



Változó közigazgatási bíráskodás

(BESZÉLGETÉS
DR. DARÁK PÉTERREL,
A KÚRIA ELNÖKÉVEL)

ÚMK: Tisztelt Elnök Úr! Mielőtt elkezdenénk a beszélgetést, kérjük, röviden mutakozzon be olvasóinknak.

D.P.: A zalaegerszegi Zrínyi Miklós Gimnáziumban érettségiztem. Jogi egyetemi végzettséget 1982–1987 között, a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karán szereztem. Diploma után ügyészségi fogalmazó, majd másfél évig közigazgatás-felügyelettel és polgári ügyekkel foglalkozó ügyész lettem. Bírói pályámat 1991-ben a Zalaegerszegi Városi Bíróság közigazgatási és polgári ügyszakos bírójaként kezdtem meg, 1997-ben ugyanezen a bíróságon csoportvezető lettem. 1999-ben berendelt bíróként kerültem a Kúria jogelődjének, a Legfelsőbb Bíróságnak Közigazgatási Kollégiumába, 2000-ben pedig legfelsőbb bírósági bíróvá neveztek ki. A 2002-es évben az Igazságügyi Minisztérium Polgári Jogi Főosztályán berendelt bíróként dolgoztam, 2003-ban tértem vissza a Legfelsőbb Bíróságra. 2012. január 1-jétől töltöm be a legfőbb bírói szerv, a Kúria elnöki tisztségét.

ÚMK: Mint eddigi életpályájából is kitűnik, az igazságszolgáltatás rabul ejtette Önt. Milyen hatások érték Önt egyetemi tanulmányai alatt, hogy a bírói pályát – és ezen belül is a közigazgatási bírói pályát – választotta?

D.P.: Az egyetemen a tételes jogi tantárgyak közül a megfoghatóbb dolgokat kedveltem, így az eljárásjogot, a közigazgatási jogot. A jogterület iránti érdeklődésem tehát már ekkor megvolt. A rendszerváltást követően, 1991-ben, amikor az Alkotmánybíróság döntésének köszönhetően általánossá vált a közigazgatási bíráskodás, éppen ilyen érdeklődésű embereket kerestek. Szívesen cseréltem fel a kötött ügyészségi munkarendet az önálló, a függetlenséget inkább megkívánó bírói munkára. A közigazgatási bírói pálya melletti döntésemben nagyrészt a feladat újdonsága, a kihívás motivált. Az alkotmányos berendezkedés átalakulásából adódó feladatok egyike volt az európai színvonalú közigazgatási bíráskodás megteremtése Magyarországon. Jelentős volt a lemaradás, hiszen 1989 előtt az államigazgatás bírói ellenőrzésének gondolata eretnekségnek számított. Kezdetből éreztem, hogy a közigazgatási bíráskodás nagyban támaszkodhat a XX. század jelentős nyugat-európai eredményeire és tradícióira. Ezért pályafutásom kezdetétől fogva ösztöndíjasként tanulmányoztam az osztrák és a német közigazgatási bírói rendszert. Ily módon korán szembesültem az európai közösségi jog sajátosságaival és egy érettebb bírói struktúrá-

val. A lemaradást a magyar közigazgatási bíráskodás az 1990-es években behozta: jelentős iránymutatásokat tett közzé a közigazgatási bírói bizonyítás, illetve a közigazgatási bírói megváltoztató jogkör értelmezése körében, és jutott el 1998-ra az adózási elveket érintő jelentős jogegységi döntések megfogalmazásáig.

ÚMK: Ön bírói munkája mellett egyetemen is oktat. Miért fontos ez az Ön számára? Jelent valamilyen visszacsatolást a bírói munkájához?

D.P.: Rendszeres oktatási tevékenységet 1999 óta folytatok. Jelenleg az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Pénzügyi Jogi Tanszékén, valamint a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen tanítok. A tanítás mindig segített abban, hogy világosabban tudjak megfogalmazni problémákat, ami az eredményes bírói munkához elengedhetetlen. A jogi egyetemi képzés elsősorban elméleti jellegű, a jogszabályi rendelkezések tételes ismerete és megértése, illetve a tudományos gondolkodásra való képesség elsajátítása a cél. Úgy vélem azonban, hogy legalább ugyanilyen fontos volna gyakorlati ismeretek megszerzése már az egyetemi évek alatt, ami – amellet, hogy a tanulást is megkönnyíti – nagyobb biztonságérzetet ad a pályakezdő jogászoknak, s lényegében a pályorientációt is elősegíti. Elengedhetetlen tehát a gyakorló jogászok folyamatos jelenléte a jogi karokon, akik a valóságosan előforduló problémákkal ismertetik meg a hallgatókat. Mindezen okokból az egyetemi oktatás igen fontos helyet foglal el az életemben, e tevékenységemet a Kúria elnökeként is folytatni kívánom.

ÚMK: Bírói pályájából jól kivehető, hogy mielőtt megválasztották volna Önt a Kúria elnökének, végigjárta a „számárlétrát”, a helyi bírósági szinttől a legfelsőbb bírói szervig. Az így szerzett tapasztalatai alapján hogyan ítéli meg a közigazgatás működését, törvényességét?

D.P.: A hivatali szemléletnek számos hátrányával szembesültem, ugyanakkor az volt a tapasztalatom, hogy a magyar közigazgatásban dolgozóknak van tartása, szakmai önbecsülése és hajlandóak a szakmai párbeszédre. Ezért minden (potenciális) ügyfélnek azt tudom javasolni, hogy nyíltan tárja fel problémáját és ossza meg azt az illetékes ügyintézővel. Emberi szóval előbbre jutunk, mint a rossz értelemben vett jogászokkal.

ÚMK: Tisztelt Elnök Úr! Végezetül a jövőről, a terveiről kérdeznénk, mind a közigazgatási bíráskodás minőségének javítása,

mind az igazságszolgáltatás és a közigazgatás közötti kapcsolat vonatkozásában.

D.P.: Megkönnyebbüléssel fogadtam azt, hogy 2012. január 1-jétől a Kúria elnöke a bírósági szervezet egésze szempontjából már nem gyakorol igazgatási hatásköröket, csak a Kúria szervezetét kell igazgatnia. Az így felszabadult időt és energiát ugyanis az ítélkezés szakmai irányítására, továbbá a Kúria új hatásköreiből adódó feladatok ellátására tudom fordítani. A Kúria jellegét érintő változtatások közül az egyik legfontosabb a normakontroll hatáskör, amely leginkább a helyi közigazgatást fogja érinteni. 2012. január 1-jétől átkerült a Kúriához az a – korábban alkotmánybírósági – hatáskör, hogy sajátos normakontroll-eljárásban vizsgálja, hogy az Alaptörvényen kívül bármely más jogszabályba ütközik-e egy önkormányzati rendelet vagy sem. Ilyen eljárást kezdeményezhetnek a kormányhivatalok és azok a bírák, akik bármilyen perben arra kényszerülnek, hogy egy önkormányzati rendeletet alkalmazzanak jogszabályként, s azt észlelik, hogy ezzel az önkormányzati rendelettel törvényességi problémák merülnek fel. Ebben az esetben a bíró az eljárását felfüggesztheti és a Kúria normakontroll eljárását kezdeményezheti, amely reményeim szerint, ellentétben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával, jóval rövidebb időn belül fog reagálni a megkeresésre, s néhány hónapon belül érdemi döntést fog hozni a törvényességi kérdésekben. Ugyancsak új hatásköre a Kúriának az, hogy ha az önkormányzatok a jogszabály-alkotási kötelezettségüket elmulasztják, nem alkotják meg a megkívánt jogszabályt, akkor a mulasztás megállapítását a Kúriától lehet kérni. A hatáskörök ellátása érdekében normakontrolltanácsot állítottam fel a Kúrián. E két új hatáskör új kihívás elé állítja a közigazgatási bíraskodást, hiszen itt nem egyedi ügyben hozott hatósági határozatokat, hanem normatív aktusokat kell felülvizsgálni. A kúriai normakontrolltanács már megkezdte működését, első döntéseiben lényeges eljárási kérdésekre is választ adott.

Mind a közigazgatás, mind a bíraskodás jogalkalmazó tevékenységére befolyással lesz a valódi alkotmányjogi panasz, amely német mintára került Magyarországon bevezetésre, s megváltoztatja az alkotmánybíraskodás irányultságát is. A jövőben – úgy tűnik – tevékenységének jelentős részét fogja képezni az, hogy konkrét bírói döntéseket vizsgáljon abból a szempontból, hogy azok nem sértettek-e valamilyen alkotmányos elvet, és alkotmányellenességük esetén megsemmisítse azokat. Az eljárási szabályok nyilvánvalóvá teszik, hogy jogerős bírói ítélet megszületését követően lehet valódi alkotmányjogi panaszt benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Az még egyeztetés és szakmai vita tárgya, hogy vajon a Kúria felülvizsgálói eljárása ilyen szempontból a jogorvoslati rendszerben hol helyezkedik el, tehát hogy az Alkotmánybíróság megvárja-e azt, hogy ha a jogerős ítélet ellen felülvizsgálói kérelmet nyújtottak be a Kúriára, hogy azt a Kúria elbírálja, vagy erre tekintet nélkül folytatja le a valódi alkotmányjogi panasz eljárást. Személyes szakmai véleményem az, hogy ezt a kérdést „igen és nem”, „fekete és fehér” módon nem lehet eldönteni, hanem esetenként kell megvizsgálni, hogy melyik

forum előtt biztosított az alkotmányellenes helyzet gyorsabb és hatékonyabb orvoslása. Fontos, hogy a megsemmisítés konkrét jogi hatálya az igazságszolgáltatás rendszerében dől el: a Kúria dönt arról, hogy az Alkotmánybíróság határozatából következően az első- vagy a másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasítja-e, vagy a felülvizsgálói kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. Az új intézmény pozitív hozadéka lehet az alkotmányos szemlélet elterjedése a közigazgatási bíraskodásban, és ezáltal a hatósági eljárásokban is.

Az új hatáskörök mellett a Kúria számos olyan eszközt is kapott, amelyek az ítélkezés szakmai irányítását, a joggyakorlat egységesítését hivatottak szolgálni. Az ítélkezési gyakorlat egysége elválaszthatatlan annak folyamatos fejlesztésétől: valódi iránymutatást a Kúria akkor tud adni, ha idejekorán szembesül a napi ítélkezésben felmerülő jogértelmezési problémákkal. Ezt az információs igényt hivatott kielégíteni a joggyakorlat-elemző csoportok felállítására vonatkozó jogszabályi rendelkezés. 2012. január 1-jétől a Kúria elnöke jogosult – a Kúria kollégiumai véleményének figyelembevételével – meghatározni azokat a vizsgálati tárgyköröket, amelyekben elemzőcsoport felállítása szükséges, s egyúttal a Kúria bírái közül kijelölni az egyes csoportok vezetőit és tagjait. Fontos, hogy a csoport vezetője a csoport munkájába alsóbb fokú bíróságokon működő bírakat is bevonhat, hiszen a „változó valóság” által felvetett problémákkal ők találkoznak legelőször. Lehetőség van a vizsgált területen működő más szakemberek, így pl. ügyvédek, jogtudósok bevonására is. Így a vizsgálatok eredményéről készült összefoglalók egy sokszínű, sokféle megközelítéssel dolgozó, valódi szakmai műhely álláspontját tükrözik majd. A 2012. évben hét elemzőcsoport felállítását rendelttem el, a vizsgált területek között számos közigazgatási jogi témájú is van, így vizsgáljuk a közigazgatási perek eljárási kérdéseit, de az idegenrendészeti és a menekültügyi joggyakorlatot is. Az elkészült összefoglaló vélemények folyamatosan elérhetőek lesznek a Kúria honlapján annak érdekében, hogy támpontul szolgáljanak a bírák számára. A távlati cél az, hogy az elemző munka már azelőtt befejeződjön, hogy egy-egy bonyolult – s emiatt jellemzően sok évig elhúzódó – ügy a különböző szintű bírói döntések után végre eljut a Kúriához. A felmerült kérdések kellő időben történő, egyértelmű tisztázásával ügyek sokaságát lehetne rövidebb idő alatt lezárni, amivel sok pénzt takaríthat meg az ország, és ami legalább ugyanilyen fontos: közelebb kerülünk a perek ésszerű időn belüli befejezéséhez, amely a jogállamiságnak fontos eleme.

A közigazgatási bíraskodás 2013. január 1-jével újabb mérföldkőhöz érkezik. A közszolgálati jogviszonyt is elbíráló munkaügyi bírákkal együtt megvénként közigazgatási és munkaügyi bíróságok keretében folytatják működésüket. Ily módon önálló szervezetként létrejöhet olyan szakmai műhely, amely a közjogi jogvitákat professzionális módon kezeli. Az ilyen specializálódás a bírói szervezeten belül a közigazgatás régi kívánsága; reméljük, hogy beváltja a hozzá fűzött reményeket.

ÜMK: Tisztelt Elnök Úr! Köszönjük a beszélgetést.