

Tanulmány

ELJÁRÁSI KÓDEX VAGY SZERVEZETI REFORM? VITA ÉS DÖNTÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRÓL

Bartha Ildikó

PhD, tudományos főmunkatárs, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport
egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
bartha.ildiko@law.unideb.hu

Az önálló közigazgatási bíróság – amit a jogászok különbíróságnak neveznek – felállítását mérlegelő munkálatok már a rendszerváltás óta tartanak Magyarországon (Küpper, 2014). 2017-ben e folyamat újabb állomáshoz értünk – a március 1-én megjelent *Magyar Közlönyből* immár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény kihirdetéséről értesülhetünk. A megelőző lépéseket – ideértve a törvény előkészítését, a jogalkotási procedúrát, az Alkotmánybíróság előzetesen elutasító döntését – meglehetősen élénk szakmai és közéleti viták kísérték, amelyeknek egyes eredményei a szélesebb tudományos közösség érdeklődésére is számot tarthatnak. Mindemellett az akadémiai diskurzus – amelynek fontos állomása az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság (ÁJB) Közjogi Albizottság vitaulése, majd év eleji tematikus szakfolyóirat-publikációja – a tudományos vita keretei között szintén részese volt a folyamatoknak.

Nem csak eljárás reform...

Több tervezeti és javaslati szakaszt követően, a tavalyi év nyarán váltak ismertté a közigazgatási bíráskodás szervezeti rendszerét jelentősen átalakító kormányzati tervek. A „csomag” eredetileg három elemből: a közigazgatási perrendtartásról és az általános közigazgatási rendtartásról szóló javaslatokból, valamint a közigazgatási bíráskodás átalakításához kapcsolódó, több jogszabályt érintő „sálatörvény” tervezetéből állt.

A legnagyobb visszhangot és kritikát a szervezeti és személyi átalakítások váltották ki. Az eredeti kormányzati elképzelések szerint a megyei munkaügyi és közigazgatási bíróságok helyett 2018 januárjától a rendes bírósági szervezeti rendszeren kívül, regionálisan szerveződő közigazgatási bíróságok jártak volna el első fokon, míg a kiemelt ügyekben és másodfokon egy új, országos illetékességű Közigazgatási Felsőbíróság, részben a Kúria

helyett. A közigazgatási bíróságok hatásköre kiterjedt volna a „politikailag kényes” választási, közbeszerzési, energiaügyi, médiával kapcsolatos ügyekre.

Reflektorfénybe került a személyzeti módosítások kérdése is. Az eredeti tervezet szerint öt év gyakorlat megszerzése (bármilyen) közigazgatási jogi szakterületen elegendő lett volna a közigazgatási bíróvá váláshoz. A felsőbírósági bírói álláshelyek felét pedig olyan személyeknek kellett volna betöltenie, akik legalább tíz évig közigazgatási jogi szakterületen (nem közigazgatási bíróként) dolgoztak. A tervezett átalakítás ezen elemei elérték a tudományos és szakmai körökön kívül a közéleti figyelem ingerküszöbét. A tervezetek megjelenését követő hetekben a sajtóorgánuk központi témája lett a reformelképzelések háttere és lehetséges következményei, elsősorban a bírói függetlenség veszélyeit elemezve. A bírósági rendszeren belüli és kívüli érdekviszonyok, a vizsgálódás szűkebb területén túlnyúló összefüggések pedig a szokásosnál intenzívebben kerültek elő az eljárások átalakításával kapcsolatos szakmai viták során (Horváth, 2016).

Jogalkotási dilemma akadémiai fórumon

Ezen előzmények után rendezett tudományos ülést az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának Közjogi Albizottsága 2016 szeptemberében az MTA Székházában. Az albizottság alapvető célja, hogy a különböző közjogi tudományterületek közötti kapcsolatok erősödjenek, és a szakma képviselői az egyes jogágak szokásos tudományos vizsgálati területein „keresztülfekvő” témákat vitásanak meg, illetve közös állásfoglalást alakítsanak ki a közjogi vonatkozással is bírói aktuális kérdésekről, koncepciókról, szakpolitikai folyamatokról (Bordás, 2016). Az átívelő

témák jó példája a közigazgatási bíráskodás, amelynek reformja egyaránt felvet közigazgatási-szervezési, alkotmányossági, illetve (humán)erőforrás-gazdálkodási, szervezet-szociológiai kérdéseket.

A *közigazgatási bíráskodás jogáról* címet viselő rendezvényen is a szervezeti és személyzeti átalakítások kerültek a fókuszpontba, eltérő megközelítések és hangsúlyok szerint. A jogtudomány képviselői mellett a jogalkotási folyamatban részt vevők és gyakorló bírák is jelen voltak az ülésen és érdemi diskurzus alakult ki a közigazgatási bíráskodás átalakításának problematikus pontjairól. A kapcsolódó tudományos, szakmai felvetések és értelmezések sokszínűségét közvetítik a *Közjogi Szemle* tematikus számrészeiben (IX. évf. 2016/4. szám, 1–43. oldalak) megjelent tanulmányok is.

A különböző nézőpontok képviselői egyetértenek abban, hogy a – a közigazgatási jogviták jellege, a speciális bírói szakértelem miatt – indokolható a közigazgatási ügyszak elkülönítése és a rendes bírósági struktúrán kívülré helyezése. Nem ennyire magától értőddő viszont, hogy e racionális indokoknak megfelelő eszköze lenne-e a szervezeti átalakítás, és a bírói kiválasztás ehhez kapcsolódó mechanizmusa az eredeti kormányzati tervek szerint megcélzott formában. Több résztéma – regionális átszervezés, jogorvoslati fórumok, kiválasztási rendszer, történeti változatok és külföldi modellkövetés – kapcsán is feltettek a résztvevők egy közös kérdést: azaz, miért is kell ilyen radikális lépésekkel, egészen átalakítani a rendszert, amikor a különálló közigazgatási bíráskodás (a rendes bírósági szervezetrendszeren belül) 2013-ban már

¹ Az eredeti kormányzati elképzelések ismertetését és részletes elemzését lásd: Rozsnyai, 2016.

létrejött és kielégítően működik (Bencze, 2014; Figula, 2016). A többség elismeri egyébként bizonyos reformok szükségességét a minőség és a hatékonyság növelése érdekében, de mindezeket a jelenlegi szervezeti keretek és jogállási szabályok mellett is kivitelezhetőnek tartja. A minőségi, hatékonysági érvek mellett elsősorban a függetlenség garanciái iránti aggodalmak (Fleck, 2016) kerültek felszínre; többek szerint a különbírói forma adott esetben a könnyebb kormányzati befolyás és az önálló hatalmi ág gyengítése előtt nyitja meg az utat. Ezen a ponton jutunk el oda, hogy a belső intézményi-szervezeti kérdések a szakmai körökön jóval túlterjedő tartalmat nyernek (Horváth, 2016).

További fordulatok és nyitott kérdések

A problémafelvetések és a vita jelentőségét aztán a további fordulóponatok is igazolták. Épp az albizottsági ülést követő napon terjesztette be a kormány a közigazgatási perrendtartásra és az általános közigazgatási rendtartásra vonatkozó törvényjavaslatait a parlamentnek.

2016. december 6-án a parlament elfogadta az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló jogszabályokat. Sajátos jogtechnikai megoldásként az eredetileg tervezett szervezeti átalakítások egy része a közigazgatási perrendtartásba lett beépítve. Mindezzel a szervezetenként önálló közigazgatási bírósági rendszer nem jön létre, az eddigi – rendes bírósági struktúrába épülő – közigazgatási és munkaügyi bíróságok és kollégiumok megmaradnak. Ugyanakkor megnevezett a törvény egy „közigazgatási felsőbírósággal eljáró bíróságot”, funkcióját a Fővárosi Törvényszékre szabva, ahol a már említett kiemelt jelentőségű ügyek első fokon indulnak. Jelentős részben meg-

valósult a regionális átalakítás: a társadalombiztosítási, szociális ellátásokkal és a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos perek kivételével (amelyekben továbbra is a közigazgatási és munkaügyi bíróságok fognak eljárni az eddigiek szerint) a jelenlegi bírósági szervezetrendszeren belül kijelölt nyolc regionális központ lesz illetékes.

A jogszabály kihirdetésére ekkor még nem került sor; a köztársasági elnök a közigazgatási perrendtartásról szóló, még ki nem hirdett törvény közjogi érvényességének vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az elnök indítványának helyt adva az Alkotmánybíróság (AB) megállapította a megtámadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét (2017/1 (I. 17.) AB határozat). Egyrészt, a közigazgatási felsőbírósággal eljáró bíróságra vonatkozó rendelkezés a bíróságok szervezetét szabályozó sarkalatos (kétharmados) törvény tárgykörébe tartozik, egyszerű többségű törvénnyel tehát nem lehetett volna érvényesen új bíróságot létrehozni. Másrészt, a törvény olyan hatáskört ad a közigazgatási felsőbírósággal eljáró Fővárosi Törvényszéknek, amelyet a médiatörvény sarkalatos törvényi rendelkezése korábban már más bíróság hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe utalt. Harmadrészt pedig, a törvény alaptörvény-ellenes módon utalja a választási bizottságok tevékenységével kapcsolatos pereket ugyanezen bíróság hatáskörébe.

Az AB döntésével összhangban módosított törvényjavaslatot a Parlament február 22-én fogadta el, és március 1-én hirdette ki a *Magyar*

² A tudományos ülések mellett ehhez a testület KözJogPlatform (URL) felülete nyújt lehetőséget, ahol egyebek mellett a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos további jogalkotási folyamat hírei és vitái nyomon követhetők, illetve a szakmai vélemények közvetlenül teret kapnak.

Közlöny 2017/30. száma 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról címmel. Az új szabályok, fogalmak, jogintézmények értelmezése és elméleti rendszerezése, jogalkalmazási kérdések megválaszolása érdekében kommentár íródik, képzések szerveződnek, és más tudományos testületek mellett a Közjogi Albizottság is folytatja a vitát különböző fórumain.² A folyamatnak pedig még nincs vége. A törvény csak 2018. január 1-től lép hatályba,

az átalakítás tényleges tartalma pedig több területen is további pontosító jogszabályi rendelkezések függvénye. Az akadémiai diskurzusnak, szakmai álláspontok kifejtésének így nemcsak utólagos magyarázó ereje, hanem még gyakorlati szerepe is lehet.

Kulcsszavak: *közigazgatási bíráskodás, bírói függetlenség, bírósági szervezetrendszer, közigazgatási perrendtartás*

IRODALOM

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról • <http://tinyurl.com/y8kfmugg>
2017/1 (I. 17.) AB határozat az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll ügyében • <http://tinyurl.com/ybmblojj>
Bencze Máttyás (2014): A bírósági rendszer átalakításának értékelése. *MTA Law Working Papers*. 1, 41. • <http://tinyurl.com/y95mgg8j>
Bordás Péter (2016): Közjog és közösség! Közjogi Albizottság a tudományági együttműködés jegyében. *Közjogi Szemle*. 9, 2, 70–71.
Fleck Zoltán (2016): Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. *Közjogi Szemle*. 9, 4, 16–19.
Figula Ildikó (2016): A közigazgatási bíráskodás tervezett átalakítása az eljáró bíró szemszögéből. *Közjogi Szemle*, 9, 4, 20–25.

- Horváth M. Tamás (2016): Különb bíráskodás. Tematikus tanulmányok elé. *Közjogi Szemle*. 9, 4, 1–2.
Közigazgatási Bíráskodás – Az Országgyűlés Hivatala Képviselői Információs Szolgálatának 2016/47. sz. Infójegyzete (2016. október 6.) a kormány által T/12234. számon benyújtott törvényjavaslathoz (készítette: Draskovich Erika) • <http://tinyurl.com/y94wvera>
Küpper, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. *MTA Law Working Papers*. 1, 59. • <http://tinyurl.com/ydf8hvkn>
Rozsnyai Krisztina (2016): Perjogi önállóság és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*. 9, 4, 3–9.
T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról (Országgyűléshez benyújtva 2016. szeptember 23-án) • <http://tinyurl.com/ybmf0rbh>
Törvénytervezet az egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő módosításáról (2016. augusztus 8.) • <http://tinyurl.com/yce4hzak>
URL: <http://tinyurl.com/yd6vnuva>