

Jog

történeti szemle

2015
3. szám

KÜLÖNSZÁM

A Szent Szövetségi
Európától
a Transzatlanti
Európaiig

BUDAPEST · GYŐR · MISKOLC · PÉCS · SZEGED

A TARTALOMBÓL

A Magyar Tudományos Akadémián
rendezett konferencia előadásai:

Az állam és gazdaság 200 éve

Politikai teológia: állam,
szuverenitás, kivételes állapot

A magánjogi kodifikációk értékeiről
– történeti szemlében

A nemzetközi jog átalakulása

A jogállami intézményrendszer
klasszikus korszaka
és a kettős monarchia

A közigazgatási bírászkodás
történeti modelljei

A Bécsi Kongresszus Európájának
gazdasági-hatalmi viszonyai
a hálózatelmélet tükrében

Szuverenitáskérdések



1815 Bécs – 1989 Málta



TARTALOM

HARMATHY Attila, MÁTHÉ Gábor – A Szent Szövetségi Európától a Transzatlanti Európáig (1815–2015) – Suasio	1
KÁDÁR Béla – Az állam és gazdaság 200 éve	3
LÁNCZI András – Politikai teológia: állam, szuverenitás, kivételes állapot	9
VÉKÁS Lajos – A magánjogi kodifikációk értékeiről – történeti szemlében	18
BRUHÁCS János – A nemzetközi jog átalakulása	23
MÁTHÉ Gábor – A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia	34
STIPTA István – A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei	40
BAKACSI Gyula – A Bécsi Kongresszus Európájának gazdasági-hatalmi viszonyai a hálózatelmélet tükrében	48
MEZEY Barna – Szuverenitáskérdések	55

A címlapon:

I. Sándor orosz cár, I. Ferenc osztrák császár és magyar király, III. Frigyes Vilmos porosz király hármas arcképe. A három uralkodó a napóleoni háborúk lezárásáról, illetve az európai államrendszer és a politikai egyensúly helyreállításáról, valamint Németország belső viszonyainak rendezéséről tárgyaló bécsi kongresszus után, 1815. szeptember 26-án, Párizsban politikai és katonai szövetséget kötött (Szent Szövetség)

George Bush amerikai és Mihail Gorbacsov szovjet elnök máltai tárgyalása a hidegháború korszakának lezárásáról (1989)

Jog

történeti szemle

Nemzetközi szerkesztőbizottság:

Dr. Wilhelm Brauner (Bécs), Dr. Izsák Lajos (a szerkesztőbizottság elnöke), Dr. Peeter Järvelaid (Tallinn), Dr. Günter Jerouschek (Jéna), Dr. Srđan Šarkić (Újvidék), Dr. Kurt Seelmann (Bázel), Dr. Erik Štenpien (Kassa)

Szerkesztőség: Dr. Barna Attila, Dr. Béli Gábor, Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária, Dr. Máthé Gábor, Dr. Mezey Barna, Dr. Révész T. Mihály, Dr. Stipta István

Szerkesztő: Élesztős László (e-mail: elesztosl@ajk.elte.hu)

A szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3., II. em. 211. Tel./Fax.: 411-6518

ISSN 0237-7284



Kiadja az Eötvös Loránd Tudományegyetem Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszéke, a Károli Gáspár Református Egyetem Jogtörténeti-Jogelméleti Intézete, a Széchenyi István Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, a Miskolci Egyetem Jogtörténeti Tanszéke, a Pécsi Tudományegyetem Jogtörténeti Tanszéke, a Szegedi Tudományegyetem Magyar Jogtörténeti Tanszéke és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Állam- és Közigazgatástörténeti Tanszéke

Felelős kiadó: Dr. Mezey Barna

Kiadói munkák: Gondolat Kiadó

A közigazgatási bírászkodás történeti modelljei

A hazai közjogi és politológiai irodalomban általánosnak tekinthető a közigazgatási bírászkodás angol, francia és német történeti minták szerinti csoportosítása. Az angol megoldás szerint a közigazgatási jogvédelmet a rendes bíróságok látták el, a franciáknak nevezett modellben a közigazgatási rendszeren belül jött létre az egyéni jogokat biztosító felülvizsgáló fórum. A németeknek tulajdonított megoldáson a történeti irodalom a szervezeten kívüli közigazgatási bíróságokat érti. E rövid feldolgozásban e típusokat tekintem át, azt vizsgálva, hogy a modellképzés alapjául szolgáló absztrakció megfelel-e a történeti tényeknek. Feltevésem szerint a konstrukciók nemzethez, országhoz kötése nem képezi le a történeti valóságot, és nem tükrözi megfelelően a közigazgatási jogvédelmi fórumok lényegi sajátosságait sem. Ehhez az alaptézishez tartozik, hogy a magyar közjogi múlt nem követett egyetlen sablont, egyetlen külföldi megoldást sem: a hazai közigazgatási jogvédelem a polgári korban egyedi szervezeti formában szerveződött, és sajátos eljárásai keretek között működött.

Négy rövid előkérdés

1. Tárgykörünk módszertana szempontjából fontos körülmény, hogy a közigazgatási bírászkodás fogalma az elmúlt másfél évszázad európai történeti irodalmában lényegében konstansnak tekinthető. Kialakulásának kezdetétől – és ma is – a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói ellenőrzését értjük rajta. A kortárs hazai irodalom Robert Mohlhoz köti a tudományos kategóriateremtést (MJL 823. p., Máthé 10. p.). A legtöbb közjogi fogalommal szemben esetünkben tehát nem olyan, többféleképpen magyarázott és változó tartalmú kategóriáról van szó, amely a megnevezésénél a tudományos történeti összehasonlítást.

2. A célzott tipológiai vizsgálat szempontjából az is említésre méltó szempont, hogy a közigazgatási bírászkodás kialakítását minden korabeli államban csaknem azonos elvi követelmények és hasonló jellegű praktikus szükségletek indokolták. A 19. század második felének közjogi tapasztalatai nyomán egyértelművé vált Montesquieu tévedése, hiszen kiderült, hogy a hatalmi ágak elkülönítése és a miniszteri felelősség intézménye nem zárta ki a hatalomkoncentrációt, nem akadályozta meg az alkotmányos többség túlhatalmi törekvéseit. Az államjogi teóriákban és a politikai gyakorlatban nagyjából ebben az időben jelent meg a hatékonyabb szabadsággaranciák iránti igény. Egyre határozottabbá vált az a gondolat, hogy az államjogi bizto-

sítékok körébe be kell vonni az önkormányzati rendszert, és ki kell építeni a közigazgatási bírászkodást. Az előző a vertikális hatalommegosztást garantálta, az utóbbi a hatalmi ágak merev elkülönítésével szemben az egyéni jogok bíróság általi és állammal szembeni érvényesíthetőségének esélyét kínálta. A „szabadság intézménye mindkettő; az egyik nyújtja, a másik oltalmazza azt” – írta Kmetty Károly 1891-ben (Kmetty 1–2.; vö.: Todd 565–590. p.).

A közigazgatási bírászkodás kialakulásának voltak gyakorlati indokai is. A közigazgatási jogvédelem általánosává válása jelentős részben azon belátás eredménye, hogy a közigazgatási eljárás csak korlátozottan alkalmas az egyéni jogok tiszteletben tartására. Ez az eljárás – lényege szerint – az általános érdeket tartja szem előtt, így kézenfekvő az egyéni jogok háttérbe szorulásának veszélye. A közigazgatási szervrendszeren belül előterjesztett panasz sem bizonyult elégséges garanciának, hiszen a felsőbb közigazgatási hatóságok ugyanúgy az általános érdeket tartották mérvadónak, mint az alárendelt szerveik. Ráadásul magasabb szinten legtöbbször az a végrehajtói szerv bírálta el a panaszt, amely az alsóbb szintű fórumot az adott tartalmú határozat meghozatalára utasította vagy orientálta.

A bírói eljárás révén viszont az egyéni jogvédelem magasabb szinten biztosított, hiszen a végrehajtó hatalomtól független bíróságok megfelelő garanciát kínálnak. A bírói eljárás alkalmasabbnak tűnt az egyéni jogok védelmére azért is, mert az érdekkiegyenlítés az érintett felek személyes közreműködése, mindkét fél meghallgatása és az eljárás résztvevőinek cselekvő részvétele mellett zajlott. Ezzel magyarázható, hogy a közigazgatási hatóság határozatainak bírósági ellenőrzését a 19. század közepétől csaknem minden európai államban jogállami alapkritériumnak tekintették.

3. A modellek értelmezése során tekintettel kell lennünk a közigazgatási bírászkodás kialakulásának politikai-közjogi feltételeire is. A közjogi bírászkodás gondolata csak akkor vetődhetett fel, amikor a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezeti értelemben elkülönült. A modellképzés szempontjából fontos körülmény, hogy Angliában ez a szeparáció nem történt meg. Az igazgatás feletti bírósági kontroll másik általános kritériuma a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellegének megszűnése, az állami cselekvés szervezeti kereteinek törvényi szabályozása, a közigazgatás működésének legalább rendeleti szintű meghatározása volt. Végezetül szükség volt arra is, hogy alakuljon ki társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére, szoruljon háttérbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.

4. Végezetül hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bírászkodás fenti csoportosítása csupán a jogvédelem szervezeti jellegzetességét vette alapul. A szakirodalmi modellképzés abból indult ki, hogy a létrehozott jogvédelmi szervezet az állami apparátuson belül hol helyezkedett el. A közigazgatási bírászkodás tartalmát, minőségét és jellegét azonban legalább ilyen mértékben befolyásolja a jogbiztosító fórum hatásköre és a jogérvényesítés eljárási rendje. E szempontok az angol, francia és német rendszer szerinti felosztásban figyelmen kívül maradnak.

Szervezeti minták

1. Az „angol” szervezeti modell

Az első modellen a közigazgatási bíráskodással felruházott rendes bíróságok rendszerét értjük. A hazai jogi irodalom egybehangzó megállapítása szerint ilyen mintát adó kontroll működött Angliában. Szabó József 1946-ban írta: „A közigazgatási jog tárgyi védelme éppen Angliában jutott legtisztábban kifejezésre. Írott törvények nélkül, vagy ezek pusztá kereteit kitöltve, precedensekből, bírói gyakorlatból (judge made law), hosszú évszázadok alatt épült fel a jognak és igazságnak az a csodálatosan szilárd épülete, amely egyformán védve az egyéni szabadságot s a szociális igazságot, a szerzett jogok sokféleségét és az elveszithetetlen örök emberi egyenlőséget: biztos védelméül szolgál ma már az emberiség egyharmadának” (Szabó József, 34. p.). A magyar közigazgatási bíráskodás ismert teoretikusa a kibontakozni látszó demokratikus rendszer számára egyedül ezt a mintát tartotta követhetőnek.

A kontinentális és az angol rendszer közötti éles különbséget hangsúlyozta 1947-ben Csorba János, a közigazgatási bíróság utolsó elnöke is. Szerinte viszont az angol megoldás csak az angolszász államokban honosult meg. Angliában ugyanis nem kellett külső támadástól tartani, így nagyobb hadsereg fenntartására, az általános hadkötelezettség bevezetésére sem volt szükség. Az európai kontinensen viszont az állam első feladatává vált lakosainak védelme, ezért fejlett közigazgatási szervezet hoztak létre. A közigazgatási apparátus rendelkezett az állam bevételével, a karhatalommal, és olyan tekintélyre tett szert, amely elfogadtatta a közigazgatás felsőbbségének tudatát. Kezdetben maga a közigazgatás döntött az elene beadott panaszokban, később külön szakszabóságokat állítottak fel, amelyek vagy nem voltak függetlenek, vagy ha igen (mint a magyar), akkor hatáskörük korlátozott volt (*Jogászegyleti Szemle*, 1947. 17.).

Meg kell azonban jegyezni, hogy Angliában a közigazgatás és a bíráskodás szétválasztása nem történt meg, tehát a szigetországban a közigazgatási jogvédelem terén nem modellezhető, egyedi megoldás alakult ki. Azt is történeti tények cáfolják, hogy a bíróság általi jogvédelem kizárólag Angliára lett volna jellemző, hiszen Olaszországban és számos német tartományban is rendes bíróságok bírálták el a közigazgatási panaszok döntő többségét.

A rendes bíróságok közjogi jogszolgáltatásának hazai megítélése rendkívül ellentmondásos volt. Schvarz Gyula már 1871. március 21-én azt mondta, hogy „külföldön is belátták már, hogy a magán és büntető jogot alkalmazó törvényszékeknek nem lehet hivatásuk, hogy közigazgatási kérdésekben is döntsenek; különösen azért, mert a törvényszékeknek amúgy is túlhalmozott teendőkörük van” (Képviselőházi Napló 1869. XV. 121. p.).

Tisza Kálmán viszont ellenzéki időszakában javasolta a rendes bíróságok hatáskörének megállapítását közigazgatási jogviták esetére is. Az 1869:4. tc. országgyűlési vitájában ilyen tartalmú indítványt terjesztett elő, és csupán néhány szavazaton bukott el javaslata. A heves vitában

szóba sem került, hogy nekünk egyfajta modellt kellene követnünk, az opponáló Tisza mindössze a kormányhatalmat kívánta szorosabb ellenőrzés alá vonni. A tervét ellenzők sem az „angol” megoldás ellen tiltakoztak, hanem gyakorlati szempontokkal, főleg a bíróságok kapacitáshiányával indokolták ellenszavazatukat. Gondoljunk arra, hogy az 1882–1883-ban a rendkívüli nemzetközi érdeklődést kiváltó tisztaeszlári perben a nyíregyházi törvényszék nem tudott megfelelő képzettséggel rendelkező vizsgálóbíró megbízni, és az évszázad büntetőperében első fokon eljáró háromtagú ítélőtanács két tagja korábban polgári ügyeket tárgyalt. Amikor tehát bírósági szervezetünk az elemi igazságszolgáltatási kötelességét sem tudta teljesíteni, nagy kockázatot jelentett volna hatalmas mennyiségű közigazgatási jogvita bíró hatáskörbe adása. A kormánypárti érvelésben már ekkor felmerült a nemzetiségi kérdés is. A hatalmon lévők attól tartottak, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségek az állammal szemben (legális) harci eszközként használják a bíróság elé vihető, a végrehajtást korlátozó közigazgatási panaszt (Stipta 2010, 25. p.).

Csengery Antal a községekről szóló törvényjavaslat képviselőházi vitájában 1871. március 23-án utalt arra: a rendes bíróságok igénybevételenek előfeltétele, hogy a közigazgatás egyes ágainak törvényi szabályozása nálunk is megtörténjen. A korabeli közjogi teóriákat és a hazai közigazgatás valóságát kiválóan ismerő Csengery tehát maga is helyesnek tartotta a hatékony jogvédelmet, de ennek feltételeként a jogi szabályozottságot, a szokászerű végrehajtási gyakorlat megszüntetését tartotta.

Közjogtörténetünk különös fordulataként az Alkotmánybíróság 34/1990 (XII. 22.) AB számú határozatában 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette a korábbi korlátozó szabályokat, és megállapította, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás hiánya mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg. A mulasztás pótlására vonatkozó átmeneti szabályokat az 1995. évi XXVI. törvény foglalja magában. A döntés révén (ezúttal sem angol mintára, hanem más szervek híján) a közigazgatási jogvitáink rendes bíróság elé kerültek. Hatályos jogunk is ilyen irányt jelölt ki. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria. (2) A bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről” (Küpper, 4–10. p.).

Nincs tehát indokoltsága annak, hogy a rendes bíróságok általi közigazgatási jogvédelmet kizárólag angol megoldásnak vagy innen átvett konstrukciónak tekintsük. Azon államokban, ahol a jogvédelmi igény határozott volt, és ahol a rendes bírói szervek képesek voltak a nagy mennyiségű közigazgatási jogviták elbírálására, ezt a megoldást választották a kontinentális Európa más államaiban is. Hazánkban is ismert volt ez a konstrukció, és a dualizmus kori gyakorlatba vételét sem elvi szempontok, hanem a bírósági rendszer korabeli fejletlensége és a nemzetiségi-politikai szempontok akadályozták.

2. A „francia” modell

Második megoldásként a közigazgatási szervezetrendszer körében alakítottak ki olyan hatóságokat, testületeket, amelyek közigazgatási jogvédelmet láttak el. A szakirodalomban csaknem általánosan franciának nevezett megoldás szerint a hatóságok elleni panaszokban (a mintaadó államban) az államtanács közigazgatási bírósági osztálya járt el, kivételesen (taxatív felsorolt ügyekben) a megyei tanács testületének volt ügydöntő hatásköre. Ez a típus sem homogén tehát, bírói és közigazgatási jogvédelmi elemek magában a minta-konstrukcióban is vegyesen fordulnak elő (Trócsányi, 12. p.).

A közigazgatási szervezeten belüli jogszolgáltatás sem kizárólag Franciaországhoz köthető. A szintén fejlett közigazgatási kultúrával rendelkező Poroszország háromfokozatú közigazgatási bíraskodásának két szintjén is közigazgatási szervek hoztak döntéseket. Első fokon a járási, illetve városokban a városi választmány (Kreis-Ausschuss, Stadt-Ausschuss) járt el, ahonnan fellebbezni lehetett a kerületi választmányhoz (Bezirks-Ausschuss). E két jogvédelmi fórum a közigazgatási hatóságok keretében működött. Harmadfokú hatóságként a berlini felső közigazgatási bíróság (Oberverwaltungsgericht) döntött, amely jogi karakterét tekintve bírósági jellegű, de – és ez szintén lényeges a „modell” megítélése szempontjából – korlátozott hatáskörű testület volt.

A hazai tudományos és közjogi közvélemény csaknem egyértelműen elutasította ezt a megoldást. 1869-ben a törvényhozók leszavazták Deák Ferenc állambírósági javaslatát is, amely a későbbi francia megoldásra emlékeztető Államtanács bevezetésére tett kísérletet. Ez az előterjesz-

tés sem a mintakövetés szándékával történt. Nem is történhetett, hiszen az eredeti magyar elképzelés 1848-ban fogalmazódott meg, amikor még a franciaországi rendszer nem alakult ki.

A közigazgatáson belüli jogvédelemmel szemben hangoztatott minden korábbi elvi fenntartása ellenére a kormányra került Tisza Kálmán ezzel a megoldással is kísérletezett. A közigazgatási bizottságokról szóló 1876:5. törvény a közigazgatásra bízta a közigazgatási panaszok elbírálását. Az önkormányzati és állami eljárással szembeni egyéni felszólalásokat a közigazgatási tisztviselők vagy testületek elé utalták, így azok döntöttek a felülvizsgálatról, akik az alaphatározatokat hozták, vagy akiknek a sérelmezett döntés helybenhagyása érdekében állt. Megvalósult, és 1883-ig működött tehát Magyarországon is a „francia” megoldás, igaz, az egyéni jogokat biztosító, és Franciaországban példászerűen érvényesülő eljárásjogi garanciák nélkül. Tárgyunk szempontjából fontos, hogy a korabeli magyar törvényhozók ezúttal sem idegen mintát adaptáltak, hanem a magyar viszonyokra megfelelőnek tartott egyedi megoldást választottak.

3. A „német” modell, a külön közigazgatási bíróság

A harmadik megoldás a különálló közigazgatási bíróság, amely a közigazgatási hatóságok határozatával szembeni jogorvoslat (az ún. közigazgatási kereset) eldöntésére volt hivatva. Ilyen bíróság működött Ausztriában, ahol egy különálló közigazgatási bírói fórumot (Verwaltungsgerichtshof) hoztak létre. Szabó József álláspontja (és a



A Berlin-Brandenburgi felső közigazgatási bíróság (Oberverwaltungsgericht) épülete
(Berlin Charlottenburg, 1905–1907-ben épült, mint a Königlich-Preußisches Oberverwaltungsgericht)

ma is uralkodó nézet) szerint a dualista Magyarország közjogi bíróságának alapelveit a diktatúrában született rendszer porosz változatából merítette, enyhe bécsi módosításokkal.

Ami a német szabályozás feltételezett magyarországi hatását illeti, – az összehasonlítás módszertani alapkövetelményként – minde-
nekelőtt a szinkronitás szempontját kell figyelembe vennünk. Az összevetés csak akkor lehet tudományosan korrekt, ha a magyar jogi szabályozással egyidejű, vagy ennél korábbi német (birodalmi vagy tartományi) szervezeti-jogi megoldásokat veszünk alapul. E szempontból követve a német közigazgatási bíráskodás meghatározó tagállamainak történetét, kiderül, hogy az 1890-es évek végén csaknem valamennyi tartomány radikálisan átalakította jogvédelmi rendszerét, és ekkor hozta létre a 20.

századra is érvényes szervezeti, hatásköri és eljárási rendjét. Mivel a magyar szabályozás 1896-ban lezárult, így nem kereshetjük olyan külföldi modellek magyarországi intézmény-keletkeztető hatását, amelyek a magyar közigazgatási bíróság létrehozatala után születtek. Bármilyen különös, a hazai szerzők többsége ezt tette.

A másik fontos szempont a német közjogi bíráskodás – a hazaitól alapjaiban eltérő – birodalmi jellege. A tagállamok ugyan maguk alakították ki közigazgatási jogvédelmüket, azonban a századfordulóhoz közeledve egyre jobban hasonultak a – lassan épülő, fontosabb

ügyekre fokozatosan kiterjedő – birodalmi bíráskodáshoz. A német kettős szerkezetű közigazgatási jogvédelem nem is kínálhatott a magyar viszonyokra változtatás nélkül érvényesíthető szervezeti sémákat. A „német megoldásra” utaló általánosító álláspontok további hiányossága, hogy ezek nem követik az időközi törvényi változásokat. Baden pl. kezdetben a rendes bíróságok elé utalta a közigazgatási jogvitákat, 1863-ban létrehozott jogvédelmi rendszerét 1870-ben, 1882-ben és 1884-ben jelentősen átalakította, foko-

zatosan kiterjesztve a közigazgatási bíróságok hatáskörét. Így tehát – ellentétben a vonatkozó irodalom egy részével – nem hivatkozhatunk egy statikus badeni modellre sem.

Ha a tételes német szabályozást tekintjük, a magyar rendezéshez mintaként számításba vehető tagállami megoldások sem általánosíthatóak. A szerzők egy része arra hivatkozik, hogy a németek – az angolszász rendszerrel szemben – nem vették igénybe a rendes bíróságokat. Ezzel szemben tény, hogy Württemberg, Hessen, Hamburg és Bréma kezdettől 1921-ig ezt a megoldást választotta. A közigazgatási szakbíróságok közül az 1863-ban felállított badeni volt az első, azonban ez sem lehetett minta, hiszen – ellentétben mindkét, költségkímélő magyar megoldással – kétfokozatú volt. A hatásköre ennek is taxatív, azonban lényegesen szélesebb ügykört fogott át, mint a magyar. A másodfokú bíróság a bírói függetlenség garanciájával rendelkezett, ítéltetett mind

tény-, mind jogkérdésben. Döntései a közigazgatási határozat érdemére és formájára egyaránt kiterjedtek. Hasonlítot az angol megoldáshoz az első szintű bírói testület képzésének módja, hiszen tagjait a járás lakosai közül választották (Patyi, 16. p.; Stipta 2006. 347–364. p.).

Poroszország 1872-ben létrehozott közigazgatási bírósága szintén szakbíróság volt, amely viszont – egyedülálló módon – három szinten épült ki. További sajátossága, hogy a jogvédelmet első fokon közigazgatási szervek szolgáltatták. A porosz hivatalnoki kar kép-

zettsége lényegesen magasabb volt, mint nálunk, így ez a jogtechnikai módszer Poroszországban hatékonyan működött. A bíróságok hatáskörét tételes felsorolással állapították meg, azonban a legfontosabbnak ítélt adó és pénzügyekben (pl. kettős adóztatás) rendes polgári bíróság döntött. Ez a megoldás a korabeli Magyarországon az adókikerülés legális eszköze lehetett volna.

A porosz közigazgatási jogvédelem is fokozatosan épült ki. 1872-ben jelent meg a kerületi rendtartás, majd 1875-



A bécsi Verwaltungsgerichtshof 1876. évi alapításának 100. évfordulója alkalmából kiadott osztrák bélyeg



A budapesti Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság pecsétnyomója

ben került sor a központi bíróság felállítására. A bíróság szervezetét az 1880-ban és 1888-ban kiadott törvények alapvetően módosították. Hatásköréről 1883-ban önálló törvény született, amely a mi pénzügyi közigazgatási bíróságunkhoz hasonlóan szabályozta az eljáró központi bíróság összetételét. Ez azonban nem lehetett hatással a magyar szabályozásra, hiszen annak tervezete már két évvel korábban elkészült. Bajorország szintén példát szolgáltatott volna, hiszen bírósága viszonylag korán, 1878-ban alakult ki. Azonban nálunk ez is bonyolultnak, költségesnek és – az egyéni jogvédelem szempontjából – túl hatékonynak tűnt, hiszen háromfokozatú, az ország közigazgatási szintjei szerint szerveződő bíróság volt, amelyben a két alsóbb szervezet – francia mintára – a közigazgatási rendszeren belül helyezkedett el.

Az áttekintésből kitűnik, hogy az úgynevezett német jogvédelmi irány rendkívül sokszínű, a rendes bírósági és a különbírósági szervezeti elemeket egyaránt integráló és állandóan változó megoldásokból állt (Szabó István, 574. p.). A magyar politikai elit nem választotta és nem is választotta követendő példának. A teljes hatáskörű, több fokozatú közigazgatási bíráskodás eszméje ugyanis már Tisza Kálmán időszakában hosszú időre háttérbe szorult (Stipta 2010, 23–33. p.).

A közigazgatási jogvédelem hatásköri és eljárási megoldásai

Hatásköri szabályok

A korabeli hatáskör-megállapítás egyik változata szerint minden közigazgatási szerv valamennyi határozata ellen közigazgatási keresettel lehetett élni. A másik felfogás (és alkalmazott gyakorlat) a közigazgatási jogvédelemnek csak akkor adott teret, ha a közigazgatási út (az ún. közigazgatási panasz eljárás) minden fórumon lezárult. Az előbbi megoldás előnye, hogy minden jogsérelem lényegében azonnal orvosolható, az utóbbié, hogy költségesebb és a hosszabb bírói utat csak akkor lehetett igénybe venni, ha a jogsérelem közigazgatási úton nem volt orvosolható.

Az alapelv, hogy minden olyan jogsértés, amelyet valamely közigazgatási hatóság elkövet, bírói úton orvosolható legyen, teljes tisztaságában sehol sem érvényesült. Ennek egyik oka, hogy – a korszak álláspontja szerint – a parlamenti kormányrendszerben a kormány a végrehajtás terén egyedül az országgyűlésnek felelős, és ezzel a kormány intézkedéseinek jelentős része kiesik a közigazgatási bíráskodás ellenőrzése alól (MJL 824. p.). Ezenkívül a közigazgatás néhány ügykörét a korabeli felfogás nem tartotta bírói ellenőrzésre alkalmasnak, mert ez a közigazgatási eljárás eredménytelenségéhez vezetett volna. Végül a szakirodalom a közigazgatási jogvédelem szinte természetes korlátjának tekintette, hogy a közigazgatás hatalmi kérdés, ezért a politikai tényezők részéről állandó törekvés nyilvánul meg a közigazgatási bírósági fórumok hatáskörének szűkítésére. Ezzel magyarázható, hogy különböző országokban és országonként egyes időszakokban a hatáskör-korlátozás számos változata alakult ki. A korlátozás

szabályozástechnikai szempontból kettős: voltak hatóságok, amelyek döntéseit nem lehetett közigazgatási bíróság elé vinni, másrészt meghatároztak olyan ügytípusokat, amelyeket kivontak a közigazgatási jogvédelem alól. A hatáskör terjedelme országonként meghatározott volt, és függetlenül alakult a választott szervezeti megoldástól.

A közigazgatási jogvédelem fórumainak hatásköre különbözött a döntés jellege szerint is. Voltak olyan fórumok, amelyek a közigazgatási ügyekben érdemben döntöttek, és voltak, amelyek a közigazgatási hatóság jogsértő határozatait megsemmisítették. Az előbbi rendszer előnye volt, hogy a sérelmes határozatot jogos döntéssel helyettesítette, az ügyet érdemben és gyorsan lezárta. A második rendszer mellett érvelők azt hangsúlyozták, hogy a jogok biztosítása szempontjából a gyakorlatban elegendő a jogsértő határozat megsemmisítése. E rendszerben ugyanis a közigazgatási hatóság az ismételt eljárásánál a bíróság által körülírt jogos álláspontot kénytelen követni. Fontos érv volt továbbá, hogy az érdemi döntés a cselekvő közigazgatáshoz tartozó funkció, amelynek ellátására a közigazgatási hatóságok alkalmasabbak. A reformatórius és a kasszációs rendszer alkalmazása szintén független volt a közigazgatási bíróságok szervezeti változataitól.

Eljárásjogi rendszerek

A közigazgatási bíráskodás eljárási rendszerét tekintve a nemzetközi gyakorlatban két változat alakult ki: a szóbeli rendszer és a fakultatív szóbeli jogérvényesítési rend. Ezek a rendszerek egyedi megoldások voltak, jelentős részben ezek is függetlenedtek a szervezeti megoldásoktól. Az angol békebíró közigazgatási ítélkező tevékenységének eljárási rendje a klasszikus bírói mintát követte, ezért az elsőfokú közjogi döntéshozatalban is a civilbírók eljárási normái érvényesültek. A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása (trial) is a korabeli angol polgári eljárásjog szerint zajlott. A bíróságok ebben az üzetszakban széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkeztek, a percesekekmenyek tartalmát és sorrendjét az ítélőtestület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus is a klasszikus bírói határozathozatalt képezte le, az ítélkezésben részt vevők azonos szavazati joggal rendelkeztek. A bizonyítási eszközök és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy új bizonyítást rendelt el. A közigazgatási jogvitákat tehát Angliában kontradiktórius keretben, szóbeli eljárásban döntötték el.

A korabeli francia közigazgatási jogvédelmi eljárás fakultatív szóbeli jellegű volt. A törvényekben megfogalmazott eljárási cél a tényállás felderítése mellett a hatékony és olcsó igazságszolgáltatás volt. Az eljárás tárgyalási szakasza ennek ellenére mindig nyilvános volt. Az osztrák törvényhozás 1875-ben ugyanilyen eljárási rendszer mellett döntött. A bíróság előtti itteni közigazgatási bírósági eljárás is alapvetően a polgári bíróságok processzuális rendjét követte. A per előkészítő részében gondoskodtak a dokumentumok beszerzéséről, a szükséges szóbeli meghallgatásokról. Az ügyek tárgyalása nyilvános és szóbeli volt.

Poroszország törvényhozása 1879-től a teljes szóbeli rendszer mellett foglalt állást. A porosz közigazgatási peres eljárás megkülönböztette a közigazgatási döntés elleni fellebbezési kérelmet (Beschwerde) és a bírói felülvizsgálatot elindító panaszt (Klage). A közigazgatási bírósághoz benyújtott kérelmet írásban kellett beadni. A jogilag alaptalan keresetet indokolt végzéssel rövid úton el lehetett utasítani. A bíróság a jogilag megalapozott kérelem nyomán indokolt végzésben szólíthatta fel a panaszos ellenfelét a teljesítésre. Mindkét döntést – szóbeli tárgyalást kérve – meg lehetett támadni.

A magyar megoldás mindkét eljárási rendtől különbözött. A pénzügyi közigazgatási bíróságunk a vitás közigazgatási ügyeket írásbeli perben döntötte el. A korabeli magyar törvényhozás az eljárásjog terén sem törekedett átfogó szabályozásra, így a közigazgatási bíróságról szóló törvény sem tartalmazott egybefüggő és részletező eljárási szabályokat. A bíróság működési szabályzatában viszont érvényesíteni lehetett az ügy-előkészítés, a tárgyalásvezetés és a bírói döntéshozatali eljárás előremutató gyakorlati tapasztalatait. A törvény feltűnő hiányossága volt, hogy nem rendelkezett a perújrafelvétel lehetőségéről. Később számos, erre irányuló kérelem érkezett a testülethez, amely több döntésében is úgy foglalt állást, hogy a pénzügyi közigazgatási bírósági eljárásban nincs helye újrafelvételnek.

Összegzés

A kiegyezés utáni magyar kormányok még nem gondolhattak a közigazgatási jogvédelem kiépítésére (Schweitzer, 23. p.). Az Andrássy-kabinet alatt az államháztartás konszolidációja volt a legsürgősebb feladat, csak ezután lehetett tető alá hozni a központi kormányzati szervek és a municípiumok közötti „kis kiegyezést”. A belső ügyei vitelében önállóvá vált ország hamar védekezni kényszerült a gyakran ellenséges hajlamú nemzetiségi csoportokkal szemben, az államnak garanciákat kellett kiépítenie a dualizmust támadó ellenzék

semlegesítésére. A korabeli kormányok úgy vélték, hogy erre csupán egy gyors, központból irányítható közigazgatás képes. Gátolta a közigazgatási jogszolgáltatás bevezetését a végrehajtás törvényi szabályozásának hiánya is. Az állami szervek és az állami feladatokat ellátó önkormányzatok döntő mértékben egykori státútumaik, a tovább élő szokások és a neoabszolútizmus kori normák alapján működtek. Nem volt rendszerbe és törvénybe foglalva a közigazgatási anyagi jog, így annak – badeni, porosz vagy württembergi módra történő – bírósági védelmére sem kerülhetett sor.

Igaza van Szabó Józsefnek: a hatékony jogvédelem hiányért a történelmi felelősség a korabeli politikai elitet terheli. Álláspontom szerint viszont nem azért, mert a német modellt választotta, hanem azért, mert nem merte követni a hatékony közigazgatási jogvédelem egyetlen változatát sem. A magyar politika féltette a központi hatalmat a hatékonyan működő közigazgatási bíróságtól, és arra törekedett, hogy a közigazgatási jogvédelem a legszűkebb körre terjedjen ki. Közigazgatási bíraskodásunk 1883-ban és 1896-ban nem a német államoktól kölcsönzött, hanem a közjogi életünkre jellemző kompromisszumos-halogatott magyar minta szerint alakult.

A fentiek szerint tehát a közigazgatási bíraskodás angol, francia és német tipizálása nem tükrözi megfelelően a történetileg kialakult jogvédelmi rendszerek tartalmát. Látható, hogy ez a felosztás még az alapul vett szervezeti formákat sem adja vissza történetileg korrekt módon. Ezen túl figyelembe kell venni, hogy a közigazgatási bíraskodás az adott szervezeti keretek között lényegesen különbözött a hatáskör terjedelme és az alkalmazott eljárási megoldások szerint. Nem helyes tehát a nemzetekhez kötött klasszifikáció. Azért, mert ez csupán a jogvédelem szervezeti megjelenését követi, és figyelmen kívül hagyja a közjogilag lényegesebb hatásköri, továbbá a jogérvényesítés szempontjából fontosabb eljárási megoldásokat. A 19. századi Európa egyik államában sem alakult ki olyan megoldás, amely modellszerűen más országban érvényesült volna.

Szakirodalom

- Kmety = Kmety Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet (Budapest, 1891).
- Küpper = Herbert Küpper: *Magyarország átalakuló közigazgatása* (MTA Law Working Papers, 2014/59.).
- Máthé = Máthé, Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung* (Gondolat Verlag, Budapest, 2004).
- MJL = *Magyar Jogi Lexikon*. Szerk.: Márkus Dezső. IV. köt. (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1903).
- Patyi = Patyi András: *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról* (Logod Bt. Budapest, 2002).
- Schweitzer = Schweitzer Gábor: *Közigazgatás-igazságszolgáltatás-jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon* (Állam- és Jogtudomány, XXXVIII. évf. 1–2. sz. 1996–1997).
- Stipta 2006 = Stipta István: *A német közigazgatási bíraskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. In:

Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára. Szerk.: Szabadfalvi József (Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006).

Stipta 2010 = Stipta István: *Tisza Kálmán és a közigazgatási bíraskodás* (Jogtörténelmi Szemle, 2010. 3. sz.).

Szabó István = Szabó István: *Ausztria államszervezete 1918–1955*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Sorozatszerkesztő: Varga Csaba. Jogtudományi Monográfiák 2. Szerk.: Schanda Balázs (PPKE JÁK, Budapest, 2010).

Szabó József = Szabó József: *Demokrácia és közjogi bíraskodás* (Budapest, 1946).

Todd = Todd, Alpheus: *A parlamenti kormányforma Angliában, s annak eredete, kifejlődése és gyakorlati alkalmazása*. Ford.: Dapsy László. III. köt. (Budapest, 1877).

Trócsányi = Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíraskodást?* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992).

