

Papp Olga

PhD hallgató

Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

ÁRVA ZSUZSANNA: A KÖZIGAZGATÁS QUASI BÍRÁSKODÁSI TEVÉKENYSÉGE

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 3-4. szám (2019. december 31.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/4

Idén 150 éves a közigazgatás és bírászkodás elválasztását kimondó 1869. évi IV. törvény, amely deklarálta a bírák függetlenségét is. Nem kevésbé jelentős azonban a két hatalmi ág elválasztásáról rendelkező szakasz sem, különösen annak fényében, hogy a teljes szétválasztás immár másfél évszázada nem valósítható meg teljes mértékben. Árva Zsuzsanna 2014-ben megjelent kötetéhez Papp Olga készített recenziót. A kötetben megfogalmazott elméleti kérdések ma is aktuálisak és új aspektusból értelmezik a közigazgatás és a bíróságok viszonyát és érintkezési pontjait.

A Debreceni Egyetemi Kiadó gondozásában 2014-ben jelent meg Árva Zsuzsanna *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége* című könyve. Mielőtt a tartalmi kérdésekre, azaz magára a könyv alapjául szolgáló kutatásra térnék rá, néhány rövid, de lényeges információt vizsgálok meg.

Mindenekelőtt szólni kell a könyv szerzőjéről: Árva Zsuzsanna a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense. A közigazgatási büntetőbírászkodás iránti érdeklődése végigkísérte egész eddigi tudományos kutatói pályáját, számos publikációja jelent meg a témában az elmúlt évtizedben magyar, német és angol nyelven egyaránt. Habilitációjához is ezt a témát választotta.

A könyv műfaját illetően monográfiának tekinthető. Kilenc fejezete kapcsolódik egymáshoz, azonban ezek akár önálló tanulmányokként is megállják a helyüket. A szerző folyamatos kutatómunkáját bizonyítja, hogy az első nyolc fejezetben reflektál saját korábban megjelent cikkeire is, ezért a könyv egyrészt összefoglalja az eddigi legfontosabb megállapításokat, másrészt ki is egészíti azokat a szerző hatályos rendszerre vonatkozó szakmai meglátásaival.

A kézirat lezárásának dátuma 2014. április 30. A manapság tapasztalható gyors jogalkotási és jogalkalmazási fejlemények sodrában nem könnyű meghatározni egy olyan időállapotot, mely nem csak egy „pillanatnyi” állást rögzít, hanem tartós eredményeket is. A téma szempontjából elmondható, hogy a vonatkozó új jogi szabályozásra 2010 és 2013 között sor került, illetve egy fontos alkotmánybírósági határozat is született 2012-ben. Kérdőjelek azonban még vannak, hiszen az új rendelkezések számos szabályozási és jogértelmezési problémát vetnek fel. Így a munka természetesen levonja a következtetéseket a kézirat lezárásának időpontjában fennálló helyzet alapján, de nyitva is hagy kérdéseket, melyek a további kutatás terepét jelentik. Mindezek fényében kijelenthető, hogy a témával való foglalkozás aktualitása nem vitás és ez a jövőben sem lesz másképp.

Fontos megemlíteni, hogy a könyv alapjául szolgáló kutatás a Nemzeti Kiválóság Program keretében zajlott.

Ezt követően lássuk a kutatás kiindulópontjait, résztémáit és legfontosabb konklúzióit!

A könyv bevezető fejezetében a szerző tisztázza a kutatás céljait, hasznosíthatóságát és módszerét. Mint ismeretes, az Alaptörvény elfogadását követően elkezdődött a közigazgatási szervezetrendszer átalakítása, különös tekintettel a területi államigazgatásra és a helyi önkormányzati alrendszerre. Az előbbi kapcsán a szerző megjegyzi, hogy „a területi államigazgatás további integrációja várható”, ami be is következett, gondoljunk a 2015. április 1-jétől hatályos, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat érintő szervezeti változásokra. A fentiekkel párhuzamosan kicserélődtek a közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységének

jogszabályi alapjai a két legfontosabb területen, nevezetesen a szabálysértések és a birtokvédelem tekintetében. Az előbbi esetében a 2012. évi II. törvényt, az utóbbi esetében pedig az új Polgári Törvénykönyvet kell kiemelni.

Az új önkormányzati törvény, a 2011-ben elfogadott Mötv. is hozott változást – mely egyben példát is szolgáltat az előbbi megállapításra, miszerint nem kevés nyitott kérdés vár válaszra. Az Mötv. felhatalmazta a helyi képviselő-testületet arra, hogy rendeletben határozzon meg tiltott, közösségellenes magatartásokat. Az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság 38/2012. AB határozatában (az ún. hajléktalanság döntésben, melyet a könyv is részletesen tárgyal) megsemmisítette ezt a rendelkezést. A testület kimondta, hogy a „községellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára. Ezáltal sérül a jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az önkormányzatok többsége 2012 végéig hatályon kívül helyezte a közösségellenes magatartásokról szóló rendeletét, mivel azonban – az eredeti koncepciónak megfelelően – 2013. január 1-jén hatályba lépett az Mötv. 8. §-a, mely a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek rendeleti szabályozására adott felhatalmazást, ez lett az önkormányzatok számára az új hivatkozási alap. Az alapvető jogok biztosa 2013 januárjában kifejtette, hogy az Mötv. szabályai „(továbbra) sem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: a törvény (...) a helyi rendszabályok kialakítását (...) lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízta.” A biztos ezért 2013 augusztusában újabb indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz – döntés azonban majd csak a jövőben várható. Ide kapcsolható a szerző egyik fontos megállapítása: álláspontja szerint a helyi önkormányzatok az Alaptörvény és a történeti alkotmány alapján őket megillető eredeti jogalkotó hatáskörrel élve is hozhatnak a közigazgatási büntetőjog körébe tartozó rendeleteket. A könyv utolsó fejezete fejt ki a részleteket, felvázolva egy esetleges alkotmánybírói vizsgálat lehetséges szempontjait is.

De térjünk vissza a kutatás kiindulópontjaihoz! A kutatás célja megvizsgálni azt, hogy mennyiben hatnak ki a szervezeti változások a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységére. A hipotézis szerint a szervezeti és intézményi változások a valódi közigazgatási büntetőjog kialakulásához vezethetnek, mely alatt a helyi önkormányzatok által alkotható rendszabályokat kell érteni. A kutatás a jogalkalmazók, vagyis elsősorban az önkormányzatok és a területi kormányhivatalok munkája során is hasznosítható, hiszen hozzájárul a jogbizonytalanságok egységes megoldásához. A szerző egyrészt élt az elméleti vizsgálódás módszereivel, hiszen közigazgatási és alkotmányjogi szempontból is elemezte a vonatkozó jogszabályokat, szakirodalmat, illetve alkotmánybírói és ombudsmani gyakorlatot, másrészt empirikusan is kutatott, konzultációt folytatva két kormányhivatallal, továbbá összegyűjtve a tárgykörben hozott önkormányzati rendeleteket.

Az I. fejezet a quasi bíraskodás jogdogmatikai kérdéseivel foglalkozik, ezen belül többek között kitér a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége fogalmának meghatározására és előnyeire. Vajon hozott-e változást az új Alaptörvény? A szerző szerint annyiban mindenképpen, hogy megteremtette a quasi bíraskodás alkotmányos alapját. A II. fejezetben a történeti előzményekbe nyelhetünk betekintést, majd a közigazgatási büntetőbíraskodás alapfogalmaival ismerkedhetünk meg rövid európai kitekintéssel. Az ezt követő fejezet a szabálysértési és/vagy objektív felelősség vitát járja körbe a nemzetközi tendenciákra is reflektálva. Az V. fejezet a közigazgatási szankcionálás alkotmányjogi vonatkozásaira fókuszál, különös tekintettel a jogállamiság elvére és a tisztességes eljáráshoz való jogra. A VI. fejezet a szabálysértési jog jelenlegi helyzetével foglalkozik. Ebből kiemelendő az új törvény jogterületi jellegéről szóló elemzés, mely szerint a közigazgatási jogtól való eltávolodás és a büntetőjoghoz történő közelítés figyelhető meg, ugyanakkor a szabálysértési jog önállósága, illetőleg kettőssége az új jogszabályban is megmarad. A következő két fejezet szorosan összefügg, hiszen ezek a helyi önkormányzati igazgatás átalakulását, valamint a törvényességi ellenőrzés és felügyelet témakörét tekintik át. A már említett utolsó fejezet végén megtaláljuk a szerző végkövetkeztetéseit az önkormányzati szankcionáló szabályokra vonatkozóan. Úgy foglal állást, hogy a jelenlegi helyzetet jogalkotás útján lenne célszerű rendezni, azonban nem egy részletesebben megfogalmazott Mötv.-beli felhatalmazással, hanem a Ket.-ben szereplő szabályok bővítésével, például a tisztességes eljáráshoz való jog hatékonyabb érvényesítése érdekében.

A könyv külön érdeme, hogy az értékes kutatómunkát áttekinthető formában, logikus felépítésben, szabatos szakmai nyelvezettel, számos szakirodalmi álláspontra hivatkozva tárja az olvasó elé. Áttanulmányozása hasznosnak bizonyulhat oktatók, kutatók, gyakorló szakemberek és érdeklődő hallgatók számára egyaránt.

A közelmúltban lezajlott és még jelenleg is formálódó változások élénk szakmai érdeklődésre, illetve vitára adnak okot, mely diskurzusban a bemutatott könyv inspirálóan hathat mindazokra, akiknek témája vagy munkája kapcsolatba hozható *a közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységével.*