

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA – KÖZIGAZGATÁSI JOGI PROGRAM

DR DARÁK PÉTER

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EURÓPAI INTEGRÁCIÓJA

A DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

TÉMAVEZETŐ:
DR KISS LÁSZLÓ
EGYETEMI TANÁR,

PÉCS 2007

Bevezetés; módszertani megjegyzések és a kutatás célja

1. Az 1990-es évek elejétől nyílt rendszeresen alkalmam arra, hogy külföldön, Bécsben a „Verwaltungsgerichtshof”-on (az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság), majd a németországi Rajna-Pfalzi Tartományi Közigazgatási Felsőbíróságon folytassak kutatómunkát az európai közigazgatási bíráskodás tárgykerében.. Akkori kutatási céloom elsősorban a nagy tradíciójú osztrák és német jogorvoslati rendszer vizsgálatára irányult. A bírói gyakorlat és a jogirodalom rendszeres áttekintése és feldolgozása során módszeresen törekedtem a megismert új jogorvoslati intézmények bemutatására. Így elemeztem a közigazgatás jogszerűtlen hallgatása elleni jogvédelem, majd a közigazgatási perbeni egyezség lehetőségét. E tanulmányutak során tapasztaltam először, hogy milyen erőteljesen formálja át a nemzeti közigazgatási bíráskodást az Európai Unió tagság. Amint ez akkor megállapíthatónak látszott, a német és osztrák felsőbbbírósági gyakorlat mind gyakrabban szembesült a közösségi jog előírásainak, elveinek értelmezésével és alkalmazásának kérdéseivel, illetve az azonos tárgyú európai bírósági gyakorlattal.
2. Az ösztöndíjas kutatások befejezése után hazatérve azt tapasztalhattam, hogy a kilencvenes évek közepének hazai joggyakorlatában legfeljebb távoli viszonyítási pontként került szóba az európai joggyakorlat. Szembeötlő volt ugyanakkor az egyre élénkülő szakmai, bírói érdeklődés, amely e tárgyú ismereteimet figyelemmel kísérte, és kifejezetten igényelte. 1999-től a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumában egyre több alkalmat kaptam arra, hogy magyar résztvevőként képviseljem a hazai igazságszolgáltatást az Európai Környezetvédelmi Bírák Fórumán, az Európai Versenyjogi Bírák Egyesületében, illetve az Európai Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságok és Államtanácsok Egyesületében. Az európai ágazati jogalkotás és joggyakorlat megismerése megerősítette azt az elhatározásom, hogy általánosabb értelemben dokumentáljam és átgondoljam az Európai Unióhoz való jogi kapcsolódásunk folyamatát a közigazgatási bíráskodás szemszögéből. Időközben a magyar közigazgatási bíráskodásban is jelentős változások következtek be. A perek megyei bírósági első fokú hatáskörbe kerülését (1999) a kizárólagos másodfokú hatáskört ellátó Fővárosi Ítéltábla felállítása követte. 2003-ra – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a Ket) előkészítésével párhuzamosan kitapinthatóvá vált a Pp. XX. fejezetének átfogó felülvizsgálatára irányuló igény, amely a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvényben öltött testet. A kodifikációs munkában –az Igazságügyi minisztériumba berendelt bíróként – a törvényjavaslatot megalapozó koncepció-tanulmány elkészítésével vettem részt. A közigazgatási bíráskodáshoz kapcsolódó átfogóbb publikációim ezt követően a Ket-tel összefüggésben jelentek meg. Az európai közösségi színtereken folytatott rendszeres tapasztalatcseréken túl a hazai jogalkotás és jogalkalmazás is gondoskodott arról, hogy a szintetizáló feldolgozás iránti elkötelezettségem ne gyengüljön. Az ezredfordulót követő időszakból külön is ki kell emelnem egy olyan jelenséget, amely további lökést adott a téma kutatásának. Ez pedig az európai közigazgatási bírák szakmai önszerveződése.
3. *Dolgozatom első részében* megkíséreltem felvázolni azokat a viszonyokat, elvárásokat, közeget és vélekedéseket, amelyek között a magyar igazságszolgáltatás a XXI. század elején működik. Különös gondot fordítottam az Alkotmánybíróságnak az igazságszolgáltatással kapcsolatosan kifejtett elveinek ismertetésére. *A második részben* bemutatom azokat a külső hatásokat, amelyek a magyar közigazgatási bíráskodást napjainkban érik. A feldolgozás során – amennyire az terjedelmileg lehetséges – figyelmet fordítottam több európai ország történeti megoldásaira is. Úgy látom, hogy a magyar jogalkotás és jogalkalmazás számára mind a német, mind a francia, mind az angol jogorvoslati rendszer kínál megszívlelhető tanulságot, de a közös európai hatás ennél is jelentősebb tényezővé válik. Ezért tartom különösen értékesnek a tanulmány 1. számú mellékletében közölt kérdőívet, amelyből egyértelműen kitűnik, mit ért ma Európa közigazgatási bíráskodás alatt, melyek a problémás pontok, és mire kíváncsi egy tagország jogvédelmi rendszeréből. A vonatkozó európai bírósági ítéletek részletes bemutatásától tartózkodtam, mert az

a dolgozat szerkezeti-tartalmi, illetve terjedelmi egyensúlya felborulásának veszélyével fenyegetett volna. Továbbfejlődésünk belső forrásának tekintetem, s ezért különös gondot fordítottam a háború előtti magyar hagyományok, és az Alkotmánybíróság e tárgyat érintő döntéseinek összegzésére. (A magyar rendszer – a második világháború végétől a rendszerváltásig közbevetett időszaknak is köszönhetően - meglehetősen „vegyes” rendszerré formálódott.) *A dolgozat harmadik része* a magyar közigazgatási bíráskodás változásban lévő rendszerét veti össze az európai kihívásokkal. Érinti a bíráskodás szervezeti kérdését, a bírák képzésének és továbbképzésének igényét fogalmazza meg. Az eljárási rendbe hatoló elemzésben mellőzhetetlennek mutatkozott a bírói gyakorlat részletes bemutatása, hiszen éveken keresztül ennek keretei között fejlődött a bíráskodás eljárási rendje, és eleve meghatározta a kodifikáció irányát.

A kutatás eredményeinek összefoglalása

4. A mai értelemben vett modern (tömegméretű) 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 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 igazságszolgáltatási 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.
5. 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 ítéletátlak felállításával egyidejűleg rendeződött a bíróságok költségvetési részesedésének kérdése is.
6. 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.
7. Az új magyar bírói hatalom önszerveződése még csak a legelején tart, a diktatúrából a demokrácia felé igyekvő országok állami berendezkedésében „a bírói hatalommal megszelídített 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 betagothságára. 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.
8. 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 ítélkezéshez 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.

9. 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. 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 felsőbbbírói gyakorlat követésének kikényszerítése elviekben megvalósíthatja a bírói függetlenség sérelmét. Személyes véleményem szerint ilyen „kényszerítő erő” a felsőbbbírói gyakorlat részéről nem mutatkozik, a konkrét ügyben adott iránymutatás pedig hatásköri szabályon nyugvó egyedi lehetőség, nem általános korlátozása a függetlenségnek.
10. 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.
11. A bírói pályára való alkalmasság valódi kritériumaira világít rá, hogy a bíróvá válás törvényi feltételei a megkérdozett 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 ítélkező 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.
12. 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. „Közös” közigazgatási eljárási elv lett 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 közlésének 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 bírászkodástól, és ennek a követelménynek megfelelően kell az egyes eljárási intézményeket, struktúrákat is megalkotni.

13. 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 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. 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.
14. 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 bíróinak 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.
15. Franciaországban több mint kétszáz éve két – párhuzamos és egymástól elkülönült - bírósági rendszer működik, egyrészt a rendes bíróságok (*jurisdiction ordinaire*), másrészt a közigazgatási bíróságok (*jurisdiction 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.

16. 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 ágazatokra illetően. Figyelemre méltó új és nagy szabású változás, hogy 2000-tól 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 fejleszteni, 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.
17. Németországban a XIX. század második felétől megindult az önálló közigazgatási bíróságok felállítása, kezdetben fellebbezési bírósági szinten, majd egyre több tartományban felsőbíróságként, 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 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. tüzoltósziréna, harangozás, iskolai lárma, elektroszmog, közvilágítás, közwc, vízfecskendező használata, lövészet és csapatgyakorlatok, feszület 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...
18. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV.törvény-czikk 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 közrejátszhatott 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 kezdetől ideiglenes jellegűnek tekintették, amely – elsősorban a bíróság egyfokúsága okán - reformra szorult.

19. 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.
20. Az Országgyűlés 1991-ben (az Alkotmánybíróság mérőföldkönek számító határozata folyományaként) 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 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. Véleményem szerint - a közigazgatási bíró alacsonyabb szintű jogszabályokra korlátozott történeti jogosítványát teljes értékű módon váltotta ki az Alkotmánybíróság normakontrollja. Az már csak – európai nézőpontból indifferens - 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 bírakat jogosítaná fel, vagy a közigazgatási bírák nem alkotmányossági, hanem törvényességi normakontrollt gyakorolnának. 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. 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.
21. A Ket új szabályai szerint minden határozat ellen bírósághoz lehet fordulni. 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 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.

22. 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.
23. 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. Nagyobb mértékű átalakítás szándéka hiányában eddig komolyan nem merült fel a közszolgálati jogviták és a társadalombiztosítási határozatok bírói felülvizsgálatának szervezeti kérdése sem, holott Nyugat-Európában mindkettő a közigazgatási bírászkodás része. A sajátosan felemás helyzetet mutatja pl. hogy a társadalombiztosítási perekben a négy bírósági szintből a legalsó és a legfelső (a helyi bírósági szintű munkaügyi 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.
24. 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 bírákkal 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, tanácskozással 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 bírót mintegy harmadát elveszíteni. Úgy vélem, ha a változás hosszabban ütemezett és előrelátható, akkor a negatív hatás kiküszöbölhető, illetve minimalizálható.

25. 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.
26. 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-bíráskodási rendszert. A jövő véleményem szerint egyértelműen az ügyek nehézségi fokához igazodó vegyes rendszeré, amelyben a magyar megoldás élen jár.
27. 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 felvet. 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 amilyen 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.

28. 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 terhét 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 érvényesíthetlenné 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 bizonyítson.
29. 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.
30. 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 legteltesebb 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 biztosítania kell a közigazgatási szolgáltatások teljesítését és a részvételi jog érvényesíthetőségét (status positivus) is. Ehhez aktív jogosítványokra lenne szüksége, tevése kellene tudnia kötelezni a közigazgatást. A megváltoztatási jogkör bármennyire is erős eszköz, erre nem mindig alkalmas.
31. 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.

32. 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.
33. A közigazgatási bíraskodást 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.
34. 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.
35. 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 bírónak 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 húzódo 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.

36. 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.
37. 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.
38. 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.)
39. 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.
40. 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.
41. 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.
42. 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

bíraskodásnak egyértelműen megfogalmazódott európai sztendereknek kell megfelelnie. Három fogalomban összegezve: függetlenség, hatékonyság és tisztességes eljárás kell hogy megvalósuljon.

A tézisekben felhasznált irodalom jegyzéke

- Adamovich Ludwig: A közjogi bíraskodás 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 Zánthy 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 bíraskodás 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 bíraskodás 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.)
- Department for Constitutional Affairs: Background – The Tribunals Service 2004.
- Dudás Gábor: A magyar közigazgatási bíraskodás 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 bíraskodás kívánatos reformja Magyarországon, Jogtudományi Közlöny 1991/5-6.
- Gátos György: A közigazgatási bíraskodás útjai, Magyar Jog, 1996/3.
- Gruber Lajos: A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellékei 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 bíraskodás, Szeged, 1993.
- Kilényi Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái, Állam és Igazgatás, 1968/3-4.
- Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás. JK, 1991/9.
- Kilényi Géza: A közigazgatási bíraskodás 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 bíraskodás, Jogtudományi Közlöny, 1878/21.
- Lánczy Gyula: A közigazgatási bíraskodás 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.
- Rácz 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.;2006.
- 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 Mór: 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.)

A szerző értekezéssel összefüggő témájú publikációinak jegyzéke

Társszerzőként:

Richter-(innen) in der Alpen-Adria Region /Wien 1993.

Alkotmány a gyakorlatban HVG-ORAC 2004.

Az ingatlan jogi kézikönyve KJK-KERSZÖV 2004.

Gyakorló jogászként az Európai Unióban HVG-ORAC 2004.

A KET magyarázata UNIÓ 2005.

Közigazgatási eljárások /Magyar Közigazgatási Intézet 2005.

A közigazgatási bíráskodás gyakorlati kérdései OITH 2006

Europäische Justizsysteme – Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten in der EU
/Wolters Kluwer München 2006

Szakkikkek:

A versenyjogi szabályozás kérdőjelei (Ügyészségi Értesítő 1990/2.)

Versenyjogi szilánkok (Magyar Jog 1990/11.)

A közigazgatás hallgatása elleni bírói védelem (Magyar Közigazgatás 1994/6-7.)

Egyezés a közigazgatási perben (Magyar Közigazgatás 1995/11.)

Gondolatok az építésügyi bírságról (Magyar Közigazgatás 1999/11.)

Befolyásolja-e az általános forgalmi adó alapját az árendedmény? (Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat 2002/6.)

A jogi személyek egységes nyilvántartása (Gazdaság és Jog 2002/9.).

A közigazgatási határozatok bíróság felülvizsgálatának új szabályozása (Jogász vándorgyűlés, 19. 2003. 23-74.)

A közigazgatási eljárás új szabályairól (Ügyvédek Lapja 2005/3)

A közigazgatási perek és nemperes eljárások új rendjéről (Ügyvédek Lapja 2006/2)

A kutatási témával összefüggésben tartott előadások

A Magyar Jogászegylet Vándorgyűlésein, megyei jogásznapiain /Sopron 2001, 2003, 2005, Balatonfüred 2002, Budapest 2003, Szekszárd 2004, Szolnok 2005./

A Gazdasági Versenyhivatal konferenciáin /Budapest 2003, 2004./

A Közbeszerzési Tanács „Tíz éves a magyar közbeszerzés” című konferenciáján

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének rendezvényein /Veszprém 1997, Győr 1999, Budapest 2006/

A Német Bírói Akadémián /Wustrau 2001/

A Hesseni „Europa-Woche” keretében a Giesseni Közigazgatási Bíróságon /2006./