



Pázmány Law Working Papers
2011/7

Osztovits András: A bíróságok az új Alkotmányban

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Osztovits András¹: A bíróságok az új Alkotmányban

Dr. Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke személyesen szeretett volna részt venni a mai tanácskozáson, sajnos azonban egy korábban már egyeztetett külföldi útja miatt nem tud itt lenni. Távollétében nekem jutott az a megtisztelő feladat, hogy Elnök úr hivatalos álláspontját ismertessem Önökkel a készülő új Alkotmánynak a Bíróságokra vonatkozó rendelkezései tekintetében.

A rendelkezésekre álló időkeret nem teszi lehetővé minden lehetséges kérdés részletes elemzését, így helyenként szükségszerűen csak vázlatos lesz az ismertetésem. A következő három témakört terveztem ma Önöknek mindenképp bemutatni:

1. bírósági szervezetrendszer modellje
2. bíróságok elnevezése
3. joggyakorlat egységességének biztosítása

ad 1. A bírósági szervezetrendszer esetleges módosítása előtt át kell tekinteni az 1997-es igazságügyi reform után kialakult struktúra előnyeit, valamint azt is, hogy a gyakorlatban hol maradtak megoldatlan feladatok. Akkor a legnagyobb szervezeti változtatás a táblabíróságok újbóli felállítása volt és ez a négyszintű rendszer azóta igazolni látszik az előzetes várakozásokat: a Legfelsőbb Bíróság ügyterhe csökkent, új jogértelmezési-joggyakorlati impulzusok érkeztek az tábláktól. A szintén az 1997-es igazságügyi reform részeként létrehozott OIT szerepéről később kívánok szólni.

Visszatérve a szervezetrendszerre, a rendszerváltáskor inkább, 1997-ben kevésbé került előtérbe a közigazgatási bíráskodás kérdése. Tény, hogy a mennyiségileg legnagyobb, a hektikus jogszabályalkotással leginkább érintett, ráadásul az EU jog által is leginkább befolyásolt jogterület a közigazgatási jog. Szerencsés esetben előfordulhat, hogy egy állampolgár úgy éli le az életét, hogy nem kell egyszer sem bíróságok előtt büntető-, vagy polgári eljárásban részt vennie, az viszont kizárt, hogy ne találkozna a közigazgatás szereplőivel, ne hoznának rá nézve – születése pillanatától egészen haláláig – több tucat közigazgatási határozatot. Mindezeket figyelembe véve egyáltalán nem mindegy az állampolgárok, de a gazdasági élet egyéb jogalanyai számára sem, hogy kik és milyen tartalommal hoznak rájuk nézve kötelező határozatokat, és az sem, hogy ki jogosult és milyen szempontok alapján azok esetleges felülbírálatára.

Ezek azok az indokok, amelyek alapján egyetértünk a közigazgatási bíráskodás átgondolásával és új alapokra helyezésével. Jogos igény mutatkozik arra, hogy a közigazgatási aktusokat ne csak – a mai rendszer szerinti – törvényességi alapon lehessen felülvizsgálni, hanem ennél szélesebb hatáskört kapjanak a bíróságok. A hivatalos, közzétett Alkotmány koncepcióban az szerepel, hogy ez a hatáskörbővítés a célszerűségi szempont legyen. Ez így elsőre talán túl általánosnak tűnik, ezért nem ártana, ha ezt csak bizonyos korlátok között érvényesülne. Meggyőződésem, hogy a jogbiztonság elvének a közigazgatási bíráskodás során is érvényesülnie kell, ami – többek között – azt is jelenti, hogy a bírósági döntéseknek kiszámíthatóknak kell maradniuk. A célszerűség fogalmát tehát meg kell próbálni definiálni – és a lehető legszűkebb körre szorítani –, és legalább azt meghatározni, hogy arra kinek a javára és milyen típusú közigazgatási aktusok tekintetében van helye, ennek hiányában ugyanis éppen a bírósági felülvizsgálat válhat parttalanná, és ezáltal célszerűtlenné.

¹ Bíró, Legfelsőbb Bíróság.

Az első eldöntendő kérdés tehát, a közigazgatási bíróságok kapcsán azok pontos hatásköre, és ehhez kell igazítani a szervezetrendszer. Ez utóbbinak több modellje is ismert Nyugat-Európában: a teljes, illetve részleges elkülönülés a bírósági szervezetrendszerből, illetve az egységes bírósági szervezetrendszeren belüli elhelyezkedés. Mikor azon gondolkodunk, hogy Magyarországon vajon melyik megoldás lehet a legjobb, nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy semmi garancia nincs arra, hogy egy másik országban kiválóan működő megoldás legalább olyan hatékony lesz nálunk is. Meggyőződésünk szerint a magyar hagyományoknak, joggyakorlatnak és az előbb említett társadalmi igényeknek az felelne meg a legjobban, ha a közigazgatási bíróságok a munkaügyi bíróságokkal megegyező módon működnének, azaz az egységes bírósági szervezetrendszeren belül, speciális bíróságokként. Amennyiben ugyanis megbontanánk a jelenleg egységes bírósági szervezetrendszer, úgy számtalan további, megoldásra váró probléma keletkezne. Ezek közül első helyen kell megemlítenünk a bírák képzését. Jelenleg, a klasszikus jogász szakmák közül még mindig a bírói az, ahol a legszélesebb és legmagasabb szintű elméleti és gyakorlati képzést kapják a rendszerbe bekerült fogalmazók, titkárok. Nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási ügyszakos bírácoknak – referádájuk ellátása érdekében – széleskörű civilisztikai ismeretekkel kell rendelkezniük, amit most elsajátíthatnak az egységes képzés keretei között. Téves az az elképzelés, mely szerint a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatához elsősorban speciális, közigazgatásban szerzett tapasztalat vagy szaktudás szükséges. Magánjog nélkül nincs közigazgatási jog sem, az alapok hézagos ismerete esetén nincs mire építkezni.

A teljes szervezeti elkülönülés ellen szól az is, hogy ebben az esetben eltérően alakulnának a bíróvá válás feltételei. Ellenezzük azt az elképzelést, hogy bírói kvalifikáció nélkül, a közigazgatásból lehessen bekerülni az új közigazgatási bíróságokra, ami egyértelműen a bírói kar felhígulásának veszélyével járhat.

Fontosnak tartjuk a bírósági szervezetrendszer csúcsán elhelyezkedő Legfelsőbb Bíróság státuszának megerősítését is. Nem értünk egyet azokkal a szakmai elképzelésekkel, hogy külön, önálló Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság legyen, hanem a neki szánt új hatásköröket és feladatokat is, változatlanul a LB Közigazgatási Kollégiumának kellene ellátnia.

Ellenezzük az igazságügyi holdinggal kapcsolatos ötleteket is, melynek része az Alkotmánybíróság intézményi önállóságának megszüntetése. Meggyőződésünk, hogy az Alkotmánybíróság az elmúlt 20 évben olyan mélyen meggyökerezett a magyar közrendben, hogy azon változtatni nem szükséges. Ettől elkülönül az a kérdés, hogy a jelenlegi hatásköreiből melyek lehetnek azok a feladatok, amiket a közigazgatási bíróságok láthatnának el a jövőben.

A bíróságok igazgatásán az ismert alkotmánykonceptió nem változtatna, maradna az 1997-es igazságügyi reform során létrehozott modell, az OIT vezető szerepével. Megjegyezni kívánjuk, hogy az 1997-ben Európában még különlegesnek tűnő megoldásra egyre többen felfigyeltek, és most már egyértelmű a törekvés az EU tagállamaiban a bírósági önkormányzás erősítésére. Jónak tartjuk az a megoldást is, amit a 2010. évi CLXXXIII. törvény az OIT és annak elnöke közti hatáskörmegosztással tett: előbbi feladata a stratégia kidolgozása és annak végrehajtása feletti felügyelet, az utóbbié pedig a napi szintű, operatív döntések meghozatala.

ad 2. A szervezetrendszerhez kapcsolódó, elsőre talán kevésbé fontosnak tűnő kérdés a bíróságok elnevezése. A jog különösen is érzékeny az egyes kifejezések jelentésstartalmára, a bíráskodás pedig mindig is a jelképek egyik tárháza volt. Az alkotmány előkészítő bizottság koncepciójában az szerepel, hogy a Legfelsőbb Bíróság ismét régi neve alatt, Kúriaként működjön, és több fórumon elhangzott az is, hogy a megyei bíróságok is visszakapják régi

nevüket: azaz törvényszékként jelenjenek meg. Ezek a kifejezések valóban pontosabbak és jobban illeszkednek, kapcsolódnak a magyar jogtörténeti hagyományokhoz. Támogatva ezeket az elnevezésbeli változtatásokat, csak utalni kívánunk arra, hogy egy ilyen módosítás önmagában hatalmas mértékű kodifikációs munkát eredményez majd, hiszen minden egyes jogszabályban következetesen át kell nevezni a megyei bíróságokat, a bíróságoknak pedig új címereket, pecsétet stb. kell készíteniük, amiknek nem csekély költségvetési kihatása lesz. Reméljük azonban, hogy ezek nem jelentik majd gátját a kívánt módosításnak.

ad 3. Több évre visszamenő elméleti-gyakorlati vitát eredményez az a kérdés, hogy a Legfelsőbb Bíróság miként tudja a leghatékonyabban biztosítani alkotmányos kötelezettségét, a joggyakorlat egységességének biztosítását. A hatályos magyar jogrendszer alapján ezt a kötelezettségét egyrészt konkrét jogvitákban, a felülvizsgálati eljárás keretei között, másrészt azokon kívül, jogegységi határozatok és kollégiumi vélemények meghozatalával látja el.

A joggyakorlat biztosításának ez a kétpilléres modellje – kisebb-nagyobb változtatásokkal és hangsúlyeltolódásokkal – lényegében már az 1911. évi I. törvény hatályba lépése óta érvényesül. A Legfelsőbb Bíróság bírúinak ez alapján egyszerre kell részt venniük az ítélezésben és helytállniuk az elvi munkában; a tapasztalat azt mutatja, hogy csak nehezen tudnak mindkét feladatuknak maradéktalanul eleget tenni és az így fellépő időhiány az elvi iránymutatási feladatok rovására mehet. Az alsóbbfokú bíróságok (továbbá az ügyészség, az ügyvédek, a jogtudomány meghatározó képviselői, valamint általában a jogkeresők) részéről viszont jól érezhető és egyre fokozódó igény van a Legfelsőbb Bíróság folyamatos jogértelmező és jogegységesítő tevékenységére.

Ezzel szemben a külföldi, nyugat-európai példák azt mutatják, hogy az ottani Legfelsőbb Bíróságok a joggyakorlat egységességét szinte kizárólag a konkrét ügyekben – felülvizsgálati eljárásban – meghozott, többnyire elvi jelentőségű határozatok közzététele révén biztosítják, más, az eseti ügyektől független (absztrakt) eszközük nincs.

Ehhez képest Magyarországon jelenleg még abban is megosztott az egyes bírósági kollégiumok véleménye, hogy a jogegységi határozat kötelező, normatív jellege megmaradjon-e az új Alkotmányban is. Érdekes megfigyelni, hogy elsősorban a büntető bírói kollégák vannak a kötelező jelleg változatlan hagyása mellett, a polgári bírák nagy többsége ezt már idejétműltnak tartja, a közigazgatási bírók pedig e két vélemény között egyensúlyoznak. A Legfelsőbb Bíróságon jelenleg is folyik az egyeztetés a három kollégium között arról, hogy ezzel kapcsolatban mi legyen az LB hivatalos álláspontja.

Az igazán koncepcionális változást ugyanakkor az eredményezné, ha a jogegységesítés jelenlegi eszközeit kiváltaná a felülvizsgálati eljárás. Az EU tagállamai közül az „Elbától nyugatra” mindegyik Legfelsőbb Bíróság csak és kizárólag az egyes felülvizsgálati eljárásokban meghozott határozataival irányítja a bíróságok joggyakorlatát. Ezekben a nemzeti szabályozásokban közös, hogy a Legfelsőbb Bíróságok tényállási kérdésekkel egyáltalán nem, vagy csak rendkívül szűk körben foglalkozhatnak, a felülvizsgálat tárgya a jogi minősítés, azaz a vonatkozó anyagi jogszabályok helyes értelmezése és alkalmazása. Jellemző ezekre a megoldásokra az is, hogy a felülvizsgálati kérelmeket nem automatikusan kell érdemben elbírálni, hanem csak előírt tartalmi kellékek megléte esetén, amik hiánya a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításához vezet. Ezt a munkát nem egyesbíróként, hanem tanácsban végzik.

Ennek a modellnek az előnye mellett, hogy kiváltja a jogalkalmazás egysége biztosításának egyéb eszközeit, egyúttal átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és egyszerűbbé is teszi a rendszert. Nehézség származhat viszont abból, ha több tanács is tárgyal hasonló ügyeket és fontos jogkérdésben eltérő az álláspontjuk. Ez a modell csak akkor működőképes, ha a tanácsok figyelik egymás joggyakorlatát és közelítik ahhoz saját jogi álláspontjukat, ügyelve arra, hogy ne legyen ellentétes a joggyakorlatuk.

Lehetőséget lehetne teremteni arra is, hogy a másodfokon eljáró bíróságok hatékonyabban vegyenek részt a joggyakorlat egységesítésének előkészítő munkájában. Ennek egyik újszerű megoldása lehetne, ha a másodfokú ítéletben maguk is minősíthetnék a vizsgált anyagi jogkérdést olyannak, ami elvi jelentőségű, ezért a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása indokolt. Amennyiben ezt ilyenek minősítik, felülvizsgálati kérelem esetén a Legfelsőbb Bíróság köteles azt érdemben elbírálni.

A joggyakorlat egysége biztosításának legjobb modelljének kiválasztásával kapcsolatban meggyőződésünk, hogy nem lehet azonnal bevezetni a hivatkozott nyugat-európai megoldást, azaz, Magyarországon jelenleg szükség van még a konkrét eseti döntéseken kívül az elvi iránymutatás egyéb eszközeire. Ebbe a megújuló koncepcióba azonban már most nehezen látszik beilleszthetőnek a jogegységi határozat kötelező jellege.

Összefoglalva a készülő új Alkotmánynak a bíróságokra vonatkozó fejezetére tett megállapításainkat:

- elmondtuk, hogy a közigazgatási bírászkodás elsősorban hatásköri és kevésbé szervezeti változást kell, hogy jelentsen
- az Alkotmánybíróságnak szervezetileg önállóan kell maradnia
- fontos szerepe van a névváltoztatásnak, mind a Legfelsőbb Bíróság, mind a megyei bíróságok esetében
- nem szabad elfeledkezni az új Alkotmány, majd a sarkalatos törvények kodifikációja során arról sem, hogy a joggyakorlat egységességének hatékony biztosítása hogyan, milyen eszközökkel történjen.