

## A modern alapjogágak eljárásjogának néhány elméleti problémája

### Az eljárásjogok elméletének kérdőjelei a mai magyar jogtudományban

A joggal ismerkedő hallgatók számára különös lehet, hogy az egyes eljárási jogok sokszor szórszálhasogatónak tűnő előírásainak elsajátítása mennyire fontos hangsúlyt kap az egyetemi oktatásban. Ez a hozzáállás teljesen érthető, hiszen a kontinentális jogrendszerekben az anyagi jog elsődlegességének doktrínája uralkodik és annak oktatása időben is megelőzi az eljárásjogokét. Az oktatás módjának következtében evidenciának látszik az anyagi jog primátusa az eljárási jog felett. E szemlélet kialakulásában közrehat az a tényező, hogy az eljárásjog olyan normahalmazt alkot, melynek rendszerét átlátni roppant nehéz, jelentős szellemi erőfeszítést igénylő feladat. A szabályok sokszor túlzottan bürokratikusnak, merevnek tetszhetnek. Ráadásul, amíg az anyagi jog szabályai közvetlenül az igazságosság biztosítására irányulnak, addig az alaki jogszabályok gyakran a materiális igazságosság felszínre jutása ellen hatnak. Elég, ha csupán a határidőkre vagy a kérelmek, keresetek formai okokból történő elutasítására gondolunk.

Mindazonáltal más jogcsaládok esetében már egyáltalán nem jellemző ez a megközelítés (az angolszász jogrendszerek egyik lényeges sajátossága azok „eljárási” jellege), és a magyar jogelméleti tradícióban is kiemelkedő helyet foglal el az ún. „eljárási jogszemlélet”.<sup>1</sup> A jogelmélet története során volt példa arra is, hogy minden jogi normát (az anyagi jellegű, jogosultságokat tartalmazókat beleértve), mint a jogalkalmazó részére adott utasításokat határozták meg. Kelsen nevezetes művében, a *Tiszta jogtan*-ban e felfogás mellett érvelt, sőt magát ezt a megközelítést is ő dolgozta ki.

Az eljárásjog természetesen nem azonos a jog egészében jelenlévő jogi eljárással, mindenesetre elméleti vonatkozásokkal az eljárásjog problémái is rendelkeznek. Ezek szisztematikus feldolgozása azonban a magyar jogbölcseleti irodalomból egyelőre hiányzik. Legelső kérdésként felmerülhet, hogy milyen sajátos megkülönböztető jegyek határolják el egymástól az anyagi és az alaki jogot. Szintén kérdés-

<sup>1</sup> E koncepciót a két világháború között HORVÁTH Barna dolgozta ki, lásd: HORVÁTH Barna, *Jogszociológia: A jog társadalom- és történelemelméletének problémái*, (Ford: Zsidai Ágnes) Bp., Osiris, 1995, 324–360. Napjainkból pedig SAMU Mihály cikkét lehet e témakörben megemlíteni, lásd: SAMU Mihály, *A jogi eljárás – a jog lényeges sajátossága*, Magyar Jog, 1994/4, 193–201.

ként vetődik fel, hogy mely jellemzők alapján azonosíthatjuk az eljárási jogokat, besorolhatók-e az eljárási jogok nagyobb típusokba önállóan, vagy pedig csak az anyagi jog jogági felosztását követik? És egyáltalán: az anyagi joghoz képest kell-e meghatároznunk az eljárásjogot, vagy két egyenrangú típusról beszélhetünk? E kérdésekre részben találhatunk választ az eljárásjogi tankönyvek bevezető részeiben, ezek azonban általában az adott, szűkebb jogterület jellemzőit, lényeges sajátosságait figyelembe véve születtek, az elemzés általánosabb síkjára nem jutnak el (hozzátehetjük: ez a jogelmélet feladata lenne). Az így kapott képet szeretném a következőkben árnyalni elsősorban az eljárásjog egy lehetséges klasszifikációs szempontjával. Természetesen azzal a megszorítással előzetesen élni kell, hogy a jogelméleti szintű általánosítás érvényessége sem lehet korlátlan. Az alapvetően más történeti viszonyok közepette formálódó angolszász jogi kultúra vizsgálatához például gyökeresen eltérő szemléleti keret válna szükségessé.

Az eljárásjog fogalmát a tételes jogtudományok két oldalról közelítik meg. Az egyik szerint az anyagi kikényszerítését szolgáló jogszabályok rendszerét azonosíthatjuk az eljárásjoggal. Ezen definíció viszonylag problémátlanul alkalmazható a „klasszikus” alapjogágak vonatkozásában, elsősorban a büntető és a polgári jogra gondolva.<sup>2</sup> A közigazgatási jog esetében, mely keletkezésének idejét tekintve „modern” jogágnak minősül, azonban számos példáját láthatjuk annak (pl.: egy építési engedély beszerzése), hogy az önkéntes jogkövetés a közigazgatási eljárás szabályai szerint hajtható csak végre. Így a közigazgatási jogtudomány definíciója szerint a jogalkalmazó szervek eljárását szabályozza ez a jogterület.<sup>3</sup> Az eltérések okainak feltárása természetesen meghaladná az adott jogi diszciplína oktatására szolgáló tankönyvek lehetőségeit.

A jog világát általában ismertető jegyzetek, tankönyvek pedig közvetítve a jelenleg uralkodó jogszemléletet, a jogágak felosztásának ismertetésekor nem veszik figyelembe az eljárási jogok közös sajátosságait.<sup>4</sup> Ez azt jelenti, hogy az eljárásjogot az anyagi jog korrelatívumaként kezelve, pusztán hozzárendelik az adott anyagi jogághoz annak eljárásjogát. A polgári eljárás tehát a magánjog, a büntetőeljárás pedig a közjog ágához tartozónak minősül.

A probléma ezzel a rendszerezéssel kapcsolatban az, hogy az egyes eljárásjogok nem különböznek annyira egymástól, mint a besorolás szempontjából elsődlegesnek tekintett anyagi jog egyes ágai. És ezek nem pusztán formális-technikai

<sup>2</sup> A következő munkák jól illusztrálják ezt a fajta meghatározást: CSÉKA Ervin, VIDA Mihály, *A büntető eljárási jog vázlatja*, I, Szeged, Jatepress, 1997, 11.; KIRÁLY Tibor, *Criminal Procedure: Truth and Probability*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979, 19.; KENGYEL Miklós, *Magyar polgári eljárásjog*, Bp., Osiris, 2000<sup>2</sup>, 39.; *Magyar polgári perjog*, szerk. NÉMETH János, Bp., Liturgia Kiadó, 1994, 35.

<sup>3</sup> SZAMEL Lajos, IVANCSICS Imre, *Az államigazgatási eljárás*, Pécs, 1996, 3.; *Magyar közigazgatási jog*, szerk. FICZERE Lajos, Bp., Osiris, 1999, 337.

<sup>4</sup> BÓDIG Mátyás et alii, *Bevezetés a jog- és államtudományokba*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998<sup>2</sup>, 80–81.; BOROS László, *Jogi alapismeretek*, Pécs, Vince Kiadó, 1998, 73–75, 120–121.; SZILÁGYI Péter, *Jogi alaptan*, Bp., Osiris, 1998, 314–319.

hasonlóságok. Nem is csak az egyes „jogág-semleges” intézmények megegyezőségéről van itt szó (pl.: a határidők számítási módja, a kizárás szabályai), hanem alapvetően más jogviszony típusokat szabályoznak, és a jogalanyok cselekvéseit egységesen másként rendezik, mint az anyagi jog. A következőkben az eljárási jogok sajátos közös struktúrájának feltárása mellett figyelmet kell fordítanunk azokra az eltérésekre is, amelyek nem az anyagi jogágak különbözőségének tükröződései. Ezek egy mélyebb törésvonal mentén húzódnak meg, amelyet az is jelez, hogy a büntető és a polgári eljárásjog lényegi vonatkozásokban közelebb állnak egymáshoz, mint az egyaránt közjogi besorolású büntető és közigazgatási eljárás.

Az alapjogágak két nagy csoportját (közjog-magánjog) a modern elmélet aszerint különbözteti meg, hogy azok jogviszonyaiban az állam mint a közhatalom hordozója részt vesz-e, vagy távol tartja magát attól. Ez a módszer elméletileg megfelelőnek tűnik, az anyagi jogok sajátosságait szem előtt tartva,<sup>5</sup> de ebbe az elméleti keretbe nem illeszthető be problémamentesen az eljárási jog. Akár a büntető, akár a polgári eljárásjogot vesszük szemügyre, azt találjuk, hogy mindkettőben hasonló, hogy az anyagi jog kikényszerítésére irányuló szabályozást tartalmaz arra az esetre, amikor az önkéntes jogkövetés elmarad. E célhoz van rendelve a szabályozás struktúrája, melynek jogállami viszonyok között elengedhetetlen figurája a független bíró, aki csak a jogszabályoknak van alárendelve. A bíró irányítja a tárgyalást, ő ad helyt bizonyítási indítványoknak, vagy utasíthatja el azokat és ő mondja ki a végső döntést. A felek mindkét esetben alá vannak rendelve a bírói határozatnak, melyet végső soron állami végrehajtással lehet kikényszeríteni.<sup>6</sup>

A közhatalom tehát nélkülözhetetlen szerepet játszik minden fajta eljárásban,<sup>7</sup> az eljárási jog szükségességét pontosan az állami közhatalom közvetlen igénybe vétele indokolja. Ezért az egyes eljárásjogok elhatárolásakor nem célszerű az anyagi jogok jogági felosztását alkalmazni, mely éppen az állami részvétel mértékén alapul. A felosztás másik lehetséges módja a közigazgatási eljárás és a klasszikus jogágak eljárásjogának összehasonlítása során bukkan elő.

<sup>5</sup> Teljes egészében ez az elmélet sem magyarázza a megkülönböztetést, hiszen előfordul, hogy az állam par excellence magánjoginak tekintett jogviszonyokba is beleavatkozik. (Erre példa a szerződések bírósági úton történő létrehozása vagy módosítása: 1959. évi IV. tv. 206. § és 241. §)

<sup>6</sup> Előfordulhat emellett mindkét eljárási típusban, hogy a felekhez kerül a döntési jogsultság. A büntetőeljárásban a magánvád, a polgári perben az egyezség intézménye jelenti a kivételt a főszabály alól.

<sup>7</sup> A polgári peres eljárás „közjogiasítására” lásd: MAGYARY Géza, NIZSALOVSKY Endre, *Magyar polgári perjog*, Bp, 1939<sup>3</sup>, 10. és napjainkban: KENGYEL, i. m., 36.

## Történeti és elméleti megközelítések

### *Az eljárásjogok fejlődésének történeti sajátosságai*

Nemzetközi kitekintésben megállapítható, hogy a hazánkéhoz hasonló jogrendszerben, a klasszikus anyagi alapjogágakhoz szinte mindenhol jogáganként egységes eljárásjogi kódex kapcsolódik, mely részletesen, cizelláltan szabályozza az adott jogterület eljárási rendjét. Míg ugyanez a modern alapjogágak esetében egyáltalán nem tekinthető általánosnak. A hasonlóságok, illetve az eltérések magyarázatakor a kontinentális államok közös klasszikus örökségére, a római jogi hagyományra e kérdésben nem lehet alappal hivatkozni. A római büntetőjog a magánjoghoz viszonyítva ugyanis kevésbé tekinthető kimunkáltnak<sup>8</sup>, mégis a pogári anyagi jogéhoz hasonló egységes eljárási kódexek kapcsolódnak hozzá a jelenkori jogrendszerekben. A különbözőség, amely a modern és a klasszikus jogágak eljárásjogának szabályozása között fedezhető fel, nem indokolható azzal, hogy az egyik a római jogi gyökerű a másik pedig már az európai jogi egység széthullása után keletkezett. A történeti szempontú vizsgálódásokat tehát más irányba kell fókuszálnunk.

A bevett közjog – magánjog tipológián kívül alkalmazhatunk más megközelítéseket az anyagi jog jogágainak csoportosításakor. E szempontok egyike lehet a kronologikus alapon történő osztályozás. Az egyes jogágak eltérő időbeli megjelenése természetesen jogon kívüli tényezőkkel magyarázható és az állam szerepének változásával van összefüggésben. A klasszikus jogágak szabályainak döntő többsége nincs direkt összefüggésben az állami akarattal. Sok esetben nem is kizárólag az állami jogalkotás termékei, mint például a polgári jog vagy a büntetőjog esetében, melyek már az ókorban, jóval a modern állam megjelenése előtt léteztek. E két jogágon kívül részben klasszikus jogágnak tekinthetjük az alkotmányjogot és a nemzetközi jogot, amelyek legfontosabb szabályai abban az időszakban alakultak ki amikor a természetjog befolyásának következtében még a jogot nem tekintetté kizárólagos állami alkotásnak. Kimondottan a modernitás terméke viszont a közigazgatási jog, ami a mai értelemben vett állam kialakulásával függ össze. Léteztek már a 17. századot megelőzően is olyan szabályok, mely az alacsonyabb szintű állami szervek működését, illetve ezek és a többi jogalany viszonyát szabályozta, azonban döntő mennyiségi, és ezzel összefüggésben minőségi és változás csak ezután következett be.

A modern polgári állam kialakulásának egyik jellemző vonása az erős, központosított közigazgatás kiépülése. A centralizált állami irányítás lassanként a társadalmi élet egyre több szférájára terjedt ki. Az legelső között állami irányítás alá vont terület az adóztatás volt, amely az állam hatékony működtetéséhez szükséges bevételeket biztosította. E változás egyik jellemzője az volt, hogy a közigazgatás anyagi és alaki szabályai egyszerre alakultak ki, ezért a közigazgatáson belüli

<sup>8</sup> ZLINSZKY János, *Ius Publicum: Római közjog*, Bp., Osiris, 1994, 17.

elkülönült területekre más-más eljárási szabályok vonatkoztak. A fejlődés második szakaszában váltak széjjel az eljárási és az anyagi szabályok. A harmadik periódus, az egységes, általános eljárásjog több európai államban ma sem ment végbe.<sup>9</sup>

Általánosságban elmondható tehát, hogy a közigazgatási jog kialakulása a politikai voluntarizmus kísérőjelensége. Mint ilyen a modern állam kialakulásához kapcsolódik, amikor a társadalom kohéziós erejét – a feudális viszonyoktól eltérően – már nem a hűbéri függések szövevényes rendszere jelentette, hanem a polgároknak az állami főhatalomhoz való viszonya. A polgári társadalom az állam alá rendelt és ezt az alárendelést az állam – többek között – a jog által biztosítja, amely meghatározza az állampolgárnak az állammal szembeni kötelezettségeit és viszont. E helyzetnek megfelelően a közigazgatási eljárásjog is merőben mást jelent, mint a többi alapjogág eljárásjoga.

Az alapvető, a keletkezési módban is megragadható különbségek miatt a klasszikus anyagi jogok eljárásjogai és a közigazgatás eljárási joga közötti eltérések más koordinátarendszerben írhatók le, mint az anyagi jogok eltérései.

### *Az eljárásjogok besorolásának lehetséges elméleti alapjai*

Úgy vélem leginkább Herbert Hart jogkoncepciójából kiindulva lehet megközelíteni oly módon ezt a problémakört, hogy érdemében körvonalazható legyen egy olyan megoldás, amely az eljárási jogoknak egy eddigieknél árnyaltabb felosztását tesz lehetővé. E kiindulópont továbbgondolásában pedig felhasználható a jog modern, rendszerelméleti megközelítése, illetőleg a posztmodernnek nevezett jogelméletek néhány meglátása.

Hart fő művében a *Jog fogalmában* rámutat arra, hogy azok a szabályok, amelyek az emberek magatartását közvetlenül szabályozzák (elsődleges szabályok), időben szükségszerűen hamarabb keletkeztek, mint a másodlagos szabályok, melyek az elsődleges szabályokra vonatkoznak. A másodlagos szabályok létezése a modern társadalmak jogának alapvető feltétele. Az elsődleges szabályok ugyanis önmagukban három legalább három bizonytalansági mozzanatot hordoznak. Az első az, hogy az emberek magatartására irányuló szabály nem írja elő, hogy mely jogszabályokat kell követni és melyeket nem (tehát melyek az érvényes jogszabályok). A másodikként említhető ok a jogalkalmazás bizonytalansága, azaz nincs kijelölve az a személy vagy testület, mely jogvitás helyzetekben döntési kompetenciával rendelkezik. Végül, a harmadik bizonytalansági tényező, hogy nincs rögzítve a jogszabályok megváltoztatásának módja, nem lehet tudni, ki jogosult erre a tevékenységre. Hart elméletében ezek hiányosságait küszöbölik ki a másodlagos szabályok. Az elismerési szabály mutatja azt meg, hogy mely jogszabályok érvényesek (mely szabályok minősülnek jogszabálynak), az ítékezés szabálya mondja meg azt, hogy ki, milyen feltételek mellett dönthet a jogvitákban, míg a változtatás

<sup>9</sup> *Magyar közigazgatási jog*, szerk. FICZERE Lajos, Bp., Osiris, 1998, 339.

szabálya azt állapítja meg, hogyan lehet változtatni a már létező elsődleges szabályokat.<sup>10</sup>

Hart koncepcióját számos kritika érte, elsősorban a jogantropológiai kutatások eredményeire támaszkodva, melyek cáfolják azt a tételt, amely szerint a fejlett jogrendszerek kialakulása a másodlagos szabályok bevezetéséhez köthető. Ennek ellenére a jogrendszer leírásának kiváló eszközt biztosította a jogelméletet művelők számára, így szempontunkból különösebb jelentőséggel nem bír az a körülmény, hogy a valós jogtörténeti folyamatokat hibásan modellezte.

Az eljárásjog sajátosságának kutatásában szintén nagy segítséget adhatnak Hartnak a másodlagos szabályok jellegére vonatkozó megállapításai. A másodlagos szabályok ugyanis tág értelemben vett eljárásjogok legfontosabb szabályaival esnek egybe. A tág értelemben felfogott eljárásjog nemcsak a jog alkalmazásának, hanem megalkotásának szabályait is rögzíti. Ha ily módon tekintünk a másodlagos szabályokra, akkor azok – a modern jogrendszereket szem előtt tartva – két nagy területre, a jogalkotásra és a jogalkalmazásra vonatkoznak. Az előbbi alapjait az elismerési és a változtatási szabály határozza meg, a jogalkalmazás legáltalánosabb kereteit pedig az ítélkezési szabály jelöli ki. Ebben a felfogásban a szűk értelemben vett eljárásjog konkrét szabályai szintén másodlagos szabályoknak tekinthetők, mert közvetve, vagy közvetlenül az elsődleges szabályokra (anyagi jog) vonatkoznak. Ebből az álláspontból az következik, hogy az eljárásjoghoz csupán azok a szabályok tartoznak, melyek az elsődleges jogszabályok jogalkalmazási bizonytalanságának kiküszöbölésére irányulnak. Számunkra ez a következtetés azért válik fontossá, mert megfelelő elméleti támaszt nyújt a eljárásjogok különböző típusainak elhatárolásához. Így találtunk egy szempontot mely alapján sajátos funkciójuk szerint rendezhetjük csoportokba az eljárásjog szabályait. Az eljárásjogok közös sajátossága tehát az lehet, hogy egyaránt az anyagi jogszabályok bizonytalanságát orvosolják. A klasszikus alapjogágak tekintetében ez a bírói ítélkezés szabályainak rögzítésével történik.

Második lépcsőben tehát azt kell megvizsgáljunk, mi az a másik funkció, amelyet az eljárásjog az ítélkezés kiszámíthatóvá tételén kívül elláthat még.

A közigazgatási jog szerepe a társadalom irányításában más jellegű, mint a többi jogág esetében. Ez utóbbiak létrejöttének elsődleges oka nem az állami irányítás megvalósítása volt, hanem a társadalmi rendezettség biztosítása az ész és az igazságosság elveinek segítségével. A jog és az állam között nem állt fenn genetikus kapcsolat, még akkor sem, ha uralkodói jogalkotásról már az ókorban beszélhetünk. E jogágak szabályainak megszületése nem minősíthető a teljes állami szuverenitás egyik megnyilvánulásának. A polgári jog és a büntetőjog normái csak az érvényesülés kikényszerítéskor kapcsolódnak közvetlenül az állami hatalomhoz (végrehajtás). A büntetőjog célja csak a modern állam megszületésével lett az „állami büntető hatalom érvényesítése”. Grotiust parafrázálva: ha feltennénk – márpedig ezt a legnagyobb bűn elkövetése nélkül még feltételezni sem lehet –, hogy az

<sup>10</sup> H. L. A. HART, *A jog fogalma*, (ford.: Takács Péter) Bp., Osiris, 1995, 98–120.

állam nem létezne vagy nem törődne az emberek dolgaival, a büntetőjog szabályaira akkor is szükség volna.

A közigazgatási jog azonban *per definitionem* az állami akarat jogi formába öntéséhez kapcsolódik. Nem elsősorban az ítékezésre jogosultság bizonytalanságának a kiküszöbölése a szerepe. E funkcionális eltérésnek az okai tehát az állami igazgatási tevékenység megvalósulásában kereshetők.

Érdeemes megvizsgálunk, hogy általában mi jellemzi a közigazgatás működésének és a jognak a kapcsolatát a legújabb jogelméleti törekvések leírásában.

A kortárs jogtudományban ma új szemszögből vizsgálják azt a hagyományos doktrínát, amely szerint lehetséges a közigazgatás alávetése a jognak, és ezáltal az állami irányítás e nem jogi eszköze kiszámíthatóvá válik. A joguralom-jogállami-ság kiteljesedése a világ legfejlettebb országaiban kétségtelenül rendkívüli fontossággal bír a közigazgatás és a jog kapcsolatát illetően, ám ez a kapcsolat nem egyszerűen az igazgatás egyre fokozódó mértékű jogi kontrollálását jelenti.

A közigazgatás számára óriási területek maradnak szabadon a modern társadalmakban, ahol döntéshozó diszkréciója, a célszerűségi mérlegelés játssza a legnagyobb szerepet és e jelenséget mint nyilvánvaló „természeti tény” fogadják el a társadalom tagjai. A két szféra közötti kapcsolat ezért sokkal inkább szimbiotikusnak nevezhető. A jog kijelöli ugyan a közigazgatási cselekvés határait, de önmaga sem tudna létezni az igazgatás mindenre kiterjedő partikuláris hatalma nélkül. Túlságosan törekeny volna önmagában, ha az igazgatás nem idomítaná hozzá az állampolgárokat. Sőt, a jog éppen az adminisztratív irányítás partikularizmusának tükrében képes önmagát mint az egyetemesség és az egyenlőség megvalósítóját definiálni, miközben voltaképpen az igazgatás előírásait emeli fel a „természetes” világába.<sup>11</sup>

Arra a jogágra, amely a közigazgatást van hivatva irányítani még fokozottabban igaz a fenti teória, azzal a kiegészítéssel, hogy az adminisztráció cselekvési területe a jogra sokkal inkább rákényszeríti a saját logikáját, így az egyes állami irányítás alá tartozó területek közötti különbségek a jogi szabályozásban is erőteljesen megjelennek. Nem beszélhetünk tehát a közigazgatás „eljárásjogáról” általában. A közigazgatás rendszere a társadalom irányítására szolgál, de ahhoz, hogy legitim maradjon a modern társadalomban, a jog keretei között kell megjelenie. Voltaképpen a jog jelenik meg a közigazgatás minden lépésében. (Ez az elképzelés nyer igen erőteljes megfogalmazást Hans Kelsen államelméletében, aki az államot a jogrenddel azonosítja.) A közigazgatási cselekvésnek minden mozzanata valamilyen eljárás-ként nyilvánul meg, amely a jog által előírt kereteken belül mozog. Nem egyszerűsíthető le tehát a közigazgatási eljárásjog a közigazgatás anyagi jogszabályainak kikényszerítésére. Míg a büntető-, vagy a polgári jog normái

<sup>11</sup> Kiválóan elemzi ezt a kérdéskört: Peter FITZPATRICK, *The Mythology of Modern Law*, London and New York, Routledge, 1992. 146–163; magyarul *Jog és Mítosz* (ford.: Zombor Ferenc) = Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések, szerk. SZABADFALVI József, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996 199–218.

elsősorban a közönséges jogalanyok számára írnak elő magatartási normákat, addig a közigazgatás normái túlnyomó részben az állami szervek működését szabályozza. A közigazgatási szervek cselekvése csupán a jogilag szabályozott eljárás formájában realizálódhat, a spontán cselekvésnek – ellentétben más jogalanyok cselekvéseivel – nincsen helye. A közigazgatási eljárásjog tehát feloldódik a jogi eljárás jóval tágabb kategóriájában, nem kizárólagosan egy funkciót lát el, mint a klasszikus jogágak esetében, hanem lefedi a közigazgatás minden megnyilvánulását.

Létezik azonban még egy dimenzió, amelyben különbség fedezhető fel a két jogági típus eljárási rendszere között, nevezetesen a dogmatika fejlettsége, és ebből fakadóan a különböző jogalkalmazó szervezetek eltérő súlya és szerepe.

### *A közigazgatási jog sajátossága a jogdogmatika tükrében*

A fő vizsgálati szempont ebben az esetben az lesz, hogy mi szolgáltatja a kellő alapot az egyes jogágak egymástól való elhatárolásához a szabályozott társadalmi viszonyok különbségén túl.

Léteznek olyan megközelítések, amelyek szerint az elhatárolást az egyes jogágak szabályainak értelmi-tartalmi egysége adja, amelynek fő biztosítója a hosszú évszázadok alatt a jogtudomány által kialakított és a gyakorlat során összezsírozott mögöttes dogmatikai kategóriarendszer. A jogdogmatika segít megtalálni az adott jogág művelői számára azokat a fogalmakat, elhatárolásokat, érvelési módokat, csoportosításokat, amelyek egyszerűvé teszik az adott jogterület megkülönböztetését más jogágaktól. Kiváló példa erre a magánjog vagy a büntetőjog, mivel mindkét terület meglehetősen régi, és letisztult dogmatikai rendszerrel rendelkezik, amely aztán az oktatás során megkönnyíti a konkrét tételes joganyag elsajátításán kívül a jogág sajátos belső logikájának megértését is. Lehetővé teszi ugyanakkor azt a nagyfokú absztrakciót, amely ahhoz szükséges, hogy a jogág legfontosabb szabályait egyetlen alaki jogforrásba, egy kódexbe sűrítsék össze.<sup>12</sup>

Vannak azonban olyan jognak olyan új területei (és a modern jogágak is ide tartoznak), amelyek esetében ez a dogmatikai kategóriarendszer meglehetősen kialakulatlan, fejletlen. Ennek a jogág múltjának rövidegén kívül számos más oka van. Talán a legfontosabb az, hogy ezen új jogágak nagy része meglehetősen nyitott a közvetlen politikai behatások előtt. Amíg egy magánjogi kódex ritkábban és inkább csak kisebb lépésenként változik, addig a közigazgatási jog egyes ágainak (pénzügyi jog, adójog) területén szinte évente gyökeresen új szabályok látnak napvilágot.<sup>13</sup>

A modern állam egyik feladata és egyúttal alapvető érdeke, hogy valamilyen szinten kezelje, enyhítse a polgárai eltérő szociális helyzetéből adódó társadalmi

<sup>12</sup> Lásd ehhez: POKOL Béla, *A jog szerkezete*, Bp., Gondolat, 1991 88–89.

<sup>13</sup> SAJÓ András, *Kritikai értekezés a jogtudományról*, Bp., Akadémiai Kiadó, 1983, 113–114.



feszültségeket. Az e téren megnyilvánuló kormányzati preferenciát pedig számos tényező befolyásolja (választások közeledése, külgazdasági körülmények, különféle társadalmi csoportok nyomása, etc...), így az aktuálpolitikai megfontolásoknak is sokkal jobban ki van téve. Az adóztatás, vagy a szociálpolitika anyagi jogszabályainak változását természetesen az eljárási jog módosulásának is követnie kell. A közigazgatási eljárási jog egészére tehát nem vonatkozik az a tendencia, ami az államigazgatási eljárást általános jelleggel szabályozó törvényekre. Ez utóbbiak esetében megfigyelhető, hogy fokozatosan lezárulnak a közvetlen politikai változtatások felé és a jogszabályhoz kapcsolódó számos bírói döntés (és ezek tudományos igényű feldolgozásai) segítségével elkezdődött a közigazgatási jog belső kohézióját biztosító dogmatikai rendszer kiépítése.

A jogági dogmatika viszonylagos fejletlenségéből kiindulva azt kell keresnünk, hogy mi nyújtja azt az összetartó erőt ami biztosítja a közigazgatási jog önállóságát a többi jogághoz képest. A kohéziót – ebben az értelmezési keretben – a jog mögötti szervezetrendszer biztosítja, amely, tagolt hierarchikus felépítése révén pótolni képes egy komplexitási szintig a hiányzó, absztrakt, dogmatikai egységteremtést. A polgári jog számára, például, szinte kizárólag csak a bíróságok jelentik a mögöttes szervezeti keretet és a jogalkalmazók a Polgári Törvénykönyvet közvetlenül alkalmazni tudják. ezzel szemben a közigazgatásban centralizált állami szervezetek egész sorára van szükség ahhoz, hogy érvényesülni tudjon a szétszórt, kazuisztikus joganyag. A felső szintek maguk is részt vesznek a jogalkotásban, az alsó szintek pedig végrehajtói feladatokat látnak el. Ily módon lehetőség nyílik a joganyag alkalmazásának közvetlen kontrollálására és ez valamelyest helyettesíteni tudja a mögöttes jogdogmatikai hátteret. A jogág, és a jogalkalmazás egységét tehát nem az elvont kategóriák, pontosan kimunkált fogalmak és axiómák teremtik meg, hanem a joghoz képest olyan külső tényezők mint a vezetői utasítások, cél-szerűségi-hatékonysági megfontolások vagy a politikai akarat.

A fenti fejtegetések jelentősége a mi szempontunkból egyértelmű. A közigazgatási jogszabályok sokfélesége, részletező jellege és gyenge dogmatikai háttere – az alkalmazhatóság érdekében – igényli egy mögöttes szervezetrendszert létezését. Az egyes szervezetek speciális funkciójából adódó különbségek pedig maguk után vonják a konkretizált, az adott szervezetre szabott eljárási rend kialakítását. Ilyen feltételek mellett az egyes állami feladatok megvalósítására létrehozott eljárásjogi formák nagymértékben különbözhetnek egymástól. A klasszikus jogágakhoz kapcsolódó eljárásjogok homogenitásához viszonyítva ez további eltérést jelent.

### Elméleti általánosítások

Az elmélet nem tud igazán mit kezdeni az anyagi és az alaki jog eltéréseivel. Akik a jog fogalmát „általában” keresik azok igyekeznek eltüntetni, összemosni az eltéréseket, amelyek a jogszabályok eltérő funkciójából adódnak. Elfedi különbözőségüket az a tény, hogy a pozitivisták felfogás szerint a jog az állami akarattal egyezik meg, és ez a sajátosság mindkét jogszabályi típusnál megtalálható. Ezen túlmenően azonban lényegi jellegű különbségek fedezhetők fel funkciójukban. Az állampolgárok, illetve a jogi személyek számára garanciális jelentőségű, hogy egyértelműen lássák, milyen jogaik, illetve kötelezettségeik vannak (anyagi jog), és ezeknek milyen eljárás keretében érvényesíthetőek (eljárás). Az absztrakt jogosultság és kötelezettség leválasztása a hozzá kapcsolódó eljárásról elsősorban a római-germán jogcsalád jogrendszereiben figyelhető meg. Abból az ideából táplálkozik, hogy az egyént társadalmi helyzetétől, anyagi lehetőségeitől függetlenül illetik meg jogok, és terhelik kötelezettségek. A formális egyenlőségnek ez az eszméje a jogrendszerek tagozódásában is szerepet játszik, így kerülnek az elsődlegesnek tartott anyagi jogszabályok különválasztásra az eljárásjogi rendelkezésektől. Az utóbbiak feladata kezdetben az anyagi jogszabályok állami segítséggel történő érvényre juttatása volt, majd az állami tevékenység bővülését és minőségi változását követve az igazgatás szabályozására is kiterjedt. Más tőről fakad tehát az eljárás két fajtája.

Ugyanakkor a Horváth Barna által vallott felfogás is elmosza a különbséget az anyagi és az eljárási jogok között. Oly mértékben kitér a jogi eljárás kereteit, hogy abba beletartoznak olyan szabályok is, amelyek az eljárás fogalmába már nem illeszthetők bele. A jogosultságot biztosító normák ugyanis egyértelműen nem a jogi eljárás körébe tartoznak, mivel mindenkinek a szabad belátásán múlik, hogy él-e azokkal. Az eljárás fogalma számunkra olyan cselekvési rendet jelöl, amely valamilyen formában meghatározza a cselekvések egymáshoz kapcsolódásának módját és sorrendjét, azaz az eljárás során véghez vitt cselekvés elveszti spontaneitását.

Másfelől maga az eljárási jog sem egységes, így nem lehet megkülönböztetés nélkül az anyagi jogszabályok felosztási rendjét alkalmazni velük kapcsolatban. Az eljárásjogok és a jogi eljárás szűkebb értelmű fogalmi lehetnek azok a kategóriák, amelyek rendszerzésüket megalapozzák.

A probléma lényege tehát, hogy nem lehet az eljárásjog-tudomány kategóriáiban megfelelően leírni a közigazgatási eljárásjog alapvető jellemzőit. E jogterület funkciója ugyanis kívül esik azon a körön, amely hagyományosan az anyagi jog kikényszerítésének szerepét ruházza az eljárásjogra. Mint ahogy azt fentebb bemutatni igyekeztem, a közigazgatás az állam talán legsajátságosabb megjelenési formája, és erre tekintettel kell lenni a közigazgatási eljárás elemzésekor. Az állam – a kevés számú és atipikusnak nevezhető kivételtől eltekintve (pl.: „kézivezérlés”) – a jogon keresztül tud cselekedni, és ennek egyik adekvát formája a közigazgatási eljárás. A modern állam az életviszonyok rendkívül széles körét irányítása alatt tartja (az adózástól a sportig), amelyekkel kapcsolatosan priméren politikai célokat

kíván megvalósítani a jogi szabályozás segítségével. A közigazgatási eljárásjog e törekvéseknek szolgáltató keretet, így lényege nem elsősorban az anyagi jog érvényesülésének kikényszerítésében ragadható meg.

Ha a jogi eljárás kereteit kitágítjuk, ahogy azt Horváth Barna teszi, akkor jogi eljárásnévként írható le mindenfajta a jog keretei között megnyilvánuló cselekvés. Az eljárásjog fogalma ennél mindenképpen szűkebb meghatározást kíván, de ezen elmélet rávilágít a jogi eljárás jelenségének komplexitására, legfőképpen arra, hogy az általános értelemben vett eljárásjogok sem tekinthetők formális, stílusbeli hasonlóságok alapján azonos természetűeknek. Másrészt arra figyelmeztet, hogy a jogban az eljárás önmagában is létező, alapvető sajátosság és funkciója nem szűkíthető le az eljárásjog paradigmaticus esetének tekintett büntető, illetve polgári eljárásjogra háruló feladatok megoldására.

Különösen a jogi oktatásban van kiemelkedően nagy szerepe annak, hogy a jogrendszer felépítéséről tagozódásáról olyan ismereteket szerezhessenek a hallgatók, amelyek kellőképpen biztos alapot jelentenek számukra a további tájékozódáshoz, ugyanakkor megfelelően árnyalt képet kapjanak a jogrendszer belső struktúrájáról, a jogágak egymáshoz való viszonyáról. Mindezen túlmenően pedig – a jogállami keretek között történő jogászképzésben – rendkívüli fontossággal bír annak tudatosítása, hogy a formák és eljárások a jogon belül önmagukban is komoly értéket hordozhatnak.