
Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve

ÁRVA ZSUZSANNA*

140 évvel ezelőtt született meg az alkotmányos jelentőségű 1869. évi IV. tc., amely hazánkban is kettéválasztotta a végrehajtást és az igazságszolgáltatást. Ennek ellenére tényként rögzíthetjük, hogy az állam töretlenül – és a jogtudományban mondhatni bevett módon – utalja egyes jogviták eldöntését közigazgatási hatáskörbe. Jelen tanulmány bemutatja, miképpen alakult a két hatalmi ág viszonya az eltelt időszakban, és milyen területeken érvényesült a közigazgatás quasi bíraskodó tevékenysége. Röviden körbejáróm a dualizmus korát, majd a kartális alkotmány megszületése utáni időszakot, végül elemzem a hatályos rendszert. Kitérek arra is, hogy az adott korszakban miként interpretálta a tudományos irodalom a hatalommegosztás 1869-i szabályozásból adódó, jelzett ellentmondásos következményét. Bár a teljes szétválasztás hazánkban soha nem ment végbe, napjainkban a quasi bíraskodás erőteljes térnyerésével találkozhatunk. Ennek útjába az Alkotmánybíróság sem gördített eddig elvi akadályt. A közigazgatás jelenleg központi, területi és települési szinten egyaránt végez igazságszolgáltatásra emlékeztető tevékenységet, amely ugyanakkor kevés közös jellemvonást mutat. Ez a széttagolt szisztéma felhívja a figyelmet arra a kérdésre is, hogy milyen várható előnyökre tekintettel választja az állam a jogérvényesítés ezen módját a bírói helyett, illetve hogy ezen előnyök ténylegesen beigazolódnak-e. Ennek konkrét elemzése azonban már szociológiai elemzést, jogalkotói hatásvizsgálatot igényelne.

1. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás különválasztását deklaráló 1869. évi IV. tc. kidolgozása Csemegi Károly nevéhez köthető. Elfogadására egy igazságügyi reform részeként került sor, mintegy a kiegyezésről szóló törvény folytatásaként, hiszen az osztrák alaptörvény már 1867-ben arról rendelkezett, hogy a két hatalmi ágat valamennyi fokon el kell különíteni egymástól.¹ Csemegi már korábban is a

* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Mindez az osztrákok számára is kötelezettséget jelentett, hiszen a vegyes járási hivatalok megszüntetésével járt Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, Gondolat,

közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása mellett szállt síkra,² mind a bírói függetlenség, mind a szervezeti elkülönítés vonatkozásában. Felismerte azonban azt is, hogy a két hatalmi ág között némi együttműködést a polgárok jogai védelme érdekében biztosítani kell, így a jogegyenlőség fenntartása érdekében javasolta a közigazgatás által hozott döntések bírói felülvizsgálatát. Ez előremutató gondolat volt, hiszen a hatalommegosztás elméletének, és azon belül a bírói és végrehajtói hatalmi ág elhatárolásának egyik legneuralgikusabb pontja a közigazgatás döntéseinek bírói ellenőrzése, amely miatt a teljes függetlenítés nem lehetséges. Ennek kidolgozására a korabeli jogtudomány különféle válaszokat adott, amely voltaképpen a közigazgatási bíráskodás egyes rendszereit jelenti.³

Az alkotmányos alaptörvény elfogadása közismerten problematikus volt, mert az önkormányzatok tartottak az általa prolongált közigazgatási reformtól. Mindezek hatására az 1869-es országgyűlést megnyitó trónbeszédben vázolt átfogó igazságügyi reform helyett az elfogadott norma voltaképpen a Csemegi által kidolgozott szervezeti törvény első fejezete volt⁴ és csupán kevés tárgykört érintett. Így az elválasztás is csupán két mondat erejéig szerepelt a jogszabályban, amely közül a másodikat a részletes vita során már tartalmilag feleslegesnek, pusztán szóismétlésnek tekintették. Végül azonban azt is az eredeti szövegezéssel fogadták el, amelyben így egyaránt megtalálhatjuk az elkülönítést és a hatáskörök kifejezett védelmét.⁵ Ugyanakkor a törvénycikk nem rögzítette egyértelműen a bírói hatalom primátusát, hiszen a két szervrendszer között felmerülő hatásköri összeütközések eldöntését a minisztériumra bízta.

2. Kivételek a főszabály alól a dualizmus korában

A közigazgatási szervek bírói jogosítványainak megőrzésére már a törvényjavaslat vitája során törekvések mutatkoztak. Tisza Kálmán (akkori) ellenzéki képviselő azt indítványozta, hogy már ebben a jogszabályban rögzítsék: legalsó fokon a megyei hatáskört továbbra is fenn kell tartani.⁶ Ez azonban – akkor még – nem történt

2004. 132. o.; *uő.*: A közigazgatási büntetőjog elméletétörténetéhez. In: *Degré emlékkönyv*. Budapest, 1995. 149-159. o.; Wilhelm Brauner: *Oszták alkotmánytörténet napjainkig*. [Ford.. Kajtár István]. Pécs, 1994. 195. o.

² Csemegi Károly: A büntető törvények és a bíróság. In: *Csemegi Károly művei* (Edvi Illés Károly-Gyomai Zsigmond szerk.), Budapest, Franklin, 1904- 58-81. o. és Csemegi Károly: Közigazgatás és törvénykezés. In: *Csemegi Károly művei* (Edvi Illés Károly-Gyomai Zsigmond szerk.), Budapest, Franklin, 1904. 82-101. o.

³ Martonyi János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. KJK, Budapest, 1960. 58. o. és 59-112. o.; Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. In: *Acta juridica et politica*; Tom. 52. Fasc. 9. Szeged, 1997. 5-10. o.

⁴ Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és társadalom*, MTA IX. Osztályának közleményei III. 1969. 134. o.; Király Tibor: *Kihágások a magyar jogban*. Budapest, 1953. 90-110. o.

⁵ Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási rendszer kialakulása 1867-1875*, Budapest, Akadémiai, 1982. 37-39. o.

⁶ Máthé: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében 146. o.; Barna Mezey: Strafrechtskodifikation in Ungarn im Jahre 1878. In: *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrhunderts*. Herausgegeben von Barna Mezey. Gondolat Kiadói Kör. Budapest, 2003. 169-170. o.

meg. A szigorú elválasztás lehetetlensége viszont egészen hamar és magától értetődően jelentkezett nemcsak a jogalkotás, és a gyakorlat, hanem a jogtudomány terén is. Több közjogász – így például Nagy Ernő – amellett érvelt, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete túl mereven nem értelmezhető, hiszen ez az egyes funkciók mintegy „gépies” elválasztását jelentené, ezért szükség esetén – az állam érdekében – az egyes hatalmi ágak egymás tevékenységébe is avatkozhatnak.⁷ Hasonlóan vélekedett Kmety Károly,⁸ Tomcsányi Móric⁹ és Csekey István¹⁰ is, akik általában célszerűségi-gyakorlati okokra hivatkoztak az összefolyás megengedhetősége kapcsán.

Ennek köszönhetően a közjogászok többnyire csupán röviden utaltak arra, hogy egyes területeken a közigazgatási szervek is végeznek ítélkezési tevékenységet. Ez utóbbiak felsorolása nem is teljes körű, adott esetben a szakmunkák csupán két-három kivételt említenek. Az általában felmerülő területek között megtalálhatjuk a kihágási ügyeket,¹¹ a kisebb perértékű polgári peres ügyeket,¹² az iparos¹³ és cselédügyeket,¹⁴ valamint a fegyelmi ügyeket,¹⁵ de szintén elismert kivétel volt a községi bíráskodás¹⁶ és a gyámhatóságok vagy árvaszékek¹⁷ eljárása.

2.1. A kihágások. A fentiek közül talán az elv legnyilvánvalóbb megsértését a kihágási bíráskodás fenntartása jelentette. A kihágási ügyeket generális jelleggel először az 1879. évi XL. tc. (a továbbiakban: Kbtk.) szabályozta. Az ügyek elbírálása szempontjából lényeges, hogy a Kbtk. a kihágásokat két csoportra osztotta: kriminális jellegű kihágásokat törvény, míg ún. rendőri kihágásokat törvény, miniszteri rendelet, és szabályrendelet¹⁸ állapíthatott meg. A hatásköri megosztást tartalmazó Btké. duális szisztémát hozott létre: járásbíróóságok és közigazgatási hatóságok egyaránt bíráskodhattak kihágási ügyekben. A jogszabály 41. §-a a kihágást megállapító jogforrásokhoz igazodóan határozta meg, hogy mely cselekmények elbírálása történjen közigazgatási úton, míg a fennmaradóakról a járásbíróóságok dönthettek. Az előbbi körbe tartoztak a Kbtk. számos kihágása mellett azok a miniszteri rendeletben meghatározott kihágások, amelyeket a jogszabály kifejezetten nem utalt bírósági hatáskörbe, továbbá valamennyi szabályrendeletben megállapított kihágás. A járásbíróóságok így értelemszerűen egyes – többnyire törvényben megállapított – kihágások esetében járhattak el; azokban, amelyeket nem utaltak közigazgatási útra. Ez azt jelentette, hogy további

⁷ Nagy Ernő: *Magyarország közjoga: államjog*, Budapest, Eggenberger, 1897. 195. o.

⁸ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Polizer, 1905. VI. o.

⁹ Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940. 15. o.

¹⁰ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*, Budapest, Renaissance, 1943. 191-192. o.

¹¹ Nagy: i. m. 292. o.; Csekey: i. m. 191. o.; Kmety: i. m. VI. o. és 723. o.; Egyed: i. m. 159. o.; Martonyi János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. MKI, Budapest, 1939. 19. o.

¹² Nagy: i. m. 292. o.; Csekey: i. m. 191. o.; Kmety: i. m. VI. o.

¹³ Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*, Debrecen, Multiplex- Debrecen U. P., 1997. 156. o.; Kmety: i. m. 722-723. o.

¹⁴ Nagy: i. m. 292. o.; Egyed: i. m. 159. o.

¹⁵ Csekey: i. m. 191. o.; Kmety: i. m. VI. o. és 723. o.; Martonyi: i. m. 19. o.

¹⁶ Kmety: i. m. 722-723. o.

¹⁷ Stipta: i. m. 156. o.; Kmety: i. m. 499-503. o.

¹⁸ A törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város vagy rendezett tanácsú város szabályrendelete Kbtk. 1. §

vizsgálatot a törvényben meghatározott kihágások érdemeltek, hiszen valódi megosztással csak ezek kapcsán találkozhatunk. Máthé Gábor kutatásai szerint a Btké-ben hivatkozott kihágások esetében 60:44 arányú volt a megosztás a közigazgatási szervek javára. Ehhez járulnak még a más jogszabályokban megállapított kihágások, amelyek közül mintegy 17 további törvény¹⁹ biztosított járásbírói hatáskört.²⁰ Mindezek alapján a közigazgatási szervek általi elbírálás még törvényi szinten is túlnyomónak, rendeleti szinten pedig szinte kizárólagosnak tekinthető.

A kihágások két csoportja, tehát a rendőri, illetve kriminális kihágások összetevése kapcsán az állapítható meg, hogy bár a hatásköri megosztás a kihágásokat megállapító jogszabályokhoz kapcsolható – amely viszont közvetlen összefüggésben áll a kihágások jellegével – a megosztás mégsem függ, vagy legalábbis nem igazodik következetesen ahhoz az elvhez, hogy büntetőjogi jellegű kihágást csak bíróság bírálhat el. A hazai jogirodalomban szintén Máthé Gábor volt, aki a Kbt. tíz fejezetének Csemegi - kódexszel történő összetevése után arra a következtetésre jutott, hogy több járásbírói hatáskörbe tartozó kihágásnak egyáltalán nem volt büntetőjogi megfelelője, míg egyes kétséget kizáróan büntetőjogi alapú kihágások közigazgatási útra tartoztak.²¹

A fórumrendszert szintén a Btké. szabályozta. A közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások esetén első fokon a megyékben a szolgabíró, a városokban a kapitány vagy a tanács megbízott tisztviselője, míg Budapest kerületeiben az illető kerületi kapitány bíraskodhatott.²² A részletes eljárási szabályokat és a másodfokon eljáró szerveket a csaknem harminc évig hatályos 38547/1880. B. M. körrendelet tartalmazta.²³ Harmadfokon ezekben az ügyekben törvény eltérő rendelkezése hiányában a belügyminiszter – mint a rendészeti ügyek minisztere – járhatott el, bár a hatósági jogkör gyakorlása érdekében bizottságot hozhatott létre a minisztériumban. Egyes szakterületi jogszabályok a megfelelő szakminisztert jogosították fel, azonban sajnálatos módon ezt a megoldást sem érvényesítették következetesen, ugyanis több esetben a szakminisztérium hatáskörébe tartozó ügyeket is a belügyminiszter hatáskörébe utalták. A harmadfokú elbírálás több ízben változott: 1909-ben az ún. rendőri büntetőszabályzat életbe lépésével a szakminisztert jogosították fel eljárásra, ám ha ilyen minisztert jogszabály nem jelölt meg, továbbra is a belügyminiszter járhatott el. Majd az 1929. évi XXX. tc. létrehozta a Belügyminisztériumban a Kihágási Tanácsot, amely a szakminiszterek eljárását váltotta fel, míg a belügyminiszter továbbra is egy személyben járhatott

¹⁹ Máthé Gábor e körben említi például a választás, zugírászat, uzsora, kölcsön és más tárgyban született törvényeket.

²⁰ Máthé Gábor: A kihágás intézménye, 1-2. r, *Állam és Igazgatás*, 8-9. (1980) 811. o.

²¹ *Uo.* 810-814. o.

²² 1880. évi XXXVII. tc. a magyar büntető-törvénykönyvek életbeléptetéséről (a továbbiakban: Btké.) 42. §

²³ Ez részben megismételte a Btké. rendelkezéseit, illetve megállapította a másod- és harmadfokon eljáró szerveket. E szerint a közigazgatási útra tartozó kihágások esetén a másodfokú jogkört a megyékben és a rendezett tanácsú városokban az alispán, a törvényhatósági jogú városokban a tanács, Budapesten pedig a főkapitány gyakorolja.

el.²⁴ A járásbírók hatáskörébe tartozó ügyekben a fellebbviteli rendszer értelemszerű volt, e körben a törvény elsősorban arról rendelkezett, hogy mikor lehet helye fellebbvitelnek.²⁵

A kihágási ügyek elbírálása már ekkor is komoly alkotmányjogi aggályokat keltett a közjogászokban. Kmety Károly 1905-ben megjelent művében amellett érvelt, hogy valamennyi kihágást bírói szerv bíráljon el, hiszen e cselekmények természetüknél fogva inkább a büntető igazságszolgáltatáshoz tartoznak, így e körben a rendőrség eljárása ellentétes a jogállamiság elvével.²⁶ Márffy Ede szintén a jogterület büntető jellegét emelte ki, hangsúlyozva a törvényben történő megállapítás szükségességét és a közigazgatási hatóságok hatáskörének szűkítését.²⁷ Ellenpélda is volt: Tusnádi Élthes Gyula a diszkrecionális jog bővítése mellett tette le a voksát, a közigazgatási szervek kapcsán pedig a bírói függetlenség szegmenseit látta érvényesülni.²⁸ Tóth József kevés kivételtől eltekintve úgy vélte, hogy a közigazgatási tisztviselők függetlensége biztosított,²⁹ egyedül az önkormányzati köztisztviselőkkel kapcsolatban fogalmazott meg kétségeket arra hivatkozással, hogy ezek a személyek választással kerülnek a tisztségükbe, amely álláspontja szerint függőséget eredményez a választó testülettől.

Mivel a fenti kifogások javarésze azon alapult, hogy a kihágási bíráskodás a lényegét tekintve büntetőbíráskodás, az 1869. évi IV. tc.-től való eltérés – a már említett célszerűségi, takarékosági szempontok miatt – nem esett ennyire szigorú megítélés alá. A szakirodalom alapján megállapítható, hogy a quasi bíráskodást a korszak elismerte, igaz, ezen elnevezéssel nem illette. A jogállamiság elvével való szigorú ütközés inkább csupán a német jogirodalomban körvonalazódott, ahol az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve alóli kivételek alátámasztására vagy legalábbis megengedhetőségére több teóriát is kidolgoztak.

2.2. A kisebb perértékű polgári ügyek. A kisebb perértékű polgári peres ügyek esetében ugyancsak a megosztottság érvényesült. Ezen ügyeket egyrészt a községi bíráskodás körébe utalták, másrészt létre kívánták hozni a békebírói rendszert, amelynek megteremtése már az 1869. évi IV. tc. elfogadását megelőző minisztertanácsi ülésen is támogatást nyert.³⁰ A közigazgatás által végzett bíráskodó tevékenység szempontjából a községi bíráskodás tekinthető relevánsnak, mint önkormányzati bíróság.³¹

A községi bíráskodás jogi szabályozása még 1869 előtt megtörtént,³² ám az

²⁴ Btké. 41-42. § és Élthes [Tusnádi] Gyula: *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*, Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935. 521-523. o.

²⁵ Btké. 43-44. §

²⁶ Kmety: i. m. 292-294. o.

²⁷ Márffy Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, I. kötet, Budapest, Athenaeum, 1926. 263. o.

²⁸ Élthes: i. m. 574-575. o.

²⁹ Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Eger, Szent János Nyomda, 1939- 188-190. o.

³⁰ Máthé: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében 135. o.

³¹ Kmety: i. m. 722. o.

³² 1836. évi XX. tc. és 1836. évi IX. tc. majd az 1868-as polgári törvénykezési rendtartás azt, mint egyeztető békebírárságot tartotta fenn. Bővebben Fonyó Gyula: *Községi igazgatás*. KJK, Budapest,

igazságügyi reform miatt a bírósági szervezet revideálásra szorult. Ez részben az 1871. évi XXXI. tc-vel ment végbe a rendes bírósági szervezet vonatkozásában, a községi bíráskodást érintően pedig az 1877. évi XXII. tc-vel, amelyet később az 1893. évi XVIII. tc. egészített ki. A szabályozás fő vezérelve a takarékoság volt, amelyet jól példáz, hogy a törvényjavaslat tárgyalásában a pénzügyi bizottság igen jelentős befolyást gyakorolt. Az igazságügyi bizottság szintén e szempontra tekintettel szorgalmazta 1874-ben a kisebb jelentőségű ügyek közigazgatási hatáskörbe utalását. Az elfogadott jogszabály ennél fogva a községi bíráskodás rendezése helyett a bagatell ügyek szabályozását teremtette meg, azokat részben békebírói, részben községi bírói útra terelve.³³

A községi bíróságok összetételét a jogszabály általában testületi jellegűként határozta meg.³⁴ A törvény hatálya alá tartozó ügyek között a jogalkotó polgári és kisebb büntető ügyeket egyaránt meghatározott.³⁵ Polgári ügyekben jellemzően 50 Ft. értékhatárt kötöttek ki; pénzkövetelések esetében a 20 Ft. alatti ügyeket kizárólag községi bíróság elé lehetett vinni, a büntető ügyek között pedig a becsületsértést, illetve a mezei rendőri, vásári ügyeket találhatjuk. Jogorvoslatot ez a törvény még korlátozott módon biztosított: csupán a községi bíráskodást meghaladó ügyekben volt mód semmisségi panasz benyújtására, vagy ha a községi bíráskodás alá tartozó ügyben békebíró járt el.³⁶ Az 1911-es. Pp. több változást is hozott: egyrészt felemelte az értékhatárt, másrészt általánosan lehetővé tette a döntés járásbíró előtt történő megtámadását,³⁷ és a békebírói rendszert közelítette a községi bíróságokhoz. A békebírókat ezután a belügyminiszter nevezte ki, ám immáron nem írták elő feltételként a jogi végzettséget, mivel az indokolás szerint a békebíró „egy tekintet alá esik”³⁸ a hivatali közegekkel. Az 1929. évi XXX. tc. által szabályozott módon a hatáskörükbe tartozott a mezőrendőri és az erdei kihágások elbírálása szintén meghatározott értékig, majd a hatáskörük tovább bővült: 1930-tól³⁹ 5 pengőig az egyesületi tagdíjakat is itt lehetett követelni.⁴⁰

2.3. Egyéb közigazgatási jogkörbe tartozó ügyek. Szintén quasi bíráskodás körében valósult meg a cselédügyek elbírálása, amellyel eddig kevés történeti szakmunka foglalkozott. Holott a jogszabály már igen korán, 1876-ban gazdaságossági szempontok miatt közigazgatási hatóságokra bízta a gazda és a cseléd közötti vitás ügyeket, a kölcsönös kártérítési viták kivételével. A hatósági

1970. 157-158. o. vagy Rác Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*, Budapest, Akadémiai, 1972. 166-167. o.

³³ A törvényjavaslat vitájáról részletesen Máthé: *Die Problematik der Gewaltentrennung* 134-138. o.

³⁴ A törvényhatósági jogú és szabad királyi városokban a közgyűlés bízhatta meg tisztviselőket, nagyközségekben a bíró járhatott el a tanács egy tagjával és a jegyzővel vagy annak helyettesével, a kisközségekben szintén a bíró az előjáróság két tagjával, míg Budapesten a kerületi előjáróság tagjait lehetett megbízni 1877. évi XXII. tc. 5. §

³⁵ 1877. évi XXII. tc. a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról 11-14. §

³⁶ Máthé: *Die Problematik der Gewaltentrennung* 134-138. o.

³⁷ 1911. évi I. tc. a polgári perrendtartásról 758. §, 763. § és indokolása

³⁸ 1911. évi I. tc. a polgári perrendtartásról 757.§-ához fűzött indokolás. A két intézmény működéséről lásd Rác: i. m. 167. o.

³⁹ Rác: i. m. 168. o.

⁴⁰ Fonyó: i. m. 158-162. o.

rendszer a korabeli közigazgatási fellebbezési rendszernek megfelelően itt is háromfokú volt,⁴¹ és a jogszabály korlátozott módon érvényesített garanciális elveket, így kizárta a fellebbezési jogot, ha első- és másodfokon is lényegileg azonos határozat született. Előtérbe helyezték viszont az eljárás gyors lezárását, valamint a „nehézkésnek” titulált alakiságok mellőzését.⁴²

Az 1929. évi XXX. tc-vel szabályozott fegyelmi bíróságokat szintén a már említettek szerint több munka ide sorolja, de Martonyi szerint ide tartoznak még az 1934. évi I. tc. nyomán a kényszernyugdíjazási ügyekben eljáró hármás és ötös bizottságok. Tomcsányi ilyen jellegűnek minősítette a közigazgatás olyan döntéseit, amikor a hatóság valamilyen előkérdést dönt el, például örökösnek tekint valakit.⁴³ Hasonlóan a mai rendszerhez, egyes gyámhatósági ügyek is a közigazgatás⁴⁴ quasi bíraskodó jogkörének gyakorlását jelentették, amely ügyek 1871-től tartoztak törvényhatósági jogkörbe.⁴⁵ Bírói jogorvoslatnak ebben az esetben is csak igen korlátozott, törvényben meghatározott esetben volt helye.⁴⁶

Az ún. iparos ügyekben bíraskodó iparhatóságok eljárását az 1884. évi ipartörvény teremtette meg. Az ún. ipartestületi békéltető bizottságok⁴⁷ az iparosok és segédek, valamint tanoncaik között felmerülő vitás ügyekben járhattak el.⁴⁸ A bizottság paritásos alapon szerveződött: elnöke az iparhatósági biztos volt, tagjai között pedig egyenlő számban voltak jelen az iparos és segédtagok. A testület először a felek kibékítését kísérelte meg, ennek sikertelensége esetén pedig szótöbbséggel hozhatott döntést. A döntést vitató fél „rendes úton” érvényesíthette az igényeit. A másik eljáró hatóság az iparhatóság volt, amelyeket háromfokú rendszerben szerveztek meg.⁴⁹ Az említett vitás ügyekben azonban csupán az elsőfokú szervek dönthettek, ugyanis a fellebbezést a jogszabály itt is kizárta,

⁴¹ Első fokon a szolgabíró, a kerületi kapitány, a rendőrkapitány vagy Budapesten a kerületi alkapitány, másodfokon az alispán, a tanács vagy a közigazgatási bizottság járhatott el, míg a harmadfokú hatósági jogkört ebben az esetben is a belügyminiszter gyakorolhatta. 1876. évi XIII. tc. A cseléd és gazda közötti viszony szabályozásáról, a gazdasági munkásokról és napszamosokról 115-116. §

⁴² Az 1876. évi XII. tc. indokolása.

⁴³ Tomcsányi Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 141-143. o.; Martonyi János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. MKI, Budapest, 1939. 19. o.

⁴⁴ A hatósági jogkört első fokon a törvényhatóságoknál és a rendezett tanácsú városokban, valamint kivételesen a községekben az árvaszékek gyakorolták, amelyek mint testületi szervek egy elnökből, legalább két ülnökből, egy jegyzőből, valamint segédszemélyzetből álltak. Másodfokú jogkört, illetve a községi árvaszékek döntéseivel szemben harmadfokú jogkört a közigazgatási bizottság, vagy annak árvaügyi különdöttsége gyakorolhattott, míg a harmadfokú hatóság a belügyminiszter volt. Kmety: i. m. 501. o. és Stipta: i. m. 156. o.

⁴⁵ Máthé Gábor: *A közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatásköri rendezésének kérdései a dualizmus első éveiben*. In *Tanulmányok Tolna megye történetéből*, Tolna megyei Tanács Levéltára, Szekszárd. 1974, 360. o.

⁴⁶ Kmety: i. m. 502. o.

⁴⁷ Az ipartörvény nemcsak a fent említett szerveket nevezi békéltető bizottságnak, hanem bérviták ügyében eljáró testületet is. Lásd 1884. évi XVII. tc. Ipartörvény 163. § és Kmety: i. m. 590. o.

⁴⁸ 1884. évi XVII. tv. Ipartörvény 141 §

⁴⁹ Első fokon a községekben a szolgabíró, rendezett tanácsú városokban a várostanács, törvényhatósági jogú városokban a rendőrkapitány, Budapesten pedig a kerületi előjáróság járhatott el, Másodfokú hatóság a vármegyékben az alispán, törvényhatósági városokban a tanács, harmadfokú pedig a miniszter volt.

ehelyett bírósághoz lehetett fordulni.⁵⁰

3. A tanácsrendszer időszaka

3.1. A kihágások szabálysértésekké transzformálása. A tanácsrendszer időszaka érdekes változásokat hozott. Elsőként kell kiemelnünk a kartális alkotmány megszületését, amely a 36. § (1) bekezdésében kimondta, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopólium. Az elvet később az 1954. évi II. tv. is megerősítette és a korszak alkotmányjogi munkái szintén az igazságszolgáltatás alapelvei között első helyen emelték ki azt hangoztatva, hogy egyedül a bírói szervezetet és működését meghatározó garanciák biztosíthatják az ítékezés eredményességét. Ennek ellenére kénytelenek voltak elismerni, hogy az állam az elv teljes körű megvalósítására csak törekszik, ugyanis „hasonló természetű ügyek” tartoztak döntőbizottsági, egyeztető bizottsági vagy tanácsi hatáskörbe. Ez utóbbiak között jellemzően a szabálysértéseket említették, azt is hozzátéve, hogy egyes szabálysértési ügyekben rendészeti szervek is eljárhattak.⁵¹

A fenti állapot a hatvanas évek viszonylag nyugvópontra jutott rendszerét jelentette. Az 1950-es évek elején ugyanis még nagy vitákat váltott ki az akkor még létező kihágások elbírálása. Ezek a cselekmények a Btá. hatályba lépése folytán a bűncselekmények büntetteken kívüli másik csoportjába tartoztak, amelyekre mutatis mutandis alkalmazni kellett a közös általános részi szabályokat, és amelyek az anyagi jog változása következtében már egyre közelebb álltak a büntettekhez. Az eljárási rendben szintén fontos átalakulás következett be: az 1951-ben megalkotott Büntető Perrendtartás mellett 1952-ben a kihágási eljárás szabályairól is új szabályozás született. Az eljáró szervek között egyaránt megtalálhatóak voltak a járásbírók, a tanácsok végrehajtó bizottságai és a rendőrség, amely utóbbiak a büntetőjog által szabályozott bűncselekményeket bíráltak el. Ez éles ellentétben állt nemcsak a már említett Alkotmány 36. § (1) bekezdésével, de a *nullum crimen sine lege* elvvel is.⁵²

A reformot több oldalról szorgalmazták. Egyrészt politikailag problémássá vált, hogy a kihágások nagy száma erőteljesen rontja a bűncselekményi statisztikákat.⁵³ Másrészt a tudományos életben is az elterelés mellett tették le a voksukat az elméleti szerzők. A megoldás mikéntje kapcsán főként a szovjet példára támaszkodtak, ahol 1953-ban szintén a fegyelmi útra terelést és az igazgatási

⁵⁰ Itt érdemes megemlíteni, hogy Kmety Károly tankönyvében a budapesti áru- és értéktőzsde, illetve a termény és gabonacsarnokok bíróságait szintén az önkormányzati bíróságok között említi (Kmety: i. m. 723. o.), amely szervek ugyan valóban közigazgatási feladatokat látnak el, ám maguk a szervek mégsem tekinthetők szoros értelemben közigazgatási szerveknek és a jogtörténeti irodalom ezeket választott bíróságnak (Lásd Stipta: i. m. 155. o.) nevezi.

⁵¹ Beér János - Kovács István - Szamel Lajos: *Magyar államjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1969, 410. o.

⁵² Stipta i. m. 164-166. o.

⁵³ A Magyar Dolgozók Pártja Titkársága még 1952. augusztus 27-én határozott a kisebb súlyú bűncselekmények számának csökkentéséről. *A Magyar Dolgozók Pártja határozata* (Izsák Lajos főszerk.), Budapest, Napvilág, 1998. 170. o.), ennek ellenére 1953 nyarán a Központi Vezetőség ülésén arról számoltak be, hogy 1951 és 1953 között 850.000. esetben járt el a rendőrség, míg a bíróság 1950 és 1953 között 650.000 esetben. (Uo. 193. o.)

felelősségre vonást vezették be.⁵⁴ A váltás hazánkban 1953-ban következett be, amikor is az 1953. évi 16. sz. tvr. létrehozta a szabálysértéseket, mint új, államigazgatási körbe tartozó felelősségi formát. A jogszabály orvosolta a legégetőbb problémát: megszüntette a rendőrség büntetőbíráskodási jogkörét és előírta, hogy elzárást, kiutasítást és foglalkozástól eltiltást csak bíróság szabhat ki. Ám ekkor még továbbra is érvényben voltak egyes kihágási szabályok, így hamarosan kérdésessé vált, hogy szükség van-e ezek fenntartására. A válasz ismét csak a szovjet jogfejlődés hatására érkezett, ahol már egységes bűncselekményi kategória volt,⁵⁵ így 1955-ben a még fennmaradó kihágásokat is megszüntették. Ezek javarészt a szabálysértések közé, kisebb hányadát⁵⁶ a bűncselekményekhez sorolták.

A fordulatot a későbbi irodalom „stratégiai» koncepcionális“-nak⁵⁷ nevezte, amely jól kifejezte, hogy a kezdeti igyekezet ellenére a jogterület karaktere vajmi keveset változott. Szatmári László 1961-ben írt kandidátusi értekezésében még a szabálysértések igazgatási jellege mellett tette le a voksát, ám már ekkor is felhívta a figyelmet, hogy ennek erősítése érdekében a dekriminalizáció folytán átkerült, illetve kifejezetten kriminális színezetű cselekményeket ki kellene iktatni közülük.⁵⁸ Ehelyett a jogalkotás egyre újabb és újabb cselekmények elbírálását terelte igazgatási útra, amely egyértelműen magával vonta a szankciórendszer szigorítását is. Így 1959-ben még csak eventuális jelleggel, 1960-ban pedig ténylegesen is visszatért az elzárás-büntetés. Végül az 1968. évi I. törvény a folyamatos dekriminalizáció ellenére is megszilárdította a kialakult szisztémát.

3.2. A községi bíráskodás megszűnése. A községi bíróságokat 1949 után de iure a Pp. szüntette meg az 1911-es Pp. hatályon kívül helyezésével. De facto azonban egyes községekben a tanácsi végrehajtó bizottságok közreműködésével továbbéltek, és csak fokozatosan – erőteljes állami fellépés eredményeként – szűntek meg. A tanácsok kezdetben a községi bíráskodás újjáélesztését követelték. Ennek első lépéseként megszületett az 1956. évi IV. tv. a szabálysértési bizottságokról, amelyek jól beilleszkedtek volna a bíráskodás társadalmisításának folyamatába, ám létrehozásukat végül elhalasztották. A Ptk. a birtokvédelmi eljárás, valamint a tartási, életjáradéki szerződések kapcsán biztosított helyi szervek számára bíráskodási jogkört. Ennek tapasztalatait olyannyira kedvezőnek ítélték, hogy többen más polgári vagy büntető ügyekre való továbbfejlesztését

⁵⁴ A Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács Elnöksége 1953-ban alkotta meg azt a törvényerejű rendeletet, amely a büntetőjogi felelősségre vonás útjai között a fegyelmi mellett az igazgatási felelősségre vonást jelölte meg. Harmathyné Horváth Anna: A felelősség differenciálásának problémái a kisebb súlyú bűncselekmények esetében. In *A szabálysértési jogterület. Tanulmánykötet 13.* IM, Budapest, 1986. 26. o.

⁵⁵ Király Tibor: A kihágási bíráskodás kérdései, *Állam és Igazgatás*, 1 (1954), 45. o.

⁵⁶ 1955. évi 17. tvr. 5. § (1) bekezdése 14 pontban tartalmazza a továbbiakban büntettként elbírálható cselekményeket.

⁵⁷ Papp László: A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája, *Magyar Közigazgatás*, 6. (1992) 338. o.

⁵⁸ Szatmári Lajos: *Bíróság a magyar államigazgatásban*, in Madarász Tibor – ifj. Szatmári L. (szerk.), *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12.*, Budapest, ELTE ÁJK, 1990. [1961]. 62.

szorgalmazták.⁵⁹ 1972-ben megjelent monográfiájában Rácz Attila ezzel szemben ellentétes véleményt fogalmazott meg. Rámutatott, hogy korábban a jogkereső közönség a községi bíróságok elfogult ítélezése és a sajátos eljárási szabályok miatt inkább igyekezett azokat megkerülni, ezért azok működését nem minősítette sikeresnek.⁶⁰ Végül a kezdeti törekvések ellenére a községi bíraskodás kérdése „lekerült a napirendről.”⁶¹

3.3. A Ptk. által szabályozott quasi bíraskodás. A Ptk. a fentiek szerint a polgári jog két területén biztosított a tanácsai szervek számára döntési jogot. Az egyik a ma is létező birtokvédelem, a másik, a csak a rendszerváltásig fennálló tartási és életjáradéki szerződések során felmerülő viták békéltetése.⁶² A birtokvédelem tanácsai hatáskörbe utalása jelentős változás volt, hiszen a hazai jog a közigazgatási szerv által biztosított védelmet korábban nem ismerte. A tapasztalatokat viszonylag hamar, négy év eltelte után összegezte az Állam- és Jogtudományi Intézet Polgári Jogi Osztálya, amely empirikus felmérést is alkalmazva összességében sikeresnek minősítette az új jogintézményt. Ezen vizsgálat és végkövetkeztetése azért is különösen érdekes számunkra, hiszen a birtokvédelmi eljárás a Ptk. hatályának közel fél évszázada alatt lényegét – tehát a jogvédelem petitórius és possesszórius eljárásra osztását – tekintve mit sem változott. A kortárs irodalom az eljárás ezen megbontását már nem igazán vitatja, így a hatásköri megosztással kapcsolatos dogmatikai felvetések is javarészt a Ptk. hatálybalépése után történtek.

A kutatás egyik megállapítása, hogy a birtokvédelmi eljárások száma jelentősen megnőtt, mintegy 2-4-szerese lett a korábbi eljárásoknak, amikor csak bírói utat lehetett igénybe venni. Mindezt ebben az időszakban a közigazgatási eljárás sikerének tudták be azzal, hogy az új, gyors és hatékony lehetőséget szívesebben veszik igénybe az állampolgárok. Szintén eredményként könyvelték el azt is, hogy a bírósági felülvizsgálat tapasztalatai azt mutatták, hogy a közigazgatási eljárás jogilag is helytállónak bizonyult, hiszen egyrészt a jogkereső közönség csak kevesebb, mint a döntések negyedével szemben keres bírói orvoslást és ezen ügyek csupán elenyésző hányadában döntött a bíróság másképp, mint a közigazgatási hatóság. Az eljárás egyik alapvető jellegzetességének tekintették az egyszerűséget,⁶³ a gyorsaságot, és az ügyintéző helyismeretét, amely közvetlen következménye a közigazgatási útra terelésnek. Igaz, az utóbbi kapcsán a tanulmány is elismerte, hogy a helyismeret inkább a kisebb községekben, városokban érvényesül, egy százezres vagy afeletti lakosságszámú város előadója

⁵⁹ Fonyó: i. m. 163-167. o.

⁶⁰ Rácz: i. m. 169-170. o.

⁶¹ Kara Pál-Szabó Gábor: *Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási tevékenységére vonatkozó szabályozásokról*. MTA Államtudományi Kutatások Propagandairódaja, Budapest, 1987. 48. o.

⁶² A Ptk. 1990. március 15-ig hatályos 588. § (2) bekezdése

⁶³ Az eljárás egyszerűségét támasztották alá azzal az adattal is, hogy az ügyek kevesebb, mint 10%-ában vettek igénybe a felek ügyvédi képviseletet, és ez is jellemzően inkább Budapesten valósult meg. Lontai Endre: *Az államigazgatási birtokvédelem eredményei, Állam és Jogtudomány*, 4 (1964), 224. o. Az eljárás egyszerűsége mellett, azonban ez az adat inkább az ügyfelek anyagi helyzetét példázza.

esetében már nem.⁶⁴

A tanulmány minden pozitívum hangsúlyozása mellett, felvetett vitás kérdéseket is. Az egyik, hogy a bíróság eljárása, amelyet a határozat kézhezvétele után 15 napon belül kezdeményeznek, a határozat bírósági felülvizsgálatát jelenti-e vagy önálló eljárás. A tanulmány egyértelműen az utóbbi mellett teszi le a voksát a bíróság eljárását birtokpernek és nem közigazgatási (államigazgatási) pernek minősítve, amelyben azonban a bíróságnak lehetősége, sőt mintegy kötelessége a közigazgatási határozatban foglalt szabálysértésre reagálnia. Tisztázatlan azonban, hogy mire szolgál akkor a 15 napos határidő, ha a bíróság előtti jogérvényesítés joga ennek elteltével nem enyészik el. A szerző e körben Bernáth Zoltán véleményére támaszkodik, aki szerint a 15 nap elteltével a birtoklás ténye által nyújtott előnyös védelmi helyzet szűnik meg. E körben a gyakorlatban anomáliákat idézett elő a Ptk. 191. § -ban⁶⁵ foglalt „államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs” kitétel. A tanulmány figyelemmel volt arra, hogy a közigazgatási eljárásban a jogorvoslatok köre alapvetően kétféle lehet a szerint, hogy azokat az ügyfél vagy a hatóság kezdeményezi. Felvetődött tehát, hogy vajon a kizárás mindkét típusra vonatkozik-e. A Kormány Titkárságának állásfoglalása szerint a tilalom egyaránt kiterjed a határozat visszavonására, módosítására, valamint a felügyeleti intézkedésre, ám ügyészi óvásnak helye van. A jogtudomány ezzel szemben csupán az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslatokat zárna ki, és a hatóság számára lehetővé tenné, hogy az általa észlelt jogszabálysértést orvosolja.⁶⁶

Szintén problémás hogy a közigazgatási szerv elsősorban a ténykérdéssel, míg a bíróság a jogkérdéssel jogosult foglalkozni. Ugyanakkor a Ptk. szövegezése és indokolása alapján a „nyilvánvaló” jogi helyzetet a közigazgatás is figyelembe veheti, amely azonban csak az ügyek elenyésző hányadában valósul meg. E körben hívják fel a figyelmet arra, hogy Ptk. megalkotása során a hatáskör-telepítésnél főként arra voltak figyelemmel, hogy olyan szervhez kerüljön az eljárás, ahol elsősorban jogászok dolgoznak. Ez utóbbival függ össze az is, hogy a tanulmány kénytelen volt rámutatni arra az ellentétre, hogy míg a közigazgatás előtt folyó eljárás államigazgatási, illetve közigazgatási eljárás, és ennél fogva az erre irányadó eljárási törvény szerint kell lefolytatni, maga az elbírálendő jogviszony pedig kétséget kizáróan polgári jogi jogviszony, ahol a Ptk. alapelveit érvényesíteni kellene. A szerző konkrét példákon keresztül mutatta be, hogy a polgári jog alapelveinek figyelmen kívül hagyása milyen visszás döntéseket eredményezhet, amelynek orvoslása csak a bírósági eljárásban történhet meg.⁶⁷ Szintén nehézségeket okozott a gyakorlatban a két szerv közötti áttétel lehetősége, főként arra is tekintettel, hogy XXIV. PED az ügyfelekre bízta a választás lehetőségét, holott az állampolgárok a ténykérdés-jogkérdés elhatárolására többnyire nem képesek. Előljáróban meg kell, hogy jegyezzük, ez a probléma mind a mai napig kísért.

⁶⁴ Lontai: i. m. 223-224. o.

⁶⁵ Az eredeti szövegezés szerint Ptk. 191. § (3) bekezdés, ma Ptk. 191. § (4) bekezdés.

⁶⁶ Lontai: i. m. 231-232. o. A kérdést a hatályos rendszerben az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozata megoldotta.

⁶⁷ Lontai: i. m. 229. o.

4. A rendszerváltás utáni időszak

A rendszerváltás után az Alkotmány jelentősen módosult, amelynek következtében immáron a X. fejezet rendelkezett a bíróságokról, ám az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve csupán az eljáró bíróságok felsorolása miatt változott. A jogi tankönyvek és kommentárok ma is tényként kezelik, hogy az elv maga bár kizárólagosságot feltételezne, ennek ellenére egyes közigazgatási szervek továbbra is gyakorolnak bírói hatalmat. A kivételek immáron klasszikusnak mondhatók: szabálysértési ügyek, birtokvédelmi eljárások és gyámhatósági ügyek. E körben érdemes megemlíteni, hogy az alkotmány kommentára⁶⁸ a szabálysértési hatóságok után, és azzal összefüggésbe hozható módon említi a bírságot. Egyes vélemények⁶⁹ szerint nemcsak a szabálysértési ügyekben kiszabott, hanem valamennyi közigazgatási bírság, tehát a közigazgatási szervek által gyakorolt büntetőhatalom is a quasi bírászkodás körébe tartozik „tartalmilag”, a szankcióalkalmazás természete miatt. Ugyanakkor, a többségi álláspont⁷⁰ szerint a hatósági felügyelet eredményeként történő szankcióalkalmazás a közigazgatás sajátossága, és nem quasi bírászkodás.

4.1. A szabálysértések. A szabálysértések esetében az elterelési és visszaterelési elméletek ütközése folytán már nem kérdéses, hogy az állam nem tud valamennyi bagatellcselekményt bíróság elé citalni. A két elmélet közül a tématerülettel foglalkozó kutatók⁷¹ szinte valamennyien úgy vélték, hogy a visszaterelési elmélet által kínált megoldás, így a jogterület szétválasztása és az ennek nyomán történő hatáskör-megosztás, nem reális alternatíva. Ennek oka – csak a legnyilvánvalóbb érveket említve –, hogy az ún. úszóhatáros cselekmények miatt a kriminális és közigazgatás-ellenes cselekmények különválasztása lehetetlen. Ezért az eredmény önmagában rejti a visszarendeződés lehetőségét, és a kriminális cselekmények is annyira számosak, hogy azok elbírálása a bírósági szervezetrendszer számára óriási megterhelést jelentene. Ezzel párhuzamosan elvesznének a közigazgatási úttal járó előnyök, így például az elbírálás gyorsasága. Mindezekre tekintettel jogszabályi szinten az elterelési elmélet valósult meg, ami az ellentmondásokkal terhelt jogterület egységét továbbra is fenntartja.

A vita a fentiekre figyelemmel már nem elsősorban arról szól, hogy egységes legyen-e a terület, hanem, hogy a Római Egyezmény és a strasbourgi gyakorlat nyomán átvett fair eljárás elvét miként érvényesítse a rendszer. Köztudomású, hogy a jelenleg hatályos törvény az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozata nyomán született, amely a magyar fenntartás miatt nem hivatkozhatott közvetlenül az egyezményre, így a hatályos Alkotmány alapján kellett a döntést

⁶⁸ Az Alkotmány 45. §-ához írott kommentár Complex DVD Jogtár Plusz (Balogh, Holló, Kukorelli, Sári)

⁶⁹ Szatmári Lajos: Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései, *Állam és Igazgatás*, 1968, 1069. o.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság több döntésében (például 29/1998. (VI. 17.) határozat és 564/B/2000. AB határozat) is foglalkozott a bírságotlasi jog quasi bírászkodási jellegével. 1998-ban alkotott döntésében egyértelműen megállapította, hogy a hatósági ellenőrzés és az annak nyomán kiszabott bírság – függetlenül annak szankciós jellegétől – nem minősül bírósági tevékenységnek. Lásd még Berényi Sándor: Az államigazgatás bírászkodó tevékenysége, *Acta Universitatis Szegediensis* (1980), 98. o.

⁷¹ Máthé Gábor, Kántás Péter, Nagy Marianna, Petrik Ferenc, Papp László, Torma András.

megindokolni. Ugyan a két rendelkezés között első látásra csak apró különbségek vannak,⁷² ám a büntetőügy-fogalom eltérő értelmezése éppen elegendő volt ahhoz, hogy a többségi vélemény szerint az 1968-as jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítése végül ne kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuljon. A döntéssel végül a testület egy másik értelmezési vitát is involvált, hiszen az említett szakasz mellett felhívott 50. § (2) bekezdés a közigazgatási határozatok megsemmisítésére vonatkozik, holott a szabálysértési ügyben hozott határozat sem a jogszabályok, sem a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata, sem a kutatók többsége⁷³ szerint nem közigazgatási, hanem közigazgatási szerv által hozott határozat. Ez utóbbi momentum a quasi bírászkodási jogkör gyakorlása szempontjából is igen jelentős, hiszen kérdéses, hogy mit értünk közigazgatási tevékenység alatt. Ha beleértendő a szabálysértési bírászkodás, akkor ez nem quasi bírászkodás, hanem közigazgatási tevékenység.

A fenti problémán túl a hatályos rendszer egyik neuralgikus pontja az elzárásbüntetés kérdése, és főként az, hogy a fair eljárás elvének történő megfeleléshez ez a büntetési nem szolgáltatott elhatárolási ismérvet. Így az elzárással is sújtható cselekmények azok, amelyek elbírálása már első fokon bírói hatáskörben kell, hogy történjen, míg a többi szabálysértést közigazgatási hatóságok bírálhatják el, amely döntést bíróság előtt lehet megtámadni kifogás útján.

4.2. Polgári jogi területek a helyi igazgatásban. A birtokháborítás szabályozása lényeges elemeit tekintve változatlan maradt, és ezt a rendszert tervezi továbbvinni az új Ptk. is a megjelent koncepció szerint. Az ehhez fűzött indokolás szerint a „gyakorlatban a jelek szerint nem merült fel aggály vagy kifogás a Ptk. által bevezetett rendszerrel kapcsolatban, és a bíróságok tehermentesítése iránti igény, valamint a jegyző gyors és a felek számára könnyebben elérhető eljárásában rejlő előnyök továbbra is e megoldás mellett szólnak.”⁷⁴ Az indokolás szintén kiemeli, hogy a possesszórius eljárás kimerítése mellett a felek nincsenek elzárva a bírói úttól és szintén nem változik, hogy a jegyző határozata ellen nincsen helye közigazgatási jogorvoslatnak, ám a határozatot a bíróság előtt lehet megtámadni. E körben tehát mind az indokolás, mind a törvényjavaslat megtartja azt a problémákra okot adó szövegezést, amely szerint bár a jegyzői határozat megtámadásáról van szó, a bíróság előtti eljárás mégsem közigazgatási per, hanem birtokper. A gyakorlatban ez azért is okoz nehézséget, mert a keresetlevél ebben az esetben voltaképp nem tabula rasa, hanem a jegyzői határozat fogyatékoságait sorjázza, hiszen annak megtámadásáról van szó. Ez a felemás helyzet számos, elméletileg is releváns kérdést vethet fel a konkrét esetekben.⁷⁵

⁷² Árva Zsuzsanna-Szabó Miklós: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányjogász szemével, *Bírák Lapja*, 2. (2007) 45-48. o.

⁷³ Mellette Sólyom László, Németh János és Lábady Tamás alkotmánybírák, valamint Máthé Gábor és Kántás Péter. Ellene Ádám Antal alkotmánybíró, Nagy Marianna, valamint Verebélyi Imre, aki az egyeztetés során később elállt ettől.

⁷⁴ Az új Ptk. koncepciója. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján közzétett tervezet alapján.

⁷⁵ Konkrét esetben a városi bíróság ítélettel utasította el a keresetlevelet arra hivatkozással, hogy a

Az Alkotmánybíróság szintén azt támasztotta alá,⁷⁶ hogy a közigazgatás által végzett quasi igazságszolgáltatási tevékenység alkotmányosnak minősül. A testület viszonylag későn, 2007-ben⁷⁷ alkotta meg a Ptk. birtokvédelmi eljárást vizsgáló határozatát. Ebben kimondta, hogy a birtokvédelmi ügy nem tartozik a Ket. hatálya alá. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Ptk. valamennyi közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatot kizár a jegyzői határozattal szemben, holott álláspontja szerint elegendő lenne csupán a fellebbezés kizárása. E tekintetben az indítvány szinte a Lontai által megfogalmazottakkal vág egybe, aki szintén helyesnek tartotta volna a hivatalból kezdeményezhető jogorvoslati formák lehetővé tételét. Az alkotmányos testület elsőként azt rögzítette, hogy a jegyző birtokvédelmi ügyben folytatott eljárása nem közigazgatási hatósági ügy, hiszen nem felel meg a Ket. 12. § (2) bekezdésében foglalt meghatározásnak. Ebből következően a Ket. jogorvoslatra vonatkozó szabályai sem alkalmazhatók rá. Ugyanakkor a Ptk. a bíróság hatáskörét nem korlátozza, a bíróság a döntést megváltoztathatja és a döntéssel szemben a Pp. által biztosított jogorvoslati lehetőségek is nyitva állnak. Arra is rámutatott a grémium, hogy a jegyzői eljárás jellegénél fogva jobban illeszkedik a birtokháborítási ügyek jogi természetéhez, hiszen a jegyző olyan községekben, illetve városokban is található, ahol helyi bíróság nem, másrészt nemcsak helyismerettel bír, hanem a zavaró magatartás feltárásához szükséges eszköztárral is, így például helyszíni szemlét tarthat.

Érdekes kérdést vet fel azonban, hogy ha az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 12. § (2) bekezdése alapján a birtokháborítási ügy nem hatósági ügy, akkor miért csak a Ket. jogorvoslati szabályai kizártak, és miért nem az egész Ket? Hiszen a Ket. hatálya csak a hatósági ügyekre terjed ki, tehát a Ket. nem alkalmazható a jegyző eljárására. Ebben az esetben viszont kérdéses, hogy a jegyző milyen szabályok alapján tart helyszíni szemlét vagy hozza meg a határozatot. Az okfejtést követve az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapíthatott volna meg, hiszen a jegyző ezen eljárása akkor egyetlen eljárási szabály alá sem tartozott a 228/2009. (X. 16.) Korm. r. megszületéséig. Míg a Lakástv. a quasi bíráskodói hatáskör megalapításától fogva egyértelműen előírta a jegyzői eljárásra nézve a közigazgatási eljárás szabályainak alkalmazását, addig a jogalkotó ezt a birtokvédelmi eljárásra 2009-ig elmulasztotta rendezni, mivel álláspontom szerint a Ket. 12. § (2) bekezdésében megfogalmazott tárgyi hatály tágabb annál, mint a közigazgatás szervező-intézkedő tevékenységének „lefordítása”, ezért a „jogot vagy kötelezettséget állapít meg”

felperes nem szerepel a határozat fejrészában, így nem jogosult a határozat megtámadására. Az adott ügyben a felperes bérbeadóként szerepelt az eljárásban, ahol a birtokháborítókkal szemben más személyekkel együtt lépett fel, ám mindez csupán a határozat indokolásában szerepelt és nem a fejrészában. A városi bíróság döntését a megyei bíróság hatályon kívül helyezte, és új eljárásra utasította, ám az eredeti döntés ebben az esetben azt jelentette volna, hogy a felperes a tényhelyzet alapján történő vitatás elől az 1 éves önálló keresetindítási határidő leteltéig el van zárva egy hibásan megszüvegezett, ugyanakkor a Ptk. 192. § (4) bekezdése szerint közigazgatási úton orvosolhatatlan határozat miatt. (Berettyóújfalui Városi Bíróság előtt folyt eljárás.)

⁷⁶ A már említett területekkel kapcsolatban alkotott számos döntés közül e helyütt csak azokat vettem figyelembe, amelyek expressis verbis megfogalmazták az adott ügygel kapcsolatban a „quasi” bíráskodó jellegét.

⁷⁷ 120/B/2001. AB határozat.

fordulatba a jogvita eldöntése is beleérthető.

A Lakástv. 2000. június 10-től hatályos módosítása szerint önkényes lakásfoglalás esetén a tulajdonos 60 napon belül a jegyzőtől is kérheti a lakás kiürítését.⁷⁸ A jegyző ilyen esetben a közigazgatási eljárás szabályai szerint jár el, ám határozatával szemben – hasonlóan a birtokháborítási ügyekhez – nincs helye közigazgatási úton jogorvoslatnak, de a határozat megváltoztatását a bíróságtól lehet kérni. A jogszabályt több indítványozó is támadta. Az egyik ok az volt, hogy az ügy jegyzői hatáskörbe utalása sérti a jogállamiságot és a döntéssel szemben nem biztosított hatékony jogorvoslás.

Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálata során felhívta az Alkotmány az igazságszolgáltatás bírói monopólium elvét tartalmazó 45. § (1) bekezdését, amelyet azonban akként értelmezett, hogy a rendelkezésből nem következik, hogy minden jogvitát bíróságnak kellene eldöntenie és az sincsen előírva, hogy egyes ügyeket feltétlenül bíróságnak kellene elbírálnia. Ennek alátámasztásaként a testület a tényleges helyzetre hivatkozott, nevezetesen, hogy a bíróságok is ellátnak közigazgatási jellegű feladatokat és a közigazgatási szervek is eljárnak quasi-judiciális jellegű ügyekben. A tényhelyzet alapján állapította meg azt is, hogy nem jelenti a bírósághoz fordulás jogának korlátozását, ha a jogalkotó lehetőséget biztosít arra, hogy egy bírói úton is megvalósítható célt ne kizárólag bírói úton érjenek el.

A jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban a grémium a korábbi megállapításait felhívva állapította meg, hogy a „jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani.”⁷⁹ Így, mivel a jegyzői határozattal szemben benyújtható keresetlevél, a jogorvoslathoz való jog nem sérül. Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság egy városi és megyei bíróság közötti hatásköri vitát eldöntő 2003. 305. sz. eseti döntésében arra mutatott rá, hogy a jegyzői határozat megtámadása – hasonlóan a birtokvitához – nem minősül közigazgatási pernek, hanem polgári per, amelyben a közigazgatási határozat indirekt felülvizsgálata történik meg.

Polgári területen más közigazgatási szervek is gyakorolnak quasi igazságszolgáltatási funkciót. Így gyakran emlegetett terület a gyámhatóságok döntéshozatali jogosítványa egyes családjogi ügyekkel összefüggésben. Igaz, ezzel sajátos módon az Alkotmánybíróság jellemzően nem foglalkozott, holott a közvélemény ezen döntések helyességét – csakúgy mint a bíróságokét – gyakran megkérdőjelezi. Emellett szintén ide sorolható az államigazgatási hivatalok kisajátítási⁸⁰ kártalanítás keretében végzett tevékenysége, amelynek során szintén jogvitás felek polgári jogi természetű jogviszonyát bírálják el.

4.3. Egy új terület: az autonóm államigazgatási szervek. Hazai jogunkban a rendszerváltás után új szervtípusként jelentkeztek az ún. autonóm jogállású

⁷⁸ 1993. évi LXXVIII. tv. a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról 90/A. §.

⁷⁹ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 396. o.

⁸⁰ A kisajátítási ügyeket már Szatmári is quasi bíráskodásnak tekintette. Lásd Szatmári: Az államigazgatás és a bíráskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései 1075. o.

szervek, amelyekre nézve közös törvényi szabályokat először a 2006. évi LVII. tv. alkotott. Maga az orgánumfajta a tudományos irodalomban már korábban is létezett, ám jogszabályi szintű rendezés hiányában az Alkotmánybíróság kénytelen volt döntéseiben ezeket „sajátos állami szervtípus”⁸¹-nak nevezni. A hazai közigazgatási irodalomban Balázs István már a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején foglalkozott e struktúrákkal. Megállapította, hogy a klasszikus államhatalmi ágaktól relatíve függetlenek, és quasi bíraskodó tevékenységet is végeznek.⁸²

A 2006. évi LVII. tv. által ide sorolt szervek közös jellemzőjeként lényegében ma is ez állapítható meg: a Kormánytól független módon működnek, tevékenységük csak az Országgyűlésnek van alárendelve, és igazságszolgáltatási jellegű funkciókkal bírnak. Ez utóbbi tevékenység az említett szervek egyik meghatározó jellegzetességévé vált: így a Médiatörvényben 49-50. §-ban szabályozott panaszbizottsági eljárás nagymértékben a sajtó-helyreigazítással mutat párhuzamosságot, a Gazdasági Versenyhivatal versenytanácsi döntései sok esetben az ellenérdekű fél bejelentése hatására születnek meg, a Közbeszerzések Döntőbizottsága pedig a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek egyes vitás ügyeinek döntőfóruma.

Közös jellemvonás, hogy szervezetükön belül független, testületi jelleggel eljáró döntőhatóságok működnek – Versenytanács, Panaszbizottság, Közbeszerzések Döntőbizottsága –, amelyek tagjai nem utasíthatók, és az államigazgatástól teljesen függetlenül kerülnek a tisztségükbe. Eltéréseket találunk azonban a kezdeményezés módja tekintetében, így míg a Panaszbizottság eljárása kifogás alapján, tehát kérelemre indul meg, addig a GVH esetében a bejelentést egy hatóság általi előzetes szűrő követi, amely után az eljárás hivataliként⁸³ folytatódik tovább, így csak közvetett kérelemre történő eljárásról⁸⁴ beszélhetünk. A Közbeszerzési Döntőbizottság egy köztes megoldást valósít meg, mivel hivatalból és a felek kezdeményezésére egyaránt megindulhat az eljárás, igaz az előbbi inkább a GVH-nál megismerthez hasonlít. Ez utóbbi azért is rendkívül lényeges, mert klasszikusan az igazságszolgáltatás sajátjaként említik a kérelemre vagy kezdeményezésre történő eljárást, amely tehát nem érvényesül egyöntetűen. Általánosan érvényesülő garanciális rendelkezés viszont, hogy a jogorvoslathoz való jogot valamennyi szabály biztosítja, így az autonóm szervek döntései bíróság előtt támadhatók meg a közigazgatási perek szabályai szerint.

⁸¹ 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 37. o.

⁸² Balázs István: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság* (Balázs István-Jancsovics Andrea szerk.), Budapest, MKI, 1994. 24. o.

⁸³ A GVH-t szabályozó 1996. évi LVII. tv. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról is ismer kérelemre indítható eljárásokat (67. § (2) bekezdés), ám ezek nem tipikusan ellenérdekű felek eljárásai, hiszen ide a mentesítő, engedélyező döntések vagy az áremelés bejelentése tartoznak.

⁸⁴ Ugyanerről (nem a GVH kapcsán) Szatmári: Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései 1070. o.

5. Következtetések

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás 140 évét áttekintve egyetérthetünk Berényi Sándorral, aki már 1980-ban írott cikkében⁸⁵ azt állapította meg, hogy a közigazgatás által végzett bíraskodó tevékenység egyre szélesedő körben érvényesül. Míg az 1869 utáni rendszerben tipikusan a legalsó fokú szervek esetében tartották megengedhetőnek, hogy a két hatalmi ág összefolyjon, addig ma a közigazgatási szervrendszer valamennyi szintjén található quasi bíraskodó szervet. A központi szervek között tipikusan ilyenként jelentkeztek a rendszerváltás után az autonóm jogállású szervek, területi szinten az államigazgatási hivatalokat említhetjük a kisajátítási kártalanítással kapcsolatban, míg legalsó fokon általában a jegyző az, aki többrétű – polgári és büntető jellegű – ügytípusokban feljogosított bíróra emlékeztető eljárásra. Az alkalmazandó anyagi jog terén megtalálhatóak a polgári, illetve a büntető jellegű ügyek. A dualizmus korához hasonlóan jelenleg is a legalacsonyabb fokú szerv jár el mindkét ügytípusban, míg a központi szervek inkább polgári jellegű vitákat bírálnak el.

A jelenlegi rendszerben már nem érvényesülnek a quasi juriszdikció fenntartása mellett korábban hangoztatott indokok. A központi szervek esetében kevés „hagyományos” érv állja meg a helyét: így nem egyértelmű az eljárás gyors,⁸⁶ illetve olcsó jellege vagy a „helyismeret.” Ehelyett inkább egy speciális szakismeretről beszélhetnénk, amely alapján ezek a szervek akár különbírósági státust is kaphatnának. Ez ellen viszont az szól, hogy a szervek hatékony működéséhez közigazgatási jellegű jogosítványokra is szükség van (pl. GVH vizsgálat), mindemellett az autonóm szervek hagyományosan a közigazgatáshoz kötődnek.

A szervek jogállása, illetve függetlensége ennek megfelelően igen különböző: így az autonóm szervek a fentiek szerint relatíve függetlennek minősülnek a többi hatalmi ágtól, a Kormánytól pedig biztosan. Az államigazgatási hivatalok jellegükből fakadóan – mint dekoncentrált szervek – hierarchikus viszonyban állnak a központtal, amelyhez erősen kötődnek. A jegyző eljárása kapcsán pedig az Alkotmánybíróság az önkormányzati szervek által való utasíthatatlanságot emelte ki.⁸⁷ A függetlenséghez kapcsolható az eljárási szabályok körének a vizsgálata is. Jelenleg nem érvényesül az a korábbi evidencia⁸⁸ sem, hogy a quasi bíraskodást végző közigazgatási szervek – a szabálysértési ügyeken kívül – egységesen a Ket. alapján járnának el. Különös tekintettel az autonóm szervek térnek el, ahol például a Panaszbizottság ügyrendjét az ORTT állapíthatja meg, de itt említhető meg ismét a jegyző birtokvédelmi eljárása körüli anomália, amire (az Alkotmánybíróság döntése szerint) nem terjed ki a Ket. tárgyi hatálya.

⁸⁵ Berényi Sándor: Az államigazgatás bíraskodó tevékenysége. *In: Acta Universitatis Szegediensis* (1980) 99. o.

⁸⁶ Az 1996. évi LVII. tv. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 63. § (2) bekezdésében foglalt határidők például 2 alkalommal meghosszabbíthatók, amelynek eredményeként akár 1 éven túl is születhet döntés.

⁸⁷ „Az Alkotmánybíróság rámutat: a jegyző nem az önkormányzat képviselő-testületének szerve, hanem helyi szintű államigazgatási szerv. Hatósági feladatainak elvégzése során a képviselő-testület, vagy annak szervei részéről nem utasítható, döntései e szervek által nem vizsgálhatóak felül.” 71/2002 (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 395. o.

⁸⁸ Berényi: Az államigazgatás bíraskodó tevékenysége 103. o.

Eltéréseket találhatunk az eljárás megindulása tekintetében is. Míg a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás közötti egyik legfontosabb különbségnek azt tartják, hogy a közigazgatási eljárás hivatalból és kérelemre is megindulhat, addig a bírósági „per” csak kérelemre. A közigazgatás quasi bíraskodó tevékenysége során azonban nem érvényesül egyöntetűen a – legalábbis közvetlenül – kérelemre történő megindítás. Erre az egyik legnyilvánvalóbb példa a GVH eljárása, amely kifejezetten kérelemre csak igen szűk körben indul meg. A többi indítványozó panaszt vagy bejelentést tehet, amelynek nyomán hivatalból indul meg az eljárás. Szintén eltérő jellegű az is, hogy az adott szerv testületként hozza meg a döntését vagy egy személy jár el.

Az Alkotmánybíróság döntése alapján az állam szabadon döntheti el, hogy egy bizonyos jogvita eldöntését milyen típusú, tehát közigazgatási vagy bírói szervre bízva. Választási lehetősége van azonban egyes esetekben az ügyfeleknek is a jogérvényesítés közigazgatási vagy bírói módja között. Az állam egyértelműen alternatív lehetőséget biztosít a Versenytv-be ütköző magatartások tekintetében a feleknek, ahol ráadásul a GVH eljárását kezdeményezve, hivatalból indul meg az eljárás. Korlátozottan érvényesül mindez a jegyzői polgári eljárásoknál, ahol időbeli korláttól függ az eljárást lefolytató hatóság. Arra is találunk példát, hogy a quasi bíraskodás igénybe vétele kötelező, illetve megkerülhetetlen: ilyen pl. a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a Panaszbizottság eljárása. Az ez utóbbi döntésekkel szemben biztosított bírósági felülvizsgálat a közigazgatási perek szabályai szerint zajlik, míg a jegyző hatáskörébe utalt polgári ügyekben a jogorvoslatot nem a hatóság döntésével szemben lehet igénybe venni, hanem a pert a másik féllel szemben kell megindítani. Természetesen kivételt képeznek a szabálysértési ügyek, ahol a lefolytató hatóságot a törvény meghatározza, csakúgy, mint az eljárás rendjét. Ennek kapcsán érdekes kérdés lenne megvizsgálni, hogy a közigazgatási szervek által hozott határozatokat milyen arányban támadják meg bíróság előtt, illetve a döntéseket a bíróság mennyiben változtatja meg. Mindezen vizsgálat elvégzése álláspontom szerint a jogalkotó feladata lenne a Jat. alapján, hiszen mindez megmutatná az adott jogintézmény társadalmi elfogadottságát, illetve hatékonyságát.

Ahogy a Ptk. indokolásánál deklarálták, a quasi bírói feladatok ellátásához különleges szakképzettség szükséges, ami általában jogász végzettséget jelent. A különleges szakképzettség vagy szaktudás voltaképpen csak az autonóm szervek kapcsán érvényesül. Az alsóbb fokú szervek, így a jegyző esetében azt tapasztalhatjuk, hogy bár a hatáskör jogszabály szerinti címzettje – azaz a jegyző – ugyan többnyire megfelelne a követelményeknek, ám a polgármesteri hivatal ténylegesen eljáró ügyintézője már nem feltétlenül. A szabálysértési ügyintézők kapcsán a szakirodalom már régóta hiányolja a büntetőjogi tudást, míg a birtokvédelmi vagy más polgári ügyekben pedig a polgári jog alapelveinek vagy más szabályai ismeretének a hiánya jelenthet problémát, hiszen ilyen jellegű képzettség nem feltétel a kinevezéshez. E tekintetben megoldást egy különleges szakvizsga bevezetése jelenthet.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az eltelt időszak folyamán a közigazgatás quasi bíraskodó tevékenysége jelentős tért nyert, és egyre bővülő

mérteket ölt ma is. Míg Berényi Sándor 1980-ban írott cikkében garanciákkal megfelelően körülbástyázottnak és fejlesztendőnek tartja a közigazgatási szervek igazságszolgáltató tevékenységet, addig a jelenlegi rendszerben a fentiek szerint egy erősen széttagolt és vegyes szisztéma alakult ki, amelynek kialakulását az Alkotmánybíróság határozatai sem gátolták az igazságszolgáltatás bírói monopólium alkotmányos alapelveire hivatkozással. Még változatosabb képet kapunk, ha nemcsak a szoros értelemben vett közigazgatási szerveket vizsgáljuk, hanem a tágabb értelemben vett közigazgatási intézményrendszerhez tartozó közigazgatási feladatokat ellátó szervek hatáskörét is elemezzük. Ezek közül tipikusan kiemelkednek a köztestületek, amelyek önkormányzatiságuknál fogva maguk állapítják meg működésüket, ugyanakkor a tagok felett bírászkodást is végeznek, igaz a döntésekkel szemben a bírósági felülvizsgálat szintén biztosított. A jelenlegi rendszer kapcsán mindenképpen további vizsgálatokat igényel, hogy szükség van-e ennyi területen arra, hogy ne a bíróság, hanem a közigazgatás végezzen bírászkodó tevékenységet; mennyire hatékony a jogalkalmazás ez a módja és betölti-e azt a funkciót, amely miatt az állam ezt az utat választotta. Ezek a kérdések persze a hatalommegosztásos elméletek hagyományos hármas felosztását és elkülönítését veszik alapul, ugyanakkor más megközelítésben a quasi bírászkodó tevékenység erősödése a hatalommegosztás jelenkori gyakorlatának anakronizmusára is felhívja a figyelmet.
