

A bíróságok igazgatásának egyes elméleti kérdései és modelljei*

Árva Zsuzsanna**

Hazánkban immáron több mint másfél évszázada történt meg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elhatárolása. Ennek ellenére számos szükségszerű vagy célszerűnek tartott érintkezési pontot találhatunk a jogrendszerben a két szervezetrendszer között. Jelen tanulmányban éppen ezeket a szegmenseket igyekszem bemutatni: nevezetesen, hogy a hazai közjogászok miként vélekedtek az elhatárolásról és a két terület összefüggéseiről, továbbá milyen szempontok alapján próbálták elkülöníteni az igazságszolgáltatás és a közigazgatás által végzett jogalkalmazó tevékenységet és ennek fényében milyen elméleti kérdések merülhetnek fel a bíróságok igazgatása kapcsán.

Kulcsszavak: hatalommegosztás, bírósági igazgatás, bírói függetlenség, quasi-bíráskodás, hatékonyság

Theoretical Questions and Models of Court Administration

The separation of public administration and the administration of justice took place in Hungary more than one and a half centuries ago. Yet, we may still identify numerous necessary or expedient points of contact in the legal system between the two organizational forms. In this paper, I aim to introduce exactly these segments: namely what the opinion of Hungarian scholars of public law has been about the separation and the interconnections between the two areas, moreover, the factors based on which they tried to separate the law application activities carried out by jurisdiction and public administration, as well as the theoretical questions that may arise in view of this in connection with the administration of courts.

Keywords: separation of powers, administration of justice, independence of judges, quasi jurisdiction, efficiency

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.1.1934>

Bevezetés

Hazánkban immáron több mint másfél évszázada történt meg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elhatárolása az 1869. évi IV. törvény által. Ennek ellenére számos szükségszerű vagy célszerűnek tartott érintkezési pontot találhatunk a jogrendszerben a két szervezetrendszer között. Az egyik ilyen a közigazgatási bíráskodás, de kapcsolódási területet képez a közigazgatás által végzett quasi

* A tanulmány megjelenését az EFOP-3.6.1-16-2016-00022 Debrecen Venture Catapult Program című pályázat tette lehetővé.

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

bíraskodó tevékenység, amellyel a közigazgatási irodalomban mint a közigazgatás egy sajátos tevékenységével találkozhatunk, és amely egyben az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve alóli kivételeket is jelenti. Az összefüggő területek közé tartozik továbbá a bíróságok igazgatása, amelyről az 53/1991. (X. 31.) AB határozat még azt állapította meg, hogy a közigazgatás egy sajátos – „viszonylag önálló” - szakterülete. Ugyanakkor a témát az alkotmányjogi irodalom szintén szükségszerűen és indokoltan ugyancsak vizsgálja, míg a klasszikus közigazgatási kérdések közé tartoznak az igazgatás törvényszerűségei, mint a külső és belső igazgatás megkülönböztetése. A témakör közigazgatási tárgyalásához ugyancsak szükségszerű kiindulási pontot jelent a bírói függetlenség kérdésköre, azonban a kutatások az igazgatási, irányítási eszközrendszerek vizsgálatára helyezik a hangsúlyt.

Már a fentiek alapján is kitűnik, hogy lényegi különbségek vannak a tekintetben, hogy a két jogág mit ért és főképpen milyen eszközökkel vizsgálja a bíróságok igazgatását, de hasonlóan eltérően vélekednek a kérdésről az európai közjogászok is. E körben már maga a kiindulópont sem kellőképpen körülhatárolt az igazságszolgáltatáshoz tartozó szervezetek kapcsán¹ de a közjogi gondolkodásban már évszázadok óta több ponton is összefonódik az igazságszolgáltatás a közigazgatással. Jelen tanulmányban éppen ezeket a szegmenseket igyekszem bemutatni: nevezetesen, hogy a hazai közjogászok miként vélekedtek az elhatárolásról és a két terület összefüggéseiről, továbbá milyen szempontok alapján próbálták elkülöníteni az igazságszolgáltatás és a közigazgatás által végzett jogalkalmazó tevékenységet és ennek fényében milyen elméleti kérdések merülhetnek fel a bíróságok igazgatása kapcsán.

1. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás összevetése a hatalommegosztás elve tükrében²

A tématerület külön elméleti előkérdése, hogy az egyes korszakokban a közjogi munkák miképpen viszonyultak a hatalmi ágak összefolyásához. Bár a hatalommegosztás elve a jogállamiság egyik alapköve, a dualizmuskori munkáktól kezdve mind a mai napig szinte kivétel nélkül tényként említették a tanulmányok a bíróságokkal kapcsolatban, hogy ítélkezési tevékenységet más, főként a közigazgatási szervek is végeznek és más jellegű összefolyások is felfedezhetők a közigazgatás és az igazságszolgáltatás között.

A hatalommegosztás elméletét a hazai közjogi irodalomban két módon adaptálták. A klasszikus hármas felosztás Montesquieu nevéhez kötődve jelent meg az elméleti munkákban a francia és latin államokban és hazánkban is. Am az

¹ Berthier, Laurent – Pauliat, Hélène: *Administration and management of judicial systems in Europe*, Study by the Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (Observatory of Institutional and Legal Change – OMIJ, EA 3177), University of Limoges, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-administration/168078829f> (2020. 12. 02.) 2. o.

² A fejezet kapcsán lásd: Árva Zsuzsanna: Gondolatok a közigazgatás és az igazságszolgáltatás összefüggéseiről a magyar Alkotmánybíróság esetjoga tükrében, in: *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Kocsis Miklós – Zeller Judit, szerk.), Pécsi Alkotmányjogi Műhely, Pécs, 2009, 563-580. o.

elhatárolás gyakorlati megvalósításnak problémái igen korán jelentkeztek, sőt már az alpműben is megjelentek³, így főként a német irodalomban megjelent egy kettős rendszer is, amely az állami akarat és cselekvés megkülönböztetésén alapult⁴ és csak a törvényhozás és a végrehajtás között tett különbséget, amely utóbbiba egyaránt beleértették az igazgatást és az igazságszolgáltatást.⁵

A közjogi irodalomban a hatalmi ágak megosztása elméletének egyik korai hazai leírását Concha Győző *Politica* című művében találhatjuk, aki szerint a bírói hatalom bár elkülönült, de a törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz képest a különállása csak viszonylagos.⁶ A bírói függetlenség fontosságát Concha is elismerte, ám a közigazgatás és a bíróságok viszonyát részletesen nem rendezte, így speciálisan az egyes közigazgatási szervek által folytatott bírászkodással és ennek alkotmányjogi megítélésével nem foglalkozott. Mindezt utóbb Máthé Gábor azzal is magyarázta, hogy az elhatárolás a közigazgatás átalakításával járt volna, amelynek gyakorlati megvalósítására a municipiumok miatt nem volt reális esély.⁷ Eötvös József ugyancsak Montesquieu elméletéből kiindulva megkülönböztetett törvényhozó, kormányzó, bírói, királyi és közigazgatási hatalmat, amelyek közül az első kettőt tartotta meghatározónak, amelyeket az emberi természet analógiájára állami akaratként és tettként aposztrofált.⁸

Csemegi Károly neve a korszakban az 1869. évi IV. tv. keletkezésével is összeforrott. Csemegi nemcsak az elhatárolást tartotta szükségesnek, de felismerte azt is, hogy a bírói függetlenség garanciáinak megteremtése képez csak alkotmányos biztosítékot⁹. Martonyi János pedig már a közigazgatási bírászkodást ágyazta a hatalommegosztás elméletébe azzal, hogy a klasszikus triász mellett már az államfői hatalom figyelemre méltónak tartotta¹⁰ Martonyi ugyancsak elismerte azt a Locketól eredeztethető álláspontot, amely szerint a végrehajtás és a bírászkodás tevékenysége nagymértékben hasonlatos a jogszabályokhoz való kötöttség és a tevékenység jellege tekintetében. A funkció céljának eltérő jellege miatt, amely szerint a közigazgatás a közérdeket valósítja meg, míg a bíróság pusztán a törvény uralmát biztosítja, -a szervezeti megkülönböztetést is szükségesnek vélte.¹¹ Bár ekkor már több európai állam *expressis verbis* is kimondta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának szükségét¹², Martonyi rámutatott arra is, hogy a gyakorlatban az elhatárolás csak töredékesen valósult meg. Így a *quasi iurisdictio* megvalósulásaként említette a közigazgatási tisztviselők fegyelmi ügyeiben felállított

³ Vö. „A bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom” Montesquieu, Charles: *A törvények szelleméről*, Osiris, Budapest, 2000, 253. o.

⁴ Például Lorenz von Stein.

⁵ Bővebben Nagy Ernő, *Magyarország közjoga: államjog*, Budapest, Eggenberger, 1897, 196. o.

⁶ Concha Győző: *Politica* 1. köt. Budapest, 1905, 291. o.

⁷ Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875*, Akadémiai, Budapest, 1982, 17–26. o.

⁸ Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra II.*, Magyar Helikon, Budapest, 1981, 145-147. o.

⁹ Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében. *Gazdaság és Jogtudomány*, 3. (1969.) 1-2., 137. o.

¹⁰ Martonyi János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*, Budapest, 1939, 14. o.

¹¹ Martonyi: i. m. 11. o.

¹² Lásd a Martonyi által hivatkozott francia jogfejlődést Martonyi: i. m., 12. o.

bíróságot, a kényszernyugdíjazási ügyekben eljáró szerveket, és azokat az eseteket, amikor a közigazgatás előkérdést dönt el, és nem utolsó sorban a rendőri büntetőbíráskodást, valamint a községi bíráskodást. Mindebből arra következtetett, hogy a két hatalmi ág szervezeti megkülönböztetettsége tökéletlen, és így a tevékenység jellege és célja alapján történhet meg az elhatárolás.¹³ Martonyi részletesen bemutatta azt is, hogy a quasi bíráskodás mellett a hatalmi ágak között más típusú összefonódások is tapasztalhatók.¹⁴

Bibó István a korábbi szerzőkhöz képest újszerű értelmezését adta a hatalommegosztás elméletének. Rámutatott, hogy az elmélet egyszerre leíró és normatív igényű, hiszen részben azért keletkezett, mert a szerzők rendszerezni kívánták az államhatalom egyes szegmenseit, részben pedig modellt alkottak. Bibó emlékeztetett Arisztotelész tanaira, továbbá az angol alkotmányra, ahol a közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása alig történt meg. Bibó azonban ebben nem ellentmondást látott, hanem annak igazolását, hogy a montesquieu triász lényege nem feltétlenül a hatalmi ágak teljeskörű és mindenk feletti elválasztása, hanem a hatalomkoncentráció megakadályozása megfelelő garanciák kidolgozásával.¹⁵ Bibó részben a közigazgatás és végrehajtás tartalmi megkülönböztetésének kérdéskörét is érintette, a hatalommegosztás kritikája kapcsán. Ennek ún. idealista kritikája ugyanis elsősorban a funkcionális megosztást bírálta, amely nem máson alapult, mint azon a felismerésen, hogy a mindkét hatalom meghatározó tevékenysége a jogalkalmazás. Bibó álláspontja szerint ugyanakkor ez a felismerés nem hathat újszerűen, hiszen már Locke is ez alapján állapította meg, hogy a végrehajtás része a bíráskodás, amelyet Montesquieu viszont már meghaladott.¹⁶

2. A közös pontok értékelése a közjogi irodalomban¹⁷

A hatalmi ágak szigorú elválasztásának a gyakorlati lehetetlensége a fentiek alapján már egészen hamar és magától értetődően jelentkezett. Éppen ezért a hazai közgondolkodásban az az álláspont körvonalazódott, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete mereven nem értelmezhető¹⁸ A közigazgatás és a bíráskodás¹⁹ elválasztást kimondó 1869-es törvénycikk vitája során is már többen szorgalmazták, hogy a közigazgatási szervek bírói jogosítványait fent kell tartani.

¹³ Martonyi: i. m. 19. o. és 21. o.

¹⁴ Lásd részletesen Martonyi: i. m. 14-21. o.

¹⁵ Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet 1945-1949., Magvető, Budapest, 1986, 369-392. o.

¹⁶ Bibó: *i. m.*, 388. o.

¹⁷ A fejezet kapcsán lásd Árva Zsuzsanna: A quasi bíráskodás megközelítési lehetőségei, *Pro Futuro*, 2013. 3. 120-135. o.

¹⁸ Nagy E.: *i. m.*, 195.

¹⁹ A közigazgatás és végrehajtás viszonyáról lásd Varga Zs. András: Közigazgatás és jogalkotás, in: *(L)Ex cathedra et praxis, Ünnepi kötet Lábadny Tamás 70. születésnapja alkalmából* (szerk: Csehi Zoltán – Koltay András – Landi Balázs – Pogácsás Anett), Budapest, Pázmány Press, 2014, 546. o. https://jak.ppke.hu/uploads/collection/207/file/LABADY_unnepi_kotet0919_nyomasra.pdf vagy Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból, in: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (szerk: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula), Budapest, Complex, 2011, 39. o.

Tisza István szintén indítványozta, hogy a jogszabály kifejezetten rögzítse, hogy a megyei hatáskört legalsó fokon megőrzik²⁰, amely azonban - ekkor még – nem történt meg. A teljes és következetes szétválasztás lehetetlensége tehát már rögtön ekkor megmutatkozott a jogszabályok és a jogtudomány szintjén is. A kor közjogászai vélekedése szerint nem egyszerűen a szabályozás elégtelenségéről van szó és egyfajta egyelőre még fenntartandó megoldásról, hanem csaknem kívánalommal vált egyes területeken a quasi bíráskodás fennmaradása is.

Nagy Ernő²¹ mellett Kmetty Károly célszerűségi okokra hivatkozással is magyarázta a kihágási, a rendőri, valamint a fegyelmi vagy más ügyekben történő közigazgatási szervek által történő bíráskodást, amelyet több európai állam is fenntartott a korszakban.²² Hazánk legjelentősebb közjogászai, így Tomcsányi Móric vagy Csekey István²³, bár elismerték az államhatalmi ágak elkülönítésének fontosságát, szintén célszerűségi ok alapján²⁴ azt nem tartották feltétlenül szükségesnek.²⁵ Az elválasztás tehát kimondva is csupán törvényi szinten valósult meg. Fennmaradt a közigazgatási szervek ítélezési tevékenysége többek között a kihágási ügyekben²⁶, a kisebb perértékű polgári peres ügyekben²⁷, az iparos²⁸ és cselédügyekben²⁹, valamint a fegyelmi ügyekben³⁰, de szintén elismert kivétel volt a községi bíráskodás³¹, valamint a közigazgatási munkákban tárgyalt gyámhatóságok és árvaszékek³² eljárása is. Míg a bíróságok esetében pedig nemcsak a közigazgatási jellegű jogalkalmazó tevékenységek jelenthetnek kivételt, hanem maga a bíróságok igazgatása is.

3. A bíróságok igazgatásának egyes elméleti kérdései

A bíróságok igazgatásának témaköre már jellemzően az újabb közjogi irodalomban merült fel, annak ellenére, hogy összefüggése a végrehajtás, illetve közigazgatás és az igazságszolgáltatás elhatárolásával kétségtelen. A tanulmány a bíróságok

²⁰ Máthé: i. m., 146. o.

²¹ Nagy E.: i. m., 195. o.

²² Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer-féle Könyvkiadóváll., Budapest, 1905, VI. o.

²³ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.191–192. o.

²⁴ „A közigazgatás és a bíráskodás lényegében azonos természete ennek a két tevékenységnek századokon keresztül meg volt teljes összeolvadásában is kifejezésre jutott. Ugyanazok a szervek látták el a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom minden megnyilvánulását, úgy a közigazgatást, mint a bíráskodást. Ép az a körülmény azonban, hogy a bíráskodás mindig a jogszabályhoz kötött és külső utasítást nem tűrő tevékenység: a bíráskodásnak a részben politikai és célszerűségi szempontokból vezetett közigazgatási tevékenységtől való szervezeti elválasztását tett indokolttá.” Egyed Istvánt idézi: Élthes: i. m., 578. o.

²⁵ Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 15. o.

²⁶ Nagy E.: i. m. 292. o., Csekey: i. m. 191. o., Kmetty: i. m. VI. o. és 723., Egyed István: *Közjogi alapismeretek*, Budapest, Grill, 1937, 159. o., Martonyi: i. m. 19. o.

²⁷ Nagy E.: i. m. 292., Csekey: i. m. 191., Kmetty: i. m. VI. o.

²⁸ Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*, DUP, Debrecen, 1997, 156. o. vagy Kmetty: i. m. 722-723. o.

²⁹ Nagy E.: i. m. 292. o., Egyed: i. m. 159. o.

³⁰ Csekey: i. m. 191. o., Kmetty: i. m. VI. o. és 723., Martonyi: i. m. 19. o.

³¹ Kmetty: i. m. 722-723. o.

³² Kmetty: i. m. 499-503. o.

igazgatásának elméleti vonatkozásai körében elsősorban azokra az elemekre koncentrálni, amelyek egy nemzetközi összehasonlításban is szükséges figyelembe venni és amelyek dogmatikai jelentőségűek. Terjedelmi okok miatt nem vállalja azonban sem a hazai, sem más külföldi aktuális igazgatási rendszerek értékelő bemutatását.

3.1. Előkérdések. A bíróságok igazgatásának vizsgálata során alapvető fontosságú előkérdés, hogy megállapítható-e az igazságszolgáltatás igazgatásának egységes nemzetközi tartalma. Az ezt vizsgáló nemzetközi kutatások több problémára is felhívják a figyelmet. Az egyik a jogi szaknyelv használatából adódó különbségek kezelése, amelyek szorosan kötődnek az adott ország jogrendszeréhez. Így rögtön az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág szervezetrendszerébe tartozó szervek körét is eltérően határozták meg a tagállamok, míg a másik probléma, hogy a kutatások a bíróságok igazgatását az igazságszolgáltatás színvonalával szorosan összefüggő kérdésnek tekintik, amely azonban empirikus, illetve egzakt kutatások alapján nehezen mérhető.³³ Hasonlóan a közigazgatás külső hatékonyságának méréséhez, az igazságszolgáltatás esetében is ugyanazon problémákkal szembesülhetünk.³⁴ Minden országban egy olyan szervezetrendszer van, amelyet igazságszolgáltatásként azonosíthatunk, így az összevetés csak vagy időben eltérő síkon vagy nemzetközi szempontból történhet. Előbbi esetében eltérő történelmi körülményeket kell figyelembe venni, míg az utóbbi esetben az adott ország jogrendszerbeli adottságai lehetnek befolyásoló tényezők. Ennél fogva nehezen lehet találni olyan támpontokat, amelyek valóban egzakt összehasonlítás alapjául szolgálhatnának és így alkalmasak lehetnének az igazgatás törvényszerűségeinek a megítélésére. Ahogyan a közigazgatás külső hatékonyságának megítélése kapcsán, így az igazságszolgáltatás működésének színvonala esetében is éppen az előbbieket miatt jelentős szerep jut annak, hogy a közvélemény miként vélekedik a bíróságok működéséről. Ennek értékelését segíthetik az éves jelentések és más mutatók értékelése, amelyek megoldást adhatnak olyan tényezők kapcsán, mint az eljárás gyorsítása vagy egyes részfolyamatok javítása, azonban a rendszer működésének egésze kapcsán már kellő óvatossággal és nagy körültekintéssel szemlélendők az eredmények éppen a bíróságok függetlensége miatt.

A bíróságok igazgatását azonban valamennyi jogállamban a bíróságok függetlenségének elvével kapcsolják össze, amelynek garanciális követelményeit az igazgatással kapcsolatos szabályok sem sérthetik. Az elvet több nemzetközi és nemzeti dokumentum is deklarálja, mint a nemzeti alkotmányok.³⁵ Éppen ezért fontos annak pontos tartalmát is meghatározni, hogy mi minősül igazgatásnak és melyek azok az elemek, amelyek inkább a bírósági eljárási szabályokhoz és azok betartásához kapcsolódnak. A határvonal az irányítás és az adminisztratív funkciók meghúzása között azért is különösen fontos, mivel jellemzően ugyanazon szervekhez, a bírósági vezetőkhez tartozik mindkét feladat. Ugyanakkor éppen az igazgatás az, amely az igazságszolgáltatást leginkább összeköti a másik két hatalmi

³³ Berthier – Pauliat: i. m. 5-6. o.

³⁴ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac, Budapest, 2007. 59-69. o.

³⁵ Trócsányi László – Badó Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Complex, Budapest, 2005.

ággal, így a végrehajtással, valamint a törvényhozással. Utóbbi esetében a kapcsolatot nemcsak a törvényi keretszabályok meghatározása adja, de a bírósági igazgatással szorosan összefüggő költségvetés elfogadása is.

A fentiek alapján is látható, hogy a bíróságok és a közigazgatás között esszenciális összefüggések vannak elméleti szinten is. És bár a két intézményrendszer között látszólag egyszerűnek tűnhet különbséget tenni éppen a funkciók összefüggése okán ez sem annyira egyértelmű.³⁶ A magyar szakirodalomhoz hasonlóan a nemzetközi jogirodalom is a funkciók alapján kísérel meg elhatárolni a két rendszert, azonban nem nehéz észrevenni, hogy jogalkalmazást mindkét szervezetrendszer végez. Éppen ezért alakult ki a jogirodalomban néhány olyan szempont, amely alapján megkülönböztethető a kétféle jogalkalmazás. Ezek az alábbiak lehetnek:

3.2. A bírósági és közigazgatási jogalkalmazás elhatárolási ismérvei. Bár a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás egyes bevett elhatárolási ismérveit a közigazgatási jogi tankönyvek³⁷ is tárgyalják, néhány dogmatikai szempontból is jelentős különbséget e helyütt is érdemes megemlíteni. Egyik ilyen – ma már ritkábban felhívott – megkülönböztetési szegmens a klasszikus közjog – magánjog, illetve közérdek és magánérdek elhatároláson alapul. Eszerint a közigazgatás az, amely természete szerint a közérdeket képviseli, míg a bíróság a magánérdeket. A felosztást a büntetőjog besorolása azonban rögtön felborítja, hiszen a büntetőjog közjogi, illetve magánjogi jellegét illetően megoszlanak az álláspontok.³⁸ A hazai irodalomban Szamel Lajos arra is felhívta a figyelmet, hogy a klasszikus közigazgatási hatósági jogalkalmazás során is előtérbe kerülhet az ügyfél magánérdeke, hiszen bizonyos alanyi jogokat a hatóság nem vonhat el, illetve az eljárási szabályokban gyakran megjelenik a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok elve.

Ugyancsak többször hangoztatott ismérv a közigazgatás mérlegelési joga a bíróságok törvényhez kötöttségével szemben. Szamel Lajos azonban e körben arra mutatott rá, hogy mindkét jogalkalmazó szerv rendelkezik bizonyos fokú, a jogalkalmazáshoz szükséges mérlegelési joggal. A bírói tevékenység törvényhez kötöttségéből ugyanis nem a bírói mérlegelés tilalma következik, hanem a bírói függetlenség egy alkotmányi biztosítója. Ugyanakkor a közigazgatás tevékenysége kapcsán szintén érvényesül a törvényhez kötöttség elve³⁹. Martonyi János a diszkrecionális mérlegelés vizsgálata kapcsán jutott arra a következtetésre, hogy a bíróságok és a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége közötti egyik fő különbség, hogy a bíróságok jogalkalmazása két fő területre terjed ki. Az egyik a tényállás megállapítása, míg a másik egy meghatározott történeti tényállásnak a jogi minősítése. A közigazgatás ezzel szemben az előbbieken túl célszerűségi

³⁶ Berthier – Pauliat: i. m. 5-7. o.

³⁷ Lásd Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*, DE ÁJK, Debrecen, 2019, 15-22. o.

³⁸ Szamel Lajos: Törvényhozás – bíraskodás – közigazgatás – kísérlet a bíraskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással, *Állam és Igazgatás*, 38 (1988) 8., 704. o.

³⁹ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVGOrac, 2005, 64-65. o. és Itt azonban egy distinkciót tesz a feladatkitűző normák, valamint a hatósági jogalkalmazó normák végrehajtása körében gyakorolt mérlegelés között. Szamel: i. m. 705. o.

szempontokat is figyelembe vesz, amely nem jellemző a bíróságokra.⁴⁰

Már a fentiek alapján is kitűnik, hogy lényeges ismérv a hatóság pozíciója a felekhez képest, illetve a bíróságok esetén a bírói függetlenség. A bíróság helyzete a függetlenség elvéből is következően mindig semleges kell, hogy legyen, míg a közigazgatási ügytípusokban már nem jellemző ilyen egységes rendezőelv. Egyes jogvitás jellegűnek tekinthető ügyekben – mint például a szabálysértési jogalkalmazás – megengedhető, hogy semleges jellegűnek tekintsük a szervet, ám még ez sem teljesen egyértelmű. Főképpen mivel az eljáró hatóságok között közigazgatási szervek is találhatóak, amelyek többsége egy hierarchikus rendszerben működik, ahol a felettes szerv érdemi befolyást gyakorolhat a döntéshozásra a hatáskörrelvonás tilalma elvének tiszteletben tartása mellett.⁴¹

Az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében szintén jelentős különbség a bírói függetlenség kérdése, illetve a között, hogy a közigazgatási hatóság eljárási helyzete nem minden esetben semleges a felekhez képest. Mindez persze valójában több szempont egyesítése, amelyet az alkotmányjogi munkák jól megragadnak a függetlenség több szegmensének, így az ítélkező bíró személyes függetlenségének, valamint a szervezet függetlenségének a különválasztásában. Ez a téma szempontjából igen nagy jelentőséggel bír, hiszen kétségtelen tény, hogy maga a bírói szervezet az alkotmány által deklaráltan független, míg a közigazgatás egészéről ugyanez nem mondható el.

Bár a bírói függetlenség az általános felfogás szerint kizárólag a bíróságokra jellemző, a dualizmuskori és a XX. század eleji irodalomban megjelentek olyan álláspontok is, amelyek szerint a rendőri büntetőbíráskodás során a bírói függetlenséggel rokonítható⁴² intézményt valósított meg a jogalkotó. Mindezt két tényezőből vezették le: az egyik a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve, a másik pedig a rendőri ügyviteli szabályok között megtalálható azon előírás, amely szerint a rendőri büntetőbíró függetlenül gyakorolja a bíráskodást. Ezt az álláspontot azonban még az adott korszakban sem fogadták el, hiszen például a kihágási büntetőbíráskodás egy másik szakírója, Tóth József azért bírálta a kihágási bíráskodás rendszerét, mivel az – a közigazgatási szervek eljárása miatt – szükségszerűen sérti a bírói függetlenség elvét.⁴³

3.3. A bíróságok igazgatásának nemzetközi alaptípusai. A nemzetközi irodalom alapvetően a szervezeti és funkcionális megközelítés együttes használatával kísérli meg az igazgatszolgáltatást a végrehajtástól elhatárolni, amelynek központi tényezője szintén a bírói függetlenség. Éppen ezen függetlenségből adódóan alakult ki a nemzetközi irodalomban két álláspont is arra vonatkozóan, hogy a bíróságok

⁴⁰ Martonyi János: A diszkrécionális mérlegelés kérdései, *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, Tom. XIV, Fasc. 5, (1967) 8. o.

⁴¹ Szamel: i. m. 706. o.

⁴² Élthes Gyula egyértelműen úgy interpretálja a jogszabályokat, mint amelyek a kihágási jogot alkalmazó közigazgatási jogi hatóságoknak is biztosítják a bírói függetlenséget. [Tusnádi] Élthes Gyula: *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*, Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935, 523–525. o.

⁴³ Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Szent János, Eger, 1939, 186–187. o. Lásd még Szokolczai Árpád: A közigazgatási hatóságok mint bíróságok, *Jogtudományi Közlöny*, (1894) 15. 113. o.

igazgatása a szervezetrendszer részét képezi-e. Az egyik szerint a bírók és a bíróságok fő feladata az ítélezés, amelyre tekintettel az igazgatás nem tartozhat a szervezetre. Ezt képviseli Finnország vagy Bulgária. Míg a másik álláspont alapján az igazgatást is a bíróságok vezetőihez vagy a szervezetrendszeren belülről szükséges telepíteni, hiszen egyes igazgatási jogosítványok gyakorlása (különös tekintettel a pénzügyi vonatkozásúakra) alkalmasak arra, hogy a bíróságok függetlenségét veszélyeztesse. Ezen az állásponton van Belgium vagy Hollandia. Franciaországban pedig egy köztes modell érvényesül, ahol a bírósági vezető egyes résztevékenységek kapcsán közigazgatási szervekre támaszkodik.⁴⁴

Már ennyiből is kitűnik, hogy az egyes uniós tagállamok teljesen eltérő rendszereket alkalmaznak, azonban valamennyi esetében közös, hogy mind a bírói függetlenség megőrzése jegyében teszi azt, amelyet alkotmányos szinten is garantálnak⁴⁵ és egyaránt szükségesnek érzik elkülöníteni a konkrét ítélező tevékenységtől az igazgatási munkát. Ugyanakkor a tekintetben is eltérőek az alkotmányos megoldások, hogy hogyan fogalmazzák meg a függetlenség védelmét. Ezen különbségek alapján pedig az egyes rendszerekben különböző szerepet szánunk a bírói tanácsoknak, amely alapján az alábbi modellek különböztethetők meg:

Az unitárius modell szerint az igazgatás kizárólag az igazságügyi minisztériumhoz tartozhat, amelybe beletartozik az irányítás és a költségvetési források elosztása is. Ebben a szisztémában a bírói tanácsok nem jutnak szerephez, ugyanis az a hatalommegosztás funkcionális elkülönítésén alapul, ahol az igazságszolgáltatás is egyfajta állami funkció, amely a végrehajtás része. Ez egyben emlékeztet a hatalommegosztás kettős elméletére.

A decentralizált egy köztes modell, ahol az egyes hatalmi ágak mintegy egymással versengenek és az igazgatásban egyaránt szerephez jut az igazságügyi miniszter, továbbá a bírói testületek. Az európai országok nagy többsége ezt követi és bár az irányítási hatáskörök elosztása különböző, általánosan jellemző, hogy a jogkörök jelentősebb része az igazságügyi miniszternél összpontosul. Ide tartoznak a bírói előmenetellel, a fegyelmi ügyekkel vagy a szakképzéssel kapcsolatos funkciók, valamint a költségvetési és más irányítási jogkörök. A versengő hatáskörök miatt azonban jellemző, hogy az említett kérdésekben a bírói tanácsok ajánlásokat fogalmaznak meg vagy véleményt nyilvánítanak a minisztériumi elképzelésekről. Az egyes jogkörök között jellemző még az időszakos átrendeződés, illetve adott esetben egyes jogkörök hatásköri tisztázatlansága is felmerülhet, amely azonban azzal jár, hogy az adott hatáskört a minisztérium gyakorolhatja, hiszen a jogi szabályozások általában a bírói testületek feladat- és hatásköreit határozzák meg taxatív módon.

A harmadik modell az autonómia orientált vagy menedzsment modell, amelyben szinte kizárólag a bírói szervezetekhez tartoznak az igazgatási jogosítványok. Ez jellemző Dániára, Hollandiára vagy Svédországra, amely utóbbiban egy közigazgatási hatóságként működő szerv végzi a bíróságok igazgatását. Ezen szerveknek ismét több típusa képzelhető el, de valamennyi esetében közös, hogy általános szabályozó hatóságként működnek az igazságszolgáltatásban.

⁴⁴ Berthier – Pauliat: i. m. 7-11. o.

⁴⁵ Lásd Trócsányi – Badó: i. m.

A hatékonyság alapján ugyanakkor két másik modell is körvonalazható. Az egyik dél-európai megoldás a bíró személyes függetlenségét tekinti a hatékonyság zálogának, míg az északi modellben a bírósági szervezet függetlenségét tekintik kardinálisnak. Az Európai Bírák Tanácsa 2007-ben kiadott véleménye az autonómia modell bevezetését javasolta⁴⁶ A Tanácsadó Tanács az EJEE 6. cikkével összhangban úgy vélte, hogy egy igazságszolgáltatási tanács mind az igazságszolgáltatási rendszer, mind pedig az egyes bírák függetlenségének megóvását szolgálja, amely együttesen előmozdítja az igazságszolgáltatás hatékonyságának és minőségét, továbbá javítja az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat. Így a testület feladata, hogy részt vegyen az igazságszolgáltatás minőségének értékelésében és a bírói munka hatékonyságának növelését célzó technikák alkalmazásában és éppen ezért egyes költségvetési hatáskörökkel is rendelkezik.⁴⁷

4. A bíróságok igazgatásának elméleti kérdései a hazai alkotmánybíróági döntésekben

A rendszerváltás után Magyarországon a bíróságok igazgatásának kérdései főként az 1997-es reform előtti időszakban merültek fel élesebben. Több döntés is érintette a bíróságok igazgatásának témakörét, amelyek alapján az alábbi dogmatikai elemek körvonalazhatók. Az 1972-es bírósági szervezeti törvény kapcsán - amely a bíróságok igazgatását az igazságügyi miniszterhez telepítette - az Alkotmánybíróság az 53/1991. (X. 31.) határozatban arra mutatott rá, hogy a bírói tevékenység lényege az ítélezés, és a bírói függetlenség garanciái is ehhez kapcsolódnak. Ugyanakkor a testület arra is felhívta a figyelmet, hogy bíróságok igazgatási tevékenységét a kontinentális jogok következetesen elkülönítenék az ítélezéstől. Ilyenként emelték ki például a tevékenység személyi és tárgyi feltételeinek a biztosítását, vagy az ügyvitel rendjének az ellenőrzését, amelyek egyben a működést is biztosítják. E tekintetben viszont lehetnek a Kormánynak is jogosítványai, hiszen az akkori Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) és b) pontjában megfogalmazott alkotmányos rend védelme vagy a törvények végrehajtása szoros összefüggésben áll a bíróságok működésével. Ez utóbbiak kapcsán azt fogalmazták meg, hogy ezen tevékenységek nem jelentik magának a bírósági szervezetnek a végrehajtó hatalom alá rendelését. A döntés arra is felhívta a figyelmet, hogy a hatalommegosztás elve nem jelenti azt, hogy az egyes hatalmi ágak ne lennének egymás által korlátozhatók. A bírói hatalmi ág esetében ennek az egyetlen korlátja éppen a bírói függetlenség.

Összességében a döntés az igazságszolgáltatás igazgatását a közigazgatás egy sajátos ágának tekintette, amely ugyan viszonylag önálló, ám ide tartozónak tekintette nemcsak a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatokat, hanem a bírósági határozatok végrehajtásának a biztosítását vagy a közjegyzőkkel és ügyvédekkel kapcsolatos feladatok ellátását. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra

⁴⁶ Opinion No. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. https://rm.coe.int/168074779b#_ftn14 (2021. 01. 03.)

⁴⁷ Berthier – Pauliat: i. m. 11-13. o.

is felhívta a figyelmet, hogy a jogalkotó az igazgatás kialakítása kapcsán viszonylag széleskörű szabadsággal rendelkezik, amelynek során az alkotmányos kereteken belül célszerűségi szempontokat is figyelembe vehet. Ádám Antal és Vörös Imre alkotmánybírók különvéleményükben pedig arra is rámutattak, hogy a bíróságok igazgatása kapcsán is elkülöníthető a közigazgatásra jellemző belső és külső igazgatás. Ezek közül az előbbibe álláspontjuk szerint a bírósági eljárás és ügyvitel ellenőrzése tartozik, míg az utóbbiba a működés feltételrendszerének a biztosítása és a vezetők ellenőrzése.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) határozata az Országos Bírósági Hivatal elnökének legitimációjával kapcsolatos döntésében az Alkotmánybíróság 97/2009. (X. 16.) AB határozatra is hivatkozva rögzítette, hogy az igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok. Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is irányadónak tekintette (13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]). Ugyancsak itt hivatkozott a testület arra is, hogy a hatalommegosztás és a bírói függetlenség érvényesülését nem a bírói szervezet és a másik két hatalmi ág, valamint más szervezetek (ide értve a nem kormányzati, politikai, társadalmi szereplőket) kapcsolata definiálja, és a jogalkotó továbbra is nagyfokú szabadsággal rendelkezik a bírósági igazgatási rendszer részleteinek alakításában.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság 22/2019 (VII. 5.) határozata már röviden kitért a nemzetközi igazgatási modellek bemutatására. A döntés a fentiekkel egybevégtően a miniszteri, a bírói tanácsok általi igazgatási és a vegyes modellt különböztette meg azzal, hogy ezek több altípusa is elhatárolható. A miniszteri modell kapcsán kiemelte, hogy a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatokat egy külső szerv, jellemzően az igazságügyi miniszter látja el. Ez érvényesül a döntés szerint Ausztriában is, illetve 1997-ig Magyarország is ezt alkalmazta. A választott bírói tanácsok által ellátott igazgatás esetében különböző megoldások képzelhetők el a tanácsok összetételére nézve, így egyes esetekben a tanácsok csak bírókból, míg más esetekben nem bírói tagok részvételével működnek. A vegyes modellben az igazgatási feladatokat megosztják tehát az igazságügyi miniszter és a választott bírói testületek között. Kiemelték továbbá azt is, hogy az igazgatási modell kiválasztása mindig az adott ország sajátosságain alapulhat, amelyek kapcsán a leglényegesebb tényező, hogy a bíró, bírósági szervezet függetlenségét érdemben ne befolyásolhassa az adott modell. Ez a követelmény mind a külső mind a bírói igazgatásra irányadó. További követelményként emelte ki a testület az átláthatóság és a hatékonyság növelését, valamint a társadalmi kontroll biztosítását.

A döntés arra is utalt, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően több igazgatási modellel is kísérletezett a jogalkotó. Említést tettek és idézték a Velencei Bizottság 2019. március 15–16-án tartott plenáris ülésen elfogadott állásfoglalását [CDLAD(2019)004] amelyből kiemelték, hogy bár a bizottság támogatja a független bírói testületek meghatározó befolyásával hozott döntéseket – különös tekintettel a bírók kinevezésével és előmenetelével kapcsolatban – ugyanakkor nem tartotta elvetendőnek azokat a rendszereket sem, ahol a döntéseket a törvényhozásnak

⁴⁸ 53/1991. (X. 31.) ABH Magyar Közlöny 1991. 120. o.

⁴⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]

felelős igazságügyi miniszterhez telepítik, akkor, ha hatékony garanciák biztosítják, hogy a szisztéma működése ne legyen negatív hatással a bírói függetlenségre. A Velencei Bizottság emellett felhívta a figyelmet a bírói testületek szerepére a fékek és ellensúlyok biztosításában, de arra is rámutatott, hogy a bírósági vezetőkkel szemben az igazságügyi miniszter az a személy, aki felelős az Országgyűlésnek.⁵⁰

5. Összegzés

A fentiek alapján tehát egyértelműen megállapítható, hogy az adott állam hatalommegosztásról alkotott elképzelései szoros összefüggésben állnak a bírósági igazgatás konkrét modelljének kiválasztásával. Ahogyan nemzetközi tanulmányok, így az Alkotmánybíróság is ugyanazon modelleket emelte ki, és a Velencei Bizottság álláspontjával egybehangzóan akként állapította meg, hogy nincs egyedül üdvözítő megoldása a bírósági igazgatásnak abban az esetben, ha a bírói függetlenség garanciája megvalósul. E körben ismét fontos hangsúlyozni, hogy az igazgatási modell kialakítása során valamennyi ország adott társadalmi, történeti, gazdasági és jogi környezetet figyelembe véve határoz, amely miatt az egyes megoldások nem adaptálhatóak egy az egyben egy másik országban és annak részelemei is csak a rendszer egészéhez történő illeszkedést figyelembe véve hasznosíthatók.

Bár az európai bírói tanácsok ajánlásai a bírói tanácsok alkalmazását preferálják, töretlenül megállapítható az is, hogy nincsenek egységes nemzetközi standardok a bírósági igazgatási rendszer kialakításában. Valamennyi esetben fontos tényező azonban az igazgatás pontos tartalmának és részelemeinek egyértelműsítése, az irányítási jogosítványok megjelölése, amelyek együttesen hozzájárulhatnak a bíróságok hatékonyságának növeléséhez. Ez utóbbi tekintetében azonban már jelentős szerephez jutnak a közigazgatási elemek, amelyek az egész igazgatási, irányítási rendszert is áthatják.

Az igazságszolgáltatás igazgatásában ugyanakkor megjelennek az innovatív elemek is nemcsak a rendszer egészét, hanem az egyes hatáskörök kapcsán. Ahogyan az Alkotmánybíróság is rámutatott, a rendszerváltás óta Magyarország több igazgatási modellel is kísérletezett. Ezen korszerűsítési kísérletek az adott időszakban az igazságszolgáltatás megújítását és az innovatív gyakorlatok katalizálását szolgálhatják.

Irodalomjegyzék

- Árva Zsuzsanna: A quasi bíraskodás megközelítési lehetőségei, *Pro Futuro*, (2013) 3. 120-135. o. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2013/2/5512>.
- Árva Zsuzsanna: Gondolatok a közigazgatás és az igazságszolgáltatás összefüggéseiről a magyar Alkotmánybíróság esetjoga tükrében, in: *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Kocsis Miklós – Zeller Judit, szerk.), Pécsi Alkotmányjogi Műhely, Pécs, 2009, 563-580. o.

⁵⁰ 22/2019 (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [76] – [107]

- Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*, DE ÁJK, Debrecen, 2019.
- Berthier, Laurent – Pauliat, Hélène: *Administration and management of judicial systems in Europe*, Study by the Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (Observatory of Institutional and Legal Change– OMIJ, EA 3177), University of Limoges, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-administration/168078829f> (2020. 12. 02.)
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet, 1945-1949., Magvető, Budapest, 1986.
- Concha Győző: *Politica* 1. köt., Budapest, 1905.
- Csekey István: *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.
- Egyed István: *Közjogi alapismeretek*, Budapest, Grill Kiadó, 1937.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra II.*, Magyar Helikon, Budapest, 1981.
- Gajduschek György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból, in: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula, szerk.), Budapest, Complex, 2011.
- Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer-féle Könyvkiadóváll. kiadása, Budapest, 1905.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVGOrac, 2005.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac, Budapest, 2007.
- Martonyi János: A diszkrecionális mérlegelés kérdései, *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, Tom. XIV, Fasc. 5, 1967.
- Martonyi János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*, Budapest, 1939.
- Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és Jogtudomány* 3. (1969).
- Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875*, Akadémiai, Budapest, 1982.
- Montesquieu, Charles: *A törvények szelleméről*, Osiris, Budapest, 2000.
- Nagy Ernő: *Magyarország közjoga: államjog*, Budapest, Eggenberger, 1897.
- Opinion No. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. https://rm.coe.int/168074779b#_ftn14 (2021. 01. 03.)
- Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*, DUP, Debrecen, 1997.
- Szakolczai Árpád: A közigazgatási hatóságok mint bíróságok, *Jogtudományi Közöny*, 1894.
- Szamel Lajos: Törvényhozás – bírászkodás – közigazgatás – kísérlet a bírászkodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással, *Állam és Igazgatás*, 38 (1988.) 8.
- Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.
- Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Szent János Nyomda, Eger, 1939.

- Trócsányi László – Badó Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Complex, Budapest, 2005.
 - [Tusnádi] Élthes Gyula: *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*, Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935.
 - Varga Zs. András: Közigazgatás és jogalkotás, in: *(L)Ex cathedra et praxis, Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából* (Csehi Zoltán – Koltay András – Landi Balázs – Pogácsás Anett, szerk.), Budapest, Pázmány Press, 2014.
-
-