulhat olyan aktus, amely a felsorolásba nem sorolható be, és ebben az esetben a bírói hatáskör is kérdéses lehet. Helyesebbnek tűnne az a német, spanyol, portugál, francia jogban alkalmazott megoldás, hogy a bírói hatáskört generálklauzula teremti meg, amely nem zár ki közigazgatási aktusokat a felülvizsgálat köréből. A generálklauzula minden közigazgatási hatáskörben keletkezett aktus felülvizsgálatát lehetővé teszi.
20. Az európai közigazgatási bírászkodási rendszerek három csoportba oszthatók: Az elsőbe az önálló közigazgatási legfelsőbb bírósággal rendelkezők (Ausztria, Belgium, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Svédország), a másodikba az egyetlen legfelsőbb bíróságon közigazgatási tagozattal rendelkezők (Észt-, Magyar-, Lett-, Spanyolország), a harmadikba az egyetlen, osztatlan legfelsőbb bírósággal rendelkezők (Ciprus, Dánia, Írország, Málta, Egyesült Királyság) tartoznak. Tendenciaként figyelhető meg a közigazgatási bíróságok önállósulása (Csehország, Észtország, Lettország,

Litvánia). A bírói felülvizsgálat kiterjed a közfeladatot ellátó magánszemélyekre is, nem egységes a közszerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálásának rendszere. Kisebbségben vannak azok az országok Európában, ahol egyetlen szinten sem találunk önálló közigazgatási bíróságot. Ráadásul Ciprus, Írország, Málta és az Egyesült Királyság common law rendszerű, tehát Magyarországon kívül csak Dánia, Spanyolország, Szlovénia, Szlovákia nem rendelkezik egyetlen önálló közigazgatási bírósággal sem. A tagállamok többségében tehát léteznek önálló közigazgatási bíróságok, és néhányban ezen belül is vannak speciális közigazgatási bíróságok (pl. pénzügyi bíróság hét államban, szociális bíróság öt államban). Különbözőek a bírósági szintek is, öt államban egyfokú, kilenc államban kétfokú, nyolc államban három fokú a bírászkodás. Tizenöt államban központosított, tizenegy államban regionálisan szervezett, tízben regionális szint alatt szervezettek a bíróságok. Az európai standard tehát jórészt önálló (a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönülő) közigazgatási bíróságokra épül. Az új tagállamokban - Közép-Európában – a magyarhoz hasonló rendszer működik, ami viszont megnehezíti az elkülönült, professzionális közigazgatási bírói kar kialakulását.

21. A nagy létszámú bíróságok az ügyek nagy mennyisége és a specializált bírók viszonylag magas száma miatt, önálló kollégiumi keretben színvonalas és rendszeres szakmai munkát végeznek. A bonyolult közjogi rendszer a specializálódás igényét fogalmazza meg a közigazgatási bírakkal szemben, de az egyes megyékben működő 2-3 közigazgatási bíró között – különösen ha egy tanácsban járnak el - a szakosodás nehézkes. Ilyen létszám mellett nincs lehetőségük helyileg szakmai közélet folytatására, tanácskozások szervezésére. Az egyik megoldás a regionális szakmai szerveződés, a másik az ítélőtáblák székhelyén működő regionális első fokú közigazgatási bíróság lenne. Személy szerint rövidtávon az első, hosszabb távon a második megoldást tartom megfelelőnek. El kellene tehát kezdeni egy szakmai önállósodási folyamatot, ami később szervezeti változásban is megjelenhetne. Pozitív változás következne be a szakmai, konzultációs munkában, hiszen nagyobb területi egységek átfogóbb tapasztalatokat nyújtanának. Hátrányos lehet azonban, hogy a működő bírák nem követnék a székhelyváltást, és inkább más ügyszakban helyezkednének el. A regionális szint megszervezése eddig azért volt kudarcra ítélve, mert a jól képzett közigazgatási bírák is kevés készséget mutattak a regionális székhelyekre való költözésre, és a bírói kar sem akarta ezzel az összesen 120 közigazgatási bíró mintegy harmadát elveszíteni. Úgy vélem, ha a változás hosszabban ütemezett és előrelátható, akkor a negatív hatás kiküszöbölhető, illetve minimalizálható.

22. Teljesen megoszlanak az országok abban, hogy mely bíróságoknak van jogalkotói tanácsadó, véleményező szerepe! Nincs ilyen feladata a ciprusi, észt, finn, német, luxemburgi, lengyel, portugál, spanyol bíróságnak. A magyar Legfelsőbb Bíróság nem „kiemelt” tanácsadó, csak véleményezi az igazság-szolgáltatást érintő jogszabálytervezeteket. Kérdéses lehet azonban, hogy ez a „véleményező” funkció megfelelően szabályozott-e, kizárja-e a véleményezett jogszabályon alapuló későbbi elbírálás esetén az elfogultságot. Gyakorlatilag azonban a bíróság hatáskörét majd minden lényegesebb jogszabály érinti, ezért megtörténhet, hogy a véleményezett anyagi jogi szabályt a későbbiekben értelmezni is kell egy konkrét ügy kapcsán. Ilyen esetben az előzőleg adott vélemény elvileg behatárolhatja a bíró mozgásterét, ami a függetlenség sérelmeként jelenhet meg.
23. Ma Magyarországon a közigazgatási bíró akkor rendelheti el (saját döntése alapján!), hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el, ha az ügy különös bonyolultsága indokolja. A változások iránya fordított, mint Európában, ahol a társas ítélkezés rendszerétől haladnak – főleg a menekültügyek nagy száma miatt – egyszerűbb ügyekben az egyesbírói intézmény felé. Nálunk hosszú harc után sikerült csak elfogadtatni egy rugalmas társas-bíraskodási rendszert. A jövő véleményem szerint egyértelműen az ügyek nehézségi fokához igazodó vegyes rendszeré, amelyben a magyar megoldás élen jár.
24. A hatékony jogalkalmazás előfeltétele a jogi helyzet rögzítése. Sokszor a végrehajthatóság olyan kardinális kérdéssé válik, hogy az ügy főtárgya már csak mellékes utózöngé lesz. Az ideiglenes jogvédelem valójában a végrehajtás következményeinek ésszerű kockázatosztása, ami a peres felekre, de a bíróságra is visszaüthet, és kártérítési, kártalanítási igényt is felvethet. A bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését - már a tárgyalás kitűzése előtt is – kérelemre bármikor elrendelheti a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna-e. A végrehajtás tényével együtt járó hátrányokra hivatkozás nem elégséges indok a végrehajtás felfüggesztéséhez. Személyes véleményem az, hogy nem elegendő az Európában

megkívánt hatékony jogorvoslat és ideiglenes jogvédelem biztosítására az a jogosultság, hogy csak a végrehajtás függeszthető fel, mert az csak megakadályoz valamely történést, de nem képes kikényszeríteni valamely cselekményt! Szükséges lenne (lett volna) az általánosabb „ideiglenes intézkedés” megtételi lehetőségét kifejezetten biztosítani közigazgatási perekben és nemperes eljárásokban. Az ideiglenes jogvédelem szükségessége ugyanis a hatékony jogvédelem elvéből fakad. Nem biztosított a jogvédelem akkor, ha a közigazgatási bíró által hozott ítélet a körülmények időközbeni változása folytán már nem hajtható végre, tehát pl. az ügyfél által kért építési engedély, vagy telephely működési engedély az időmúlás miatt bekövetkezett okból már nem adható ki. Az ideiglenes intézkedésnek tehát a jogszerű állapotot helyreállító ítélet végrehajthatóságát kell biztosítani, úgy hogy meghozataláig rögzíti a tényhelyzetet. A végrehajtás felfüggesztése – mint negatív, tiltó hatású cselekmény – erre nem alkalmas pozitív igény iránti közigazgatási eljárásban. Az intézkedés tehát a keresettel érvényesített igényhez kell hogy igazodjon! Nem zárható ki, hogy – a fenti példánál maradva – a bíróság ideiglenes intézkedésben kiadja a telephely-engedélyt. Mely szempontok alapján kell döntenie? Szükséges, hogy fennálljon a veszély, hogy az időmúlás folytán visszafordíthatatlan változások történnek. Meg kell vizsgálni a kereset alaposságának valószínűségét is. (Itt nem kerülhető ki a prejudikálás veszélyének kérdése sem!) Mérlegelni kell, hogy a jogvédelmi igény-e az erősebb, vagy a közigazgatási döntés kötőerejének érvényesüléséhez fűződő érdek.

25. A közigazgatási per célja a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzése. E körbe tartozik, hogy az alperes határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázta-e. A magánjogi bizonyítékszolgáltatási elvvel szemben a közjogi eljárásokat a hivatalbóli tényállás-tisztázási elv (Amtsermittlungsprinzip) jellemzi. Ezzel szemben a magyar perrendtartás korlátozottan enged utat a hivatalbóli bizonyításnak, annak terhére inkább az alperesi hatóságra rója. Sajnos még ma sem látják be Magyarországon, hogy a fegyverek egyenlősége közigazgatási eljárásban csak oly módon biztosítható, ha a bíró jogi képviselő hiányában hivatalbóli bizonyítási intézkedéseket foganatosíthat. A bizonyítási szabályok és a bizonyítási teher vonatkozásában abból kell kiindulni, hogy milyen módon hatnak az anyagi jogra, azaz az általános elv szerint nem tehetik érvényesíthetetlenné az anyagi jogot. Az Európai Bíróság olasz és brit bizonyítási szabályokat talált elfogadhatatlannak azért, mert hátrányosak voltak a felperes számára. A bizonyítási teher

szabálya nem kötelezheti a közösségi jogi jogosultat arra, hogy az ellenérdekű érdekkörébe tartozó tényeket bizonyítsa.

26. A magyar közigazgatási bírónak az első tárgyalás napját úgy kell kitűznie, hogy az legkésőbb az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen. Önmagában az eljárási határidő nem garantál gyors eljárást, ahhoz a bírósági infrastruktúrát, munkaszervezést kell fejleszteni. Ugyanakkor a bírói függetlenséget is sértheti, ha formális követelmények teljesítési kényszere a bírói munka tartalmi színvonalát veszélyezteti. Európában a jogorvoslatok egyik fő problémája az ésszerű időn belüli elbírálás. Nem ritka az átlagosan két év körüli elbírálási idő (Ausztria, Portugália, Ciprus, Hollandia). A Strasbourgi Bíróság kártérítést megállapító döntéseiben nem hagy kétséget a felől, hogy az ilyen tartamú eljárások sem fogadhatók el, ha a késedelmet nem az eljárásban rejlő ok eredményezi. Magyarország egész Európában egyedül áll azzal a megoldással, hogy menekültügyekben hozott érdemi bírósági döntés ellen semmilyen – sem rendes, sem rendkívüli – jogorvoslatot nem enged. A nekünk szegezett kérdés elől nem lehet kitérni: ki garantálja menekültügyekben az egységes bírói gyakorlatot? A válasz „intézményes” garanciát jelenleg nem tud felmutatni.
27. A bíróság a Pp-ben meghatározott esetben megváltoztathatja a közigazgatási szerv határozatát, illetve a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján jogosult annak hatályon kívül helyezésére, és szükség esetén a közigazgatási szerv új eljárásra kötelezésére is. A megsemmisítés lehetősége a bírói és végrehajtó hatalom legteljesebb szétválasztásának elvét követi. A megváltoztató jogkör azon a belátáson nyugszik, hogy a közigazgatási döntés korrekciója hatékonyabb, egyszerűbb, praktikusabb, mint a közigazgatáshoz való visszaküldése az ügynek. A meritorius (érdemi) döntés joga kivételes, a közigazgatási bíróságot elméletileg csak olyan - például folyamatos jogviszonyokat érintő - ügyekben illeti meg, ahol a döntési jogkör a jogorvoslat folytán „átszáll” a bíróságra. A közigazgatási bírónak a polgárokat nem csak a közigazgatás jogellenes beavatkozásaitól kell megvédenie, hanem biztosítani kell a közigazgatási szolgáltatások teljesítését és a részvételi jog érvényesíthetőségét (status positivus) is. Ehhez aktív jogosítványokra lenne szüksége, tevésségre kellene tudnia kötelezni a közigazgatást. A megváltoztatási jogkör bármennyire is erős eszköz, erre nem mindig alkalmas

28. A mintaper legfőbb értelmének az tűnik, hogy a Legfelsőbb Bíróság több azonos tényállású ügyben iránymutató döntést hozhat; a magyar jogalkotó azonban a közigazgatási bírósági ügyek modelljének az egyfokú eljárást tekintette, és ezért a mintaper intézményét nem vezette be. A jogalkotók nem találtak megoldást arra a problémára, hogy az ügyek mindjárt első fokon jogerősen befejezést nyernek, és ha senki nem nyújt felülvizsgálatot, az ügy nem is kerül a Legfelsőbb Bíróságra. A magam részéről súlyos mulasztásnak tartam, hogy elmaradt a mintaper bevezetése.
29. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése – az Alkotmánybíróság által kifejtettek szerint - nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.
30. A közigazgatási bíráskodást Európában általában főfoglalkozású bírák végzik, és mindenütt életre (nyugdíjkorhatárig szóló) kinevezést nyernek. Más, közigazgatási funkciót a német, francia és magyar bírák tölthetnek be. (A magyar bírák egyetértésükkel beoszthatók az igazságügy-minisztériumba kodifikációs munkára határozott vagy határozatlan időre.) A függetlenségük abban nyilvánul meg, hogy a bíró érdemi tevékenységében nem utasítható, illetve nem befolyásolható, hogy státuszát törvény garantálja, hogy mentelmi joggal rendelkezik, hogy összeférhetetlenségéről megfelelő szabályokat alkotnak, illetve hogy gazdasági függetlensége biztosított. A bíró minden ügyben befolyástól mentesen, és részrehajlás nélkül köteles eljárni és a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani. A munkavégzés jogállami kereteit biztosítja az előre megszabott ügyelosztási rend. A bizonyos korlátok közötti automatikus szignálás európai találmány, az előre meghatározott ügyelosztási rend ugyancsak az objektív elbírálás biztosítója. Nem lehet tehát adott bíróra szignálni, attól függően, hogy alkatát, felfogását ismerve várhatóan milyen módon oldja majd meg az ügyet. Közigazgatási ügyekben csak az OIT által ilyen ügyek intézésére kijelölt bírák

járhatnak el. Ez az előírás arra szolgál, hogy a szakosodott bírák megfelelő szakértelemmel rendelkezzenek a közjogi perek intézésére. Kérdéses azonban, hogy önmagában egy olyan adminisztratív aktus mint a bíró „kijelölése” elegendő-e a szakmai színvonal biztosítására, vagy legalább hozzájárul-e ahhoz. Azt hiszem első lépésként fogadható csak el a szakosodás irányába. A magyar bírói státuszt meghatározó jogi előírások konstrukciója teljességgel megfelel az európai elvárásoknak, a hivatás zártsága talán még túl is tesz rajta. Az felfogás kérdése, hogy ezt a bezárkózást hogy minősítsük, de ez már inkább hivatásetikai mint szervezeti garanciális kérdés.

31. A szakmai kompetenciát a közigazgatási kollégiumok hivatottak elősegíteni és kontrollálni. A kollégiumok összevontan is működhetnek. (A megyei bíróságokon korábban működtek önálló közigazgatási kollégiumok, mára csak a Fővárosi Bíróságon, a Fővárosi Ítéltáblán és a Legfelsőbb Bíróságon működik önálló kollégium, ami sajnálatos visszalépés.) A Legfelsőbb Bíróság képviselője útján részt vesz az ítéltábla és a megyei bíróság kollégiumának ülésein. A kollégium az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. (A fenti rendszer a gyakorlatban hatékonyan működik, élő kommunikáció van a szakmai szintek között, ami sokszor elengedhetetlen feltétele annak, hogy a kevesebb ügyel találkozó felsőbb szint „képben legyen”.) Úgy gondolom, hogy a kollégiumi rendszer nagyon szerencsés és hasznos találmány. Rugalmasan képes reagálni a joggyakorlat kihívásaira, de csak részben tudja pótolni a teljes szervezeti önállóságot, pl. az igazgatási, költségvetési döntések befolyásolása tekintetében.

32. A bírák felkészültsége, szaktudásuk folyamatos gyarapítása nem csupán az ügyek gyorsabb befejezését szolgálja, hanem egyben a bírói függetlenség garanciáit is jelenti, segítve a közös európai igazságügyi kultúra és identitás megerősödését. A bírák alapos, széleskörű felkészültsége, szociális érzékenysége pedig erősíti az állampolgárok igazságszolgáltatásba vetett hitét. Ennek fényében a bírák és igazságügyi alkalmazottak képzése és továbbképzése fokozott jelentőséggel bír egy demokratikus társadalom életében. A bírának nem csak jogot, hanem társadalomtudományi kérdéseket, etikát, kisebbségi kérdéseket stb. is oktatni kell; sokszínűbbé kell tenni a képzési módszereket: nem csak előadásokat kell tartani, hanem kis csoportokban zajló műhelymunkát is végezni kell. Kizárólag a szilárd alapokon nyugvó szaktudás tesz magabiztossá, amelynek birtokában nő a hatékonyság, mert ez rövidíti a munkavégzés idejét, bonyolult, régóta

húzódó ügyek mielőbbi befejezését is. A szakmai ismeretek elmélyítése nem tekinthető a hatékony munkavégzést gátló tényezőnek. A képzés csak akkor tudja elérni célját, ha a munkáltató bíróságok részéről támogatásban részesül, és nem további teherként jelenik meg. Jelentős előrelépés annak megvalósulása, hogy minden bíró a tárgyalási nap pótlásának kötelezettsége nélkül legalább évi 5 nap központi oktatásra legyen jogosult.

33. Az állampolgárok számára a bíró tevékenységének megítélése során az első helyen nem az szerepel, hogy szakmailag milyen felkészült a bíró - a szakmai munkát nem feltétlenül tudják objektíven megítélni az állampolgárok -, hanem az, hogyan viselkedett vele a tárgyalóteremben. A bírói kar társadalmi megbecsülését úgy lehet emelni, ha a bírói magatartástudaton alakítunk.
34. A Magyar Bíróképző Akadémia intézményi hátterére támaszkodva egyidejűleg új és magas szintű követelmény-rendszer dolgozható ki egy összehangolt, egymásra épülő, fogalmazó – titkár – bíró képzéshez. Az Akadémia tevékenysége nemcsak a bírósági szakemberek képzését szolgálja, hanem a társadalom felé nyitott, új igazságszolgáltatási arculat bemutatását is szolgálja. A Magyar Bíróképző Akadémia mint a harmadik hatalmi ág szimbóluma azt kell hogy jelképezze, hogy a bíróságok törekszenek a tanulásra és arra, hogy alkalmazkodjanak a modern élet követelményeihez.
35. A szakmai „átjárhatóság” megteremtése érdekében ki kell dolgozni a más, hasonló szakterületen szerzett, hosszabb joggyakorlattal rendelkezők alkalmazásának szabályait is, indokolt esetben a részbeni felmentési, illetve beszámítási rendelkezések előírásával. Ennek ellenpárjaként szükséges a bíróvá válást megelőzőleg a külső gyakorlatszerzés. Ennek általános és egységes lehetőségét csak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által kötött megállapodások tudják biztosítani. (pl. ügyészséggel, rendőrséggel, közjegyzői kamarával, közigazgatási intézményekkel.)
36. Új eleme kell hogy legyen a bírák felkészítésének a kijelölésekhez kapcsolódó, a kijelölendő terület (pl. közigazgatási jog, közlekedés, fiatalkorúak stb.) sajátos követelményeire épülő képzés. A kijelölt bírót segíteni kell abban, hogy alaposabb ismereteket szerezzen a témához kapcsolódó speciális jogszabályokon túl az alkalmazott és háttértudományokról is. Ebbe az oktatási formába többek között az igazságügyi

szakértőket, közigazgatási szakembereket, szociológusokat, pszichológusokat, pedagógusokat vonnak be.

37. Magyarország Európai Unió csatlakozása az eddigieknél is magasabb szintű követelményt támaszt a magyar bírák részére az idegen-nyelv ismeret területén. A Magyarországon is hatályos közösségi joganyag töredéke áll rendelkezésre magyar fordításban, így a legalább olvasás-keresés szintű idegen nyelvismeretig indokolt eljutni. A szakmai nyelvtudás elmélyítésére, szolgáló képzési lehetőségeket kiemelten kell kezelni.
38. A jelenleg hatályos szabályozás szerint a bíró a szolgálati viszonyán kívül nyilvánosan nem fogalmazhat meg véleményt bíróság előtt folyamatban lévő vagy folyamatban volt ügyről, különös tekintettel az általa elbírált ügyekre, az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. Ez a tilalom – felfogásom szerint – nem akadályozhatja a bírót (a közigazgatási bírót sem!) abban, hogy szakmai fórumon jogesetek általánosítható elemeit értelmezze, szakmai szempontból elemezze.
39. A magyar jogalkotás – az Alkotmánybíróság nyomására ugyan, de – jelentős jogállami garanciát teremtett meg az 1991. évi XXVI. törvény elfogadásával, és megtette a legszükségesebb reformlépéseket a 2005 évi XVII. törvény megalkotásával. Az Európai Unióhoz való csatlakozás révén a közös európai jogi térség konzisztenciája azonban további – a fentiekben ismertetett - halaszthatatlan igazodási lépéseket sürget. Mind a magyar közigazgatásnak, mind a közigazgatási bíráskodásnak egyértelműen megfogalmazódott európai sztendereknek kell megfelelnie. Három fogalomban összegezve: függetlenség, hatékonyság és tisztességes eljárás kell hogy megvalósuljon.

1.SZÁMÚ MELLÉKLET - ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE

Questionnaire on the inventory and typology of review by the courts of administrative authorities in the 25 Member States of the European Union.

The aim of this questionnaire is to know as precisely as possible which are the modes, bodies, and ways of controlling administrative acts and action in the 25 Member States of the European Union.

In view of the diversity of the legal systems of these Member States, these questions try to encompass the various situations, but also to obtain detailed answers to particular cases. For certain questions, additional explanations are provided in italics below it. These explanations incorporate elements from Recommendation R (2004) 20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe (see in annex).

When it is possible, answers to these questions should systematically stress the difference between the highest appeal courts /supreme courts and lower courts or tribunals.

Preliminary Questions

1. Could you give the main dates in the evolution of the review of decisions and acts of Administrative authorities ? [20 lines max.]

2. Does the review by the courts of administrative acts and actions aim to submit administrative authorities to law and protect individual rights, in other words to the rule of law ? Alternatively, is it only a review of the good functioning of the administration ? [one page max.]

3. What is the definition of an administrative authority in your country ? Does this definition include all public legal entities and private legal entities exercising public authority ? [10 lines max.]

4. Is there a classification of administrative acts in your country ? [5 lines max.]

The usual classification identifies individual acts and general normative acts. It separates unilateral acts and contracts awarded by administrative authorities.

I – WHO REVIEWS ADMINISTRATIVE ACTS?

The expression “administrative acts” may be understood in accordance with Recommendation R (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on judicial review of administrative acts, that is to say : « legal acts – both individual and normative – and physical acts of the administration taken in the exercise of public authority which may affect the rights or interests of natural or legal persons ; situations of refusal to act or an omission to do so in cases where the administrative authority is under an obligation to implement a procedure following a request ». It is also possible to refer to Resolution R (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

A – COMPETENT BODIES

5. Is the review of administrative acts undertaken by general bodies related to the administrative authorities, and similar to courts ? [In the affirmative, please refer to questions 22 and 62] [5 lines max.]

6. Could you describe the organization of the court system in your country, indicating which courts or tribunals are competent to hear disputes concerning acts of the administration ? If possible, try to respect the pattern hereafter. [15-20 lines max. + chart]

*If all the courts are competent to review administrative acts, specify whether such review is reserved to specialized courts or tribunals for administrative disputes. If this review assumed by several kinds of courts, present a basic chart of tribunals in charge of this control. If judicial review of administrative acts and action is assumed by **all courts**, specify if*

it is reserved to highest courts or if it can be exerted by lower courts ? In each situation, is the review assigned to specialized chambers for administrative affairs ?

If review by the courts of administrative acts and action is assumed by administrative tribunals, describe the jurisdictional organization, indicating if this control is the exclusive competence of general administrative tribunals or whether it is assigned in part to specialized administrative tribunals competent to hear specific types of dispute (concerning, for example, pensions, taxes, immigration and nationality matters, employment).

If there is a constitutional court in your country, specify whether it is competent to review administrative acts and action.

B – RULES GOVERNING COMPETENT BODIES

7. If the review of administrative acts and action lies within the competence of the ordinary courts, is that competence delimited by texts (such as a Constitution, or parliamentary legislation) or by case-law ? [10 lines max.]

8. If the review of administrative acts is carried out by administrative courts or tribunals, are the existence, competence and duties of those courts or tribunals governed by specific rules ? Are such rules set out in texts or in the case-law ? [10 lines max.]

C – INTERNAL ORGANIZATION AND COMPOSITION OF COMPETENT BODIES

9. If judicial review is assumed by **ordinary courts**, describe their internal organization and specify if they comprise specialized chambers, and how these are composed. [10-15 lines]

10. If judicial review is assumed by **administrative courts**, present their internal organization. Distinguish between the highest and the lower courts. Could you provide a chart or a diagram ? [15 lines max. + chart and diagram]

D – JUDGES

11. Do the judges who review administrative acts belong to a specific category ? Specify whether different categories of judges exist according to the various kinds of control of administrative authorities. [10 lines max.]

12. How are judges in charge of judicial review of administrative authorities recruited ? [10 lines max.]

Specify if this recruitment is made by regular or exceptional competitive examination, or by vocational selection ? Distinguish, if need be, between courts.

13. What is the professional training of judges in general ? [5 lines]

14. How is their career structure organized ? [5 lines]

Briefly describe the modes of promotion for length of service or merit.

15. How is their professional mobility organized ? [5 lines]

Do judges move from court to court ? Is it possible for a member of the judiciary to take up a position in the public administration ?

E – ROLE OF COMPETENT BODIES

16. What are the different kinds of recourse against administrative acts and action in your country ? [20 lines]

Specify if the judge can overrule the act, modify it, cancel a contract awarded by an administrative authority and a private person. Indicate if he can also award damages to a claimant who has suffered harm as a consequence of an act of the administration (a fault committed by the body).

You may wish to use the following classifications.

This classification is usually based on the distinction between review of the lawfulness of an act (“contrôle de légalité”) and full review.

The review of lawfulness means the Court may annul an administrative act or simply declare what the law is, or the rights of the respective parties (this aims to determine the nature, validity and scope of an act). We can distinguish the review of the lawfulness of unilateral acts and the review of the legality of contractual acts.

Full review entails the power not only to annul the act, but also to award damages for

harmful administrative acts or actions, and the reworking of an administrative decision. It is now possible to add the power to order the administrative authorities to do or not to do something).

On the question of damages, that is to say public authority liability, it is possible to distinguish between extra-contractual liability and contractual liability.

17. Do mechanisms exist for the delivery of a preliminary ruling? (apart from the procedure under Article 234 of the Treaty establishing the European Community) [5-10 lines]

In such a mechanism, many bodies (ordinary jurisdiction, financial jurisdiction, constitutional court or non jurisdictional body) determine the nature, validity and scope of an act.

18. Does a competent body have only judicial functions or does it also have an advisory role vis-à-vis the executive or the legislature? In the affirmative, specify the various aspects of these consultative functions, and if they are exclusive to the body or the highest jurisdiction. [5-10 lines]

19. Where the body plays both a judicial and an advisory role, how are its respective duties organised? [10-15 lines]

Specify if a body can successively deal with a case in both its consultative and judicial capacity. In this case, is it a normal practice, and do mechanisms exist to make sure members of this body cannot serve in both a judicial and an advisory capacity at the same time?

Specify if the question of the compatibility of such double functions (consultative and judicial) with the right to a fair hearing has ever been raised before a national court or before the European Court of Human Rights.

F – ALLOCATION OF DUTIES AND RELATIONSHIP BETWEEN COMPETENT BODIES

20. Do the highest appeal courts have an instrument or a procedure to ensure the harmonised and uniform application and interpretation of law? [10 lines]

Specify whether it is possible for the highest appeal courts to resolve divergences in the case-law as between the various lower courts. Indicate the appropriate proceedings. Are there any proceedings analogous to the French “avis contentieux”? (a reference to the Conseil d’Etat may, in certain circumstances, be made by an administrative tribunal (first instance) or an administrative court of appeal) for an opinion.

II – HOW ARE ADMINISTRATIVE ACTS AND ACTIONS REVIEWED BY THE COURTS?

A. ACCESS TO JUSTICE

21. How significant are the pre-conditions for access to the courts in your system of control of administrative authorities? [This question supplements questions 5 and 61] [10-15 lines]

Specify if the obtaining of a prior administrative act or/and the introduction of a prior recourse to administrative authorities constitute preconditions for review by the courts. Indicate if these preconditions are required in every kind of litigation or only in certain types of dispute.

This possibility is provided for by the Recommendation R (2004) 20, which indicates that natural and legal persons may be required to exhaust remedies provided by national law before having recourse to judicial review. The length of the procedure for seeking such remedies should not be excessive (art. B. 2. b).

22. Who may bring a case before the court? (natural persons, legal entities such as associations, companies, etc., local authorities or other administrative bodies or authorities). [10 lines]

State whether it is possible in your country for there to be proceedings for judicial review in which both the applicant and the defendant are “collectivités infra-étatiques.

23. For every situation, specify the conditions that must be satisfied in order for an

application for judicial review to be admissible? [10-15 lines]

Do persons or bodies that want to challenge an administrative act or operation have to demonstrate an interest in the annulment of this act, that they have a particular interest in this annulment? Do they have to prove that one of their rights has been infringed? It is possible to refer to the Recommendation R (2004) 20, article B, 2°) : « Judicial review should be available at least to natural and legal persons in respect of administrative acts that directly affect their rights or interests. Member states are encouraged to examine whether access to judicial review should not also be available to associations or other persons and bodies empowered to protect collective or community interests ».

24. Is recourse to the courts subject to time-limits? [10 lines]

Specify whether it is obligatory for claimants to be informed of these time-limits, and whether the court may grant an extension of the time-limits. Specify the various rules and technical points regarding time-limits for bringing proceedings: general time-limits (explicit, implicit), specific time-limits (according to the nature of the proceedings, or to the distances involved) and the method for calculating time-limits.

The period of time allowed for the initiation of judicial review proceedings must be reasonable (Recommendation R (2004) 20, art. B. 2. c). Try to specify how this period of time is calculated : from the date of the administrative act, the date of its notification... ?

25. Are there certain administrative acts or actions that are not open to review by the courts? [10 lines]

Specify whether certain acts or actions are not open to review by the courts because they are regarded as too unimportant, or, on the contrary, because they are regarded as being too "sensitive" [links with high administration or politics].

26. Are applications for review by the courts subject to screening procedures?

Distinguish between first instance, appeal, and highest jurisdiction. [10-15 lines]

If the answer is in the affirmative, specify the nature of that procedure (whether it is an admission procedure or an accelerated processing procedure), the steps in that procedure (in particular, whether or not a hearing is involved), the form of that procedure (in particular, whether it is in the hands of a single judge or whether several judges are involved), whether it is necessary to state the full grounds for the application or merely a brief statement of the reasons, the average length of time within which the application must either be refused or allowed to proceed, and whether the question of the compatibility of that procedure with European and international conventions has been examined by the national courts or by the European Court of Human Rights.

27. How must the application be presented? Are there specific forms or is the applicant free to choose the format? [5-10 lines]

28. Has the possibility of bringing proceedings via the Internet been envisaged in your country or is it already possible? Are there reflections or plans for the introduction of tele-procedures or e-procedures (e-registry office)? [5-10 lines]

29. Is there a pecuniary charge for lodging an application for judicial review (in the form of stamp duty, tax, or registry fees)? [5 lines]

30. Is recourse to a solicitor / lawyer or counsel compulsory? [5-10 lines]

Specify whether the assistance of a solicitor/lawyer or a barrister/advocate is compulsory or facultative? Is there any difference between the position in practice and the legal position, strictly speaking? Is the situation different according to the seniority of the court (highest court or lower ones)?

31. As regards the costs of the proceedings, can they be paid through legal aid? [10 lines]

Specify conditions for access to legal aid, in particular, whether access depends on the applicant's financial resources. Is this aid granted by the court or by an independent body? Can a refusal to grant legal aid be challenged before the courts?

32. Is there a fine for abusive or unjustified applications? [5 lines]

B. MAIN TRIAL

33. Which fundamental principles govern the main trial hearing? The right to *inter partes*

proceedings, the rights of the defence/the right to a fair hearing, the balance of written and oral elements in the proceedings. Do these principles derive from national law (legislation or/and case-law) or European law (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms for example) or both ? [15 lines max.]

The Recommendation of 2004 indicates that the proceedings should be adversarial in nature, public other than in exceptional circumstances, that the judgment should be pronounced in public, and give the grounds on which it is based. The equality of arms between the parties of the proceedings should be also respected.

34. How is the judicial impartiality ensured in your country ? [10-15 lines]

Many recommendations of the Council of Europe exist on this subject, in addition to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case-law of the Court of Human Rights (for example Recommendation R (94) 12. The principle is that judicial review should be exercised by a court established by law, the independence and impartiality of which are guaranteed (Recommendation R (2004) 20). Specify causes, reasons, conditions and procedures to prevent a judge from hearing a case where his impartiality is contested.

35. After the application has been lodged, can the applicant rely on legal arguments raised for the first time in the course of the proceedings ? [5 lines]

Distinguish, if need be, between the levels of jurisdictions (first instance, appeal, highest jurisdiction).

36. Which other persons can intervene during the main hearing ? [5 lines]

37. Is there a representative of the State (“ministère public”) who may submit pleadings in cases concerning administrative law ? [10 lines]

38. Is there, in your legal system, an institution or a person who plays a role analogous to that of role played by the French “commissaire du gouvernement” before the Conseil d’Etat, that is to say, who is completely independent and impartial and who delivers an opinion in open court, analysing the legal arguments and suggesting how the case ought properly to be disposed of in a case ? [10 lines]

39. How can proceedings come to an end before a decision is reached by the Court? [5 lines]

Specify the reasons why the proceedings could come to an end prematurely, such as the death of the applicant or withdrawal of the application ?

40. Does the court registry itself forward the various written applications and pleadings to the parties ? [5 lines]

41. Who is responsible for providing the evidence ? The parties or the court ? [5-10 lines]

42. How is the hearing conducted ? Is it public ? Can it take place *in camera* and in which circumstances ? Who can take part in the hearing and how (in writing, orally) ?

The principle of the publicity of judicial proceedings is widely established at the European level ; however, hearings may take place in camera (with no spectators or witnesses) in many cases. Specify the situation in your country.

43. When and how is judicial deliberation conducted? Who can take part in it ? [10-15 lines]

Specify which members take part in the deliberation, in particular if a member who delivered an opinion in all independence and in public, can take part, actively or passively. Specify if rules governing deliberation are set by text or precedent, and if they have been recently modified, for example because of the case-law of the European Court of Human Rights.

C. JUDGEMENT

44. How are the grounds of the decision given? In details or more briefly ? [5-10 lines]

The Recommendation of 2004 indicates that courts should indicate with sufficient clarity the grounds on which they base their decisions. Although it is not necessary for a

tribunal to deal with every point raised in argument, a submission that would, if accepted, be decisive for the outcome of the case requires a specific and express response. Is a detailed statement of reasons required, to enable applicants to understand the meaning and the scope of the decision? Is such a consideration taken into account?

45. What are the reference norms [international norms, European norms (Convention for the Protection of Human Rights, Community law), constitution, law, jurisprudence, personal conviction]? [10 lines]

Specify which reference norms are the most used, in particular whether the lawfulness of administrative acts is normally evaluated by reference to Community law or the Convention for the Protection of Human Rights.

46. Which criteria and methods of review are used by the court? [15-20 lines max.]

Specify whether the court only carries out a global control on the administrative authorities' appreciation of situations, or if it tries to find, for example, if other decisions, more respectful of citizens' rights, were possible. Specify if he can compare advantages and drawbacks of the decision. Indicate in which context this review can be done. Specify if a specific review is reserved for the acts translating the exercise of discretionary powers by administrative authorities, understood in the sense of the Recommendation R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities (that is to say the power giving administrative authorities a certain liberty to appreciate which decision to take, and allowing them to choose the most appropriate amongst several legally grounded solutions).

Specify if the review by lower courts is different from the review by the highest courts.

47. How are legal costs apportioned? [5 lines]

Specify if the court can exempt a party from paying costs

48. Is it more usual for the case to be decided by a single judge or by a number of judges? [5 lines] *Specify if there is a difference between lower and higher jurisdictions.*

49. Where the case is heard by several judges, is the expression of individual judicial opinions allowed (dissenting opinions)? [5 lines]

Specify if there is a difference between lower and higher jurisdictions.

50. Is the decision delivered in writing, or orally? [5 lines]

Specify if it is pronounced in public, and notified to the parties, indicating the time limit for notification.

D – EFFECTS OF DECISIONS AND EXECUTION OF JUDGEMENT

51. What is the authority of the decision? Res judicata, stare decisis? [5 lines]

Specify if this authority is influenced by the nature of the challenged act, and if the judicial decision only produces effects for the parties, or erga omnes. Indicate if the solution given is limited to the present case or if it can be used in other cases, where similar legal issues arise.

52. Can the court limit the effects of the judgment in time? [5 lines]

If so, indicate the extent of such a limitation: as regards the future, and as regards the past. Specify whether this possibility derives from national law, or from the case-law of the Court of Justice of the European Communities or the European Court of Human Rights.

53. Is the right to the execution of judicial decision guaranteed in your country? Specify if it is informally guaranteed, or through a specific judicial procedure. Indicate if there is a distinction between implementation of the judgment by administrative authorities and implementation of the judgment by private persons. Specify if the court has the power of injunction, possibly completed by coercive fine, in order to secure compliance with the judicial decision. [10 lines max.]

The recommendation of the Council of Europe distinguishes the execution of judicial decisions by private persons and administrative authorities. As regards private persons, Recommendation R (2003) 16 on the execution of judicial and administrative decisions in the field of administrative law, indicates that it is possible where necessary to have recourse to measures to enforce the decision, provided that a certain number of rights are guaranteed and

specific conditions are respected. For the implementation of decision by administrative authorities, member states should ensure that administrative authorities implement judicial decisions within a reasonable period of time. In order to give full effect to these decisions, they should take all necessary measures in accordance with the law. Thus, in cases of nonimplementation

by an administrative authority of a judicial decision, an appropriate procedure should be provided to seek execution of that decision, in particular through an injunction or a coercive fine. Administrative authorities should be held liable where they refuse or neglect to implement court decisions. Public officials in charge of the implementation of judicial decisions may also be held individually liable in disciplinary, civil or criminal proceedings if they fail to implement them. Specify if these various hypothesis exist in your country.

54. Is there a policy in your country to reduce the length of time needed for the proper disposal of cases before the courts? If so, how is that policy implemented? [10 lines]
In all cases, specify if recent case law or legislative reforms have been made or are envisaged that cases are dealt with within a reasonable time. Indicate if these reforms permit compensation to be awarded for loss caused by excessive delays in handing down judgements, and/or to end the unreasonable time of a trial.

E – REMEDIES

55. How are various functions or/and competencies shared out between the lower courts and the supreme courts? [15-20 lines]

Specify if the first instance and appeal courts have the same functions, or if functions change with the level, in particular if many functions are allotted to lower jurisdictions, and others reserved to highest jurisdictions (for example, control of the respect of law, judicial review of decisions taken by the head of State, the head of government, ministries, and the disputes relating to elections).

56. Are there remedies to challenge a judgment before a higher court? Describe these remedies and their functioning. [10 lines, a chart is possible]

This issue concerns the existence of a system of appeal. The Recommendation of 2004 considers it by indicating « the decision of the tribunal that reviews an administrative act should, at least in important cases, be subject to appeal to a higher tribunal, unless the case is directly referred to a higher tribunal in accordance with the national legislation ». In this case, specify if the higher court can hear the whole litigation, and review the findings of fact and of law, or if it can only review points of law?

F. EMERGENCY PROCEEDINGS AND SUMMARY JURISDICTION / APPLICATIONS FOR INTERIM RELIEF

57. Are there emergency and summary jurisdiction proceedings? [10 lines max.]

Such a procedure could enable the court to pronounce a decision quickly, to preserve claimant from a particular unpleasant situation and loss which may be difficult to compensate but without settling the litigation on the merits. Specify if the judge hearing an application for interim relief is the same as the judge hearing the main proceedings?, if a single judge or a restricted collegiate formation is competent. Indicate if there is a difference between lower and highest courts.

58. What types of requests can be made to the emergency and summary jurisdictions? Ascertainment of a situation? The obligation for administrative authorities to communicate a document? The suspension of the execution of an administrative act? The payment of a provision? [10 lines]

Specify if the judge's intervention is only conservatory, for example to safeguard evidences or a particular situation, or if he can also protect a threatened freedom, or decide on an element of the claim which is not seriously contested?

59. Are there different kinds of summary jurisdiction? General or specific to certain litigants? [5-10 lines]

Specify if all summary jurisdiction proceedings are identical or if they are different

depending on whether they concern litigation between a private person and administrative authorities, between central and local authorities, or according to the field of public action (such as defence, environment, liberties, asylum, foreigners, for example) ?

III – CAN ADMINISTRATIVE DISPUTES BE SETTLED BY NONJUDICIAL BODIES ?

60. Can disputes be settled by administrative authorities themselves ? How ? [5-10 lines max.]

This question completes questions 5 and 22.

61. Can administrative disputes be settled by independent bodies (offices, agencies, ombudsman, mediators, regulation authorities) ? [5-10 lines]

Recommendation R (2001) 9 considers alternative means of dispute resolution between administrative authorities and private persons. Recommendation R (81) 7 on measures facilitating access to justice calls in its appendix for measures to encourage the use of conciliation and mediation ; Recommendation R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload of the courts, calls for encouraging, in appropriate cases, the settlement of disputes, either outside the judicial system altogether, or before or during legal proceedings. These recommendations lay down a certain number of principles, in particular that these alternatives must not preclude recourse to the courts, and that the body in charge of hearing the dispute must provide guarantees of independence, impartiality and competence. Indicate procedures corresponding to these objectives in your country.

62. Can administrative disputes be resolved by means other than recourse to the courts ? [10 lines]

Specify if access to these alternatives (arbitration, for example) is subject or not to conditions in administrative affairs. Specify the various kinds of alternatives to litigations (negotiated settlement, conciliation, mediation, etc.).

IV – ADMINISTRATION OF JUSTICE AND STATISTIC DATA

Concerning statistic data, could you provide general trends by decades, for the last thirty years ? If that is not possible, could you take 2003 and 2004 as reference years ?

A presentation in charts, distinguishing between first instance and the different levels of appeal, is desirable.

A. Financial resources made available for the review of administrative acts ?

63. On average, what proportion of the State budget is allocated to the administration of justice ? Specify for administrative justice when it exists and is distinguished from ordinary justice. [5 lines max.]

Take an overall approach stating where possible, average costs in terms of staff, operation and equipment. Reference years : 2003-2004.

64. Specify the total number of magistrates and judges working within the legal system concerned. [5 lines max.]

65. What percentage of judges is assigned to the review of administrative authorities ? [5 lines max.]

66. Apart from registry staff, are judges helped by assistants in their research and decisions ? Specify the number of assistants (overall and per judge) and their professional training (university, the Bar, etc.). [5-10 lines]

67. Do you have a library, and what kind of works and documentary resources can be found there ? [5-10 lines]

68. Do you have access to information technology ? In which proportion ? And for which kind of task (file management, data bases, computer assistance for writing decisions ?) [10 lines]

69. Do competent bodies and courts have a website to publicise themselves and to communicate with the public ? [5-10 lines max.]

B. Other statistics and figures

Could you take 2003 and 2004 as reference years ?

Distinguish between lower and highest courts, and between emergency proceedings and normal proceedings.

A presentation in charts is desirable.

70. How many new applications are registered every year with the court registry or the authority in charge of registering them ? [5 lines]

71. How many cases are heard every year by the court or other competent bodies ? [5 lines]

72. Could you provide figures concerning cases currently lodged with courts or competent bodies which have not yet been disposed of ? [5 lines]

73. What is the average time taken between the lodging of a claim and judgement ?

Specify for each level of court, and indicate if it is a theoretical or real time, and the way it is calculated.

To answer these four questions, you can use the following chart.

Reference year	Cases lodged	Cases disposed of	Cases pending	Average time to judgment
2003				
2004				

74. Indicate the percentage and rate of the annulment of administrative acts decisions against administrative authorities by the lower courts. [5 lines]

75. Could you indicate the volume of litigation per field (asylum, foreigners, tax, urban planning, etc.) ? [5-10 lines max.]

C. The economics of administrative justice

76. Do studies by researchers or work produced by practitioners demonstrate particular concerns by the courts , for example about orders for damages ; do they deal with the influence of heavy awards against administrative authorities on public budgets ? Do they consider the implications of their decisions in terms of costs for public finances?

2. SZÁMÚ MELLÉKLET - A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELVI IRÁNYMUTATÓ TEVÉKENYSÉGE

a) Jogegységi határozatok

5/2006. Közigazgatási jogegységi határozat az alapítvány kezelő szervének kijelöléséről

4/2006. Közigazgatási jogegységi határozat a közhasznú szervezetet létesítő okirat tartalmáról

1/2006. Közigazgatási jogegységi határozat az 1989. évi XXXIII. törvény 3. § (3) bekezdése alapján a pártok társadalmi szervként történő továbbműködtetéséről:

3/2006. Közigazgatási jogegységi határozat a közigazgatási perben a keresetlevél idézés nélküli elutasíthatóságáról:

1. A közigazgatási perben a bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. §-ának alkalmazása során a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról rendelkező 2005. évi XVII. törvénnyel módosított Pp. XX. fejezet szabályainak figyelembevételével utasíthatja el.

2. A közigazgatási perekben - jelen jogegységi határozatban foglalt eltérő iránymutatásra tekintettel - a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 32. számú állásfoglalása a továbbiakban nem alkalmazható.

2/2006. Közigazgatási jogegységi határozat a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló döntés feltételeiről:

1. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a bíróság a határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában kizárólag kérelem alapján, indokolással ellátott végzésben dönthet. Ha a kérelmet a keresetlevél tartalmazza, a bíróságnak a határozatát az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül, egyéb esetben ésszerű határidőn belül kell meghoznia. [Pp. 332. § (3) bekezdése, 2. § (1)-(2) bekezdései.]

2. A végzés rendelkező részének tartalmaznia kell a jogorvoslatra való kioktatást, illetve, hogy a kérelemnek helyt adó döntés a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, és a törvényben meghatározott esetben azt is, hogy a felfüggesztés hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogokra is [Pp. 332. § (4) bekezdése, 2004. évi CXL. törvény 110. § (2) bekezdése].

3. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 14. sz. állásfoglalása e jogegységi határozat közzétételét követően nem alkalmazható.

1/2006. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat a másodfokú eljárásban az 1952. évi III. törvény 251. §-ának (1) bekezdése alapján hozott pert megszüntető végzés fellebbezéssel történő megtámadhatatlanságáról:

2/2005. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat a parkolási díj (pótdíj) bíróság előtti érvényesíthetőségéről:

Az önkormányzat által alapított intézmény, illetve gazdasági társaság az önkormányzati rendeleten alapuló parkolási díj (pótdíj) iránti követelését bírósági úton érvényesítheti. Az

eljárás a parkolás helye szerint illetékes bíróság előtt is megindítható. A bíróság jogerős határozatában megállapított tartozás összegét - önkéntes teljesítés hiányában - adók módjára kell behajtani.

4/2005. Közigazgatási jogegységi határozat társadalmi szervezet bírósági nyilvántartásba vehetőségéről:

3/2005. Közigazgatási jogegységi határozat társadalmi szervezetnél, alapítványnál a bankszámla feletti rendelkezésről:

Társadalmi szervezetnél, alapítványnál a bankszámla feletti rendelkezéshez minden esetben két képviseleti joggal felruházott személy aláírása szükséges.

1/2005. Közigazgatási jogegységi határozat nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatának módosítására, illetve visszavonására rendelkezésre álló határidőről:

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 78. §-a alapján folytatott eljárásban 2000. január 1. és 2003. február 14. napja között a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatának módosítására, illetve visszavonására csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 61. §-ának (3) bekezdésében előírt, a határozat közlésétől számított egy éven belül volt törvényes lehetőség.

2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat az önkormányzatok perindítási jogosultságáról:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. és 8. §-ában előírt feladataik körében a helyi önkormányzatokat megilleti az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. §-ának (4) bekezdésében meghatározott ügyféli - valamint a Pp. 327. §-ának (1) bekezdésében szabályozott perindítási - jogosultság.

2. A helyi önkormányzat perindítása esetén is az igényérvényesítési jogosultság (kereshetőségi jog) fennállásának megállapítása a jogvita érdemére tartozó kérdés; a kereshetőségi jog hiányában a kereset ítélettel való elutasításának van helye.

1/2004. Közigazgatási jogegységi határozat az ügy érdemében hozott környezetvédelmi engedély megadásáról vagy elutasításáról szóló határozat bírósági felülvizsgálhatóságáról:

1. A környezetvédelmi hatósági eljárásban a közigazgatási ügy érdemében hozott, így az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján bíróság által felülvizsgálható - egyebek mellett - a környezetvédelmi engedély megadására vonatkozó hatósági határozaton kívül a környezetvédelmi engedély iránti kérelmet elutasító határozat is.

2. Az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekeik képviselőjére létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviseletet nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 98. §-ának (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása - ezért keresetindítási jog - illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.

1/2004. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat a foglalkozás-egészségügyi alkalmasságról szóló másodfokú orvosi vélemény szakvéleménnyé minősítéséről és annak joghatásairól:

A foglalkozás-egészségügyi alkalmasságról szóló másodfokú orvosi vélemény nem közigazgatási határozatnak, hanem szakvéleménynek minősül, ezért - közigazgatási határozat

hiányában - a foglalkozás-egészségügyi szolgálattal szemben a vélemény felülvizsgálata iránt sem a Pp. XX. fejezete szerinti közigazgatási per, sem a Pp. 349. § (5) bekezdés szerinti, a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozó eljárás nem indítható.

Ha a vizsgált személy munkaviszonyban, illetve ezzel egy tekintet alá eső jogviszonyban áll, a munkáltatónak az alkalmasságról szóló vélemény alapján tett intézkedése a Pp. 349. § (1) bekezdése alapján munkaügyi perben vitatható. A munkaszerződés megkötésére irányuló eljárásban keletkezett vélemény a Pp. 349. § (2) bekezdés a) pont alapján lehet munkaügyi vita tárgya. A foglalkozás-egészségügyi alkalmasságról szóló másodfokú szakvélemény közvetve ezen eljárások keretében tehető vitássá.

A nem munkaviszonyban, illetve ezzel egy tekintet alá eső jogviszonyban szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatott személy, valamint a tanuló és a hallgató az alkalmasságról szóló vélemény alapján meghozott intézkedéssel szemben a jogviszonyára irányadó törvényben meghatározott módon vehet igénybe bírósági jogorvoslatot.

1/2003. Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról:

I. A közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja).

II/a) A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti.

II/b) A kiadmányozási (aláírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el.

III. Amennyiben valamelyik közigazgatási szerv határozata elleni fellebbezés elbírálására a jogszabályban megjelölt szerv vezetője rendelkezik hatáskörrel, a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben alperesként a szerv vezetőjét kell megjelölni.

IV. A megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek határozata ellen benyújtott fellebbezés elbírálására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója) rendelkezik hatáskörrel, ezért a másodfokú közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett közigazgatási per alperese a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója).

V. Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnöke felettes szervnek minősül a megyei, fővárosi felügyelőség vezetője, illetve az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség által a munkavédelmi hatósági felügyelet tárgyában hozott határozatok vonatkozásában.

1/2002. Közigazgatási jogegységi határozat az élet elvesztéséért járó kárpótlás megállapításáról és az ügyfélegyenlőség alapelveinek érvényesüléséről:

1. Az élet elvesztéséért kárpótlás akkor állapítható meg az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló, 1997. évi XXIX. törvénnyel módosított 1992. évi XXXII. törvény 2. §-ának (1) bekezdésében foglaltak alapján, ha az igénylő a sérelem elszenvedését hitelt érdemlő módon, a jogosultság egyéb feltételeit közokirattal igazolja.

2. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 2. §-ának (5) bekezdésében megfogalmazott ügyfélegyenlőség alapelveinek érvényesülése nem járhat azzal a következménnyel, hogy a jogalkalmazó korábbi téves jogértelmezésen alapuló gyakorlatát ne változtathassa meg.

1/2001. Közigazgatási jogegységi határozat a vízgazdálkodási társulatok általános forgalmi adó adóalanyiságáról:

A vízgazdálkodási társulatok általános forgalmi adó adóalanyisága a közfeladatként végzendő tevékenysége körében az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) bekezdésére figyelemmel nem állapítható meg.

1/2000. Közigazgatási jogegységi határozat az önkormányzat és a kényszerbérlet közötti polgári jogi jogviszony létrejöttéről:

A kényszerbérletből eredő önkormányzati feladatok ellátása során az önkormányzat és a kényszerbérlet között polgári jogi jogviszony jön létre, ezért az ebből származó jogok bírósági érvényesítése esetén a Polgári perrendtartás általános szabályait kell alkalmazni.

4/1999. Közigazgatási jogegységi határozat ügyvédnek, ügyvédi irodának a vállalkozók kommunális, illetve helyi iparüzési adóalanyiságáról:

Az 1997. december 31-ig hatályos, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 52. § 26. d)-e) pontja értelmében az ügyvéd, illetve az ügyvédi iroda a vállalkozók kommunális adója, illetve a helyi iparüzési adó alanya.

3/1999. Közigazgatási jogegységi határozat egészségbiztosítási és nyugellátások iránti igények érvényesítésével kapcsolatos perek illeték- és költségmentességéről:

A nyugellátás, hozzátartozói nyugellátás iránti igények, valamint az egészségbiztosítási igények érvényesítésével kapcsolatos perek illeték- és költségmentesek. A társadalombiztosítási járulék fizetési kötelezettséggel kapcsolatos perekre a tárgyi költségmentesség nem vonatkozik.

2/1999. Közigazgatási jogegységi határozat társadalombiztosítási ügyben hozott közigazgatási határozattal szembeni bírósági felülvizsgálatról:

A társadalombiztosítási ügyben jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetése, illetőleg megtérítés címén megállapított összegnek a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 94. §-a és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Eb. tv.) 72. §-a szerinti mérséklésre, elengedésre irányuló kérelem tárgyában hozott közigazgatási határozattal szemben bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.

1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról:

A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 93. §-ának (3) bekezdése alapján, másodfokon hozott határozata a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti - a bíróság által felülvizsgálható - hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.

3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat a közigazgatási szervnek a hatáskör hiányát megállapító határozata felülvizsgálhatóságáról:

Bíróság által felülvizsgálható a közigazgatási szervnek a hatáskör hiányát megállapító határozata, ha a közigazgatási jogviszony hiányán alapul. A közigazgatási szervnek - a közigazgatási jogviszony hiányára alapított - hatáskör hiányát megállapító határozata az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 72. §-ának (1) bekezdése alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntés, amely - egyéb törvényi feltételek fennállása esetén - bíróság által felülvizsgálható.

2/1998. Közigazgatási jogegységi határozat:

A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1994. évi LXXXII. törvénnyel módosított 1991. évi XC. törvény 38/A. §-a (1) bekezdésének k) pontja alapján a megállapított adóból levonható a szövetkezet tagja által 1995. december 31-ig a saját szövetkezete üzletrésének megvásárlására fordított összeg 30 százaléka akkor is, ha a szövetkezeti üzletrészt a szövetkezet tagja kárpótlási jegy vagy más értékpapír ellenében szerzi meg. Ebből következően a szövetkezeti üzletrész megszerzésére fordított összeget a szövetkezeti tag nemcsak készpénz nyújtásával, hanem kárpótlási jegy vagy más értékpapír formájában is befizetheti, és az így befizetett összeg után is élhet adólevonási jogával.

1/1998. Közigazgatási jogegységi határozat:

1. A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1993. évi CI. törvénnyel módosított 1991. évi XC. törvény 34. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján az adóalap megállapításakor az összjövedelemből a belföldi székhelyű alapítvány céljára átadott összeg - a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére figyelemmel - csak akkor vonható le, ha a befizetés a magánszemély vagyonának tényleges csökkenését eredményezi.
2. Adókedvezmény igénybevételét nem zárja ki, ha az adományozás vagyoni előny érdekében történik. Az adományozott összeg összjövedelmet csökkentő levonására akkor nem kerülhet sor, ha az összeget az alapítvány által - közvetlenül vagy közvetve - nyújtott vagyoni előny megszerzése vagy nyújtása érdekében fizetik be.
3. Az adóhatóság a levonásra jogosító igazolás kiadását követően, utólag is ellenőrizheti, hogy a konkrét befizetést a magánszemély nem előre meghatározott vagyoni előny megszerzése vagy nyújtása érdekében adja.
4. Ez a jogegységi határozat az 1991. évi XC. törvény - 1995. január 1. napjától hatályos - 38/A. §-a (1) bekezdésének i) pontja tekintetében is értelemszerűen irányadó.

b) Kollégiumi állásfoglalások

A jogegységi határozattal történő felülbírálat megtörténtéig alkalmazandóak a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának korábbi állásfoglalásai:

- KK 38. szám Közalapítvány a helyi önkormányzat által önként vállalt feladat- és hatáskör ellátásnak biztosítása céljából is alapítható. A közalapítvány alapítója a jogszabályok alapján öt kötelezően terhelő közfeladat alól a közalapítvány létesítésével nem mentesülhet.
- KK 37. szám A KK 10. számú kollégiumi állásfoglalás hatályvesztésének megállapítása
- KK 36. szám A KK 9. számú kollégiumi állásfoglalás módosítása
- KK 35. szám A KK 27. számú kollégiumi állásfoglalás módosítása
- KK 34. szám A kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben
- KK 33. szám A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben a perbe vonandó a másodfokú közigazgatási szerv
- KK 31. szám Az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálata iránti keresetében a fél hivatkozási alapja
- KK 30. szám Ingatlan kisajátítása esetén a megszűnt haszonélvezeti jog értékének megállapításánál figyelembe veendő körülmények
- KK 29. szám Egyes társadalombiztosítási tárgyú állásfoglalások felülvizsgálatáról.
- KK 27. szám A volt szakiskolai tanulók tanulmányi idejének jellege
- KK 25. szám Az óvórendszabályok kizárólag a balesetet szenvedett általi elmulasztása esetén a munkáltatóval szemben a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényének kizártsága
- KK 24. szám A munkáltató által be nem jelentett személy táppénz iránti igényének a társadalombiztosítási szervnél történt érvényesítése

- KK 23. szám Hatáskör az özvegyi nyugdíj egyenlő arányú megosztásának megváltoztatása végett az özvegyi nyugdíjra jogosult által a másik jogosult ellen indított per elbírálására
- KK 22. szám A rokkantsági nyugdíj iránti igényt elutasító társadalombiztosítási határozat ellen a csak azt követően rokkanttá vált személy által benyújtott kereset elutasítása
- KK 21. szám A rokkantsági nyugdíj állapotváltozás miatti módosítása tárgyában hozott társadalombiztosítási határozat végrehajtásának felfüggesztése a bíróság által
- KK 19. szám A nyugellátásra jogosultságra vonatkozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata tárgyban hozott jogerős ítélet után az újabb igénybejelentésre vonatkozó határozat bírósági felülvizsgálatának lehetősége.
- KK 18. szám Rokkantsági nyugdíjra vonatkozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben öregségi nyugdíjra irányuló igény érvényesítésének kizártsága
- KK 17. szám A Munkaügyi Kollégium egyes társadalombiztosítási tárgyú állásfoglalásainak felülvizsgálata
- KK 13. szám A társadalmi szervezet, a köztestület, az alapítvány és a közalapítvány bírósági nyilvántartásba vételére irányuló eljárás illetékmentes.
- KK 9. szám I. Ha a közigazgatási ügyben ellenérdekű felek szerepelnek, és a határozat bírósági felülvizsgálatát csak az egyik fél kéri, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak lehetővé kell tennie, hogy a közigazgatási ügyben ellenérdekű fél beavatkozóként perben álljon. A bíróságnak ilyen esetben élnie kell tájékoztatási kötelezettségével.
- KK 8. szám A kisajátítást kérő a kártalanítási összeg után a közigazgatási határozat jogerőre emelkedését követő naptól köteles kamatot fizetni.
- KK 7. szám Módosítja a KK 2. számú állásfoglalást. A módosítás az érintett állásfoglaláson átvezetve.
- KK 6. szám A közigazgatási szervnek nem közigazgatási ügyben tett intézkedése az erre a jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint bírálható el bírósági úton.
- KK 5. szám I. A kisajátított ingatlan forgalmi értékének meghatározásánál figyelembe kell venni az ingatlannal határos közterületen kiépített, az ingatlanra közvetlenül beköthető közművet is.
- KK 4. szám I. Kisajátítás esetén az ingatlan lakott, illetőleg beköltözhető forgalmi értékét a hasonló adottságú, összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értéke alapján kell megállapítani. Ha a lakott ingatlanoknak egyáltalán nincs vagy csak összehasonlításra nem alkalmas számban van forgalmi adata, az érték megállapításánál az ingatlan beköltözhető értékéből kell kiindulni, a lakottságnak a helyi ingatlanforgalomban kialakult értékcsökkentő arányát figyelembe véve.
- KK 3. szám Egyes polgári kollégiumi és tanácselnöki értekezleti állásfoglalások hatályon kívül helyezése. A hatályon kívül helyezés tényét az egyes állásfoglalások számainál feltüntettük.
- KK 2. szám I. Az alapítvány nyilvántartásba vételekor a bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy az alapítvány a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel-e, és a bejegyzés alapjául szolgáló alapító okirat a törvényben meghatározott kellékeket tartalmazza-e. Ennek keretében elsősorban azt kell vizsgálni, hogy
- KK 1. szám I. A társadalmi szervezet nyilvántartásba vételekor a bíróságnak meg kell győződnie, hogy az alapítás a törvényben meghatározott szervezeti feltételeknek megfelel-e. Igazolni kell, hogy legalább 10 alapító tag mondta ki a szervezet megalakítását, s vizsgálni kell az alapszabály törvényben rögzített tartalmi elemeinek a meglétét. Az ügyintéző és a képviseleti szerv tagjainak nyilatkozniuk kell az állampolgársághoz kapcsolódó feltételek meglétéről és arról, hogy nincsenek eltiltva a közügyek gyakorlásától. A bíróságnak vizsgálnia kell a társadalmi szervezet ügyintéző és képviseleti szerve megválasztásának a törvényességét, továbbá hogy a társadalmi szervezet a működéshez szükséges vagyonnal rendelkezik-e.

c) Elvi határozatok

A Legfelsőbb Bíróság 1999-től napjainkig 450 közigazgatási elvi határozatot hozott, amelyeket az Elvi Határozatok Hivatalos Gyűjteményében hozott nyilvánosságra.

d) Közzétett eseti döntések

A Legfelsőbb Bíróság 1989-től napjainkig közel 1500 közigazgatási eseti döntést tett közzé a Bírósági Határozatok című hivatalos folyóiratában.

3. SZÁMÚ MELLÉKLET - A FŐVÁROSI BÍRÓSÁG ÜGYELOSZTÁSI RENDJE

A Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Ügyelosztási Rendje 2006. évi január hó 1. napjától az alábbi:

1.K.TANÁCS: a) INGATLAN-NYILVÁNTARTÁS (6/28), KISAJÁTÍTÁS, KORLÁTOZÁSI

KÁRTALANÍTÁS, LEJEGYZÉS, SZOLGALOM (6/22), ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6), KÖZTERÜLETI ÜGYEK (6/8), KÖRNYEZETVÉDELEM (6/36) FOGYASZTÓVÉDELEM (6/26), AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG HATÁROZATAI (6/52),

b) személyi kárpótlás (6/45), vagyoni kárpótlás (6/31), erdő- és vadgazdálkodás (6/29), vízügyi

igazgatás (6/27), bányászati igazgatás (6/23), állattartás (6/35), vagyonátadási ügyek (6/30), kamarai ügyek (6/37)

3.K.TANÁCS. a) VERSENY ÜGYEK (6/43) ÉS 7/3), ORSZÁGOS RÁDIÓ ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLETHATÁROZATAI (6/48), HÍRKÖZLÉSI FELÜGYELET ÉS-

DÖNTŐBIZOTTSÁGI HATÁROZATOK (6/34), GYÜLEKEZÉSI JOGI ÜGYEK (7/4),

b) fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47), fogyasztóvédelem (6/26), kamarai ügyek (6/37),

személyi

kárpótlás (6/45), menekült ügyek (6/51)

c) nemzeti tréner (Eu. kapcsolatok)

4.K.TANÁCS: a) ADÓÜGYEK (6/2), HELYI ADÓÜGYEK (6/3), VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), PÉNZÜGYI SZERVEK ÁLLAMI

FELÜGYELETE (6/42), FELLEBBEZETT ÉS NEM FELLEBBEZHETŐ ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ SZERVEK HATÁROZATAI (6/46) ÉS 6/47)

b) deviza ügyek (6/32), egyéb közigazgatási határozatok (6/1), önkormányzati testületi határozatok

(Ötv.99.§, 6/17)

5.K.TANÁCS: a) GYÁMÜGYEK (6/11), SZOCIÁLIS ÜGYEK (6/13) ILLETÉK ÜGYEK (6/5), ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGYEK (6/14), ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6),

KERESKEDELMI IGAZGATÁS (6/7), NÉPESSÉG NYILVÁNTARTÁS, ANYAKÖNYV- ÉS LAKCÍM ÜGYEK (6/15), RENDŐRSÉGI IGAZGATÁS (6/19), KÖZLEKEDÉSI

FELÜGYELET (6/33)

b) idegenrendészet (6/18), menekült ügyek (6/51), fogyasztóvédelmi felügyelet határozatai (6/26), személyi kárpótlás (6/45), hadigondozás (6/12), közterületi ügyek, állattartási

határozatok (6/35), egyéb nem peres ügyek (7/7).

6.K.TANÁCS: a) MENEKÜLT ÜGYEK (6/51), IDEGENRENDÉSZET (6/18),

RENDŐRSÉGI IGAZGATÁS, LŐFEGYVER, GÉPJÁRMŰ VEZETŐI, -FORGALMI ENGEDÉLY STB. (6/19), ORSZÁGOS RÁDIÓ ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLET

HATÁROZATAI (6/48), KAMARAI ÜGYEK (6/37), AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD

HATÓSÁG HATÁROZATAI (6/52), NEM FELLEBBEZHETŐ ORSZÁGOS SZERVEK HATÁROZATAI - KÜLÖNÖSEN GYÓGYSZERTÁRI ÜGYEK (6/47)

b) oktatással kapcsolatos határozatok (6/21), fogyasztóvédelmi felügyelet határozatai (6/26), anyakönyv- és lakcím ügyek (6/15), "rendkívüli" haláleset (6/20).

c) Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és a Helsinkai Bizottsággal kapcsolattartás

7.K.TANÁCS: a) VERSENY ÜGYEK (6/43 és 7/3), HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁGI HATÁROZATOK (6/34), PÉNZÜGYI SZERVEZETEK ÁLLAMI FELÜGYELETE ÉS SZERENCSEJÁTÉK FELÜGYELET (6/42),

b) adóügyek (6/2), közbeszerzési ügyek (6/44), fellebbezhető országos szervek határozatai (6/46),

nem fellebbezhető országos szervek határozatai, különösen a Magyar Energia Hivatal határozatai

(6/47), deviza ügyek (6/32), menekült ügyek (6/51), fogyasztóvédelmi felügyelet határozatai (6/26). c) Eu. kapcsolatok

8.K.TANÁCS: a) VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), KAMARAI ÜGYEK (6/37), FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET (6/26), ORSZÁGOS RÁDIÓ- ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLET HATÁROZATAI (6/48), KÖZEGÉSZSÉGÜGYI FELÜGYELET (6/39) OKTATÁSSAL KAPCSOLATOS HATÁROZATOK (6/21), AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG HATÁROZATAI (6/52),

b) adóügyek (6/2), katonai és polgári szolgálat (6/16), szociális ügyek (6/13), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai, különösen az Országos Borminősítő Intézet határozatai (6/47), egyéb

(munkaügyi, társadalombiztosítás stb.) ügyek (6/1), menekült ügyek (6/51)

10.K.TANÁCS: a) a 3. számú munkacsoport vezetője

b) ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6), KISAJÁTÍTÁS, KORLÁTOZÁSI KÁRTALANÍTÁS, LEJEGYZÉS,

SZOLGALOM (6/22), BÁNYÁSZATI IGAZGATÁS (6/23), KÖZTERÜLETI ÜGYEK (6/8)

c) közműfejlesztés, víz- és csatorna ügyek (6/10), lakás- és helyiségügyek (6/9), ingatlan-nyilvántartás (6/28), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47), személyi kárpótlás (6/45).

11.K.TANÁCS: a) ADÓÜGYEK (6/2), HELYI ADÓÜGYEK (6/3), VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), VERSENY ÜGYEK (6/43 és 7/3),

b) ipari- és kereskedelmi igazgatás (6/7), fogyasztóvédelmi felügyelet (6/26), közlekedési felügyelet (6/33), kamarai ügyek (6/37), Pénzügyi Szervezetek Állami felügyelete (6/42).

12.K.TANÁCS: a) az 1. és 2. számú munkacsoport vezetője

b) KÖZBESZERZÉSI ÜGYEK (6/44), ADÓÜGYEK (6/2), EGYES FONTOS TISZTSÉGET BETÖLTŐ SZEMÉLYEKET ELLENŐRZŐ BIZOTTSÁG HATÁROZATAI (6/1), EGYÉB PERES (6/1) ÉS NEM PERES (7/7) ÜGYEK,

c) helyi adóügyek (6/3), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47).

13.K.TANÁCS: a) ADÓÜGYEK (6/2), HELYI ADÓÜGYEK (6/3), VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), KÖZBESZERZÉSI ÜGYEK (6/44), GYÜLEKEZÉSI JOGI ÜGYEK (6/19. ÉS 7/4.), KÖRNYEZETVÉDELEM (6/36),

b) önkormányzati testületi határozatok (Ötv. 99. §, 6/17), Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és Szerencsejáték Felügyelete (6/42), egyes fontos tisztséget betöltő személyeket ellenőrző bizottság határozatai (6/1).

14.K.TANÁCS: a) ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6), KISAJÁTÍTÁS, KORLÁTOZÁSI KÁRTALANÍTÁS, LEJEGYZÉS, SZOLGALOM (6/22), BÁNYÁSZATI IGAZGATÁS (6/23), KÖZTERÜLETI ÜGYEK (6/8),

b) katonai és polgári szolgálat (6/16), közlekedési felügyelet (6/33), néesség-nyilvántartás, anyakönyv és lakcím ügyek (6/15), "rendkívüli" haláleset (6/20), gyülekezési jogi ügyek (7/4), adóügyek (6/2), helyi adóügyek (6/3), illeték ügyek (6/5).

15.K.TANÁCS: a) PÉNZÜGYI SZERVEZETEK ÁLLAMI FELÜGYELETE ÉS SZERENCSEJÁTÉK FELÜGYELET HATÁROZATAI (6/42), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), KAMARAI ÜGYEK (6/37), ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6),

b) közbeszerzési ügyek (6/44), deviza ügyek (6/32), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47), menekült ügyek (7/1).

16.K.TANÁCS: a) ADÓÜGYEK (6/2), HELYI ADÓÜGYEK (6/3), VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET (6/26),

b) verseny ügyek (6/43 és 7/3), ipari- és kereskedelmi igazgatás (6/7), közlekedési felügyelet (6/33), kamarai ügyek (6/37), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem

fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47).

17.K.TANÁCS: a) MENEKÜLT ÜGYEK (6/51), IDEGENRENDESZET (6/18),

ORSZÁGOS RÁDIÓ ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLET HATÁROZATAI (6/48),

FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET HATÁROZATAI (6/26), FELLEBBEZETT ÉS NEM FELLEBBEZHETŐ ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ SZERVEK HATÁROZATAI (6/46 és 6/47)

b) építési ügyek (6/6), kisajátítás, korlátozási kártalanítás, lejegyzés, szolgálatom (6/22), közterületi

ügyek (6/8), ipari és kereskedelmi igazgatás (6/7), oktatással kapcsolatos határozatok (6/21), közegészségügyi felügyelet (6/39).

18.K.TANÁCS: a) a 3. és 4. számú munkacsoport vezetője

b) ÖNKORMÁNYZATI TESTÜLETI HATÁROZATOK (Ötv. 99. §, 6/17.), ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGYEK (6/14), VÁM- ÉS JÖVEDÉK ÜGYEK (6/4), ILLETÉK ÜGYEK (6/5), ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6), KÖZTERÜLETI ÜGYEK (6/8),

c) lakás- és helyiségügyek (6/9), közműfejlesztés, víz- és csatorna ügyek (6/10), vízügyi igazgatás (6/27), gyámügyek (6/11), szociális ügyek (6/13), népesség-nyilvántartás, anyakönyv és

lakcímügyek (6/15), gyülekezési jogi ügyek (7/4), külföldiek tulajdonszerzése (6/41),

"rendkívüli" haláleset (6/20), hadigondozás (6/12), menekült ügyek (7/1).

19.K. tanács:

a) KÖZBESZERZÉSI ÜGYEK (6/44), VERSENY ÜGYEK (6/43), PÉNZÜGYEI SZERVEZETEK ÁLLAMI FELÜGYELETE ÉS SZERENCSEJÁTÉK FELÜGYELET HATÁROZATAI (6/42), ADÓÜGYEK (6/2)

b) helyi adóügyek (6/3), deviza ügyek (6/32), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47)

20.K.TANÁCS: a) az 5. számú munkacsoport vezetője

b) EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG HATÁROZATAI (6/52), IDEGENRENDESZET (6/18), MENEKÜLT ÜGYEK (7/1), RENDŐRSÉGI IGAZGATÁS, LŐFEGYVER, GÉPJÁRMŰ VEZETŐI, - FORGALMI ENGEDÉLY STB. (6/19), GYÜLEKEZÉSI JOGI ÜGYEK (7/4) KAMARAI ÜGYEK (6/37)

c) egyéb peres (6/1)- és nem peres (7/7) ügyek, "rendkívüli" haláleset (6/20), Országos Rádió és

Televízió Testület határozatai (6/48)

d) Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és a Helsinki Bizottsággal kapcsolattartás

21.K.TANÁCS: a) MENEKÜLT ÜGYEK (6/51), IDEGENRENDESZET (6/18), ÖNKORMÁNYZATI TESTÜLETI HATÁROZATOK (Ötv. 99. § 6/17), ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGYEK (6/14), ÉPÍTÉSI ÜGYEK (6/6).

b) kisajátítás, korlátozási kártalanítás, lejegyzés, szolgálatom (6/22), gyámügyek (6/11), szociális

ügyek (6/13), ingatlan-nyilvántartás (6/28), oktatással kapcsolatos határozatok (6/21), az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatai (6/52)

22.K.TANÁCS: a) GYÁMÜGYEK (6/11), SZOCIÁLIS ÜGYEK (6/13), ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGYEK (6/14), NÉPESSÉG-NYILVÁNTARTÁS, ANYAKÖNYV ÉS LAKCÍM ÜGYEK (6/15), HADIGONDOZÁS (6/12), SZEMÉLYI KÁRPÓTLÁS (6/45), FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET (6/26),

b) közműfejlesztés, víz- és csatorna ügyek (6/10), oktatással kapcsolatos ügyek (6/21), vagyoni

kárpótlás ügyek (6/31), közterületi ügyek (6/8), állattartási határozatok (6/35)

23.K.TANÁCS: a) AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG HATÁROZATAI (6/52), EGYÉB PERES ÜGYEK (6/1),

b) egyéb nem peres ügyek (7/7)

24.K.TANÁCS: a) ORSZÁGOS RÁDIÓ ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLET HATÁROZATAI (6/48), KAMARAI ÜGYEK (6/37), FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET HATÁROZATAI (6/26), ADÓÜGYEK (6/2) MENEKÜLT ÜGYEK (6/51), EGYES FONTOS TISZTSÉGET BETÖLTŐ SZEMÉLYEKET ELLENŐRZŐ BIZOTTSÁG HATÁROZATAI (6/1),

b) illeték ügyek (6/5), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47), ipari és kereskedelmi igazgatás (6/7), verseny ügyek (6/43 és 7/3), oktatással kapcsolatos határozatok (6/21) közegészségügyi felügyelet (6/39)

c) nemzeti tréner (Eu. kapcsolatok)

25.K.TANÁCS: a) KÖZBESZERZÉSI ÜGYEK (6/44), VÁLASZTÁSI ÜGYEK (7/2), INGATLANNYILVÁNTARTÁS (6/28), KAMARAI ÜGYEK (6/37), FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELET HATÁROZATAI (6/26), ILLETÉK ÜGYEK (6/5)

b) adóügyek (6/2), helyi adóügyek (6/3), önkormányzati testületi határozatok (Ötv.99.§ 6/17), fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/46), nem fellebbezhető országos hatáskörű szervek határozatai (6/47).

60.Kf.TANÁCS: a) az 1999. január 1-je előtti hatásköri rendezés szerinti ügyek másodfokú pereiben és

b) a másodfokú tanácsban elbírálendő ügyek egyéb pereiben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adamovich Ludwig: A közzogi bírászkodás kialakulása Ausztriában, Jogtudományi Közlöny, 1947.
- Ambrosius-Kaeble: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Booms der 1950er und 1960er Jahre /Opladen 1992.
- A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében, Pénzügy és közigazgatás 1947.
- Az igazságügyi szervek működése HVG-ORAC 1997. /a fejezet szerzője Zanathy János/
A.V.Dicey: An introduction to the Study of the Law of the Constitution Londres Macmillan 1967.
- Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. MK, 1996/12.
- Bauerné dr. Polonyi Enikő: Korreferátum Németh János a közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése című előadásához XXI. Jogász Vándorgyűlés, Szeged 2004. október 14-15. MJE. 2004.
- Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most, Magvető, 1986.
- Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet
- Choncha Győző: A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában Bp.,1877.
- Crafts-Toniolo: Economic Growth in Western Europe since 1945., Cambridge 1996.
- Concha Győző: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat, Bp., 1894.
- Darák Péter: A közigazgatás hallgatása elleni bírói védelem. MK. 1994. 6-7.
- Darák Péter: A közigazgatási határozatok bíróság felülvizsgálatának új szabályozása (Jogász vándorgyűlés, 19. 2003. 23-74.)
- Darák Péter: A bírói felülvizsgálat /In: Közigazgatási eljárások (Magyar Közigazgatási Intézet 2005.)
Department for Constitutional Affairs: Background – The Tribunals Service 2004.
- Dudás Gábor: A magyar közigazgatási bírászkodás néhány kérdése a francia és a német modell tükrében, Magyar Közigazgatás, 1998/3.
- E.C.S Wade - A.W. Bradley: Constitutional and Administrative Law, Longman 1993.
- Europäische Justizsysteme – Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten in der EU /Wolters Kluwer München 2006
- Fleck Zoltán: Jogintézmények átépítése, Kontroll 2003/1.
- Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota, Fundamentum 2002/1.
- Friedhelm Hufen: Verwaltungsprozessrecht 5. Auflage, Verlag C.H.Beck
- Fűrész Klára: Bírói függetlenség, KJK. 1989.
- Gáspárdy László: A közigazgatási bírászkodás kívánatos reformja Magyarországon, Jogtudományi Közlöny 1991/5-6.
- Gátos György: A közigazgatási bírászkodás útjai, Magyar Jog, 1996/3.
- Gruber Lajos: A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban Bp., 1877.
- Hermann Kantorowicz: Küzdelem a jogtudományért /Jog és filozófia, Osiris Bp. 1998.
- Jerome Frank/Peschka Vilmos: A pszichologizmus a modern burzsoá jogelméletben Bp. 1963.
- Joaquim Ferret i Jacas: Las medidas cautelares, In: La Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo en Espana, Speyer 2005./ Speyerer Forschungsberichte 240. 144. oldal

- Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás, Szeged, 1993.
- Kilényi Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái, Állam és Igazgatás, 1968/3-4.
- Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. JK, 1991/9.
- Kilényi Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése, Magyar Közigazgatás, 1991/4.
- Klump: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990. in: Schneider-Harbrecht: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland, Stuttgart 1996.
- Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról, Bp. 1891.
- Kozma György - Petrik Ferenc: Közigazgatási perek a gyakorlatban Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia 1994.
- Kuncz Ignác: Közigazgatási bíráskodás, Jogtudományi Közlöny, 1878/21.
- Lánczy Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon, Bp., 1883.
- Lomnici Zoltán: A közigazgatási bíráskodás megújulása. Közigazgatási és társadalom, 1998.
- Lomnici Zoltán: Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíráskodás jövője. XIV. Jogász vándorgyűlés 1994.
- Lomnici Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. MK, 2000/4.
- Lord Neill of Bladen: Some necessary reforms, Law Society's Guardian Gazette, Band 85 Nr.25, 1988.
- Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás legújabbkori fejlődése. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Bp., 1932.
- Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban Bp., 1934.
- Martonyi János: Közigazgatási bíráskodásunk Bp., 1944.
- Martonyi János: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata Kjk. 1960.
- Martin Burgi: Verwaltungsprozess und Europarecht / Verlag Vahlen 1996.
- Mártonffy Károly: A Közigazgatási Bíróság reformja – előadás, Jogászegyleti Szemle, 1947/2.
- Montesquieu: A törvények szelleméről, Bp., 2000.
- Németh János: A közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése, XXI. Jogász Vándorgyűlés Szeged, 2004. okt. 14-15. MJE 2004.
- Némethy Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata, Bp., 1897.
- Paczolay-Szabó: A politikaelmélet rövid története, Kossuth, 1984.
- Pap József: Bírói jogvédelem a közigazgatásban, Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1940/3.
- Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Bp., 2002.
- Patyi András: Az angol közigazgatási bíráskodásról néhány történeti aspektussal, Jogtudományi Közlöny, 1995/8.
- Petrik Ferenc: A közigazgatási bíráskodás. MK, 1991/4.
- Petrik Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései, BL. 1993/2.
- Petrik Ferenc: Közigazgatási bíráskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete, JK, 2001/15.
- Puky Endre: A negyven éves közigazgatási bíróság múltja és jövője, Bp., 1937.
- Rakovszky Iván: A közigazgatási bíráskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya, Bp., 1942.
- Rác Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben, Magyar Közigazgatás, 1996/2.
- Rewe Zentralfinanz e. G. v. Landschaftskammer für den Saarland 1976, 1989.
- Rodriguez Iglesias: Zu den Grenzen der verfahrenrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1997.
- Schweitzer Gábor: Közigazgatás – igazságszolgáltatás - jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon, Állam és Jogtudomány, 1996-97/1-2.

- Sir Andrew Legatt: Tribunals for Users – One System, One Service. Report of the Review of Tribunals 2001.
- Sík Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya Jogtudományi Közlöny 1984/8.
- Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, Jogtudományi Közlöny, 1997/3;
- Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete, Szeged, Officina 1997.
- Swartze, Jürgen: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, 1992.
- Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai Bp. 1957.
- Szamel Lajos: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése, Állam és Igazgatás 1978/3-4.
- Széplaki-Nagy Gábor: A közigazgatási bíráskodás eredete, az Államtanács (Conseil d'Etat) helye, szerepe a mai Franciaországban /kézirat 2005.
- Takács Imre: Fejezetek a közigazgatási bíráskodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei, Magyar Közigazgatás, 1992/4.
- Toldi Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Bp., 1988.
- Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Bp., 1926.
- Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals 2004.
- Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals White Papers 2004.
- Trócsányi László ifj.: A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. Állam és Igazgatás, 1988/8
- Trócsányi László ifj.: Jogállamiság, alkotmánybíráskodás és közigazgatási bíráskodás, Jogtudományi Közlöny, 1989/4.
- Trócsányi László ifj.: Milyen közigazgatási bíráskodást? Bp., 1992.
- Uttó György: A közigazgatási bíráskodás kialakításáról Állam és Igazgatás 1988/9.
- Uttó György: Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. Magyar Közigazgatás, 1993/9.
- Zsuffa István: A közigazgatási bíráskodás Magyarországon, Magyar Közigazgatás 1996/7.
- Wlassics Gyula: Bírói szervezeti és hatásköri kérdések, (Jogállam, 1909.)
- Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról, (Jogállam, 1912.)

