

BERÉNYI SÁNDOR

# A bíraskodó államigazgatás

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Az államigazgatási szervek közhatalmi tevékenységének két formája van: a jogalkotás és a jogalkalmazás. Az államigazgatási jogalkalmazás az államigazgatási szervek állami közhatalommal végzett olyan tevékenysége, amikor a hatáskörükbe és illetékességükbe kerülő egyedi ügyekben jogszabály alapján döntenek; jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg; eldöntik a jogalanyok közötti jogvitákat; érvényesítik a jogalanyok jogait és kötelezettségeit; jogszabálysértés esetén az elkövetőkkel szemben szankciókat állapítanak meg. Mindezen jogalkalmazó aktusoknak állami kényszerrel szerezhetnek érvényt.

*Az államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységének* a fentiekben adott fogalma *lényegileg megegyezik a bíróságok által végzett jogalkalmazó tevékenységgel ismérveivel*. A szocialista államrendszerben is lényegileg az államigazgatási szervek és a bíróságok végeznek jogalkalmazói tevékenységet. Mindamellet az *államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége lényegesen különbözik a bíróságok jogalkalmazó tevékenységétől*, amely az állam igazságszolgáltató tevékenységének minősül. E különbség kifejeződik a jogalkalmazás különböző alanyában, a jogalkalmazási eljárásban, valamint a jogalkalmazás belső tartalmában is. Ezen túlmenően az igazságszolgáltatás alapvető szervezeti, működési keretei is minőségileg különböznek az államigazgatási jogalkalmazástól.

Az államigazgatási jogalkalmazás fő jellemzője az, hogy az elsősorban az *államigazgatási anyagi jog alkalmazásában jelentkezik*. Az államigazgatási anyagi jogi normái a társadalmi viszonyok szinte minden területére kiterjedően szabályozzák a társadalmi tevékenységet abból a célból, hogy az államigazgatási jogalkalmazás segítségével az állam hosszútávú politikáját, az osztársadalmi érdekek védelmét biztosítsák, a csoportérdeket és egyéni érdeket az előbbivel összehangolják, (a gazdasági, a szociális, a kulturális élet területén, a közrend védelmében, a honvédelem területén stb.). Az államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége az államigazgatási anyagi joghoz hasonló tartalommal jelentkezik a jogrendszer néhány más anyagi jogi jellegű ágában is, ezek mindenekelőtt a *pénzügyi jog* és a *földjog*. Az államigazgatási anyagi jog (a pénzügyi jog és a földjog) jellemzője az, hogy az államigazgatási szerv jogalkalmazó tevékenységével beavatkozik a társadalmi viszonyokba. E jogalkalmazó tevékenység hozza létre az államigazgatási eljárási jog folyamatában magukat az anyagi jogviszonyokat, valamint érvényesíti az anyagi jogszabályokon alapuló jogokat és kötelezettségeket, szankcionálja az anyagi jogszabállyal ellentétes magatartásokat. Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége ezért magában foglal kifejezetten jogalkalmazó aktusokat, valamint a jogalkalmazó aktushoz kapcsolódva eljárási cselekményeket, továbbá

olyan közhatalmi cselekvéseket is, amelyek a szó szoros értelmében aktusoknak nem minősíthetők, azonban az államigazgatási szervek a társadalmi tevékenység felügyelete során ezekkel biztosítják az államigazgatási anyagi jogi normák betartását és érvényesülését. Ezért is nevezzük az államigazgatási szervek e tevékenységét hatósági jogalkalmazó tevékenységnek, azaz olyan tevékenységnek, amely közhatalmi jellegű, de nem kizárólag jogalkalmazó aktusokból és cselekvésekből áll, hanem velük összefüggően olyan hatalmi cselekvésekből is amelyek a jogi normákat realizálják.

Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége éppen ezért a bírói jogalkalmazástól, (az igazságszolgáltatástól) eltérően két alapvető formában jelentkezhet.

1. Az államigazgatási szerv a jogalkalmazó aktussal a társadalmi, emberi tevékenységbe közvetlenül beavatkozik, (pl. engedélyezi az adott tevékenységet, jogokat, kötelezettségeket ír elő, amelyek a jogalanyok tevékenységét, cselekvését, annak módját egyedileg meghatározzák stb.).

2. A jogalany, az államigazgatási anyagi jogi normát külön egyedi aktus nélkül is köteles betartani és az államigazgatási szerv felügyeli a jogszabály betartását. Ennek érdekében ellenőrzi a jogalanyok magatartását, de csak akkor keletkezik konkrét jogviszony, amikor a jogszabályt megsértették és az államigazgatási szerv egyedi aktusában reparatív vagy represszív szankciókat alkalmaz (hatósági felügyelet).

A felügyelet során alkalmazott szankciók rendszerint vagyoni következményeket vonnak maguk után, azaz anyagi hátrányt jelentenek a jogsértő számára. Ilyen szankció a bírság, az engedély visszavonása, az üzem működésének felfüggesztése, a jogügylet semmissége stb. Az államigazgatási szervek törvényességi felügyeleti tevékenysége kiterjed a szervezeteknek, egyesületeknek minősülő társadalmi szervezetekre is, azonban e szervezetek feletti felügyelet sajátossága az, hogy nem az államigazgatási anyagi jog szabályozza e tevékenységüket, hanem a jognak más ágai (az egyesületek tevékenységét az államjog, a szervezeteket pedig a szervezetzeti jog).

Az államigazgatási jogalkalmazásnak az államigazgatási anyagi joghoz, a pénzügyi joghoz, illetve a földjoghoz kapcsolódó formái tehát minőségileg különböznek a bíraskodástól, az igazságszolgáltatástól, ami egyébként szintén jogalkalmazó tevékenység. E jogalkalmazó tevékenység jogi dogmatikai szempontból — mint azt már az előbbieken kifejtettük — elsősorban nem jogvédelmi, juriszdikciós jellegű, hanem mindenekelőtt magának az anyagi jogviszonyoknak a létrehozására, megteremtésére irányul és csak másodlagosan jelentkezhet a jogalkalmazás juriszdikciós, jogvédelmi jellege. Másrészt — és ez a leglényegesebb, legmeghatározóbb — az államigazgatási jogalkalmazás ezekben az esetekben az állami feladatok, pontosabban az államigazgatási rendszerre hárított állami feladatok megszervezésére, végrehajtására irányul az állam közhatalmi eszközeivel. Így az építési joghoz, mint államigazgatási anyagi jogi intézményhez kapcsolódó államigazgatási jogalkalmazás célja a városok, községek korszerű, minden követelménynek megfelelő (környezetvédelmi, közegészségügyi stb.) beépítettségének biztosítása.

Az államigazgatási jogalkalmazásnak tehát az elsődleges és fő területe az államigazgatási anyagi jognak és a részben az ehhez hasonló jogi szabályozási módszert követő pénzügyi jognak és földjognak az alkalmazása. Az államigazgatási jogalkalmazás területét azonban a törvényhozás kiterjesztette a jogrendszer más anyagi jogi ágainak az alkalmazására is. Így mindenekelőtt az anyagi

jogrendszer ágai közül megemlíthetjük a *polgári jogot*, a *családi jogot*, a *munkajogot*, amelyeknél a fő szabály az, hogy a jogalkalmazás a bíróságok hatáskörébe tartozik, tehát ez igazságszolgáltatásnak minősül. Kivételesen — napjainkban bizonyos fokig szélesedő körben — az államigazgatási szervek látnak el e jogágak egyes anyagi jogi intézményeit illető jogalkalmazási funkciókat. Ez a fajta államigazgatási jogalkalmazás magától értetődően tartalmilag meg-egyezik a bíráskodással és az igazságszolgáltatással, azaz ezekben az esetekben a jogalkalmazásnak jogvédelmi jurisdikciós jellege van. A jogalkalmazás fő funkciója a konfliktusok rendezése, a jogvita eldöntése olyan jogalanyok között, akik egyébként függetlenek a jogalkalmazó állami szervtől. Ezekben az esetekben a jogalkalmazást megelőzően már rendszerint — egy-két kivételt nem számítva — létrejönnek az anyagi jogi jogviszonyok és a jogalkalmazás funkciója az anyagi jogviszony alanyai közötti jogvita eldöntése, a jogok, kötelezettségek érvényesítése, beleértve ebbe a jogszabálysértő felelősségének, illetve a felelősséghez kapcsolódó szankciónak a megállapítását is. Ez tartalmilag igazságszolgáltatás, jóllehet azért nem minősíthetjük igazságszolgáltatásnak ezt a tevékenységet, mert a jogalkalmazás alanya az államigazgatási szerv, amely az államigazgatási eljárási jog keretei között látja el azt a quasi bíráskodási tevékenységet és nem érvényesülnek az igazságszolgáltatás általános szervezeti, működési elvei: a bírói függetlenség, a védelemhez való jog, a nyilvánosság stb.

Az államigazgatási jogalkalmazásnak sajátos quasi bíráskodásának (igazságszolgáltatásnak) minősülő területe a szabálysértési jogszabályok alkalmazása is. Ebben az esetben ugyan az államigazgatási anyagi jog szabályainak alkalmazásáról van szó, amelyet sajátos államigazgatási eljárási formában végeznek, mégis tartalmilag igazságszolgáltatási tevékenységről van szó, miután lényegileg az államigazgatási szerv ebben az esetben a jogszabályban szabálysértésnek minősített magatartást bírálja el, jogvédelmi, jurisdikciós jellegű jogalkalmazás formájában, megállapítva a szabálysértés tényét, az elkövető felelősségét és ennek megfelelően represszív (büntető) jellegű szankciót alkalmaz. Általánosan elfogadott az, hogy a szabálysértési anyagi jogban szabályozott tényállásoknak két alapvető alakzata van. Egyrészt a szorosán vett államigazgatási anyagi jogszabályok megsértését minősítik szabálysértésnek. Másrészt a szabálysértési jogszabályok kisebb hányadában a szabálysértési tényállások rokon természetűek a büntetőjogban alkalmazott tényállásokkal, azaz a társadalomra kevésbé veszélyes, de lényegileg kriminális jelenségeket nem bűncselekménynek, hanem szabálysértésnek minősíti a törvényhozó és ennek megfelelően szabálysértési jogalkalmazás keretében bírálják el a jogsértést, állapítják meg az elkövető felelősségét és alkalmaznak vele szemben nem büntetőjogi, hanem szabálysértési jogi jellegű represszív szankciókat. E tényállások jelentős része olyan, amelynek a súlyosabb, a társadalomra jelentősebb veszélyeztető alakzata bűncselekménynek minősül (lopás stb.). Ez utóbbi esetben még élesebben nyilvánul meg az a tény, hogy a szabálysértési jogintézményhez kapcsolódó jogalkalmazás lényegileg bíráskodási (igazságszolgáltatási) tevékenység. Ennek konzekvenciáit az államigazgatási kodifikáció valamennyi államban levonta, amennyiben elkülönült anyagi jogintézmény — az államigazgatási jog rendszerében — a szabálysértési jog és rendszerint — így a magyar jogban is — külön eljárási szabályokat alkotott a törvényhozó a szabálysértések elbírálására, amelynek jogdogmatikai rendszere a büntető eljáráshoz közelít és eb-

ből következően minőségileg eltér az államigazgatási eljárás általános dogmatikai rendszerétől is.

E jelenség, azaz az államigazgatásnak quasi bíraskodási tevékenysége önmagában nem tekinthető valamiféle olyan jelenségnek, amelyet negatívan vagy pejoratívan kellene megítélnünk.

Mind a burzsoá, mind a szocialista államokban sohasem lehetett az igazságszolgáltatást, illetve az államigazgatási jogalkalmazó tevékenységet vegytisztán elhatárolni, így szükségszerűen végez az államigazgatási szervezet olyan jogalkalmazói tevékenységet, amely quasi bíraskodásnak minősíthető, illetve elkerülhetetlen bizonyos esetekben a bíróságoknak államigazgatási jellegű jogalkalmazó tevékenysége is. Martonyi János e problémakört az államhatalmi ágak különválasztásának elvével összefüggésben vizsgálva, a burzsoá demokratikus alkotmányosság kereteivel összhangban állónak ítéli ezt meg, megállapítva, hogy ez a jelenség általánosan jellemző volt az alkotmányosságnak a burzsoá demokratikus elveit követő államokban. Így megemlíti pl., hogy a burzsoá magyar jogban a kihágási bíraskodási tevékenység quasi bíraskodási tevékenységnek minősíthető, valamint a polgári bíraskodás területén a csekély jelentőségű magánjogi perekben érvényesülő békebíráskodás is (az 1911. I. tc. alapján) ide sorolható.<sup>1</sup>

Szocialista viszonyok között is szinte magától értetődő, hogy nem lehet vegytisztán és mereven elhatárolni az államigazgatási szervek és a bírói szervek jogalkalmazó tevékenységét, azaz az államigazgatást és az igazságszolgáltatást. Valamennyi szocialista országban beszélhetünk arról, hogy az államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységük során quasi bíraskodási tevékenységet látnak el vagy éppen arra is találhatunk példát, hogy a bíróságok jogalkalmazó tevékenységének vannak államigazgatási jogalkalmazásra jellemző módszerei. A tradicionálisan kialakult bíraskodási jellegű államigazgatási jogalkalmazás jelentkezik a már említett anyagi jogágazatok (polgári jog, családi jog stb) területén, valamint a szabálysértési jogintézménnyel összefüggő jogalkalmazás során. Ez utóbbinál megjegyezzük, hogy szinte valamennyi szocialista országban észlelhető a társadalmi, gazdasági változásoktól függően, a szabálysértési magatartásoknak, tényállásoknak bűncselekménnyé nyilvánítása (ritkábban) vagy éppen a korábban a büntető jog által bűncselekménynek nyilvánított magatartásoknak szabálysértéssé való deminuálása (gyakrabban). Az államigazgatás quasi igazságszolgáltató jogalkalmazó tevékenysége többféle okra vezethető vissza. Sok esetben éppen a nagyobbfokú jogvédelem biztosítása igényli az igazságszolgáltatási tevékenységnek az államigazgatási jogalkalmazás keretében való ellátását. A nagyobbfokú jogvédelem ugyanis nemcsak a bírói igazságszolgáltatási tevékenység nagyobb-eljárási jogi garanciáiban jelentkezhet, hanem a jogalkalmazás nagyobb hatékonyságában is. Számos olyan jogalkalmazási szituáció adódik, amelynél a jogvédelem gyorsasága, mielőbbi biztosítása jelenti a tényleges jogvédelmet. A bírói jogalkalmazásnak az államigazgatási jogalkalmazással szembeni lassúsága, időbeni eltolódása idézhet elő olyan helyzeteket, amikor a jogvédelem elkésett és nem képes ténylegesen reparálni a jogsértéseket és ezért a jogalany számára nem nyújt reális, tényleges jogi védelmet. Az államigazgatási jogalkalmazás tehát általánosságban *hatékonyabban* képes reagálni a jogalkalmazási szituációkra. Ez a haté-

<sup>1</sup> Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban, Budapest, 1939. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 19—20. old.

konyság kifejeződik egyrésztől abban, hogy gyorsan és időben történik a jogalkalmazás, ezért nagyobb a jogalkalmazás társadalmi hatékonysága is. Ez szoros összefügg többek között azzal a ténnyel is, hogy az államigazgatás a tömeges ügyintézésre, jogalkalmazásra alkalmasabb szervezeti rendszer, jobban kialakultak a jogalkalmazásnak tudományos munkaszervezési feltételei, beleértve ebbe a jogalkalmazásnak a magasabb fokú technikai felszereltségét is. Éppen ezért, amikor a quasi bírászkodásnak minősíthető jogalkalmazási tevékenység rendkívül nagy tömegben jelentkezik, szinte egyetlen lehetősége az állam vezetésének az, hogy államigazgatási szervezet keretei között oldja meg a jogalkalmazási tevékenységet. Sok esetben motiválja e folyamatot az is, hogy a bíróságokat tehermentesítsék egyes csekélyebb jelentőségűnek minősíthető ügyekben a bírászkodási feladatok ellátásától annak érdekében, hogy a bíróság tevékenységét koncentrálhassa a jelentősebb társadalmi és jogi következményekkel bíró igazságszolgáltatási feladatok ellátására és ezzel erősítse a bíróság igazságszolgáltatási tevékenységének társadalmi hatékonyságát. Ezeken túl más tényezők is (nemzeti hagyományok) szerepet játszanak az államigazgatási jogalkalmazás szélesítésében.

Hazánkban az elmúlt másfél évtizedben kiszélesedett az államigazgatási szervek quasi bírászkodási jellegű jogalkalmazási tevékenysége. Ez megfigyelhető a polgári anyagi jogban is, pl. a birtokvédelem, a kisajátítási kártalanítás elbírálása stb. Igen erősen szélesedett a családi jog alkalmazásában is az államigazgatás szerepe, itt mindenekelőtt a gyámhatóságok jogalkalmazó tevékenységére gondolunk. A leginkább gyakori az, hogy a bűncselekmények szabálysértéssé deminuálásával kerül át az államigazgatás hatáskörébe az igazságszolgáltatási tevékenység. Ez több hullámban jelentkezett az elmúlt másfél évtizedben, különösen jelentősen szélesedett a tradicionálisan bűncselekménynek minősíthető magatartások szabálysértéssé deminuálása az új Büntető Törvénykönyvben.

Nem mellőzhető az ezzel ellentétes folyamat megemlítése sem. A gazdaságirányítási rendszer reformjával az államigazgatási jogi szabályozást a gazdasági viszonyok számos területén felváltotta a polgári és munkajogi szabályozás. A gazdasági viszonyok jogi szabályozásában a polgári jognak és a munkajognak megnövekedett szerepe egyben a jogalkalmazásnak bírói hatáskörbe kerülését is jelentette. Ebben a relációban megfigyelhető az államigazgatási tevékenység visszaszorulása az adott társadalmi viszonylatokban és ezen belül az államigazgatási jogalkalmazás felváltása bírói jogalkalmazással. E jelenséghez ugyan hozzátartozik az is, hogy az államigazgatási jogalkalmazás nem egyszer beavatkozik a polgári jogi vagy a munkajogi jogviszonyokba is. Ezekben az esetekben megmaradt adott társadalmi viszonylat polgári jogi vagy munkajogi szabályozása, azonban az államigazgatási jogalkalmazás az államigazgatási anyagi jog alapján avatkozik be a jogviszonyokba akkor, amikor a polgári vagy munkajogi jogügylet létrejöttét államigazgatási jogalkalmazási határozathoz, mint előfeltételhez köti vagy az államigazgatási jogalkalmazás utólagos jóváhagyása lesz érvényességi kelléke a polgári jogügyletnek (tartási szerződés). Megjegyzendő, hogy a gazdasági irányítási rendszer reformja után, csökkent az államigazgatási jogalkalmazásnak, az államigazgatási anyagi jogon alapuló beavatkozása a polgári jogi vagy munkajogi jogviszonyokba. Emellett egyes esetekben a társadalmi érdekek vagy az egyéni érdekek fokozottabb jogvédelme céljából korlátozza az államigazgatási jogalkalmazás a szerződéses szabadságot. Erre példa a tartási szerződések államigazgatási jóváhagyása.

Az eddigiekben jellemzett folyamat értékelését illetően két alapvető kérdést kell vizsgálnunk. Először: az államigazgatás bíraskodási jellegű tevékenységének bővülése nem jelenti-e az *állami rendszerben* (vagy tágabban a politikai rendszerben) *kialakított munkamegosztás valamiféle olyan eltolódását, amely az államrendszer (a politikai rendszer) demokratikus működését veszélyezteti az államigazgatás túlzott szerepével.* Másodsor: vizsgálnunk kell azt, *hogymilyen módon biztosíthatjuk az államigazgatás bíraskodás jellegű jogalkalmazásban azokat a jogi garanciákat, amelyek az igazságszolgáltatásra jellemzőek.* Tehát: mennyiben biztosított az államigazgatási jogalkalmazás pártatlansága, törvényessége, a felek jogi védelme.

A társadalom politikai rendszerének demokratikus működése egyik feltétele az, hogy a politikai rendszeren belül helyes munkamegosztás alakul-e ki. Ezen belül az alapkérdések: mi az állam szerepe a társadalmi folyamatok állami irányításában; mi a párt szerepe a társadalom politikai rendszerének irányításában; és milyen szerepet töltenek be a társadalmi jellegű öngazgatási, önkormányzati szervek.

Az államrendszer demokratikus működésének alapfeltétele *viszont*, hogy az állami rendszeren belül kialakult négy alrendszer között helyesek-e a munkamegosztás keretei. Ezen belül alapvető kérdés, hogy vajon a népképviselői szervezeteknek érvényesül-e irányító, ellenőrző szerepe az egész állami életben, de mindenekelőtt az állami rendszer legdinamikusabb, az állami feladatok megoldásában legnagyobb szerepet játszó alrendszerében az államigazgatásban. Az állami rendszerben kialakult munkamegosztás fő kérdése az *államigazgatási rendszer szerepének* a meghatározása. Ezzel összefüggésben merülnek fel leginkább az aggályok, hogy vajon nem túlzott-e az államigazgatás szerepe az állami rendszerben, de magában az egész társadalomirányítási (politikai) rendszerben is. Nem kétséges, hogy ezek az aggályok elsősorban a népképviselői szervek és az államigazgatási szervek rendszere közötti relációban merülnek elsősorban fel. *Ezen túlmenően azonban az államigazgatási rendszer és az igazságszolgáltatási rendszer közötti munkamegosztás kérdésének a vizsgálata sem mellőzhető* az állami rendszer demokratikus működése szempontjából, de különösen az államigazgatás ún. túldimenzionált szerepe megítélését illetően sem. Így vizsgálva e problémakört, aggályosnak minősíthetjük azt, ha az államigazgatási és az igazságszolgáltatási rendszer közötti arányok eltolódnak az államigazgatási rendszer javára. E problémakör külön tudományos vizsgálatot igényel, amelyre e tanulmányban nem vállalkozhatunk. A jelenlegi helyzet értékelésében aggályaink elsősorban a quasi büntető igazságszolgáltatási tevékenységnek az államigazgatási jogalkalmazás keretében történő megoldását illetően merülhetnek fel. A polgári anyagi jog tekintetében ilyen jellegű aggályok ez idő szerint kevésbé merülhetnek fel, annál is inkább miután a polgári anyagi jognál (birtokvédelem, kisajátítási kártalanítási eljárás), lényegében az alapeljárás tartozik az államigazgatási jogalkalmazás keretébe, a jogorvoslati eljárás már a bíróság hatáskörébe tartozik. Így tehát a fokozottabb jogvédelem érvényesül ezen jogalkalmazási eljárásokban. A családi jogot illetően az aggályok jelentősebbek lehetnek (gyámhatóság hatáskörei) ezt a kérdést szintén külön-külön kellene vizsgálni. Mindemellett nem zárkoznak el attól sem, hogy éppen a polgári anyagi jog tekintetében egyes esetekben ne szélesítsük az államigazgatási quasi polgári bíraskodási, konfliktus rendező szerepét. Ennek motivációja az ügyfelek fokozottabb jogvédelmének biztosítása lehet. Ilyen megfontolás különösen megalapozottnak látszik az ipari szolgáltatással kapcsolatos csekély



anyagi érték tekintetében felmerülő jogvitáknak az elbírálásában. E jogvitáknak bírói hatáskörbe tartozása kevés jogvédelmet nyújt az *állampolgár* fogyasztók számára, ténylegesen nehezíti a jogaik védelmét. Ilyen esetben elképzelhetőnek látszik, hogy az államigazgatási szervek döntsenek a birtokvédelemben a kisajátítási kértalanításhoz hasonlóan *elsőfokon* a jogvitában és ezt követően nyílna meg a bírói út a felek számára. Ez gyorsasága, egyszerűbb eljárási formája miatt meggyőződésünk szerint erősítené az állampolgárok jogvédelmét, csökkentené kiszolgáltatottságukat a gazdasági szervezetekkel szemben és az ügyek túlnyomó többségében államigazgatási jogalkalmazói határozat lezárná a jogvitát, nem kerülne sor a bíróság igénybevételére.

A korábbiakban is jeleztük, hogy a polgári jogi szabályozás szélesedése a bíraskodás szélesedését is jelenti. E folyamat úgy is jelentkezhethet, hogy a polgári jogi szabályozás kifejezett célja az államigazgatással szembeni jogvédelem biztosítása. Így az 1977. évi IV. tv-ben foglalt Ptk. novella erősítette a bíróságok pozícióját az államigazgatási rendszerrel szemben az államigazgatás ügyfeleinek mindenekelőtt az állampolgároknak szélesebb körű jogvédelmet biztosított. Ezek között első helyen emelhetjük ki a Ptk. 349. §-át, amely most már biztosítja, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kár esetében a felek kárigényüket érvényesíthessék az államigazgatási szervekkel szemben. Nem véletlen, hogy mind az államigazgatási, mind a polgári jogi szakirodalomban több *értizede az államigazgatás törvényessége egyik legfontosabb jogi garanciájának tartják* azt, hogy ha az államigazgatás jogellenesen kárt okoz a feleknek, akkor ezt a kárt meg kell térítsék. Éppen az anyagi érdekeknek, az emberi magatartásokat — beleértve ebbe az államigazgatási szervek magatartását is — erőteljesen determináló jellege az, ami e jogvédelmet különösen jelentőssé teszi. Másrészről a Ptk. 83. §-a a személyiségi jogok védelmében kimondja, hogy a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyhez fűződő jogokat és e tekintetben rögzíti az alapvető alanyi jogosultságokat is. Nem kétséges, hogy épp az államigazgatási rendszer az, amelynél a jelen egyik jellemzője és a jövő fejlődésének fő kritériuma a számítógép mind szélesebb körű alkalmazása, így tehát a Ptk. 83. §-ában biztosított jogvédelem lényegében az egész államigazgatási tevékenységgel szemben az állampolgárnak egy nagyobb fokú jogvédelmet biztosít, ugyanakkor erősíti a bíraskodási rendszernek a pozícióját az államigazgatási rendszerrel szemben.

Az államigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége során az államigazgatási eljárásjogi keretek között végzi e tevékenységét és érvényesülnek ennek során az eljárásjogi garanciák, biztosítékok, jogvédelmi intézmények is. Amikor azonban ezekben az ügyekben bíróságok járnak el, olyan *alkotmányos, különleges jogvédelmi garanciák is érvényesülnek, mint pl. a bírói függetlenség, a nyilvánosság, a védelemhez való jog stb.* Ebből következik, hogy vizsgálnunk kell: elegendőek-e a hagyományosan államigazgatási eljárásjogi jogi intézmények, garanciák azokban az esetekben, amikor az államigazgatási szervezet a jogalkalmazása során quasi bíraskodási tevékenységet lát el. A bíraskodásra jellemző jogvédelmi funkció sajátos eljárási formát, a peres eljárási formát igényli, amelyben érvényesül a kontradiktórius eljárásnak az elve. A kérdés az, hogy az államigazgatási szervek jogalkalmazási eljárási szabályai megfelelnek-e ennek a követelménynek. A szabálysértési jogintézménnyel kapcsolatos jogalkalmazásnál — mint arra már utaltunk — külön eljárási jogi rendszert alakítottak ki az 1968. évi I. tv. keretében, ez az eljárási forma közelít a büntetőjogi eljáráshoz, annak jogdogmatikai megoldásaihoz. E körben tehát alapvető kér-

désekben az eljárási forma megfelel a tartalomnak, azaz quasi büntető jellegű igazságszolgáltatási tevékenységnek. Az államigazgatási szervek quasi bírászkodási tevékenysége egyébként az 1957. évi IV. tv. — az államigazgatási eljárás általános szabályai — keretében realizálódik. E törvény egészében megfelel e quasi bírászkodási tevékenység eljárásjogi keretéül. E mellett azonban az 1957. évi IV. tv.-t tovább lehetne és kellene fejleszteni olyan irányban is, hogy jobban megfeleljen a kontradiktórium eljárási igényeknek is azokban az esetekben, amikor az államigazgatás quasi polgári bírászkodási tevékenységet lát el. Adottak a különös eljárási szabályok alkotásának lehetőségei az 1957. évi IV. tv. keretei között, amelyek biztosíthatnák azt, hogy ezekben az ügyekben a *sajátos eljárási igényeket, szükségleteket* az eljárás kontradiktórium jellegét biztosíthassuk.

Az államigazgatási eljárási jog *de lege lata* és *de lege ferenda* értékelésében első helyen kell megemlítsük a *bizonyítási eljárást*. A bizonyítási eljárás alapelvének kell tekintésük a quasi bírászkodás esetén, hogy a bizonyítás az ügyfelet terheli. Kapcsolódik ehhez az is, hogy ezekben az eljárásokban alapelv kell legyen a *tárgyalás megtartása*, amelynek mellőzése csak kivételesen, teljesen tisztázott tényállás és az ellenérdekű fél elismerése esetén lenne mellőzhető. Ezért a tárgyalási elv deklarálását kötelezővé tételét, valamint a tárgyalás általános szabályainak a rögzítését magában az eljárási törvényben kellene szabályozni.

Ezekben a jogalkalmazási eljárásokban különös jelentőséget kap a határozat indoklásának a kötelezettsége. A határozat indoklásának ezekben az ügyekben különös részletességgel kell kiterjednie a tényállás rögzítésére, a bizonyítási eszközökre, valamint a felek által tett bizonyítási indítványokra, azoknak államigazgatási szervek által történő elfogadására, illetőleg elutasítására és ennek indoklására.<sup>2</sup>

Általánosan elfogadottnak tekinthető az, hogy nemcsak az államigazgatási szervek rendelkeznek mérlegelési joggal a jogszabályban meghatározott ügyekben, hanem a bíróságok is, sőt az államigazgatással összevetve még nagyobb mérlegelési szabadsággal is rendelkeznek. Ez jellemző az államigazgatás bírászkodás jellegű jogalkalmazására is. Martonyi János: A diszkréciónális mérlegelés c. művében a diszkréciónális mérlegelést az összes államszervekre kiterjedően vizsgálva megállapítja azt, hogy a bíróságok is jelentős mértékben mérlegelnek a jogalkalmazás során. E tanulmányát különösen jelentősnek tartjuk a tekintetben is, hogy az államigazgatási szervek mérlegelési jogkörben hozott határozatát nem rekeszti ki a bíró felülvizsgálati köréből és körülhatárolja azokat a kérdéseket, amelyeket a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatok tekintetében vizsgál.<sup>3</sup>

A leglényegesebb kérdésnek minősíthetjük az eljárásjogi garanciák körében a jogorvoslat szabályozását. Egészében a magyar államigazgatási eljárási jog jogorvoslati rendszere megfelel a jogvédelem szükségleteinek. Ezt irányadónak tekinthetjük a quasi bírászkodási tevékenységét illetően is. A magyar eljárásjogi irodalomban a jogorvoslat egyik legneuralgikusabb kérdésének tekinthető a bírói út szélesítésének a problémája. A magunk részéről általában

<sup>2</sup> Az aktusok indoklásának jogi jelentőségére lásd: Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indoklása. Acta iuridica et politica, tom. XVIII, fasc. 2. Szeged, 1971.

<sup>3</sup> Martonyi János: A diszkréciónális mérlegelés kérdései. Acta iuridica et politica, tom. XIV, fasc. 5. Szeged, 1967.

a bírói út szélesítése mellett vagyunk, a quasi bíraskodási határozatoknál azonban a bírói utat *egyes esetekben kizárólagos* jogorvoslásnak tekintjük, más ilyen ügyekben pedig generális clauzulaként kellene kimondani az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának a jogát. (A polgári anyagi jogon és a családi anyagi jogon alapuló államigazgatási határozatoknál tehát már a rendes jogorvoslatot is bírói útnak minősítjük.)<sup>4</sup>

Kiinduló gondolatként hangsúlyoztuk, hogy a quasi bíraskodási tevékenységnél magasabb fokú jogvédelmi garanciák szükségesek az államigazgatási eljárásban, amelyek ha nem is közelítik meg a bírói eljárás garancia rendszerének a szintjét, az általános eljárási szabályozáshoz képest nagyobb fokú garanciákat nyújtanak. A magunk részéről a fentebbiekben jelzett eljárásjogi garanciáknál sokkal jelentősebbnek tartjuk a *szervezeti garanciák kiépítését, az államigazgatás quasi bíraskodási jellegű tevékenységében*. Indokoltnak látszik, hogy mindazokban az ügyekben, ahol az államigazgatás quasi bíraskodási tevékenységet lát el, ne a szakigazgatási szervre bízunk a hatáskört, hanem azokra az ügyintézőkre, akik ezt a tevékenységet érdemben ma is ellátják. (Szabálysértési, gyámügyi előadók.) Ezekben az esetekben tehát maguk az ügyintézők kapják a hatáskört, ami azt jelenti, hogy *ezekben az ügyekben önállóan, saját nevükben határoznak és viselik természetesen a teljes felelősséget a döntésért*. Az államigazgatási szerv vezetője csak *általános felügyeleti jogot* gyakorolhat ebben az esetben az ügyintéző tevékenysége fölött, *azonban az kizárt, hogy a döntés mikéntjére, tartalmára vonatkozóan az ügyintézőnek utasítást adjon, illetőleg az államigazgatási ügyintéző által hozott határozatot felülvizsgálja*. Ez természetesen nem jelent egy olyanfajta függetlenséget, mint amilyent a bírónak az alkotmány és az eljárási törvények biztosítanak, de a jelenlegi helyzethez képest lényegesen nagyobb szervezeti garanciát jelent, és biztosítja a pártatlan eljárást. Ennek azonban elméleti, jogi kereteit még ki kellene munkálni ahhoz, hogy ebben az ügyben politikai döntést lehessen hozni. Ezzel összefüggő, de nem jogi kérdés az, hogy általánosságban nagyobb fokú anyagi és erkölcsi megbecsülés övezze az államigazgatási tisztviselőket, akik quasi bíraskodási tevékenységet látnak el. Az előbbieken jelzett szervezeti megoldás ennek az alapjait megteremti. Ide tartozik még az is, hogy az ügyintézők elnevezésében is kifejezzük azt, hogy önálló hatáskört látnak el és kiemelkedő szerepük van az államigazgatási szervezetben. (Általában nem tartjuk szerencsésnek, hogy a magasfokú egyetemi végzettséget igénylő munkakörökben előadói, főelőadói megjelölések alkalmazását. Sokkal szerencsésebb lenne ezeknek a munkaköröknek a *tényleges tartalmát kinevesíteni*. Ez általában hozzájárulna az államigazgatási munka nagyobb erkölcsi és anyagi megbecsüléséhez is. Anyagi megbecsüléshez annyiban, hogy e kinevesített munkakörök kifejeznék a munka ellátásához szükséges magasabb szintű — egyetemi, főiskolai — kvalifikációt, másrészt a munka nagyobb fokú társadalmi értékének arányában a fizetési táblázatban magasabb fizetést rögzítenének.)

E gondolatkörhöz tartozik az a kérdés is, hogy nem kellene-e a quasi bíraskodási tevékenységnél *a testületi döntéshozatalt* fejleszteni. Megjegyezzük, hogy e tekintetben hazánkban a tapasztalatok nem túl kedvezőek. 1956-ban

<sup>4</sup> Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében Magyarországon a leggazdagabb, a problémakör teljességére törekvő szakirodalmi munkássággal Martonyi János rendelkezik. Főbb művei e témakörben: A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése, Budapest, 1932.; Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. Budapest, 1960. Közgazdasági és Jogi Kiadó.

törvény rendelte el a szabálysértési bizottságok szervezését. A későbbiekben e törvényt hatályon kívül helyezték, 1968-ban pedig, amikor a szabálysértési jogot kodifikálták, már csak községekben és csak fakultatív jelleggel tették lehetővé szabálysértési bizottságok megalakítását. Egyébként is az eddigi tapasztalatok alapján a tömeges méretű ügyintézésben az eljárás egyszerűsítése érdekében mellőzik általában a társas bírászkodás szervezeti formáit, sőt a tárgyalás mellőzése is szélesebb körben lehetséges. *Ennek ellenére fejlesztendőnek tartjuk* a társas jellegű jogalkalmazási döntéshozatalt, az egyszerűsítettebb, a közigazgatás tömegméretiségéhez alkalmazkodó szervezeti formában. Az 1960-as években széles körben terjedt el a társadalom tagjainak a közvetlen bevonása az államigazgatás jogalkalmazási funkcióinak az ellátásába, jöllehet a jogi szabályozás keretei ezt akkor nem tették lehetővé. Ezért a jövőben megfontolandó e szervezeti keretek elméleti kimunkálása és ennek megfelelő jogi szabályozása is.

Amikor az államigazgatási jogalkalmazás egy sajátos területét kíséreltem meg — ha csak vázlatosan is elemezni — nem hallgathatom el azt, hogy Martonyi János kollegám egész életműve, de az államigazgatási jogalkalmazás eljárási, jogdogmatikai, elméleti kérdéseiben *különösen* gazdag értékekben és ösztönzően hatottak e tanulmány gondolatainak a megformálásában is.

## ШАНДОР БЕРЕНИ

### ПРАВОСУДИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

(Резюме)

В статье анализируются межграницные вопросы касающиеся разделения функций между правоприменительными деятельностями судов и органов государственного управления.

В недавнем прошлом периоде в правоприменительной деятельности органов государственного управления рос удельный вес прочих административных дел, относительно которых эти органы отправляют квази-правосудие. Этот процесс требует выяснения много принципиальных вопросов. Автор также анализирует круг вопросов, относящихся к кодексу об общем административном процессе с точки зрения того, что распоряжения кодекса удовлетворяют ли вышеизложенный процесс или обоснованно ли изменение.

В конце статьи автор говорит об организационно-структурных вопросах вышеизложенного процесса.