

Varga Zs. András

A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
VII. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

Varga Zs. András
A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLJÁNAK JOGI ESZKÖZEI
A kontrollmechanizmusok elmélete

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
VII. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Varga Zs. András

A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei

A kontrollmechanizmusok elmélete

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Prof. Dr. Rixer Ádám

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. BEVEZETÉS	11
1. Egyes közjogi intézmények szerepe a közigazgatás kontrolljában	13
2. Kontrolleszközök egyes külföldi közigazgatási jogi leírásokban	19
2.1. Paul Craig és a brit (common law) kontrolleszközök	19
2.2. Singh és Künnecke a német közigazgatásról	21
2.3. Néhány újlatin sajátosság	23
3. Hagyományos és nem hagyományos közigazgatási kontrolleszközök	25
II. A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLESZKÖZEINEK RENDSZERTANA	29
1. A közigazgatás fölötti kontroll alapvető megközelítései	31
1.1. Az Európa Tanács közigazgatási (eljárás)jogi modellje	31
1.2. A közigazgatástani alapmodell	37
1.3. A közjogi modell	42
1.4. A három modellből levonható következtetések	45
2. A jogerő hatása a közigazgatás kontrolljára	49
2.1. A jogerő jogelméleti-jogtörténeti fogalma	49
2.2. A jogerő jogdogmatikai fogalma általában	52
2.3. Alaki jogerő, a határozat megtámadhatatlansága	55
2.4. Anyagi jogerő, a határozat megváltoztathatatlansága	58
2.5. A jogerő, a határozat végrehajthatósága	61
2.6. A jogerő fogalma a közigazgatási jogon kívül	63

2.7. A jogerő és a végrehajthatóság dogmatikája a közigazgatási hatósági eljárásban	66
2.8. Jogerő és jogalkalmazói kontroll	70
3. A közjogi kontroll dogmatikai alapjai és rendszertana	73
3.1. Kiinduló gondolatok	73
3.2. Az intézményes (politikai, illetve jogalkalmazói) és a nem intézményes kontroll elhatárolása	75
3.3. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei	78
3.4. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei	86
3.5. Az intézményes kontrolleszközök további jellemzői	90
III. JOGORVOSLAT, BÍRÓI KONTROLL	95
1. A jogorvoslati fórumrendszer	97
1.1. A közigazgatás belső kontrollja	97
1.2. A belső kontroll mint jogorvoslat	100
2. A közigazgatás bírói kontrollja és szervezeti modelljei	105
2.1. Az európai alapmodellek	105
2.2. A bírói felülvizsgálat terjedelme	107
3. Közigazgatási bíráskodás Magyarországon	117
3.1. A magyar közigazgatási bíráskodás terjedelmi kérdései	117
3.2. Az Alkotmánybíróság mint a bírói felülvizsgálat sajátos eszköze	118
IV. AZ OMBUDSMAN TÍPUSÚ KONTROLL	125
1. Az Európa Tanács ombudsmani ajánlása	127
1.1. Az intézmény lehetséges céljai	128
1.2. Vizsgálat versus bizonyítás	129
2. Intézménykritériumok	131
2.1. Eljárási kritériumok: cél, hatáskör, vizsgálati jogosultság	131
2.2. Intézkedési kritériumok: végrehajtható határozat helyett nézetek kifejtése, ajánlás	135

V. AZ ÜGYÉSZSÉG ÉS A KÖZIGAZGATÁS TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉSE	139
1. Magyarország ügyészségének elmúlt közel százötven éve	141
1.1. Ügyészség vagy vádhatóság?	141
1.2. Az ügyészség Európában és Magyarországon	143
1.3. Magyar ügyészség a rendszerváltozást követően	144
2. Az Alaptörvény rendelkezései az ügyészségről	147
3. Büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység Európában	151
3.1. CPGE Budapest, 2005 – az első jelentés	151
3.2. CPE Szentpétervár, 2008 – a második jelentés	154
3.3. CCPE Strasbourg, 2008 – a hivatalos ajánlás	157
4. A ténylegesen ellátott ügyészségi feladatok	159
4.1. Az ügyészi felügyelet és a perindítási jog	159
4.2. Az ügyész és a közigazgatás törvényessége	162
4.3. Az ügyész szerepe a hatósági eljárásokban	165
4.4. Az ügyész és a magánjogi jogalanyok	169
5. Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi feladatai	173
5.1. A közjogi hatáskörök szabályozási követelményei	173
5.2. Ügyészi szerepváltozás: közérdekvédelem az új ügyészi törvényben	177
5.3. Közjogi (közérdekvédelmi) hatáskörök az új ügyészségi törvényben	185
VI. BÍRÓSÁGOK ALTERNATÍV SZEREPBEN	195
1. Módszertani és dogmatikai sajátosságok	197
1.1. Az „alternatív” bírósági kontrollszerep leírásának módszertani nehézségei	197
1.2. A közhatalom kárfelelősségének közigazgatási jogi értelmezése	202
1.3. A közhatalmi kártérítési felelősség magánjogi megközelítése	208

2. Jogvédelmi kötelezettség a közhatalmi jogsértésekkel szemben	213
2.1. Jogvédelmi eljárások mint a közhatalom kontrolljának speciális formái	213
2.2. A kötelezettség teljesítése: formális jogorvoslat és/vagy anyagi jogvédelem?	218
3. Közhatalmi jogsértés – magánjogi jogvédelem	223
3.1. Jogvédelem és az igazságszolgáltatás szervei	224
3.2. Jogvédelem a bíróság és az ügyészség jogsértései miatt	226
3.3. Jogsértés és jogvédelmi perek	228
3.4. A személyiségvédelmi perek sajátosságai	230
3.5. Változások a személyiségvédelmi igények megítélésében	232
4. Jogellenesség(ek) a kártérítési perekben	235
4.1. A közhatalom gyakorlásával összefüggő kártérítési alakzatról általában	235
4.2. Jogellenesség a közhatalmi jogkör gyakorlása miatti kártérítési perekben	237
4.3. Jogellenesség az ügyészség elleni kártérítési perekben	240
4.4. Mérlegelés és jogellenesség?	243
5. A felróhatóság mint a kártérítési perek kulcskérdése	247
5.1. A felróhatóság megítélésének fogalmi nehézségei	247
5.2. Felróhatóság az ügyészség elleni kártérítési perekben	249
5.3. Felróhatóság mint nem rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás	252
6. A felelősséért helytállni köteles személyről	257
6.1. Állam, intézmény, tisztviselő	257
6.2. A hazai magánjog pillanatnyi válaszai	259
6.3. A jelen és a jövő dilemmái	262

VII. AZ ALTERNATÍV KONTROLLESZKÖZÖK SZÜKSÉGESSÉGÉNEK IGAZOLÁSA	265
1. A kontroll és a kontrollált valóság viszonya: tényselekción a jogalkalmazásban	267
1.1. Jogértelmezés – a hermeneutikai puffer	267
1.2. Az anyagi jog tényselekciónja	268
1.3. A bizonyítási rendszer torzító hatásai	270
1.4. A ténymegállapító személy habitusszabályai	274
2. Bizonytalanság, nem teljesség és az alternatív kontrolleszközök	277
2.1. A jogalkalmazói döntések megközelítő helyessége	277
2.2. Megközelítőleg helyes döntések és alternatív közigazgatási kontrolleszközök	279
Felhasznált irodalom	285
Hivatkozott hivatalos kiadványok	303
Hivatkozott nemzetközi ajánlások	304
Hivatkozott magyarországi jogszabályok és egyéb normák	307
Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott ítéletei	308
Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai	309
Hivatkozott bírósági döntések	311
Hivatkozott ombudsmani jelentések (ajánlások)	311
További irodalom	312

I. BEVEZETÉS

1. EGYES KÖZJOGI INTÉZMÉNYEK SZEREPE A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLJÁBAN

A közigazgatás az állami hatalomgyakorlás mindegyik ágával kapcsolatban áll, még ha közvetlenül a végrehajtó hatalomhoz kell is sorolni,¹ így természetes, hogy a szabályozása, a közigazgatási jog minduntalan visszanyúl azokhoz az intézményekhez, amelyeket az alkotmányjog is elemez. Amennyiben igaz – márpedig ebből indulunk ki –, hogy az alkotmányjog határozza meg az állami hatalomgyakorlás rendszerét és módját, a jogrendet, a személyek (jogalanyok) és az állam viszonyának alapvető szabályait, valamint a személyek alapvető jogait, a közigazgatási jog pedig az alkotmányjog által meghatározott keretek között az állami akaratot kinyilvánítja (anyagilag közigazgatási jog), illetve hordozóját (közigazgatási szervezeti jog) és érvényesítését (közigazgatási eljárásjog) szabályozza, akkor megállapíthatjuk, hogy az alkotmányjog „körülöleli” a közigazgatási jogot, vagy más megfogalmazásban, a közigazgatási jog szabályozza mindazokat a közjogi jogviszonyokat, amelyeket (mint például az állampolgárság kérdését) az alkotmányjog nem tart fenn magának.

A közigazgatási jognak ez a megközelítése nem kizárólag Magyarországon alkalmazható. Az európai államok jogirodalmában zömmel hasonló meghatározásokat alkalmaz, vagyis a közigazgatást *a)* a közjog részeként, *b)* az alkotmányjog keretei között működő, *c)* különféle jogalkotóktól származó, *d)* szerteágazó normák összességéként értelmezi, amelyek *e)* az állam és az alárendelt jogalanyok kapcsolatát

¹ Lásd EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA. 8.; MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Reprint: MAGYARY Zoltán (2011): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Polgári Tanácsadó Szolgálat. 41–47.

szabályozzák, mégpedig oly módon, hogy e kapcsolatokban *f*) meghatározó szerepe van a különleges hivataloknak.²

Így tehát megtalálható a magyarázat arra, hogy az egyes, alkotmányjog által leírt intézmények miért jelennek meg a közigazgatási jogi leírásokban is.³ Ha azonban ezeket az intézményeket és közigazgatási jogi leírásukat alaposabban megvizsgáljuk, feltűnő aránytalanságokkal találkozunk. Egyesekhez az alkotmányjogi megközelítéssel összemérhető terjedelmű és mélységű közigazgatási jogi elemzés társul, mások ennél jóval részletesebb kifejtést nyerne, megint mások azonban szinte csak az említés szintjén jelennek meg. Mindez összefügg azzal is, hogy az egyes szereplők esetében a közigazgatási vagy a kormányzati szerepe a meghatározó.⁴

² Lásd az alábbi tanulmányokat az *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States* című kötetből: Lust (*Administrative Law in Belgium*, 6–9.); Auby (*Administrative Law in France*, 60–61.); Schröder (*Administrative Law in Germany*, 91–97.); Seerden–Stroink (*Administrative Law in the Netherlands*, 145–147.); Jones–Thompson (*Administrative Law in the United Kingdom*, 199–200.); Harter (*Administrative Law in the United States*, 307–308.); Withershoven (*European Administrative Law*, 259–260). Továbbá René SEERDEN – Frits Stroink eds. (2002): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers.

³ Példaként: Kiss László szerk. (1996): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, PTE egyetemi jegyzet; TÓTH Gáspár (1896): *A magyar házassági jog rendszeres kézikönyve*. Budapest, Eggenberger; KAUTZ Gyula (1862): *Politika vagy országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan- és kézikönyvül*. Budapest, Heckenast; JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Második kiadás, Budapest, Századvég; BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János szerk. (2003): *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv; PETRIK Ferenc szerk. (2004): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac; KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris; PETRÉTEI József (2001): *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE AJTK–PPKE JÁK; KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (2008): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest, Szent István Társulat.

⁴ Ez a megközelítés nem minden szerzőnél jelenik meg, pedig meglehetősen régi. Lásd MAGYARY (1942): *i. m.*, 519–522. vagy ÉREKY (1939): *i. m.*, 169–175. Ehhez képest Magyarország elég gyakori a közigazgatásnak az a felfogása, amely mint a kormányzás és az adminisztráció összességét értelmezi. Lásd TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Második, átdolgozott kiadás, Budapest, Szent István Társulat; TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Negyedik, átdolgozott kiadás, Budapest, Szent István Társulat. 284.; GAJDUŠCHEK György (2011): *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUŠCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 37–58., 40–42.; TORMA András (2005): *Az európai közigazgatás fogalma. Publicationes Universitatis Miskolciensis*,

Az első csoportba azok az alkotmányos intézmények tartoznak, amelyek egyszerűen közigazgatási szervek vagy ezek vezetői is, a Kormány, a minisztériumok, egyes rendvédelmi szervek, a helyi önkormányzatok és Magyarország új Alaptörvényének hatálybalépése után ebbe a körbe sorolandók a 23. cikk szerinti önálló szabályozó szervek is, amelyek alapvetően a korábbi autonóm államigazgatási szervek⁵ közül „nőttek ki” alkotmányos jelentőségűvé. Ezek – az alkotmányos jogállásuk folytán szükségképpen, mivel elkerülhetetlenül létrehozandó és működtetendő – közigazgatási szervek természetesen tartoznak a közigazgatási jog érdeklődési körébe. Ugyanide kell sorolnunk a bíróságokat és részben az Alkotmánybíróságot is, amelyek ugyan nem közigazgatási szervek, de meghatározó jelentőségűek abban, hogy biztosítsák a közigazgatás működésének törvényességét és alkotmányosságát. Ezek esetén a szervezeti kérdések ugyan kívül maradnak a közigazgatási jog érdeklődési körén, működésük és annak eredménye azonban jól felismerhetően jelen van. A második csoportba azok a – nem alkotmányos jogállású, ezért nem szükségképpen – szervek sorolhatók, amelyeket törvény vagy annál is alacsonyabb szintű jogforrás hoz létre, az egyes dekoncentrált szervek. Ezek esetén nem meglepő, hogy az alkotmányjogi leírások legfeljebb csak említést tesznek róluk, míg a közigazgatási jogi irodalom az előző csoporthoz

Sectio Juridica et Politica, 23. évf. 2. sz. 384–385. Álláspontunk szerint az előbbi megfogalmazás adekvátabb. A közigazgatásnak az a sajátossága, hogy a jogalanyok jogi helyzetében változást idéz elő, olyan hagyományos distinkció, amely ma is jellemző az európai kontinentális jogirodalomra – lásd TOMCSÁNYI MÓRIC (1912): *A közigazgatási jogviszony*. Budapest, szerzői kiadás. Lásd a francia és német megoldásokat is. JEAN RIVERO (1987): *Droit Administratif*. Paris, Dalloz. 15.; HARTMUT MAURER (1986): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Munich, Neue Juristische Wochenschrift Heft. 4. Ezeket (összehasonlítva) bemutatja: ANTONIE IORGOVAN (2005): *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Bucuresti, All Beck. 19–20., 25–27.

⁵ Lásd a már nem hatályos, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt és az utódjogszabályt, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt.

tartozó szervekhez hasonlóan részletesen foglalkozik jogi szabályozottságukkal, működésükkel és szervezetükkel.⁶

A harmadik csoportba – vagyis az alkotmányos jogállása ellenére kevés közigazgatási jogi érdeklődést kiváltó intézmények közé – sokféle szervezet tartozik. A köztársasági elnök sem élvez kiemelt figyelmet,⁷ az Országgyűlés is leginkább jogalkotóként, esetleg egyes közjogi tisztségekről döntő hatalmi ágként jelenik meg, és az ellenőrző szerepe legfeljebb említést kap,⁸ miként az Állami Számvevőszéké is.⁹

Ide tartozik azonban két olyan intézmény is, nevezetesen az alapvető jogok biztosa (illetve jogelődjei, az országgyűlési biztosok),¹⁰ valamint az ügyészség,¹¹ amelyek tevékenysége a bíróságokhoz hasonlóan jelentősen befolyásolja a közigazgatási működés törvényességét, illetve az alapvető jogok tiszteletben tartását mint alkotmányos korlátot. Ennek ellenére leginkább a közigazgatási hatósági eljárásjog körében¹² találkozunk velük. Végül említést kell tenni a bíróságokról is, amelyek nem kizárólag közigazgatási aktus-felülvizsgálati szerepet látnak el, hanem – egyre gyakrabban – a közhatalmi tevékenység során okozott károk megtérítéséről, illetve a személyhez fűződő jogok megsértéséről döntve egyfajta indirekt kontrollt is végeznek a közigazgatás működése felett.

Kétségtelen, hogy ez utóbbi intézményekről a háború előtti irodalomban nem vagy csak elvétve találunk utalást, mivel akkor ismeretlenek voltak (az ügyészség is ebbéli feladatait illetően), vagy nem volt jellemző a tevékenységük (a közhatalmi kártérítés például

⁶ A közigazgatás és a közigazgatási szervek leírásának hármas megközelítéséről (jogi szabályozás, működés, szervezet) lásd PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

⁷ Lásd FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Budapest, Osiris. 33.; MADARÁSZ Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. Változatlan utánnomás: MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 11.

⁸ Lásd FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 32.

⁹ Lásd FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 33.

¹⁰ Lásd TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2010): *i. m.*, 243–262.

¹¹ Lásd TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2010): *i. m.*, 299–318.

¹² Lásd FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 522–523.

elvileg ismert volt, de nem alakult ki jellemző gyakorlata).¹³ Hasonló a helyzet a rendszerváltás előtti irodalommal is, habár ebben az időszakban az ügyészség törvényességi felügyeleti tevékenysége már kifejezetten hangsúlyos volt, leírása azonban nagyrészt megmaradt az alkotmányjogi irodalmi keretek között.¹⁴ Nem kizárt, hogy pusztán a szokáskövetés miatt maradtak háttérben a rendszerváltozást követő évtizedekben is.

Minthogy mindhárom többé-kevésbé mellőzött alkotmányos jogállású intézmény jelentős szereppel bír a közigazgatás működésének ellenőrzésében, ezt a szerepüket érdemes alaposan körüljárni. Ezt indokolja az a nem jelentéktelen körülmény is, hogy az Európa Tanács közigazgatási jogi alapmodellje egyiküket (az ombudsmani típusú intézményeket) igen jelentős kontrolleszközként kezeli.¹⁵

¹³ Lásd SZLADITS Károly (1933): *A magyar magánjog vázlatja*. II. rész, Budapest, Grill. Utánnnyomás: SZLADITS Károly (1999): *A magyar magánjog vázlatja*. II. rész, Pécs, Ponte. 281., 283–284., 288–289.

¹⁴ Lásd LÉVAI Tibor (1978): *A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban*. Budapest, Legfőbb Ügyészség; HOLLÓ András (1989): *A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

¹⁵ Lásd Council of Europe (1996): *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*. Strasbourg, Council of Europe. 34., 356. A továbbiakban: *Principles* (1996).

2. KONTROLLESZKÖZÖK EGYES KÜLFÖLDI KÖZIGAZGATÁSI JOGI LEÍRÁSOKBAN

Ha a hazai közigazgatási jogi irodalom esetén nem könnyű kiemelni azokat a meghatározónak tekintett műveket, amelyek ebben a bevezető fejezetben kellően alátámasztják problémafelvetésünk indokoltságát, a nehézség sokszorozódva jelentkezik a külföldi jogirodalmat illetően, már csak a források jóval nagyobb száma miatt is. Végül olyan műveket választottunk, amelyek, túl azon, hogy egy-egy ország jog- és közigazgatási rendszerét rendszerezetten írják le, valamilyen egyéb szempont miatt is kiemelést érdemelnek.

2.1. Paul Craig és a brit (common law) kontrolleszközök

Paul Craig hat kiadást megért közigazgatási jogi kézikönyve¹⁶ a brit közigazgatási jogot három részben tárgyalja: az első rész a közigazgatás rendszerével, a második a bírói felülvizsgálattal, míg a harmadik a jogorvoslatokkal foglalkozik. Formális (talán még inkább kényszerű) a felosztás, ugyanis a bírói felülvizsgálat maga is a jogorvoslati rendszer egyik, sőt a legfontosabb eszköze, így szabályai a harmadik részben is megjelennek, míg bizonyos kontrolleszközök, így a tárgyunk szerint jelentős ombudsmani intézményrendszer elemei viszont az első részben kaptak helyet.

Ha a kontrollrendszert akár csak vázlatosan is tekintjük át, azt látjuk, hogy Craig integráltan írja le az Egyesült Királyság közigazgatással kapcsolatba kerülő egyes intézményeit. Így a közigazgatás

¹⁶ Lásd Paul CRAIG (2008): *Administrative Law*. 6th edition, London, Sweet & Maxwell.

ellenőrzésében (politikai) szerepet kap a Korona, a Parlament (bizottságaival együtt) és a Kormány. A Korona ellenőrzési eszközei ugyan nem pusztán politikaiak, hanem kifejezetten alkotmányjogi jellegűek is a miniszteri közreműködés nélkül gyakorolható királyi előjogok¹⁷ (*Crown Prerogatives*) rendkívül szűk köre miatt: a miniszterelnök személyéről hozott döntések, egyes kinevezések, kegyelmezés, valamint a Parlament feloszlata és összehívása. Névleg azonban, és ez nyilván eljárásjogi következményekkel is jár, jó néhány keresetet vagy panaszt a Koronával szemben kell előterjeszteni.¹⁸ Ezekben az esetekben a Koronát az igazságügy-miniszter (*Attorney General*) képviseli. Ebből következően azonban a politikai ellenőrzés meghatározó szereplői: a Parlament, annak bizottságai és a miniszterek, élükön a miniszterelnökkel.¹⁹

A különféle ombudsmanok nem kifejezetten jogi természetű kontrollt végeznek,²⁰ mivel szerepük a demokratikus ellenőrzés erősítése és megszemélyesítése.²¹ Jelentős szerepük van a többé-kevésbé bírósági ismérvekkel rendelkező döntőbíróságoknak (*tribunals*) és vizsgálóbizottságoknak.²² Nyilván meghatározó jelleggel bír a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata (mint aktusrevízió), ezt jelzi önmagában a tárgyalás terjedelme is.

¹⁷ Lásd Albert Venn DICEY (1959): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th edition, London, Macmillan. 424.

¹⁸ CRAIG (2008): *i. m.*, 162.

¹⁹ CRAIG (2008): *i. m.*, 71–90., 794–797.

²⁰ Lásd SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 111.

²¹ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 231–256. Lásd még Kenneth P. POOLE (1983): *United Kingdom*. In Gerald CAIDEN ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 187–208.; Directorate-General for Parliamentary Research Services (1995): *European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies*. People's Europe Series, W-6., January. Bruxelles, European Parliament. 32–35.; David C. M. YARDLEY (1994): *The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom*. In Franz MATSCHER ed.: *Ombudsman in Europe*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel. 73–82.; MAJTÉNYI László (1992): *Ombudsmann*. Budapest, KJK. 45–46.; SZENTE Zoltán (1994): A helyi önkormányzati ombudsmanok Angliában. *Jogállam – budapesti jogi és politikai szemle*, 1. sz. 103–115.

²² Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 257–258., 283–296. Lásd még PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod.

Craig igen jelentős teret szentel a Korona felelősségének és a közhatalom gyakorlásával okozott károk miatti felelősségnek,²³ az eljárási kérdésektől a felelősség alapján, a közérdek és a magánérdek ütközésén át a kártérítési gyakorlat szélesebbé válásának várható következményeihez jut el. A kontrollrendszer leírásakor – a hazai megközelítésekhez képest meglepően – az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), illetve az Európai Unió intézményeinek szerepéről és hatásairól sem feledkezik meg (amit némiképp magyaráz az is, hogy a szokásjogi alapú bírászkodás nehezen birkózott meg a külföldi alapú tételes jog kötelező figyelembevételével – törvényre is szükség volt ehhez: Human Rights Act (1998).

2.2. Singh és Kühnecke a német közigazgatásról

A német közigazgatási kontrolleszközök bemutatásához eleve két összehasonlító jogi megközelítést választottunk. Mahendra Singh commonlaw iskolázottságára támaszkodva a németországi kutatásai alapján írta meg könyvét,²⁴ míg Martina Kühnecke fordított utat járt be, a német jogra vonatkozó alapvető ismereteit hasonlította össze angliai tapasztalataival.²⁵

Singh a német közigazgatási rendszert bemutatva műve több mint felében foglalkozik a bírósági felülvizsgálattal.²⁶ Az aktus-felülvizsgálat terén két eszközt emel ki, nevezetesen a közigazgatás belső eszközeit, az aktusok visszavonását és érvénytelenítését, illetve a bíróságok felülvizsgálati szerepét. Ombudsmanról, ügyészségről nem ejt szót, ami nem is meglepő, tudva azt, hogy a Szövetségi Köztársaság általános

²³ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 931–1019.

²⁴ Lásd Mahendra P. SINGH (2001): *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer.

²⁵ Lásd Martina KÜHNECKE (2007): *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer.

²⁶ Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 119–243.

hatáskörű ombudsmant nem is hozott létre,²⁷ ügyészsége pedig még elvileg is elenyésző büntetőjogon kívüli feladatot lát el, gyakorlatilag ilyen feladatai nincsenek.²⁸

Fontos kiemelni azonban, hogy – Paul Craighez hasonlóan – a munkája végén önálló fejezetet szentel a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségnek, amelyben megvizsgálja a felelőség hordozóját (a hivatalnok vagy a hivatal), a vétkességet (amely általában a hibás döntésért áll fenn), illetve a felelőség korlátait (amely főként a kár vagy hatásai megtérülésén nyugszik).²⁹

Künnecke eleve a bírói felülvizsgálatot helyezi a középpontba, és ennek elérő modelljeit hasonlítja össze, mégpedig az EJEB gyakorlatát is figyelembe véve. Az eddig tárgyalt művekhez hasonlóan a közigazgatás magánjogi felelősségi alakzatainak leírásával zárja munkáját, kiemelve azt is, hogy az európai bírósági joggyakorlat – ideértve az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) döntéseit is – egyre inkább felülírja a tagállami igazságszolgáltatási beavatkozási határokat. Következésképpen nemcsak az egyes országok rendszerei közelednek egymáshoz, de a kontrollmechanizmusok európai befolyásnak is ki vannak téve.³⁰

A német kontrollrendszerek leírása egy következtetést máris megenged, nevezetesen azt, hogy a hazai közigazgatási jogtudomány hagyományosan – és mint láttuk, nem egy esetben következetesen képviselt – német jogdogmatikai irányultsága alapjaiban nem, de változásait tekintve újragondolást érdemel. A német közigazgatási jog alapkérdései ugyanis részben változnak, részben közelednek más jogrendszerekhez. Ezt az utat – a nemzetközi és nemzetek feletti bírósági joggyakorlatát

²⁷ Lásd MAJTÉNYI (1992): *i. m.*, 45–50.; Gabriele KUCSKO-STADLMAYER (2008): *European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis*. Wien, Springer. 203–214.

²⁸ Lásd András, Zs. VARGA (2005): *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*. CPGE, Strasbourg, Council of Europe; András, Zs. VARGA (2008): *Report on the Role of the Public Prosecution Service Outside the Field of Criminal Justice*. CCPE-Bu, Strasbourg, Council of Europe.

²⁹ Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 244–270.

³⁰ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 242–246.

magunkra nézve kötelezőnek elismerő országgént – itthon is végig kell járnunk.

2.3. Néhány újlatin sajátosság

A francia közjog közismert sajátossága, hogy a hatalommegosztást végrelehetekig kifesztítő konstitucionalizmus alapján a közigazgatás kontrollját elváltasztotta a rendes bíróságoktól,³¹ ugyanakkor a saját kontrollszervezetét – amelynek élén a *Conseil d’Etat*, az Államtanács áll – nem nevezi ugyan bíróságnak, azonban felruházta mindazokkal az ismeretekkel, amelyekkel egy bíróság rendelkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket.³² A közigazgatás kontrollja így formálisan megmarad a végrehajtó hatalom szférájában,³³ de eszközrendszere meglehetősen változatos. Megtaláljuk a bírósági felülvizsgálat mellett az ombudsmanszerű *Médiateur*t,³⁴ a szervezeten belüli felügyeletet (*Préfet*),³⁵ az ügyészek büntetőjogon kívüli felügyeleti tevékenységét,³⁶ legújabbban pedig a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősséget (amely értelemszerűen a közjogi intézményrendszeren belül érvényesíthető).³⁷

Jóval kevesebb eszközzel találkozunk az olasz rendszerben,³⁸ amely egyrészt a közigazgatás önellenőrzésére, másrészt a bírói kontrollra épül, ugyanakkor figyelemmel van az európai bíróságok esetjogára is.³⁹

³¹ Lásd Monique PAUTI (1997): A francia közigazgatási jogszolgáltatás rendszere. In Trócsányi László szerk.: *Közjogi bíráskodás*. Budapest, JATE. 9–16.

³² Lásd PATYI (2002): *i. m.*, 49–50.

³³ Lásd Eva STEINER (2010): *French Law. A Comparative Approach*. Oxford, Oxford University Press. 249–252., 272.

³⁴ Lásd Neville BROWN – John S. BELL (2003): *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press. 32–34.

³⁵ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 35.

³⁶ Lásd STEINER (2010): *i. m.*, 287–292.

³⁷ Lásd STEINER (2010): *i. m.*, 272., 341.; BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 183–201.

³⁸ Lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 375.

³⁹ Lásd Federico DEL GIUDICE dir. sc. (2005): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. Napoli, Simone. 41–60., 69–87., 179–199.

A román közigazgatási jog a közigazgatási ellenőrzés kérdését a felelősség oldaláról közelíti meg. Különbséget tesz egyfelől a politikai és jogi felelősség,⁴⁰ másfelől a jogági felelősségi formák között (magánjogi-vagyoni, büntetőjogi, fegyelmi).⁴¹ Az intézményes jogi kontrolleszközök közül viszont részletesen a közigazgatási bíráskodást (*contencios administrativ*)⁴² tárgyalja. A kontrolleszközök elméleti leírásában a belső/külső, irányítás/felügyelet/ellenőrzés elhatárolására épít.⁴³ Az intézményi formák közül a parlamenti eszközöket (ideértve az ombudsmant), a belső kontrollt és a bírói felülvizsgálatot különíti el.⁴⁴

⁴⁰ Lásd IORGOVAN (2005): *i. m.*, vol. I. 418–441., vol. II. 482–486.

⁴¹ Lásd IORGOVAN (2005): *i. m.*, vol. II. 355–360., 365–370., 384–391., 457–471.

⁴² Lásd IORGOVAN (2005): *i. m.*, vol. II. 477–636.

⁴³ Lásd IORGOVAN (2005): *i. m.*, vol. II. 479–481.

⁴⁴ Lásd IORGOVAN (2005): *i. m.*, vol. II. 485–486.

3. HAGYOMÁNYOS ÉS NEM HAGYOMÁNYOS KÖZIGAZGATÁSI KONTROLLESZKÖZÖK

Összevetve az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország közigazgatási kontrollrendszerének leírásait, a következők állapíthatók meg:

a) Az európai közjogokban a hagyományos jogrendszeri sajátosságok változatlanul felismerhetők, azaz a *common law*, a napóleoni (francia) és a német közjogi hagyományokon alapuló szervezet, tehát egyrészt az egységes angol bírói szervezet teljes *iurisdictióval* és *tor-tokkal*; másrészt a francia végrehajtás és igazságszolgáltatás; harmadrészt a normatív és dogmatikai alapú német közigazgatás és az ezen alapuló megközelítések meghatározzák az aktuális működési leírásokat.

b) Minden jogrendszerben (következésképpen annak leírásában is) központi szerepet játszik a közigazgatás bírói kontrollja, ide sorolva az alkotmánybíróságok szerepét is (ahol ilyen működik).

c) Ugyanakkor a kontrolleszközöket mindegyik egy egységes rendszer részeként kezeli, tehát azokban az országokban, ahol a közigazgatás belső felügyeleti-ellenőrzési rendszere és a bírói kontroll mellett más intézmények is szerepet kapnak, azok részletes működése része a köz(igazgatás)jogi tárgyalásoknak.

d) Rendszerint a közigazgatás kontrolleszközei közé sorolják a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség érvényesítésének eszközeit.

e) Szintén közös sajátosság az EJEB és az EUB esetjogának mint sajátos nemzetek feletti kontrollformák működési eredményeinek a figyelemmel kísérése és az alapvető szintre emelkedett döntések beépítése a közigazgatás működési követelményei közé.

f) Ez utóbbi vonás különösen utal arra, hogy a közigazgatás működésének alapvető szintjén egyre kevésbé különíthető el a nemzeti

szabályozás a közös nemzetközi elvektől, ami „közös fogalomhasználatot és módszertant igényel”.⁴⁵

Ha ezeket a megállapításokat összevetjük a magyar közjogi irodalmi tapasztalatokkal, akkor a következőket vesszük észre:

a) Az egyes alkotmányos jogállású, ugyanakkor a közigazgatással is kapcsolatba kerülő (sőt közigazgatási kontrollt ellátó) intézmények alkotmányjogi és közigazgatási jogi leírásának terjedelme, illetve az intézmények jelentőségének felismerése eltér egymástól.

b) A közigazgatási kontrolleszközök leírásának alapja leggyakrabban az irányítás-felügyelet-ellenőrzés működési triász, illetve a megkerülhetetlen bírói felülvizsgálat. Ezek mellett jelentősebb figyelmet csak a hatósági eljárásjogban megjelenő ügyészi eszközök kapnak. (Ettől csak Tamás András megközelítése tér el, aki a kontroll tényét helyezi a középpontba, és ennek szempontjait, illetve módszereit osztályozza.)⁴⁶

c) A rendszerváltozást követően a hazai közjogban megjelent, nem jelentéktelen intézményi háttérrel működő és terjedelmes esetjogot maga mögött tudó ombudsmani intézmények egészen marginális említést kapnak, vagy még azt sem.

d) A közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség tárgyalása rendszerint megjelenik, de a kontrolleszközökhöz képest önállóan, a felelősségi alakzatok között, leírása pedig a magánjogi dogmatikai alapok szüksézává ismertetésére korlátozódik.

⁴⁵ Lásd erről bővebben: Mary HISCOCK – William VAN CAENEGEM eds. (2010): *The Internationalisation of Law*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 288., 291–292., 302.

⁴⁶ TAMÁS (2010): *i. m.*

e) Az EJEB és az EUB esetjogának meghatározó jogforrásként kezelése és ennek alapján a közigazgatás konkrét céljai (az anyagi jogszabályok rendelkezéseinek érvényesítése) mellett az általános (ezért folyamatosan érvényesítendő) cél, az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása háttérben marad.⁴⁷ Ez utóbbi szempont jelentősége nyilván változni fog, mert a közigazgatás szubjektív minőségének biztosítása egyrészt általános európai követelmény,⁴⁸ másrészt megjelenik az Alaptörvényben is.⁴⁹

⁴⁷ Meg kell jegyezni persze, hogy az utóbbi szempont általános elismerése még várat magára. Lásd PÁTYI András (2009): A közigazgatási működés jogi kérdései. In PÁTYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 147.

⁴⁸ Lásd VÁCZI Péter (2011): A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, (új folyam.) 1. sz. 30–42.

⁴⁹ „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.” Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIV. cikk, (1)–(2) bekezdés.

II.
A KÖZIGAZGATÁS
KONTROLLESZKÖZEINEK
RENDSZERTANA

1. A KÖZIGAZGATÁS FÖLÖTTI KONTROLL ALAPVETŐ MEGKÖZELÍTÉSEI

1.1. Az Európa Tanács közigazgatási (eljárás)jogi modellje

Az Európa Tanács Jogi Főigazgatósága 1996-ban tette közzé az Európa Tanács által megvalósított egyezmények, határozatok, ajánlások és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogára épülő Közigazgatási Kézikönyvét (a továbbiakban: Kézikönyv).⁵⁰ A Kézikönyv megírását a Jogi Főigazgatóság azzal indokolta, hogy a jobbiztonság megköveteli a közös európai közigazgatási anyagi és eljárási szabályok, valamint az ezek érvényesülését garantáló igazgatási és bírósági rendszert leíró „sablon” létezését.⁵¹ Ez utóbbi okból is tekinthetők a Kézikönyvben leírt ismérvek az európai eljárási kontrollmodellek „közös részének”. A Kézikönyv céljainak eléréséhez összegyűjtötték a tagállamok közigazgatási anyagi és eljárásjogának azokat az elveit, amelyek elsődlegesen fontosaknak tekinthetők a magánszemélyek közigazgatással szembeni védelméhez. A Kézikönyv – forrásainak egy részétől eltérően – nem ajánlás, hanem modell kíván lenni.⁵² Ennek érdekében fogalmi absztrakciókká emeli a tagállamok és az Európa Tanács dokumentumainak előírásait, ezáltal is pótolva a közvetlen jogi kötőerőt (és éppen ez az absztrakciós szint teszi alkalmassá dogmatikai elemzésre).

A Kézikönyv megkülönbözteti a közigazgatás kontrolljának három formáját: a belső, a bírósági és az ombudsmani utat, amelyek alkalmas jogorvoslati eszközök lehetnek a közigazgatás anyagi és eljárási követelményeinek érvényesítése érdekében.

⁵⁰ Lásd *Principles* (1996): i. m., 34.

⁵¹ Lásd *Principles* (1996): i. m., 356.

⁵² Lásd *Principles* (1996): i. m., 4. Lásd erről: VÁCZI (2011): i. m., 34.

A legfontosabb ezek közül a *bírói út*, amely a jogállam (vagy angolszász változatban: a joguralom)⁵³ és az emberi jogok védelmének lényegi eleme.⁵⁴ Másból a Kézikönyv magába a joguralom fogalmába építi be a bírói kontrollt, amikor azt három elemre alapozza. Ezek: az összes természetes és jogi személy jognak való alávetettsége, a jogok és kötelezettségek megismerhetősége minden jogalany számára, valamint annak biztosítása, hogy a jog érvényesülését független bírók ellenőrizzék, akik kikényszeríthető döntéseket hoznak.⁵⁵ A közigazgatási döntések bírói kontrollja kiterjedhet a döntéssel szemben előterjesztett kifogás teljes terjedelmére, de feltétlenül ki kell terjednie legalább a döntés törvényességére. A bírói eljárásnak tisztességesnek, észszerű tartamúnak kell lennie, amelynek során tisztességes és nyilvános meghallgatást kell biztosítani a feleknek. Az eljárás nélkülözhetetlen eleme a hatékony végrehajtás, amely magában foglalhatja a közigazgatási döntés megsemmisítését, valamely lehetséges döntés megtiltását vagy a meghatározott döntésre kötelezést. Hasonló módon lehetővé kell tenni a bíró számára a kártérítés megítélését vagy az okozott hátrány más módon történő orvoslásának elrendelését, és az eszköztárba tarthat az ideiglenes védelem (hazai terminussal: ideiglenes intézkedés) biztosításának lehetősége is. A bírósági felülvizsgálat eredményeként hozott döntésnek tartalmaznia kell az indokokat, valamint – ha ilyenek egyáltalán helye van – meg kell jelölnie az igénybe vehető jogorvoslat módját.⁵⁶ (A közigazgatás bírói kontrolljával – jelentőségének megfelelően – önálló fejezetben is foglalkozunk.)

A Kézikönyv kiadását megelőzően már ismert volt a Miniszteri Bizottság ajánlása az ideiglenes bírósági védelemről (tartalmát tekintve

⁵³ A *Rechtstaat* és a *rule of law* fogalmak különbségéről lásd SINGH (2001): *i. m.*, 13., illetve KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 47., 214.

⁵⁴ Lásd *Principles* (1996): *i. m.*, 29. Az alapjogvédelem újdonságáról lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 31.

⁵⁵ Lásd *Principles* (1996): *i. m.*, 8.

⁵⁶ Lásd *Principles* (1996): *i. m.*, 31–33.

a határozatok végrehajtásának felfüggesztéséről),⁵⁷ amely elvárta olyan eljárási szabályok megalkotását, amelyek lehetővé teszik a bíróság előtt megtámadott határozatok végrehajtásának ideiglenes felfüggesztését, mégpedig gyors (hazai szóhasználat szerint soron kívüli) eljárásban. Viszont csak közel egy évtizeddel a Kézikönyv megjelenését követően fogadta el az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a közigazgatási és bírósági határozatok végrehajtásáról szóló,⁵⁸ majd a közigazgatási bíráskodásról szóló, immár részletes szabályokat tartalmazó ajánlását.⁵⁹ Az előbbi a hatóságok és a bíróságok kioktatási kötelezettsége mellett utalt arra, hogy lehetséges a végrehajtást automatikusan felfüggesztő belső jogorvoslati út, míg az utóbbi a bírói felülvizsgálat általánosságá tétele, hozzáférhetőségét és érdemi jellegét kívánta meg a tagállamoktól.

A közigazgatás ellenőrzésének másik eszköze tehát a *belső út*, amellyel szemben azonban a Kézikönyv nem sok követelményt támaszt: nem kötelező, de a nemzeti törvényhozások lehetővé tehetik a fellebbezést az egyik közigazgatási hatóság döntése ellen ugyanahhoz, egy másik vagy egy különleges fellebbviteli közigazgatási hatósághoz. Ezekkel kapcsolatban az egyik jelentős követelmény az, hogy hatáskörüket és felülvizsgálati eszközeiket a bíróságok hatásköréhez kell igazítani: ha a bíróságok e körben alkalmazható jogosítványai korlátozottak, fontos a belső kontrollt megfelelően szélessé tenni. A másik fontos követelmény mindazoknak az anyagi és eljárási követelményeknek a betartása, amelyek a bíróságokat is kötelezik.⁶⁰

A harmadik közigazgatási ellenőrzési eszköz az *ombudsman* eljárása, amely a bírósági kontrollt kiegészítő, de ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső intézmény.

⁵⁷ Lásd *Recommendation Rec(89)8 of the Committee of Ministers to member states on provisional court protection in administrative matters*. Strasbourg, Council of Europe, 1989.

⁵⁸ Lásd *Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law*. Strasbourg, Council of Europe, 2003.

⁵⁹ Lásd *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*. Strasbourg, Council of Europe, 2004.

⁶⁰ Lásd *Principles* (1996): i. m., 33–34.

Míg azonban a *lényeginek* tekintett bírói kontroll mellett a közigazgatási belső jogorvoslat *lehetséges*, az ombudsman intézménye *kifejezetten kívánatos* az Európa Tanács dokumentumainak kontextusában, amelyet a tagállamoknak létre kell hozniuk. Az ombudsman ismérveit – amelyek részletes elemzésére a későbbiekben kerül sor – a Kézikönyv az alábbiakban határozza meg: függetlenség, lehetőség szerint parlament általi választottság, jogvédelmi célú eljárás, vizsgálati jogosultság iratbetekintési joggal, kötetlen eljárás, valamint ajánlástételi jogosultság.⁶¹ Ekkor már régen ismert volt az ombudsmani ajánlás.⁶²

A közigazgatás ellenőrzésének három útját elsősorban az eljárás (állami-hatósági) alanya különbözteti meg, ezek: a bíró, a közigazgatási tisztviselő és az ombudsman. Az Európa Tanács Kézikönyvének kritériumai szerint azonban különbözőek az általuk folytatott eljárásokkal szemben támasztott, feltétlenül teljesítendő követelmények is. Míg a bírói felülvizsgálat jellemzője a nyilvános meghallgatáson alapuló formalizált eljárás, amely a belső közigazgatási kontrollra is irányadó, az ombudsmanra pont ennek az ellenkezője jellemző. Hasonló következtetés vonható le az eljárás eredményének jellegére is: a bíróság döntése feltétlenül kikényszeríthető, végrehajtható. A közigazgatással szemben ugyanezt a követelményt támasztja az Európa Tanács, így azt irányadónak tekinthetjük a közigazgatási belső⁶³ felülvizsgálati eljárásra is. Ezzel szemben az ombudsman eljárást befejező döntése az *ajánlás*, amely magától értetődően nem kikényszeríthető.

Formalizált eljárás és végrehajtható döntés az egyik oldalon, informális eljárás és ajánlás a másikon: eltérő tehát a két intézmény működésének jogi természete, ami viszont – bár a közigazgatással szembeni kontrollt végző intézményeknek közös a rendeltetése: a joguralom és az emberi jogok védelmének biztosítása – meghatározza működésük

⁶¹ Lásd *Principles* (1996): i. m., 34.

⁶² Lásd *Recommendation Rec(85)13 of the Committee of Ministers to member states on the institution of the ombudsman*. Strasbourg, Council of Europe, 2003.

⁶³ Lásd *Principles* (1996): i. m., 21.

közvetlen célját. Ez a közvetlen cél a bíróság esetén a *törvényesség*, vagyis az anyagi előírásokat tartalmazó és eljárási követelményeket meghatározó jogszabályok betartatása, illetve ennek kikényszerítése, az ombudsman esetén viszont a *jogvédelem*. Már az alapvető követelmények szintjén is elválnak tehát a két intézmény célja: a törvényességi felülvizsgálat és a jogvédelem. A Kézikönyv azonban az ombudsmani jogvédelem fogalmát a közigazgatási aktusok *jogszerűségére és tisztességes voltára* alapítja, ennek ellenőrzése mellett írja elő az alapvető emberi jogok és szabadságok védelmét, továbbá lehetséges célnak tekinti a törvények azonos módon és helyesen történő alkalmazásának biztosítását.

Az eljárás célja tehát ellene szól annak a különbségnek, amely az eljárás jellegéből következik, vagyis az ombudsman eljárásával szembeni követelmények között keverednek a formalizált törvényességi elemek az informális, a törvényesség biztosításának célján kívüli elemekkel. A formális vagy informális különbségtétel tehát önmagában nem ad elégséges információt a bírói (valamint a belső kontroll) és az ombudsmani eljárás alapvető jogi természetére vonatkozóan. Ezért az eljárási különbözőségen túl további jelentős különbséget kell találni ahhoz, hogy az elhatárolás teljes lehessen.

Az eljárás természete és célja mellett ilyen különbözőséget kínál az intézmények alkotmányjogi helyzete. Nem pusztán a parlamenti választás kívánalma utal arra, hogy az ombudsman a parlamenti kontrollt erősíti – bár erre a Kézikönyv külön is kitér – hanem a másik két közigazgatási kontrolleszközzel való összehasonlítás is.⁶⁴ A bíróság nyilvánvalóan – az érvényes európai és észak-amerikai jogállami paradigma szerint – a harmadik, az igazságszolgáltatást gyakorló hatalmi ághoz tartozik. A közigazgatás végrehajtó hatalomhoz való tartozása nem ennyire paradigmászerű, mégis magától értetődik, ha a klasszikus

⁶⁴ Parlamenti eszköznek tekintik az ombudsmant például Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Hollandiában, Lengyelországban, Spanyolországban, Svédországban, ezzel szemben a francia Mediateurt vagy Olaszországban a területi ombudsmánokat nem. Lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 111., 260., 375., 425., 566., 592., 602., 652.

három államhatalmi ágban gondolkodunk.⁶⁵ Ha a Kézikönyv felosztását elfogadjuk, akkor az ombudsman vagy a bírói, vagy a végrehajtó hatalmi ághoz tartozhat, vagy – szükségképpen – a törvényhozáshoz. A bírói hatalmi ághoz azonban nem tartozhat, ha elfogadjuk, hogy a bírói kontroll, tehát az igazságszolgáltatás *kiegészítéseként* működik. A közigazgatási fórumrendszer része szintén nem lehet, mert akkor nem érvényesülne a *külső* jelleg. Marad tehát a törvényhozás – a parlamenti eszközrendszer.⁶⁶

A fentiek alapján igazoltnak látjuk az alcímben jelzett minőséget: a Kézikönyv egy eljárásjogi kontrollmodellt, azon belül elsősorban jogorvoslati, azaz a meghozott határozat végrehajthatóságát befolyásoló felülbírálati felhatalmazottsággal bírói kontrollt ír körül. Ebben a megközelítésben az ombudsman némiképp idegen elem, ugyanis világosan nem rendelkezik felülbírálati jogosultsággal. Ezt a Kézikönyv (miként a korábbi ajánlás is) azzal érzékelteti, hogy a bírósági felülvizsgálat *kiegészítő* eszközének tekinti. Ugyanakkor azt is világossá teszi, hogy ez a kiegészítő szerep nem jelentéktelen, azaz olyan feladatokat képesek ellátni az ombudsmani típusú intézmények, amelyek megoldása a bíróságtól – éppen az eljárásának kötött volta és a döntésének végrehajthatósága következtében – nem várható el.

⁶⁵ Lásd FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 33.; SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 39.

⁶⁶ Az előző állítások csak akkor igazak, ha azokat a klasszikus három államhatalmi ág teóriájára alapozzuk. Ez azonban – különösen az ezredvég-ezredelő Magyarországon – nem volt és még ma sem magától értetődő. Az Európa Tanács Kézikönyvében megjelölt, a közigazgatást ellenőrző három szervezet helyzetét a hatalmi ágak rendszerében is egyértelműnek tekinthetjük – Magyarország vonatkozásában mindenképpen: a bíróság gyakorolja az igazságszolgáltatást a közigazgatás működésével összefüggésben, ezt egészíti ki a parlamenti ellenőrzés részeként az ombudsman, és a kontrollmechanizmusban részt vehet a végrehajtó hatalom is a saját szervezetrendszerén belüli ellenőrzés útján. Ami az ombudsman e körben elfoglalt helyét illeti, Majtényi felhívja a figyelmet arra, hogy létrehozása, működése „nem üthet rést a hatalommegosztás építményén”. MAJTÉNYI (1992): *i. m.*, 26. Amint a következőkben látni fogjuk, a három ellenőrzési forma államhatalmi ágakhoz sorolása általában sem önkényes.

1.2. A közigazgatástani alapmodell

Az egyén és a hatóságok közötti jogviszonyokból származó döntések jogorvoslati típusú kontrolljához képest egy egészen eltérő megközelítést találunk a legtöbb hazai közigazgatási jogi munkában.⁶⁷ Ez a megközelítés elsősorban nem a jogviszonyokon alapuló, normatív elemekre helyezi a hangsúlyt, hanem a strukturális-funkcionális kapcsolatokra,⁶⁸ ezért nevezzük ezt közigazgatástani megközelítésnek. Ebben a leírásban a *vezetés*, *irányítás*, *felügyelet* és *ellenőrzés* fogalmak közötti különbségtétel, illetve ezeknek a kontrollformáknak az egymáshoz való viszonya a meghatározó. E fogalmak pontos tartalma hosszú ideig (a hivatkozott művek tanúsága szerint is) vitatott volt, ám egy ideje ez a kérdés rendezettnek tűnik, minthogy jogszabály határozza meg legalább az irányítás és a felügyelet immár normatív tartalmát.⁶⁹ Ezt megelőzően a vezetés és az irányítás fogalmait az Alkotmánybíróság határolta el egymástól, ezzel megalkotta a rendszerváltozás utáni fogalmi bázis alapjait. A *vezetési* és *irányítási jogosultságok* közötti különbség tehát Magyarországon alkotmányos jelentőségű. Az Alkotmánybíróság ugyanis (a köztársasági elnök mint a fegyveres erők főparancsnoka irányítási jogosultsága tárgyában az Alkotmány értelmezéséről hozott) 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában⁷⁰ különbséget tesz az irányítói és vezetői jogosultság között. A határozat indokolása szerint „az irányítás és vezetés is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül

⁶⁷ Lásd LŐRINCZ (2005) *i. m.*, 222–229.; SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK. 198–199.; MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 386., KALTENBACH Jenő (1999): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 226–241.; LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel. 163–186.; TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.

⁶⁸ Lásd LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac. 24–26.

⁶⁹ Először a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 2–4. §-ai rendezték a kérdést, majd ezt lényegében megismételte a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény a 2–4. §-okban.

⁷⁰ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 217.

(főlötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.”⁷¹

A vezetés tehát szervezeten belüli igazgatási tevékenység, míg az irányítás két különálló szerv között valósul meg. Patyi András megfogalmazása szerint „Az irányítás minden formája uralmi viszonyt feltételez (vagy jelent). Az irányító szerv rendelkezik azokkal az eszközökkel, melyekkel el tudja érni, hogy az irányított szerv (és annak vezetése) az ő akarata szerinti tevékenységet fejtsen ki, vagyis el tudja érni, hogy az ő (az irányító) akarata érvényesüljön az irányított viszonyaiban. Az irányítás lényege tehát (szociológiai szempontból) az irányított viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése [...]”⁷²

A már hivatkozott törvények értelmében az irányítás két elkülönült területre terjed ki, nevezetesen a szervezeti (vagy szervezeti) és a szakmai viszonyokra. A szervezeti irányítás körében az irányítónak lehetősége van arra, hogy meghozza az irányított szerv létesítésével (alapításával), megszüntetésével, átszervezésével, a személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek biztosításával, a szervezet kialakításával, a működés rendjével és a vezető személyével (testület esetén annak összetételével) kapcsolatos alapvető döntéseket. A szakmai irányítási jogkör ezzel szemben elsősorban az irányító szerv azon jogköreit tartalmazza, amelyeknél fogva lehetősége van jelentős megtételére kötelezni az irányított

⁷¹ Lásd erről SÁRI János (2008b): A köztársasági elnök. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 351.

⁷² PATYI-VARGA (2009): *i. m.*, 181. Patyi leírásában Madarász Tiborra hivatkozik, de felhívja a figyelmet arra, hogy Madarász rendszerét Kaltenbach is átvette. Lásd MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 386. és KALTENBACH (1999): *i. m.*, 226–227.

szervet, illetve az utóbbi döntéseinek (aktusainak) felülvizsgálatára, megsemmisítésére, az aktus megváltoztatására, szükség szerint új eljárás lefolytatására utasításra. Ez kiegészülhet a döntés *ex ante* vagy *ex post* befolyásolására való felhatalmazással, az irányított szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyásával, illetve erre vonatkozó utasításadási jogával. Ezt a rendkívül széles és bonyolult felhatalmazottságot lényegében csak a hatáskör elvonásának tilalma korlátozza, tehát az irányító szerv nem léphet az irányított helyére (vagy csak kivételes esetben teheti ezt meg, például hatósági eljárásban a hatáskörrel rendelkező szerv másként orvosolhatatlan mulasztása, úgynevezett „hallgatása” esetén).⁷³

Ha az irányítás szerteágazó tartalmakat fedő dogmatikai és immár normatív fogalom, a felügyelet még inkább az. A hivatkozott törvények ugyan rögzíteni törekszenek az utóbbi fogalmat is, mégpedig oly módon, hogy az lényegében korlátozott „részirányítási” jogkört jelent, nevezetesen a rendelkezési jogkört (a konkrét működési-döntési utasítási jog hiányzik),⁷⁴ ám ez csak a felügyelet egyik jelentését fedi le.⁷⁵ A szervek közötti (hierarchikus) felügyelet mellett ugyanis – más tartalommal ugyan, de – megjelenik a közigazgatás külső jogalanyok fölötti felügyelete is, ennek különleges formájaként a törvényességi felügyelet, ráadásul az utóbbit nemcsak a közigazgatási szervek, hanem az ügyészség is végzi, illetve végezte.

Az utóbbról elmondható, hogy – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjed ki, nem érintheti a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását általában (csak abban a körben, amelyben a gazdálkodás valamely eleme egyben törvényességi kérdés is, mint a gazdasági társaságoknak az a kötelessége, hogy csak a tevékenységi körébe tartozó területen működjenek), a gazdálkodás célszerűségét vagy általában

⁷³ Lásd PATYI András szerk. (2009): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 146–148.

⁷⁴ Lásd PATYI-VARGA (2009): *i. m.*, 187.

⁷⁵ Ezt persze korábban is így látta a jogtudomány, lásd SZAMEL (1963): *i. m.*, 163.

a működés észszerűségét. A törvényességi felügyelet terjedelmét tekintve soha nem általános és nem is kizárólagos. Egyrészt csak a törvényben meghatározott, illetve más jogszabály kifejezett felhatalmazásában megjelölt szervezetekre terjed ki. Másrészt az ügyészségen kívül más szervezetek is végeznek törvényességi felügyeletet, így például a tárca feladatkörébe tartozó intézmények és a kamarák fölött az érintett miniszter. Ez pedig azt jelenti, hogy tartalmilag a felügyelet mindig utólagos, csak jogsértés esetén biztosít valamiféle intézkedési jogot, amely ráadásul nem ritkán nem saját felhatalmazáson alapuló beavatkozást jelent, hanem csak más szerv, elsősorban a bíróság eljárásának kezdeményezését.⁷⁶

Legalább ennyire problémás az ellenőrzés fogalma is, amely fel fogható egyfelől a felügyeletben, következésképpen az irányításban is benne rejlő részjogosultságok csoportjának (vagyis azoknál értelem szerűen szűkebb beavatkozási lehetőségeknek), de másfelől ismert egy azoktól elkülönült értelme is, amit legjobban a korábbi Alkotmány szerint a Kormány által az önkormányzatok fölött gyakorolt törvényességi ellenőrzés példáz.⁷⁷ Ez az ellenőrzés csak jogszabályban pontosan meghatározott tárgykörökre (döntésekre) terjedt ki, és önkéntes teljesítés hiányában kizárólag bírósági vagy alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését tette lehetővé. Amint látni fogjuk, az ügyészi törvényességi felügyelet is bizonyos esetekben lényegében erre szűkül.

Ráadásul a korábbi Alkotmány a bíróságok közigazgatás fölötti ellenőrzésének fogalmát is használta, ami a fentieknek éppen a komplementer fordítottja: a bíróság ugyanis – kérelem esetén ugyan, de – kötelező döntés hozatalára kapott felhatalmazást.

Mindezek mellett a közigazgatási hatósági eljárásjog egy ezektől lényegében független ellenőrzésfogalmat használ, amelyet a közigazgatási hatóságok az anyagi jogszabályokban meghatározottak szerint külső jogalanyok (így akár természetes személyek) bizonyos tevékeny-

⁷⁶ Lásd KALTENBACH (1999): *i. m.*, 226–241.

⁷⁷ Lásd TORMA (2004): *i. m.*, 457.

ségei, magatartásai fölött gyakorolnak, mégpedig akár más hatósági eljárástól függetlenül is.⁷⁸

Ha a fent írtakkal jellemzett közigazgatástani kontrollmodellt értelmezni próbáljuk, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy abban többféle alany, szempont és tárgy keveredik. Ha csak az irányítással összefüggésben írtakat nézzük (már csak azért is, mert azt fejtettük ki a legtágabban), azt látjuk, hogy a szervei és a működési irányítás lényegében két, alapvetően elkülönült tevékenységcsoportot takar. A szervei irányítás az irányított szerv státusára és működésének stratégiai kérdéseire (irányára, erőforrásaira, szervezetére) terjed ki, és nem érinti a ténylegesen ellátott tevékenység folytán keletkező jogviszonyokat. Nagyrészt igaz ez a hierarchikus felügyelet szervei ágára is, és megjelenhet éppenséggel az ellenőrzés bizonyos formáiban is. Ezzel szemben a működés irányításánál, a felügyeleténél (különösen a törvényességi felügyeletnél) és az ellenőrzésnél írtak már jóval inkább a működés során hozott egyedi döntéseket helyezik az érdeklődés homlokterébe, csakhogy ezt is kétféleképpen. Az irányítás és bizonyos felügyeleti jogosultságok esetén a működési kontroll nem csak elvi aktus-felülvizsgálatot jelent, hanem annak befolyásolására (megváltoztatás, megsemmisítés) is lehetőséget biztosít, míg más (főként a törvényességi) felügyeleti és az ellenőrzési jogkör (ide nem értve persze a hatósági ellenőrzést) csak közvetett aktus-felülvizsgálati jogkört biztosít. Tehát a normatív szempontú kontroll jogkövetkezményeinek alkalmazása nem a felügyelő-ellenőrző szerv saját hatáskörében történik, hanem ehhez más szerv, leginkább bíróság eljárását kell kezdeményezni.

A közigazgatás szervei közötti strukturális-funkcionális kapcsolatokra épülő kontrollmodell tehát kilép a kezdeti fogalmi keretek közül, és megjelenik benne az eseti jogalkalmazói, néha pedig a jogorvoslati kontroll is. Nem véletlen, hogy ez a kontroll-leírás nehezen tudja kezelni a bírói (vagyis a közigazgatási struktúrán kívül álló kontrollszerv)

⁷⁸ Lásd LAPSÁNSZKY András (2009c): A hatósági ellenőrzés. In PATYI András szerk. (2009): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 333–364.

által végzett felülvizsgálatot, azt lényegében mint külső eszközt elkülönítve kezeli.⁷⁹

1.3. A közjogi modell

Tamás András megközelítése nem az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triászából vezeti le az ellenőrzési mechanizmusokat, hanem azokat a működés normativitásának érvényesítéseként fogja fel. Ez a megközelítés azon a megfontoláson alapul, hogy a közigazgatás működése értékelhető, mégpedig az előzetesen megállapított normatív „előfeltévések és elvárások”⁸⁰ alapján. Ezt benne foglalt evidenciákkal magyarázza, amelyek szerint: „a) a tényleges működésnek van egy arra vonatkozatható normatív rendje, b) a működés elfogadhatósága (helyessége) vagy elfogadhatatlansága (helytelensége) az arra vonatkozó normatív rend alapján értékelhető, ítéltető.”⁸¹

Tamás András rendszerezésének az eddig bemutatott kontrollmodellekhez képest meghatározó sajátossága, hogy a normatív alapok hangsúlyozása mellett nevesítetten lép ki a formális jogalkalmazási mechanizmusok köréből, és az ellenőrzés egyik (sőt osztályozása szerint első) megközelítéseként a közpolitikait vizsgálja.⁸² Fontos felismerése, hogy nemcsak a jogorvoslat, illetve a más (az eddigi értelmezés szerinti) egyedi aktus-felülvizsgálat, hanem a *politikai ellenőrzés is normatív természetű*, ugyanis soha nem pusztán a tények vizsgálatában

⁷⁹ Korlátai ellenére ezt a módszert követi a legújabb összehasonlító munka is, lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.* Meg kell jegyezni, hogy a terjedelmes könyv az egyes államok esetén részben bemutatja a kontroll eszközökeit, de összefoglaló tanulmányt nem szentel a kérdésnek.

⁸⁰ Lásd TAMÁS (2010): *i. m.*, 385.

⁸¹ TAMÁS (2010): *i. m.*, 385.

⁸² Tamás András „közpolitikainak” nevezett megközelítését a magunk részéről a továbbiakban „politikainak” egyszerűsítve használjuk abból a megfontolásból kiindulva, hogy a politika fogalma az eredeti görög értelme szerint eleve a közéletben való részvételt, a köz dolgaival való foglalkozást jelenti.

merül ki (mit tett a közigazgatás?), hanem ezeket értékeli is (mit kellett – volna – tennie a közigazgatásnak?).

Ez a meglátás egyrészt persze szűkíti a „politikai” minőséget, annak szociológiai, politikatudományi vetületeit figyelmen kívül hagyja, és – a jogállami paradigmának megfelelően – kizárólag a normatív (jogszerűségi) megnyilvánulásait veszi figyelembe. Ezáltal tesz valódi, ugyanakkor a normativitás körében értékelhető különbséget a politikai kontroll és az eljárásjogi, valamint más egyedi aktus-felülvizsgálat között: mindkettő a jogszerűséget vizsgálja, ám a (normatív) politikai kontroll a közigazgatás struktúráját és működését általában érinti, míg az egyedi aktus-felülvizsgálat jogalkalmazói természetű.

Másrészt Tamás András meglátása magyarázatot ad arra, hogy a politikai kontroll leírása miért kerülhet a közigazgatási jogi értékelés tárgyai közé, vagyis arra, hogy ez nem idegen test az irányítás-felügyelet-ellenőrzés alapú kontroll-leírások, illetve a jogorvoslati típusú kontroll mellett.

Harmadrészt ez a megközelítés magyarázatot ad az irányítás már elemzett eszközrendszerénél tapasztalt kettősségre, nevezetesen a szervi és a szakmai irányítás különbségére. Adódik ugyanis az a következtetés, hogy a szervi irányítás (az irányított szerv státusára, működési feltételeinek biztosítására, vezetésére vonatkozó döntések lehetősége) szinte teljesen, a szakmai irányítás pedig kisebb részt (jelentésre kötelezés, bizonyos prioritásokat meghatározó utasítási lehetőség) a politikai kontroll eszköztárába tartozik. A szakmai irányítás nagyobb része azonban (különösen az aktus-felülvizsgálat) a jogalkalmazói kontrollt valósítja meg.

A saját rendszerezése szerinti különféle kontrollformák végső soron egységes normatív természete, illetve a politikai és jogalkalmazói jellegének egymásba való átmenete felismerhető Tamás András osztályozásában is. A politikai kontrollt gyakorló intézmények és eszközeik (kormányzás, azon belül a törvényhozás, a költségvetés meghatározása, a beszámoltatás, az interpelláció, a vizsgálóbizottságok működése,

a kormány, a miniszterek, kormány megbízottak, önkormányzati testületek) eszköztára nagyobb részét „tisztán” politikai. A „rutinizált” elnevezést hordozó kontrollforma esetén a politikai és a jogalkalmazó jelleg egymás mellett jelenik meg: a hierarchikus eszközökre (irányítás, felügyelet, szűkebb értelemben vett ellenőrzés) és az ezeket alkalmazó intézményekre (minisztériumok, országos és területi főhatóságok) a politikai, míg a külső törvényességi ellenőrzési aktorokra és eszközökre (alkotmánybíróság, ügyészség, parlamenti ombudsman) a jogalkalmazói jelleg jellemző. Végül a jogorvoslati kontroll eszközei (felbontás, hivatalbóli és közigazgatási bírósági felülvizsgálat) már ismét „tiszták”, mégpedig jogalkalmazói jellegűek. A negyedikként említett pénzügyi ellenőrzés végső soron szintén beépíthető ebbe az alapját tekintve homogén (normatív), jellegét tekintve két (politikai és jogalkalmazói) ágra bomló kontrollrendszerbe, minthogy a pénzügyek (ideértve a célszerűséget és a gazdaságosságot is) szintén normatív alapokon nyugszanak, a kontroll pedig a politikai jellegű hordozza (habár kivételesen jogalkalmazói természetű is lehet).⁸³

Tamás András (fordított)⁸⁴ levezetése tehát nemcsak az intézményi (eszköz-) kataszter teljessége miatt, hanem annak dogmatikai megalapozottságú összetartozásának igazolhatósága folytán is kiemelkedik az egyéb megközelítések közül. A normatív alap egységességének igazolhatósága indokolja, hogy ezt a modellt *közjoginak* nevezzük, hiszen nemcsak egyszerűen kilép a közigazgatási jogi keretek közül (ezt ugyanis más jogágak, mint az alkotmányjog vagy olyan tudományterületek, mint a már említett szociológia, politikatudomány is megteszik), hanem összekapcsolja az alkotmányjogi és a közigazgatási jogi megközelítést is. Ezáltal – mintegy melleleg – azt is igazolja, hogy létezik és nem esetleges a közjog két ágának közös értelmezése: az al-

⁸³ Példa erre az Állami Számvevőszéknek az a jogosultsága, hogy külön törvény felhatalmázása alapján jogorvoslati eljárást vagy vagyonmegóvási intézkedést kezdeményezzen, lásd az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 23. § (2) bekezdés b) pontját és 31. §-át. További példákra lásd TRÓCSÁNYI-SCHANDA (2010): *i. m.*, 245–247.

⁸⁴ Lásd a bevezető fejezet 2.3. alcímét.

kormányjogé (az uralmi viszonyok normatív szabályozása és ennek leírása), illetve a közigazgatási jogé (az egyén és a hatalom eseti viszonyainak szabályozása és leírása).⁸⁵

Ez nagyon fontos. Az ősi kiindulási alap az Ulpianustól származó klasszikus római jogi felosztás, amely szerint „Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem”,⁸⁶ vagyis „a közjog Róma ügyeivel foglalkozik, a magánjog az egyének érdekeivel”. A jogági megkülönböztetést ennek ellenére bel- és külföldön egyaránt sokan vitatják.⁸⁷ Tamás András rendszere igazolja, hogy a dichotomikus felosztás nem pusztán praktikus, de érvényes is, mégpedig a jellemző jogviszonyok (vertikális, alá-fölé rendelt, illetve horizontális, mellérendelt) különbsége miatt.

1.4. A három modellből levonható következtetések

Azt látjuk tehát, hogy az Európa Tanács által alkalmazott eljárásjogi és a hagyományos közigazgatástani modellek a közigazgatás kontrolljának részszempontjait jelenítik meg, amelyek fellelhetők Tamás András egységes közjogi modelljében is. Ezt legegyszerűbben mátrixos összehasonlítással lehet bemutatni, ahol megjelenítjük a három modell szempontjait (a kontroll jellegét) és a kontrollt végző alanyokat

⁸⁵ Lásd STEINER (2010): *i. m.*, 247.; SINGH (2001): *i. m.*, 10., KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 8., 34., 214.

⁸⁶ Theodorus MOMMSEN recognovit – Paulus KRUEGER retractavit (1954): *Digesta*. Berlin, Weidmannos. D.1.1.1.2.

⁸⁷ Lásd a kérdésről szóló hazai tanulmányokat: JAKAB András (2005): A jogrendszer horizontális tagozódása. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 91–100.; ÁDÁM Antal (2005): Észrevételek Jakab András: A jogrendszer horizontális tagozódása című tanulmányához. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 191–197.; JAKAB András (2005): Válasz Ádám Antal észrevételeire. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 194–198. Összefoglalva: JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 27., 207–219. A megkülönböztetés külföldi megítéléséről lásd Peter CANE (2003): *Accountability and the Public/Private Distinction*. In Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 247–276. Lásd még: LUST (2002): *i. m.*, 5.; SCHRÖDER (2002): *i. m.*, 95., SEERDEN–STROINK (2002): *i. m.*, 145–147., STEINER (2010): *i. m.*, 249–252.

(utóbbiakat a magyar közjog szereplőire szűkítve). Matrixunkhoz annyi magyarázatot hozzá kell fűznünk, hogy az egységes közjogi modellben leírtak szerinti kétféle jogalkalmazói jellegű eszközcsoporthoz két részre bontjuk, mégpedig (tisztán) jogorvoslatira, illetve (egyelőre jobb elnevezés híján) *más* jogalkalmazóira.

1. táblázat⁸⁸

A kontrollmodellek összehasonlítása

<i>A kontroll jellege (fő szempontja)</i>	Eljárásjogi modell (Európa Tanács)	Közigazgatási modell	Egységes közjogi modell
			Országgyűlés köztársasági elnök Állami Számvevőszék
<i>politikai</i>		Kormány (szervi irányítás) minisztériumok (szervi irányítás) más felügyeleti szervek (szervi irányítás)	Kormány (kormányzati feladatok) minisztériumok (kormányzati feladatok) önkormányzati testület (kormányzati feladatok) Kormány (szervi irányítás) minisztériumok (szervi irányítás) más felügyeleti szervek (szervi irányítás)
<i>jogorvoslati</i>	belső eszközök	Kormány (szakmai irányítás) minisztériumok (szakmai irányítás) más felügyeleti szervek (szakmai irányítás)	Kormány (szakmai irányítás) minisztériumok (szakmai irányítás) más felügyeleti szervek (szakmai irányítás)
	közigazgatási bíróság	közigazgatási bíróság	közigazgatási bíróság Alkotmánybíróság Állami Számvevőszék
<i>más jogalkalmazói</i>	ombudsman	ügyészség kártérítési felelősség	ombudsman ügyészség kártérítési felelősség

⁸⁸ A kötet minden táblázata és ábrája a szerző saját szerkesztése.

A táblázatban szürkével kiemeltük a közigazgatás kontrollját végző közigazgatási szerveket, vagyis a „belső út” eszközeit, mivel így szemléletessé válik, hogy a közigazgatás önkontrollja mindegyik megközelítésben megjelenik, vagyis a közigazgatástani megközelítésnek az a meglátása, miszerint a kontroll a közigazgatás egyik alapvető és nélkülözhetetlen tevékenységfajtája, könnyen belátható. Hasonlóképpen belátható, hogy a külső közigazgatási kontrolleszközök között egyetlen közös elem található, mégpedig a közigazgatási bíróságok (jogorvoslati) ellenőrző tevékenysége. Végül a mátrix alsó harmada, a „más” közigazgatási kontrolleszközök változékonysága azt is mutatja, hogy ezek vagy az esetlegességük (vagyis országonkénti jelenlétük vagy hiányuk) miatt, vagy szerepük bizonytalansága miatt (azaz megközelítéstől függő jelenlétük az egyes modellekben) magyarázatra szorulnak. Erre a magyarázatra teszünk kísérletet majd a dolgozat második részében. Addig azonban adósok vagyunk a kontrolleszközök részletes rendszerbe foglalásával.

Ehhez – az eddigi vizsgáldások eredményeként – számba kell vennünk a kontrolleszközök jellemzőit. Ezek:

- a kontroll szempontja szerint a *politikai/jogalkalmazói* jelleg
- és a kontroll alanyának a közigazgatás szervezetéhez képest *külső/belső* volta.

Ennek újabb szemléltetésre a négynegyedes felosztás kínálkozik:

	Külső	Belső
<i>Politikai</i>	Országgyűlés Köztársasági elnök Állami Számvevőszék	Kormány Minisztérium Önkormányzati testület
<i>Jogalkalmazói</i>	Közigazgatási bíróság Alkotmánybíróság Állami Számvevőszék Ombudsman Ügyészség Bíróság (kártérítés)	Kormány Minisztérium Önkormányzati testület Más felügyeleti szerv

A politikai vagy jogalkalmazói kontroll elválasztásához megvan a kellő alapunk: az előző nem konkrét ügyekre vonatkozik, hanem a közigazgatás (vagy szervei) működését általában vizsgálja, az utóbbi viszont a konkrét közigazgatási ügyekre (döntésekre) koncentrálna (aktus-felülvizsgálat).⁸⁹ A külső/belső megközelítés nyilván nem szorul magyarázatra. A továbblépéshez megfogalmazható tehát két értelmezés. Ezek szerint a közigazgatás politikai kontrollja magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket; magában foglalja továbbá a – lényegben a kormányzás szereplőivel azonos – ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét. Ezzel szemben a közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának szereplői nélkülözik a kormányzás során jelenlevő alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

Ehhez képest az eddigi leírás alapján még bizonytalan a jogalkalmazói kontrollformák két alcsoportjának, a jogorvoslati és a pillanatnyilag „másnak” nevezett (ennél pontosabban egyik modellben, még a legteljesebb közjogiban sem körülírt) eszközök elhatárolása.

⁸⁹ Lásd SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös. 109.

2. A JOGERŐ HATÁSA A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLJÁRA

Ahhoz, hogy elhatárolhassuk a jogorvoslati és a „más” jogalkalmazói kontrolleszközöket (ami a rendszerbefoglaláshoz nem nélkülözhető), valamint ahhoz, hogy még pontosabban elnevezhessük ez utóbbiakat, s ezáltal alkalmassá váljanak a dogmatikai leírásra, szükséges egy újabb, eddig nem használt fogalmi összetevő, mégpedig a közigazgatási eljárásjogi jogerő figyelembevétele is.

2.1. A jogerő jogelméleti-jogtörténeti fogalma

A *jogerő* fogalmának történeti alapja minden jogász számára ismert a római jogi tanulmányokból: „*res iudicata pro veritate accipitur*”,⁹⁰ vagyis az „ítélt dolgot igazságként kell elfogadni”. A római regula első része, a *res iudicata* (ítélt dolog) a jogerő szinonimájaként, terminus technicusként vonult be a jogászi köznyelvbe, és általában a döntés megváltoztathatatlanságát értjük alatta. Ez a közmegegyezés a maxima második feléből következik, vagyis abból, hogy a (bíróság által) eldöntött kérdésnek igazságereje van, azt többé senki nem vitathatja. Amint látni fogjuk, jelentősége van annak, hogy az ítélt dolog minősége a *bíróság általi eldöntéshez* társul.

A fogalom jogdogmatikai alapját a pozitív jogi gondolkodás alakította ki. Abból kiindulva, hogy a jog nem más, mint a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó kötelező, az állam által alkotott, de legalábbis az állam által elismert és az állam által végső

⁹⁰ BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér (1989): *Római jog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 117.

soron kikényszerített magatartási szabályok összessége,⁹¹ a jog szabályösszeg, amelynek alapegysége a *magatartási szabály*. A magatartási szabályok – forrásuk szerint – *általánosak* (ezeket nevezzük a közjogban *normáknak*) vagy *konkrétak*. Az általános magatartási szabályok vagy normák általában jogalkotás eredményei, kivételesen jogalkalmazói döntésből származnak (alkotmánybíróági határozatok, jogegységi döntések). A konkrét magatartási szabályok ezzel szemben jogalkalmazói döntés eredményei, szerződésben vállalt kötelezettségek vagy más önként vállalt szabályok.⁹²

A nevesített konkrét magatartási szabály tehát az, amely egy jogalany számára végső soron meghatározza, hogy milyen cselekményt köteles maga elvégezni, vagy másoktól mely cselekményt köteles eltérni. A közigazgatási eljárás eredményeként születő magatartási szabályt a közigazgatási hatóság döntése, eljárásjogi értelemben a határozata (esetenként végzése) tartalmazza. Ez a konkrét magatartási szabály a jogrendszer egészét alkotó és a szóban forgó esetre vonatkozó jogszabályok hierarchikus rendszerén alapulva a közigazgatási hatóság határozatából (végzéséből) következik.⁹³

A jogalkalmazói döntésben (hatósági határozatban) megjelenő konkrét magatartási szabály tehát nem más, mint a jogalkotó akaratából született általános magatartási szabály (jogszabály, norma) *egyedi esetre alkalmazása (konkretizálása)*. Az általános és a különös

⁹¹ Vö. ERDŐ Péter (2003): *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat. 47.

⁹² Lásd Hans Kelsen (1988): *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium. 44.; RÁCZ Attila (2000): Alapvető jogok és jogforrások. In PETRÉTEI József szerk.: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Pécs, PTE. 187.; JAKAB (2007) *i. m.*, 40–41.

⁹³ Példaként a korábbi (ideiglenes) Alkotmányt alapul véve: az Alkotmány felhatalmazta az Országgyűlést, hogy törvényeket alkosson. Az akkor hatályos jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szabályozta a jogalkotás rendjét. Az Országgyűlés megalkotta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt. E törvény felhatalmazása alapján X önkormányzat elkészítette a helyi építési szabályzatát. E jogszabályok figyelembevételével X önkormányzat polgármesterei hivatalának jegyzője a Ket. alapján hozott határozatában kötelezte NN ügyfelet, hogy a belterületi ingatlanán engedély nélkül létesített melléképület HI határidőre bontsa le. NN ügyfél számára tehát a konkrét magatartási szabályt a jegyző határozata tartalmazta azzal, hogy a határozat tartalma több jogszabály együttes alkalmazásán alapul.

magatartási szabály természete tehát azonos, mindkettő a jog részét képezi, kötelező. Végső soron ugyanannak a szabályhierarchiának részei, amelynek legmagasabb szintjén az alkotmány (nálunk az Alaptörvény) mint általános szabály, legalsó szintjén pedig a jogalkalmazói döntés mint konkrét magatartási szabály található (vagyis a bírói, közigazgatási hatósági stb. döntés nem más, mint *egyedi jogi norma*).⁹⁴

Mint ismert, az általános magatartási szabályok (normák, jogszabályok) ismérvei az alkotmányosság mellett az *érvényesség* és a *hatályosság*,⁹⁵ a konkrét magatartási szabályok (jogalkalmazói döntések) ismérvei szintén az alkotmányosság mellett az *érvényesség* és a *jogerő*. Az érvényesség mindkét szabálytípus esetén az előre meghatározott rendben történő megalkotást vagy fordítva: előre meghatározott hibáktól mentességet jelent.

Az általános normák esetén a *hatályosság* (pontosabban az időbeni hatályosság) azt az időtartamot jelenti, amely alatt alkalmazható. Jellemzően az általános norma születésekor a hatálybalépés, vagyis az alkalmazhatóság kezdeti időpontja ismert (míg a hatályvesztés időpontja a hatályon kívül helyezésről, megsemmisítésről szóló döntésben jelenik meg, habár az sem kizárt, hogy a jogalkotó ezt az időpontot is előre meghatározza).⁹⁶ A jogalkalmazói döntések *jogereje* ebben az elméleti értelemben hasonló tartalmú. Azt az időpontot jelenti, amikor a konkrét magatartási szabály a jogalanyt *már ténylegesen kötelezi*, vagyis azt az időpontot, amikortól a döntésben leírt konkrét magatartási szabály elfoglalja helyét a magatartási szabályok hierarchiájában, a jog részévé válik.⁹⁷

Elmondható tehát, hogy a jogerő fogalmi természetét tekintve *részben azonos* a hatállyal, a magatartási szabály „életének” kezdetét

⁹⁴ Lásd KELSEN (1988): *i. m.*, 44.

⁹⁵ Lásd SZILÁGYI Péter (1992): *Jogi alaptan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 196–198.; TAMÁS András (2008): *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, Szent István Társulat. 63–64.; JAKAB (2007): *i. m.*, 66–72., 82–91.

⁹⁶ Lásd TAMÁS (2008): *i. m.*, 64.

⁹⁷ Lásd BELOVICS Ervin (2009): A másod- és harmadfokú bírósági eljárás. In TÓTH Mihály szerk.: *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac. 431.

jelöli. Másrészt a jogerő és a hatály fogalma *el is válik egymástól*: a hatály, mint láttuk, kezdetben általában nyitott időtartamot jelöl, ugyanakkor mindig bekövetkezik a vége is (még ha ez esetenként akár több évszázadot is jelent). Az általános magatartási szabály hatálya tehát mindig zárt, kezdő időponttól befejező időpontig terjed. A jogalkalmazói döntés jogereje ezzel szemben véglegesen nyitott időtartam kezdete, mondhatni, a jogerő „örök életre szól”.⁹⁸

Ez a különbség az általános és a konkrét magatartási szabályok természetbeni különbségéből következik. Az általános magatartási szabályra (jogszabályra, normára) mindig épül egy másik magatartási szabály, egy alacsonyabb szintű norma vagy végső soron egy konkrét normát tartalmazó jogalkalmazói döntés. A hatályvesztés tehát azt az időtartamot jelenti, amikor a magasabb szintű szabályra a hierarchiában alacsonyabb szintű szabály már nem alapítható. A konkrét magatartási szabály forrása, a jogalkalmazói döntés viszont a szabályhierarchia „vége”, ha úgy tetszik, befejezése. A jogalkalmazói döntésre már más, a jog részét képező szabály nem épül, ebből következik – elméleti értelemben – hogy a *jogerőnek* a véglegességet kell kifejeznie.

2.2. A jogerő jogdogmatikai fogalma általában

Az előzőekben tisztáztuk szerint tehát a jogerő a jogalany számára jogalkalmazói döntésben (határozatban) előírt konkrét magatartási szabály jellemzője, amely azt jelenti, hogy az véglegesen elfoglalta helyét a jogot alkotó magatartási szabályok hierarchikus rendjében. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a konkrét magatartási szabályt tartalmazó jogalkalmazói döntést általában *határozatnak* nevezzük. Ez már csak azért is kézenfekvő, mert a közigazgatási hatósági eljárásban az érdemi döntést tartalmazó okiratot a törvény is határozatnak nevezi.

⁹⁸ Megjegyzendő, hogy – amint látni fogjuk – ez a jogerő egyik összetevőjére, a végrehajthatóságra csak korlátozottan igaz. Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 458–462.

Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy egyes jogalkalmazói döntésekre, amelyek tartalmuk szerint határozatok, az egyes eljárási törvények más-más elnevezést használnak. Így a polgári és a közigazgatási perrendtartás ítéletről és végzésről beszél,⁹⁹ a büntető-eljárásról szóló törvény a nyomozás és vádemelés során határozatról,¹⁰⁰ a bírósági eljárásban ítéletről és végzésről,¹⁰¹ az általános közigazgatási rendtartás (2016. évi CL. törvény, a továbbiakban: Ákr.) pedig határozatról és végzésről.¹⁰² Ha tehát a továbbiakban határozatról szólunk, az valamennyi határozati formára irányadó megállapításokat jelent, ahol pedig szükséges, az egyes nevesített határozati formákat külön említjük.

Az eddig egységes fogalomként tárgyalt jogerő tehát *elméletileg* a határozat véglegességét jelenti. Összetevőire bontva azonban azt látjuk, hogy *három* egymástól jól elkülöníthető tulajdonságot takarhat. Jelentheti egyrészt a határozat megtámadhatatlanságát, másrészt a megváltoztathatatlanságát, harmadrészt pedig a végrehajthatóságát.¹⁰³ Mindhárom összetevő a jogerő része, ugyanakkor ezek a tulajdonságok az egyes eljárástípusokban nem feltétlenül egyszerre és egy időben jellemeznek egy határozatot. Így a határozat megtámadhatatlansága (elsősorban az ügyfél részéről) időben a határozat meghozatalát követően leghamarabb és leggyakrabban beálló állapot. A határozat megváltoztathatatlansága (amely csak bizonyos eljárásokra jellemző, a közigazgatási hatósági eljárásokra teljes körűen gyakorlatilag soha!) a megtámadhatatlanságtól időben elkülönülve, azt követően következik be. A határozat végrehajthatósága pedig időben általában a megtámadhatatlanság és a megváltoztathatatlanság közé esik, de kivételes

⁹⁹ Lásd régi Pp.: 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 212. §; NÉMETH János szerk. (1999): *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, KJK. 823–838., 887–888.

¹⁰⁰ Lásd régi Be.: 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 169. §; SINKU Pál (2009): A nyomozás. In TÓTH Mihály szerk.: *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac. 332.

¹⁰¹ Lásd 1998. évi XIX. törvény, 309., 329., 332. §§; TÓTH Mihály (2009): *Einführung in das Ungarische Strafrecht*. Passau, Schlenk Verlag. 418–425.

¹⁰² Lásd Lapsánszky irását a hatósági döntésekről. LAPSÁNSZKY (2009a): *i. m.*, 291–299.

¹⁰³ Lásd TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat.

esetben a megtámadhatatlanság előtt is végrehajtható egy határozat (előzetes végrehajthatóság).¹⁰⁴

A jogerő fogalmi összetevőinek időbeni elkülönülése miatt a jogtudomány kialakította az *alaki*, valamint az *anyagi* jogerő fogalmát, és ezekről elkülönítve használja a határozat *végrehajthatóságát*. A továbbiakban ezeket a fogalmi összetevőket tekintjük át, nyomatékosan hangsúlyozva, hogy mindez még csak a fogalmak *általános dogmatikai értelmében* történik. A közigazgatási hatósági eljárásban születő határozatok jogerejét a későbbiekben még tárgyalni fogjuk.

Megjegyezzük, hogy a jogerő kérdése nem tartozik az eljárásjogi kérdésekkel foglalkozó jogirodalom népszerű kérdései közé. Kovács András – egyike a kérdéssel mégis foglalkozó szerzőknek – vitatja a háromelemű jogerőfogalom használatának helyességét, mivel ez nem a magyar jogtudományban megjelenő többségi vélemény.¹⁰⁵ Hasonlóan foglalt állást Vincze Attila is.¹⁰⁶ Ettől részben eltérő jogerőleírást használ a kérdéssel legmélyebben foglalkozó Paulovics Anita is (főként a jogerőfogalom történeti fejlődését bemutatva).¹⁰⁷ Álláspontunkat ennek ellenére fenntartjuk, mivel a leírtaknak megfelelően az alaki jogerő, az anyagi jogerő és a végrehajthatóság egymással szorosan összefügg. Annak igazolásaként, hogy a végrehajthatóság nem választható el a jogerő fogalmától, hanem annak (igaz, részben önállósodott) összetevője, egyetlen összefüggésre hivatkozunk: az ügyész a korábbi és a hatályos szabályok¹⁰⁸ szerint is a jogerős határozatot jogosult intézkedésével (korábban óvással, az Alaptörvény hatálybalépését követően

¹⁰⁴ PATYI (2009b): *i. m.*, 459–460.

¹⁰⁵ Lásd KOVÁCS András (2008): A közigazgatási jogerő és végrehajthatóság. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 9. sz. 429., 431., 433., 435., 437., 442.

¹⁰⁶ VINCZE Attila (2016): Jogerő a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 4. sz. 204–213.

¹⁰⁷ Lásd PAULOVICS Anita (2008): A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási eljárásban. In TORMA András szerk.: *Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor oktatói munkásságának tiszteletére*. Miskolc, Z-Press. Továbbá PAULOVICS Anita (2011): A közigazgatási határozatok jogereje a magyar jogtudományban. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 1. sz. 5–26.

¹⁰⁸ Lásd régi Ütv.: 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről 13/A.–17. §§, lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 431–439., illetve Ütv. 26–30. §§.

közigazgatási bíróság előtt keresettel, illetve ezt megelőzően önkéntes teljesítésre felhívással) támadni. Ebben indítványozhatja a végrehajthatóság felfüggesztését is. Utóbbi intézkedése tehát az (alaki) jogerő áttörésére irányuló első lépés, nem pedig önálló intézkedés. Ez utóbbi megoldásnak nem is volna értelme: ha a jogerőt az ügyész intézkedése nem érinti, akkor igazolhatatlan (azaz jogellenes) lenne a végrehajthatóság felfüggesztésének indítványozása.

2.3. Alaki jogerő, a határozat megtámadhatatlansága

A jogerő fogalmát több oldalról körüljárva azt találtuk, hogy az a határozat véglegességét jelenti. Folyamatként kezelve a jogi eljárásokat – beleértve a közigazgatási hatósági eljárást is – egyszerű lenne az a helyzet, amelyben a hatóság kérelemre, avagy hivatalból megindítja az eljárást, elvégzi a szükséges bizonyítási cselekményeket, meghallgatja az érdekelteket, majd a kellően felderített tényállásra alapozva, a jogszabályok maradéktalan figyelembevételével törvényes, helyes és méltányos határozatot hoz, amely megszületése pillanatában végleges, azaz jogerős és végrehajtható is. És bár valóban egyszerű lenne egy ilyen helyzet, ám egyrészt gyakorlati (jogszociológiai) tapasztalatok, másrészt alkotmányos korlátok miatt ez kivitelezhetetlen.

A tényállás felderítése ugyanis a hatóság mérlegelésére bízott cselekményekből áll. A hatóság dönti el, hogy egy bizonyítási cselekmény szükséges-e vagy nem, miként azt is, hogy eredményét hogyan értékeli. Nem objektíve adott a részt vevő természetes személyek együttműködési készsége, képessége sem. A határozatban megjelenő döntés ismét a hatóság nevében eljáró személy (köztisztviselő, rendőr, ügyész, bíró stb.) ismerete, tapasztalata, pillanatnyi lelkiállapota, lelkiismeretessége, munkaterhelése által befolyásolt mérlegelések sorozatának eredménye. Már ismeretelméleti megfontolások alapján sem garantálható tehát, hogy egy elsőfokú – és a felvetett modell szerint egyetlen – eljárás

eredményeként kivétel nélkül minden esetben ténybelileg megalapozott és maradéktalanul törvényes, ráadásul az ügyfelek méltányos érdekeit is kielégítő határozat születik.¹⁰⁹ Ez a jogszociológiai tapasztalat rejlik az Alaptörvény jogorvoslati jogot biztosító rendelkezése (és hasonlóan minden jogrendszernek a jogi eljárásokban születő döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati jogot biztosító szabálya) mögött.¹¹⁰

A határozat meghozatalát és jogerőssé válását tehát a jogorvoslati jog választja el egymástól.¹¹¹ A jogorvoslati jog parttalansága azonban a határozat jogerőssé válását a végtelenségig kitolná vagy legalábbis teljesen bizonytalan időpontban bekövetkezővé tenné, ezért a jogorvoslati jog korlátozott. Általában elmondható, hogy egyfajta jogorvoslati eszközzel minden ügyfél csak egyszer élhet. Hasonló okból a jogorvoslati kérelem (fellebbezés, kifogás, ellenvetés, felülvizsgálati kérelem, kereset stb.) előterjesztése időben korlátozott, arra csak a határozat meghozatalát követő viszonylag rövid idő (15 nap, 30 nap, 6 hónap stb.) alatt van lehetőség. (A rövid idő által okozott esetleges méltánytalanság kivételes kiküszöbölésére hivatott az igazolási kérelem előterjesztésének lehetősége, igaz, ez időben szintén korlátozott.) Továbbá egyes eljárásokban a jogorvoslati jog gyakorlásáról a határozathozatalt követően le is lehet mondani. Végül jogszabály is kizárhatja az egyes jogorvoslati eszközök gyakorlását bizonyos eljárások vagy határozatok esetében.

Mindezek következtében előfordulhat, hogy egy határozat meghozatala és jogerőssé válása időben egybeesik, ez azonban a kivételes eset.¹¹² Általában az első határozat meghozatalát követően azonnal nem, hanem csak a jogorvoslati kérelem bejelentésére nyitva álló határidő letelte után vagy a jogorvoslati kérelem folytán a másodfokú (vagy felülvizsgálati stb.) eljárást követően emelkedik jogerőre az első-

¹⁰⁹ Az eljárásban érintetteket az egyes eljárások félnek, mások ügyfélnek nevezik; az Ákr. szóhasználata szerint a továbbiakban az csak az ügyfél elnevezést használjuk.

¹¹⁰ Lásd az ideiglenes Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését vagy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdését.

¹¹¹ Lásd BELOVICS (2009): *i. m.*, 426–478.

¹¹² Lásd NÉMETH (1999): *i. m.*, 885–899.

fokú vagy a további eljárás során megváltoztatott határozat. Természetesen az is gyakran előfordul, hogy a jogorvoslati eljárás következtében a felettes (vagy felülvizsgáló) hatóság az eredeti elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezi (megsemmisíti), és új eljárást rendel el. Ebben az esetben az eredeti elsőfokú határozat természetesen soha nem emelkedik jogerőre. Mindez irányadó arra az esetre is, amikor nem csak egyfokú jogorvoslati lehetőség biztosított az érintettek számára.

Különbséget kell tenni az egyes jogorvoslati eszközök között is. Általában minden jogágra jellemző, hogy az egyes határozatok elleni jogorvoslatokat két csoportra osztja. Eszerint megkülönböztethetünk *rendes* és *rendkívüli* jogorvoslatokat. A *rendes* jogorvoslatok közé azok az eszközök tartoznak, amelyek közvetlenül az Alaptörvényen (korábban az ideiglenes Alkotmányon) alapulnak, vagyis amelyek az ügyben született első, *még nem jogerős* határozat ellen meghatározott időn belül ugyan, de minden további feltétel nélkül igénybe vehetők az eljárással vagy a határozattal érintett ügyfelek által. Ettől különböznek a *rendkívüli* jogorvoslati eszközök, amelyek a *rendes* jogorvoslatot követően, nem vagy nem kizárólag az ügyfelek által, csak meghatározott okból és főként: a *már jogerős* határozat ellen vehetők igénybe.¹¹³

Látható tehát, hogy a jogorvoslat lehetősége egyrészt kitolja a határozat jogerőre emelkedését, másrészt „át is lépi” azt, vagyis egyes jogorvoslati eszközök éppen a határozat jogerőre emelkedését követően alkalmazhatók. Ebből világosan levonható az a következtetés,

¹¹³ Meg kell jegyeznünk, hogy a közigazgatási határozatok jogerejével már a Ket. (2004. évi CXL. törvény) irodalma is csak igen röviden foglalkozott. Lásd KILÉNYI-HAJAS (2008): *i. m.*, 42., 334., 336–337.; LÖRINCZ (2005) *i. m.*, 465–468.; TILK Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I–II.* Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt. II. kötet, 119–120. Nem volt ez másként az Ae. hatálya alatt sem, lásd például DUDÁS Ferenc – KILÉNYI Géza et al. (1995): *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.* Budapest, HVG-Orac. 313. A jogerő fogalmának leírása a polgári perrendtartás és a büntető eljárásjog dogmatikájában hasonlóan rövidre fogott. Lásd PETRIK Ferenc szerk. (2005): *Polgári eljárásjog.* Budapest, HVG-Orac. 504/2., 518. vagy BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog.* Budapest, HVG-Orac. 951., 977.

hogy *a rendes jogorvoslatot követően beálló jogerő még nem teljes*. Ezt a nem teljes, de rendes jogorvoslattal már nem támadható határozatot nevezzük *alaki értelemben jogerősnek*. Másképp fogalmazva: az alaki jogerő a határozatnak az a tulajdonsága, hogy rendes jogorvoslattal már nem támadható meg.¹⁴⁴ Az alaki jogerő beállhat a rendes jogorvoslati jogról lemondás, a rendes jogorvoslatra nyitva álló határidő letele, a rendes jogorvoslati kérelem elbírálása folytán vagy azért, mert a rendes jogorvoslatot a törvény kizárja.

2.4. Anyagi jogerő, a határozat megváltoztathatatlansága

Az előzőekben írtak szerint tehát a határozat alaki jogereje lényegében a rendes jogorvoslattal való megtámadhatatlanságát jelenti. Abban az időpontban azonban, amikor az alaki jogerő beáll, vagyis amikor a rendes jogorvoslattal megtámadhatósága megszűnik, illetve a jogorvoslati eljárás véget ér, *nem feltétlenül* következik be a határozat *véglegessége*. Minden eljárásban lehetőség van ugyanis olyan rendkívüli – kérelemre vagy hivatalból induló – jogorvoslati eljárások igénybevételére, amelyek eredményeként az alakilag jogerős határozat megváltozhat.

Erre utal a kétféle jogerő elnevezése is: alakilag – avagy eljárási értelemben – jogerős a határozat, ha a rendes eljárás lezárult, és annak eredményeként nem támadható a döntés. A határozat tartalma azonban ekkor még nem végleges, vagyis az a magatartási szabály, amelyet tartalmaz, még nem feltétlenül végérvényes, nem rendelkezik a jog (a történeti szóhasználat szerint az igazság) erejével. Az alaki értelemben jogerős határozat tehát még nem jelenti az anyagi (materiális) *jogviszony végérvényes kialakítását*, az ügyfelet (ügyfeleket) terhelő kötelezettségek és a számukra biztosított jogok végérvényes kötőere-

¹⁴⁴ Lásd PETRIK (2005) *i. m.*, 436.; BERKES (2005) *i. m.*, 1275.

jének bekövetkezését, illetve a velük való élés egyszer és mindenkorra történt biztosítását.

Elméletileg – és a közigazgatási hatósági eljárásról általában – elmondható, hogy abban az időpontban, amikor a határozat már ezekkel a tulajdonságokkal is bír, bekövetkezik az anyagi jogerő. Az anyagi jogerő tehát azt jelenti, hogy a határozat már nemcsak rendes jogorvoslattal nem támadható, hanem végérvényes, megváltoztathatatlan, a benne szabályozott jogviszonyok véglegesen kialakultak, azok többé nem vitathatók.¹¹⁵

A következő kérdés az, hogy milyen eljárási cselekmény, illetve jogilag releváns tény (elsősorban időpont bekövetkezésének) következtében *áll be* az anyagi jogerő. Erre a kérdésre azonban általános válasz nem adható, ugyanis az egyes eljárásjogi szabályok határozzák meg azokat a rendkívüli jogorvoslati jogintézményeket, illetve körülményeket, amelyek az anyagi jogerőt befolyásolják. Sok esetben – és amint látni fogjuk, a közigazgatási eljárásban általában – anyagi jogerőről egy határozat vonatkozásában csak *elvi értelemben* beszélhetünk, mivel a végérvényes megváltoztathatatlanság állapota soha nem következik be. Léteznek ugyanis olyan súlyos jogsértések, amelyek lényegében időkorlát nélkül lehetővé teszik a határozat megsemmisítését, ami természetesen a határozat anyagi jogerejét töri át. Ezekben az eljárásokban tehát csak *quasi* anyagi jogerőről beszélhetünk, mégpedig *eljárásjogi okból*. Ez kifejezetten jellemző a közigazgatási eljárásokra.

Említést kell tenni továbbá azokról a határozatokról is, amelyek anyagi jogerővel *soha nem* bírnak. Ez értelemszerű az eljárási kérdésekben hozott végzések esetében. Ezek jellemzően nem, csakis kivételes esetekben támadhatók jogorvoslattal, vagyis alaki jogerővel rendelkeznek. Tehát jellemzően nem is változtathatók meg. Ugyanakkor a hatóságot az érdemi határozat meghozatala előtt nem is kötik, és a felek számára sem tartalmazznak anyagi jellegű kötelezettséget.

¹¹⁵ Amint azt a későbbiekben részletezzük, a perjogokban nem ilyen értelemben használatos az anyagi jogerő fogalma. Lásd BELOVICS (2009): *i. m.*, 429–431.

Éppen eljárási jogviszonyt szabályozó és csak a folyó eljárásra kiható voltuk miatt tehát anyagi jogerejük nem értelmezhető.

Léteznek azonban olyan anyagi jogokat és kötelezettségeket szabályozó határozatok is, amelyeket az anyagi jogi szabályok fosztanak meg a tényleges anyagi jogerőtől. A közigazgatási hatósági eljárások eredményeként hozott határozatok általában ilyenek. Az a tény ugyanis, hogy az ügyfél kérelmét a hatóság elutasította, és határozata alakilag jogerős, eljárási értelemben anyagilag szintén quasi jogerős, hiszen általában nem zárja ki az ügyfélnek azt a jogát, hogy ugyanolyan célra irányuló kérelmét ismételten benyújtsa. A határozat ilyen esetben tehát nem szabályozza végérvényesen a jogviszonyokat. Kijelenthető tehát, hogy az ilyen határozat *anyagi jogi okból* is csak *quasi* anyagi jogerős.

Az viszont teljes bizonyossággal és minden eljárás vonatkozásában kijelenthető, hogy a valóságos, avagy – eljárásjogi vagy anyagi jogi okból – quasi anyagi jogerő legkorábban az alaki jogerővel egy időben, de jellemzően azt követően áll be. A határozat alaki jogerőre emelkedése tehát megelőzi az anyagi jogerő beálltát.

Az előzőekben részletesen bemutattuk, hogy a közigazgatási határozat mikor válik alakilag jogerőssé, mikor szűnik meg tehát az ügyfélnek (vagy az eljárás egyéb résztvevőjének, a továbbiakban együtt: ügyfél) az a joga, hogy a határozatot rendes jogorvoslattal – azaz felbbezéssel – megtámadja; miként azt is, hogy a közigazgatási hatóság első- vagy másodfokú határozatának alaki értelemben vett jogerőre emelkedése korántsem jelenti a határozat megváltoztathatatlanságát. Egyrészt az ügyfél igénybe vehet különféle rendkívüli jogorvoslati eszközöket, másrészt a közigazgatási hatóság, illetve más állami szerv a törvényben meghatározott határidők figyelembevételével önálló eljárásban hivatalból is intézkedhet a jogerős határozat megváltoztatása iránt.

Van azonban egy olyan körülmény, amely révén az anyagi jogerő bizonyosan „beáll”. Ha ugyanis a bíróság felülvizsgálta a határozatot (és a bírósági döntés a perjog szabályai szerint jogerős és a rendkívüli jogor-

voslat alkalmazására sincs már mód), akkor a közigazgatási hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett nincs helye új eljárásnak, és más közigazgatási jogorvoslati eszköz sem vehető igénybe. Ezen alapul az Ákr. már említett és a későbbiekben részletesen tárgyalandó megfogalmazása: a jogerő fogalmának helyettesítése a véglegesség fogalmával. Egyértelmű tehát a helyzet: a bíróság felülvizsgálati döntésével beáll a közigazgatási határozat anyagi jogereje. Ezt az esetet leszámítva, valószínűleg nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy ellentétben az alaki jogerővel, amelynek beálltát az Ákr. pontosan szabályozza, az anyagi jogerő bekövetkezése folyamatos, vagyis az anyagi jogerőnek fokozatai vannak, mégpedig a rendkívüli jogorvoslati (hivatalbóli felülvizsgálati) eszközök alkalmazásának az időmúlás következtében történő, fokozatos kizártságával egyezően.

2.5. A jogerő, a határozat végrehajthatósága

Míg a határozat megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága elsősorban eljárási kérdés, az ügyfél – mégpedig egyaránt a jogosított és a kötelezett ügyfél – számára elsősorban a határozat végrehajthatósága a kulcsfontosságú kérdés. A határozat tulajdonsága az, hogy az abban foglalt kötelezettséget most már ténylegesen – adott esetben fizikai valóságában – túrni köteles, illetve hogy az abban foglalt jogosultság most már tényleges cselekvési szabadságot biztosít az érintett ügyfélnek.

A határozat végrehajthatóságát azért kell külön tárgyalni az alaki, illetve anyagi jogerőtől, mert időben eltér azoktól. Ráadásul a végrehajthatóság *sem egységes* fogalom, bekövetkezésének időpontjától függően eltérő jogi természettel bírhat. Ennek megfelelően megkülönböztethetünk előzetes, feltételes és végleges végrehajthatóságot.

Az előzetes végrehajtás kivételes jogintézmény, az *előzetes végrehajthatóság* ennek megfelelően kivételes, egyes határozatok rendkívüli

tulajdonsága.¹¹⁶ Éppen előzetessége teszi kivételessé és rendkívülivé: akkor következik be ugyanis, amikor *még alaki és/vagy anyagi értelemben nem jogerős a határozat*. Az előzetes végrehajthatóság ezért soha nem „automatikusan”, a törvény erejénél fogva, egy meghatározott időpontban bekövetkező tulajdonsága a határozatnak, hanem kivétel nélkül *mindig a hatóság kifejezett rendelkezése alapján áll be*. A hatóság pedig csak a törvényben meghatározott alapos okkal nyilváníthatja előzetesen végrehajthatóvá határozatát. Ilyen ok általában az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése; a közbiztonság fenntartása vagy más fontos közrendvédelmi ok; ha a végrehajtás késedelmé jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna; ha a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik; illetve ha más jogszabály ezt más hasonló okból lehetővé teszi.

A határozat végrehajthatóságának másik időpontja az, amelyet az eljárási törvények általában (jelző nélkül) *végrehajthatóságnak* neveznek. Ez általában az alaki értelemben abszolút jogerős határozat tulajdonsága (ez az az időpont, amelynek bekövetkeztekor egyes eljárásjogok a határozatot anyagi jogi értelemben is jogerősnek tekintik, de a közigazgatási eljárásra nem ez a jellemző). Ez az állapot azonban dogmatikai értelemben nem jelent végleges végrehajthatóságot, mivel a határozat végrehajthatósága a rendkívüli jogorvoslati eszközök igénybevétele esetén felfüggeszthető. Ebből következően az alakilag jogerős határozat egy ideig *még csak feltételesen végrehajtható*.

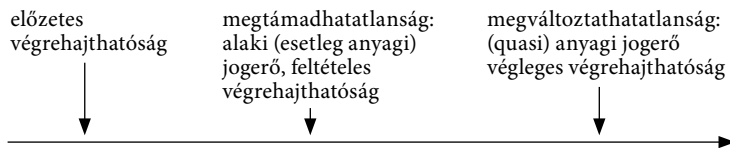
A *végleges végrehajthatóság* akkor következik be, amikor a határozat már biztosan nem változtatható meg, a közigazgatási eljárásban tehát akkor, amikor a quasi anyagi jogerő beáll.

A végrehajthatóság következtében lehetőség van arra, hogy a kötelezett önként teljesítsen, ennek hiányában végrehajtási eljárásra kerül sor, amelyet az eljárási törvények részletesen szabályoznak, és amelynek

¹¹⁶ Vö. KILÉNYI (2005): i. m., 273–275.; LŐRINCZ (2005) i. m., 465–468.

során különleges, az érdemi határozatot nem, csak a végrehajtását érintő jogorvoslati eszközök (a végrehajtás felfüggesztése, illetve megszüntetése, végrehajtási kifogás stb.) igénybevételére nyílik lehetőség.

Az alábbi ábrán szemléltetjük a jogerő összetevőinek bekövetkezési stádiumait. Az ábra értelmezéséhez felhívjuk a figyelmet arra, hogy nem minden eljárásjogra igaz az abszolút alaki, valamint az anyagi jogerő időbeni elkülönítése.



1. ábra

A jogerő összetevőinek időbeni bekövetkezése

2.6. A jogerő fogalma a közigazgatási jogon kívül

Az előzőekben áttekintettük a jogerő általános jogdogmatikai fogalmát. Meghatároztuk összetevőit, úgymint az alaki jogerőt, avagy a határozat megtámadhatatlanságát, az anyagi jogerőt, avagy a határozat megváltoztathatatlanságát, valamint a határozat végrehajthatóságát. Utaltunk az anyagi jogerő quasi voltára a közigazgatási eljárásban, továbbá megvizsgáltuk a végrehajthatóság lehetséges stádiumait. Jeleztük azt is, hogy néhány fontos különbség van a jogerőfogalom közigazgatási jogdogmatikai értelmezése és az egyes perjogokban használt fogalma között.

Első megjegyzésként utalni kell arra, hogy a peres eljárásokban (vagy perjogokban), ideértve a közigazgatási perrendtartás szabályait is, az anyagi jogerőt is abban az időpontban tekintik beálltnak, amikor a határozat rendes jogorvoslattal már senki által nem támadható, és a rendes jogorvoslati eljárás is véget ért. A perjogokban tehát

a rendkívüli jogorvoslati eszközök igénybevétele nemcsak az alaki, hanem az anyagi jogerőt is áttöri.¹¹⁷

Ez értelemszerű a perújítás esetén, amikor ugyanazon felek között ugyanazon jogcímen a már meghozott határozat megváltoztatása és új határozat hozatala érdekében indul eljárás. A perújítás tehát a jogerő lényegét érinti: ha a perújítás kezdeményezése eredményre vezet, a korábbi jogerős és esetleg végrehajtott határozat elveszíti kötelező erejét, az abban foglalt konkrét magatartási szabály elveszíti jogi jellegét, és új magatartási szabályt tartalmazó, új határozat születik. Olyan helyzet keletkezik tehát, mintha a korábbi eljárás meg sem történt volna.¹¹⁸

A felülvizsgálati eljárás az anyagi jogerőt teszi ideiglenesen viszonylagossá. A felülvizsgálati eljárás során ugyanis a már – a perjogok szerint alaki és anyagi értelemben is – jogerős határozat törvényességének vizsgálata következik be. Ennek eredményképpen a jogerős határozat hatályában fenntartására, hatályon kívül helyezésére és a jogerős vagy az alsóbb fokú határozat hozatalára irányuló új eljárás elrendelésére, ritkábban a jogerős határozat megváltoztatására kerül sor. Dogmatikai értelemben tehát a perjogi törvények szerint anyagi értelemben már korábban jogerősnek tekintett határozat tényleges megváltoztathatatlansága csak a felülvizsgálat kezdeményezésére nyitva álló határidő letelte után, illetve a felülvizsgálati eljárásban hozott határozattal következik be.¹¹⁹

A büntető eljárásjogban hasonló a helyzet a törvényesség érdekében a legfőbb ügyész által bejelenthető jogorvoslati eljárással, azzal a különbséggel, hogy ez nem vehető igénybe a Kúria határozatával szemben, más határozatok ellen viszont időbeni korlátozás nélkül bejelenthető.¹²⁰

¹¹⁷ Lásd PETRIK (2005): *i. m.*, 504/2., 518.; BERKES (2005): *i. m.*, 951., 977.

¹¹⁸ Lásd PETRIK (2005): *i. m.*, 504/2.; BERKES (2005): *i. m.*, 951.

¹¹⁹ Lásd PETRIK (2005): *i. m.*, 518.; BERKES (2005): *i. m.*, 977.

¹²⁰ Lásd BERKES (2005): *i. m.*, 1020–1027.; BELOVICS (2009): *i. m.*, 429–431.

A peres eljárásokban – a büntetőeljárásban a perújítás, a törvénytesség érdekében bejelentett jogorvoslat és a terhelt javára határidő nélkül bejelenthető felülvizsgálati kérelemtől eltekintve – az anyagi jogerő a döntés tényleges megváltoztathatatlanságát is jelenti. A határozatban rendezett jogviszony tehát annyira végleges, hogy annak megváltoztatására ugyanazon felek között többet semmiféle új eljárásban nem kerülhet sor.

Meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény hatálybalépését és ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság hatáskörének az általános hatáskörű (más szóhasználat: „rendes”) bíróságokra történt kiterjesztését követően a helyzet még bonyolultabbá vált. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ugyanis lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok ítéleteit alkotmányossági szempontból felülvizsgálja [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pont; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.) 27. §], és ha az Alaptörvénnyel való összhang hiányát állapítja meg, akkor meg kell semmisítenie azokat (Abtv. 43. §). Hasonló a helyzet akkor is, ha a panasz nem közvetlenül a bíróság döntését, hanem az abban alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vitatja [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pont, Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Ilyenkor ugyan az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg a bíróság döntését, csak a jogszabályt, viszont erre tekintettel lehetővé teszi a törvény a bírósági ítélet (akár ismételt) felülvizsgálatát [Abtv. 45. § (2) bekezdés]. Márpedig az Alkotmánybíróság döntése következtében újra bekövetkezik az egyszer már beállt jogerő áttörése, mégpedig nyilvánvalóan alaki és anyagi értelemben egyaránt (és ez a végrehajthatóságot is érinti).

Tulajdonképpen tehát minden olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság előtt megtámadható – márpedig ez a lehetőség minden peres ügy esetén elvileg nyitva áll –, a jogerő csak akkor áll be, vagyis a döntés csak akkor tekinthető tényleg végérvényesnek, ha azt az Alkotmánybíróság felülvizsgálta vagy az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő letelt (és persze panaszt senki nem nyújtott be).

Ha tehát a jogerő oldaláról nézzük a döntéseket hozó fórumok szerepét, akkor kiderül, hogy nincs értelme annak a kérdésnek (amely az Alkotmánybíróság határozataiban rendre feltűnik), hogy az Alkotmánybíróság tekinthető-e negyedfokú bíróságnak, vagy sem. Mivel döntése érinti a jogerőt (valójában csak az Alkotmánybíróság döntésének hiányában vagy a döntése folytán áll be a jogerő), az Alkotmánybíróság tekinthető a végső (ha úgy tetszik, a legfelsőbb) jogalkalmazói döntéshozó fórumnak, legyen ez negyed- vagy bárhányadfok.

Nem pontos ezért a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabálya sem. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata az összes egyéb rendkívüli jogorvoslati eszköz igénybevételét kizárja. A bíróság ítéletének Kp. szerinti jogerőre emelkedését követően, a Kp. szerinti rendkívüli perorvoslati határidők letelte, illetve a perorvoslati eljárások befejezése után lényegében beáll a közigazgatási határozat anyagi jogereje is. Ezt a Kp. világosan kijelenti a 96. §-ban: „A közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessek.”

Csak hogy az Alkotmánybíróság döntése mégis kihat a közigazgatási hatósági döntés anyagi jogerejére. Ezt a jelenlegi dogmatikai felfogásunk a jogerő áttörésének tekinti, de – amint már leírtuk – egyszerűbb lenne ehhez kötni az anyagi jogerőhatást.

2.7. A jogerő és a végrehajthatóság dogmatikája a közigazgatási hatósági eljárásban

Az előző dogmatikai elemzés alapján látható, hogy a jogerő minden eljárás egyik kulcsfogalma. Ugyanakkor a jogerő-dogmatika önmagában is rendkívül bonyolult, a ráépülő szabályozás (rendes és rendkívüli jogorvoslatok, hatósági, bírósági, alkotmánybírósági döntések, a jogerő be-

állta és áttörése) pedig szinte követhetetlenül cizellált. Megkockáztatjuk ezért, hogy szakítani kellene az eddigi megközelítéssel, és a jogerő fogalmát a döntés véglegességéhez kellene kötni. Erre a büntető és polgári perrendtartás elmúlt években bekövetkezett újrakodifikálása, valamint Magyarország első közigazgatási perrendtartásának megalkotása lehetőséget kínált volna, de az újragondolás mégis elmaradt. Az egyetlen eljárási törvény, amely a saját szabályozási körében megtette ezt, az az Ákr. Amint már említettük, az Ákr. nem használja a jogerő fogalmát, helyette a döntés (határozat, végzés) véglegességéről rendelkezik. Az Ákr. elfogadásához vezető törvényjavaslat indokolása szerint ennek az az oka, hogy a jogerő amúgy is a bíróság döntéséhez kötődik, ezért helyesebb a hatósági eljárásjogot nem terhelni vele.

Meg kell jegyeznünk, hogy a jogerőfogalom használatának kérdése a hatósági és a bírósági döntések egymásra hatásától nemcsak közvetlenül, hanem közvetve is függ. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) majd az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) idején (legalábbis 1991-ig) a hatósági határozatok felülvizsgálhatósága egészen kivételes volt. Ezért volt szükséges a fellebbezés mint rendes jogorvoslat szabályozása, de ez hozta magával a hatósági döntések jogerejének szabályozási igényét is. Ha ugyanis a hatósági eljárások elvileg sem a bíróság előtt, hanem a közigazgatás szervezetrendszerén belül értek véget, akkor a jogerőt sem lehetett a bírósági eljárások hatásának tulajdonítani (de még azokkal összefüggésbe hozni sem). Ha nincs bírósági felülvizsgálat, akkor nyilván a jogerő sem származtatható attól. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá válása (1991-ben) nem járt az Áe. lényeges revíziójával, vagyis megmaradt a jogerő szabályozása az Áe.-ben, ugyanakkor azt a bírósági eljárás már jelentősen befolyásolta. Mondhatjuk, hogy ekkor kettőződött meg a jogerőfogalom. A 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) megalkotásával ennek

következményei levonhatók lettek volna, ám ez elmaradt, így a dogmatikai alapokon nyugvó normatív tisztítás az Ákr. előkészítőire maradt.

Mielőtt az Ákr. szabályainak részletes bemutatásához kezdenénk, előzetesen rögzíteni kell a közigazgatási jogerőfogalom sajátosságait, mivel ezek ismeretében az Ákr. véglegességfogalma könnyebben érthetővé válik.

a) Az Ákr. véglegességfogalma a jogerő alaki értelmének, az adott eljáráson belüli megtámadhatatlanságnak felel meg (ilyenként tartalmilag azonos a korábbi Ket. jogerőfogalmával).

b) A közigazgatási hatósági határozat anyagi jogerejéről az Ákr. nem rendelkezik, de attól még előbb-utóbb a határozatnak ilyen hatása van. A hatósági eljárások esetében az anyagi jogerőn mindig a határozat megváltoztathatatlanságát és nem pedig a határozattal rendezett jogviszonyok anyagi értelemben vett végérvényességét értjük.

c) A közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat – előzőek szerint értelmezett – anyagi jogereje a jogorvoslati és felülvizsgálati eszközök, elsősorban a közigazgatási per igénybevételestől, illetve az erre irányuló eljárások eredményétől függ.

d) Ha egy közigazgatási hatóság által hozott határozat bírósági felülvizsgálatára kerül sor, a bírósági döntés jogereje a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint értelmezendő (nem felejtve, hogy ez kihat a közigazgatási hatósági határozat anyagi jogerejére).

e) Az Ákr. a jogerő dogmatikai fogalmánál szűkebb értelemben kezeli a döntés végrehajthatóságát (függetlenül attól, hogy a végrehajthatóság elméleti értelemben összefügg a jogerővel, annak egyik összetevője).

Az Ákr. 82. §-a tehát egészen egyszerűen szabályozza a hatósági döntések véglegességét. Ezen mindösszesen egyetlen tulajdonságot ért, mégpedig azt, hogy közigazgatási hatóság által az ügyfél jogorvoslati kérelmére az Ákr. alkalmazásával a döntés nem változtatható meg. Így fogalmaz a törvény. Ennek jelentése persze még rövidebb: azt jelenti, hogy a döntés fellebbezéssel nem támadható meg.

Az Ákr. jogorvoslati rendszere alapján látható, hogy a közigazgatási határozatok esetén előre nem állapítható meg, hogy az anyagi jogerő mikor áll be. Nincs ugyanis olyan hatósági eljárási cselekmény, avagy jogi tény, amelynek elvégzése, avagy bekövetkezése esetén az anyagi jogerőnek be kellene állnia a törvény erejénél fogva. Ezzel szemben nagyszámú olyan (rendes vagy rendkívüli) jogorvoslati eszköz van, amelynek alkalmazása esetén a végleges (alakilag jogerős) határozat megsemmisíthető, megváltoztatható, visszavonható, vagyis amely az anyagi jogerő beálltát végképp megakadályozza. Figyelemmel az egyes rendkívüli jogorvoslati eszközökre, egy közigazgatási határozat anyagi jogerejének beállta, vagyis megváltoztathatatlanságának bekövetkezése továbbra is csak utólag állapítható meg, a törvényben szabályozott egyes határidők eltelte után (megismételt eljárás, illetve megváltoztatott határozat esetén gyakran már csak az új határozattal kapcsolatban).

Nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy ellentétben a véglegességgel (alaki jogerővel), amelynek beálltát az Ákr. pontosan szabályozza, az anyagi jogerő bekövetkezése folyamatos, vagyis az anyagi jogerőnek fokozatai vannak. Amint egy rendkívüli jogorvoslati eszköz alkalmazásának határideje jogorvoslati indítvány, illetve hivatalbóli cselekmény nélkül eltelik, vagy a jogorvoslati eljárás az alakilag jogerős határozatot nem érintő döntéssel ér véget, közelebb kerülünk az anyagi jogerő beálltához. Abszolút értelemben akkor tekinthetjük a határozatot anyagi értelemben is jogerőre emelkedettnek, ha a határidő minden jogorvoslati eljárás kezdeményezésére eltelt, illetve erre sor került, de a határozat megsemmisítése vagy megváltoztatása nem következett be. Ez alól csak a bíróság közigazgatási perben hozott döntése a kivétel, amelynek jogerőssé válása után (pontosabban alkotmányjogi panasz vagy az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése hiányában) lényegében beáll a közigazgatási határozat anyagi jogereje is.

2.8. Jogerő és jogalkalmazói kontroll

A közigazgatási eljárásjogi jogerő tehát (és ebben nem tér el a perjogi jogerőfogalmaktól sem) attól függ, hogy a döntéssel szembeni bizonyos kontrolleszközök alkalmazhatók-e és ezáltal a döntés megtámadható-e, megváltoztatható-e, illetve a végrehajtása megakadályozható-e. A jogerőre gyakorolt hatás pedig éppen az a *differentia specifica*, amely megkülönbözteti a jogorvoslati eszközöket a „más” jogalkalmazói kontrolleszközöktől. Az előbbieket esetén az eseti döntés fölötti kontroll közvetlenül az alaki vagy anyagi jogerő beálltának megakadályozására (és járulékos kérdésként a végrehajthatóság felfüggesztésének elérésére) irányul. Az utóbbiak ilyen hatással *közvetlenül* nem járnak. Egyik csoportjuk ugyan azt célozza, hogy az erre jogosult más kontrolleszközt gyakorló szereplő (belső út esetén a felettes közigazgatási szerv, illetve a közigazgatási bíróság) saját eljárásában törje át a jogerőt, másik csoportjuk azonban a jogerőre semmilyen hatást nem gyakorol, hanem egyéb (de még mindig egyedi) célok érdekében alkalmazzák, a döntéssel okozott alapjogi sérelem kiküszöbölése vagy a döntéssel (eljárással) okozott károk megtérítése végett.

Az előző cím végén alkalmazott megoldáshoz hasonlóan immár definiálhatjuk a jogalkalmazói kontroll két fajtáját. Eszerint a *jogorvoslat* a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának (a jogerő áttörésének), azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének – összefoglalóan: a *döntés befolyásolásának* – jogával. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által (jogi vagy ténybeli okból) hibásnak (azaz törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.

Ha a jogorvoslat előbbi definíciójának bármely eleme hiányzik – vagyis a jogi szempontú kontroll nem közigazgatási hatósági eljárást

érint, nem eljárási szabályok alapján történik, vagy a kontroll eredményeként az azt végző szerv nem jogosult a felülvizsgált döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni –, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem *egyéb* – azaz a jogorvoslathoz képest *alternatív* – jogalkalmazói kontrollról beszélünk. Ilyen jogalkalmazói kontrollt végez az Alkotmánybíróság általában, az Állami Számvevőszék, az ombudsman, és ide soroljuk az ügyésznek a hatósági eljárások során szabályozott intézkedéseivel nem járó felügyeleti tevékenységét, miként a közérdekű bejelentés és panasz alapján folytatott eljárásokat is.¹²¹ Végül (bár első látásra ez meglehetősen közvetett eszköz) ide kell sorolnunk a közhatalmi jogkör gyakorlása során okozott károk megtérítése iránt vagy a személyiségi jogok megsértése miatt indult polgári peres eljárásokat is.

¹²¹ A közérdekű bejelentések és panaszok elintézéséről – egy erről szóló korábbi törvény, az 1977. évi I. törvény hatályon kívül helyezése mellett – az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141–143. §-ai rendelkeznek.

3. A KÖZJOGI KONTROLL DOGMATIKAI ALAPJAI ÉS RENDSZERTANA

3.1. Kiinduló gondolatok

A közigazgatás kontrolleszközeinek vizsgálata és a jogerő tanulmányozásának eredményeként rendelkezésünkre áll a politikai és a jogalkalmazói, az utóbbi részeként pedig a jogorvoslati és az alternatív kontrolleszközök alapdefiníciója. Ha ezekre támaszkodva a közigazgatás kontrollját ellátó eszközöket megkíséreljük számba venni, nem indulhatunk ki másból, mint a közigazgatás legfontosabb sajátosságából: a közigazgatás a végrehajtó hatalom birtokában végzett konkrét *beavatkozás* a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba.¹²² (Amikor ezt írjuk, nem feledkezünk meg arról, hogy a közvetlen beavatkozás mellett a közigazgatás működésének jelentős részét alkotja a szervezeten belüli igazgatás, továbbá a szervező, döntéselőkészítő és tényleges közszolgáltatást nyújtó [reál-] cselekmények is. A reálcselekményeken kívül az egyéb tevékenységfajták azonban végső soron a közvetlen beavatkozást készítik elő vagy annak feltételeit biztosítják.) Ez a sajátosság következik a Waldo-féle igazgatás fogalmából is, aki szerint *az igazgatás együttműködő, észszerű cselekvés, vagyis az irányítónak az a tevékenysége, amellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz.*¹²³ Az, hogy valakit rá lehet venni az adott magatartásra, feltételezi a hatalmi helyzetet, vagyis a közigazgatás alanyának a képességét arra, hogy az akaratának ellenzegülés ellenére is érvényt

¹²² Csak példaként lásd MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 32.; EREKY (1939): *i. m.*, 187.

¹²³ Lásd Dwight WALDO (1994): Mi a közigazgatás? In Richard J. STILLMAN szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 25–26.; TAMÁS (2010) *i. m.*, 9–12.

szerezzen.¹²⁴ A „köz” igazgatása pedig elsősorban abból a további sajátosságból fakad, hogy a benne megnyilvánuló hatalom nem más, mint az állami szuverenitás, magyarul, az állami főhatalom.¹²⁵

Ha pedig a közigazgatás az állami főhatalom birtokában végzett közvetlen beavatkozó tevékenység, akkor elkerülhetetlenül maga után vonja a kontroll igényét. Ennek belátáshoz elegendő, ha az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésére utalunk, amely szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az Alaptörvény szerint tehát a közigazgatási döntések ellen jogorvoslattal élhet az, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. A jogorvoslat nyilvánvalóan a döntés vizsgálatát, helyességének ellenőrzését, vagyis egyfajta kontrollját jelenti.

A jogorvoslati jog persze nem pusztán az Alaptörvény alapján illeti meg a döntés érintettjeit, *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény*, amelyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki, 13. cikkében azt szintén biztosítja, hogy „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

A jogorvoslat vagy bővebben a közigazgatás kontrollja tehát az Alkotmányon, illetve az emberi jogokat biztosító nemzetközi egyezményen alapszik. Mielőtt továbblépnénk, egy rövid indoklását kell adnunk annak, hogy miért az idegen eredetű *kontroll* fogalmát használjuk. Közvetlen magyar megfelelője, az *ellenőrzés* és az ezzel rokon *felügyelet* kifejezés is foglalt, mégpedig normatív szövegekben (Alkotmány, a közigazgatás szervezeti törvényei) kaptak sajátos értelmet.

¹²⁴ Lásd MAX WEBER (1987): *Gazdaság és társadalom I.* Budapest, KJK. 1., 77.

¹²⁵ Lásd BERÉNYI Sándor (1999): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 21.

A következő részben a kontrollformák (legalábbis egy lehetséges) rendszerezését kíséreljük meg elvégezni, mégpedig a Magyarországon ismert kontrollintézmények és módszerek alapulvételével. Kiindulópontként a már ismert általános értelmezést választjuk. Eszerint a közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja. Mivel ez az értelmezés nyilvánvalóan nagyon általános, csak a kontrolltevékenység tartalmára („megvizsgálja”, „értékeli”, „befolyásolja”) tér ki, és semmilyen különbséget nem tesz az egyes mechanizmusok között a tevékenység alanya, szempontjai, sőt, tulajdonképpen következményei tekintetében sem – ezt bontottuk tovább. Amint megkíséreljük szűkíteni a kontroll fogalmát, akkor adódik az első szempont, nevezetesen az, hogy a kontroll köz- vagy magánjogi jogalanya rendeltetésszerűen látja-e el ezt a feladatot vagy eseti jelleggel (akár véletlenszerű érdeklődés alapján).

3.2. Az intézményes (politikai, illetve jogalkalmazói) és a nem intézményes kontroll elhatárolása

Ennek a különbségtételnek a lényege akkor válik nyilvánvalóvá, ha nem kerüli el a figyelmünket a Magyarországon a rendszerváltozással együtt megjelent információszabadság jelensége és az ahhoz fűződő alanyi jog. Az ideiglenes Alkotmány 61. §-a a rendszerváltozás óta biztosította a közérdekű adatok nyilvánosságát, ettől nem tér el jelentősen az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése sem, sőt a VI. cikk (3) bekezdése e jog védelmét független hatóságra bízta, míg az Alkotmány erről nem rendelkezett, habár önálló ombudsman védte, akinek jogállása azonban nem az Alkotmányon nyugodott, és 1992 óta

e szabadságjog gyakorlását, érvényesítésének garanciáit¹²⁶ – ideértve az alanyi jogokat biztosító szabályait is – törvény rendezi.¹²⁷ Míg az Alaptörvény csak az absztrakt jogot biztosítja mindenki számára a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez, a hatályos törvény pontosan meghatározza a fogalmat: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.¹²⁸ A törvény továbbá meghatározza az érintett adatbirtokosok azon kötelezettségét, hogy elősegítsék és biztosítsák a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, továbbá lehetővé tegyék azt, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse (a törvényben rögzített korlátozások mellett lásd a 26. §-t).

Ha ehhez hozzávesszük a sajtó szintén Alaptörvényben biztosított szabadságát (IX. cikk), amely szabadságjog gyakorlásának részleteiről szintén törvények rendelkeznek,¹²⁹ akkor könnyen beláthatjuk, hogy a nem intézményes, hanem szabadságjogként gyakorolt, ennek megsértése esetén pedig az alanyi jogok által biztosítottan, hatósági,

¹²⁶ Lásd MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok*. Budapest, CompLex.

¹²⁷ Korábban az 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, jelenleg a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

¹²⁸ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 3. § 5. pont.

¹²⁹ Korábban az 1986. évi II. törvény a sajtóról, illetve az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, jelenleg a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CIV. törvény.

ombudsmani, illetve bírósági úton kikényszerített közérdekű adatmegismerés, szólás, véleménykifejtés, párbeszéd szükségképpen érinti a közigazgatás működését is, mégpedig annak minden alanyát (minden közigazgatási szervet), illetve a működés részleteit is.

Minthogy a nem intézményes, vagyis a teljesen civil és a sajtó (vagy bővebben a nyilvánosság) által végzett kontroll szabadságjog, azaz sem kötelező formához nem köthető, sem gyakorlása nem írható elő, szükséges tovább szűkíteni a vizsgálódásunkat, mégpedig az intézményes kontrollformákra. Ezeket álláspontunk szerint az különbözteti meg a szabadságjogok gyakorlásáról, hogy két jellemző vonás legalább egyikével rendelkeznek:

- vagy rendeltetészerű a kontroll,
- vagy pedig gyakorlásának rögzített eljárási szabályai vannak.

Ezen elhatárolás adekvátsága álláspontunk szerint különösebb levezetés nélkül belátható. A kontrollformák intézményessége azonban még sem a szempontokhoz, sem a módszerekhez nem vitt közelebb, ezért a rendszerezésünket tovább kell részleteznünk.

Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja kínálja. Az általánosan elfogadottnak tekinthető osztályozás szerint¹³⁰ a kontroll történhet *politikai* vagy *jogi* szempontból, amint az állami működés ismérveit is általában a politikai és a jogi szempontok szerint különítjük el.

Azt írtuk erről, hogy a közigazgatás politikai kontrollja magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének

¹³⁰ Lásd például MAGYARY Zoltán (1923): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest, Magyar Tudományos Társaság sajtóvállalata. Reprint: MAGYARY Zoltán (2010): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest: Országgyűlés Hivatala. 83., 179–182.; CRAIG (2008): *i. m.*, 753–756.; CAROL HARLOW (2003): *European Governance and Accountability*. In Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 79–83.; B. GUY PETERS – JOHN PIERRE (1998): *Governance without Government? Rethinking Public Administration*. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 8. No. 2. 223–243., 227.

fő irányjaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket. Magában foglalja továbbá a – lényegben a kormányzás szereplőivel azonos – ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét. A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának szereplői ezzel szemben nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

Vizsgáljuk most meg a kétféle szempontú kontroll részleteit!

3.3. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei

Az előbbi értelmezésekből több dolog következik. Egyrészt az, hogy a politikai kontroll *szükségszerű*, mivel a közhatalom gyakorlásának egyik fajtájának, a kormányzásnak része. Másrészt a politikai kontroll *alkotmányos meghatározottságú*, ugyanis a kormányzás az Alaptörvényben szabályozott tevékenységek közé tartozik. Harmadrészt a politikai kontroll *külső*, minthogy a közigazgatást a kormányzáson kívüli tevékenységként értelmeztük. Negyedszer a politikai kontroll jellemzően *nem jogalkalmazás*, mert mások a szempontjai és a döntési lehetőségek is eltérnek. Ötödrészt a politikai kontroll *ország- és rendszerfüggetlen*, tekintettel arra, hogy alanyait és eszközeit minden ország és minden politikai rendszer maga alakítja ki.

A politikai kontroll kereteit Magyarországon az Alaptörvény rögzíti, ezek kétféle csoportosítás, mégpedig az alanyok vagy a módszerek (eszközök) alapján írhatók le. A kétféle csoportosítás nem független egymástól, az alkotmányosság és a jogállamiság ugyanis elkülöníti az egyes szereplők számára biztosított eszközöket. A politikai kontroll eszközszerkezete tehát intézményhez kötött.

A közigazgatás fölötti politikai kontroll elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője¹³¹ a *nép*. Az Alaptörvény B. cikkének (3) és (4) bekezdése szerint ugyanis „A közhatalom forrása a nép”, illetve „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A hatalomgyakorlásnak és ennek részeként a közigazgatás politikai kontrolljának kivételes, ám a kivételességet biztosító feltételek megvalósulása esetén elsődleges¹³² formája a hatalom birtokosának, a népnek a közvetlen akaratnyilvánítása. Ennek három alapvető formája a közvetett hatalomgyakorlást általában biztosító választás, illetve a konkrét kérdésekben az akaratot vagy legalábbis a „kívánatot” kinyilvánító népszavazás, illetve a népi kezdeményezés. Mindhárom forma gyakorolható országos vagy helyi szinten. A nép által közvetlenül gyakorolt politikai kontroll közös jellemzője az absztraktság. A nép programokról, törekvésekről, ígéretekről (választás), egy mondatba tömörített alternatívákról (népszavazás) vagy megvitandó kérdésekről (népi kezdeményezés) dönt. Ez a döntés tartalmazza – az általunk vizsgált tárgykorre szűkítve – egyrészt a közigazgatásról alkotott véleményt, másrészt a közigazgatás kívánatos szervezetére vagy működésére vonatkozó elvárást.

A hatalomgyakorlás és az ennek részeként értelmezett politikai kontroll rendszerinti, közvetett formájában az alkotmányos intézmények útján valósul meg.

Ennek legfontosabb szereplője az *Országgyűlés*, amely az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdése szerint „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve.” Az Országgyűlés jogköreit is felsorolja az Alaptörvény, ezek közül azokat emeljük ki, amelyek a közigazgatás politikai kontrollja szempontjából a legjelentősebbek. Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét; törvényt alkot;

¹³¹ Lásd az Alkotmánybíróságnak a korábban hatályos, ideiglenes Alkotmány alapján hozott 2/1993. (I. 22.) AB határozatát (ABH 1993, 161.), valamint az 52/1997. (X. 14.) AB (ABH 1997, 331.) határozatát.

¹³² 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331.).

elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását; fontos közjogi tisztségviselőket választ, illetve felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestületet. Szintén a politikai kontroll eszközei közé tartoznak a parlamenti ellenőrzés eszközei, mégpedig azok minden formája, így a rendszeres (a különböző közjogi tisztségviselők beszámoltatása), a szokásos (az interpellációs és kérdezési jog gyakorlása), valamint a rendkívüli (vizsgálóbizottságok) eszközök egyaránt.¹³³

Ezek közül itt kell részletesebben szólnunk – mivel máshol nem volt és nem is lesz szó róluk – az országgyűlési vizsgálóbizottságokról. A vizsgálóbizottságok és a későbbiekben tárgyalandó ombudsman eljárásai között sok hasonlóság fedezhető fel. Az alapjogi biztos feladata az Alaptörvény 30. cikkének (2) bekezdése szerint az, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, orvoslásuk érdekében pedig általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. A saját vizsgálat erős, közvetlen intézkedési képességet feltételez, míg a kivizsgálás közvetett jogosultság, ennek tényleges teljesítése más személy vagy szervezet közreműködésétől függ. A vizsgálat fogalmilag valamely eseményre vonatkozó információhoz való hozzájutást, annak elemzését és a lehetséges következtetések levonását jelenti. E tevékenység természete igen sokféle lehet. A más hatóságok által a vizsgálandó eseményre vonatkozóan feltárt információk saját szempontok szerinti elemzése lehet az egyik alap. Ezek saját hatáskörben – helyszíni információszerzés, megkeresés, kérdés feltétele, nyilatkoztatás útján – kiegészíthetők. A vizsgálat különleges módja a formalizált bizonyítási eljárás.

A vizsgálat természetének megértéséhez közelebb jutunk, ha figyelembe vesszük, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság számára *a vizsgálat maga a feladat*.¹³⁴ Ennek jelentősége különösen azzal emelhető ki, ha összehasonlítják néhány más alkotmányos intézmény feladataival

¹³³ Lásd TRÓCSÁNYI-SCHANDA (2010): *i. m.*

¹³⁴ Lásd SOMODY (2010) *i. m.*, 115.; KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 60.

(ezek közül elsősorban azokkal, amelyekkel kapcsolatban valamiféle saját vizsgálat – ilyen vagy más néven – szóba kerül). Az Alkotmánybíróság feladata az, hogy biztosítsa az aktusok (jogsabályok, bírói döntések) és az Alaptörvény összhangját. Ennek eredményeként megállapítja az aktus alkotmányellenességét (vagy azt, hogy az aktus nem alkotmányellenes), és megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált aktust [24. cikk (2) bekezdés].¹³⁵ A tevékenység középpontjában tehát az aktus alkotmányosságáról hozott döntés áll, annak következménye a megsemmisítés, a vizsgálat pedig a döntést alapozza meg. A bíróság az igazságszolgáltatást gyakorolja, ítélkezik [25. cikk (1) és (2) bekezdés].¹³⁶ Tevékenységének középpontja szintén a döntés, a per tárgyában hozott határozat, amely a keresetet vagy vádat megalapozottnak találja vagy elveti. A döntés következménye a polgári vagy büntetőjogi szankció, a vizsgálat – a bizonyítási eljárás – pedig a döntés megalapozásául szolgál.¹³⁷

Más természetű a vizsgálat az ügyészség esetében. Itt akár a nyomozást, a nyomozás felügyeletét, akár a törvényességi ellenőrzést nézzük, a vizsgálat az előbbi intézményekhez képest központibb szerepű. Ugyanakkor a vizsgálat ebben az esetben is konkrét döntést alapoz meg: a nyomozás megtagadását, megszüntetését vagy a vádemelést, illetve a közérdekvédelmi jogkörbe tartozó aktusok törvényességéről hozott döntést (kétségtelen ugyan, hogy a törvényességi jogkör gyakorlásának eredményeként csak a törvénysértés megállapítása – ami tartalmilag maga is döntés – esetén születik különleges döntés).¹³⁸

Még hangsúlyosabb a vizsgálat szerepe az Országgyűlés egyes tevékenységeivel kapcsolatban. Az Országgyűlés nagyrészt döntéseket hoz

¹³⁵ Lásd BALOGH Zsolt (2010): Alkotmánybíróság. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE AJTK–PPKE JÁK. 355–365.

¹³⁶ Lásd LICHTENSTEIN József (2010): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE AJTK–PPKE JÁK. 319–320.

¹³⁷ Lásd VARGA Zoltán (2009): A bizonyítás. In TÓTH Mihály szerk.: *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG–Orac. 98–110.

¹³⁸ Lásd TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2010): *i. m.*, 307–310.

– Alaptörvényt és törvényeket alkot, határozatokat fogad el –, a döntéshozatalt a Hárszabály értelmében rendszerint vita előzi meg. A vita egyfajta vizsgálat: a döntéshez szükséges információk és a helyes döntés irányainak vizsgálata.¹³⁹ Kifejezetten említi azonban a Hárszabály a vizsgálatot a mandátumok igazolásával összefüggésben (6. §), valamint a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban. A vizsgálóbizottság esetében a tevékenység lényege maga a vizsgálat. Ennek eredményeként jelentés készül, amely tartalmazza a feladatot (a vizsgálat tárgyát), az eljárási rendet és a vizsgálati módszereket, a ténybeli és jogi megállapításokat. Tartalmazza továbbá annak bemutatását, hogy a megállapítások milyen bizonyítékokon alapulnak, a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan, valamint – amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott – javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre (34–36. §§).¹⁴⁰

A vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályokból az alábbi következtetések vonhatók le. Mindenekelőtt az, hogy a vizsgálóbizottságok tevékenységének középpontja a vizsgálat, feladatuk tehát – miként az alapjogi biztos esetén – maga a vizsgálat. A Hárszabály azonban a vizsgálatról összefüggésben *bizonyítékokról* beszél mint a ténybeli és jogi megállapítások alapjáról. Kérdés tehát, hogy a vizsgálat azonos természetű-e a bírósági (jogi) bizonyítással, illetve a bizonyítékok azonosak-e a bírósági eljárás bizonyítékaival. A válasz mindkét esetben az, hogy *nem azonosak*. Egyrészt azért, mert a bírósági bizonyítékokra és bizonyításra különleges szabályok vonatkoznak. Bizonyítékként ugyan a bíróság előtt elvileg bármi felhasználható,¹⁴¹ tehát a bizonyítás a bírósági eljárásban szabad, ugyanakkor a bizonyítási eszközökre az eljárási

¹³⁹ Lásd SALAMON László – SMUK Péter (2010): Az Országgyűlés. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 211., 231.; SOLTÉSZ István (2003): A politikai vita. In SOLTÉSZ István szerk.: *A plenáris ülés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 66–79. és KUKORELLI (2008): *i. m.*, 300–301.

¹⁴⁰ Lásd TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2010): *i. m.*, 206–208.; KUKORELLI (2008): *i. m.*, 315–316.

¹⁴¹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, 78. §, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, 206. §.

törvények különleges szabályokat tartalmaznak, amelyek megsértése kihat a döntés érvényességére. A vizsgálóbizottság „bizonyítékaira” ilyen szabályokat nem találunk.

Másrészt azért nem azonos a bizottsági és a bírósági bizonyíték és bizonyítás, mert a bíróság a bizonyítékok alapján tényállást állapít meg, arra pedig jogi következményt alapoz, amely viszont – ha jogerőre emelkedik – *végrehajtható és nem vitatható* (ide nem értve a rendkívüli perorvoslatokat, de ha ezeket alkalmazják, végső soron mégiscsak megszületik a további eszközzel támadhatatlan döntés). Viszont nemcsak a jogkövetkezmény nem vitatható, hanem az azt megalapozó tényállás sem: az is végérvényesen „igaz”. Ezt fejezi ki a *res iudicata pro veritate accipitur* elve, illetve ennek megjelenése az eljárási törvényekben: a végrehajthatóság kimondása és az ítélt dolog mint pergátló ok. A bizottsági jelentésnek nincs – még az Országgyűlés általi elfogadás esetén sincs – anyagi jogereje, azaz nem eredményez ítélt dolgot, másrészt nincs végrehajtható következménye.¹⁴² A leírtakból következően elmondható, hogy a vizsgálóbizottság bizonyítékgyűjtésének, vizsgálatának és jelentésének eredménye nem a jogszabályban előírt felelősség megállapítása, hanem olyan döntés, amely „csak” az Országgyűlés társadalmi és politikai súlyából adódóan bír jelentőséggel.¹⁴³

A politikai kontroll megkülönböztetett – az államhatalmi ágakon kívül álló, szimbolikus – szereplője a *köztársasági elnök*, akinek államfőként egyik feladata az őrökös az államszervezet demokratikus működése felett [9. cikk (1) bekezdés]. E jogkörében javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, népszavazást kezdeményezhet,

¹⁴² Ez az a formalizált eljárás, amit az ombudsman sem folytat, lásd KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 71.

¹⁴³ Lásd erről: PETRÉTEI József – TILK Péter (2001): A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda. *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz. 385–400., lásd még SOLTÉSZ István (1994): A parlamenti vizsgálóbizottságok. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 12. sz. 705–714.; SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz; TRÓCSÁNYI László (1999): A vizsgálóbizottság mint a parlamenti ellenőrzés eszköze. In MIKOLASEK Sándor szerk.: *A magyar alkotmányjog ezer éve*. Esztergom. 59–68.

dönthet vagy indítványt tehet személyi kérdésekben, továbbá mind-azokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. Döntéseit nagyjából ellenjegyzés mellett, vagyis a Kormánnyal vagy annak tagjaival osztott jogkörben gyakorolja.¹⁴⁴

Igen lényeges kontrollszerepet lát el a *Kormány*, amely Magyarország parlamentáris kormányformájából adódóan jelentősen meghatározza az Országgyűlés döntéseit is: az ügyek igen jelentős részében maga készíti elő azokat törvényjavaslatok benyújtása által. Ennek számunkra jelentős példája a Kormány tagjainak és feladatkörüknek a meghatározása. A minisztériumok felsorolását ugyanis törvény tartalmazza, amelynek módosítását a Kormány bármikor javasolhatja. A Kormány az Alaptörvény 15. cikkében biztosított jogkörei közül néhány fontos kontrolljelleggel bír: feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe, a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre, irányít, és jogosult rendeleteket kibocsátani.¹⁴⁵

A Kormány tagjaként a *miniszterelnök* és a *miniszterek* is ellátnak kontrollszerepet. A miniszterelnök az Alaptörvény 18. cikke alapján meghatározza a Kormány általános politikáját, míg a miniszter ennek keretei között irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, illetve ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatait, másrészt törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet ad ki. Nyilván több vagy kevesebb felhatalmazottsággal, de a végrehajtásban jelentős szereppel vesznek részt a központi állam-

¹⁴⁴ Lásd SÁRI (2008b): *i. m.*, 346–353.; CSINK Lóránt (2010): Az államfő. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 192–199.

¹⁴⁵ Lásd SÁRI János (2008a): A Kormány. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 361–363.; TÉREY Vilmos (2010): A Kormány. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 264–266., 284–286.

igazgatási szervek is (ideértve az önálló szabályozó szerveket, legalább a saját szervezeti egységeik tekintetében).¹⁴⁶

Végül meg kell említeni a *helyi önkormányzatokat* is, amelyek nemcsak a közigazgatás egyik ágát képezik, hanem kontrollálják is intézményeiket. A helyi önkormányzat képviselőtestülete az Alaptörvény 32. és 33. cikke alapján ugyanis a helyi közügyek intézése körében rendeletet alkot, határozatot hoz, önállóan igazgat, így a törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét, amelyet bármikor módosíthat. Jogosultak emellett a Kormány, az Országgyűlés, illetve más államigazgatási szerv döntését kezdeményezni.¹⁴⁷

A politikai kontroll alanyainak rendelkezésére álló legfontosabb eszközök a fentiek értelmében az alábbiak:

- *jogalkotás* (nép, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- *szervezetalakítás* (Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- *ellenőrzés/felügyelet* (nép, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- *döntéskezdeményezés* (nép, köztársasági elnök, az Országgyűlés tagjai, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- *személyi döntés* (köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok).

¹⁴⁶ Lásd SÁRI (2008a): *i. m.*, 367.; TÉREY (2010): *i. m.*, 267.

¹⁴⁷ Lásd KUKORELLI István – TAKÁCS Imre (2008): A helyi önkormányzati rendszer. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 434–438.; KISS Barnabás (2010): *A helyi önkormányzati rendszer.* In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 392–400., 406–408.; PATYI-VARGA (2009): *i. m.*, 307–310., 326–328.

3.4. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei

A politikai és jogalkalmazói szempontú kontroll értelmezéséből következtet az is, hogy az utóbbi fogalma – mivel csak annyit állítottunk, hogy alanyai nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, ehelyett vizsgálódásuk a közigazgatás működésének szabályosságára terjed ki – még mindig túl tág volt, ezért azt újabb, immár a jogerőre (az azt érintő módszerekre és a következményekre) épített osztályozással szűkítettük. Tehát a közigazgatás jogalkalmazói kontrollja történhet *jogorvoslati* vagy *alternatív* formában aszerint, hogy a felülvizsgálat a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését) eredményezheti-e, vagy a vizsgálódás többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem jár a vizsgált döntést érintő eredménnyel.

Azt írtuk, hogy a *jogorvoslat* értelmezésünk szerint a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének – összefoglalóan: *a döntés befolyásolásának* – jogával. Ha pedig a jogorvoslat előbbi definíciójának bármely eleme hiányzik, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem *alternatív* jogalkalmazói kontrollról beszélünk.¹⁴⁸

A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a zárt és többszörösen biztosított jogorvoslati rendszer. Ennek egyik legfontosabb elválasztó ismérve az, hogy *a közigazgatási szervezetrendszeren belüli* alany végzi-e, vagy *külső fórum*. Ennek mindenekelőtt azért van jelentősége, mert alkotmányos értelmezés szerint a jogorvoslati jog akkor érvényesül maradéktalanul, ha egy döntést (esetünkben

¹⁴⁸ Az „alternatív” jelzőt Aalto is használja a közhatalom gyakorlásáért viselt felelősségről írott könyvében, de nem magyarázza (véltetően a „nem bírósági” minőséget jelzi vele). Lásd Pekka AALTO (2011): *Public Liability in EU Law*. Portland, Hart. 199.

közigazgatási hatósági döntést) egy, a döntést hozó szervhez képest külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul (alkotmányos értelemben tehát a Ket. jogorvoslati rendszerének nem minden eleme minősül jogorvoslati eszköznek).¹⁴⁹ Belső jogorvoslatot biztosítanak a felügyeleti szervek, köztük a Kormány (de nem politikai kontrollt végző minőségében), amely az alárendelt szervezeteknek nemcsak a működését irányíthatja, hanem döntéseik meghozatalát is felügyelheti, mégpedig szakmai értelemben (azaz törvények által meghatározott körben aktusfelülvizsgálati joguk van). Külső jogorvoslati feladatot látnak el ehhez képest a bíróságok, és ide sorolandó – az Alaptörvény hatálybalépését követően mindenképp – az Alkotmánybíróság is, minthogy a bírósági határozatokra is kiterjedő alkotmányjogi panaszok elbírálásával döntése áttöri a jogerőt.¹⁵⁰

Nem szükséges bizonyítani, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kontrollmechanizmusai közül meghatározó szerepe a jogorvoslatnak van. A (közigazgatási eljárási) jogorvoslat kétszeresen is alkotmányos jelentőséggel bír. Egyrészt a jogállam és az alkotmányosság paradigmáinak egyik összetevője, szükségképpeni eleme a jogorvoslat lehetősége.¹⁵¹ Másrészt az Alaptörvény a jogorvoslatához való jogot alapvető (alanyi) alkotmányos jogként posztulálja, következésképpen a jogorvoslat lehetőségének biztosítása nélkül a közigazgatási hatósági eljárások joga nem lenne alkotmányos.¹⁵²

Osztályozásunk értelmében nem a jogorvoslati, hanem az alternatív közigazgatási ellenőrzési eszközök belső csoportjához tartoznak a közigazgatási szervek, amennyiben nem politikai és nem is jogorvoslati, hanem egyéb jogalkalmazói típusú kontrollt végeznek. Ilyen lehet

¹⁴⁹ Lásd LAPSÁNSZKY (2009): *i. m.*, 527–529.

¹⁵⁰ Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–31. §-ait.

¹⁵¹ Lásd KUKORELLI (2008): *i. m.*, 27–29.; SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 686–738.; TAMÁS (2010): *i. m.*, 209–212.

¹⁵² Lásd JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac. 227.

az egyedi ügyekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása vagy a más jogalkalmazói kontrolleszközök alkalmazásából származó következtetések alkalmazása. Ide tartozik természetesen az *ombudsman eljárása*, amely a bírósági kontrollt egészíti ki, és ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső.

Feltűnhet, hogy a közigazgatás kontrolljának az Európa Tanács rendszere szerinti három alapvető formájaként bemutatott eszközök között¹⁵³ nem szerepelt az *alkotmánybírósági eljárás*. Ennek egyik oka az, hogy ilyen nem minden országban működik – az angolszász jogrendben az alkotmánybíráskodás lényegét jelentő normakontrollt nem elkülönült szervezet, hanem a rendes bíróságok gyakorolják. A másik ok az, hogy az egyes alkotmánybíróságok szervezeti megoldása, különösen pedig hatásköreik tekintetében sokkal jelentősebb az eltérés, mint a rendes bíróságok esetén: egyes országokban lényegében kizárólag normakontrollt végez (Franciaország), más országokban jellemző eljárása az eseti döntések alkotmányosságának felülvizsgálata is (Németország), máshol lényegében rendkívüli jogorvoslati eszközként is eljár (Szlovákia). Végül harmadik lehetséges – és igencsak valószínű – ok az lehet, hogy az alkotmánybírósági eljárás a bírói felülvizsgálat különleges formájának tekinthető.¹⁵⁴ Magyarországon mindenesetre ez a harmadik magyarázat ráillik az Alkotmánybíróság eljárására. Egyfelől általában abban az esetben vehető igénybe, ha a közigazgatási határozat (rendes) bírósági felülvizsgálatára már sor került. Ilyenkor az eljárás vagy közvetlenül a bíróság által felülbírált közigazgatási hatósági döntés, vagy az ennek alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányul. A bírósági határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata tehát kiterjed a közigazgatás ügyekben hozott bírósági ítéletekre is. Következésképpen az Alkotmánybíróság immár úgy működik, mint a Kúria – különleges hatáskörű – felső-

¹⁵³ Lásd *Principles* (1996): i. m., 29., 33–34.

¹⁵⁴ Lásd PACZOLAY Péter szerk. (1995): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE, 11–14.

bírósága. Ez utóbbi jellemzője miatt tehát az osztályozásunk szerint az Alkotmánybíróság a közigazgatás külső, jogalkalmazói típusú kontrolljának eszköze.

Végül hiányzik az európai gyakorlat szerint alapvetőnek tekinthető eszközök közül, de Magyarországon jelentős a közigazgatás törvényességének *ügyészi kontrollja*, habár nem általános és nem is kizárólagos. Csak jogszabályban meghatározott szervezetekre terjed ki, és az ügyész eljárására csak a döntés bírósági felülvizsgálata előtt van lehetőség.¹⁵⁵ Ez esetben a magyarázat még egyszerűbb: az európai ügyészségek majd mindegyike rendelkezik büntetőjogon kívüli hatáskörökkel is, de a közigazgatás kontrolljára jellemzően nem jogosultak. Az ilyen természetű – nálunk ügyészségiként ismert – feladatokat több országban az ombudsman látja el. Fontos kiemelni, hogy az ügyész nem jogosult maga orvosolni az eljárása során feltárt törvénysértést, hanem csak kezdeményezheti ezt az érintett szervnél (vagy annak felettes szervénél), elutasítás esetén pedig bírósághoz fordulhat. Következésképpen az ügyész eljárása is a külső alternatív jogalkalmazói eszközök közé sorolható.

Végül az alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök közé tartozik a magánjogi *bírói kontroll* is. Amint majd részletesen látni fogjuk, a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban.¹⁵⁶ Az anyagi jogvédelem, vagyis a közhatalmi intézmények magánjogi felelőssége még általánosságban sem ennyire cizellált. Általános jelleggel azt mondhatjuk, hogy a jogellenesség, az ézszerütlenség, az eljárási szabálytalanság következtében bekövetkező alapvető jogi sérelem, vagyoni kár vagy jogos várakozások megsértése vezet a felelősség megállapításához.

¹⁵⁵ Lásd PATYI-VARGA (2009): *i. m.*, 79–80.

¹⁵⁶ Lásd Hilaire BARNETT (2009): *Constitutional & Administrative Law*. 7th edition. London–New York, Routledge–Cavendish. 65–67; CRAIG (2008): *i. m.*, 257–273., 371–714.; SINGH (2001): *i. m.*, 119–242.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 11–137.

A kérdésre vonatkozó első nemzetközi dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közjogi felelősségre vonatkozó 1984. évi 15. ajánlása.¹⁵⁷

3.5. Az intézményes kontrolleszközök további jellemzői

További sajátosságok kimutatására ad lehetőséget a közigazgatási (azokon belül különösen a hatósági) jogviszonyok és a kontrolleszközök összefüggése. A közigazgatási jogviszonyok legegyszerűbb leírása szerint ezek olyan nagyjából szuprematív, esetenként mellérendelt jogviszonyok, amelyeknek legalább egyik alanya közigazgatási szerv (a másik alany lehet szintén közigazgatási szerv vagy külső jogalany, azaz ügyfél).¹⁵⁸ A közigazgatás működésének meghatározó megnyilvánulása a *döntés* (hatósági eljárások esetén természetesen ez áll a középpontban, de az egyéb közigazgatási tevékenység is jellemzően ezzel vagy ennek hiányával zárul). Ha belátjuk, hogy a döntés meghozatalát követően tulajdonképpen „kiemelkedik” abból a kétoldalú jogviszonyból, amelynek keretében (vagy legalábbis amellyel összefüggésben) hozták, és önálló szerepet kap, akkor egy háromoldalú elemcsoportot ismerhetünk fel.

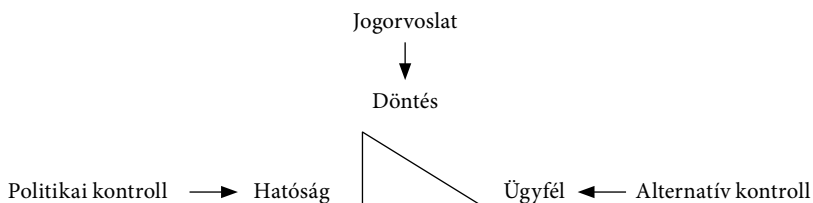
Az egyszerűbb szemléltethetőség kedvéért most a szervezeten kívüli, azaz külső ügyfél irányában végzett közigazgatási tevékenységre alkalmazzuk a leírtakat. Ebben az esetben a „kiemelkedés” a következő megfogalmazást rejti: „a hatóság az ügyfél ügyében döntést (határozatot vagy végzést) hoz”. A döntés meghozatalát követően a jogorvoslat nem a döntést hozó hatóság és az ügyfél közötti jogviszonyban történik. Formálisan még a devolutív hatályú jogorvoslatok esetén is a döntést, nem pedig az azt meghozó hatóságot kell „támadni”.

¹⁵⁷ Lásd *Recommendation Rec(84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability*. Strasbourg, Council of Europe, 1984.

¹⁵⁸ Lásd TOMCSÁNYI (1912): *i. m.*; TAMÁS (2010): *i. m.*, 410–411.

Belátható, hogy hasonló formulával leírhatók a közigazgatási szervezeten belüli, az intézményfenntartói jogviszonyok is. Példaként: „az irányító szerv döntése folytán meghatározott tevékenységet kell folytatnia az alárendelt szervnek”, vagy „a vezető döntése értelmében meghatározott feladatot soron kívül kell elvégezni”, vagy „a fenntartó döntése alapján a fenntartott intézmény kapacitása változik”.

Ha ehhez a hármashoz hozzárendeljük a kontrollfajtákat, mégpedig úgy, hogy figyelembe vesszük azt, hogy a politikai kontroll a közigazgatási szervezet stratégiai kérdéseit érinti, a jogorvoslat az egyedi (főként hatósági eljárásban hozott) döntéseket (azok jogerejét), az alternatív kontroll pedig ezek közül egyiket sem, akkor csak az utóbbi kérdést kell alaposabb megvizsgáljunk. Azt láthatjuk, hogy az ombudsman az egyéni (nem ritkán ügyféli minőségben elszenvedett) alapjogi sérelmet, a polgári bíróság szintén az egyéni (ügyfélként elszenvedett) kárt vagy személyiségi jogsérelmet orvosolja. Ebből következik, hogy a három kontrollfajta alkalmazásának középpontjában *jellemzően* a jogviszony három elemének egyike áll: a politikai kontroll elsődlegesen a hatóságot (közigazgatási szervet), a jogorvoslat elsődlegesen a döntést, míg az alternatív kontroll elsődlegesen az ügyfelet helyezi a középpontba.



2. ábra

A politikai kontroll, az alternatív kontroll és a jogorvoslat „támadási” irányba

Meg kell jegyeznünk, hogy ez a hozzárendelés természetesen csak jellemző, nem pedig feltétlenül érvényesülő tulajdonságokat takar. Ennek oka egyfelől az, hogy bármelyik elemet is emeljük ki az egyes

kontrollformák esetén, a kontroll eredménye többé vagy kevésbé érinti a másik kettőt is. Ezt talán leginkább a döntés jogorvoslattal támadása mutatja. Ha az ugyanis eredménytelen, akkor ez a kezdeményező ügyfelet hátrányosan érinti, míg ha eredményes, az az ügyfél számára (új eljárás esetén legalább ideiglenesen) előnyös, míg az adott esetben új eljárásra kötelezett hatóság számára hátrányos. Az ügyfél javára megítélt kártérítés közvetve vagy közvetlenül kihat a hatóságra, még ha a döntés jogerejét nem is érinti. A politikai kontroll eredménye kihat a folyamatban lévő és jövődő ügyek ügyfeleire, illetve befolyásolja a lehetséges döntéseket.

A hozzárendelés továbbá azért sem tekinthető kizárólagosnak, mert az ügyészi intézkedésekre, amelyeket az alternatív kontroll-eszközök közé soroltunk, nem feltétlenül jellemző, hogy az ügyfél érdekkörére tekintettel alkalmazzák (habár az alapvető jogok védelme az egyik lényegi szempont). Ez a kontrollfajta tehát alternatív, hiszen a jogerőt közvetlenül nem törli át, mivel azonban a döntés megváltoztatását célozza, az alternatív eszközök közül a legközelebb áll a jogorvoslatiakhoz. Ilyen átmeneti tulajdonságok beláthatók az Állami Számvevőszék (politikai/alternatív kontroll) és az Alkotmánybíróság (jogorvoslat/alternatív kontroll) esetén is.

Ha további példák mellőzésével a táblázatos (mátrixos) ábrázolások sorát folytatjuk, és a kontrolleszközök intézménykataszterét megkíséreljük szétbontani egyfelől a politikai-jogorvoslati-alternatív jogalkalmazói, másfelől a belső-külső csoportokra, és a kontroll fő „irányát” is ábrázoljuk, akkor láthatóvá válik, hogy a hazai közigazgatási kontrollrendszer nemcsak sokszereplős, de feltűnően szimmetrikus is, azaz a közigazgatás ellenőrzését a vizsgált szempontok mindegyike tekintetében belső és külső intézmények egyaránt végzik.

2. táblázat

A kontrolleszközök osztályozása

Kontrollfajta	Politikai	Jogorvoslati	Alternatív
	Kormány, minisztériumok, más központi alárendeltségű (és önálló szabályozó) államigazgatási szervek, valamint helyi önkormányzatok:		
<i>Belső</i>	szervi irányítás/felügyelet (a kormányzati eszközei)	szakmai felügyelet (aktus-felülvizsgálat)	szervi irányítás/felügyelet (a közigazgatási eszközei)
<i>Külső</i>	Országgyűlés köztársasági elnök Állami Számvevőszék	közigazgatási bíróság Alkotmánybíróság	ombudsman ügyészség „polgári” bíróság
Kontrollirány	Hatóság	Döntés	Ügyfél

Annak belátásával, hogy az alternatív eszközök sajátossága a másik két kontrolleszközzel szemben az, hogy alkalmazásuk jellemzően az ügyfelet (érdekkörét) szem előtt tartva történik (nem pedig a hatóság vagy a döntés áll az érdeklődés középpontjában), voltaképpen meg is kezdtük a dolgozat második fő kérdésének megválaszolását. Mielőtt azonban erre végleg rátérhetnénk, körül kell járnunk az alternativitás „viszonyítási alapját”, a jogorvoslati típusú kontrollt, és annak is a paradigmikus eszközét, a bírói kontrollt. Ez biztosítja ugyanis az alternatív kontrollformák leírásához és szükségességük igazolásához szükséges fogalmi keretet.

III.
JOGORVOSLAT, BÍRÓI KONTROLL

1. A JOGORVOSLATI FÓRUMRENDSZER

A közigazgatási kontrolleszközök rendszertana alapján rendelkezésünkre áll tehát az a mátrix, amely alapján az egyes kontrolleszközöket el tudjuk választani egymástól különféle szempontok szerint. Ennek egyik csoportjába a közigazgatás jogorvoslati kontrolleszközei tartoznak, a jogorvoslatot pedig úgy definiáltuk, mint a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések (vagyis nem általában a közigazgatás) eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának (azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének) jogával. Azt is bemutattuk, hogy a jogorvoslati kontrollforma legfontosabb sajátossága a jogerőre gyakorolt hatása: ez az egyedüli eszközcsoport, amely alkalmazásával a jogerő beállta megakadályozható vagy a már beállt (alaki) jogerő áttörhető. Az ehhez a kontrollcsoporthoz tartozó eszközök részint a közigazgatás belső, önellenőrző mechanizmusán belül hatnak, részint külsők (bíróság, Alkotmánybíróság). A továbbiakban ezek működésének alaposabb elemzését végezzük el, amint írtuk, annak érdekében, hogy rendelkezésünkre álljon az a kiinduló bázis, amelyhez viszonyítva értelmezhetők és leírhatók az alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök.

1.1. A közigazgatás belső kontrollja

Nem tárgyaljuk részletesen sem a közigazgatás funkcióit, sem a feladatait, még kevésbé a tevékenységfajtákat és azok jellemzőit, miként a szervezeti kérdéseket is csak érintjük.¹⁵⁹ Annyi azonban ezek nélkül is

¹⁵⁹ Ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos álláspontunkról lásd PATYI-VARGA (2009): *i. m.*

kijelenthető, hogy a közigazgatás a jog által részleteiben is szabályozott, bonyolult szervezeti felépítésű aktorok által végzett, szerteágazó tevékenységeket jelent. Ebből pedig (anélkül, hogy az önállóan és részletesen tárgyalandó működés részletkérdéseibe bocsátkoznánk) levonhatjuk azt a következtetést, hogy a közigazgatási tevékenységek szükségszerűen kétfelé ágaznak.

A közigazgatás elsődleges célját – a korábbi alapdefiníciónak megfelelően – a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége jelenti, amelynek eredményeként a társadalom tagjainak és szervezeteiknek magatartását az állami közhatalom (impérium) birtokában ténylegesen befolyásolja. A közigazgatás elsődleges tevékenysége tehát a közigazgatást meghatározó (jogszabályban előírt) célok elérése érdekében a külső jogalanyokra (a társadalom tagjaira és szervezeteire) irányul, azok tevékenységét befolyásolja. Még rövidebben: *a közigazgatás elsődleges tevékenysége a külső igazgatás.*

A szerteágazó külső igazgatás és az ehhez szükséges bonyolult szervezet azonban maga is (szükségszerűen) igazgatási alanyként jelenik meg. Ez empirikusan is igazolható – minden nagyobb szervezet esetén találkozunk saját magára irányuló igazgatási tevékenységgel –, de következik ez az igazgatás Waldo-féle értelmezéséből is.¹⁶⁰ Ha az igazgatás nagyfokú racionalitást feltételező emberi együttműködés, akkor a nagylétszámú igazgatási testületek racionális együttműködése is igazgatást igényel. Annak érdekében tehát, hogy a közigazgatás elsődleges tevékenységét megfelelően elláthassa, maga is igazgatást igényel. Ezt az elsődleges közigazgatási tevékenység megfelelő ellátása érdekében végzett *belső igazgatást tekintjük a közigazgatás másodlagos tevékenységének.*

Az elsődleges/másodlagos jelzők természetesen semmiképpen nem tekintendők értékbeli vagy fontossági minősítésnek. Áttekintve a közigazgatás működésének kérdéseit, illetve a szervrendszert, belátható,

¹⁶⁰ Lásd WALDO (1994): *i. m.*, 25–26.

hogy az általunk másodlagosnak nevezett tevékenység – a szervezet öngazgatása –, valamint az ehhez kapcsolódó szervezői közrehatás és döntés-előkészítő tevékenységek alapvető fontosságúak; ezek nélkül az elsődleges igazgatási tevékenység lényegében nem látható el. Nem véletlen, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény is kitér a közigazgatás öngazgatási felhatalmazásaira.¹⁶¹ Amikor a közigazgatás hibáival találkozunk, ezek jelentős mértékben a másodlagos igazgatási tevékenység hiányosságaira vezethetők vissza, és a közigazgatás reformtörekvései is a másodlagos igazgatás javítását célozzák. Az elsődleges/másodlagos jelzőknek tehát csak teleológiai jelentőségük van: a közigazgatás az elsődleges tevékenységek érdekében létezik, a másodlagos tevékenységek pedig ennek ellátásához szükségesek. Egészen egyszerűen fogalmazva: a közigazgatás öngazgatását azért tekintjük másodlagosnak, mert a közigazgatási szervezet nem az öngazgatás céljára jön létre.

Bármiféle erőltetett spekuláció nélkül belátható, hogy a másodlagos közigazgatási tevékenység, a közigazgatás öngazgatása végső soron és ténylegesen az elsődleges közigazgatási tevékenységek feletti kontrollt jelenti. Ez a kontroll ráadásul összetett: mindhárom kontrollfajta – így a politikai, a jogorvoslati és a nem jogorvoslati típusú jogalkalmazói kontroll – elemei megjelennek benne. Az, hogy közigazgatás öngazgatása átvezet a (külső) politikai kontrollhoz, egyértelmű, hiszen az öngazgatás célja éppen a közigazgatás működésének fő irányjaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntések meghozatalában jelenik meg. Kétségtelen, hogy a politikai kontrollt kormányzati, nem pedig közigazgatási tevékenységként értelmeztük, azonban a kormányzás és a közigazgatás szereplői részben azonosak: a Kormány, a miniszterek, az önkormányzati képviselő-testület egyaránt rendelkezik kormányzati és közigazgatási feladatokkal. Az sem jelentéktelen szempont, hogy a kormányzati (azaz a politikai kontroll

¹⁶¹ Lásd CSINK et al. (2012): *The Hungarian Basic Law. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press. 153–156.

körébe tartozó) döntéseket is elő kell készíteni, ami maga is közigazgatási feladat (utalunk itt a POSDCoRB¹⁶² néhány összetevőjére).

A döntés-előkészítés – ideértve a szintén kormányzati szerepkörben végzett jogalkotás előkészítését – nemcsak a szervezet működésére vonatkozó kontrollt igényel, hanem az elsődleges közigazgatás jogalkalmazói szempontú vizsgálata is nélkülözhetetlen. Ez a közigazgatási belső kontrolltevékenység jelenik meg a szervezetrendszeren belüli igazgatás körében részletezendő *vezetés, irányítás, felügyelet, ellenőrzés, koordináció* fogalmakhoz tartozó tevékenységekben. Ezekben belül most azt vizsgáljuk, hogy a közigazgatás öngazgatása mennyiben igényli a jogorvoslati típusú kontrolleszközöket.¹⁶³

1.2. A belső kontroll mint jogorvoslat

Pusztán elméleti megfontolások alapján nem lenne szükségszerű, hogy a közigazgatás belső kontrollja kiterjedjen a jogorvoslatra is, vagyis arra, hogy az egyes egyedi külső közigazgatási döntéseket eljárási szabályok alapján egy másik közigazgatási szerv a feltárt hiba orvoslása érdekében felülvizsgálhassa. Elképzelhető ugyanis a belső kontroll olyan módon is, hogy az csak pro futuro céllal, vagyis a feltárt hibák jövőbeni elkerülése érdekében történjék. Nem véletlen, hogy az Európa Tanács sem tekinti kötelezőnek a belső jogorvoslatot.¹⁶⁴ Azt viszont látni kell, hogy a közigazgatás jogorvoslati kontrollja *valamilyen esz-közzel* – minimálisan a bírói kontroll útján – szükségszerű.¹⁶⁵ A belső kontroll léte vagy hiánya tehát alapvetően meghatározza egyrészt a közigazgatás önállóságát (avagy a közigazgatás és az igazságszolgá-

¹⁶² Lásd Luther GULICK – Lyndall URWICK (1937): *Papers on the Science of Public Administration*. New York, IPA. 3–35.; FICZERE (1999): *i. m.*, 23.; MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 31.; TAMÁS (2010): *i. m.*, 301–302.

¹⁶³ Lásd MAGYARY (1942) *i. m.*, 4–21.

¹⁶⁴ Lásd *Principles* (1996): *i. m.*, 33–34.

¹⁶⁵ Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 110–111.

tatás kapcsolatát), másrészt pedig – praktikus szempontból – a bíróságok munkaterhelését.

A belső jogorvoslat hiányában az egyes közigazgatási szervek egyedi (külső jogalanyok tevékenységére ható) döntései a közigazgatási szervezeten belül véglegesek, és azok megváltoztatása vagy megsemmisítése csak külső szereplő, leginkább a bíróságok útján lehetséges (vagyis az alaki jogerő beállása belső eszközökkel nem akadályozható, csak kívülről, a bíróságok útján törhető át). Ez további döntést igényel a bíróság döntési felhatalmazottságát illetően: ha a bíróság mint egyedüli külső jogorvoslati fórum jogosult az egyetlen közigazgatási fokon hozott döntés megváltoztatására, akkor bizonyos mértékben átveszi a közigazgatási szervtől az elsődleges tevékenységet, azaz maga valósítja meg a közigazgatás célját, tehát a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közötti határvonal elmosódik. Ha pedig csak a közigazgatás döntésének megsemmisítésére terjed ki a felhatalmazása, akkor megmarad a közigazgatás törvényességi kontrollszervének – vagyis a bíróság kasszációs döntése után az elsődleges közigazgatási cél elérése visszaháramlik a közigazgatásra –, és újra meg kell kísérelnie az immár törvényes döntés meghozatalát.¹⁶⁶

Az Alkotmány előírásainak megfelelően szabályozta a Ket. a fellebezést szinte minden egyedi közigazgatási hatósági döntéssel szemben igénybe vehető, önálló jogcímet nem igénylő, rendes jogorvoslati eszköként a döntést hozó szerv felügyeleti szervéhez. Sőt, a felügyeleti szerv nem kizárólag az ügyfél kérelmére folytathat jogorvoslati eljárást, hanem a fellebbezés kimerítését vagy az arra nyitva álló határidő elteltét követően hivatalból is.¹⁶⁷ Elmondható tehát, hogy a belső jogorvoslati út a magyar közigazgatás alapvető eszköze volt. Az Ákr. hatálybalépése után ez a helyzet megváltozott. Az új hatósági eljárásrendben

¹⁶⁶ Ez a különbség persze nem kizárólag az „egyfokú”, belső jogorvoslati eszköz nélküli közigazgatási döntések esetén merül fel, ebben az esetben azonban látványos és megkerülhetetlen. Lásd erről: PATYI (2002): *i. m.*, 49–50.

¹⁶⁷ Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 119–121.

a fellebbezés csak kivételes lehetőség, az általános, minden érdemi és az ügyet lezáró döntés ellen a bírói út áll az ügyfelek és más érdekelték rendelkezésére.

Megjegyezzük, hogy a fellebbezés korábbi általánossága nem kizárólag a jogállami Alkotmány és a Ket. szabályozási sajátossága, újdonsága volt. A még korábban hatályban volt, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) hatálybalépésétől fogva hasonlóképpen rendelkezett,¹⁶⁸ igaz, az Alkotmány eredeti szövege is felhatalmazta a belső jogorvoslat gyakorlására a Minisztertanácsot mint az államigazgatás legfőbb szervét, miként a Népköztársaság Elnöki Tanácsát is – utóbbit még a Minisztertanács vonatkozásában [a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-ának (2), valamint 25. §-ának (4) bekezdése]. Alapvető különbség azonban a népköztársasági és a jogállami szabályozás között, hogy a rendszerváltozás előtti szabályozás eredetileg a szinte láthatatlanná visszaszorított bírói jogorvoslatot volt hivatott pótolni. A belső jogorvoslat tehát nem jogállami körülmények között alakult ki, de megmaradt általános eszköznél a jogállam helyreállítását követően is. Való igaz, immár részben a bírói kontroll előfeltételeként (egyszersmind a bíróságok tehermentesítőjeként) van szerepe, részben pedig az ügyfelek által önkéntes döntés folytán (igénybe nem vett), bírói kontroll következtében ki nem küszöbölt jogsértések orvoslásának eszköze.

Az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányos alapok némiképpen változtak. Az Alaptörvény ugyanis, miközben pontosabban meghatározza a Kormány szerepét a közigazgatás rendszerében [„15. cikk: (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. [...] (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben

¹⁶⁸ Lásd DUDÁS Ferenc – KILÉNYI Géza et al. (1995): *i. m.*, 213–216.

meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”], immár nem tartalmazza nevesítve az Alkotmányban korábban szereplő, az alárendelt államigazgatási szervek fölötti aktus-felülvizsgálati jogot. Természetesen ez a joga nem enyészett el, ugyanis változatlanul hatályban van a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely a 2. § (1) bekezdésének *e*) pontjában irányítási, 4. §-ának (1) bekezdésében pedig felügyeleti részjogosultságnak tekinti az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás jogát. Ez azonban immár csak törvényen alapuló lehetőség, nem pedig alkotmányos követelmény. Elvi akadálya tehát nem lenne annak, hogy a belső kontroll eszközei közül a formális aktus-felülvizsgálat (legalábbis a hatósági tevékenységfajta tekintetében) kikerüljön, azaz a közigazgatási fellebbezés lehetősége az eljárásjogban akár teljesen megszűnjön (ez értelemszerűen a korlátozott fenntartást is lehetővé teszi).¹⁶⁹

A belső jogorvoslatot nemcsak a közigazgatásra vonatkozó, hanem az alapjogi szabályok sem követelik meg, holott a XXIV. cikk (a Liszszaboni Szerződéssel jogi kötőerejűvé vált európai Alapjogi Karta átvételeként) immár biztosítja mindenkinek jogát van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket – törvényben meghatározottak szerint – megindokolják (valamint ahhoz is, hogy a hatóságok által feladatuk teljesítése során jogellenesen okozott kárt megtérítsék – amerről a későbbiekben még részletesen szó lesz).

Az Alaptörvény ezzel szemben rögzíti a bírói kontroll követelményét. A XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Azt pedig, hogy ez a közigazgatási (hatósági) döntésekre is

¹⁶⁹ Lásd CSINK et al. (2012): *i. m.*, 153–156.; PATYI (2009b): *i. m.*, 119–121.

irányadó, a (7) bekezdés erősíti meg, amely szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹⁷⁰ Ezt erősíti meg a 25. cikk is, amely a bíróságok feladatai közé sorolja a büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben való döntés mellett a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést. (Sőt, a bíróságoknak kell döntenie az önkormányzati rendelet törvényességéről, illetve a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról is.) Az tehát, hogy a bíróság a jogorvoslat nélkülözhetetlen fóruma és ilyenként a közigazgatási kontroll „koronagyémántja”, nem lehet vitás.¹⁷¹

¹⁷⁰ Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk, (7) bekezdés.

¹⁷¹ Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 119–121.; TAKÁCS Imre (2008): Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 27.

2. A KÖZIGAZGATÁS BÍRÓI KONTROLLJA ÉS SZERVEZETI MODELLJEI

2.1. Az európai alapmodellek

A közigazgatás bírói kontrollja (és ennek teljessége) mára a jogállam létének egyik meghatározó ismérve, a jogállami paradigma elmaradhatatlan része.¹⁷² Ez akkor is igaz, ha figyelembe vesszük, hogy éppen a közigazgatás bírói jellegű kontrolljának szervezeti megoldása választja el a jogállam francia (avagy kontinentális, napóleoni rendszerű) és angolszász modelljét.¹⁷³

A francia konstitucionalizmus nemcsak a minden más állami szervezettől, de a rendes bíróságoktól is elkülönült közigazgatásban és közigazgatási bírászkodásban látta az állami hatalomgyakorlás korlátozásának kulcsát, tartalmában pedig a szabadságjogok védelmének biztosítékát. A hatalomgyakorlást a közigazgatási bírósági rendszer (élén az Államtanáccsal), a jog alkotmányosságát pedig az Alkotmánytanács hivatott korlátozni, illetve garantálni.¹⁷⁴ A francia konstitucionalizmus tehát a közigazgatást védi a „rendes” (azaz a polgári és a büntetőügyekben ítélkező) bíróságoktól, és kontrollját a végrehajtó hatalom szervezetén belül alakította ki, míg az angol megoldás éppen ellenkezőleg, a közönséges jog (common law) alapján eljáró rendes bíróságok állami eljárásokra is kiterjedő iurisdictionjában látta a jogállam

¹⁷² Lásd PETRÉTEI (2001): *i. m.*, II. kötet, 209.; LICHTENSTEIN (2010): *i. m.*, 324–325.

¹⁷³ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 4–6.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 47.; STEINER (2010): *i. m.*, 268.

¹⁷⁴ Lásd SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág. 171–211. A francia modell ábrázolásának forrása: www.les-infostrateges.com/article-0511119/l-organisation-jurisdictionnelle-francaise (letöltés dátuma: 2012. 02. 05.), lásd AUBY (2002): *i. m.*, 59., 75–76.

biztosítékát.¹⁷⁵ Mivel a jog és az állami hatalomgyakorlás korlátaira három – megjelenési helye és megfogalmazása szerint – eltérő, következményeiben mégis hasonló megoldást szoktunk megjelölni, a francia *konstitucionalizmus* és az angol *joguralom (rule of law)* mellett említést kell tenni a német *jogállamról (Rechtstaatprinzip)* is.

Robert von Mohl leírása szerint a jogállamiság az értelem vette állam ismérve. A jogállam jellemzője, hogy fenntartja önnön jogrendjét, miközben lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését, ezért biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.¹⁷⁶ E harmadik összetevő említését részint a teljesség igénye is követeli, de azért sem mulasztható el, mert a német Rechtstaatprinzip végül a francia és az angol közigazgatási bírászkodás egyfajta ötvözéséhez vezetett.¹⁷⁷

A 19. század két közigazgatási bírósági modellje a 21. század elejére jelentősen közeledett egymáshoz. A napóleoni modellt átvevő (és határozottabb elkülönítést megvalósító) országok – elsőként Németország, Ausztria (és a királyi Magyarország), majd (a rendes bíróságoktól kevésbé mereven elválasztott közigazgatási bírászkodást működtető) Olaszország, Spanyolország, Svájc¹⁷⁸ – önálló, a „rendes” bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságot hoztak létre (és esetenként a hatásköröket további különbíróságok között osztották meg).¹⁷⁹ A mintaadó Franciaország ugyan a saját kontrollszervezetét – amelynek élén a Conseil d’Etat, az Államtanács áll – nem nevezi ugyan bíróságnak, azonban felruházta mindazokkal az ismérvekkel, amelyekkel egy bíróság ren-

¹⁷⁵ Lásd PATYI (2002) *i. m.*, 49–50., SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 109.

¹⁷⁶ Lásd ROBERT VON MOHL (1995): *Jogállam*. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–36.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 47., 214.

¹⁷⁷ A német modell ábrázolásának forrása: *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland* (1994). München-Bonn: BVWS-BaVWB. 128. A francia minta hatásáról lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 21., 69.; SCHRÖDER (2002): *i. m.*, 129–130.

¹⁷⁸ Lásd ZELLER Judit (2007): Svájci Államszövetség. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac. 162.

¹⁷⁹ Példaként elég Németországra hivatkozni, lásd ZELLER Judit (2007): Német Szövetségi Köztársaság. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac. 122.

delkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket.¹⁸⁰ Mindezt részletesen másik kötetben mutatjuk be, de jelezzük, hogy nincs okunk kételkedni Patyi András véleményének helyességében, aki a közigazgatási bírászkodás Martonyi János-féle négyes felosztásából (angolszász típusú rendes bíróságok; francia típusú különleges közigazgatási szervek; német-osztrák típusú elkülönült közigazgatási bíróságok; mediterrán országokra jellemző vegyes rendszer¹⁸¹) egyre inkább a harmadik kategóriát, az elkülönült közigazgatási bíróságok modelljét tekinti meghatározónak.¹⁸² Hozzáteesszük azonban, hogy ennek a modellnek a terjedése (és meghatározóvá válása) nem jelenti azt, hogy minden érintett országban a bírósági szervezet minden szintjén bekövetkezne az elkülönülés. Az e modellhez sorolt egyes országok esetén csak alsóbb szinteken működnek önálló közigazgatási bíróságok, és a bírósági szervezet csúcsán egységes intézményt találunk, míg máshol – nyilván mindenekelőtt Németországban és Ausztriában – a legfelsőbb szinten is önálló a közigazgatási bíróság.

A tényleges szervezeti modelltől függetlenül alkotmányos jelentősége nyilván annak van, hogy lehetőség legyen a közigazgatás egyedi döntéseinek független bíróság általi, érdemi felülvizsgálatára.

2.2. A bírói felülvizsgálat terjedelme

A közigazgatási bírászkodásnak ez a megkülönböztetett szerepe mindenekelőtt a bíróságok államhatalmi ágak közötti szerepéből következik. A közigazgatás – az állam kétségbevonhatatlan főhatalma (azaz a szembeszegülés megtörésével fenyegetés) birtokában – törekszik

¹⁸⁰ Lásd SZAMEL (2011): *i. m.*, 249.

¹⁸¹ Lásd MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, KJK. 58. Idézi és részletesen tárgyalja PATYI (2002): *i. m.*, 19.

¹⁸² Lásd PATYI-VÁRGA (2009): *i. m.*, 59–60.

a társadalom észszerű (vagy legalábbis akaratával egyező) megszerzésére és működtetésére. Hogyha ebből a fogalmi alapból kiemeljük az akaratot mint a hatalom *genus proximumát*, akkor adódik az államhatalmi ágak mögötti fogalmi bázis. Ugyanis az akarat – amelynek célja a megfelelő cselekvés elérése – három fázisra bontható, mégpedig az akarat kinyilvánítására (az elvárt magatartások meghatározására), az akarat érvényesítésére (az elvárt magatartások feltételeinek megteremtésére, az akarat teljesítéséhez szükséges rész döntések meghozatalára), végül az akarat kikényszerítésére (az ellenszegülés tényleges megtörésére). Az akarat e három fázisa könnyen hozzákapcsolható a három államhatalmi ághoz: az akarat kinyilvánítására a törvényhozás hivatott, érvényesítését a végrehajtó hatalom végzi (mégpedig a már leírtak szerint a kormányzás és a közigazgatás útján), végül az igazságszolgáltatás, a bírói hatalom rendeltetése az állami akaratall szembeszegülés megtörése, tehát az akarat kikényszerítése.¹⁸³

A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás kapcsolata ebből az alapból kiindulva látszólag egyoldalú, a bíróság hivatott a közigazgatás egyedi eredménytelenségét „helyrebillenteni”, az állami akaratérvényesítéssel szembeni ellenszegülést megtörni, tehát az állami akaratot kikényszeríteni. Kérdés, hogy ez a fogalmi dedukción alapuló meglátás a közigazgatási bírászkodás története alapján igazolható-e. Amint a következőkben bemutatjuk, igen, az emberi jogi megközelítések általánossá (a jog működésének immanens rétegévé) válása előtt a közigazgatási bírászkodás nagyrészt egyoldalú volt. A Dicey-paradigmán alapuló

¹⁸³ Nem mellesleg ez a megközelítés azt is alátámasztja, hogy a három alapvető államhatalmi ágon kívül továbbiakat nem érdemes keresni, mert az állami akaratnak sem lehet további összetevője. A constanti (Magyarországon és más parlamentáris kormányformát választó országokban megjelenő) negyedik, államfői hatalmi ág csak látszólagos, az voltaképpen a(z állami fő) hatalom egységét fejezi ki anélkül, hogy önálló akaratérvényesítő „fázisa” lenne. Ahol a végrehajtó hatalomtól elkülönül, az eredeti abszolút, személyes szuverén (egy kézben összpontosuló) hatalmának szimbolikus örököse (lásd EREKY [1939]: *i. m.*, 169–175.), aki viszont mindhárom valódi hatalmi ággal megtartotta a kapcsolatát: a törvényhozással a jogszabályok szentesítése/promulgációja/alírása formájában, a végrehajtó hatalommal egyes személyi döntésekben részesülve, illetve a kormányfő kiválasztásában betöltött szerepével, az igazságszolgáltatással a bírói tisztség átruházásával, illetve a kegyelmezési joggal.

angol hatalomgyakorlási modell viszonylag könnyedén összefoglalható: eszerint modell a demokratikus hatalomgyakorlás alapja a törvényhozás (parlament) jogi „mindenhatósága”, joga arra, hogy az akaratát kinyilvánítsa. Mivel a törvényhozás során nem látható előre minden helyzet, amelyben a parlament parancsát (magát a jogot) alkalmazni kell, a végrehajtó hatalom széles körű felhatalmazottságot élvez a részletszabályok kidolgozására és azok tényleges érvényesítésére, ebben csak a felhatalmazottság törvényi kereteinek tiszteletben tartása köti, amit viszont a működésének bírói felülvizsgálatával lehet ellenőrizni. A bírói kontroll tehát *ultra vires* jellegű, elsősorban azt ellenőrzi, hogy a végrehajtó hatalom (és részeként a közigazgatás) a saját keretei között maradt-e.¹⁸⁴ E megközelítés jelentősége a fordított megfogalmazással emelhető ki leginkább: ha a végrehajtó hatalom nem lépi át a saját korlátait, a bírói felülvizsgálat során nem érheti kifogás. Ezt támasztja alá az angol közigazgatási bíráskodás egyik (nem a leglátványosabb, de annál fontosabb) sajátossága; hagyományosan ugyanis ténykérdésekre nem terjedt ki a felülvizsgálati hatáskör. A tények értékelése, a közigazgatási döntés alkalmassága, adekvátsága a kívánt céllal kívül esett a bírói felülvizsgálaton.¹⁸⁵

A közigazgatási szervek perlésére használható angol tortok ezzel tökéletes összhangban álltak. A *certiorari*, *prohibition*, *mandamus* és *injunction* egyaránt az *ultra vires*-elven nyugodtak. A *certiorari* parancs ugyan feltételezett némi személyes érdekeltséget az ügyben (voltaképpen annak igazolását, hogy a panaszos számára jelentőséggel bír a felülvizsgálandó döntés kimenetele), ám eredetileg a királyi akaratnak megfelelő közhatalmi működés ellenőrzését célozta. Közvetlenül azt a bírói parancsot takarta, amellyel a perbe vont közhatalmi intézményt indokai (és iratai) felfedésére kényszerítette a bíró, és a nem megfelelő (a felhatalmazottságon túlmutató) indokok esetén hozta meg a döntést megsemmisítő ítéletet. A *prohibition* parancs ezzel szemben

¹⁸⁴ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 4–6.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 25., 71.

¹⁸⁵ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 437., 475.

minden személyes érintettségtől függetlenül alkalmazható volt, az egyértelműen hibás (jogellenes) döntés végrehajtásának megtiltásával járt. A *mandamus* ismét érintettséget igényelt, és azt a célt szolgálta, hogy elkerülhető legyen a hibás döntés miatti elégedetlenség olyan esetekben, amikor más jogorvoslati eszköz nem áll rendelkezésre, de a hibás döntés következményeit mégis el kellett hárítani. Végül az *injunction* a döntés végrehajtását felfüggesztő, egyfajta ideiglenes intézkedésként volt alkalmazható. Az anyagi jogi alap ezek alkalmazhatóságához meglehetősen szűkös volt: nyilvánvaló jogellenesség (azaz *contra legem* döntés), a felhatalmazottság túllépése (tényleges *ultra vires* döntés), gondatlanság a döntés meghozatalakor, ha az indokolatlanul súlyos hátrányt okoz, illetve szándékos hátrányokozás.¹⁸⁶

Eredetileg tehát a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatára szolgáló tortok lényegében *anyagi jogi* jogsértések orvoslására szolgáltak. Erre utal az is, hogy a végső mérce egy döntés megítélésében (amely a formális jogellenesség hiánya esetén is alkalmazható) az észszerűség, amely a *Wednesbury*-tesztként vált ismertté (az *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* 1947-es jogeset alapján): eszerint egy közigazgatási hatóság döntése akkor elfogadhatatlanul észszerűtlen, ha egyetlen észszerűen döntő közhivatalnok sem hozta volna meg.¹⁸⁷ Az eljárási oldalt a természetes igazságosság (natural justice) szabályai jelentették: tisztességesen kell eljárni, aminek része a fél meghallgatásának joga, a hatóság személyes érdekeltségének kizárása, az általános elvárhatóságnak megfelelő magatartás.¹⁸⁸

Egészen más államszervezeti filozófia alapján, mégis sok tekintetben hasonló megoldást mutat a francia közigazgatás bírói jellegű felülvizsgálata is. A legelső hasonlóság nem kodifikált eljárásból kö-

¹⁸⁶ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 780-794., 958.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 11., 34., 39. Meg kell jegyezni, hogy a *writ of certiorari* ugyan formális kontrollt biztosít, ugyanakkor lehetőséget biztosít az elmozdulásra az érdemi (tényalapú) felülvizsgálat felé. Lásd SINGH (2001): *i. m.*, XII.

¹⁸⁷ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 532., 615.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 15-16.

¹⁸⁸ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 286., 371., 417., KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 138-145.

vetkezik. Míg a francia jog igen sok mintakódexet kínált Európának (kezdve a leghíresebb *Code Civil*el vagy elterjedtebb nevén a *Code Napoléon*nal, folytatva a *Code d’Instruction Criminelle*-l vagy a *Code Pénallal*), a közigazgatási eljárást (*droit administratif*) nem törvénykönyv, hanem a bírói gyakorlat által kialakított jogelvek vezérlik.¹⁸⁹ Ezekre támaszkodva Edouard Laferrière csoportosítása szerint négyféle közigazgatási pertípus különíthető el.

A semmisségi kereset (*le contentieux de l’annulation*) a közigazgatási döntés törvénysértése miatt a Conseil d’Etat előtt, a hatáskör túllépése miatt (*recours pour excés de pouvoir*) az alacsonyabb szintű közigazgatási „bíróóságok” (*tribunal administratif*) előtt indítható, lényegében *ultra vires* alapon. Az angol joggyakorlattal szemben ugyanakkor Franciaországban tényhiba miatt is lehet bírósághoz fordulni, erre szolgál a megalapozatlansági – szó szerinti fordításban teljes felülvizsgálati – kereset (*le contentieux de pleine juridiction*), amely alapján a közigazgatási bíróság lényegében a rendes bíróságokhoz hasonlóan érdemben felülvizsgálhatja a közigazgatási döntést. Sajátos az úgynevezett jogértelmezési kereset (*le contentieux de l’interprétation*), amely a *Conseil d’Etat* nem igazságszolgáltatási, hanem tanácsadói feladatán alapulva arra szolgál, hogy – más kereseteket megelőzve – megadja a közigazgatási döntés helyes (törvényes) értelmezését. Végül – bizonyos értelemben a *pleine juridiction* polgári eljárásjogi hatáskörének büntetőeljárású párjaként – a megtorló kereset (*le contentieux de la repression*) a kisebb bűncselekmények (*contravention*, lényegében a hazai szabálysértések) miatti eljárásokat folytatja, azaz ebben az esetben nem a külső jogalany, hanem a közigazgatás keresete alapján.¹⁹⁰ Nem nehéz belátni, hogy ezek a keresetek is elsősorban anyagi jogi alapokon biztosítják a közigazgatás döntéseinek bírói természetű felülvizsgálatát.¹⁹¹

¹⁸⁹ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 2.; STEINER (2010): *i. m.*, 260.

¹⁹⁰ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 177–180.; STEINER (2010): *i. m.*, 268–272.; AUBY (2002): *i. m.*, 77–80.

¹⁹¹ Lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 501–502.

A német közigazgatási eljárás az előző két modellel szemben kodifikált, ugyanakkor elsősorban a közigazgatási (hatósági) eljárás alapelveit rögzíti: formális eljárás csak a jogszabály kifejezett előírása alapján folytatandó, az eljárás alapvetően informális (azaz szabad belátáson nyugszik), nyomozóelvű (azaz hivatalból folyik), amit a kioktatási és felvilágosítási kötelezettség, az ügyfél meghallgatáshoz való joga és a döntés indokolásának kötelezettsége ellensúlyoz, fő módszere pedig az elsősorban okiratokra támaszkodó vizsgálat.¹⁹² Az így folytatott közigazgatási hatósági eljárást és döntést felülvizsgáló bíróság a francia modellhez hasonlóan elkülönült a „rendes” bíróságoktól, a felülvizsgálat alapja pedig – habár természetét tekintve ez is *ultra vires* jellegű – jóval körülhatároltabb még a francia megoldásnál is.¹⁹³ Eleve megjelennek az absztrakt alapelvek, például az alkotmányosság és a formális törvényesség (utóbbi két vonatkozásban is: a jogszabályellenesség és a hatáskör tiszteletben tartása tekintetében egyaránt). Ezek következtében a német közigazgatás bírói felülvizsgálata eleve érdemi jellegű, nemcsak a formális jogelleneségen, hanem a döntés célszerűségén (alkalmasságán, *Zweckmäßigkeit*) is alapulhat. Önálló perlési ok az alaki (eljárás) szabályok megsértése, a hatáskör hiánya és túllépése, az anyagi jogszabályok előírásainak megsértése, utóbbin belül az anyagi jog téves alkalmazása, a tények helytelen értékelése (megalapozatlanság), a tisztességtelenség (Koppelungsverbot), az indokolási kötelezettség elégtelen teljesítése (nem világos indokolás).¹⁹⁴ Ezek miatt háromféle, a polgári perjogban alkalmazotthoz hasonló kereseti forma alkalmazható: a helytelen közigazgatási döntés megváltoztatását és megsemmisítését (a polgári eljárásjogi *Gestaltungsklage* és *Leistungsklage* helyett) a visszavonás (megsemmisítés iránti) *Anfechtungsklage*, illetve az angol mandamushoz hasonló *Verpflichtungsklage* szolgálja (a közigazgatási jogsértés lényegében jogkövetkezmény nél-

¹⁹² Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 74–80.

¹⁹³ Lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 501–502.

¹⁹⁴ Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 124–150.

küli megállapítására nincs lehetőség, azaz a polgári jogi *Feststellungsklage* közjogi „pár” nélkül marad).¹⁹⁵

A német bírói felülvizsgálat jogalapja az angol és francia megoldáshoz képest eleve kevésbé formális, jóval hangsúlyosabb azon belül az érdemi (anyagi jogi) helyesség szempontja. A 20. század végére a felülvizsgálat érdemi jellege mindegyik jogcsaládban előtérbe került. Ennek elsődleges oka az a hangsúlyváltás, amely az állam és polgárai közötti jogviszony természetét alapvetően megváltoztatta, nevezetesen, hogy meghatározóvá vált az alapjogi szemléletmód. Ezt az alternatív bírói kontrollal foglalkozó fejezetben majd részletesen bemutatjuk, ezért most csak utalunk arra, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (a továbbiakban: Egyetemes Nyilatkozat) megjelenő perlési lehetőség a 8. cikk szerint minden személy számára biztosítandó jog ahhoz, hogy az alkotmányban vagy törvényben a részére megállapított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért (*effective remedy*) folyamodjon. Ez hamarosan megjelent a német *Grundgesetzben*, aztán az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló (európai) Egyezményben, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában és sok állam, köztük Magyarország Alkotmányában, majd Alaptörvényében is. Most mindössze három összefüggést emelünk ki az Egyetemes Nyilatkozat hatásából.

Először: az Egyetemes Nyilatkozat 8. cikkében szereplő *effective remedy* voltaképpen kétféle jogosultságot takar. Egyfelől a formális jogorvoslatot (a közhatalmi, következésképpen a közigazgatási döntés bírói felülvizsgálatának lehetőségét), valamint a materiális jogvédelmet, azaz a bírósághoz forduló magánszemély (ügyfél) alapvető jogainak védelmét, ideértve a neki jogellenesen okozott károk (és egyéb hátrányok) megtérítésének (kompenzálásának) biztosítását a bírói út igénybevétele útján.

¹⁹⁵ Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 210–211.; SCHRÖDER (2002): *i. m.*, 134–136.

Másodszor: minthogy a *Grundgesetz* mindössze fél évvel követte az Egyetemes Nyilatkozatot, nem véletlen, hogy a második világháború után újjászervezett Németország a korábbi jogát törés nélkül továbbalkalmazó Egyesült Királysággal és Franciaországgal szemben az *ultra vires* alapú anyagi jogi jogsértésen (vagyis a jogalkotói parancs semmi-bevételén) alapuló felülvizsgálattal szemben korán alkalmazni kezdte az érdemi (az ügyfél jogvédelmét is szem előtt tartó) felülvizsgálatot.

Harmadszor: az alapjogi szemlélet általánossá válása, amit az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló (európai) Egyezményben a részes államok elfogadtak magukra nézve, sok tekintetben megfordította az állam és a polgár közti viszonyt. Megmaradt ugyan a közjogi jogviszonyok szuprematív jellege, ugyanakkor azokban az alapvető jogok érintettsége esetén a polgár került „felülre”, az ő jogai határozták meg az állam cselekvési szabadságát;¹⁹⁶ mindenekelőtt az alapvető jogok egy bizonyos minimuma (amit a magyar Alaptörvény I. cikke az „alapvető jogok lényeges tartalmának” nevez) az állam számára érinthetetlen, tiltott (a jogalkotás és a jogalkalmazás területén egyaránt). Ennek eljárási következményeként az alapvető jogok megsértése esetére biztosítani kellett a bírói védelmet, ami elkezdte áthatni a közigazgatási (hatósági) eljárások bírói felülvizsgálatát is.

Az utóbbi hatás az angol jogban ismerhető fel és mutatható ki a legkönnyebben. A bírósági rendszer átalakítását megkezdő *Supreme Court Act* (1981) megváltoztatta a korábbi tortok elnevezését. A *certiorari* új neve *quashing order*, a *prohibitioné prohibiting order*, a *mandamusé mandatory order* lett. A névváltozás önmagában nem lenne fontos, ha nem járult volna hozzá a bírói felülvizsgálat érdemi jellegének (a személyes érdekeltség) figyelembevételéhez.¹⁹⁷ Ezt még in-

¹⁹⁶ Lásd LENKOVICS Barnabás (2006): Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. Alapvető kérdések az alanyi és alapjogok körül. In SAJÓ András szerk.: *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, CompLex. 107–130.

¹⁹⁷ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 827–838.; JONES–THOMPSON (2002): *i. m.*, 251.

kább kiemeli az új tort, a *declaration*, amely egyfajta ténymegállapító, ilyenként a döntés helyes tartalmát meghatározó és ezáltal más eljárásokat megelőző kereset (a francia *le contentieux de l'interprétation* angol megfelelője, amely – és ez a későbbi fejezet szempontjából igen fontos – kártérítési keresettel kombinálható).¹⁹⁸

A változás együtt járt a közigazgatás szemléletváltozásával, amit a Dicey-féle (már bemutatott) modellhez képest új megközelítések megjelenése mutat: fontosabbá válik a közigazgatási eljárásokban az alapvető jogok tiszteletben tartásának védelme, a joggal való visszaélés komolyabban vétele, annak hangsúlyozása, hogy a közhatalom gyakorlása hatással van a külső jogalanyok terveire (várakozásaira és elvárásaira), ezért a döntések érdemi felülvizsgálata egyre fontosabbá válik. Ezt egészíti ki az új közmenedzsment alapjául szolgáló szociológiai elmélet, amely a polgárok fokozottabb részvételét, a sérülékeny társadalmi csoportok érdekeinek állami védelmét és a semleges állam teóriáját hozta.¹⁹⁹ A szemléletváltás befejező aktusai a miniszteri vizsgálódást lehetővé tevő (hatékony felügyeletet biztosító) *Inquiries Act* (2005), illetve a *Human Rights Act* (1988) voltak. Az utóbbi következtében megszűnt az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló (európai) Egyezmény és az EJEB esetjogának alkalmazhatóságával kapcsolatos vita, és az – a *Human Rights Act* folytán immár belső jogként – gond nélkül alkalmazhatóvá vált. A bírói kontroll szempontjából legalább ennyire fontos a felülvizsgálat érdemivé válása, amit leginkább az fejez ki, hogy a *Wednesbury*-eset által elhíresült észszerűségi elvet egyre inkább kiegészítette a közigazgatás döntéseinek arányossága, a körütekintés, a jogos elvárások (kiszámíthatóság), a megkülönböztetés tilalmának és az alapvető jogokat

¹⁹⁸ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 843–845., 861.

¹⁹⁹ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 18–26., 43.

biztosító közigazgatási eljárási szabályok, valamint a mérlegelési korlátok figyelembevétele.²⁰⁰

Az EJEB joggyakorlatának hasonló hatása volt Franciaországra is. Igaz, itt nem elvi vitaként, hiszen eredendően Franciaország mint a Közösségek alapító tagja gyakorolt hatást a közös intézményekre, később azonban az esetjog „visszahatott”, amit a *Conseil d’Etat* nehezen fogadott be, de a közös – eljárásjogi – jogelvek végül beépültek *jurisdiction administratifba*.²⁰¹

²⁰⁰ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 24., 294., 475., 551., 613–615., 647.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 16., 47., 61. Lásd még: Mariolina ELIANTONIO (2009): *Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ’s Case Law in Italy, Germany and England*. Amsterdam, Europa Law. 298–290., 316–319.

²⁰¹ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 279–287.

3. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MAGYARORSZÁGON

3.1. A magyar közigazgatási bíráskodás terjedelmi kérdései

A magyar közigazgatási bíráskodás eredetileg a német–osztrák mintájú, elkülönült szervezeti rendben működő modellben valósult meg, fejlődésében azonban – a bolsevik államteóriák gyakorlati megvalósulása miatti törés ellenére – kimutatható a nyugat-európai modellek esetén látott változás. Ezt (amint már említettük) külön kötet mutatja be részletesen. Arra azonban itt is felhívjuk a figyelmet, hogy ha a közigazgatási hatóság döntését a bíróság felülvizsgálta, és érdemben döntött, akkor a döntés – az Alaptörvény hatálybalépését követően alkalmazandó, új alkotmányjogi panasz kivételével, amely viszont már a bírósági döntés ellen irányul – többé semmilyen más jogorvoslati eszközzel nem támadható (még a következőkben tárgyalandó kártérítési per sem érintheti a bíróság felülvizsgálati rendelkezését). *Curia locuta, causa finita*.²⁰² Természetes tehát, hogy a közigazgatási bíráskodás kérdésével mindig találkozunk, akár a közigazgatás államszervezeti helyét, akár működését, akár pedig a szervezetét vizsgáljuk.

A közigazgatás bírói kontrollja tehát a legfontosabb jogorvoslati eszköz és az emberi jogok védelmének lényegi eleme,²⁰³ mégpedig három okból. Ezek: az összes természetes és jogi személy jognak való alávetettsége, a jogok és kötelezettségek megismerhetősége minden jogalany számára, valamint annak biztosítása, hogy a jog érvényesülését

²⁰² Szent Ágoston eredeti, a kánoni jog érvényére vonatkozó mondása szerint: „Roma locuta, causa finita”. Ezt alkalmaztuk a közigazgatási hatóság bírósági felülvizsgálata során hozott döntésre (Sermo, 131. 10)

²⁰³ Lásd PATYI (2002): *i. m.*, 29.

független bírók ellenőrizzék, akik kikényszeríthető döntéseket hoznak.²⁰⁴ A közigazgatási döntések bírói kontrollja kiterjedhet a döntéssel szemben előterjesztett kifogás teljes terjedelmére, de feltétlenül ki kell terjednie legalább a döntés törvényességére. A bírói eljárásnak tisztességesnek, észszerű tartamúnak kell lennie, amelynek során tisztességes és nyilvános meghallgatást kell biztosítani a feleknek. Az eljárás nélkülözhetetlen eleme a hatékony végrehajtás, amely magában foglalhatja a közigazgatási döntés megsemmisítését, valamely lehetséges döntés megtiltását vagy egy meghatározott döntésre kötelezést. Hasonlóan lehetővé kell tenni a bíró számára a kártérítés megítélését vagy az okozott hátrány más módon történő orvoslásának elrendelését, és az eszköztárba tartozhat az ideiglenes védelem (hazai terminussal: ideiglenes intézkedés) biztosításának lehetősége is. A bírósági felülvizsgálat eredményeként hozott döntésnek tartalmaznia kell az indokokat, valamint – ha ilyennek egyáltalán helye van – meg kell jelölnie az igénybe vehető jogorvoslat módját.²⁰⁵

3.2. Az Alkotmánybíróság mint a bírói felülvizsgálat sajátos eszköze

Az Alaptörvény lényegesen megváltoztatta az Alkotmánybíróság szerepét, lényegében a rendes bírósági szervezet csúcsára helyezte, igaz, attól szervezetileg elkülönült intézményként, az Alkotmány hatálya alatt is volt azonban lehetősége a bírói gyakorlat befolyásolására.²⁰⁶ Magyarország Alaptörvényének elfogadásával az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom részben (sőt a közigazgatási bírászkodás tekintetében teljesen) nyitott megoldást választott. Elkülönült intézményként

²⁰⁴ Lásd PATYI (2002): *i. m.*, 8.

²⁰⁵ Lásd PATYI (2002): *i. m.*, 31–33.

²⁰⁶ Lásd KECSKÉS László – TILK Péter (2004): A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 51 évf. 1. sz. 11–20.

szabályozta az Alkotmánybíróságot és a rendes bírósági szervezetet, a közigazgatási bíróságot pedig (a munkaügyi bírósággal együtt) opcionális lehetőségként rendelte (hagyta) szabályozni a (minősített) törvényhozó hatalom birtokában (azaz sarkalatos törvényben).

Az Alaptörvény 24. cikke ugyanis az Alkotmánybíróság – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervének – hatáskörébe utalta az elfogadott, de ki nem hirdetett törvények és az Alaptörvény, valamint a nemzetközi szerződések összhangjának vizsgálata mellett (amit többféle eljárásban tesz meg) a bírói döntések és az Alaptörvény összhangjának vizsgálatát (alkotmányjogi panasz alapján). Az Alaptörvény 25. cikkében pedig csak a legfőbb bírósági szerv, a Kúria kötelező létrehozását rendelte el (és feladatául szabta, hogy biztosítsa a bíróságok jogalkalmazásának egységét a bíróságokra kötelező jogegységi határozat útján). Ezen túl arról is rendelkezett, hogy a bírósági szervezet többszintű, de a szintek kialakítását sarkalatos törvényre hagyta. A közigazgatási bíróságokról pedig mindössze annyit mondott az eredeti szöveg, hogy „az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők”.²⁰⁷ Ez a megoldás persze nem elfogadhatatlan alkotmányossági szempontból²⁰⁸ (habár többen vitatták),²⁰⁹ de feltűnő az alkotmányozói bizonytalanság, ha azt is figyelembe vesszük, hogy miközben a bírósági hatáskörök meghatározásánál a büntetőügyeket és a magánjogi jogviták eldöntését egyetlen francia bekezdésben „intézi el”, három további hatáskört is biztosít a közigazgatási ügyekre:

²⁰⁷ Magyarország Alaptörvénye, 25. cikk, (4) bekezdés eredeti szövege. Az Alaptörvény negyedik módosítása a gondolatjelek közötti szövegrészt törölte.

²⁰⁸ Lásd JAKAB (2011) *i. m.*, 265–266.

²⁰⁹ Lásd ERDEI Árpád (2011): Az új alkotmánytervezetnek a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései. In KUBOVICSNÉ dr. BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, a Magyar Köztársaság Országgyűlése; KAPA Máttyás (2011): Bíróságok és jogvédelem az Alaptörvényben. In KUBOVICSNÉ dr. BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, a Magyar Köztársaság Országgyűlése. 156–166.

„25. cikk (2): A bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”

Egyfelől az alkotmányozó fenntartotta a kétszereplős modellt, csak hogy az voltaképpen már nem szeparált. Azáltal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz folytán immár a rendes bíróságok határozatait is felülvizsgálhatja az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából, eljárási kapcsolatot hozott létre a két szereplő között. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – élükön a Kúriával – változatlanul elkülönült alkotmányos alapintézmények, de immár nem teljesen függetlenek egymástól. Hierarchikus viszony nincs közöttük, de a harmadik hatalmi ág „feje” 2012. január 1-jétől kezdődően vitathatatlanul az Alkotmánybíróság, mivel ez hozza meg azt a döntést, amelyet más intézmény már nem bírálhat felül. A Kúria döntését viszont igen: az Alkotmánybíróság. A kapcsolat részleteit az Alaptörvény ugyan nem állapítja meg, az viszont kiviláglik, hogy az új rendszer, amely formálisan a német bírósági modellhez hasonlít, *kétszereplős, aszimmetrikus, integrált (vagy kváziszeparált)*.

Az Alaptörvény tehát jelentős mozgásteret hagyott az Országgyűlésnek mint jogalkotónak az igazságszolgáltatás és ezen belül a közigazgatási bíráskodás tényleges struktúrájának kialakításához.²¹⁰ Ezt a mozgásteret végül 2011 végére nagyrészt kitöltötte az Ország-

²¹⁰ Lásd Gordon ANTHONY – Jean Bernard AUBY – John MORISON – Tom ZWART eds. (2011): *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart. 194–199.; Dawn OLIVER – Carlo FUSARO eds. (2011): *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford–New York, Hart. 415., 418.

gyűlés, amikor megalkotta egyfelől az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt (ABtv.), másfelől a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bsz.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt (Bjt.). Ezek az Alaptörvény rendelkezései értelmében sarkalatosak, azaz elfogadásukhoz minősített többség szükséges. Annak elkerülésére, hogy a ténylegesen működő intézményrendszer indokolatlanul merevvé váljon, a Bsz. egyszerű törvényre hagyta az egyes bírósági szintekhez tartozó bíróságok (és illetékességi területük) megállapítását. A mozgáster tehát részben megmaradt.

A Bsz. 62 év után újra létrehozta a közigazgatási bíróságot, igaz, nem önálló intézményrendszer keretében, hanem a rendes bírósági rendszer legalacsonyabb fokán, ezzel „visszasorolva” az Alkotmánybíróság 1990-es határozata nyomán kialakult megyei szintű fórumból. Mindenesetre van már külön közigazgatási bíróság. A közigazgatási bíráskodás legfelsőbb „rendes” fóruma a Kúria, amely a 24. § rendelkezései szerint elbírálja a törvényszék (és nem közigazgatási ügyekben az ítélőtábla) határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, felülvizsgálati kérelmet. Új – az Alaptörvényen alapuló – hatásköre dönteni arról, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik-e (és ha igen, akkor annak megsemmisítéséről), valamint megállapítja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását. Az önkormányzati normakontrollról a törvény önálló (IV.) fejezete rendelkezik, amely szerint ezt a tevékenységet három bírói tagból álló tanács végzi nemperes eljárásban. A normakontroll során a tanács nem ítélettel, hanem határozattal dönt érdemben, az eljárási kérdésekben pedig végzéssel. Hasonlók annak a nemperes eljárásnak a szabályai is, amely a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását vizsgálja.

Mindez igazolja azt a korábbi megállapításunkat, miszerint az Alaptörvényen alapuló új igazságszolgáltatási rendszer kétszereplős, de valójában egyfejú: még ha nincs is formális hierarchikus viszony

az Alkotmánybíróság és a Kúria között, eljárási okból az Alkotmánybíróság a Kúria (rendesbírósági) felettes fórumaként működik. Az új modell tehát a közigazgatási bíráskodás szempontjából a német és az angol rendszert ötvözi. A megoldás nem ellentmondásmentes, mindezenre a korábbinál önállóbb közigazgatási bíráskodást ígér, amit az önálló közigazgatási perrendtartásról szóló törvény, a Kp. tovább erősít. A Kp. első változata és az Alaptörvény közötti összhangot vizsgálva az Alkotmánybíróság is azt állapította meg, hogy

„[17] A közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon a XIX. század végére nyúlnak vissza. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1896–1949 között működött, és elbírálta a közigazgatási hatóságoknak a törvény által felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszokat.

[18] A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot 1949-ben megszüntették. Ezt követően a közigazgatási bíráskodás mintegy 40 évig korlátozott módon működött, csak bizonyos hatásköri korlátok között érvényesülhetett. Az Alkotmány 1989-ben bekövetkező módosítása teremtette meg újra a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját, azt, hogy a bíróság ellenőrizhette a közigazgatási határozatok törvényességét, valamint azt, hogy a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhetett olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sértette.

[19] A jogalkotó a közigazgatási bírósági utat 1991-ben az Alkotmánybíróság határozata [32/1990. (XII. 22.) AB határozat] alapján szélesítette ki. Ilyen előzmények után született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, mely csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat.

[20] 1991 óta azonban számos szervezeti változtatás következett be, amelyre tekintettel szükségesnek mutatkozott a közigazgatási eljárásjog és perjog teljes megújítása, a közigazgatási hatósági eljárásjog, illetve a közigazgatási perjog komplex újraszabályozása.

[21] A Törvény megalkotásának jogalkotói célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok egyetlen, önálló és általános törvénybe történő foglalása, a szabályok koherens rendszerének a kialakítása volt. Az Alaptörvény *B*) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogállamiság érvényre juttatása hatékony bírói jogvédelmet követel meg a közigazgatás cselekményeivel szemben, aminek elengedhetetlen előfeltétele a korszerű és koherens törvényi eljárási keretek kialakítása. A Törvény a magyar jogtörténetben az első közigazgatási perrendtartási kódex, amely az európai jogfejlődés útját követve elválasztja egymástól a közigazgatási peres eljárást és a polgári eljárásokat. A Törvény azzal a szabályozási igénnyel lép fel, hogy a közigazgatási perjogi szabályok az általános (kódex jellegű) szabályozás keretében áttekinthetőek legyenek, az alkalmazandó eljárásjog megállapítása ne okozzon különösebb nehézséget a jogkeresőknek és a perjogi szabályozás ne legyen az indokoltnál kiterjedtebb.”²¹¹

²¹¹ 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

**IV.
AZ OMBUDSMAN TÍPUSÚ
KONTROLL**

1. AZ EURÓPA TANÁCS OMBUDSMANI AJÁNLÁSA

Amint már írtuk, az Európa Tanács Kézikönyve a *lényeginek* tekintett bírói kontroll és a *lehetséges* közigazgatási belső jogorvoslat mellett az ombudsman intézményét kifejezetten *kívánatosnak* tekinti, s azt a tagállamoknak létre kell hozniuk. A Kézikönyv az ombudsman ismérveit is meghatározta, ezek: függetlenség, lehetőség szerint parlament által választottság, jogvédelmi célú eljárás, vizsgálati jogosultság iratbetekintési joggal, kötetlen eljárás, valamint ajánlástételi jogosultság.²¹² Arra is utaltunk, hogy a Kézikönyv kiadásakor már régen ismert volt az ombudsmani ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás).²¹³ A továbbiakban az utóbbi elemzésével folytatjuk az intézmény legfontosabb jellemzőinek bemutatását.

1985-ben a Miniszteri Bizottság üdvözölte az intézmény terjedését tekintettel arra, hogy az emberi jogok védelme az Európa Tanács fontos célja, és szem előtt tartva azt is, hogy a hatóságok hibáival kapcsolatos egyéni panaszok benyújtóinak védelme kiegészíti a bírósági jogvédelmi rendszert, és alkalmas a közigazgatás alapelveinek fejlesztésére. Ezek fényében azt ajánlotta a tagállamoknak, hogy

- vizsgálják meg az ombudsman kinevezésének lehetőségét nemzeti, regionális, helyi szinten vagy a speciális igazgatási területeken;
- ahol ez még nem történt meg, hatalmazzák fel az ombudsmant az emberi jogok kiemelt figyelemmel kísérésére, illetve az ezzel kapcsolatos vizsgálatok folytatására;
- fontolják meg az ombudsman hatáskörének és eszközeinek megerősítését és kiterjesztését azért, hogy növelni lehessen az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak a közigazgatás működésével szembeni védelmének hatékonyságát.

²¹² *Principles* (1996): i. m., 34.

²¹³ *Rec(85)13*.

1.1. Az intézmény lehetséges céljai

Az Ajánlás tehát eleve ismertnek tekinti az ombudsmani intézményt és legfontosabb jellemzőit, ezért ezekkel nem foglalkozik, hanem csak az a célja, hogy az intézmény elterjedését elősegítse, illetve a kívánatosnak tartott jellemzőkkel felruhazza, amennyiben ezekkel az egyes országokban nem rendelkezne. Ha ezeket a jellemzőket egyenként megvizsgáljuk, az alábbiakat tapasztaljuk.

Az Ajánlás figyelemmel van arra, hogy az Európa Tanács egyes tagországaiban nem azonos az ombudsmanok hatásköre. A klasszikus (svéd) ombudsmani struktúrával rendelkező országokban egy vagy több, országos illetékességgel rendelkező tisztségviselő működik.²¹⁴ E modell szerint az egyetlen ombudsman a teljes közigazgatást hatáskörében tudhatja. A többközpontú ombudsman modelljében ezek valamiféle ágazatai hatáskörrel rendelkeznek, de az ágazaton belül országos illetékességgel.²¹⁵ Máshol országos illetékességgel ugyan, de csak egyetlen ágazatra – adatvédelem vagy honvédelmi jogok – terjed ki az ombudsman hatásköre.²¹⁶ Ismét máshol a központi közigazgatás ombudsmanja mellett önálló intézményt állítottak fel az önkormányzatok felügyeletére.²¹⁷ Az Ajánlás szerint nincs kívánatos modell, az in-

²¹⁴ Ilyen Svédország, lásd: Ulf LUNVIK (1983): Sweden. In Gerald CAIDEN ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 179–187.; Directorate General for Parliamentary Research Services (1995): *i. m.*, 30–32.; MAUERER (1986): *i. m.*, 128–130.; Lengyelországról lásd MAUERER (1986): *i. m.*, 148–149.; Hollandiához lásd H. H. KIRCHHEINER (1983): The Netherlands. In Gerald CAIDEN ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 341–345.; Directorate General for Parliamentary Research Services (1995): *i. m.*, 18–20.; MAUERER (1986): *i. m.*, 143–145.

²¹⁵ Svédország kapcsán lásd: LUNVIK (1983): *i. m.*, 179–187.; Directorate General for Parliamentary Research Services (1995): *i. m.*, 30–32.; MAUERER (1986): *i. m.*, 128–130.

²¹⁶ Németország kapcsán lásd: Bernd BECKER – WOLFGANG Graf VITZTHUM et al. (1983): Federal Republic of Germany. In Gerald CAIDEN ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 81–93.; Directorate General for Parliamentary Research Services (1995): *i. m.*, 50–54.

²¹⁷ Az Egyesült Királyság kapcsán lásd: POOLE (1983): *i. m.*, 187–202.; Directorate General for Parliamentary Research Services (1995): *i. m.*, 32–36.; YARDLEY (1994): *i. m.*, 73–82.; MAUERER (1986): *i. m.*, 135–137.

tézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható.

Ezzel szemben kívánatos, hogy az ombudsman eljárásának céljai közé kerüljön be az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme. Az Ajánlásnak ez az előírása már újdonságnak számít. Az ősmodell, a svéd ombudsman ugyanis az állami tisztviselők tisztességes, részrehajlásmentes, törvényes eljárását volt hivatott vizsgálni.²¹⁸ Vagyis az intézmény eredeti célja – mai szóhasználattal élve – a *helyes közigazgatás*²¹⁹ biztosítása volt. Kétségtelen ugyan, hogy a törvényesen működő közigazgatás végső soron a közigazgatással kapcsolatba kerülő egyének jogait biztosítja, ettől azonban még az intézmény nem válik kifejezetten jogvédővé. A modellt követő vagy átvevő országok kezdetben hasonlóképpen nem hangsúlyozták az emberi jogok védelmének kötelezettségét.²²⁰ A század utolsó harmadában a jogvédelem fokozatosan beépült, majd meghatározóvá vált az ombudsmanok működésében, a legújabb intézmények (Lengyelország, Magyarország) esetén pedig az Ajánlásnak megfelelően eleve az intézmény alapvető céljai közé tartozik.²²¹

1.2. Vizsgálat versus bizonyítás

Az Ajánlás szorgalmazza, hogy a tagállamok vizsgálatot folytathassanak céljaik – köztük az emberi jogok védelme – biztosítása érdekében. A vizsgálat mibenléte pusztán az Ajánlás alapján nem állapítható meg. Igaz, az Ajánlás elsősorban nem is a vizsgálat jellegével foglalkozik, hanem azt az emberi jogok védelmével összefüggésben kívánja

²¹⁸ Lásd részletesen: Bengt WIESLANDER (1994): *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag; Ibrahim AL-WAHAB (1979): *The Swedish Institution of Ombudsman*. Stockholm, Liber Förlag.

²¹⁹ Lásd VÁCZI (2011): *i. m.*, 31–32.

²²⁰ Lásd Roy GREGORY (1997): *The Ombudsman Observed*. In REIF, Linda C. – International Ombudsman Institute: *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 1. MNP/Brill.

²²¹ Lásd SOMODY (2010): *i. m.*, 124–131.; és KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 100–102.

lehetővé tenni. Önmagában az Ajánlás szövegéből a vizsgálat terjedelmére nem lehet következtetni. Figyelemmel azonban arra, hogy az Ajánlás nem használja a *bizonyíték* vagy a *bizonyítás* fogalmakat, arra következtethetünk, hogy az ombudsman által folytatott vizsgálat nem feltétlenül az igazságszolgáltatásból ismert, formalizált (eljárás-jogi) bizonyítás jellegű. A célja az, hogy feltárja egy esemény körülményeit – anélkül azonban, hogy ebből vagyoni vagy személyi szankció alkalmazására közvetlenül sor kerülhetne. Természetesen nem kizárt, hogy az ombudsman vizsgálata, pontosabban annak eredménye megalapoz más, immár jogi bizonyítást is szükségessé tevő hatósági eljárást, vagyis végső soron szankció alkalmazásához is vezethet. Azt a megállapítást, hogy az ombudsman vizsgálata nélkülözi, vagy legalábbis nem feltétlenül igényli a jogi bizonyító jelleget, alátámasztja azt az intézményre általában jellemző sajátosságot, hogy nincs erőteljes intézkedési lehetősége, a vizsgálat eredménye senkit nem kötelez, annak jellemző formája az érintettekhez intézett *ajánlás*.²²²

A magánfelek közötti viták eldöntésének jellemző módja a formalizált eljárásjogi, rendszerint bíróságok által folytatott eljárás. Természetesen formalizált jogvitában állami szervek is érintettek lehetnek. Az állami szervezetekre azonban – amint ezt már részletesen tárgyaltuk – jellemző a nem eljárásjogi típusú ellenőrzés és ellenőrzöttség is. A demokratikus államok esetében ilyen jellegű a parlamenti ellenőrzés, a számvevőszékre vagy más hasonló jogosítványú szervezetekre bízott pénzügyi-gazdasági ellenőrzés, és – feltéve, hogy az előző sejtések igazolhatók – ebbe a körbe tartozhat az ombudsman általi vizsgálat is. Ha az utóbbi valóban nem formalizált, nem kötött bizonyítási és egyéb eljárási szabályok által rendezett, akkor szükségképpen ebbe tartozik.²²³

²²² Lásd Walter GELLHORN (1983): Annotated Model Ombudsman Statute. In Gerald CAIDEN ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 163–168.

²²³ A formális bizonyítás jogi természetéről és jelentőségéről lásd még a II. fejezet 3.3. pontjában írtakat.

2. INTÉZMÉNYKRITÉRIUMOK

2.1. Eljárási kritériumok: cél, hatáskör, vizsgálati jogosultság

A Kézikönyvben meghatározott eljárási követelmények a közigazgatási kontroll ellátása szempontjából is meghatározók. Az ombudsmanok *a magánszemélyek szabadságjogai védelmének és a közigazgatási döntések jogszerűségének és tisztességének felülvizsgálata érdekében járnak el*. Az összetett megfogalmazás rejti az ombudsmanok *differentia specificáját*, különbséget téve egyrészt az ombudsman és az egyéb jogvédő szervezetek, másrészt az ombudsman és más állami szervezetek között. Az ombudsman a magánszemélyek szabadságjogait védi, *és eljár a közigazgatási döntések vizsgálata érdekében*, ez a felhatalmazottság a tevékenységi körében gyakorolt eljárásra igazolja, hogy működése *állami eljárás*, ez különbözteti meg a civil jogvédő szervezetektől. Fordítva: megvizsgálhatja a közigazgatási döntéseket jogszerűségük és tisztességük vizsgálata érdekében, *de ezt a magánszemélyek szabadságjogainak védelmében, azzal összefüggésben teszi*, vagyis nem „igazságot” tesz a magánfél és a hivatal között, nem törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést lát el, hanem deklaráltan a polgár oldalán áll, ez különbözteti meg más ellenőrző intézményektől.

Amint láttuk, a bírósági eljárás célja is a jogvédelem, de ezt a közigazgatási döntések törvényességének felülvizsgálata *útján* éri el, míg az ombudsman a törvényességet csak és kizárólag a jogvédelem érdekében, a feltételezett jogsértés vizsgálata során, azzal összefüggésben és annak terjedelméig vizsgálja.²²⁴ A másik fontos különbség, hogy az ombudsman *nem maga* vizsgálja felül a közigazgatási hatóságok

²²⁴ Lásd SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 111.

határozatait, hanem azok felülvizsgálata *céljából* jár el. Tevékenységének célja tehát nem a jogsérelem saját hatáskörben történő orvoslása, hanem annak elérése, hogy ezt más – nyilvánvalóan egy arra feljogosított – szerv tegye. Említést kell tenni itt még egy összefüggésről. A Kézikönyv megfogalmazása különbséget tesz egyrészt a magánszemély jogai és szabadságai, másrészt a közigazgatási eljárások törvényessége és tisztessége között. Úgy tűnik tehát, mintha az eljárás törvényessége és tisztessége nem tartozna sem a jogok, sem a szabadságok közé. Ez a megközelítés azóta jelentősen változott, és mára a helyes közigazgatási döntéshez való jog (amelyet az EUB kezdett kialakítani)²²⁵ „felemelkedett” a bírósági eljáráshoz való jog mellé, az alapjogok közé.²²⁶

A jogvédelem és felülvizsgálatás közötti különbségtételt indokolja az is, hogy az ombudsman eredendően nem jogvédelmi fórumként jött létre, hanem általánosabb közigazgatási kontrollszervként. Erről az oldalról vizsgálva a kérdést az állapítható meg, hogy a jogvédelem akkor vált az ombudsmani eljárás céljává, amikor az eljárás jogszerűsége és tisztessége maga is az alapvető emberi jog természetét öltötte fel. Az ombudsman tehát a közigazgatási hatóságok eljárásának jogszerűségét és tisztességét felügyelve pusztán ezáltal jogvédelmet nyújt, és ez a jogvédelem egészül ki az egyéb jogok és szabadságok védelmével, amelyek biztosítása viszont az Egyezmény szerint a tagállamok kötelezettsége.

A kritérium megfogalmazása felsorolásszerűen tartalmazza az eljárás célját, ezek: *a jogvédelem és a felülvizsgálatás* („*act for the purpose of protecting the rights and freedoms of private persons and reviewing the lawfulness and fairness of administrative acts*”). Ez azonban nem

²²⁵ Lásd a Velencei Bizottság elemzését: *Stocktaking on the Notions of “Good Governance” and “Good Administration”*. Strasbourg, Council of Europe, 2011.; CDL-AD (2011)009; KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 63–65.

²²⁶ “In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.” Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, 6. cikk. Lásd még VÁCZI (2011): *i. m.*, 32.

jelenti azt, hogy a jogvédelem és az eljárások felülvizsgálatása egymástól függetlenül, külön-külön is eléréndő célja az ombudsman eljárásának. Az intézmény eleve a közigazgatás fölötti kontrollszervként definiált, ezért a jogvédelem is csak a közigazgatási eljárással kapcsolatban értelmezhető. Másrészt – figyelemmel a jogok és szabadságok, valamint az eljárás jogszerűségének és tisztességének az előzőekben elemzett különválasztására is – a jogvédelem nem feltétlenül jelenti azt, hogy a közigazgatási aktus felülvizsgálata feltétlenül szükséges, hiszen az más módon is elérhető (egyszerűbb, az eljárás érdemét nem érintő jogsértés esetén például elegendő lehet az, hogy a közigazgatási hatóság bocsánatot kér a nem megfelelő eljárásért). Következésképpen a különválasztás, valamint a megfogalmazásban szereplő „és” a következők szerint értelmezendő:

- az ombudsman feladata a közigazgatási hatóságok eljárásának kontrollja,²²⁷
- a kontroll elsődleges célja a magánszemélyek jogvédelme, ideértve a tisztesség eljárás biztosítását is,
- e cél elérése érdekében az ombudsman eszköze *lehet* a hatóságok döntéseinek *felülvizsgálata* törvényességük és tisztességük érdekében.

Az ombudsman eljárása mindenesetre alapvetően a közigazgatáshoz kötődik, a jogvédelem ezzel a korlátozással értendő: jogvédő intézmény az ombudsmani, de csak a közigazgatási hatóságok eljárásával szemben vehető igénybe. Tehát nem általános panaszfórum, és nem is az állami működés egészét vizsgáló, megítélő, javítani szándékozó szervezet. Az előző következtetés még egy további következménnyel jár. Az ombudsman célját nem önállóan, hanem más, jogorvoslatra vagy a jogsértés megelőzésére hivatott szervezet útján éri el. Kontrolltevékenysége ezért más értelemben háromoldalú, mint a bíróságé.

²²⁷ SZAMEL et al. (2011): *i. m.*, 110., 425.

Míg a bíróság pártatlanul jár el, egyenlő távolságot tartva ügyfeleitől, a közigazgatási hatóságtól és az annak tevékenységét kifogásoló magánszemélytől, az ombudsman kétszeresen aszimmetrikus helyzetben van: egyrészt eleve a közigazgatási hatóság tevékenységét kifogásoló magánszemély „pártján” áll, másrészt a magánszemély jogvédelmét csak az érintett vagy más közigazgatási hatóság működése útján tudja biztosítani – azaz biztosítani. Ez a második, ez esetben az ombudsmant a közigazgatáshoz „közelebb” helyező aszimmetria egyenlíti ki az elsőt. Az ombudsman, aki eredetileg szemben áll a közigazgatással, működése során – pozitív esetben – azt éri el, hogy a közigazgatási hatóság maga hozza helyre a törvényesség megbontott rendjét, maga orvosolja az okozott jogsérelmet, végső soron tehát békítő jellegű az a tevékenység, amit végez. Ezt támasztják alá a további tulajdonságai is.

Az ombudsmanok jogosultak vizsgálat indítására, és kötetlen eljárásuk során (informal procedures) jogosultak betekinteni a közigazgatási hatóságok irataiba. Az ombudsmanok eljárására vonatkozó kritériumok az eljárás céljának a hatásköri felhatalmazás alapján való elérését szabályozzák.

A Kézikönyvben szereplő *vizsgálatindítási jog* kritériumának vizsgálata során vissza kell térni az Európa Tanács ombudsmani ajánlásával²²⁸ összefüggésben írtakra. A vizsgálat a döntéshez szükséges információ megszerzésének eszköze. A vizsgálat megindításának joga önmagában nem ad eligazítást a vizsgálat módjának és természetének vizsgálatára nézvést (ez majd a *kötetlenség* kritériumával összefüggésben értelmezhető), mindössze felhatalmazást jelent az eljárásra. A Kézikönyv azonban azt sem jelöli meg, hogy ez a jogosultság milyen feltételekhez kötött. Logikai értelemben nyilvánvaló, hogy a vizsgálat megindításának nélkülözhetetlen feltétele az intézmény céljának és hatáskörének tiszteletben tartása. Vizsgálat tehát a magánszemélyek

²²⁸ Rec(85)13.

szabadságjogai védelmének, illetve a közigazgatási döntések jogszerűségének és tisztességének felülvizsgálata érdekében indítható.

A vizsgált ügyre vonatkozó korlátlan információszerzési jog – kiegészülve az eljárás kötetlenségével, vagyis a formális bizonyítási kötelezettség alóli „mentességgel” – jelenti az ombudsmani eljárás erősségét: nincs kérelemhez kötve, nem kell bizonyítékokat mérlegelnie, nincs szüksége a bizonyítékok elfogadhatóságának, a bizonyítékokat szolgáltató személy szavahihetőségének vizsgálatára,²²⁹ nem korlátozzák szervezetten belüli fegyelmi kötelmek, vagyis vizsgálata szabad, és ez a szabadság az intézmény alapvető felhatalmazottságai közé tartozik.

2.2. Intézkedési kritériumok: végrehajtható határozat helyett nézetek kifejtése, ajánlás

Az ombudsmanok státusára és az eljárásukra vonatkozó kritériumok elemzése során azt tapasztaltuk, hogy a hatásköri korlátok között általában a parlamenti felhatalmazottságon alapuló függetlenség és széles vizsgálódási jogosultság birtokában, kötetlen eljárást alkalmazva törekedhetnek céljaik elérésére: a magánszemélyek jogainak védelmére. Ez a kivételes, korlátlan információhoz jutást biztosító és eljárási szabadsággal járó függetlenség szükségszerűen ellensúlyozásra szorul. Ellenkező esetben – vagyis a korlátlan intézkedési jogosultság birtokában – az ombudsman a közigazgatás abszolút urává és a bíróság fölött álló személyes hatalommá válna, ráadásul a maga részéről a parlamenti (politikai) felelősséget leszámítva ellenőrizetlen közhatalmi intézménnyé alakulna. A korlátozatlanság és jogi ellenőrizetlenség miatt ennek az aránytalan hatalomnak szükségképpen gátja az ombudsman intézkedéseinek „erőtlensége”.²³⁰ Szóba sem kerülhet tehát

²²⁹ Lásd KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 71.

²³⁰ Lásd SOMODY (2010): *i. m.*, 114.

végrehajtható, másokat kötelező határozat hozatalára való feljogosítás. Erre már az Európa Tanács Ajánlása is utal, amikor jellemző eszközként az *ajánlást* nevezi meg.

A Kézikönyv kritériumokhoz fűzött magyarázata szerint: „Az intézmény általános ismérve, hogy az ombudsman döntései közvetlenül nem kikényszeríthetők, továbbá az ombudsmanoknak nincs joguk egy hatóságot meghatározott intézkedésre utasítani.”²³¹ Ha az ombudsman eljárását összevetjük a másik két közigazgatási ellenőrzési eszközzel, valóban azt látjuk, hogy a *végrehajtható határozat és utasítási jog hiánya* az ombudsmanok szükségképpen ismérve. A bíróság eljárásával szemben ugyanis éppen a hatékony végrehajthatóság volt elengedhetetlen követelmény, a közigazgatásnak pedig a végrehajthatóság a fogalmi ismérve – már csak a végrehajtó hatalomhoz tartozás miatt is. Végül a döntést kikényszerítő erő hiánya az az ismérv, amely betetőzi azt a következtetésláncot, miszerint az ombudsman eljárása *nem jogorvoslati* eszköz.

A bírósági ítélet és az ombudsman véleménye között tartalmi különbséget okoz a kötőerő is. A bíró végső soron hatalmi szóval megsemmisíti a közigazgatási hatóság döntését, és új eljárást, előre meghatározott döntést, tilalmat (vagy a későbbiekben bemutatandó alternatív eszközként kártérítést) ítél meg. Az ombudsmannak ezzel szemben kényszerítő erő nélkül, érvei „súlyával” kell elérnie a közigazgatási hatóság egyetértését. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság tevékenységének megítélése nem válhat az ombudsman véleményének központi elemévé, ehelyett az okozott jogsérelemre való rámutatás és annak orvoslása/elkerülhetősége kell, hogy a vélemény meghatározó mondanivalója legyen.

Az eljárás kötetlensége és a kikényszerítő erő hiánya nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy az ombudsman döntését (véleményét)

²³¹ “A general characteristic of the institution is that decisions of the ombudsmen are not directly enforceable and the *ombudsmen* have no right to issue orders to an authority to act in a certain way.” *Principles* (1996): i. m., 35.

észszerűtlen, igazolhatatlan vagy önkényes következtetésekre alapozhatja. Egy ilyen vélemény nyilvánvalóan nevetségesség tárgyává tenné a döntést, és az intézmény figyelmen kívül hagyásával járna, ilyen módon nem lenne alkalmas az eljárás céljainak elérésére, nem hozna jogvédelmet, és nem biztosítaná a jogszerű és tisztességes eljárást. Ugyanerre hívja fel a figyelmet a Kézikönyv magyarázata is: szükségesnek tekinti, hogy az ombudsman szavát meghallják. Ennek érdekében véleményének kiemelkedő minőségűnek és a címzettek számára tiszteletet parancsolónak kell lennie. Ezek mellett továbbá akkor lesz képes előmozdítani a törvények egységes és helyes alkalmazását, ha a véleményt a közigazgatási hatóságok alkalmazottai számára megismerhetővé teszik, és érthetően fogalmazzák azt meg.²³² Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy jogi értelemben vett kötelező erő hiányában nyilvánvalóan nem beszélhetünk az ombudsman döntéseinek *precedensjellegéről*, vagyis az ombudsmant korábbi döntései előírás alapján nem kötik. Ugyanakkor a hasonló tárgyban észszerű indok nélkül hozott eltérő állásfoglalás az ombudsman szavahihetőségét vonja kétségbe, ezáltal működésének célját veszélyezteti.

²³² Lásd *Principles* (1996): i. m., 35.

**V.
AZ ÜGYÉSZSÉG
ÉS A KÖZIGAZGATÁS
TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉSE**

1. MAGYARORSZÁG ÜGYÉSZSÉGÉNEK ELMÚLT KÖZEL SZÁZÖTVEN ÉVE

1.1. Ügyészség vagy vádhatóság?

A nyugat-európai gondolkodás az ügyészséget illetően nagyrészt arra a kérdésre keresi a választ, hogy hogyan (és mikor) kell vádat emelni. Még az Európa Tanács is úgy vélte (2000-ben) az ügyészi intézményekre vonatkozó ajánlásában, hogy az ügyészségek a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplői,²³³ még ha a kiegészítő jegyzőkönyv (*Explanatory Memorandum*) említést is tesz arról, hogy „az ügyészek bizonyos országokban más fontos feladatot is elláthatnak, például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.²³⁴ Az ajánlás ügyészi vitájában ez az álláspont világosan kifejezésre jutott.²³⁵ Kétségtelen, hogy továbbra is a közvádoló hatóságok büntetőeljárásai feladatai – és nem közjogi státusuk, illetve büntetőjogon kívüli tevékenységük – áll az érdeklődés középpontjában.²³⁶

Az elmúlt években tanúi lehettünk az ügyészségek egyre szélesebb körű nemzetközi aktivitásának, illetve be kellett látnunk, hogy a közjogi feladataik – legalábbis sok országban – nem jelentéktelenek.

²³³ Lásd *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system*. Strasbourg, Council of Europe, 2000. Preambulum és 5. d. cikk.

²³⁴ Lásd *Recommendation Rec(2000)19, Explanatory Memorandum, Commentaries on Individual Recommendations, Functions of Public Prosecutors*. 1. cikk.

²³⁵ Lásd a francia Semmitőszék elnökének összefoglalóját. Pierre LYON-CAEN (2000): *Conclusions*. In Council of Europe: *What Public Prosecution in Europe in the 21st Century*. Strasbourg, Council of Europe Publishing. 161–165.

²³⁶ Lásd Peter J. P. TAK ed. (2004): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers. 7–14. Lásd még Yvonne MORENO – Paul HUGHES (2008): *Effective Prosecution. Working in Partnership with the CPS*. New York, Oxford University Press; Julia FIONDA (1995): *Public Prosecutors and Discretion. A Comparative Study*. New York, Oxford University Press.

Mindkét jelenséget észlelte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egyik tanácsadó testülete, nevezetesen az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (*Consultative Council of European Prosecutors*, CCPE),²³⁷ amikor részletes véleményyt²³⁸ alakított ki az ügyészségek büntetőjogon kívüli feladatairól.²³⁹ A véleményben a Konzultatív Tanács megállapította, hogy „Nagyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ideértve a büntetőjogon kívüli feladatokat is, amelyek az eltérő jogi és történeti hagyományokon alapulnak.”²⁴⁰ Továbbá: „Az Európa Tanács tagállamainak többségében az ügyészségek rendelkeznek legalább néhány nem büntetőjogi feladattal. [21] A hatáskörök változóak és kiterjedhetnek többek között magánjogi, családjogi, munkajogi, közigazgatási jogi, választójogi területekre, miként a környezetvédelem, a szociális biztonság és a sérülékeny társadalmi csoportok, úgymint kiskorúak, értelmi fogyatékosok és szegénységben élők jogainak védelmére is.”²⁴¹

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a legújabb európai tapasztalatokkal mennyiben egyezik a magyar ügyészi szervezet büntetőjogon kívüli (hagyományos hazai szóhasználatunk szerint magánjogi és közigazgatási jogi) hatásköreinek szabályozása. Ahhoz azonban, hogy az utóbbi állítást belássuk, először vissza kell tekintenünk a magyar ügyészség hatásköreinek változására újabb kori közjogtörténetünkben, majd meg kell vizsgálnunk a legújabb fejleményeket az európai szabályozás tekintetében. Más a helyzet tehát, mint amit az előző feje-

²³⁷ A Konzultatív Tanácsot a Miniszteri Bizottság hozta létre a 935. tanácskozáson 2005. július 13-án. Lásd *Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors*. CM/Del/Dec(2005)935/10.2/appendix13E. 18 July 2005, Strasbourg, Council of Europe.

²³⁸ A „vélemény” a Konzultatív Tanács hivatalos állásfoglalása, lásd *Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors* és *Terms of Reference of the CCPE for 2007–2008*, adopted on the 981st meeting of Committee of Ministers. CCPE (2006) 04 rev final. 2006, Council of Europe, Strasbourg.

²³⁹ Lásd *Opinion No. 3(2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on “Role of Public Prosecutors outside the Criminal Law Field”*. Adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting. CCPE(2008)3. Strasbourg, Council of Europe, 2008.

²⁴⁰ Lásd *Opinion No. 3(2008)*, I.4. pont.

²⁴¹ Lásd *Opinion Opinion No. 3(2008)*, II.16. pont. A [21] szám az idézetben szereplő lábjegyzet, amely felsorolja az érintett tagállamokat.

zetben az ombudsmani kontroll esetén láttunk. Míg az ombudsmani intézmény közvetlen előzmény nélkül jelent meg a rendszerváltozást követően a magyar közjogban, az ügyészség intézményi gyökerei messzire nyúlnak vissza, és a közigazgatással kapcsolatos hatáskörei is elég „régiek” ahhoz, hogy több meghatározó változás felismerhető legyen a szabályozástörténetben.

1.2. Az ügyészség Európában és Magyarországon

Az ügyészi intézmény európai gyökerei a hűbéri állam királyi magánvagyónának védelméig nyúlnak vissza, ami fokozatosan kiegészült a közérdek érvényre juttatásának feladataival. A sértett mellett a vád feladatainak ellátása csak egyike a törvények érvényesülését biztosító hatásköröknek. A 19. századtól a kontinens dél-nyugati részén a napóleoni modell terjedt el. Ebben a vádhatósági szerepkör volt a meghatározó, ezt egészítették ki más, a közérdek biztosítását szolgáló feladatok. A magyar ügyészség történeti előzménye egyfelől a 15. századi királyi jogügyigazgatói tisztség (amelyhez a Szent Korona ügyvédjének feladatai is társultak), másfelől a vármegye jogi tanácsnokának feladatait ellátó tiszti főügyészi hivatal. Az 1871. évi XXXIII. törvény-cikk hozta létre a királyi ügyészséget, amely egységes szervezetként a napóleoni modellre épült.²⁴² A bűnvádi feladatokat ellátó egységes királyi ügyészi szervezetet a törvény állami hatóságként az igazságügy-miniszternek rendelte alá. Szervezeti alapját egyrészt a királyi főügyészek által vezetett kerületek, másrészt a királyi főügyészekkel szervezeti kapcsolatba nem kerülő, szintén az igazságügy-miniszternek alárendelt, a Királyi Kúria mellett működő koronaügyész alkották.²⁴³

²⁴² Lásd SZENDREI Géza (2005): *A magyar ügyészség évszázadai*. Budapest, Rejtjel. 53.

²⁴³ Lásd FÜRÉSZ Klára (2008): *Az ügyészség*. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 209.; SZENDREI (2005): *i. m.*, 87–91.; MEZEY Barna szerk. (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 356–358.; NÁNÁSI László (2001): *Magyarország ügyészségének vázlatos története a kezdetektől 1953-ig. Ügyészek Lapja*, 8. évf. 1. sz. 23–34.;

(Lényegében hasonló szervezeti felépítésű és hatáskörű ügyészség működik Ausztriában ma is.)

A II. világháború utáni időszak első jelentős változását a háborús és népellenes bűncselekmények elleni eljárásra hivatott népügyészségek felállítására jelentette. A szovjet mintára készült népköztársasági alkotmány (1949. évi XX. törvény) lényegesen megváltoztatta az ügyészség helyzetét. Elrendelte a legfőbb ügyész Országgyűlés általi választását és Országgyűléssel szembeni felelősségét, ezáltal megszűnt a szervezeti kapcsolat az ügyészség és az igazságügy-miniszter, vagyis a kormány között. Normatív eszközökkel – iránymutatásokkal, utasításokkal – az Igazságügyi Minisztérium ennek ellenére jelentős befolyással bírt az ügyészségre. A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet szabályozta az ügyészség szervezeti felépítését – addig az Alkotmány előírásai lényegében nem hatályosultak – és feladatait. Ezek között a vádhatósági funkció mellett megjelent az (általános) törvényességi felügyelet az állami és társadalmi szervezetek, sőt az állampolgárok felett is. Lényegében e keretek között működött az ügyészség a rendszerváltoztató alkotmánymódosítás kihirdetéséig, 1989. október 23. napjáig.²⁴⁴

1.3. Magyar ügyészség a rendszerváltozást követően

A rendszerváltozást megelőző időben kezdődött és – az ideiglenes Alkotmány szövegének változatlanlansága ellenére – nyugvópontra azóta sem jutott viták két kérdést érintettek.²⁴⁵

NYÍRI Sándor (2004): *Az ügyészségről*. Budapest, Belügyminisztérium. 16–17.; HAJAS Barnabás (2008): *Az Ügyészség*. In KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás: *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 220.

²⁴⁴ Lásd MEZEY (2003): *i. m.*, 400.; ZINNER Tibor (2001): *A kádári megtorlás rendszere*. Budapest, Hamvas Intézet. 169–196.

²⁴⁵ Lásd HOLLÓ András (2003): *Az ügyészség*. BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János szerk.: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv. 514–515.; HAJAS (2008): *i. m.*, 225–228.

Az első, időről időre kiújuló vita az ügyészség alkotmányos helyzetével, más alkotmányos alapintézményekhez való viszonyával kapcsolatos. Ezt a kérdést csak érintjük, mivel nem befolyásolja lényegesen a nem büntetőjogi hatásköröket.²⁴⁶ A másik vita az ügyészség nem büntetőjogi – azaz magán- és közigazgatási jogi – feladatainak szükségessége körül zajlott. A vita eredményeként, részben az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozata folytán, az ügyészség nem büntetőjogi feladatai csökkentek, de megmaradtak, majd – bár nem a korábbi „általános” jelleggel, hanem konkrét törvényi felhatalmazás alapján – újra bővülni kezdtek (a legszélesebb körben a környezetvédelmi jogosultságok).²⁴⁷

²⁴⁶ Lásd SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (2010): *Láttelelet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKÉ JÁK. 197–220.

²⁴⁷ Megjegyezzük, hogy ez a vita tulajdonképpen nem új keletű. Már a kiegyezés óta ott lapang a háttérben, lásd HAJAS (2008): *i. m.*, 225–226.

2. AZ ALAPTÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI AZ ÜGYÉSZSÉGRŐL

Az Alaptörvény jelentős változást hozott az ügyészség feladatkörének meghatározásakor, ami az intézmény távolabbi és közelmúltbeli történetének ismeretében nem meglepő.²⁴⁸ A mostani vizsgálódásunk szempontjából alapvető jelentősége annak van, hogy az Alaptörvény rangsorolja az ügyészségi feladatokat. Szemben a korábbi Alkotmány „megfejtendő” fogalmazásával, amelyre már utaltunk, az Alaptörvény félreérthetetlenül a büntetőeljárás feladatokat tekinti elsődlegesnek, amikor a 29. cikk (1) bekezdésében kijelenti, hogy „A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti.” Ennek a kötelességnek a tartalmát nyomban pontosítja is: „Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” A feladatok teljesítésének módját illetően már nem túl beszédes az új szöveg sem. Mindössze annyit rögzít, hogy melyek a tevékenység fő irányai: az ügyészség törvényben meghatározottak szerint gyakorol jogokat a nyomozással összefüggésben, illetve képviseli a közvádat a bírósági eljárásban. A büntetőeljárás és az ezen kívüli feladatok tekintetében mintegy átmenetet képezve rendelkezik úgy az alkotmány, hogy az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett,²⁴⁹ majd – a korábbi törvényességi feladatok helyett – mindössze azt állapítja meg,

²⁴⁸ Még kevésbé meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy az alkotmányok változása általános világjelenség, és a korlátozott rugalmasság, valamint a „finom” változások majd minden alkotmánymódosítást jellemeznek. Lásd OLIVER–FUSARO (2011): *i. m.*, 431-433.

²⁴⁹ A büntetés-végrehajtással összefüggésben nem ok nélkül maradt meg – ráadásul az Alaptörvény szintjén – a felügyelet mint tevékenységfajta. Ahol az ügyészek hasonló feladatot látnak el, ott ténylegesen intézkedő/beavatkozó lehetőségük is van. Lásd György VOKÓ (2009): *Europäisches Strafvollzugsrecht*. Passau, Schenk Verlag.

hogy az intézmény „törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol” [a 29. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja].

Az ügyészség hatáskörével foglalkozó szerzők rendszerint megemlítik, hogy a büntetőjogon kívüli hatáskörök a bolsevik mintakövetés eredményeként váltak meghatározóvá Magyarországon.²⁵⁰ Az átmenet népügyészségi rendszerét követően itthon a szocializmus első ügyészségi szabályozását a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) hozta, amely az akkor hatályos alkotmányszöveg megismétlésével indít:²⁵¹ „1. § A Magyar Népköztársaság Alkotmányának 42. §-a értelmében a törvényesség megtartása felett a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze őrködik.” A Tvr. tehát az ügyészség tevékenységének absztrakt céljaként a törvényesség feletti őrködést jelöli meg. Ennek megfelelően határozza meg a 6. § (1) bekezdésében az ügyészség által végzett „törvények megtartása feletti felügyelet” konkrét céljait: az egyénes törvényesség megszilárdítása, az állami, társadalmi rend, a társadalmi tulajdon védelme, az ezt sértő vagy veszélyeztető cselekmények üldözése, az állampolgárok jogainak védelme. Ezt követően felsorolja a felügyeleti hatásköröket:

- általános felügyelet (amely kiterjed a minisztériumoktól a polgárokig),
- a nyomozás törvényessége feletti felügyelet,
- a bíróságok tevékenységének törvényessége feletti felügyelet,
- a letartóztatóintézetekben való fogvatartás törvényessége feletti felügyelet.

²⁵⁰ Lásd FÜRÉSZ (2008): *i. m.*, 509.; HAJAS (2008): *i. m.*, 226.; NYÍRI Sándor (2004): *Az ügyészségről*. Budapest, BM. 22–23.; TILK Péter (2001): Az államigazgatás feletti ügyészi felügyelet a Magyar Köztársaságban. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 6. sz. 363–364.; JAKAB (2009) *i. m.*, 1857.

²⁵¹ A népköztársasági alkotmány szövege: „42. § (1) A törvényesség megtartása felett a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze őrködik.”

Ezeket a hatásköröket részletezi a Tvr. II., III., IV. és V. fejezete, de ennek bemutatásánál jóval nagyobb jelentőséggel bír három általános következtetés:

a) A Tvr. a törvényesség őreként definiált legfőbb ügyészt és az ügyészséget (a fogalom lehető legtágabb értelmében vett *általános*) törvényességi felügyeletet gyakorló állami szervként hozta létre.

b) A büntetőeljárást érintő hatáskörök elkülönültek a felügyelet alanyai szerint (nyomozó hatóságok, illetve bíróságok), és csak különös hatáskörök az (általános) törvényességi felügyelet mellett.

c) Az ügyészi törvényességi felügyelet a bíróságokra is kiterjedt, és csak az alanyi megkülönböztetésen belül volt (másodlagos) jelentősége annak, hogy a felügyelt bíróságok büntető vagy polgári ügyszakban járnak-e el.

A szabályozás lényegileg a későbbiekben sem változott.

3. BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI ÜGYÉSZI TEVÉKENYSÉG EURÓPÁBAN

Amint már említettük, az Európa Tanács ügyészséget érintő ajánlása nem tér ki az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatáson kívül betöltött szerepére. Több európai ország esetében azonban a büntetőjogon kívüli feladatok az ügyészség egyik meghatározó fontosságú tevékenységét jelentik.

Az ajánlást követően az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája²⁵² 2003-ban a negyedik, Pozsonyban tartott ülésén felvetette a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység vizsgálatának szükségességét.²⁵³ Egy évvel később az ötödik, cellei (Alsó-Szászország, Németország) konferencia döntött a kérdés alapos vizsgálatáról, majd a hatodik, budapesti konferenciára elkészült az első jelentés.

3.1. CPGE Budapest, 2005 – az első jelentés

A budapesti konferencia empirikus kutatásra épülő jelentése a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokat két nagy csoportba sorolta. Eszerint az első csoportba a magánjogi feladatok tartoznak, ideértve a kereskedelmi jog és a munkajog terén jelentkező hatásköröket is. A másik csoportba a közigazgatási joggal összefüggésben ellátott különféle feladatok sorolhatók. Az utóbbiak lehetnek általános közjogi hatáskörök,

²⁵² Lásd Conference of Prosecutors General of Europe (CPGE). Ez az évenként ülésező testület alakult át Konzultatív Tanácsná, lásd *Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors*.

²⁵³ Lásd Council of Europe – Prosecutor General of the Slovak Republic (2003): *Conference of Prosecutors General of Europe*. CPGE 2003, Strasbourg, 2003. 03. 03. rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-4th-session-organised-by-t/168071c8ea (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

így a jogrend alkotmányosságával biztosításában ellátott feladatok is, de ebbe a körbe tartoznak mindenekelőtt a közigazgatási hatóságok eljárásával összefüggő egyes feladatok, továbbá a jogorvoslati eszközök alkalmazása, valamint a közigazgatások működésének rendszerszerű felügyelete egyes országokban. Más tagállamokban a közszolgálatban részt vevők, így a bírák, ügyészek, rendőrök és más szolgálati viszonyban álló munkavállalók fegyelmi felelősségével kapcsolatban tapasztalunk ügyészi jogosultságokat. Végezetül, több országban jogosult a legfőbb ügyész arra, hogy a kormány, illetve törvényhozó testület (parlament) munkájában részt vegyen és álláspontját kifejtse.

Az intézkedési jogalapok közül a legegységesebb a hivatkozás az állam érdekeire. Ez akkor jelenik meg, ha a tagország ügyészsége kifejezett felhatalmazással bír az állam – elsősorban vagyoni természetű – igényeinek érvényesítésére (Örményország, Bulgária, Horvátország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Monaco, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Montenegró, Szlovákia). A másik jellemző, általános hivatkozási alap az ügyészek büntetőjogon kívüli hatáskörei esetében a közérdek védelmezése. Ez utóbbi többféle jelentéssel jelenik meg az ügyészek tevékenységére vonatkozó szabályokban. Egyes esetekben a közérdek védelmezése a törvényesség szinonimája. Eszerint az ügyésznek akkor kell beavatkoznia valamilyen (magánjogi vagy) közigazgatási jogi eljárásba, ha abban az ország törvényeit jelentős mértékben megsértették, például ha törvénytörő közigazgatási döntés születik, semmis szerződést kötnek az egyébként magánfelek, vagy a bírósági döntés olyan súlyos törvénytörést tartalmaz, amely nem maradhat orvosolatlanul.

Más esetekben a közérdek védelmezése közelebb áll az emberi jogok védelméhez. Ez utóbbi joggalappal magyarázzák az ügyészek beavatkozását bizonyos elkülönült társadalmi csoportok esetében (Belgium, Bulgária, Magyarország, Litvánia, Monaco, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Macedónia, Ukrajna). Ez utóbbi esetkór bizonyos ügyészségek esetén nevesítve jelenik meg, tehát

az ügyésznek akkor – és csak akkor – biztosítanak beavatkozási lehetőséget, ha valamilyen társadalmilag jól elhatárolható, hátrányos helyzetű csoport jogainak, elsősorban emberi jogainak megóvása érdekében erre feltétlenül szükség van (Litvánia, Monaco, Lettország, Spanyolország).

A jelentés következtetése szerint, látva azt, hogy a tagállamok egy jelentős része az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségét nem tartja feltétlenül szükségesnek, azt kell mondanunk, hogy az ügyészek feljogosítása ilyen intézkedésekre nem tekinthető olyan követelménynek, amelyet az egyes tagállamoknak teljesíteniük kell. Ezért tehát nem mondhatjuk azt, hogy azok a tagállamok, amelyek ilyen eszközöket nem biztosítanak, helytelenül járnak el, vagy meg kellene fontolniuk az ilyen eszközök biztosításának lehetőségét. Ugyanakkor azt is látjuk, hogy azok a tagállamok, amelyekben az ügyészek ilyen intézkedési lehetőséggel rendelkeznek, ezt fontosnak tartják, alkotmányos működésük elengedhetetlen részének tekintik, és hatékony lehetőségnek tartják a demokratikus társadalom zavartalan működése, a törvények uralmának biztosítása, valamint az emberi jogok védelmezése érdekében. Nincs okunk tehát azt mondani, hogy azok az országok, amelyek az ügyésznek ilyen intézkedési lehetőséget biztosítanak, helytelenül járnak el. Ha a tagállamok e két eltérő csoportját, valamint az ügyészek megvizsgált tevékenységével kapcsolatos megállapításokat összevetjük, elmondhatjuk, hogy az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségének biztosítása nem szükségszerű, de a már megvizsgált feltételek szigorú betartása esetén hasznos és célszerű lehet.²⁵⁴

Az ügyészek számára biztosított (magánjogi, illetve) közigazgatási jogi intézkedési lehetőségekkel kapcsolatban a következőkben

²⁵⁴ Hasonló következtetések olvashatók az igazságszolgáltatás hatékonyságának előmozdítására létrehozott európai bizottság (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ) átfogó kutatási eredményei között: Council of Europe (2008): *European Judicial Systems*. Strasbourg, Council of Europe. 168–170.

megválaszolandó kérdések arra vonatkoznak, hogy ezek az intézkedések összhangban állnak-e a jogállamiság elvéből fakadó alkotmányossági alapkövetelményekkel. Amennyiben az ügyészeket büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségekkel is felruházzák, akkor gondoskodni kell a jog uralma alatt az emberi jogokat tiszteletben tartó demokratikus társadalmakban érvényesülő alapelvek következetes megtartásáról. Ezek egyrészt az államszervezeti elvek alkalmazását jelentik (a hatalmi ágak elválasztásának, a törvényhozó hatalom szuverenitásának, a végrehajtó hatalom felelősségének és a bírói függetlenségnek az elve). Továbbá érintik az ügyési szerep jogalapját és terjedelmét (ide tartoznak olyan elvek, mint a kivételesség, a szubszidiaritás, a különlegesség, a törvényesség, a közérdekűség, illetve az állam érdekeinek és az emberi jogoknak a védelme, valamint a tanácsadó közreműködés elve). Végül néhány eljárási természetű elv is ide sorolandó (a fegyveregyenlőség, az egyenlő elbánás és az ügyészek eljárási pártatlanságának elve).

3.2. CPE Szentpétervár, 2008 – a második jelentés

A budapesti konferencia az első jelentést követően úgy döntött, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges,²⁵⁵ ezt azonban ebben a formában már nem tudta elvégezni, mivel időközben átalakult Konzultatív Tanácsá. A Konzultatív Tanács azonban továbbítte a felvetett kérdést, és egy új tudományos jelentést kért,²⁵⁶ amelyet – az Európa Tanács Nemzetközi Együttműködési Főigazgatóságának képviselőjében előterjesztve – egyszeri alkalommal egy Szentpétervárra összehívott tanácskozás, az Európai Ügyészek Konferenciája²⁵⁷ vitatott meg 2008-ban.

²⁵⁵ Lásd CPGÉ (2005), 16, para 6.7.

²⁵⁶ Lásd *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice*. Strasbourg, Council of Europe.

²⁵⁷ Lásd Conference of Prosecutors of Europe (CPE). Forrás: www.coe.int/en/web/ccpe/events/european-conferences-of-prosecutors (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

Ez az első jelentés eredményéből kiindulva megállapította, hogy a tagállamok jóval több mint felében észlelhető valamilyen büntetőjogon kívüli ügyészi feladat, ugyanakkor a tagállamok közel felében az ügyészség vagy nem rendelkezik büntetőjogon kívüli feladatokkal, vagy pedig ezeket deklaráltan nem tekintik lényegesnek, illetve a tevékenység elenyésző hányadát teszik ki. Ezért az igazi választóvonalat nem a büntetőjogiakon kívüli feladatok léte, illetve hiánya jelenti, hanem az a büntetőjogon kívüli feladatok kivételessége, illetve kiterjedtsége között húzódik.

Ha tovább pontosítjuk a vizsgálat eredményét aszerint, hogy az ügyészek a büntetőjogon kívüli feladatokat elsősorban bíróság előtt látják-e el, vagy saját intézkedéseket hozhatnak (mint a magyar óvás, felszólalás, figyelmeztetés, jelzés), akkor arra a következtetésre lehetett jutni, hogy vannak olyan országok, amelyekben nincs az ügyészeknek büntetőjogon kívüli feladata, másokban kevés vagy nagyon speciális ilyen feladat látható, ismét másokban léteznek magánjogi és közjogi jogalanyokat érintő, de csak bíróság előtti eljárásokban gyakorolható hatáskörök, végül néhány országban az ügyészeket közvetlen intézkedési jogosultsággal is felruházták.

Mindezt az egyes jogcsaládokra kivetítve láthatóvá vált, hogy a common law és a skandináv országok esetén meghatározó az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatainak teljes hiánya. Nem kizárólagos, de erős azonosságot mutatnak a francia (latin) és német jogcsaládok, amelyek ügyészeiknek több vagy kevesebb büntetőjogon kívüli hatáskört is biztosítanak, azonban ezek kizárólag bíróság előtti eljárásokra szűkíthetők. Egyáltalán nem jellemző azonban a jogcsalád szerinti meghatározottság a legerősebb ügyészi hatáskörökkel rendelkező országcsoportra: Örményország, Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Montenegró, az Orosz Föderáció, Szlovákia, Ukrajna.²⁵⁸ Ezek esetében azonban felismerhető

²⁵⁸ Lásd SZAMEL (2011): *i. m.*, 779., 905., 929.

egy másik jellemző vonás, mégpedig az, hogy a 20. század második felében valamennyien a szovjet érdekszférába tartoztak. Csakhogy több ilyen tagállamot találunk a kiterjedt, de csak bíróság előtt alkalmazható magán- és közigazgatási jogi hatáskörökkel rendelkező országcsoportban is: Csehország, Lengyelország, Románia. Széles körű és sajátjogú intézkedésekkel felruházott ügyészek működnek azonban Portugáliában és Spanyolországban, ahol a posztsovjet tulajdonság nyilvánvalóan hiányzik, azonban mindkettő hosszú ideig autoriter kormányzás (diktatúra) alatt állt a 20. században.

Míndez arra utalt, hogy a büntetőjogon kívüli ügyési feladatok léte és intenzitása elsősorban az egyes államok történeti és kulturális tulajdonságai által meghatározott. Az egyes országcsoportok esetén meghatározó a jogcsaládhoz tartozás, azonban a feladatok intenzitása esetén ennél is jelentősebb hatás mutatható ki aszerint, hogy egy országnak van-e önkényuralmi tapasztalata.²⁵⁹

Ha tehát azt látjuk, hogy a kiterjedt büntetőjogon kívüli eszközökkel felruházott ügyészség modellje fennmaradt a posztsovjet tranzíció után is, akkor ezt nem kell kuriózumként kezelni. Az ügyészség ilyen modellje ugyanis pont azokra az igényekre adott választ (még ha az sajátos is), amelyek Nyugat-Európa más országaiban is felmerültek. Az pedig, hogy az ügyészség alkalmasnak bizonyult a közérdek védelmezésére a törvények által meghatározott körben, végső soron az ügyészséggel mint a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplőjével szemben támasztott (közismert) követelményekből következik.

A végső soron közérdekvédő feladatok ellátásának követelményei pontosan meghatározhatók.

a) Az általános felhatalmazásoknál helyesebbnek látszik azon körülményeknek megfogalmazása a törvényben, amelyek – céljukat

²⁵⁹ Az autoriter múlt és a részletes szabályozás összefüggése nem egyedi. A katonai rendszereket vizsgálva Georg Nolte and Heike Kriger hasonló következtetésre jutott. Lásd Georg NOLTE – Heike KRIEGER (2003): *European Military Law Systems. Summary and Recommendations*. In Georg NOLTE ed.: *European Military Law Systems*. Berlin, De Gruyter Recht. 23–30.

tekintve – arányosak a felek rendelkezési jogával, ezért azt nem korlátozzák indokolatlanul.

b) A mégoly pontosan megfogalmazott eljárási hatáskörök sem lehetnek diszkrecionálisak. Önmagában sem a közérdek, sem a személyek jogainak védelme nem elegendő indok arra, hogy az ügyész számára nem ellenőrizhető mérlegelési jogot biztosítson a törvény.

c) Széles körben elfogadottnak látszik az ügyész közreműködési lehetősége a bírósági esetjog egységének biztosításában. Nincs olyan kényszerítő ok, amely miatt ki kellene zárni az ügyészt az ilyen eljárásokból. Ugyanakkor az *amicus curiae* helyzet önmagában nem jelent korlátlan és ellenőrizhetetlen véleményalkotási lehetőséget. Nem mindegy ugyanis, hogy az ügyész elvi jogértelmezési eljárásban vagy rendkívüli jogorvoslati eljárásban vesz részt.

d) Nehezen képzelhető el olyan szabályozás, amelyben az ügyész saját jogon hozott intézkedését az érintett végső soron ne vitathatná bíróság előtt. Kétségtelen, hogy az ilyen eszközök alkalmazásának indoka az lehet, hogy a jogsértések orvoslása ne igényeljen bonyolult és hosszadalmas bírósági eljárást. A jogsértés orvoslását célzó bíróságon kívüli intézkedést azonban az érintett egyetértéséhez kell kötni. Más megfogalmazás szerint az ügyész intézkedése nem lehet kikényszeríthető, hacsak annak indokoltságát bíróság nem erősíti meg.

A második jelentés vitáját követően a konferencia úgy döntött, hogy a Konzultatív Tanácsot hivatalos vélemény kialakítására kéri fel.²⁶⁰

3.3. CCPE Strasbourg, 2008 – a hivatalos ajánlás

A Konzultatív Tanács a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység jelentőségét és szabályozatlanságát együttesen érzékelve kialakította

²⁶⁰ Lásd CPE (2008)3.

hivatalos véleményét.²⁶¹ Ennek következtetésesei röviden úgy foglalhatók össze, hogy

- az ügyészi tevékenységet a társadalomnak az emberi jogok és a közérdek védelme iránti egyre növekvő igénye határozza meg,
- a bíróságok és az ombudsmanok mellett ezért az ügyészekre is fontos büntetőjogon kívüli feladatok hárulnak,
- nincsenek a büntetőjogon kívüli feladatokra vonatkozó közös nemzetközi jogi szabályok,
- a tagállamok a nemzeti hagyományok alapján szabályozhatják a területet, de kötelesek figyelembe venni az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjét,²⁶²
- nem léphetők át az alkotmányosság alapelvei.

A Konzultatív Tanács felkérte a Miniszteri Bizottságot a közös alapelvek kidolgozására, ami jóval később készült el.²⁶³ Ebben talán annak is része volt, hogy a két jelentés igen szigorú alapelvei rendszerét a Velencei Bizottság támogatása ellenére²⁶⁴ a hivatalos vélemény csak felpuhítva tartalmazza. Azonban még ilyen formájukban is távol állnak a törvényességi felügyelet alapú szabályozástól.

²⁶¹ Lásd *Opinion No. 3(2008)*.

²⁶² Csak néhány példa azokra a döntésekre, amelyeken már a második jelentés is alapult. PK v. Czech Republic (no. 39277/06); Kostovska v. FYR Macedonia (no. 443535/02); Grozdanovski v. FYR Macedonia (no. 21510/03); Roșca v. Moldova (no. 6267/02); Asito v. Moldova (no. 40663/98); Josan v. Moldova (no. 37431/02); Braga v. Moldova (no. 74154/01); Nistas GmbH v. Moldova (no. 30303/03); Michalachi v. Moldova (no. 37511/02); LM v. Portugal (no. 15764/89.); JP v. Portugal (no. 13247/87); P. v. Slovak Republic (no. 10699/05).

²⁶³ *Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system.*

²⁶⁴ *Lásd Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Procurator's Office) of the Russian Federation.* European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 13 June 2005, Strasbourg, CDL-AD(2005)014, illetve: Hanna SUCHOCKA (2008): *The Role of the Prosecutor Services as Regards Non-Criminal Matters in Different Legal Systems. Different Legal Traditions and Practices to Defend Common Standards and Goals – the Constitutional Perspective.* Conference of Prosecutors of Europe. Strasbourg, Council of Europe.

4. A TÉNYLEGESEN ELLÁTOTT ÜGYÉSZSÉGI FELADATOK

4.1. Az ügyészi felügyelet és a perindítási jog

A büntetőjogon kívüli ügyészi feladatok ellátásának közvetlenül az Alkotmányon alapuló általános feltétele volt a törvényesség érvényesítése, minthogy az ügyész csak törvénysértés esetén volt jogosult fellépni a törvényesség védelmében. Az általános feltételt részletezte a régi Ütv. 2. §-a, amely szerint az ügyész kellő időben volt köteles fellépni a törvényesség védelmében. Kellő időnek minősült a törvény szerint az az eset, amikor a törvénysértés megszüntetésére hivatott (ügyészségen kívüli egyéb) szerv az Alkotmányban, törvényben és más jogszabályban vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközében meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem tette meg. A kellő idő másik este az volt, amikor a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre szükségessége merült fel.

A büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység *alkotmányos korlátait* az Alkotmánybíróság állapította meg az 1/1994. (I. 7.) AB határozatában.²⁶⁵ Az Alkotmánybíróság közvetlenül az ügyész polgári peres eljárásokra vonatkozó hatásköreivel összefüggésben, de a felügyeleti eljárásaira is irányadóan állapította meg, hogy egyfelől az ügyészség – a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően – elsősorban vádfunkciót ellátó szervezet. Másfelől az „ügyész polgári eljárásban való közreműködése a közérdek érvényesítésére más európai országok jogrendszerében is ismert, és az történetileg nem idegen a magyar jogrendszertől sem”.²⁶⁶ Az ügyész

²⁶⁵ 1/1994. (I. 7.) AB határozat (ABH 1994, 29.).

²⁶⁶ 1/1994. (I. 7.) AB határozat (ABH 1994, 29., 35.).

általános polgári perbeli fellépési joga – amely a közvetlenül érdekelt, úgynevezett materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában lehetővé teszi az ügyész beavatkozását – alkotmányellenes, mert sérti a jogállamiságot, és aránytalanul korlátozza az egyén autonómiáját, következésképpen az emberi méltósághoz való jogot.²⁶⁷

Nem minősült azonban alkotmányellenesnek az ügyészi részvétel biztosítása egyes, a bíróság hatáskörébe tartozó, egyoldalú eljárásokban, amelyekben egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat és bírósági eljárást kezdeményezhet. Külön törvény tehát nem általánosan, hanem a konkrét jogviszonyra tekintettel biztosíthatott beavatkozási jogot az ügyésznek. A külön törvény szabályozása alapján az ügyésznek továbbra is széles törvényességi felügyeleti hatáskörei voltak, habár ennek indokoltága és terjedelme ugyanúgy vitatott maradt.²⁶⁸

A polgári perekben való részvétel csak az egyik formája volt annak, ahogy az ügyész közreműködött a törvényesség biztosításában. Külön törvények felügyeleti jogkör nélkül biztosítottak további intézkedési jogokat a legfőbb ügyésznek vagy az ügyészeknek. A törvényességi felügyelet pedig már nem volt sem általános, sem kizárólagos. Egyrészt csak a régi Ütv.-ben meghatározott, illetve más jogszabály kifejezett felhatalmazásában megjelölt szervezetekre terjedt ki. Másrészt az ügyészségen kívül más szervezetek is végeztek törvényességi felügyeletet, így korlátozottan törvényességi ellenőrzést végzett a helyi önkormányzatok fölött a Kormány nevében az illetékes közigazgatási hivatal, a tárca feladatkörébe tartozó intézmények és a kamarák fölött az érintett miniszter stb. Harmadrészt az ügyész nem volt jogosult saját intézkedésével közvetlenül helyreállítani a törvényességet, hanem

²⁶⁷ Lásd SÓLYOM (2001): *i. m.*, 576–577., 585–586.; NYIRI (2004): *i. m.*, 137–142.

²⁶⁸ Lásd TÓTH Mihály (1999): Érvék az ügyészség Kormány alá rendelése mellett. *Ügyészek Lapja*, 6. sz. 5–14.; LÓRINCZY György (1999): Miért indokolt a magyar ügyészség Parlament alá rendeltsége? *Ügyészek Lapja*, 6. sz. 15–27.; SZENDREI Géza (1999): Viták az ügyészségről. *Ügyészek Lapja*, 6. évf. 6. sz. 5–46.

csak más intézménynek hatáskörébe tartozó eljárásokban működhetett közre.²⁶⁹

A közreműködés fő irányait a régi Ütv. 3. §-a részletezte. Eszerint az alkotmányosság védelmében és a jogszabályok érvényre juttatásában való közreműködésre kapott hatáskörében az ügyészség – a tudomásra jutott bűncselekmények üldözésén kívül – védte az Alkotmányban és más jogszabályokban biztosított jogokat, fellépett az Alkotmány, a törvények, az egyéb jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei megtartása érdekében, és részt vett az Alkotmány és más jogszabályok iránti tisztelet erősítésében, a jogsértések, a bűnözés megelőzésében. Az ügyész törvényességi felügyeleti eljárása hivatalból, az ügyészség saját döntése alapján vagy törvényességi kérelem folytán indult.

A fellépés *különös feltételeit* az egyes hatáskörök gyakorlására jogosító jogszabályok határozták meg, mégpedig a felügyeleti és a nem felügyeleti jellegű közreműködésnek megfelelően, az érintett jogviszonytól, illetve felügyelet esetén annak tárgyától függően. Különböző jogok illetik meg az ügyészt a jogszabályalkotással, a közigazgatás törvényességi felügyeletével, az egyes jogi személyek polgári jogi helyzetével és működésével kapcsolatban, illetve olyan eljárásban, amit a jogai védelmére képtelen személy helyett folytatnak, a semmis szerződéseknek a közérdek védelmében gyakorolt megtámadása során, valamint a legfőbb ügyészt a Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárásaiban.

A törvényességi felügyelet terjedelme – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjedt ki, nem érinthette a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását általában (csak abban a körben, amelyben a gazdálkodás valamely eleme egyben törvényességi kérdés is, például a gazdasági társaságoknak az a kötelességük, hogy csak a tevékenységi körükbe tartozó területen működjenek), a gazdálkodás célszerűségét vagy általában a működés észszerűségét. Ez alól kivételt

²⁶⁹ Lásd TILK (2001): *i. m.*, 368.

képeztek az alapítványok, amelyek esetében a vagyon célhoz kötött felhasználása alapvető törvényességi kérdés.²⁷⁰

4.2. Az ügyész és a közigazgatás törvényessége

Az ügyészi törvényességi felügyelet Alkotmányban biztosított hatásköre a *Kormány alá rendelt közigazgatási szervek* vonatkozásában volt a legrészletesebben szabályozott. A régi Ütv. ezt tartalmazó rendelkezései jelentették a más jogalanyok fölötti felügyelet mögöttes szabályait is. A régi Ütv. 13. §-a az ügyészi felügyeletet eltérően szabályozta a jogszabályok és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntések vonatkozásában.²⁷¹

Az ügyész egyrészt *normakontroll* jellegű törvényességi felügyelet gyakorolt a Kormánynál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei és e szervek általános rendelkezései fölött. A normakontroll eredményeként az ügyész, ha azt állapította meg, hogy a vizsgált jogforrás az Alkotmánnyal, illetőleg magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, ennek megszüntetése érdekében az azt kibocsátóhoz *óvást* nyújthatott be, amelyet a kibocsátó harminc napon belül köteles volt megvizsgálni. Ha az óvást alaposnak tartotta, a jogszabályt, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközét hatályon kívül helyezte, visszavonta vagy módosította, és ezzel egyidejűleg értesítette erről az ügyészt is. Ha a kibocsátó az óvással nem értett egyet, a megvizsgálástól számított nyolc napon belül köteles volt az óvást elbírálás végett az Alkotmánybíróság elé terjeszteni, és erről az ügyészt értesíteni (rég. Ütv. 13/A. §).

²⁷⁰ Lásd NYÍRI (2004): *i. m.*, 126.

²⁷¹ A már nem hatályos régi Ütv. részletes ismertetését azért tartjuk szükségesnek, mert ez adja meg azt az értelmezési háttérrel, amely előtt az Alaptörvény újdonsága világosan bemutatatható.

A *jogalkalmazás* ügyészi törvényességi felügyelete természetesen szélesebb körű volt a normakontrollnál. Egyrészt a közigazgatási szervekre, másrészt azonban a bíróságon kívüli, jogvitát intéző vagy hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire terjedt ki, lényegében tehát – a bíróságoktól eltekintve – korlátlan volt. Kiterjedt így az Országgyűlés által alapított hatósági jogkört gyakorló szervekre (például a Rádió és Televízió Testületre), magára a Kormányra és a helyi önkormányzatokra, valamint a hatósági jogkört gyakorló nem állami szervezetekre (így a kötelező tagságon alapuló kamarákra) is (régí Ütv. 13. §).²⁷²

Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében megtekinthette az ügyészi törvényességi felügyelet körébe tartozó szervek általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit; a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tarthatott; az ellenőrzési vagy felügyeleti joggal felruházott szervet vizsgálat tartására kérhette fel; ezzel összefüggésben a szervek területére, helyiségeibe is beléphetett; továbbá kérhette a szervek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetve megküldését, valamint felvilágosítás adását. (régí Ütv. 13. §).²⁷³

A vizsgálat eredményeként az ügyész a hatáskörébe tartozó területi és helyi szerveknél általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály stb.) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezhette, illetve *óvást* emelhetett a törvénysértés kiküszöbölése érdekében a törvénysértést elkövető vagy annak felettes szervénél (régí Ütv. 13–14. §§). Az óvás feltétele volt, hogy az ügyész jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseiben törvénysértést állapítson meg, és az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatta. Az óvást annak címzettje köteles volt megvizsgálni és intézkedéseiről az ügyészt tájékoztatni, ha pedig azzal nem értett egyet, akkor fel kellett azt terjesztenie a felettes szervéhez. Ha a felettes szerv sem értett egyet az óvással,

²⁷² Lásd TILK (2001): *i. m.*, 367.

²⁷³ Lásd TILK (2001): *i. m.*, 366–372.; NYIRI (2004): *i. m.*, 127–128.

vagy nem volt felettes szerv, akkor az ügyész az óvás elutasítása miatt bírósághoz fordulhatott.

Az ügyész a törvénytörtő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénytörtés megszüntetése végett a szerv vezetőjénél *felszólalással* élt; jövőbeni törvénytörtés veszélye esetén pedig a törvénytörtés megelőzése érdekében *figyelmeztetést* nyújthatott be, amelyet a címzett vagy felettes szerve köteles volt megvizsgálni és értékelni, megtenni a szükséges intézkedést, illetve ellenvéleményéről az ügyészt értesíteni. Ellenvélemény esetén az ügyésznek további intézkedést jogszabály nem biztosított (rég. Ütv. 16. §).

Abban az esetben, ha az ügyész olyan törvénytörtésnek nem minősülő hiányosságot, illetve csekély jelentőségű törvénytörtést észlel, amely más ügyészi intézkedés megtételét nem teszi indokolttá, *jelzésben* hívhatta fel erre az illetékes szerv vezetőjének figyelmét, aki a jelzés elbírálásáról és az intézkedésről az ügyészt köteles volt értesíteni. Ennek elmulasztása esetén az ügyésznek további intézkedést a jogszabály nem biztosított.

Az ügyész törvényességi felügyelete kivételesen, az ügyész jogvédelmi feladatkörére tekintettel túllépett a más szervek eljárásában való közreműködésen. Így a régi Ütv. 27. §-a szerint államigazgatási hatósági jogkörben elrendelt elővezetést – ha jogszabály másként nem rendelkezett – csak ügyészi *jóváhagyással* lehetett fogantatosítani. A Ket. 57. §-a ügyészi jóváhagyást követelt meg, ha a hatóság a helyszíni szemlét a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával vagy az ott tartózkodó személyek akarata ellenére kívánta megtartani.

Míg általában az ügyész a törvényességi felügyelete alá tartozó eljárásban nem volt ügyfél és eljáró hatóság sem, vagyis nem került velük közigazgatási hatósági eljárási jogviszonyba, a jóváhagyásával fogantatosítható intézkedések esetén lényegében hatósági jogkört kapott.²⁷⁴

²⁷⁴ Lásd PATYI (2009b): i. m., 330–332.

Az ügyészi intézkedések folytán különleges eljárási jogviszony keletkezett a közigazgatási hatóság és az ügyész között, azonban az ügyész és az ügyfél nem került közigazgatási hatósági eljárási jogviszonyba. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ügyész intézkedését kezdeményező személy és az ügyész egyáltalán semmilyen jogviszonyban ne állna. Van közöttük közjogi jogviszony, erre azonban nem a Ket., hanem a régi Ütv. rendelkezései voltak irányadók. Így a régi Ütv. 25. §-a alapján az ügyész köteles volt a hozzá beérkezett panaszokat (kérelmeket) késedelem nélkül megvizsgálni vagy megvizsgáltatni, törvénysértés esetén a szükséges intézkedéseket megtenni és a panasz (kérelem) elintézéséről a panaszost (kérelmezőt) értesíteni. Ha jogszabály másként nem rendelkezett, az ügyész a panasz (kérelem) elbírálását mellőzhette, ha azt nem jogosult terjesztette elő, illetőleg az ügyész a törvényben biztosított jogorvoslati kérelmet már elbírálta, vagy ha a panaszt a sérelmezett határozat közlésétől számított egy éven túl nyújtották be, és a késedelemet alapos indokkal nem igazolták. Erről a panaszost (kérelmezőt) értesíteni kellett.

4.3. Az ügyész szerepe a hatósági eljárásokban

Az óvás, mint láttuk, főszabályként minden közigazgatási hatóság határozatával szemben benyújtható volt, mivel a régi Ütv. 14. §-a szerint az egyedi határozatok meghatározott fajtái ellen irányuló ügyészi óvást csak törvény zárhatta ki. Volt olyan ügytípus, amelyben nem volt helye ügyészi óvásnak (egyébként fellebbezésnek, újrafelvételi, méltányossági és felügyeleti eljárásnak sem), például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvénnyel módosított egyes törvények szerint a Magyar Szabadalmi Hivatal mintaoltalmi, mikroelektronikai

félvezető termékek topográfiaoltalmi, iparjogvédelmi, védjegy- és a földrajziárjelző-oltalmi, formatervezésiminta-oltalmi döntései ellen.

Az ügyészi óvás címzettje három szerv lehetett, ezek közül az egyik kétféle minőségben:

- a jogerős határozatot hozó elsőfokú közigazgatási hatóság,
- a jogerős határozatot hozó elsőfokú közigazgatási hatóság felügyeleti szerve (ha volt ilyen, akkor az általában az a szerv, amely a másodfokú eljárásra és döntésre lenne illetékes),
- a másodfokon jogerőre emelkedett döntést hozó szerv,
- a másodfokon jogerőre emelkedett döntést hozó szerv felügyeleti szerve (feltéve, hogy volt ilyen).

Ha a jogerős határozatot hozó szerv az óvással egyetértett, akkor a következőkben az óvás joghatásai körében tárgyalandó intézkedéseket tehette. Ha viszont nem értett egyet az óvással, akkor köteles volt a kifogásolt rendelkezésre vonatkozó iratokat az óvással és észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából az elbírálástól számított nyolc napon belül felügyeleti szervéhez felterjeszteni, és erről az óvást benyújtó ügyészt egyidejűleg, a felterjesztés indokainak közlésével értesíteni. Ebben az esetben a felügyeleti szerv köteles volt az óvás kérdésében harminc napon belül érdemben határozni, és határozatát az óvást benyújtó ügyéssel is közölni. Természetesen előfordulhatott, hogy az óvás címzettjének nem volt felügyeleti szerve. Ilyenkor (hacsak a jogszabály a határozat bírósági felülvizsgálatát nem tette lehetővé) a címzett az óvás tárgyában egyetértés hiánya esetén is érdemben köteles volt dönteni. Ha folyamatban volt bírósági eljárás, az óvás arra is kihatott.

Más volt a helyzet akkor, ha az ügyész az óvást nem a jogerős határozatot hozó (első- vagy másodfokú) hatósághoz nyújtotta be, hanem közvetlenül annak felügyeleti szervéhez. Ilyenkor az eljárás egyszerűbb volt: a felügyeleti szervnek harminc napon belül mindenképpen kötelessége volt elbírálni az óvást (vagyis nem volt lehetősége az ő felettes szervéhez továbbítani azt).

A jogerős és végrehajtható közigazgatási határozat ellen benyújtott ügyészi óvásnak – ide nem értve a címzett előzőekben elemzett elbírálási kötelezettségét – kétféle joghatása lehetett: egy közvetlen eljárási és egy közvetett anyagi jogi. A közvetlen és feltételes joghatás a döntés végrehajtásának felfüggesztése, ha az ügyész ezt indítványozta, míg a közvetett, anyagi jogi joghatása több feltételtől függött. Mindenekelőtt – a régi Ütv. 14. §-a szerint és a jogbiztonság alkotmányos követelményének megfelelően – attól, hogy az ügyész a támadott határozat jogerőre emelkedését követően mennyi időn belül nyújtotta be azt.

a) Ha az ügyész az óvást a támadott határozat jogerőre emelkedését követő *három éven* belül nyújtotta be, és a hatóság egyetértett az óvással, akkor a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra *tekintet nélkül* visszavonhatta vagy módosíthatta a jogszabálysértő határozatot, illetve a felügyeleti szerv módosíthatta vagy megsemmisíthette azt.

b) Ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő *három éven túl, de öt éven – vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt éven – belül* nyújtotta be, akkor az óvás folytán tett intézkedés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthetett, egyébként a hatóság ugyanazokat az intézkedéseket hozhatta, mint az a) pontban írt esetben. Az új vagy módosított határozat tehát kötelezettséget és joghátrányt is megállapíthatott.

c) Ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított *öt éven túl* nyújtotta be, az óvás folytán tett intézkedés – az új vagy módosított határozat – nem korlátozható vagy vonható el jogot, és kötelezettséget vagy joghátrányt sem állapíthatott meg.

d) Kivételesen az *öt éven túl* benyújtott óvás folytán hozott új vagy módosított határozat elvonhatta a *nem* jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, feltéve, hogy az óvással támadott jogerős rendelkezés

tartalmát jogerős ítélettel megállapított bűncselekmény befolyásolta vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki.

A *b)–d)* pontban írt esetekben, ha az óvásnak a törvény tilalma folytán a közigazgatási hatóság egyetértése esetén sem tehetett eleget, az óvás egyetlen jogkövetkezménye annak megállapítása volt, hogy az óvással támadott határozat jogsabálysértő. A jogtudomány – és az ügyészi gyakorlat – az ilyen óvást *elvi óvásnak* nevezte.²⁷⁵ Nyilvánvalóan az elvi óvásnak is volt jelentősége. A jogsabálysértés megállapításával formailag legalábbis helyreállította a megsértett jogrendet.

Részben eltérő szabályok vonatkoztak a szabálysértési eljárásokkal kapcsolatos ügyészi tevékenységre.

a) Óvást szabálysértési eljárásban alkalmazott intézkedés ellen az ügyész csak akkor emelhetett – az elkövető terhére a határozat jogerőre emelkedését követő 6 hónapon belül, kivéve, ha a hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként (utóbbi esetben az ügyész egyidejűleg büntetőeljárást is kezdeményezett) –, ha a jogsabálysértést nem a szabálysértési panasz eljárásban állapította meg. A szabálysértési eljárásban emelt óvásnak halasztó hatálya volt.

b) A szabálysértési hatóság az eljárást megszüntető határozatát a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Sztv.) 84. §-ának (3) bekezdése alapján köteles volt megküldeni az ügyésznek, aki azt törvényességi szempontból haladéktalanul felülvizsgálta. Ha a határozattal szemben törvényességi aggály nem merült fel, ezt az iraton feljegyezte, és a határozatot – a szabálysértési hatóság értesítése nélkül – irattárba helyezte. Ha azonban az ügyész az eljárás megszüntetését megalapozatlannak, illetve a határozatot törvényességi szempontból aggályosnak tartotta, az iratok felülvizsgálatának eredményeként – törvényesítés esetén – megtehetette a szükséges intézkedést.

c) A régi Sztv. 79–81., 84. és 90. §-ai alapján az ügyész bírálta el a szabálysértési ügyben foganatosított ruházatot, csomag és jármű át-

²⁷⁵ Lásd ZANATHY János szerk. (2008): *Az igazságügyi szervek működése (bírók, ügyészek, ügyvédek). Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest, HVG-Orac. 43–44.

vizsgálása, lefoglalás, rendbírság kiszabása, az eljárás megszüntetése, valamint a kifogás elutasítása (elkésettség vagy amiatt, mert azt nem a jogosult terjesztette elő) miatt bejelentett panaszt, mégpedig nyolc napon belül.

Ezekről az intézkedésekről (ide nem értve a panasz elutasítását) az ügyész – a törvényességi felügyeleti eljárásban kivételes módon – határozatot hozott, amelyet megküldött a panaszosnak és a szabálysértési hatóságnak is.

4.4. Az ügyész és a magánjogi jogalanyok

A törvényesség biztosítására az ügyész a közigazgatáson kívül, magánjogi jogalanyok vonatkozásában is rendelkezett hatáskörökkel. Ezek egyrészt törvényességi felügyeleti jellegűek, másrészt a jogalanyok létehez – létrejöttéhez és megszűnéséhez – kötöttek voltak, harmadrészt (kivételesen) az érvénytelenség jogkövetkezményeinek orvoslását szolgálták, vagy más, jogszabályban meghatározott közvetlen cél érdekében voltak alkalmazhatók.

A régi Ütv. 13. §-a lehetővé tette, hogy törvény az ügyészi *törvényességi felügyelet* hatályát a közigazgatáson kívül más jogalanyokra is kiterjessze. Ennek alapján látta el az ügyészség például az alapítványok (régi Ptk. 74/A.–74/G. §§), társadalmi szervezetek (az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, 14. §), sportági országos szakszövetségek (a sportról szóló 2004. évi I. törvény, 27. §) működésének törvényességi felügyeletét. E jogkörében egyfelől azok az eljárási, illetve intézkedési jogosultságok illették meg, mint a közigazgatási hatósági eljárásokban, másfelől a jogalanyok létehez kötött eljárási eszközök alkalmazására terjedtek ki.

Más esetekben az ügyész nem gyakorolt törvényességi felügyeletet egyes jogalanyok fölött, mégis állami nyilvántartásba vételük során, törvénysértésük esetén, státuszszabályaik (alapító okirat, alapszabályuk)

megváltozása esetén, törvénysértésük kiküszöbölése érdekében, illetve megszüntetésük céljából *bírósághoz fordulhatott*. Ilyen jogot biztosított a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 3. §-a, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 16. §-a, illetve a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 65. §-a. Ezekben az esetekben az ügyész az alkotmányos rend védelmezőjeként a bíróság előtt (és csak ott) volt jogosult kezdeményezni az érintett jogalanyok törvénysértő létrejöttét, illetve a vizsgálat nélkül nyilvánvaló vagy más erre jogosult (Állami Számvevőszék, cégbíróság, közigazgatási hatóság) által megállapított Alkotmányba vagy törvénybe ütköző működés jogkövetkezményének alkalmazását, végső esetben a jogalany állami nyilvántartásból törlését, ami kötelező nyilvántartásbavétel esetén a jogalany megszűnését jelentette. Ez utóbbi körbe tartozott a működést nem folytató, de nyilvántartott jogalany törlésére irányuló eljárás is.

Önálló esetkört képeztek a külön törvényi felhatalmazás alapján – az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozatával összhangban – megindítható *perek*, mindenekelőtt a személyállapotiak vagy a környezetvédelmi. Ezekben a perekben az ügyész félként járt el, de bizonyos perbeli jogosultságok, így egyezségkötés, jogelismerés, jogról való lemondás joga nélkül (régi Pp. 9. §).²⁷⁶

Kifejezett törvényi felhatalmazás alapján indultak, mégis önálló esetkört jelentenek a Ptké. 36/A. §-ára alapozott perek. Eszerint az ügyész keresetet indíthat a *semmis szerződéssel* a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt. Ezt a perindítási jogosultságot azért kell önállóan kezelni, mert – szemben az egyéb, többé-kevésbé körülírt jogviszonyokra vonatkozó jogszabályi felhatalmazásokkal – bármely esetben alkalmazható volt, amennyiben a semmis szerződés a közérdeket sérti.

²⁷⁶ Lásd SÓLYOM (2001): *i. m.*, 576–577., 585–586.; NYIRI (2004): *i. m.*, 137–142.

A felhatalmazás ugyanakkor ebben az esetben sem minősült általánosnak. Figyelemmel a régi Ptk. 234. § (1) bekezdésére, amely szerint a semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, valamint a Ptké. felhatalmazó rendelkezésében meghatározott perindítás céljára, a sérelem megszüntetésére, ilyen per pusztán a semmisség megállapítása iránt nem volt indítható, erre csak akkor kerülhet sor, ha a per eredményeként a semmisséggel okozott sérelem megszüntethető.

5. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ÜGYÉSZSÉG KÖZJOGI FELADATAI

5.1. A közjogi hatáskörök szabályozási követelményei

Az európai tapasztalatokat a hazai ügyészségi feladatrendszer leírására a „nagy” alkotmánykommentár²⁷⁷ alkalmazta. Az ügyészségről szóló fejezet a már leírtak szerint²⁷⁸ két alapvető hatáskörcsoportot különböztet meg, mégpedig a büntetőjogi és a büntetőjogon kívüli területet, és ezeken belül különíti el a konkrét hatásköröket. E rendszerezés vázlata a következő:

3. táblázat

Ügyészségi hatáskörök

Büntetőjogi	Büntetőjogon kívüli (közjogi) ²⁷⁹
nyomozás	a legfőbb ügyész és más intézmények
nyomozó hatóságok felügyelete	a legfőbb ügyész és a normakontroll
vádemelés, vádképviselés	a közigazgatás törvényességi felügyelete
büntetés-végrehajtás felügyelete	magánjogi jogalanyok törvényességi felügyelete
nemzetközi bűnügyi együttműködés	részvétel polgári peres eljárásokban

Az eddigiek alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy szakítani kell az ügyési törvényességi felügyelet fogalmával mint az ügyészségi tevékenység meghatározó jellemzőjével. Az eddigi megállapítások ugyanis az alábbiak szerint összegezhetők:

²⁷⁷ Lásd JAKAB (2009): *i. m.*, 1855–1898.

²⁷⁸ Lásd JAKAB (2009): *i. m.*, 1863., 1867., 1870., 1872., 1874.

²⁷⁹ Azt, hogy a büntetőjogon kívüli hatásköröket miért célszerű közjogiaknak tekinteni, a következőkben vezetjük le. A táblázat az elővételezést célszerűségi okból alkalmazza.

a) Az ügyészségi hatásköröknek a felügyelet fogalma köré csoportosítása nem tartható fenn. Ez a bolsevik államszerkezetbe illő és azzal adekvát működési célleírás nem felel meg sem a jogállami Alkotmány rendszerének, sem az ügyészség ténylegesen ellátott feladatainak. A büntetőeljárásban a felügyelet immár csak egy és nem is a legfontosabb az ügyész alapfeladatai közül.

b) Az összehasonlító jogi megközelítésen alapuló európai feladatléírás nem tudja kezelni a törvényességi felügyelet középpontba helyezését, ehelyett a közérdek érvényesítését és ennek részeként a jogvédelmet tekinti meghatározó sajátosságnak. Ennek része lehet, de csak esetlegesen, az egyes tagállamok saját hagyományai alapján a törvényességi felügyeleti típusú eljárás, de az semmiképpen nem tekinthető az ügyészi tevékenység jellemző vonásának.

c) Az Alkotmány és az azon alapuló törvények által meghatározott konkrét hatáskörök rendszere szerint az ügyész büntetőeljárási tevékenységének célja a jogerős ítélet, ennek nélkülözhetetlen feltétele a vádemelés és a vádképviselés (mint az ügyész valóban sajátos szerepe), a nyomozás, valamint a más hatóságokkal végeztetett nyomozás felügyelete (és irányítása) a közvádlói szerep „járulékaként”. A büntetőjogon kívüli tevékenység ugyan részben felügyeleti jellegű, részben azonban nem – a peres és peren kívüli eljárásokban az ügyész törvény kifejezett felhatalmazása alapján félként járt el, tevékenysége még távoli összefüggést sem mutatott bármiféle felügyelettel. A régi Ütv. tehát nem a tényleges hatásköri összefüggést írta le.

Megfogalmazható ez úgy is, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség már régen nem a „törvényesség (legfőbb) őre” volt, sokkal inkább a közérdek védelmezője, amelyet különféle hatáskörök alapján végzett. Az Alkotmány megfogalmazása ezt vitathatatlaná tette: a jogvédelem, az alkotmányos rend, az ország biztonságának és függetlenségének védelme az azokat sértő vagy veszélyeztető cselekmények következetes üldözése által, valamint a közreműködés a törvényesség megtartásának biztosításában – összefoglalva ezek jelentik a *közérdek érvényesí-*

tését. Emellett globális jelenségnek látszik, hogy a közérdek védelme egyre nagyobb szerepet kap a közjogi intézmények feladatai között.²⁸⁰ A hatásköröket pontosító törvények ezt néhol egészen világosan mutatták: a Ptké.²⁸¹ 26/A. §-a az ügyész egyik különleges perindítási jogát a semmis szerződéssel a *közérdekben* okozott sérelem megszüntetése érdekében biztosította (a szerződés semmisségének megállapítása iránti per). A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 375. § (2) bekezdésének *a*) pontja a (törvény alapelvei és egyes) *közérdekű* célok érvényesítése érdekében biztosította a legfőbb ügyész számára 2010 őszéig, hogy képviselőjét elküldje a Közbeszerzések Tanácsába. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény *közérdekű igényérvényesítés* címén biztosított perindítási lehetőséget többek között az ügyésznek a 20. § (1) bekezdésének *a*) pontjában.

Az ügyész a közérdeket érvényesíti a büntetőeljárásban – mint az állam büntetés iránti igényét –, és a közérdek védelmében gyakorolja az egyéb hatásköreit is.²⁸² Erre – mint jogállami követelményre – Polt Péter már 2002-ben utalt,²⁸³ de elméleti levezetésére és legisztikai alkalmazására nem került sor.

Úgy gondoljuk, hogy innen már csak egyetlen következtetést kell levonnunk: annak belátását, hogy ha az ügyészség összes hatásköre a közérdek védelmét szolgálja, akkor ezeket elsősorban nem a tevékenység tényleges kifejtésének megfelelő jogágak szerint célszerű

²⁸⁰ Lásd John MORISON – Gordon ANTHONY (2011): The Place of Public Interest. In Gordon ANTHONY – Jean Bernard AUBY – John MORISON – Tom ZWART eds.: *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart. 217–233.

²⁸¹ 1960. évi 11. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról.

²⁸² Ez a megközelítés Közép-Kelet-Európában sem új keletű. Lengyelország második ombudsmanja így különítette el az ombudsman és az ügyész szerepkörét: az előbbi az egyén jogvédelmét, míg az ügyész a közérdek védelmét hivatott szolgálni. Lásd Tadeusz ZIELIŃSKI (1994): *The Ombudsman. Possibilities and Delimitations for Action*. Warsaw, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. 50.

²⁸³ Lásd POLT Péter (2002): Az ügyészség a jogállamban. In HORÁNYI Miklós szerk.: *Fejezetek az ügyészség 130 éves történelméből*. Budapest, Legfőbb Ügyészség. 154–155.

csoportosítani, mivel mindegyik az ügyész közjogi felhatalmazottságán alapul.

Kétségtelen, hogy a büntetőjogi (pontosabban büntetőeljárás) hatásköröket mégis ilyenként kell azonosítani, de nem azért, mert a közvádloői szerep ehhez a jogterülethez kapcsolódik, hanem azért, mert ez az ügyészség meghatározó, ha úgy tetszik, identitásmeghatározó szerepe. Az összes egyéb hatáskör azonban közjogi természetű. Ha egészen pontosak akarunk lenni, akkor a büntetőeljárás hatáskörökhöz képest „egyéb” közjogi hatáskörökről kell beszélnünk. Láthattuk, hogy ezeket az Európa Tanács dokumentumai is csak a büntetőjoghoz képest tudják meghatározni („non-penal”, „beyond the criminal law field” stb.). A fosztóképzős elnevezést helyettesítheti az elegánsabb és lényegében pontos tartalommal bíró *közjogi hatáskörök* elnevezés. Az pedig, hogy ezek milyen konkrét felhatalmazásokat takarnak, már köthető az egyes jogágakhoz.

Az elméleti alapokat összegző megállapításunk tehát az, hogy az Alkotmány szövegének, alkotmánybíróági értelmezésének, az európai gondolkodásnak és a jelenkori hazai gyakorlatnak egyaránt az a funkcióleírás felelt volna meg, amely szerint az ügyészség a közérdek érvényesítése érdekében gyakorolja büntetőeljárás és (egyéb) közjogi hatásköreit.

Ha ezt beláttuk, akkor egyrészt az is nyilvánvaló, hogy a büntetőjogin kívüli közjogi hatáskörök léte és terjedelme nem függ az ügyészség alkotmányjogi helyzetétől. A pontos hatásköröket egyetlen elv szerint érdemes biztosítani: akkor kell az ügyészséghez rendelni ezeket, ha az ügyészség függetlensége, illetve pártatlansága, büntetőeljárás tapasztalatai és adatai, továbbá a (máig is értelmezés alatt álló) jogi hagyományai miatt hatékonyabban tudja ellátni, mint más szervezet.

Másrészt következtetéseink nemcsak a régi Útv.-nek a fenti követelményekhez történt hozzáigazítását igazolják, hanem azt is, hogy az ügyészségi hatásköröket a lehető legpontosabban szükséges meg-

határozni. A generális felhatalmazások helyét át kell, hogy vegyék a konkrét helyzetekre vonatkozó hatáskörök, továbbá ezeket intézkedési (és indokolási) kötelezettséggel kell párosítani a korábbi törvényi szabályozás (és az általános felügyelettel adekvát) -hat, -het megfogalmazásokat alkalmazó, lényegében diszkréciós felhatalmazásai helyett.

5.2. Ügyészi szerepváltozás: közérdekvédelem az új ügyészi törvényben

Amint már utaltunk rá, az Alaptörvény két jelentős változást hozott az ügyészség jogállása és ezáltal feladatköre, az alkotmányos intézmények rendszerében betöltött szerepe tekintetében. Azáltal, hogy az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget egyrészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja, másrészt fő feladatoként az állam büntető igényének érvényesítését nevesíti, a korábbiakhoz képest szűkíti az intézmény által követendő elsődleges szempontok körét, továbbá meghatározza a működés fő célját és eszközeit is.

Azáltal ugyanis, hogy az ügyészi szerepkör elsősorban az állami büntetőigény érvényesítésében nyilvánul meg, világossá válik, hogy az Alaptörvény nem egyszerűen rangsort állított fel az ügyészségi feladatok között, hanem rögzítette azt is, hogy a tevékenységet immár ne az absztrakt „törvényesség” biztosítsa, hanem célirányosan a jog sértések, ezen belül is elsődlegesen az, hogy megtorolja az anyagi büntetőjog szabályainak megsértését. Ennyiben tehát vitatjuk Jakab András álláspontját, aki úgy véli, hogy az Alaptörvény lényegében nem hozott újat az Alkotmánnyal szemben.²⁸⁴ A különbség leginkább abban nyilvánul meg, hogy az Alaptörvény a jogvédelmi szerepet immár nem tartalmazza.

²⁸⁴ Lásd JAKAB (2011): *i. m.*, 269.

Kiinduló álláspontunkat, amely szerint az ügyészi szerep lényege a *megtorlás*, persze pontosítani szükséges. Az Alkotmány szabályainak ismertetésekor bemutattuk, hogy a jogvédelem korábban sem elsődleges feladatként jelent meg a szövegben, hanem azt az ügyészség a bűncselekmények (az alapvető jogok megsértésének) üldözésében, azaz saját hatásköreinek érvényesítése során érte el, tehát mást jelentett az ügyészség jogvédelmi irányultsága, mint az ombudsmani primér jogvédelmi szerep. Az Alaptörvényben ennek a megközelítésnek a fordítottját látjuk: az ügyészségnek nem szabja nevesített feladatául a jogvédelmet, ugyanakkor a *Szabadság és felelősség* címet viselő részének első rendelkezéseként azt olvassuk, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége” [az I. cikk (1) bekezdése]. Az elsőrendű állami kötelezettségként tételezett jogvédelem tehát tovább él, ilyenként saját feladatainak ellátása során általános szabályként minden állami intézményt kötelez. Az ügyészség tekintetében ezt csak úgy értelmezhetjük, hogy egyfelől eljárásai során az alapvető jogokat nem sértheti (a jogvédelem mint a jogsértés általános tilalma), másfelől intézkedéseivel, ahol csak felmerül – márpedig a jogi eljárásokban rendszerint felmerül –, az alapvető jogok védelmét is szolgálnia kell (jogvédelem mint mögöttes intézkedési cél).

A megváltozott ügyészségi szerepet az Alaptörvény részben elrejtí, és azt csak az új ügyészségi törvény (Ütv.) bontja ki, amikor 1. §-ának (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A törvény tehát megjelöli az ügyészi működés fő célját, a közérdek védelmét. Ebben a könyvben nem az Alaptörvényt kívánjuk kommentálni, mégis meg kell jegyeznünk, hogy nincs pontos magyarázat arra, hogy a közérdekvédelmet szövegszerűen miért nem tartalmazza. Az előkészítő munkálatok során ugyanis az mindvégig jelen volt, például az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság szakértői

anyagában is.²⁸⁵ És bár a bizottság által beterjesztett és elfogadott határozatban nem szerepelt,²⁸⁶ de ismételten megjelent az alaptörvény-javaslat Országgyűlés elé terjesztése előtt nyilvánosságra hozott szövegváltozatban is.²⁸⁷ Megkockáztatjuk, hogy a fogalom bizonytalansága okozta a mellőzést. Annak ugyanis, hogy pontosan mit kell érteni közérdeken, nincs kialakult hazai értelmezése (holott külföldön ismert a fogalom).²⁸⁸ Összetevői, a *közrend (ordre public)*, a *közbiztonság* és a *köznyugalom* ugyan megjelennek különféle normatív szövegekben (mindenekelőtt a nemzetközi jogi normákban, illetve a büntető törvénykönyvben),²⁸⁹ de a fogalom részletes dogmatikai elemzése – különösen abban a tekintetben, hogy a közérdek és az egyéni jogok egymáshoz való viszonyának melyek a jellemzői – még várat magára. Az mindenesetre kiemelését érdemel, hogy elkerülhetetlen volt pozícionálni az ügyészséget. Meg kellett határozni, hogy milyen szerepet tölt be az állami intézmények között, és mi a működésének a célja. Az Európa Tanács intézményeinek már részletesen kifejtett álláspontja ugyanis egyértelműen ezt sugallta: az ügyészséget az állam és a köz oldalán kell elképzelni, és feladatai közül a jogvédelem nem lehet elsődleges szempont²⁹⁰ – már csak azért sem, mert akkor a büntetőeljárásen kívüli jogvitákban a hatalma birtokában túlzott előnyt biztosíthat valamelyik félnek. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közérdekvédelem

²⁸⁵ Lásd PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. 22.

²⁸⁶ Az alkotmány-előkészítő eseti bizottság H/2057. bizottsági önálló indítványa Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről és az Országgyűlés 9/2011. (III. 9.) OGY határozata az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

²⁸⁷ Lásd a 2011. március 8-án nyilvánosságra hozott tervezetet. Forrás: http://static.fidesz.hu/download/219/Alk_terv_2011_9219.pdf (2011. szeptember 19-ei állapot) (letöltés dátuma: 2010. 10. 10.).

²⁸⁸ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 198.; MORISON–ANTHONY (2011): *i. m.*, 217–233.

²⁸⁹ Lásd MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (1992): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Tankönyvkiadó–ELTE. 131–136.; RAFFAI Katalin (2007): Kalandozás a belföldi közrend fogalmának a magyar jogrendszerben való felbukkanása és jelenléte körül. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 10. sz. 437–447.; RAFFAI Katalin (2006): A közrendi klauzula európaizálásáról. *Jogtudományi Közöny*, 61. évf. 7–8. sz. 302–306.

²⁹⁰ Lásd *Opinion No. (2008)3; Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System. Part II. The Prosecution Service*. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session. 17–18. December 2010. Venice, Council of Europe. para 71.

szempontjának megjelenésével (az Alaptörvény közvetetten, az ügyészségi törvény közvetlenül) rögzíti az alapjogi biztos és az ügyészség szerepének komplementaritását.²⁹¹

Az ügyészségi törvény megkísérli pontosítani, hogy milyen tevékenységi irányok következnek ebből a „fő célból”, de ebben a tekintetben igencsak támaszkodik a korábbi szabályozásra. Úgy rendelkezik ugyanis, hogy az ügyészség a „jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, a fellépésre akkor köteles, ha a törvényt sértés megszüntetésére hivatott szerv Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény), valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvényt sértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.”²⁹² Ez pedig szinte szó szerint azonos a régi Ütv. 1. §-ának (3) bekezdésében és 2. §-ában írtakkal.²⁹³ A szövegazonosságot úgy értelmezzük, hogy a törvényhozó hatalom nem az ügyészség büntetőeljáráson kívüli tevékenységének technikáit, intenzitását kívánta megváltoztatni, hanem azokat világosan a közérdekvédelmi cél szolgálatába állította.

A közérdekvédelmi célra tehát az Alaptörvény nem is utal, egy másik fogalmi összetevő azonban legalább ennyire meghatározza az ügyészségi működést. Amint már többször kiemeltük, a 29. cikk (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség az *igazságszolgáltatás közreműködőjeként* járnak el. Az utóbbi szókapcsolat mindkét eleme külön-külön is jelentőséggel bír az ügyészség működésére nézve. Közreműködőként való megjelenítése ugyanis egyszerre közelíti és távolítja is az ügyészséget az igazságszolgáltatás alapintézményeihez, a bíróságokhoz képest. Közelíti, mert meghatározza az intézmény jel-

²⁹¹ Lásd ZIELIŃSKI (1994): *i. m.*, 50.; SOMODY (2010): *i. m.*, 116.

²⁹² 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről, 1. § (2) bekezdés.

²⁹³ Lásd JAKAB (2009): *i. m.*, 1855–1898.

legét az államhatalmi ágak rendszerében. Erős, a végrehajtó hatalomra jellemző eszközei (nyomozás, törvényességi felügyelet a büntetés-végrehajtás fölött) ellenére jelzi, hogy ezek alkalmazása nem a végrehajtó hatalom saját céljai, az anyagi jogszabályokban meghatározott feladatok *pro futuro* elérése²⁹⁴ érdekében történik, hanem azért, hogy azokra alapítva valamilyen bírósági döntés legyen hozható. Ugyanakkor a közreműködés azt is jelzi, hogy az ügyészség szerepe nem a közvetlen igazságszolgáltatás mint döntéshozatal, más szóval az ügyészség nem tekinthető bíróságnak (bírósági szervnek).²⁹⁵ A szabályozás ennyiben követi a már részletesen bemutatott európai jogfejlődést.

A szókapcsolat másik eleme, az *igazságszolgáltatási* jelleg a fentieknél konkrétabb következményekkel is jár, nevezetesen befolyásolja a jellemző ügyészi eszközöket. A büntetőeljárás tekintetében ez nem jelent újdonságot, mivel annak célja mindig is a bűncselekmény és a büntetés tárgyában hozandó jogerős ítélet volt,²⁹⁶ és a polgári bíróságok előtti tevékenység sem változik ezáltal. A közigazgatással kapcsolatos ügyészi tevékenységeknek viszont az Alaptörvény rendelkezése folytán szükségszerűen változniuk kell, és a bíróságok előtti szerepeknek kell elsődlegessé válniuk (mint látni fogjuk, ez be is következett).

Végül az Alaptörvény szabályai befolyásolják az ügyészségre vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályok rendszerét. Míg az Alkotmány utolsó módosítás előtti szövege egyszerű törvényre bízta az ügyészségre vonatkozó részletes szabályozást, nem volt különösebb jelentősége, hogy ezek milyen mélységig rendezik a szervezet, működés, ügyészi jogállás kérdéseit, és milyen mértékben hagyják ezt más jogszabályokra. Ennek a rendszerváltozás utáni megoldása sokszintű szabályozásban öltött testet.

Az *Alkotmány* már ismertetett enigmatikus szabályait a *régi Ütv.* és a *régi Üszt.* (az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi

²⁹⁴ Lásd PATYI-VARGA (2009): *i. m.*, 50–51.

²⁹⁵ Lásd *Report on European Standards...*, para 15., 17., 28.

²⁹⁶ Lásd 14/2002. (III. 20.) AB határozat (ABH 2002, 101.).

adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény – mindkettő egyszerű többséggel elfogadható törvény – bontotta ki meglehetősen részletességgel. A működés szabályainak következő szintjét az *eljárási kódexek* (régi Be., régi Pp., Áe. majd Ket., régi Sztv., a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet) képezték, míg ezekhez képest a speciális hatásköröket és esetenként a speciális eljárási szabályokat az *egyéb törvények* tartalmazták. A működés egyes részleteit pedig (ideértve a szervezeti felépítést, illetékességet stb.) a legfőbb ügyész rendezte normatív utasításban.²⁹⁷ A szabályozás másik „ágán” a régi Üszt. mögöttes jogszabályaként jelent meg a Munka Törvénykönyve és a társadalombiztosítási jogszabályok.

Az *Alaptörvény* hatálybalépésével (tulajdonképpen már az Alkotmány 2010. őszi módosításával) a szabályozás szintjeinek nem feltétlenül, az egyes szintek tartalmának azonban mindenképpen változniuk kell(ett). Azáltal ugyanis, hogy a szervezeti, működési és jogállási kérdések kétharmados többséggel elfogadandó sarkalatos törvényre tartoznak, alapos megfontolást igényelt, hogy ezek milyen mélységig szabályozzanak. A korábbi megoldás, amely jelentős átfedéseket jelentett egyfelől a régi Ütv. és Üszt., másfelől az eljárási kódexek között, nem volt tartható, mert a sarkalatosság miatt ez azzal járt volna, hogy az utóbbiak módosítása „átvezetést” igényelt volna az előbbiekre, és ez igen sok eljárási szabályt kötött volna minősített többséghez. Ez pedig nem egyszerűen praktikus hátrányokkal járt volna (hiszen rendkívül megnehezítette volna az eljárási törvények módosítását), de kiemelt védelmet biztosított volna olyan részletszabályoknak, amelyek ezt nem feltétlenül igényelték (csak példaként, a konkrét jogorvoslati eszközök emelkedtek volna sarkalatosság rangjára). Ugyanez igaz a jogállási

²⁹⁷ Lásd például: 1/1990. Legf. Ü. utasítás a büntetés-végrehajtás törvényességének ügyészi felügyeletéről; 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás az ügyészi törvényességi felügyeletről; 7/1996. (ÜK. 7.) LÜ utasítás az ügyészi magánjogi tevékenységről; 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról; 12/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás a büntetőbírósg előtti ügyészi tevékenységről.

szabályokra is azzal, hogy ezek esetében kevesebb engedményt lehetett tenni a feles törvények javára, mivel a túl általános jogállási szabály kiüresítette volna a sarkalatos védelmet. A működési szabályok vonatkozásában ezt az új Ütv. egyszerűsítéssel oldotta meg, amelyet a büntetőjogon kívüli eszközök tekintetében részletesen elemeznünk kell. Csak a részletszabályoktól megtisztított alapvető működési garanciákat rögzíti. A részletszabályokat ettől kezdődően az egyszerű többséggel elfogadható eljárási kódexek és egyéb (szak)törvények tartalmazzák. Nyilván hosszú folyamat lesz megteremteni az összhangot ezek és az Ütv. között.

Az Ütv. tehát változott a régi Ütv.-hez képest (például ebbe kerültek át az adatkezelési szabályok a régi Üszt.-ből), a változások pedig formai és tartalmi értelemben egyaránt a büntetőjogon kívüli eszközök tekintetében a leglátványosabbak.

A meghatározó változást a *felügyeletközpontúság* elvetése hozta.²⁹⁸ Ezt már az Ütv. szerkezete, a fejezeti rend is jelzi, amely a régi Ütv.-hez képest immár világos jogági szabályozást követ. Az általános rendelkezéseket a szervezeti, működési és jogállási alapkérdések, majd a büntetőjogi, közérdekvédelmi feladatok szabályai, végül az adatkezelés közös szabályai követik. A felügyelet a nyomozással és a büntetésvégrehajtással kapcsolatban jelenik csak meg, vagyis azokban az eljárásokban, amelyekben az ügyésznek valóban saját jogú beavatkozási lehetősége van: aktus-felülvizsgálat (a nyomozó hatóságok döntéseinek felülbírálata, megváltoztatása) vagy utasítási jog formájában. A büntetőjogon kívüli és a dolgozat témája szempontjából meghatározó jogterületeken, amelyeket az Ütv. egységesen *közérdekvédelmi feladatokként*²⁹⁹ nevesít, a törvényességi felügyelet helyébe konkrét intézkedésekre adott

²⁹⁸ Már utaltunk rá, hogy a büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatok tekintetében megmaradt a törvényességi felügyelet – mivel az valóban az. Lásd LAJTÁR István (2010): *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon*. Budapest, HVG-Orac. 20., 81–88., 170–170.; Szűcs András (2008): *A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok között. Belügyi Szemle*, 1. sz. 26–41.

²⁹⁹ Ez a szerep általánosabb összefüggésben is értelmezhető, lásd ANTHONY et al. (2011): *i. m.*, 194–195., 217–233.

felhatalmazás, illetve – ahol szükséges – törvényességi *ellenőrzés* lépett. Ezáltal az Ütv. folytán bekövetkezett az a változás, amely az ügyészi alkotmányos helyzethez, az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez igazodik.

A változás azonban mélyebb, mint egy egyszerű fogalomhasználati következetesség. A korábbi, büntetőjogon kívüli felügyeletközpontú ügyészi tevékenység tarthatatlansága a büntetőeljárás szereppel összehasonlítva érzékeltethető legkönnyebben: a büntetőeljárásban az ügyész (illetve részben a nyomozó hatóság) alapos okból, bűncselekmény gyanúja esetén indíthatja meg az eljárását, amelynek első szakaszában, a nyomozás során ezt a gyanút igyekszik igazolni vagy cáfolni, ha pedig az igazolható volt, az ügyész vádat emel, azaz a bíróság további eljárását kezdeményezi, és ettől kezdődően félként vesz részt abban. Ezzel szemben a korábbi magánjogi és közigazgatási jogi törvényességi felügyeleti eljárás, vagyis az ügyészi vizsgálat minden ok nélkül (hangsúlyozzuk: bármiféle törvénysértésre utaló adat hiányában!) megindítható volt, ha pedig a vizsgálat törvénysértést tárt fel, akkor az ügyész többé-kevésbé mérlegelhetette, hogy alkalmazza-e a saját eszköztárát (óvás, felszólalás, figyelmeztetés, peres eljárás kezdeményezése), ha pedig alkalmazta, akkor csak ennek eredménytelensége után fordult bírósághoz, akkor is a saját kezdeményezésének elutasítása és nem az eredeti jogsértés megtörténte miatt. Nem véletlen, hogy ezt az időben nagyrészt korlátlan, feltételekhez nem kötött és az eljárást igénylő jogsértések súly szerinti differenciálását nélkülöző vizsgálati felhatalmazottságot előbb a Velencei Bizottság,³⁰⁰ majd – 2011. tavaszán – az Alkotmánybíróság is kritizálta.³⁰¹

Az Ütv. a közérdekvédelmi feladatok mechanizmusát a büntetőeljárás szerepéhez hasonlóan szabályozta: az ügyészi eljárások konkrét célja, a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése, ami igazodik a jogálláshoz (az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez).

³⁰⁰ Lásd *Report on European Standards...*, para 83.

³⁰¹ Lásd 10/2011. (III. 9.) AB határozat (ABK 2011. március, 165.).

Eljárást törvénysértésre, mégpedig általában súlyos törvénysértésre megalapozottan utaló adat esetén indíthat, a vizsgálat pedig ennek a „gyanúnak” a megalapozását szolgálja (habár a gyanút ezekkel az eljárásokkal összefüggésben a törvény nem használja, nyilván azért, hogy a fogalom büntetőeljárás-dogmatikai kötöttségeit ne vonja magával). A vizsgálat eredményeként – ha alkalmasnak látja – önkéntes teljesítés érdekében fordulhat a jogsértés okozójának felügyeleti szervéhez, kivételesen magához az okozóhoz azzal, hogy ennek eredménytelensége esetén a bíróság (vagy más hatóság) előtt kezdeményezi a jogsértés következményeinek alkalmazását (és immár nem a saját álláspontjának védelmét kéri a bíróságtól). Ezt az alapmechanizmust egészítik ki az egyes eljárásokra vonatkozó különös szabályok.

5.3. Közjogi (közérdekvédelmi) hatáskörök az új ügyészségi törvényben

Az Ütv. hatásköri szabályait két általános észrevétellel kell kezdenünk. Egyrészt azzal, hogy a törvény belső szerkezete illeszkedik a jogszabályok tekintetében már látott, az általánostól a különös felé haladó szabályozáshoz: *Alaptörvény* → *Ütv. (általános szabályok)* ▶ *általános közérdekvédelmi szabályok* ▶ *speciális szabályok* → *eljárási kódexek* → *szaktörvények*. Másrészt az Alaptörvény egyáltalán nem nevesít büntetőeljáráson kívüli feladatokat (hacsak a büntetvégrehajtás felügyeletét, mint a szó szoros értelmében vett büntetőeljárás és az egyéb feladatok közötti átmenetet nem ilyenként értelmezzük), vagyis az Ütv. lényegében a primér szabályozást végzi el, mégpedig – sarkalatosága folytán – közel alkotmányos erővel. Amint látni fogjuk, kötelezően ellátandó ügyészségi feladatot a törvény is csak elvéve nevesít, vagyis az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatai (összhangban az Alaptörvény prioritásával) csak kiegészítő jellegűek.

Rátérve most már a konkrét szabályokra, azt látjuk, hogy az Ütv. az általános rendelkezések között egyrészt eljárási kérdéseket, másrészt konkrét (következésképpen alapvető fontosságúnak tartott) speciális hatásköröket rendez. Az általános eljárási szabályok tekintetében a régi Ütv.-hez képest nincs sok változás. Tisztázza, hogy az ügyészség részvételével közreműködik abban, hogy a (polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes) bírósági eljárásokban a törvényeket helyesen alkalmazzák. Ez azonban nem konkrét hatáskör, miként az sem, hogy elősegíti a jogszabályok rendelkezéseinek megtartását a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek esetében, illetve a kiemelt figyelem előírása a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában. Utóbbi vonatkozásban már konkrétabb felhatalmazás az eljáráskezdeményezési jog a gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében [Ütv. 2. § (1) bekezdésének *f*), *g*) és *h*) pontjai].

Az általános rendelkezésekből még nem azonosítható, de az ügyészségen kívüli eljárási szereplőket együttműködési kötelezettség terheli azzal, hogy ahol törvény az ügyésznek utasítási jogkört biztosít, az utasított szervek az utasításnak kötelesek eleget tenni, az ügyészeket pedig széles körű, határidőhöz kötött adat- és iratmegismerési jog illeti meg (Ütv. 4. §). Változatlanul maradt a büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve más hatósági, továbbá büntetés-végrehajtási ügyekben a kártérítési eljárás kezdeményezésének lehetősége, amelyek annyiban különlegesek, hogy ezekben az ügyész félként nem vesz részt. Valójában itt tehát bejelentőként jár el. A törvény ezt azzal is kifejezi, hogy egy szakaszban (Ütv. 5. §) rendelkezik róluk a (korábban törvényességének nevezett) kérelmek intézésének szabályaival: az ügyész köteles elbírálni a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket, ha pedig ezek nem tartoznak a hatáskörébe, gondoskodik áttételükről a hatáskörrel rendelkező szervhez. Az alaptalannak talált kérelmeket az ügyész indokolt állásfoglalásával elutasítja (a felettes ügyészre bízott

felülvizsgálat lehetősége itt jogorvoslati eszközként számít garanciának). Változatlan maradt a határidőn túli, ismételt kérelmek érdemi vizsgálatainak mellőzési lehetősége (a kérelmező tájékoztatása mellett).

Az önálló (IV.) fejezetben szabályozott közérdekvédelmi feladatok egyetlen, hosszú szakaszban (Ütv. 26. §) megfogalmazott közös szabályai eleve jelzik, hogy azokat nagyrészt külön törvények konkretizálják, ugyanakkor azt is rögzítik, hogy ezeket az ügyészség az igazság-szolgáltatás közreműködőjeként látja el, mégpedig a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével. Ezeket az intézkedési lehetőségeket hívja az Ütv. együtt *fellépésnek*. Amint előrebocsátottuk, a *vizsgálat* immár nem általános információszerzési lehetőség, hanem az ügyész tudomására jutott adat vagy más körülmény által megalapozott súlyos törvénysértés, mulasztás vagy törvénysértő állapot (együtt: törvénysértés) feltárásának az eszköze, amelyet az ügyész a büntetőeljáráshoz hasonlóan hivatalból folytat (officialitás). Szintén a közös szabályok között találjuk a korábbi óvás helyére lépő, de azt jelentősen átalakító *önkéntes teljesítésre felhívást*, amely lényegében perelhárító lehetőség, és amelyet nem kötelező alkalmazni, helyette az ügyész közvetlenül felléphet a bíróságon vagy más hatóság előtt a törvénysértés következményeinek alkalmazása céljából. Az önkéntes teljesítésre felhívás akkor alkalmazható, ha az ellenérdekű (tartalmilag a törvénysértést előidéző) fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja (és nyilván az is feltétel, hogy erre legyen „remény”). A felhívás címzettje a törvény szerint az ügyészt az utóbbi által szabott 60 napon belüli határidőn belül tájékoztatja arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – jelzi azt, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A felhívás eredménytelenségét (amely megnyilvánulhat a felhívás visszautasításában vagy válasz nélkül hagyásában) fellépés vagy (ha a címzett álláspontja meggyőző) az ügyészi eljárás

megszüntetése követi. Szintén változatlan maradt a *jelzés* lehetősége, amely az olyan, csekély jelentőségű törvénysértések esetén alkalmazható, amely fellépést nem tesz indokolttá.

A közös szabályok végül (hozzájuk képest eltérő) különös szabályokra utalnak, így arra, hogy a törvény egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések foganatosítását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerezésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti, vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására. Ez a lehetőség korábbról is ismert, jelentőségét pedig az adja, hogy voltaképpen erősebb, mint az ellenőrzési lehetőségek, valójában döntési pozíciót biztosít az ügyésznek, amit nyilván a kényszerintézkedések alapvető jogokra gyakorolt hatása indokol.

A közös szabályokat a speciális eljárási hatáskörök követik, elsőként (Ütv. 27. §) a peres és nemperes eljárásokra vonatkozó szabályok. Ezek rendezik az ügyész perbeli pozícióját (fel- vagy alperes, az egyéb felekkel azonos, de azok rendelkezési autonómiáját tiszteletben tartó jogokkal), külön törvény szabályai szerint³⁰² biztosítják a fellépést, illetve a belépést a mások között folyó perbe. Az előbbieket a peres szabályok általános rétegének kell tekintenünk, amelyhez képest megjelennek (belső) speciális szabályok, így az ügyész számára biztosított jogorvoslati jog a peres és nemperes eljárásban hozott olyan határozatokkal szemben, amelyeket törvény alapján vele bármely módon közölni kell, illetve – újra csak külön törvény által meghatározott esetben – akkor is, ha az eljárásban félként nem vett részt, vagy a határozatot nem kellett vele közölni. Ez utóbbiak vélhetően a szabályozás következő „rétegére”, az egyes jogi személyek nyilvántartásba vételére, illetve az ezzel rokon bírósági (hatósági) eljárásokra vonatkoznak. Végül az Ütv. példálódzó felsorolást ad a javasolt hatáskörökre (a példálódzás eleve gyenge elő-

³⁰² Ez a feltétel az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozatában (ABH 1994, 29.) előírt alkotmányossági kritérium miatt fontos.

írás, amit a törvény szóhasználata – „jogosíthatja” – tovább gyengít). Ezek a nemzeti vagyonnal rendelkezéssel, a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával, a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével, a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal lehetnek kapcsolatosak, illetve a környezet, természet és termőföld védelme érdekében, magánszemélyek fogyasztói szerződéseivel (általános szerződési feltételek) összefüggésben, továbbá családi jogállás megváltoztatására vonatkozóan illethetik meg az ügyészt.

Ide tartozik, de részletesebb elemzést igénylő szabály az Ütv. 27. §-ának (6) bekezdése, amely szerint „Ha törvény az ügyészt perindításra jogosítja, az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.” A rendelkezés primér joghatása világos: a vélelem azzal a következménnyel jár, hogy az ügyész nem köteles fellépését igazolni, más szóval a fellépés közérdekűségét a törvény kivonja a bizonyítandó (következőképpen ellenbizonyítással semlegesíthető) körülmények közül. Kérdés azonban, és ez joggyakorlat hiányában egyelőre nem válaszolható meg kellő biztonsággal, hogy a vélelem hagy-e lehetőséget az ügyésznek a fellépés mérlegelésére. Más megfogalmazásban: a közérdekűség véelme pusztán a törvénybeli hatáskör „léte” folytán az ügyészt feltétlenül kötelezi-e a fellépésre? A válasz valószínűleg az lesz, hogy igen, azaz a vélelem lényegében a büntetőeljárás *legalitáselv*hez hasonló intézkedési (fellépési) kötelezettséget von maga után. Kétségtelen persze, hogy a törvény más rendelkezései [így a 26. § (5) bekezdése] lehetővé teszik, hogy az ügyészt törvény mérlegelési joggal ruházza fel, ami engedménynek tekinthető az *opportunitás* javára. Legalább ennyire fontos kérdés az is, hogy mennyiben rejlik általános mérlegelési lehetőség a közérdekűség véelme mögött. Vajon megteheti-e az ügyész, hogy a jogsértés elleni fellépéstől azért tartózkodik, mert azt csak egyéni szempontokból látja kifogásolhatónak, de a közérdeket nem látja védelemre szorulóknak? Ha abból indulunk ki, hogy a törvények betartása a legeminensebb közérdek, akkor a fenti következtetésekre nehezen juthatunk, habár kivételek könnyen találhatók: elképzelhető,

hogy az ügyész által vizsgált helyzetben a másik „félnek” kisebb vagy nagyobb jogsértés között kellett választania, és a kisebbik választása ekként mégiscsak a közérdek védelmében történt. Valószínűnek látszik – de hangsúlyozzuk, hogy ez gyakorlat híján csak logikai következtetésen nyugszik –, hogy ilyen esetben nem a közérdekűséggel, hanem a jogsértés súlyával érvelve kerülhető el a fellépés. A jogsértés súlya ugyanis szükségszerű, és viszonylag tág mérlegelési lehetőséget rejt.

Amint már utaltunk rá, a közös szabályok és az ezekhez képest a peres és nemperes bírósági eljárásokra vonatkozó különös szabályok „még különösebbekre” is utalnak. Ezeket részletezi az Ütv. 28. §-a (lényegében a régi Ütv.-hez, illetve más jogszabályokhoz hasonlóan), de immár sarkalatos erővel. Így az ügyészt törvényben meghatározott jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek közhiteles nyilvántartásba vételét (bejegyzését), illetve törlését elrendelő, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal (hatósági döntéssel) szemben jogorvoslati vagy perindítási jog illeti meg. Ennek alkalmazásával törvénytörő adatok törlését, kijavítását, megváltoztatását is kezdeményezheti. Külön törvény jogosíthatja fel az ügyészt arra, hogy ellenőrizhesse bizonyos jogi személyek működésének törvényességét, hogy ezekben az esetekben a nyilvántartásba vételről (bejegyzéséről) vagy a nyilvántartási adatokban elrendelt változásról rendelkező bírósági határozatot (hatósági döntést) az ügyéssel közölni kell. Változtatlanul feljogosítható az ügyész jogi személy feloszlata, megszüntetése vagy a törvényes működés helyreállítása érdekében perindításra, ha ezt súlyos jogszabálysértés, a jogi személy működésének beszüntetése, illetve az Alaptörvényt vagy más jogszabályt sértő tevékenysége indokolja, vagy ha a jogszabálysértés a jogi személy törvényes működését veszélyezteti. Szemben a korábbi szabályozással, ez a jog már időben sem korlátlan. A működés beszüntetése, illetve a folyamatos törvénytörés esetét kivéve az ügyész tudomásra jutásától számított 6 hónapon belül,

de legfeljebb az arra okot adó körülmény bekövetkezését követő három éven belül gyakorolható.

Az eddigiekhez képest egészen más szabályok vonatkoznak a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos ügyészi hatáskörökre. Az Ütv. 29. §-a jelentősen szűkíti az ügyész eljárási lehetőségeit a korábbi szabályozáshoz képest, ami nem pusztán szóhasználati különbség. Az eddig elemzett új szabályokhoz képest persze jelentős változás, hogy a közigazgatási hatósági eljárások, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések *törvényességének ellenőrzése* az Ütv.-ben biztosított hatáskör, vagyis ezt más jogszabály nem szűkítheti. A régi Ütv.-hez képest azonban csak a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén és jóval szűkebb időtartamon belül alkalmazhatók az ügyészi eszközök. Például törvény eltérő rendelkezésének hiányában (mint például a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása esetén),³⁰³ a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll. Az Ütv. közös közérdekvédelmi szabályaihoz képest eltérés az is, hogy közigazgatási ügyekben a törvénysértés megszüntetése érdekében az ügyészi felhívás kötelező („felhívással él”), tehát az ügyész bírósághoz csak a kötelező felhívást követően fordulhat, a bírósághoz fordulás lehetősége viszont újra csak közvetlenül az Ütv. alapján illeti meg. A felhívásban változatlanul indítványozható a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztése, miként az ilyen indítvány kötelező ereje (a végrehajtás felfüggesztése) is azonos a korábbi szabályozásból megismerttel.

³⁰³ Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 330–332.

Itt egy újabb (belső) speciális szabállyal is találkozunk. Miközben az ügyész ellenőrzi a gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet folytató intézmények működésének törvényességét (ami nem hatósági tevékenység), az ügyész az intézmény vezetőjénél felhívással, ennek eredménytelensége esetén pedig a fenntartóhoz fordulhat.

Végül az utolsó belső specialitást a szabálysértési eljárásokra vonatkozó szabályok jelentik az Ütv. 30. §-ában (amelyekre a közös szabályok eleve utalnak). Ezek valóban speciálisak az egyéb hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokhoz képest. Egy részük sajátos időbeni alkalmazhatósági feltételt határoz meg arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság büncselekményt bírált el szabálysértésként (a határozat ellen hat hónapon túl, de a büncselekmény elévülési idején belül lehet felhívással élni), illetve ha az elkövető javára kell fellépni (az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig van ennek helye). Más részük a bíróság előtti eljárásban biztosítja a nyilatkozat és az ügy eldöntésére irányuló indítványtétel lehetőségét az ügyésznek, illetve jogorvoslati fórumként ad szerepet a számára (aki külön törvényben meghatározott szabályok szerint, a szabálysértési hatóságra kötelező erővel elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt), illetve jogorvoslat kezdeményezésére jogosítja (amelyet megint csak külön törvény pontosít).

A közös és hozzájuk képest speciális szabályok rendszerén túl egy másfajta specialitás is megjelenik az Ütv.-ben (a megoldás nem, tartalma azonban részben újdonság a régi Ütv.-hez képest). Ezek a nem minden ügyész, hanem csak a legfőbb ügyész által gyakorolható hatáskörök. A törvény 11. §-ának (2) bekezdése szerint ilyen a legfőbb ügyész részvételi lehetősége (tanácskozási joggal) az Országgyűlés ülésein, valamint az Alkotmánybíróság és a Kúria teljes ülésein; a kúriai jogegységi eljárás kezdeményezési, illetve nyilatkozattételi joga; a felhatalmazása arra, hogy jogszabály tervezetéről (nyilván praktikus okból az önkormányzati rendlettervezetét kivéve) véleményt

formáljon (utóbbi kötelező, ha a tervezet az ügyészség jogállását, feladatkörét érinti); normaalkotás kezdeményezési joga. Ezek – a Kúria teljes ülésin való részvétel kivételével, ami az igazságszolgáltatás közreműködőjeként illeti meg – korábban is ismertek voltak, megjegyzést csak annyiban érdemelnek, hogy a jogszabállyal szemben benyújtható óvás megszüntése folytán szűkül a legfőbb ügyész normakontroll jellegű tevékenysége. Két további hatásköre emiatt jelentős.

Az Ütv. ugyanis feljogosítja a legfőbb ügyészt arra is, hogy alkotmányjogi panasszal forduljon az Alkotmánybírósághoz az ügyész részvételével folyó egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, illetve bírói döntés és az Alaptörvény közötti összhang biztosítása érdekében, továbbá kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Ezek a jogosultságok azért fontosak, mert az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény csak nagyon korlátozott számú aktornak biztosítja az absztrakt (nem érintettségén alapuló) normakontroll kezdeményezésének jogát: a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa számára.³⁰⁴ A legfőbb ügyész tehát nem tartozik közéjük. Ugyanakkor a közérdek védelmezőjeként konkrét eljárásokban találkozhat olyan helyzetekkel, amikor az alkotmányellenesség a közérdeket érinti (ilyen eljárásokban a legfőbb ügyész a képviselője). Az az út, hogy ilyenkor a legfőbb ügyész az alapjogi biztos eljárását kezdeményezze, nyilván nem járható (különösen nem akkor, ha az ügyésszel szemben álló fél, így a büntetőeljárás terheltje számára előnyös az alkotmányellenesség), az országgyűlési képviselők vagy a Kormány felkérése pedig a szakmai és a politikai szempontok keveredését vonná maga után. Az Ütv. tehát, még ha nagyon korlátozottan is, de megnyitja a legfőbb ügyész számára a konkrét normakontroll lehetőségét. Ennél szélesebbet az Alaptörvény nem tesz lehetővé.

³⁰⁴ Lásd JAKAB (2011) *i. m.*, 262–265.

Végezetül, egészen új hatáskör az, amelynek alapján a legfőbb ügyész a Kúria előtti eljárásban jogkérdésben, a bíróságok ítélezési gyakorlatának egységesítése érdekében, a közérdeket képviselve, saját kezdeményezésére vagy bármely fél kérelmére kifejtheti, a Kúria felhívására pedig kifejti szakmai véleményét akkor is, ha ügyész az eljárásban nem vett vagy vesz részt. A törvény azt is előírja, hogy a legfőbb ügyész véleményét, amely a Kúriát nem köti, az eljárásban részt vevő felekkel közölni kell. Az új, *amicus curiae*-szerep,³⁰⁵ amely a legfőbb ügyészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként illeti meg, külföldön jól ismert és indokoltsága bizonyos, az Ütv.-ben kifejezetten rögzítettekhez hasonló feltételekkel elfogadott.³⁰⁶

³⁰⁵ Lásd GERENCSÉR Balázs (2012): Az *amicus curiae* fogalom fejlődése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Magyar Jog*, 59. évf. 2. sz. 114–118.

³⁰⁶ Lásd *Report on European Standards...*, para 72.; lásd *M. v. Portugal* (no. 15764/89.)

**VI.
BÍRÓSÁGOK
ALTERNATÍV SZEREPBEN**

1. MÓDSZERTANI ÉS DOGMATIKAI SAJÁTOSSÁGOK

1.1. Az „alternatív” bírósági kontrollszerep leírásának módszertani nehézségei

A közhatalom magánjogi felelősségének érvényesítése mint – rendszerünk szerint – alternatív közigazgatási kontrolleszköz bemutatása merőben más megközelítést igényel, mint ami a korábbi két fejezetben, az ombudsmani és az ügyészi kontroll esetén alkalmazható volt. Jelentősek ugyanis a szervezeti, anyagi és eljárásjogi, illetve joghatásbeli különbségek.

Intézményi oldalon azt látjuk, hogy az ombudsmani intézmény kifejezetten a közhatalommal szembeni alapjogvédelem eszköze, a közhatalmi kontrollszerep ennek velejárója. Az ügyészség egyfelől maga is közhatalmat gyakorló vádhatóság, a közigazgatás felügyeletében/ellenőrzésében betöltött szerepe – szemben az ombudsmannal – nem az intézmény „természetéből” adódóan szükségszerű, hanem történeti okai vannak (láttuk, hogy ez az állítás annak ellenére igaz, hogy nem kevés európai országban találkozunk több-kevesebb hasonló ügyészi hatáskörrel). Azonban mindkét intézmény esetén elmondható volt, hogy a közhatalom gyakorlásának kontrollját dedikált, célzott hatáskörként végzi, miként az is, hogy közjogi jogállásuk, szervezeti sajátosságaik lényegesen meghatározzák működésük módját, ezáltal a kontroll jellemzőit (módszerét, konkrét célját, az alkalmazható intézkedéseket).

Ezekkel szemben a bíróság a közhatalom gyakorlásával összefüggő magánjogi (deliktuális) jogkövetkezményeket alkalmazva nem hordoz sajátos intézményi vonásokat. A bíróság igazságszolgáltatási, ezen belül jogvitát eldöntő szerepet lát el akár büntető, akár polgári, akár

közigazgatási ügyben ítélezik.³⁰⁷ Ez a szerep anyagi jogi és eljárásjogi sajátosságokat mutathat, de a bíróság mint intézmény sajátosságai lényegében invariánsak: a bíró függetlenül, pártatlanul, kérelemre (vád, keresetlevél alapján) és szigorúan a kérelem keretei között dönt az eléje tárt vitában (ez attól függetlenül belátható, hogy van-e elkülönült közigazgatási bíróság, és a közhatalom általi magánjogi deliktumok melyik bíróság hatáskörébe tartoznak).³⁰⁸ Mindazt, ami a különböző „rendes” és a „közigazgatási” bírósági modellek esetén fontos jellemző, egy korábbi fejezetben már leírtuk. Ha ezekre visszatérnénk, főlegesen ismételésbe bocsátkoznánk, így – szemben az előző két fejezet szerkezetével – a jogállási, szervezeti keretek most nem kerülnek szóba.

Szintén különbséget fedezhetünk fel az alkalmazott anyagi jog tekintetében. Az ombudsman által alkalmazott anyagi jog elsődleges rétege az alkotmányjogi, illetve a nemzetközi jogi alapokon álló alapvető jogok rendszere. Kétségtelen, hogy az egyes közhatalmi intézmények eljárása által okozott visszásságok feltárásakor a vizsgált intézmény által alkalmazott saját anyagi jogot is érintenie kell, de ez az ombudsmani megállapítások szempontjából másodlagos: az ombudsman nem különleges közigazgatási ágazati ítélőszék, hanem alapjogi szempontot érvényesítő kontrollt gyakorol.³⁰⁹ Talán nem számít indokolatlan merészségnek az a megfogalmazás, hogy a közigazgatási anyagi jog gyakran maga is a vizsgálat tárgya, nem pedig a döntés alapja. Az ügyészi közigazgatási ellenőrzés csak kisebb részben hasonlít az ombudsmani szemléletre, annyiban, hogy az ügyész szintén nem ágazati felügyeleti fórum. Az általa végzett kontroll azonban szorosan tapad a vizsgált eljárásban alkalmazott anyagi joghoz, hiszen az eljárás

³⁰⁷ Lásd FÜRÉSZ (2008): *i. m.*, 445–448.; PETRÉTEI (2001): *i. m.*, II. kötet. 205–448.; LICHTENSTEIN (2010): *i. m.*, 319–320.; Herbert KÜPPER (2009): A bírói szervezet. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. II. kötet. Második kiadás. Budapest, Századvég. 1665–1677.

³⁰⁸ Lásd ZANATHY (2008): *i. m.*, 24–31.

³⁰⁹ Lásd SOMODY (2010): *i. m.*, 124–133.; KUCSKO-STADLMAYER (2008): *i. m.*, 63–70.

(és az eredményeként hozott döntés) törvényességén vagy törvénysértő voltán alapszik az ügyész intézkedése.

A közhatalom magánjogi bírósági kontrollja során alkalmazott anyagi jog azonosítása ezekkel szemben igencsak bonyolult. Kézenfekvő persze, hogy a kártérítés magánjogi jogintézmény, vagyis a kártérítésről döntő bíróság elsődlegesen a polgári jog szabályait alkalmazza anyagi jogként. Csakhogy a kártérítési perben megítélendő deliktuális kérdést nem a polgári jog egyéb (dologi vagy kontraktuális kötelmi) szabályainak alkalmazása és nem is az általában elvárható gondosság keletkezteti, hanem egy sajátos közjogi jogviszony, az azzal összefüggésben alkalmazott közjogi eljárás és az eredményeként hozott közjogi döntés (vagy elkövetett mulasztás).³¹⁰ A bíróság által alkalmazott anyagi jog tehát eleve a polgári jog és az érintett közigazgatási anyagi jog *együttesen*. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy – mivel a bíróság (és itt a helyzete hasonló az ombudsmanéhoz és az ügyészéhez) ebben az esetben nem közigazgatási ágazati aktuskontrollt végez,³¹¹ hanem a közhatalom gyakorlása során a közigazgatási anyagi jog *vagy* eljárásjog megsértésével okozott károkat ítéli meg – a polgári jogi értelemben vett károkozás a közigazgatási anyagi jogi szabályok maximális megtartása mellett (lényegében tehát azoktól függetlenül) visszavezethető lehet a közigazgatási eljárásjog megsértésére. Ezzel pedig nem kevesebbet állítunk, mint azt, hogy a közigazgatási eljárásjog a kártérítési perben anyagi jogként jelenik meg: a közigazgatási eljárásjog alapján dönthető el, hogy bekövetkezett-e a polgári jogi deliktum, vagy nem.

Az utolsó gondolat folytatásaként megállapítható, hogy a kártérítési per eljárásjoga *polgári eljárásjog*, mégpedig Magyarországon a Polgári Perrendtartás és nem a Közigazgatási Perrendtartás (még ha

³¹⁰ Lásd KECSKÉS László (1988b): *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, KJK. 264.

³¹¹ Ez a körülmény szorosan összefügg az ítélt dolog (res iudicata) korlátaival, amire a későbbiekben majd kitérünk. Lásd BELLA Mária (2011): *Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben*. *Magyar Jog*, 58. évf. 8. sz. 482–484.

a Pp. a jogellenesség tekintetében a közigazgatási bíróságnak elsőbbségi döntést is biztosít). Más szóval: a kártérítési perben ítélező bíróságnak eljárási szempontból ugyanolyannak kell tekintenie a közhatalmi jogkörben bekövetkezett károkozást, mint bármely más deliktumot. Azt, hogy ez milyen jelentős sajátosság, nyomban beláthatjuk, ha összehajlítjuk a másik két kontrollintézménnyel. Az ombudsman egészen speciális, a saját törvényében szabályozott eljárás alapján vizsgálja ki a visszasságokat, és intézkedik azok orvoslása érdekében. Az ügyész szintén saját eljárási szabályok alapján jár el, legalábbis addig, amíg a törvénysértés „gyanúját” kivizsgálja, illetve annak a jogsértő általi önkéntes orvoslását kívánja elérni. Az ombudsmanhoz képest anynyiban közelebb áll a bírósághoz, hogy ha a törvénysértést megalapozottnak látja, és az önkéntes teljesítés iránti erőfeszítései elégtelenek, az általa kezdeményezett bírósági (vagy más hatósági, így például felügyeleti) eljárásban már a kezdeményezés címettségére irányadó eljárásjog (a Pp., az Ákr., a Szabstv. vagy más eljárásjogi norma) szerint kell eljárnia.

A három intézmény közötti legfontosabb különbségek bemutatásának sorát egy történeti sajátossággal zárjuk. Láttuk, hogy az ombudsmani intézmény története viszonylag rövid (az intézményi proliferáció a második világháborút követően gyorsult fel, és alig néhány évtizede állítható, hogy az intézmény jellemző az európai államokra). Az ügyészségek büntetőjogon kívüli feladatai ugyan részben régebbiek, esetükben azonban a nemzetközi (jogalkotói és tudományos) érdeklődés tekinthető kezdeti stádiumban lévőnek. A bíróságok államszervezeti helye, szerepe, eljárásrendje, az anyagi és eljárásjogi szabályok kritériumai ezzel szemben régóta, több száz éve a jogtudományi érdeklődés középpontjában állnak; változtak ugyan, de a lényegük azonos maradt.

Az utóbbi megállapításból következően nemcsak az intézményi jellemzők bemutatását fogjuk mellőzni, de az európai és nemzetközi szabályozási háttérrel is sokkal inkább az anyagi és eljárásjogi kérdések,

nem pedig az institutionális kritériumok szemszögéből kell megközelítenünk. Hasonlóképpen más módszereket igényel az a körülmény, hogy az ombudsmani és ügyészi kontroll tisztán közjogi természetével a kártérítés kérdésében döntő bíróság a közjogot magánjogi „szűrőn” keresztül értelmezi és alkalmazza, vagyis itt két jogági szemléletet kell bemutatnunk.³¹²

A továbbiakban ezért először azt mutatjuk be, hogy milyen alapvető megállapításokat tett a közhatalom gyakorlásának magánjogi kontrolljáról itthon a két fő jogág, a polgári anyagi és a közigazgatási jog. Ezt követően a közhatalom gyakorlásáért viselt felelősség nemzetközi és európai alapjait igyekszünk feltárni, végül a közhatalom kártérítési felelősségének dogmatikai összetevőit vizsgáljuk. A vizsgálódásunk terjedelme a dolgozat témájához igazodik, nem a közhatalom magánjogi felelősségének monografikus feltárása a célunk, hanem alternatív kontrolleszközökéni bemutatása, annak kiemelése, hogy milyen sajátos funkciója van a közhatalom kontrollmechanizmusai között, mit „tesz hozzá” a jogorvoslati eszközökhöz. Annyit már most meg kell jegyeznünk, hogy ebben a bevezető fejezetben alkalmaztunk egy jelentős, ezért sok részletet homályban hagyó egyszerűsítést: mindaddig kártérítő felelősségről beszéltünk. Látni fogjuk, hogy ez egyre inkább csak másodlagos kereseti jogcím, és egyre inkább átadni kényeszerűl a primátust a személyhez fűződő jogok polgári jogi védelmének.

³¹² Az, hogy ez a kétféle megközelítés végső soron valamilyen közös rendszerré kellene, hogy összeálljon, annyira új, hogy az elmúlt években többen is felvetették, egymásról tudomást sem véve. Például VARGA Zs. András (2009): Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hatása jogszemléletünkre. A közhatalom perlése mint alapvető jog. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 2. sz. 103–126.; KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk. (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám; BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.; BELLA (2011): *i. m.* (Ügy tűnik, hogy nem alaptalan, amit Jakab András elég sarkosan megfogalmazott a hazai jelenségről. Lásd JAKAB András (2010): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In RIXER Ádám szerk.: *De iuris peritorum meritis. Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KGRE.)

A közhatalom gyakorlásának magánjogi felelősségrendszere tehát még az eddig felvillantott képnél is jóval bonyolultabb.

1.2. A közhatalom kárfelelősségének közigazgatási jogi értelmezése

A magyar közigazgatási jogi megközelítések meglehetősen visszafogottságot mutatnak a közhatalom kártérítési felelősségét illetően. Rendszerint elválasztják a köztisztviselők és a közigazgatási szervek felelősségét. Az előbbi esetében a fegyelmi és a büntetőjogi felelősség mellett említést tesznek arról, hogy a köztisztviselőt polgári jogi felelősség is terhelheti, mégpedig két vonatkozásban: a munkáltatója, a közigazgatási szerv, illetve a harmadik személyeknek okozott károkért. A harmadik személyeknek okozott károk vonatkozásában pedig utalnak arra, hogy a köztisztviselő felelőssége különböző dogmatikai megfontolások alapján – a munkavállalóért, illetve a megbízottért való mögöttes felelősség formájában – áthárul a munkáltató közigazgatási szervre vagy éppen az államra. Utóbbira pedig a polgári jogdogmatika csomópontjainak említésén kívül nem sok figyelem irányul.

A királyi közigazgatás magánjogi felelősségét Magyary az előbbi rendszerbe foglaltan mutatja be. A magyar közigazgatásról írt nagy munkájának 52. §-ában a közhivatalnokok felelősségét taglalva a hármast – fegyelmi, büntető, vagyoni – felelősség körében vizsgálja a vagyoni (vagy ahogy zárójelben nyomban említi: magánjogi) felelősséget, és elválasztja a munkáltatóval, illetve a harmadik személlyel szembeni alakzatokat. Feltétlenül kiemelést érdemel az a megjegyzése, miszerint „A kérdés sem elméletileg, sem de lege lata nem tartozik a megoldott kérdések közé.”³¹³ Amint látni fogjuk, a helyzet azóta változott, de megoldottnak ma sem nevezhető.

³¹³ Lásd MAGYARY (1942): *i. m.*, 419.

Bevezetesként utal a történeti fejlődésre, amely a károsultnak a kárt közvetlenül okozó hivatalnok elleni igényérvényesítésével kezdődött, és amely – a zaklató és alaptalan perek elkerülése érdekében – nyomban maga után vonta a korlátozásokat. Utóbbiak formája a bírói bölcsességre bízás (Anglia), a per közigazgatási engedélyezése (Franciaország), illetve a felelősség átvállalása az állam (vagy szervezete) által. A magyar megoldásokat illetően bemutatja, hogy – később minden állami szolgálatra kiterjesztett rendelkezéssel – a Pénzügyi Szolgálati Szabályok úgy rendelkeztek, hogy „Az állami alkalmazottak hivatalos minőségükben teljesített eljárásaikért, a bűneseteket kivéve, a polgári bíróság előtt felelősségre nem vonhatók.”³¹⁴ A jog nem tett különbséget a hivatalnok személyi (hivatalával össze nem függő) és szolgálati károkozásai között, ha az a szolgálattal összefüggésben állt, vagyis a tisztviselő személyi hibáit is átvállalta az állam. A megoldás mégsem jelentett teljes immunitást, minthogy a tisztviselő – alkalmazottként – a jogtalanul vagy illetéktelenül okozott károkért felelősséggel tartozott, csakhogy ezt már a közigazgatás szervezetén belül érvényesítették vele szemben (áthárítás). Az állam felelősségének korlátjaként már ekkor megjelent a jogorvoslattal való elháríthatóság *exceptiója*.

Végezetül utal arra, hogy a Magánjogi Tervezet is eredetileg az állam felelősség írta (volna) elő, de a második, 1928. évi javaslat ezt már nem tartalmazta, ehelyett a tervezet a felelősséget visszatelepítette (volna) a hivatalnokra, ezen belül a bíró esetében jelentős korlátozás mellett: csak akkor lehetett volna bíróval szemben pert indítani, ha felelősségét előzetesen fegyelmi vagy büntetőügyben megállapították (amint látjuk majd, a későbbiekben ez a korlátozás vált általánossá a Ptk.-ban).³¹⁵

Nagyon fontos (és szintén nem megoldott ma sem) a szerző azon meglátása, hogy miközben a károkozás lehetősége növekszik – ezért a károsultak számára a megtérítést lehetővé kell tenni –, ezt egyre in-

³¹⁴ Lásd MAGYARY (1942): *i. m.*, 420–421.

³¹⁵ Lásd MAGYARY (1942): *i. m.*, 422–423.

kább a közösségnek (az államnak) kell átvállalnia, ellenkező esetben a köz hivatalnokát a következményektől való félelem fogja vezérelni vagy korlátozni a jogszabályok következetes érvényesítésében. Ez a veszély azóta sem hárult el, az ellentmondásra megoldást nem sikerült találni.³¹⁶ Hasonlóképpen nem érdektelen az a megjegyzése sem, hogy a századelő kialakulatlan megoldásaira utal, hogy egyes esetekben a rendes (polgári), más esetekben a közigazgatási bíróság volt hivatott a kártérítési ügyekben eljárni.³¹⁷

Magyary rendszere köszön vissza a szocialista államigazgatási felelősségtanban is. Szamel Lajos monográfiája az alkalmazottak fegyelmi és büntetőjogi felelőssége után (leghosszabban) a kárfelelősséget elemzi, majd említést tesz az alkotmányjogi felelősségről is. A kárfelelősséget három alanyi vonatkozásban taglalja, mégpedig a személyzetet, a vezetőket és az államigazgatási szervet különíti el.³¹⁸ A tárgyalási rendszer azonossága persze nem jelenti azt, hogy számos ponton ne gazdagítaná a megválaszolandó kérdéseket, és ne kísérelt volna meg dogmatikai alapú válaszokat adni ezekre (még ha a válaszok a szocialista állambe rendezkedés sajátosságait nem is hagyhatták figyelmen kívül).

Igen jelentős – és nem csak magánjogi szempontból –, hogy az állam felelősségátvállalásának mi az alapja: *culpa in eligendo* (az alkalmazott kiválasztása során a kellő gondosság elmulasztása), vagy a képviselő cselekményének betudása a képviseltnek, vagy az állam kifogástalan működésének az elvárhatósága.³¹⁹ Az alapoktól függet-

³¹⁶ Lásd Harald RANGE (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors in Germany. In Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 95–100.; Yves CHARPENEL (2010): Civil Liability of the French Prosecution Service. In Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 87–90.; CRAIG (2008): *i. m.*, 1018.

³¹⁷ Lásd MAGYARY (1942): *i. m.*, előző kérdésben a 424. oldal, utóbbiban a 422. releváns.

³¹⁸ Lásd SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, KJK. 50–51.

³¹⁹ A dogmatikai alap körüli viták azóta is folynak, lásd LÁBADY Tamás (2010): A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új

lenül megalapozottnak látja az átvállalást egyrészt a hivatalnok kímélése, másrészt az állam fizetőképessége miatt.³²⁰ Kiemelve, hogy a felelősségnek mindenképpen jogellenességen kell alapulnia, már utal az objektív alapú (tehát az eljáró hivatalnok felrőhatóságától független) felelősség lehetőségére, amely a károsultnak biztosabb védelmet nyújtana az államigazgatás hibáival szemben, különösen az akkori polgári jogi szabályozás mellett, amely egyfelől csak a fegyelmi vagy büntető-eljárásban feltárt felelősség alapján tette lehetővé a kártérítést, akkor is az állam számára rendkívül kedvező egyéves elévülési határidőn belül. Szintén az objektív alapú felelősséget találja alkalmasnak a jogszerűen okozott károk (főként a kisajátítás) miatt.³²¹

Megközelítése mit sem változott – hacsak a miniszter alkotmányjogi felelősségének a leírás elejére való helyezését nem tekintjük annak – a rendszerváltozást követően. Igaz, okkal nem: változatlanul jelzi, hogy a kérdés nem tisztán közjogi, az alapok pedig változatlanul nem tisztázottak.³²²

Lőrincz Lajos elsősorban a köztisztviselők felelősségi oldalát vizsgálja, mégpedig a szokásos fegyelmi, büntető, magánjogi elkülönítésben. Utóbbi körben a már szintén tapasztalt módon a munkáltatónak, illetve a harmadik személyeknek okozott károkat különíti el. A harmadik személyek vonatkozásában kiemeli, hogy a hatvanas évekig a károkozó hivatalnok felelőssége volt a meghatározó, és (miként Magyar óta többször láttuk) kiemeli, hogy az angolszász országokban ma is ez jellemző az állami immunitás folytán,³²³ hozzátevé, hogy

magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 35–40.

³²⁰ Lásd SZAMEL (1986): *i. m.*, 145–146.

³²¹ Lásd SZAMEL (1986): *i. m.*, 161., 169, 174., 176–177., 191–192.

³²² Lásd SZAMEL Lajos (1999): *A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete*. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 268–270.

³²³ Lásd Andrew CROOKES (2010): *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. A UK and Common Law Perspective*. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual*

az Egyesült Államokban választani lehet a károkozó hivatalnok és munkáltatója perlése között, míg más országok esetében – így Magyarországon is – a munkaviszonnal összefüggő károkért a munkáltató áll helyt azzal, hogy az utóbbi ezt külön felelősség érvényesítése keretében visszaháríthatja a vétkes hivatalnokra.³²⁴

Tamás András felelősségalapú elméletére korábban már utaltunk. Megközelítésének sajátossága, hogy – a jogviszonytani alapoknak megfelelően – elsősorban a közigazgatás személyzetének felelősségét és az ügyfelek felelősségét különíti el, majd az előbbit illetően (témánk szempontjából ennek van jelentősége) az alkotmányjogi, büntetőjogi, fegyelmi és kártérítési alakzatokat elemzi. Itt tehát már újra Magyar rendszere tűnik fel. Ezt követően Tamás András a szubjektív és objektív alapú felelősségi formákat vizsgálja, eközben utal a jogági sajátosságokra, a polgári jogi felelősség részletei azonban az értékelésén kívül maradnak.³²⁵

Végül említést kell tennünk Nagy Marianna munkájáról, aki a közigazgatási szankcióról szóló, Kis Norberttel együtt publikált könyve³²⁶ után több tekintetben – más tudományok legújabb eredményeit, így a racionális döntésemélet alkalmazhatóságát vagy az idegtudomány szankciótanra gyakorolt lehetséges hatásait bemutatva – újszerű megközelítéseket is tartalmazó művében néhány oldalt szentel a közigazgatási deliktuális kárfelelősségnek is.³²⁷ A hazai polgári gyakorlat mellett kiemeli a nemzetközi jogfejlődés csomópontjait, így az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1984-es ajánlását a magánjogi kárfelelősségről.³²⁸ Legfontosabb megállapítása, hogy „a közösségi

Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 111–118.

³²⁴ Lásd LŐRINCZ (2005): *i. m.*, 393–395.

³²⁵ Lásd TAMÁS (2010): *i. m.*, 464., 471., 476–482.

³²⁶ Lásd Kis Norbert – NAGY Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-Orac.

³²⁷ Lásd NAGY (2011): *i. m.*, 181–189.

³²⁸ Lásd *Recommendation Rec(84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability*.

és a nemzeti jogok viszonyát ma nem annyira a szubszidiaritás, mint inkább a komplementaritás jellemzi, azaz a közösségi jog részben behatol a nemzeti jogokba, másrészt sokkal inkább kiegészíti a nemzeti felelősségi klauzulákat”.³²⁹ Ennek jellemző példája, hogy a hivatkozott ajánlás nem az állam felelőségéről, hanem közjogi felelőségről beszél, hatása pedig elsősorban nem a polgári jogi felelőség szerepének átvétele, sokkal inkább a felelőség közjogi alapjainak meghatározása, eredménye pedig az objektív kárfelelőség felé való közelítés és a közjogi kárfelelőség kitágítása.³³⁰ Nagy Mariann meglátása szerint fontos lenne a közjogi felelőség törvényi szabályait megalkotni, mivel a bírói szabadsága jelentősen hozzájárul a joggyakorlat alakításához, ami pedig a közjogi és a magánjogi dogmatika együttes ismeretét feltételezi.³³¹

A legtöbb közigazgatási jogi munkában tehát a Magyary–Szamel–Lőrincz-megközelítés ismétlődik. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási jogi irodalom – néhány kivétellel – a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelőséget alanyi oldalon, továbbá a felelőség alapját és alakzatait is nagyrészt részletesen elemzi, de a részletszabályok kidolgozását, azt, hogy a dogmatikai alapok (jogellenesség, képviselet, felhatalmazottság) milyen tényleges helyzetekben merülnek fel, illetve milyen értelmezés mellett vezetnek a magánjogi felelőség megállapíthatóságához vagy annak kizárásához, a polgári jogi szerzőkre hagyják.³³² Furcsa módon ezen nem változtatott az a körülmény sem, hogy a Ket. – hatálybalépésétől kezdődően – alapelvei között, 4. §-ának (2) bekezdésében jelentette ki, hogy „A közigazgatási hatóság

³²⁹ Lásd NAGY Marianna (2011): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelőség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös. 183.

³³⁰ Lásd NAGY (2011): *i. m.*, 184–187.

³³¹ Lásd NAGY (2011): *i. m.*, 189. Azt, hogy mennyire nem általános ez a meggyőződés, az mutatja, hogy Gajdusчек György nem minden esetben tartja helyénvalónak a jogági dogmatikák együttes értelmezését. Lásd GAJDUSЧEK György (2011): Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelőség dogmatikájához. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 2. sz. 122.

³³² A saját rendszerünket azért nem mutatjuk be, mert (amint már említettük) e dolgozat megközelítése jelenik meg az általunk követett tananyagban.

a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.” A rendelkezés nemcsak a perlendő alanyt határozta meg (közigazgatási szerv), de a rendelkezés alapelveivel emelésével azt is világossá tette, hogy a magánjogi felelősség immár a közigazgatási hatósági eljárás alapvető *saját* felelősségi formája.³³³

1.3. A közhatalmi kártérítési felelősség magánjogi megközelítése

A közhatalom gyakorlása miatt viselt magánjogi felelősségének kérdése elkerülhetetlenné teszi, hogy mindkét jogterület, a közjog és a magánjog dogmatikai megközelítései együtt jelenjenek meg, a fejezet későbbi részében ezt a feladatot igyekszünk teljesíteni. Most tehát csak a magánjogi megközelítések legfontosabb csomópontjaira térünk ki.

Magyary Zoltán bemutatta, hogy a közhatalom magánjogi felelőssége hogyan alakult a második világháború előtt, Lőrincz Lajos pedig kitért a szocializmus éveinek legfontosabb változásaira. A kor ismeretében nem meglepő, hogy a szocialista polgári jogtudomány számára a kérdés nem volt elsődleges jelentőségű. Hatályba lépett ugyan a régi Ptk., ám az 1960. május elsejétől 1978. február 28-ig hatályos szöveg azt a rendkívül szigorú korlátozást tartalmazta, amelyre Lőrincz Lajos utalt. „349. § (1) Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette, továbbá az eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapították.

³³³ Lásd KILÉNYI (2005): *i. m.*, 4–46.; LŐRINCZ (2005): *i. m.*, 121. Tilk Péter ezt meghaladva a legfontosabb polgári jogesetektől következő kártérítés alapjául szolgáló absztrakt jogértéseket és mulasztásokat említi, lásd TILK (2005): *i. m.*, 48–52.

(2) Ha a büntető vagy fegyelmi eljárás lefolytatását jogszabályban meghatározott ok kizárja, a kártérítési per bírósága állapítja meg, hogy a felelősség feltételei fennállanak-e. Ezt a rendelkezést az elévülés eseteire csak akkor lehet alkalmazni, ha a károsult az eljárás megindítását károsodásának bekövetkeztétől számított egy éven belül kezdeményezte.

(3) A kár megtérítésére irányuló követelés egy év alatt elévül. Az elévülés a bírósági, illetőleg a fegyelmi határozat jogerőre emelkedésétől kezdődik. Ha a büntető vagy fegyelmi eljárás lefolytatását jogszabályban meghatározott ok kizárja, az elévülés a kizáró ok felmerültétől, ha pedig a károsodás később következett be, a károsodástól kezdődik.

(4) Ezeket a szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha jogszabály másként nem rendelkezik.”

A régi Ptk. eredeti szövege szerint tehát – az akkori viszonyoknak megfelelően – az ügyészségi jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény csak kivételesen volt érvényesíthető: akkor, ha a megállapított vétkes magatartás (fegyelmi vétség vagy bűncselekmény) következménye volt. Ez alól kivétel a jogszabályon alapuló eljárási akadály. A rendelkezést az 1977. évi IV. törvény módosította, mégpedig akként, hogy eltörölte az alkalmazott előzetes felelősségmegállapításának feltételét. A módosítás hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 14. §-a a kedvezőbb szabályt csak akkor engedte alkalmazni, ha a károkozó magatartás a törvény hatálybalépése után történt, azaz 1978. március 1-jétől. A kedvezményes elévülési szabály fennmaradt. Kicsit előreszaladva az időben, megjegyezzük, hogy érdemben azóta is egyetlen változás következett csak be, amikor is az Alkotmánybíróság az 53/1992. (X. 29.) AB határozatával a régi Ptk. 349. §-ának (2) bekezdését (a károkozó hatóságok számára kedvező elévülési szabályt) megsemmisítette, következésképpen 1992. október hó 29. napjától kezdődően elvileg ezekre az esetekre is az általános ötéves elévülési idő az irányadó.

A régi Ptk. hatálybalépését követően az államigazgatási (illetve bírói, ügyészi) jogkörben okozott kár kérdése megmaradt a polgári jog, azon belül a kötelmek, még szűkebben a deliktumok egyik különleges és ritkán alkalmazott kérdésének, ami csak az általános polgári jogi vagy valamivel szűkebb kötelmi jogi munkákban kapott magyarázatot – ezek közül Eörsi Gyula kötelmi jogi és Sólyom László felelősség-tani leírására támaszkodunk a későbbiekben.³³⁴ Szamel Lajosnak a régi Ptk. elfogadásával egykorú közjogi megközelítését³³⁵ leszámítva a szűk értelemben vett állami kárfelelősséggel csak a hetvenes, nyolcvanas években kezdtek szakcikkék foglalkozni,³³⁶ az első (meg kell jegyeznünk: mindmáig egyetlen) szakkönyvként pedig a rendszerváltozás küszöbén jelent meg Kecskés László munkája.³³⁷

Kecskés egyrészt azt mutatja ki több jogrendszer (Anglia, Németország, Franciaország, Szovjetunió) megoldásait elemezve, hogy az állami immunitás, a polgári (kártérítési) felelősség nélküli hatalomgyakorlás az uralkodói törvényfölöttiségben gyökerezik, és – ez igen fontos összefüggés – szükségszerűen maga után vonja azt, hogy kártérítési igény csak a vétkes hivatalnokkal szemben érvényesíthető, illetve az utóbbi szükségszerűen a személyes hibára korlátozódik.³³⁸ Az intézményi helytállás akkor veszi át e helyét a hivatalnoki felelősségnek, amikor az állam magánjogi jogalanyként megjelenik a szerződéses kapcsolatokban, illetve a gazdaságirányításban, ezért a vállalásaiért

³³⁴ Lásd EÖRSI Gyula (1966): *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest, KJK; SÓLYOM László (1977): *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó. Ide köthetők továbbá a kommentárok, például EÖRSI Gyula – GELLÉRT György (1981): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK.

³³⁵ Lásd SZAMEL Lajos (1959): Az államigazgatási tevékenység körében okozott károkért való felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 14. évf. 10–11. sz. 558–568.

³³⁶ Példaként: KOLLÁTH György (1976): Gondolatok az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályairól. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 319–327.; TAKÁTS Péter (1982): Felelősség államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 3. sz. 169–178.; KECSKÉS László (1988a): Állami immunitás és kárfelelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 4. sz. 174–185.

³³⁷ Lásd KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 264.

³³⁸ Lásd KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 37., 57., 69., 91., 109., 131., 135–136., 150., 179., 262.; BROWN-BELL (2003): *i. m.*, 186.

való perelhetősége a kereskedelem biztonsága érdekében nem kerülhető el, ami maga után vonja a deliktuális felelősségének elismerését is.³³⁹

A rendszerváltozás utáni polgári jogi munkák³⁴⁰ rendszerint kitértek az állam deliktuális kártérítési felelősségére, de csak mint a régi Ptk. egyik különleges kártérítési alakzatára, önálló értékelés csak tanulmányokban jelent meg. Utóbbiak közül meg kell említenünk Uttó György tanulmányát, amelyben a rendszerváltozás utáni bírói gyakorlat alapvető döntéseit mutatja be, illetve kitér a közigazgatási és a polgári kártérítési per viszonyára azzal, hogy a közigazgatási per a felülvizsgált aktus törvényességét tartja szem előtt, míg a polgári per az aktussal, illetve az ahhoz vezető eljárással okozott felróható károsodást veszi tárgyául, ugyanakkor a két per nem vezethet eltérő eredményre.³⁴¹ Az utóbbi kérdéssel szorosan összefügg a jogerő problématikája, nevezetesen az, hogy mennyiben köti a közigazgatási bíróság aktus-felülvizsgálati döntése a kártérítési ügyben később eljáró bírót. Bella Mária válasza erre az, hogy a jogerős közigazgatási bírósági döntést az utóbbi eljárásban figyelembe kell venni, de a bíróságtól függ, hogy a kár jogellenessége vagy a kimentés (felróhatóság) körében. Tartalmi kérdésben már nem találunk hasonló összefüggést: a közigazgatási jogi értelemben vett jogellenesség nem feltétlenül jár polgári jogi felróhatósággal (azaz felelősséggel).³⁴² A károkozás jogellenességének kérdését és összefüggését a felróhatósággal jóval részletesebben elemzi Borbás Beatrix, aki a közhatalom gyakorlásáért viselt kárfelelősséget a közjog és a magánjog keresztmetszetében vizsgálja.³⁴³ Meglátásai közül kiemelést érdemel annak bemutatása, hogy az állami felelősség

³³⁹ Lásd KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 71., 73., 150., 160., 188., 267.

³⁴⁰ Néhány példa a nagyszámú munkából: SZÉKELY László (2007): *A polgári jog alapjai*. Budapest, ELTE Eötvös; VÉKÁS Lajos (2001): *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*. Budapest, HVG-Orac; PETRIK Ferenc (1991): *Kártérítési jog*. Budapest, CompLex.

³⁴¹ UTTÓ György (1994): Az államigazgatási (bírói, ügyészégi) kárfelelősség néhány időszerű kérdése. *Magyar Jog*, 41. évf. 3. sz. 129–134.; lásd még BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 165.

³⁴² Lásd BELLA (2011): *i. m.*, 483–484.

³⁴³ Lásd BORBÁS (2011): *i. m.* Igazán sajnálatos, hogy álláspontja megalapozásából kimarad az Európa Tanácsnak a témához kapcsolódó ajánlása [*Recommendation Rec(84)15*].

az objektivizálódás felé halad, ezért a hazai bírói gyakorlatban eltérő értelmezéseket hordozó felróhatóság keretein kívülre kerülhet.

A végére hagytuk a rendszerváltozás utáni legfontosabb fejleményt, az új Polgári törvénykönyv megalkotását és az azt megalapozó munkákat. Több, témánkat érintő írás olvasható a kodifikációs szakfolyóiratban, hozzászólások hangzottak el az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium konferenciáin,³⁴⁴ de a legfontosabb írás ebben a tárgyban a kodifikációs bizottság vezetője, Vékás Lajos szerkesztésében kiadott szakértői kodifikációs változat.³⁴⁵ A kötet értelemszerűen kitér az új Ptk. minden tervezett rendelkezésére, így a deliktuális, azon belül a közhatalom gyakorlása miatt viselt kártérítési felelősségre is. A jogelleneséget mint jelzőt kihagyja a kár fogalmából, és egyértelműen állást foglal a már többször említett bizonytalanság kérdésében: az V. könyv 5:509. §-a (1) és (2) bekezdésében úgy rendelkezett volna, hogy „A törvény tiltja a károkozást. Minden károkozás jogellenes, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. [...] Nem jogellenes a károkozás, ha a károkozó a kárt [...] törvény kifejezett engedélye alapján okozta.” Természetesen ez a szövegváltozat is vitatható, de legalább azt világossá teszi, hogy nincs jogos és jogellenes *kár*, hanem csak a *károkozás* lehet nem jogellenes.³⁴⁶

³⁴⁴ Lásd BÁRDOS Péter (2004): Az új Ptk. kárfelelősségi rendszere. *Polgári jogi kodifikáció*, 6. évf. 5–6. sz. 3–6.

³⁴⁵ Lásd VÉKÁS Lajos szerk. (2008): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex.

³⁴⁶ Lásd LÁBADY Tamás (2008): Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In VÉKÁS Lajos szerk. (2008): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex. 1115–1116.

2. JOGVÉDELMI KÖTELEZETTSÉG A KÖZHATALMI JOGSÉRTÉSEKSEL SZEMBEN

A közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség hazai (egymással szinte elválaszthatatlanul összefüggő) közigazgatási és polgári jogi megközelítéseinek vázlata után – mielőtt ennek lényegi elemeit részletesen bemutatnánk – egy olyan meghatározó szempont elemzésével kell folytatnunk, amely a felelősség megalapozásából hiányzik. Azt fogjuk kimutatni, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenné teszi a közhatalom magánjogi felelősségre vonhatóságának biztosítását, ezáltal az ilyen mechanizmus szükségszerűen a közhatalom (közelebbről a közigazgatás) kontrollját látja el. A részletek ennek a jogvédelemben megnyilvánuló kontrollnak a terjedelmét emelik ki.

2.1. Jogvédelmi eljárások mint a közhatalom kontrolljának speciális formái

A rendszerváltozást követően Magyarország visszatért a második világháború vége előtt megszakadt jogállamisághoz, amit az Alaptörvény *Nemzeti hitvallása* világosan kifejez.³⁴⁷ Az alkotmányos szakadás,

³⁴⁷ Lásd JAKAB (2011): *i. m.*, 182–186. A jogfolytonosság kérdéséről lásd: Irena GRUDZINSKA-GROSS ed. (1994): *Constitutionalism in East Central Europe*. Bratislava, Czecho-Slovak Committee of the European Cultural Foundation; KUKORELLI István (2006): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég; PÉTERI Zoltán (1994): Jogállamiság és alkotmány. Eszmetörténeti kérdések. *Állam- és Jogtudomány*, 36. évf. 3–4. sz. 213–268.; SÓLYOM (2001): *i. m.*; TRÓCSÁNYI László szerk. (2006): *A mi alkotmányunk*. Budapest, CompLex; VARGA Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter; ZLINSZKY János (2005): *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat.

illetve a kialakult új alkotmányosság megszámlálhatatlan összetevője közül az egyik *a közhatalom kontrolljának* megnövekedett jelentősége, mégpedig nemzetközi jogi kötelezettségként.³⁴⁸

A lassan hetvenéves évfordulójához közeledő Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikke értelmében minden személynek joga van ahhoz, hogy az alkotmányban vagy törvényben a részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért (*effective remedy*) folyamodjon.³⁴⁹ A 8. cikk tartalma kevesebb, mint fél év elteltével feltűnik a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 34. szakaszában, amely a közhatalom gyakorlóinak bíróság előtti felelősségre vonásáról rendelkezik, igaz, általában a kötelességzegés miatt.³⁵⁰ Az Egyetemes Nyilatkozat ugyan nem kötelező erejű jogforrás, ám a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány, amelyet Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki) 2. cikke 3. bekezdésének a) pontjában lényegében megismétli az Egyetemes Nyilatkozat 8. cikkét: „Az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy a) minden olyan személy, akinek az Egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el”.³⁵¹ Az Egyezségokmány pedig kötelező erejű jogforrás, norma.

Az Egyezségokmány a jogsértés miatti jogvédelmet (szövege szerint a hatékony jogorvoslatot) önálló jogként fogalmazza meg. Értelmezése során figyelemmel kell lenni a 14. cikk 1. bekezdésének második mondatára is, amely szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és

³⁴⁸ Lásd VÁCZI (2011): *i. m.*, 32.

³⁴⁹ Lásd Universal Declaration of Human Rights. Forrás: www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

³⁵⁰ Lásd *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (1988). Bonn, Press and Information Office of the Federal Government. 55.

³⁵¹ Lásd NAGY Boldizsár szerk. (1991): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok*. Budapest, Tankönyvkiadó. 224.

kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”³⁵² A két rendelkezés együttes értelmezése arra utal, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog lényegében *két önálló jogosultságot* takar. Egyfelől magában foglalja az egyes eljárásokon belüli jogorvoslathoz való jogot (végső soron a döntések bírói felülvizsgálatát), a továbbiakban ezt nevezzük *jogorvoslati eljárásnak*. Másfelől azonban az alanyi jog kiterjed a közhatalmi eljárásokkal okozott jogsérelmek miatti, a szóban forgó eljárások körén kívül eső, önálló eljárásra, a továbbiakban a fogalomzavar elkerülése érdekében ezt *jogvédelmi eljárásnak* nevezzük.

Ha az előzőekben felállított fogalomrendszerben kívánjuk elhelyezni az Egyezségokmány 8. cikkén alapuló jogorvoslati, illetve jogvédelmi eljárást, arra a következtetésre jutunk, hogy a jogorvoslati eljárás a közhatalom kontrolljának jogorvoslati eszközei közé sorolandó, minthogy eredménye kihat arra az eljárásra, amely ellen igénybe vesszük. A jogvédelmi eljárás ezzel szemben alternatív jogalkalmazói kontrollt valósít meg, tekintettel arra, hogy nem az alap vagy jogorvoslati eljárások része (egyike), hanem azok miatt indul, és azokra közvetlen hatást nem gyakorló eljárás.

Az 1966-os Egyezségokmány hivatkozott rendelkezéseivel azonos szöveget találunk, ám fordított sorrendben a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett (következésképpen szintén kötelező erejű), az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, tizenhat évvel korábban, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. és 13. cikkében.³⁵³

³⁵² Lásd NAGY (1991): *i. m.*, 228.

³⁵³ 6. cikk 1. bekezdés: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” 13. cikk: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

Hazai jogforrási rendszerünk korábban hatályban volt ideiglenes alapja, az Alkotmány, amelynek szövegét az 1989. évi XXXI. törvény állapította meg, 57. §-ának (1) bekezdésében szinte szó szerint megismételte az Egyezségokmány 14. cikkének 1. bekezdését, illetve az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének első mondatát: „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” A jogorvoslati jogot illetően az 57. § (5) bekezdésében arról rendelkezett, hogy „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A jogvédelemhez való jog önálló rendelkezésként – nemzetközi jogi forrásaihoz hasonlóan – alapvető jogként a 70/K. §-ában volt feltehető: „Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”³⁵⁴

Az Alaptörvény ezt a kötelezettséget ennél is világosabban fogalmazta meg. A bírósághoz való jogot az Alkotmánnyal szinte azonos szöveggel tartalmazza. A XV. cikk (1) bekezdésének első fordulata rögzíti, hogy „A törvény előtt mindenki egyenlő”, majd a XXVIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.” A bíróságok előtti egyenlőség helyett a törvény előtti egyenlőség kijelentése nyilván eltérés, de ennek kimutatását (mint témánk szempontjából nem jelentős kérdést) ezúton mellőzzük. Annak már

³⁵⁴ Lásd BÁN Tamás (1992): Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar jog. Az Egyezmény hatása a magyar jogrendszerre. *Acta Humana*, 3. évf. 6–7. sz. 3–162.; 32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145., 147.).

közvetlenebb hatása van a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségre, hogy immár nemcsak a bírósági eljárás tisztességessége és nyilvánossága alkotmányos követelmény, hanem az is, hogy a döntést észszerű *határidőn belül* hozzák. Minthogy ezt a követelményt az Alaptörvény alapjogként határozza meg, a megsértése bíróság előtt érvényesíthető kell, hogy legyen. Az érvényesíthetőséget – és talán ez az Alaptörvény által e körben hozott legfontosabb újdonság – a XXIV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/K. §-ánál jóval egyértelműbben rögzíti, ily módon ez már vitának nem adhat teret. „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.” Ez utóbbi rendelkezés alaptörvényi, azaz alkotmányos szinte emelésével Magyarországon is véget ért az Egyetemes Nyilatkozattal indult folyamat: az állam perelhetősége a közhatalom gyakorlásáért viselt kárért nem kétséges többé.³⁵⁵ Nem mellékesen: az észszerű határidő megsértése is okot adhat erre.³⁵⁶ A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a XXIV. cikk (1) bekezdése azt a vitát is lezárta, amely arról szólt, hogy a tisztességes eljárás követelménye terheli-e a közigazgatási hatóságokat, vagy csak a bíróságokra irányadó: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”³⁵⁷

³⁵⁵ A „King can do no wrong” immunitási elvétől így jutottunk el egy olyan közjogi felfogásig, amelyben a formális jog érvényesülésének követelménye meghaladja a hatalomgyakorlás demokratikus felhatalmazottságának hatását, a kormányzás egyre inkább az adminisztratív állam felé toldódik el, a jog bírói értelmezése pedig kiszámíthatatlanná válik. A közjog így a politikai joggyakorlás formáját ölti. Lásd Martin LOUGHLIN (2003): *The Idea of Public Law*. Oxford–New York, Oxford University Press. 24., 26., 129–130., 134.

³⁵⁶ Ezt az Alkotmány hatálya alatt a Ket. szabályai alapján is így véltük, lásd PATYI (2009a): *i. m.*, 91–94.

³⁵⁷ Lásd JAKAB (2011): *i. m.*, 227.; VÁCZI (2011): *i. m.*, 37.

2.2. A kötelezettség teljesítése: formális jogorvoslat és/vagy anyagi jogvédelem?

Az Egyezségokmány két idézett szakaszának együttes értelmezése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a bírói döntéshez való jog tulajdonképpen két eltérő igazságszolgáltatási csatornát takar. Az egyik a formális, avagy az eljárási jogorvoslatához való jog, amelynek értelmében egy döntés ellen az eljárásjog különféle eszközeivel fellebbezni lehet felsőbb fórumhoz, vagy bírósági felülvizsgálatot lehet kérni. Másfelől, a bírói döntéshez való jog azt a lehetőséget biztosítja, hogy az érintett egy új, rendszerint magánjogi eljárást kezdeményezzen annak érdekében, hogy egy szabálytalan közjogi döntés következményeit érdemben orvosolják. A formális jogorvoslat érintheti a megtámadott döntés érvényességét és végrehajthatóságát, míg az anyagi jogvédelem (a magánjogi per) ilyen hatással nem jár.³⁵⁸ Az anyagi jogvédelem nem érinti tehát a szóban forgó döntés érvényességét, ugyanakkor alkalmas arra, hogy azokat a bekövetkezett károkat vagy erkölcsi hátrányokat, amelyeket a hibás közjogi döntések okoztak, kiküszöbölje. A bírói döntéshez való jognak ez a kettős természete azzal jár, hogy a jelentősége is kettős. A bírói döntéshez való jog önmagában is alapvető jogként jelenik meg, egyszersmind más alapvető jogok (különösen az ártatlanság védelme, a személyi szabadság stb.) fontos biztosítója.

Míg a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban³⁵⁹ (és itt meg kell említeni legalább Hilaire Barnett, Paul Craig, Roger Errera, Martina Kunnecke, Mahendra P. Singh professzorok nevét), addig az anyagi jogvédelem (vagyis a köz-

³⁵⁸ Lásd KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 51.; CRAIG (2008): *i. m.*, 866–870.

³⁵⁹ Lásd BARNETT (2009): *i. m.*, 65–67.; CRAIG (2008): *i. m.*, 257–273., 371–714.; SINGH (2001): *i. m.*, 119–242.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 11–137.; ROGER ERRERA (1985): *Dicey and French Administrative Law. A Missed Encounter? Public Law*, 695–707.

hatalmi intézmények magánjogi felelőssége) még általánosságban sem ennyire cizellált.³⁶⁰

A formális jogorvoslat alapja a különböző jogcsaládokban nagyrészt közös: a hagyományos alapokat a *Lord Diplock*-féle hármasságként ismerjük: *jogellenesség, észszerűtlenség, hibás eljárás*. A negyedik a kevésbé hagyományos *aránytalanság* és – különleges esetekben az *alapvető jogok vagy az elvárhatóság* (jogos várakozások) megsértése.³⁶¹ Ha ezeket az alapokat jogelvekhez kívánjuk kötni, azt mondhatjuk, hogy az *ultra vires*-elvhez (az anyagi jogi jogsértéshez) kötődő eljárási szabálytalanságok vagy az anyagi jog alkalmazásának hibái vezethetnek e közjogi aktus érvénytelenségéhez³⁶² (ugyanezekkel találkozunk Németországban és Franciaországban is).³⁶³ Míg az anyagi jogi tévedések a kontinens joggyakorlatában³⁶⁴ a közjogi aktusok érvénytelenségével járó, ismert tényezők, Nagy-Britanniában „a bírói felülvizsgálat hagyományosan nem foglalkozott a döntések érdemi helyességével, csak jogszerűségével.”³⁶⁵ Mindazonáltal – az 1998-as Emberi Jogi Törvény (Human Rights Act) következtében a ténykérdések szerepe is növekszik.³⁶⁶

Hasonló megközelítést tapasztalhatunk a bírói fórumok esetén. Igaz ugyan, hogy a kontinens és az Egyesült Királyság, valamint más common law országok bírósági rendszere különbözik, de a különbségek lépésről lépésre csökkennek. A brit Lordok Házáról szóló törvény, az Alkotmányreform-törvény, a döntőbíró-ságokról, bíróságokról és a végrehajtásról szóló törvény után

³⁶⁰ Hilaire Barnett egyetlen bekezdést szentel ennek a kérdésnek a 800 oldalnál is hosszabb monográfiájában. BARNETT (2009): *i. m.*, 258.; de lásd SINGH (2001): *i. m.*, 244–270.; KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 51.

³⁶¹ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 31., 93–105., 110., 114., 124.; SINGH (2001): *i. m.*, 122., 136., 175.; CRAIG (2008): *i. m.*, 382., 647.

³⁶² Lásd LOUGHLIN (2003): *i. m.*, 27.

³⁶³ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 466.; BARNETT (2009): *i. m.*, 66., 718–720.; BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 232–239.

³⁶⁴ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 133.

³⁶⁵ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 437.

³⁶⁶ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 75.; CRAIG (2008): *i. m.*, 24., 475–476.

a hagyományos – *Dicey–Bentham* típusú – egységes bírói szervezet és büntető-polgári joggyakorlat változni látszik.³⁶⁷ Ugyanakkor a *common law* jogorvoslat változatlanul tartokon alapszik (ezeket korábban már elemeztük).³⁶⁸ A német és francia jogcsaládokban a bírói joggyakorlat alapja az általános szabályokat tartalmazó eljárás törvény.

A kép jóval kevésbé világos, ha a magánjogi felelősséget és az anyagi jogvédelmet próbáljuk áttekinteni.³⁶⁹ A kérdésre vonatkozó első nemzetközi dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közjogi felelősségre vonatkozó 1984. évi 15. ajánlása.³⁷⁰ Az immunitás továbbélésének bizonyítékaként jellemző vonása, hogy egyik értelmező rendelkezésében, az 5. cikkben kizárja saját hatálya alól az igazságszolgáltatás során hozott döntéseket. Következésképpen a bíróságok helytelen döntései biztosan nem tartoznak az ajánlás hatálya alá.³⁷¹

A 15. ajánlás szíve az abban felsorolt nyolc alapelv. Elméleti szempontból az első kettő a legfontosabb közülük. Az első alapelv a kártérítés lehetőségét biztosítja, ha azt egy közjogi hatóság olyan döntése okozta, amely ellentétes a jog alapján támasztható észszerű elvárással, és érinti az igényt támasztó személyt. Az ilyen eljárást feltételezni kell, ha az a jog nyilvánvaló szabályának áthágásában nyilvánul meg. A második alapelv kitágítja a reparációhoz való jogot – legalább is a tagállamok döntésére bízott esetekben: kártérítés jár, ha nyilvánvalóan igazságtalan lenne, ha a károsult személynek egyedül kellene a kárt viselnie, feltéve, hogy a közjogi cselekmény a közérdeket szolgálja, egy vagy kisszámú személy szenvedte el a kárt, a döntést különleges helyzetben hozták, vagy a kár a döntés nem várt következménye volt.

³⁶⁷ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 257., 273.; Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 21.

³⁶⁸ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 790–838.; Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 11–13., 39.

³⁶⁹ Eleve nehézé teszi az áttekintést a magán- és közjogi elemek keveredése. Európai viszonylatban ehhez még a nemzetközi/nemzetek feletti jog is hozzájárul, lásd AALTO (2011): *i. m.*, 77–78.

³⁷⁰ Lásd *Recommendation Rec(84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability*.

³⁷¹ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 998.; CROOKES (2010): *i. m.*, 113.

Tom Cornford professzor nemrégiben egy önálló kötetet szentelt az ajánlásnak.³⁷² Álláspontja szerint a károsult személy perbeli helyzetét elsősorban az befolyásolja, hogy a hatóságokat éppen a jog hatalmazza fel arra, hogy hatalmukat akár a magánszemélyek érdekei ellenében is gyakorolják. Következésképpen a panaszosnak elsősorban akkor lehet esélye a per megnyerésére, ha a hatóság túllépte a hatáskörét, vagy más szóval, a jogellenes cselekvés a magánjogi felelősség alapvető eleme.³⁷³ Egy harmadik lehetséges értelmezést a német polgári törvénykönyvből lehet levezetni: nincs felelősség, ha nincs hiba.³⁷⁴ Az egyszerű gondatlanság csak akkor szolgál a magánjogi felelősség megállapításának alapjául, ha hasonló helyzetben egy magánszemély is felelős lenne.³⁷⁵ Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a felelősség megállapításához súlyos gondatlanság – a mérlegelési határok megsértése³⁷⁶ – szükséges, a tények hibás értékelése önmagában kevés ehhez.

A felelősség utolsó lényeges eleme a bizonyítási teher: mivel a károsultnak kell bizonyítania, hogy a hatóság jogellenesen vagy súlyosan gondatlanul járt el, a hatóságokat lényegében egy, a felelősségüket kizáró vélelem óvja.³⁷⁷ Ezt a vélelmet a jogalkotók és jogalkalmazók azon meggyőződése tartja fenn, hogy a hatóságok a közösség érdekében járnak el,³⁷⁸ a bíróságok tartanak továbbá egy, a károsult számára jóval nyitottabb gyakorlat következményeitől,³⁷⁹ végül tartani lehet attól, hogy a magánjogi következményekkel fenyegetett hatóságok jóval defenzívább magatartást tanúsítanak.³⁸⁰

³⁷² Lásd Tom CORNFORD (2008): *Towards a Public Law of Tort*. Hampshire, Ashgate.

³⁷³ Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 3., 47.

³⁷⁴ Lásd SINGH (2001): *i. m.*, 247.; CORNFORD (2008): *i. m.*, 10–12.

³⁷⁵ Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 77., 139., 142.; CRAIG (2008): *i. m.*, 958., 977–978.; BROWN-BELL (2003): *i. m.*, 139.

³⁷⁶ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 37.

³⁷⁷ Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 198.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 144., 212.

³⁷⁸ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 794–795., 852.; CORNFORD (2008): *i. m.*, 198.; BORBÁS (2011): *i. m.*, 232–234.

³⁷⁹ Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 196.

³⁸⁰ Lásd KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 211.; KISS-TIMÁR-SZABÓ-VARGA (2010): *i. m.*, 181–183.

3. KÖZHATALMI JOGSÉRTÉS – MAGÁNJOGI JOGVÉDELEM

Elemzésünket egy magyarázatra szoruló megoldás alkalmazásával folytatjuk: a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség érvényesülését a magyar bírói gyakorlatban egyetlen, ráadásul nem is közigazgatási szerv, hanem az ügyészség ellen indított perek vizsgálatával mutatjuk be. Ennek elméleti és gyakorlati okai is vannak. Az elméleti oka az, hogy az ügyészség ugyan – a már hivatkozott értelmezés szerint – a tágran értelmezett igazságszolgáltatáshoz tartozik, tevékenysége azonban a közhatalmi tevékenység legerősebb beavatkozásával jár: a nyomozás, annak felügyelete, az ennek során alkalmazott kényszerintézkedések, a vád egyaránt a külső jogalany, a terhelt alapvető jogait, így jó hírnevét, becsületét, tisztességét, szabadságát, vagyonát, munkaerőpiaci helyzetét érinti. Mindaz tehát, amit elmondunk az ügyészségről, irányadó – még ha jellemzően kevésbé intenzív beavatkozások által – a közigazgatási szervek működésére is. Az ügyészség ugyanakkor jól körülhatárolható szervezeti formában – lényegében egyetlen kompakt szervezetként – működik. A praktikus ok pedig az, hogy a szerzőnek lehetősége volt a rendszerváltozás utáni összes ügyészség elleni pert áttekinteni, így a megállapítások teljes körű empirikus vizsgálaton alapulnak.³⁸¹

³⁸¹ A kutatás eredményeit nemzetközi konferencia keretében be is mutattuk, lásd KISS-TIMÁR-SZABÓ-VARGA (2010): *i. m.*

3.1. Jogvédelem és az igazságszolgáltatás szervei

Az előző levezetés eredményeként megállapítottuk, hogy az alapvető jogok hatósági eljárásokkal összefüggésben bekövetkezett megsértése miatti jogvédelem (mint a nemzetközi jogforrások szóhasználatára szerinti „hatékony jogorvoslat” egyik fajtája) a nemzetközi jogi emberi jogi egyezményekben biztosított önálló, alapvető jog. Pusztán ebből a megfogalmazásból is kitűnik a jelentősége: a jogvédelem olyan alapvető jog, amely az egyéb alapvető jogok érvényesülését biztosítja – az alapvető jogok garanciája.

A jogvédelemhez való jog mint alapvető jog nemzetközi jogi eredete folytán kötelezettségeket ró Magyarországra, amely kötelezettségek teljesítésének tükröződnie kell mindenekelőtt az Alaptörvényben. Ez a tükröződés az alapvető jogi minőségre tekintettel könnyedén felismerhető.

Magyarországon az ember alapvető jogainak védelme *az állam elsődrendű kötelessége* az Alaptörvény I. cikke értelmében, következésképp minden állami – alkotmányos vagy alacsonyabb szintű jogszabályban létrehozott – szervezet és tisztségviselő kötelessége is. A jogvédelem tehát minden állami feladat mellett, sőt azokhoz képest *elsősorban* megjelenik. Az általános jogvédelmi kötelezettség azonban saját különleges feladataikhoz képest mást jelent az egyes intézményekre nézve. Minthogy a jogvédelemmel összefüggésben a már leírtak szerint jogalkalmazói típusú kontrollról van szó, a bíróságok és az ügyészség feladatkörében meg kell jelenniük a jogvédelmi feladatoknak.

A tágra értelmezett igazságszolgáltatás két intézményére³⁸² vonatkozó szabályok világos utalást tartalmaznak erre. Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy a bíróságok védik és biztosítják az alkotmányos rend mellett a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait

³⁸² Lásd a 3/2004. (II. 17.) AB határozatot (ABH 2004, 48., 65.).

és törvényes érdekeit, továbbá büntetik a bűncselekmények elkövetőit. Az 51. § (1) bekezdése szerint pedig a legfőbb ügyész és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről. Az Alaptörvény 25. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, így a közigazgatási határozatok törvényességéről is. A korábbiakban már ismertettük, hogy a 29. cikk miként rendelkezik az ügyészségről.

Ha az Alaptörvénynek ezeket a rendelkezéseit megvizsgáljuk, részben triviális, részben pedig első látásra nem nyilvánvaló következtetéseket vonhatunk le belőlük. Nem vitás, hogy a bíróságok a jogvédelem elsődleges fórumai, ilyenként tehát a közhatalmi jogkörben okozott jogsértések megállapításának és jogkövetkezményeinek alkalmazására is hivatottak. Részben hasonló, másrésztől azonban sokkal kevésbé nyilvánvaló az ügyészség szerepe. A triviális kérdés ebben az esetben a büntetőeljárásokkal kapcsolatos. Az ügyészség büntetőeljárási feladatai egyfelől általánosak Európában, ezek a leginkább kidolgozottak (részletezettek) a tételes jogban és elismertek a jogirodalomban.³⁸³ Magyarországon az ügyészség feladatait meghatározó alkotmányos rendelkezés egyértelművé teszi (és ez az Alkotmány korábbi szövegének a bűncselekmény normatív fogalmával való szoros terminológiai és tartalmi összefüggése alapján is így volt), hogy az ügyészség tevékenységének meghatározó eleme a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel.³⁸⁴ Nem kétséges, hogy a büntetőeljárások

³⁸³ Lásd TAK (2004): *i. m.*, 3–15.; illetve *Recommendation Rec(2000)19; Directory of Prosecution Services* (1999). The Hague, International Association of Prosecutors.

³⁸⁴ Lásd JAKAB (2011): *i. m.*, 269.

jelentős része az alapvető jogok megsértéseként értelmezhető bűncselekmények miatt indul.

Korábban az Alkotmány és a felhatalmazásán alapuló státustörvény (régí Ütv.) az ügyészség közreműködését írta elő *az alkotmányosság védelmében*, illetve annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár betartsa a törvényeket, törvénysértés esetén pedig törvényben meghatározott esetekben és módon az ügyészség fellépését írja elő. Ez a büntetőjogon kívüli tevékenység részben törvényességi felügyeleti feladatokat, részben polgári peres és nemperes eljárásokban való részvételt foglalt magában. Az Alaptörvény alapján megalkotott Ütv. a már ismertettek szerint ezt jelentős hangsúlyváltozások mellett, de fenntartotta.

3.2. Jogvédelem a bíróság és az ügyészség jogsértései miatt

A jogvédelemhez való jog nemzetközi jogi dokumentumokban való megjelenésének bemutatása során rámutattunk e jog kettős természetére: egyfelől maga is alapvető jog, másfelől pedig az egyéb alapvető jogok érvényesülések garanciája. Ugyanilyen *kettősséggel találkozunk* a vizsgált kérdést illetően a bíróság, illetve az ügyészség esetén: egyfelől a bíróság a jogvédelem fóruma, az ügyészség pedig az érvényesítője (mindenekelőtt akkor, ha a jogsértés bűncselekmény elkövetésében nyilvánul meg), ami magában foglalja a közhatalom gyakorlása során elkövetett jogsértés miatti jogvédelmet is. Másfelől azonban a bíróság és az ügyészség *maguk is közhatalom gyakorlói, következésképpen jogsértések lehetséges okozói*.

Ezt az ellentmondást alkotmányos keretek között további intézmények bevonásával nem lehet feloldani, mivel az igazságszolgáltatás bírói monopólium,³⁸⁵ a közvádloi szerep pedig semmilyen más állami

³⁸⁵ Lásd FÜRÉSZ (2008): *i. m.*, 464–471.

intézmény közreműködésével nem csorbítható, még a pótmagánvád alkalmazásával sem (közjogi vonatkozásában tehát a bírósággal azonos védelmet élvező monopólium).³⁸⁶ Kizárólag a magánszemélyek (és intézményeik) által előterjeszhető magánvád és pótmagánvád töri át a vádmonopóliumot. Esetünkben ennek azért van lehetősége, mert ezáltal az ügyészség ellenkező döntése ellenére is lehetősége van a jogait sértve érző félnek arra, hogy bírói jogvédelemért folyamodjon.

Ez a szerepkettősség azonban nem szüneti meg az igazságszolgáltatás két szervezetének alkotmányos jogvédelmi feladatait. A bíróságnak az ítélezési monopólium folytán döntenie kell olyan eljárásokban is, amelyek bírósági jogsértés miatt indulnak, az ügyészségnek pedig el kell járnia olyan bűncselekmények miatt is, amelyeket bírák vagy ügyészek követtek el. Ugyanez a helyzet a nem büntetőjogi jogkövetkezményekkel: a jogsértések jogvédelmi eljárásokban történő orvoslásának közvetlen kötelezettségével nem merülnek ki az ügyészség alkotmányos jogvédelmi feladatai.

A két szervezet alkotmányos jogállására tekintettel tevékenységük jogalkalmazói kontrollja nem bízható más intézményre, mivel az függetlenségük és pártatlanságuk sérelmével járna. Következésképpen *a jogsértések miatti helytállás* – ami magában foglalja a korábbi döntések jog- és szakszerűségének védelmét – *nem kerülhet ezen a szervezeti körön kívülre*.³⁸⁷ (Az utóbbi megállapítással majd részletesen is foglalkozunk.)

³⁸⁶ A pótmagánvád mint az ügyészi vádmonopólium korrekciójának közjogi, az Alkotmányon alapuló korlátja – miszerint egyetlen közhatalmi funkcióval rendelkező állami szervezet sem jogosult pótmagánvádlóként eljárni – nem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselet közhatalmi jogkörét. Alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez. Ezt kikerülhetetlen követelményként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 2005, 504.).

³⁸⁷ Nem véletlen, hogy a rendkívül kevés büntetőjogon kívüli feladattal rendelkező német ügyészség vezetője, a szövetségi legfőbb ügyész feladata, hogy képviselje az államot az igazságszolgáltatás által okozott kártérítések miatti perekben. A portugál legfőbb ügyészség feladatai még kiterjedtebbek: elsősorban dönt a hasonló tárgyú kártérítésekről.

Ha pedig figyelembe vesszük azt is, hogy a jogvédelem alapvető jog, amelyet más alapvető jogok garanciájaként köteles biztosítani az ügyészség, akkor nem juthatunk más következtetésre, mint arra, hogy a bírósághoz hasonlóan az ügyészségnek is alapvető, mégpedig jogállására tekintettel kapott feladata a saját jogsértései miatt indult jogvédelmi eljárásokban való részvétel. Ez leginkább akkor tűnik ki, ha figyelembe vesszük, hogy a jogvédelmi eljárások közvetlen célja az okozott jogsértés orvoslása, ám nem kevésbé fontos a további jogsértések megelőzése. Ez pedig alkotmányos rendszerünkben bíróság esetén bíró, ügyészség esetén ügyész közreműködése nélkül nem képzelhető el.

3.3. Jogsértés és jogvédelmi perek

A közhatalom-gyakorlásért viselt felelősség áthatja a teljes jogrendszert, egymásra épülő szabályai több jogterületen, illetve jogágban jelennek meg. Így alapvető jelentősége van a közjogban, közelebről az alkotmányjogban, ahol parlamentáris kormányformák esetén a miniszeri felelősség, prezidenciális kormányformák esetén pedig az alkotmányos felelősségre vonás jelenti a jogsértés miatti „fenyegetettséget”.³⁸⁸ Szintén közjogi, ám nem jogvédelmi, hanem jogorvoslati természetű a közigazgatási jogi alapintézményként megjelenő bírósági felülvizsgálat.³⁸⁹ Emellett jelenik meg a jogvédelem magánjogi biztosítása, majd ultima ratióként a hivatali bűncselekmények miatt viselt büntetőjogi felelősség.

A bemutatott közjogi szabályok határozzák meg a jogvédelem kereteit. A jogalany szempontjából *a lényeges kérdés persze az, hogy*

Lásd VARGA Zs. András (2008): *Report on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Field*, 4th Revision. CCPE-Bu.

³⁸⁸ Lásd HARLOW (2003): *i. m.*, 79–81.; és Paul CRAIG – Adam TOMKINS eds. (2006): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press. 10.

³⁸⁹ Jelentőségéről lásd *Principles* (1996): *i. m.*

az alapvető jogát hogyan tudja ténylegesen érvényesíteni, ugyanis ez teszi az állammal szemben biztosított alapvető jogát valódi alanyi joggá.³⁹⁰

Azzal, hogy elemzésünket a jogvédelem alanyi jogként való megjelenésére szűkítettük, a jogsértésekért viselt büntetőjogi felelősséget kizártuk érdeklődési körünkől. Az ügyészszégi vádmonopólium – mint főszabály – következtében ugyanis a jogsértő megbüntetése nem a sértett alanyi joga, a büntetőeljárás az állam büntetőjogi igénye miatt folyik. Ezen a már említett magánvád és pótmagánvád enyhít ugyan – az elsősorban az emberi méltóságot sértő bűncselekmények esetén általában, az ügyész vádemeléssel kapcsolatos nemleges döntése esetén bizonyos feltételek mellett a sértett a közvádoló helyére léphet –, ez azonban nem változtat azon, hogy a büntetőeljárás elsősorban a bűncselekményt torolja meg, és nem a sértett számára biztosít jogvédelmet. Akkor sem, ha a jogsértő közhatalmat gyakorol. A továbbiakban ezért a valódi alanyi jogot biztosító polgári keresetekre fordítjuk figyelmünket.³⁹¹

Hatályos polgári jogunk keretei között a közhatalom által okozott sérelmek orvoslására *kétféle jogcímen* tarthat igényt – alanyi jogként – a sérelmet szenvedett személy. Egyrészt személyhez fűződő jogainak megsértése, másrészt a közhatalmi (közigazgatási, bírósági, ügyészszégi) jogkörben okozott kár miatt. A kétféle jogcímen indult perek szabályai ugyanakkor csak részben válnak el egymástól, mivel – amint erre a későbbiekben részletesen kitérünk – a kártérítési követelés (ha illet érvényesítenek) összekapcsolja azokat.

³⁹⁰ Az alapvető jogok és alanyi jogok összefüggéséről lásd LENKOVICS (2006): *i. m.*, 107–130. A személyiségi jogok alkotmányjogi és magánjogi megjelenésének különbségeire Sólyom László már 1983-ban felhívta a figyelmet, lásd SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, KJK. 15–44.

³⁹¹ Általános jelenség, hogy a magánszemély megvédésének állami kötelezettsége egyre inkább átadja helyét a magánszemély alanyi jogosultságainak (amelynél fogva a bíróság előtt maga kísérelhet meg érvényt szerezni igényeinek), így a közhatalom perléséhez való jog kiterjedésének is, lásd AALTO (2011): *i. m.*, 111.

3.4. A személyiségvédelmi perek sajátosságai

A korábban nem gyakori, ám lassan egy évtizede a Legfelsőbb Bíróság elé is eljutó perek jelentős részét nem kártérítési, hanem személyiségvédelmi jogcímekre alapítják. Az ilyen perek „új keletűsége” nem véletlen. A becsület és a jóhírnév védelme ugyan, amint azt Sólyom László bemutatta, „az ősi jogokba nyúlik vissza”, eredetileg szorosan kapcsolódik az injúriákhoz, önálló tortként (*Defamation*) jelenik meg az angol jogban, majd átalakul általános jogelvvé (*Privacy*, Egyesült Államok), és ezáltal – mint a személyiség absztrakciója – elveszíti eredeti kapcsolódását a tulajdonhoz és a kereskedelmi viszonyokhoz.³⁹² Magyarországon – habár a régi Ptk. szövege is kezdettől ismeri a személyhez fűződő jogok megsértésének jogcímét³⁹³ – a közhatalommal szembeni érvényesíthetősége lényegében kizárt volt (ennek a tételek jogban rejlő magyarázata azonos a kártérítési felelősség érvényesíthetőségét korlátozó előzetes büntetőjogi vagy fegyelmi elmarasztalással, mint feltétellel).

A személyhez fűződő jogok megsértésére alapított perek legutóbbi években tapasztalt népszerűsége elsősorban annak tudható be, hogy ez a jogcím a felperes számára igen kedvező helyzetet kínál, mivel az erre alapított perekben megfordul a bizonyítási kötelezettség, az alperesnek kell bizonyítania, hogy a személyes szabadságot nem jogellenesen korlátozta, a felperes jó hírnevét vagy becsületét nem sértette meg, illetve tényállításai valóságosak voltak.³⁹⁴ A megfordult bizonyítási teher miatt ez a jogcím különösen hatékony.

Az alperesi pozícióba került közhatalmat gyakorló személy vagy intézmény védekezését két alapvető körülmény nehezíti. Egyrészt az,

³⁹² Lásd SÓLYOM (1983): *i. m.*, 128., 131., 166., 213., 229.

³⁹³ Ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a szocialista jogtudomány problémamentesen találta volna a szabályozást, lásd SÓLYOM (1983): *i. m.*, 16–21.

³⁹⁴ A pertípus más európai országokban is népszerű, lásd Basil MARKESINIS – Michael COESTNER – Guido ALPA – Augustus ULLSTEIN (2011): *Compensation for Personal Injury in English, German and Italian Law. A Comparative Outline*. Cambridge, Cambridge University Press. 20., 61., 117., 200–207., 209.

hogy a személyhez fűződő jogok megsértéséért viselt felelősség feltételei között a Ptk. nem minden esetben említi kifejezetten a jogellenességet. Szemben a kártérítési perekkel, amelyek esetén a közhatalmi intézkedések jogszerűségének bizonyítása (illetve jogellenessége bizonyításának eredménytelensége) a kereset elutasításához vezet, a személyhez fűződő jogok megsértéséért viselt felelősséget önmagában az nem zárja ki, hogy törvényi felhatalmazás alapján – ügyészség esetén általában vádhatósági kötelezettségét teljesítve –, szabályosan járt el az alperes. A perbeli védekezést nehezítő másik körülmény az ügyészséget fokozottan sújtja. A vád ugyanis szükségszerűen negatív tényállítást tartalmaz a vádlottra nézve. Ezt a tényállítást az ügyész a bizonyítékok mérlegelésére alapította, következésképpen a tényállítás valóságában való állásfoglalás szükségszerűen a vádiratról való állásfoglalást is jelenti. Ebben a körben azon büntetőjogi analógia alkalmazása, amely szerint hivatalos személynek az ügyintézés során és azzal összefüggésben a hivatali hatáskörben tett cselekménye, megállapítása – jogellenesség hiányában – becsületsértést, rágalmazást, személyhez fűződő jog megsértését nem valósíthatja meg, némiképpen segítséget nyújthat.

Az erre a pertípusra jellemző sajátos követelések (a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása; abbahagyása; a jogsértő eltiltása a további jogsértéstől; nyilvános elégtételadás; a sérelmes helyzet megszüntetése, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítése, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztása) a jogsértésért való objektív felelősségből következnek, ugyanakkor nem vonnak maguk után automatikus fizetési kötelezettséget. A kártérítés ugyanis szubjektív (felróhatósági) alapú, vagyis a kártérítésre e jogcím esetén is az ügyészi jogkörben okozott kár megtérítésének szabályai irányadók.

Az ügyészség (és a bíróságok) elleni személyiségi jogi perek egyik nem nyilvánvaló oka *kihatásuk az egyéb eljárásokra*: lényegében a büntetőeljárást folytató ügyészség, majd bíróság kizárására vezet a polgári jogi kereset előterjesztése az érintett ügyész, bíró, illetve bíróság ellen.

Az alperesnek ugyanakkor a már megindult személyiségvédelmi perekben ezt a körülményt figyelmen kívül hagyva kell védekeznie, ellenkező esetben – éppen a megfordult bizonyítási teher miatt – peresztést kockáztat.³⁹⁵

3.5. Változások a személyiségvédelmi igények megítélésében

Éppen a fentiek miatt fontos az e jogcímet érintő legfelsőbb bírósági gyakorlatában az utóbbi években megjelent legfontosabb változás, annak kijelentése, hogy csak az eljárást folytató „hatóság előtti eljárások keretei között dönthetők el az adott hatósági eljárásban releváns tények valóságával kapcsolatos viták vagy értékelhetők a hatósági eljárásokban keletkezett bizonyítékok. A hatósági eljárásokhoz kapcsolódó tények valósága és az egyes jogi álláspontok helyessége tehát személyiségvédelmi perben nem dönthető el.”³⁹⁶

Ezzel egybehangzó a BH 2008. 142. számon közzétett eseti döntés, amely szerint a bíró által elkövetett eljárási szabálysértés önmagában – vagyis akkor, ha nem a felperes személye ellen irányuló magatartás – személyiségvédelmet nem alapoz meg.³⁹⁷ A jogsértés és a személyiségi jog összefüggését emelte ki a BH 2008. 12. számon közzétett eseti döntés, amely szerint a polgári perben eljáró bíróság eljárási szabálysértése – törvényben meghatározott határidők elmulasztása – a fél személyhez fűződő joga (emberi méltósága) megsértésének megállapítására csak akkor ad alapot, ha az eljárási szabálysértést

³⁹⁵ Ezt emelte ki a civilisztikai kollégiumvezetők 2007. január 29–31. napján megtartott országos tanácskozásának állásfoglalása, amelyet a Legfelsőbb Bíróság Civilisztikai Kollégiuma tett közzé a *Bírósági Határozatok* 2007. évi 4. számában. A tanácskozás résztvevőinek tapasztalatai szerint a bírakkal, bíróságokkal szembeni „igényérvényesítések nem ritkán visszaélészerű joggyakorlást valósítanak meg, mert háttérükben az adott bíróság eljárásból való kizárása mint elérendő cél húzódik meg”.

³⁹⁶ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.582/2007/4. sorszámú felülvizsgálati döntés.

³⁹⁷ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.644/2007. számú felülvizsgálati döntés.

a bíróság a fél személyiségének lényegét alkotó tulajdonság miatt követte el.³⁹⁸

Hasonlóan fontos döntés, mivel választ ad arra, hogy a jogellenesség mint (objektív) kritérium *expressis verbis* kijelentésének hiánya a (rég, illetve a hatályos) Ptk. szóban forgó rendelkezéseiből nem jelenti azt, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás ne mentené ki a formális személyiségi jogsértést: „Az ügyészségnek (és más hatóságnak) az a feladata, hogy az előtte megindított vagy folyamatban lévő ügyben az eljárás rendjének megfelelően járjon el, és ennek megfelelően intézkedjen vagy döntsön. Ezért abban az esetben, ha az ügyészség (vagy más hatóság) az előtte folyamatban lévő ügyben a reá vonatkozó anyagi és eljárási szabályok által meghatározott keretek között vizsgálódik, és ennek megfelelően intézkedik, magatartása személyhez fűződő jogot nem sért.”³⁹⁹

Lényegében a jogsértés fogalmában az immanens jogellenességet követeli meg, illetve ennek hiányában (mintegy a rendeltetésszerű joggyakorlásra tekintettel) tekinti kimentettnek a jogsértést a Fővárosi Ítéltábla is, amikor kizártnak tartja személyhez fűződő jog megsértését, illetve a kártérítési felelősséget, ha a vádirat a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, az elkövetők magatartását és a tényállás megállapításához szükséges körülményeket rögzíti a megvádolt személy elleni eljárás lefolytatásához elengedhetetlen mértékben.⁴⁰⁰

Az utóbbi döntés maga is mutatja, hogy a személyiségvédelmi perek – amennyiben kárt okoznak – *átvezetnek a kártérítési perekhez*. Még mielőtt azonban áttérnénk az utóbbiakra, meg kell említeni egy további sajátosságot. A Ptk. 2:43. §-a ugyan példálózónak tekinti a nevesített személyiségi jogi jogsértéseket („A személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen”), ami máris felveti annak lehetőségét, hogy más,

³⁹⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.509/2007. számú felülvizsgálati döntés; MARKESINIS-COESTNER-ALPA-ÜLLSTEIN (2011): *i. m.*, 46–50., 61., 209–210.

³⁹⁹ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.21.057/2007/6. sorszámú felülvizsgálati döntés.

⁴⁰⁰ Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21.208/2007/5. sorszámú jogerős másodfokú ítélet.

az alkotmányban, illetve nemzetközi emberi jogi döntésekben nevesített alapvető jogok sérelme miatt érvényesítsen személyiségi jogi igényt a károsult. A bírói gyakorlat azt, hogy a felsorolásban nem szereplő alapvető jogok egyben személyiségi jogként is értelmezhetőek-e, esetenként vizsgálja. A személyiségi jog elvi általánossága⁴⁰¹ mögött a bírói gyakorlat tehát lényegében tortszerű (al)jogcímhez kötöttséget alakított ki.

⁴⁰¹ Lásd SÓLYOM (1983): *i. m.*, 41.; SÓLYOM (1977): *i. m.*, 140.

4. JOGELLENESSÉG(EK) A KÁRTÉRÍTÉSI PEREKBEN

4.1. A közhatalom gyakorlásával összefüggő kártérítési alakzatról általában

Az ügyészségi jogkörben okozott kár jogcímére alapított perek jogalapja (miként a személyiségvédelmi pereké is, amennyiben a felperes kárigényt érvényesít) döntő részben büntetőeljárásokkal, ritkábban törvényességi felügyeleti jogkörben folytatott eljárásokkal kapcsolatos. A közhatalmi jogkör gyakorlása miatt indított kártérítési perek első kézenfekvő sajátossága az, hogy – szemben a hatósági döntések miatti jogorvoslati eljárással, illetve a bűncselekményt magvalósító jogsértések miatti eljárásokkal – a polgári jogi felelősség érvényesítése során az *alperes „elveszíti” a közjogi jogállásából eredő hatalmi helyzetét*, és a per során egyenlő helyzetű, autonóm jogalanyként jelenik meg a felperessel.⁴⁰²

A polgári jogi szerződésen kívüli kárfelelősség legfontosabb sajátossága – anélkül, hogy ezt szó szerint kimondaná a Ptk. – az, hogy minden károkozás elvileg maga után vonja a felelősséget,⁴⁰³ vagy másként fogalmazva, a jogellenes károkozások tilalma általános (6:518. §).⁴⁰⁴ Az általános tilalom mellett a törvény nevesít néhány speciális alakzatot, így a más személy által okozott kárért viselt felelősséget (6:540–543. §§), amelynek további speciális alakzata a közhatalmi jogkörben okozott károkozás megtérítésének szabálya (6:548–549. §§).⁴⁰⁵ A speciális alak-

⁴⁰² Ezt még a nem jogállami szocialista jogalkalmazás idején sem vitatták. Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 29.; SÓLYOM (1977): *i. m.*, 83.; KECSKÉS (1988b): *i. m.*, 319. A megítélés általánosítható: BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 139.

⁴⁰³ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 29.

⁴⁰⁴ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 61.

⁴⁰⁵ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 62–63

zatok ugyanakkor nem törik át a kártérítési felelősség alapvető természetét, nevezetesen szubjektív, felróhatósági (vétkességi) alapját,⁴⁰⁶ amit a legfontosabb kimentési ok, az adott helyzetben általában elvárható gondosság emel ki (6:519. §).⁴⁰⁷ Ezzel a későbbiekben részletesen foglalkoznunk kell.

A bírói gyakorlat is arra épül, hogy a közhatalmi jogkörben okozott kárért viselt felelősség (a PK. 42. állásfoglalása szerint) a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség egyik különös fajtája, következésképpen a Ptk. 6:548–549. §-aira alapozott keresetek esetén a kártérítés általános és különös feltételeit is vizsgálni kell. Ezek a jogellenes magatartás, a (közigazgatási, bírósági, ügyészségi tevékenységgel összefüggő) kár, az előző két elem közötti okozati összefüggés, a vétkesség (felróhatóság), továbbá annak megállapítása, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható annak ellenére, hogy a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket a károsult igénybe vette.

Amint már bemutattuk, a régi Ptk. eredeti szabályai szerint a közhatalmi jogkörben okozott sérelmekért viselt polgári jogi kártérítési felelősség nemcsak speciális, hanem kivételes alakzat volt: a felelősség csak akkor volt érvényesíthető, ha a közhatalmi jogkörben eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapították,⁴⁰⁸ továbbá az igény – szemben az általános szabállyal – egy év alatt évült el. Az 1978. március hó 1. napjától hatályos módosítás a prejudiciális (Eörsi) feltételt hatályon kívül helyezte, fenntartotta azonban a kedvezményes elévülési szabályt. Az utóbbit csak az Alkotmánybíróság 53/1992. (X. 29.) AB határozata⁴⁰⁹ semmisítette meg.

⁴⁰⁶ Lásd SÓLYOM (1977): *i. m.*, 96–98.

⁴⁰⁷ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 124–128., 230–240.; SÓLYOM (1977): *i. m.*, 79.

⁴⁰⁸ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 347–350.

⁴⁰⁹ Lásd ABH 1992, 261.

4.2. Jogellenesség a közhatalmi jogkör gyakorlása miatti kártérítési perekben

A jogellenesség a kártérítési felelősség objektív oldala. Amint már többször említettük, a bírói gyakorlat ellenére a jogellenesség tulajdonképpen nem a károkozás jellemzője, amint ez a Ptk.-beli megfogalmazásból első ránézésre látszik, hanem a kár immanens fogalmi eleme: csak jogellenesség vezethet kárhoz, az objektíve jogszerű (a jog objektív felhatalmazása alapján tanúsított) magatartás eredménye akkor sem kár lesz, ha a vagyonyban bekövetkezett értékcsökkenésben (vagy más kárelemben) nyilvánul meg, az objektíve jogszerű magatartás eredménye nem kár, hanem jogos hátrányokozás. Tipikus példái ennek a több jogágban is fellelhető vagyoni szankciók: nyilvánvalóan vagyoni értékcsökkenéshez vezetnek, mégpedig jelentős mértékben, hiszen ez a szankció mint joghátrány differentia specificája, ugyanakkor fogalmilag kizárt, hogy kárnak tekintsük. A Ptk. megfogalmazásával szemben a jogszerű hátrányokozás nem „jogszerű kár”, hanem egyszerűen nem kár. Megismételve: a károkozás fogalmilag jogellenes – csak objektíve jogellenes magatartás eredménye lehet kár.⁴¹⁰

Kérdés ezek után, hogy mit jelent az objektív jogellenesség? Eörsi Gyula felhívja a figyelmet, hogy az objektív jogellenességnek polgári jogi értelemben kell megállapíthatónak lennie, vagyis „a polgári jogi kártérítési felelősség szempontjából releváns jogellenes magatartás még a károkozások körében sem feltétlenül vág egybe azzal a magatartási körrel, amelyet más jogágazatok jogellenessé nyilvánítanak”.⁴¹¹ Kiemeljük ebből a következtetésből, hogy *nem feltétlenül*. Ez azért fontos, mert bizonyos esetekben az ekvivalencia nem tagadható: a bűncselekménnyel okozott kár esetén a jogellenesség polgári és büntetőjogi fogalma elválaszthatatlanul egybevág. Általában tehát a jogellenesség megállapításához nem szükséges más jogágak szabályait segítségül

⁴¹⁰ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 107–108.; BÁRDOS (2004): *i. m.*, 3.; BELLA (2011): *i. m.*, 483.

⁴¹¹ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 109.

hívni, illetve ez csak addig feltétlenül szükséges, amíg a hátrányokozás megengedettségét ki nem zárjuk.

Mivel nem fogjuk önállóan tárgyalni, viszont nem is hagyható ki, itt utalunk arra, hogy a jogellenesség és a kár megállapítása önmagukban nem elégségesek a kártérítő felelősség objektív oldalának megállapításához, ehhez az is szükséges, hogy a jogellenes magatartás és a kár között (újra csak objektív) okozati kapcsolat legyen kimutatható.⁴¹² Az objektíve jogellenes magatartás és okozati összefüggése a kárral különleges hangsúlyt kap a közhatalmi szervek által okozott károk megítélésében. A speciális kártérítési alakzat alkalmazása során ugyanis más megvilágításba kerülnek az általános alakzat fogalmi összetevői.

Mindenekelőtt azt kell felismerni, hogy a közhatalmi tevékenység esetén a jogszerűség/jogellenesség soha nem elvont kérdés, hanem mindig közvetlenül, jogszabály alapján állapítható meg. A közhatalom gyakorlása ugyanis közvetlenül jogszabályhoz kötött. Jogszabály hozza létre a közhatalmi szervezetet, jogszabály ruhazza fel cselekvési hatáskörrel, jogszabály rögzíti azokat a célokat, amelyek érdekében tevékenységét kifejti (anyagi jog), miként az ennek elérését elősegítő eszközöket is, végül jogszabály rendelkezik többé-kevésbé kizárólagosan az alkalmazandó eljárási szabályokról.⁴¹³ Az elsődleges megközelítés eredményeként tehát látszólag könnyedén kizárható a kártérítési felelősség: ha megtaláljuk azokat a jogszabályokat, amelyek a fenti kérdéseket rögzítik, azaz igazolni tudjuk, hogy a jogszabályban létrehozott közhatalmi szerv hatáskörén belül az anyagi jog alkalmazása céljából folytatott eljárást, akkor logikailag levonható az a következtetés, hogy a hátrányokozás jogszerű volt, a jogellenesség hiányzik, ezért a kártérítés fogalmilag kizárt. Logikailag...

⁴¹² Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 112., 128–132.

⁴¹³ Ez a kijelentés a közigazgatási jogban paradigmászerű, de lényegében minden közhatalmat gyakorló intézmény esetén nyilvánvaló. Lásd BELLA (2011): *i. m.*, 483.

Csakhogy ezen a ponton máris megbicsaklik a polgári jogi és az egyéb jogági jogellenesség nonekvivalenciájának a tétele. Mindenekelőtt az ultra vires magatartás miatt nem lehet nem együtt vizsgálni a polgári jogi és az egyéb jogági felelősséget – a hatáskör hiányában vagy annak túllépésével folytatott cselekvés egyik vonatkozásban sem lesz jogszerűnek tekinthető, ugyanakkor ezzel máris megkezdődik a nem polgári jogi jogellenesség megállapíthatóságának vizsgálata. Ugyanezt látjuk az anyagi jogi szabályok ellenében tett intézkedések, illetve az eljárási szabályszegések vonatkozásában. *Lépten-nyomon a polgári jogon kívüli szabályok megsértése miatti jogellenességbe botlunk.* Ez a jelenség tulajdonképpen nem újdonság. Szladits Károly – még ha csak kivételesen is, és nem feltétlenül az állam vagy a hivatal, hanem eredetileg a hivatalnok által viselt – felelősség alapját a *tiltott cselekmény* megvalósításában (elkövetésében) látja. A tiltott cselekmény pedig fogalmilag lényegében azonos a deliktummal: másnak a jog ellenében való vétkes megkárosítását fedi.⁴¹⁴

A nonekvivalencia ugyanakkor csak megbicsaklik, de nem törik meg végérvényesen. A más szabályok megsértése önmagában jogellenes, de a kártérítés alapjául szolgáló eljárást, illetve az abban hozott döntést nem feltétlenül teszi egészében jogellenessé. Ha pedig egy (bármilyen közhatalmi) eljárás a saját szabályai szerint összességében nem jogellenes, akkor a polgári jogi jogellenesség sem lesz megállapítható. Lényegében tehát ugyanazon okból, mint a személyiségi jogi perek esetén, a kártérítési felelősség vonatkozásában is belátható, hogy *a kártérítési per nem az alapjául szolgáló eljárás jogorvoslati eszköze*, vagyis az egyes jogellenes közhatalmi (rész)cselekvéseket nem lehet a kártérítési per keretei között önállóan elbírálni (emlékeztetőül: nem véletlenül tekintettük jogvédelmi és nem jogorvoslati kontroll-eszköznek).⁴¹⁵ Természetesen a nonekvivalencia egyszerűbben – bár dogmatikailag sokkal kevésbé tisztán – is igazolható, mégpedig úgy,

⁴¹⁴ Lásd SZLADITS (1999): *i. m.*, 281., 283–284., 288–289.

⁴¹⁵ Lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 165.

hogy nem szorosan a jogellenesség körében, hanem az okozati összefüggés segítségével hívásával állapítjuk meg a többféle jogág szerinti jogellenesség különbségét.

Azt látjuk tehát, hogy egyfelől a közhatalom jogi szabályozottságára való hivatkozás önmagában nem elégséges kimentési ok, másfelől a közhatalom gyakorlójának tevékenységére vonatkozó szabályok megsértése nem feltétlenül jár a polgári jogi értelemben vett jogellenesség, következményeként pedig a kártérítő felelősség megállapításával. Ezt a két – egyaránt nem alkalmazható – logikai végpontot oldotta fel egy időben a Legfelsőbb Bíróság által kialakított és az EBH 2001. 526. számú elvi határozatként közzétett „*súlyos jogsértés doktrínája*”,⁴¹⁶ amely szerint csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét, az is elsősorban akkor, ha a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye.⁴¹⁷

4.3. Jogellenesség az ügyészség elleni kártérítési perekben

A tipikus, azaz korábbi büntetőeljárásra alapított ügyészség elleni kártérítési perek sajátossága abból ered, hogy a büntetőeljárás végső célja joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt. Éppen a súlyos személyi, illetve vagyoni fenyegetettség miatt szabályozza a törvény rendkívül aprólékosan az eljárás menetét, a hatóságok, a terhelt és más szereplők jogait és kötelezettségeit, a kényszerintézkedések alkalmazásának alapját és módját. Az eljárás azonban rendszerint kevés ismeret birtokában indul, a jelenleg hatályos szabály mindössze annyi

⁴¹⁶ A jogsértés súlya szerinti különbségtétel a külföldi jogokban is rendszerintinek tekinthető, az EU kártérítési jogában pedig kifejezetten megjelenik (*breach és fault*), lásd AALTO (2011): *i. m.*, 43., 52.

⁴¹⁷ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.23.970/1997. számú eseti felülvizsgálati döntés, ugyanezzel a francia kártérítési jogban is találkozunk: BROWN-BELL (2003): *i. m.*, 139., 191.; AALTO (2011): *i. m.*, 181–185.

adatot követel meg, amennyi a bűncselekmény (egyszerű) gyanújának megállapításához elegendő. Ennél több bizonyítékra van szüksége ahhoz, hogy a nyomozást meghatározott személy vonatkozásában folytassák tovább, ehhez ugyanis a gyanúnak már megalapozottnak kell lennie. A következő kritikus pillanatot a vádemelés (illetve a nyomozás megszüntetése) jelenti, amikor dönteni kell arról, hogy a törvényesen (ennek a körülménynek különöse jelentősége van) összegyűjtött bizonyítékok az ügyész meggyőződése szerint alkalmasak-e a terhelt megillető ártatlansági vélelem megdöntésére. Végül a bíróságnak (az elsőfokú eljárás eredményeként) már kétséget kizáró bizonyosság alapján kell döntést hoznia a büntetőjogi felelősségről. A (rendes és rendkívüli) jogorvoslati eljárásokban a felsőbbbíróságok ezt a folyamatot vizsgálják felül (részben vagy egészében).

Ezekből a sajátosságokból következik, hogy ha a büntetőeljárás a tételezett eredményt eléri, vagyis a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapítják, akkor az eljárással önmagában, a közben alkalmazott kényszerintézkedésekkel, illetve a büntetéssel okozott hátrányt jogszerűnek kell minősíteni. A Ptk. fogalomrendszere szerint az érintett által „elszenvedett” kár a jogszabály erejénél fogva ilyenkor nem jogellenes, vagy a helyesebb dogmatikai megfogalmazás szerint, az így okozott joghátrány nem kár, hanem jogos hátrányokozás.

Más a helyzet akkor, ha a büntetőeljárás a terhelt büntetőjogi felelősségének megállapítása nélkül zárul, ugyanis ilyenkor felmerül a kérdés, hogy a természete szerint önmagában is hátrányos büntetőeljárás (BH 2008. 212. számon közzétett eseti döntés)⁴¹⁸ tételezett eredménytelensége miatt tekinthető-e jogellenesnek? Az összes részletet elfedő koncentrált kérdésre hasonlóan koncentrált válasz adható: általában nem, azaz a felmentés vagy az eljárás megszüntetése (bármely szakban is történik) önmagában nem elegendő a jogellenesség megállapításához. Ezt a Legfelsőbb Bíróság az EBH 2002. 750. számú elvi

⁴¹⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

határozatban szó szerint ugyanígy szögezte le: „A bíróság által tévesnek ítélt vádemelés önmagában nem elegendő a nyomozó és a vádhatóság felróható magatartásának a megállapításához”.⁴¹⁹ Ennek dogmatikai magyarázata lényegében a rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve az azzal ebben az esetben egybeeső jogszabályi felhatalmazottság. Ugyanakkor nyilván nem lehet levonni ebből azt a következtetést, hogy a vádemelés eredményétől függetlenül jogszerű.

Az elvi határozat indokolásában nyomban ki is tér egy további körülményre: „csak az ehhez járuló különleges körülmények: a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, lényeges anyagi és eljárási szabálysértés értékelhető a kártérítési felelősséget megalapozó magatartásként”.⁴²⁰ Az elvi határozat tehát megerősítette a már említett „súlyos jogsértés doktrínát”, miközben tovább gyengítette a nonekvivalencia elvét. A (nyilván kisebb) jogsértések mellett végül eredményre vezető büntetőeljárás esetén a jogellenesség kizárt, az elvi határozat értelmében ugyanez állapítható meg az eredménytelen eljárások esetén, ha azokban nem lényeges büntetőeljárási jogsértések, illetve megalapozatlanságok fordulnak elő. Ebben a két esetben tehát a nonekvivalencia világosan fennáll. Kérdés persze, hogy mikor „nem lényeges” a szabálysértés?

Erre akkor tudunk válaszolni, ha megvizsgáljuk az „átfordulást”, vagyis az elvi határozat szóhasználata szerinti különleges körülményeket: tényoldalon a kirívóan okszerűtlen értékelést, jogi oldalon pedig a lényeges anyagi és eljárási szabálysértést. Egészen pontosan az utóbbiakat; a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, a megalapozatlanság ugyanis a büntetőeljárási jog dogmatikája szerint nem minősül jogellenesnek, vagyis ebben a vonatkozásban a nonekvivalencia szintén érvényes. Az anyagi vagy eljárási szabálysértés viszont („lényegességétől” függetlenül) a büntető anyagi, illetve eljárásjog szabályai szerint is, és az elvi határozat értelmében a polgári jog szabályai szerint is

⁴¹⁹ Legfelsőbb Bíróság, Pf.V.26.828/2001. számú másodfokú ítélet.

⁴²⁰ EBH 2002. 750. számú elvi határozat.

jogellenes. Itt tehát a két jogterület szerinti jogellenesség már ekvivalens. A büntetőeljárás értelemben vett lényegességet az dönti el, hogy a szabálysértés kihatott-e az érdemi döntésre, vagy nem. *Ha kihatott, lényeges.*

Látnunk kell azt is, hogy a jogellenesség tartalmilag *ultra vires* alapú: az ügyész felhatalmazást kapott az eljárás folytatására, a bizonyítékok értékelésére és végső soron a vádemelésre, a felhatalmazása azonban nem terjed ki az okszerűtlen tényértékelésre, valamint az anyagi jogi, illetve eljárásjogi tévedésre. Kijelenthető tehát, hogy a büntetőeljárás során elkövetett (jog)szabálysértés, illetve a megalapozatlan döntés elvezet a polgári jogi jogellenességhez, ennek dogmatikai alapja pedig a felhatalmazottság határainak megsértése.

4.4. Mérlegelés és jogellenesség?

Az *ultra vires* alapú jogellenesség kritikus pontja a korábban említett EBH 2001. 526. számú elvi határozatban szereplő (a ténymegállapításra és a döntésre is irányadó) *mérlegelés* kérdése. Azért kritikus, mert a büntetőeljárás a tételezett célja – joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt – egy hosszú kognitív folyamat és az ennek során hozott döntési láncolat eredménye. Az eljárás kezdetén fennálló egyszerű gyanútól kell eljutni az eljárás felelősségre vonás nélküli befejezéséig, illetve a bűnösség kimondásáig. Ebben a folyamatban a bizonyosság foka növekszik, ám csak a bíróság verdiktje esetén kell eljutnia minden (észszerű) kétséget kizáró bizonyosságig. Ezt a Legfelsőbb Bíróság a vádemelésre vonatkozóan világosan leszögezte: „Téves az a jogértelmezés, hogy a vádemelés csak akkor »jogszerű«, ha teljes bizonyosságon alapul. Ilyen követelményt az ügyességgel szemben a törvény nem támaszt.”⁴²¹ A minden kétséget kizáró bizo-

⁴²¹ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés, külföldi hasonló példaként lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 253.; TAKÁCS (2008): *i. m.*, 175.

nyosság, de a folyamatos újraértékelés (újrámérlegelés) következtében végső soron a szabálysértés lényegessége is csak az eljárás végén rögzül. Következésképpen a bíróság végleges döntése fogja meghatározni azt, hogy az eljárás folyamán hozott közbenső és részdöntések jogszerűek-e, illetve esetleges szabályellenességük lényeges volt-e. *A büntető ügyben eljáró bíróság döntése tehát visszahat az eljárás egészének megítélésére.*⁴²²

A büntetőeljárás folytatása ezért a polgári jogi felelősség szempontjából többszörösen kockázatos tevékenység. Csak a végső érdemi döntés hoz bizonyosságot a polgári jogi jogellenességről. Közben azonban folynia kell az eljárásnak, és az esetleges büntetőeljárási szabálytalanságok esetén is arról kell döntenie, hogy ezek miatt az eljárás megakadjon-e, vagy a majdani végső döntés szempontjából lényegtelennek tekinthetők, ezért a tételezett cél érdekében tovább kell tevékenykedni. Egyszerűbben fogalmazva: ilyenkor is mérlegelni kell, mégpedig a majdani lényegesség kilátásait. Mivel a mérlegelés ekként nem kizárólag a tényekre és a tényeken alapuló további teendőkre vonatkozik, valószínűleg nem tévedünk, ha arra következtetünk, hogy a mérlegelés végső soron nem a jogellenességet fogja kizárni, hanem kimentési okként szerepelhet. Ez a következtetés ugyanis összhangban áll a jogellenesség objektivitásával: nem függhet sem szubjektív kognitív tevékenységtől, sem pedig jövőbeni kiszámíthatatlan eseménytől.

Ennek viszont a dogmatikai fogalomrendszert illetően az a következménye, hogy a nonekvivalenciát lényegében fel kell adnunk: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható. Még mielőtt vizsgálódásunkat tovább folytatnánk a felróhatóság irányában,

⁴²² Az alapügy-kártérítési ügy összefüggéséről lásd BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 165.

nem kerülhetjük el annak kimondását, hogy ha az előbbi levezetés valós, az azt jelenti, hogy a polgári jog számára releváns minden téves mérlegelés, illetve minden, a büntetőeljárás eredményét tekintve akármennyire „nem lényeges” szabálytalanság. Még világosabban fogalmazva: ha az okozati összefüggés ezek és a kár között megállapítható, akkor a téves mérlegelést és a szabálytalanságot jogellenes károkozásnak kell tekinteni.

5. A FELRÓHATÓSÁG MINT A KÁRTÉRÍTÉSI PEREK KULCSKÉRDÉSE

5.1. A felróhatóság megítélésének fogalmi nehézségei

Míg a jogellenesség a kártérítési felelősség objektív oldala, a felróhatóság a szubjektív oldala.⁴²³ A két fogalmi elem közötti összefüggés szoros és aszimmetrikus. A jogellenesség hiánya a felróhatóságot eleve kizárja (pontosabban érdektelenné teszi, ezért a kártérítési perekben a jogellenesség hiányában elvileg a felróhatóságot – valamint a felelősség megállapításához szükséges további elemeket – nem szükséges vizsgálni),⁴²⁴ a jogellenesség megállapítása nem vonja feltétlenül maga után a felróhatóságot.⁴²⁵ Sőt, éppen a felróhatóság hiányában lesz elkerülhető a kártérítési felelősség a jogellenesség megállapítása mellett is.

A hatályos Ptk.-ban a felróhatóság az alperes számára felkínált kimentési okok csokraként jelenik meg. Ide tartozik a vétőképtelenség (amellyel részletesen nem foglalkozunk, mivel vizsgálódásunk elsődleges tárgya a közhatalmi kárfelelősség), végső soron a károsult közrehatása is (a büntetőeljárással kapcsolatos perekben a terhelt magatartásának jogellenessége kihat a közhatalmi jogkört gyakorló ügyész kárfelelősségére), de a legfontosabb összetevője az *adott helyzetben elvárható magatartás*.

⁴²³ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 124.

⁴²⁴ Azért csak elvileg, mert pergazdaságossági szempontból ez mégis megtörténik. Ha ugyanis a jogellenesség hiányában a bíró a keresetet elutasítja, ám a másodfokú vagy felülvizsgálati bíróság azt megállapíthatónak látja, az egyetlen lehetséges jogkövetkezmény a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás. Ha azonban a jogellenesség hiánya ellenére lefolytatja a bizonyítást az össze többi elemre, a felsőbb bíróságoknak lehetőségük van az elsőfokú ítéletet megváltoztatni. Ez az elsőfokú bíróságokat az esetenként fölösleges kártérítési elemek bizonyítására sarkallja.

⁴²⁵ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 126.

A felróhatóság körében a jogirodalom megkülönbözteti az általános vétkességet, valamint a különleges kárfajták esetén a sajátos védekezés elmulasztását (amely esetenként az objektív felelősséghez közelít).⁴²⁶ Az utóbbiaknak esetünkben nincs különös jelentősége, mivel a közhatalmi jogkörben a specifikus védelmi kötelezettség nem más, mint a tevékenységre irányadó jogszabályok szigorú betartása és a tények ok- és észszerű mérlegelése. A specifikus elem tehát ebben az esetben lényegét tekintve azonos a jogellenességgel, a felróhatóság az általános vétkességre redukálódik. A továbbiakban ezért a két fogalmat, illetve „az adott helyzetben elvárható magatartás” formulát azonos értelemben használjuk.

Meg kell jegyezni, hogy a Ptk. szabályozási sajátossága folytán, amely szerint a felróhatóság kimentési okként jelenik meg a jogellenes károkozás alapvető szabálya mellett, arra sarkall, hogy jelentőségét másodlagosnak tekintsük olyan értelemben, hogy csak a jogellenesség megállapítása esetén jut szerephez. Ez azonban a kártérítés általános alakzata esetén csak a látszat. Ha ugyanis visszaemlékezünk arra, hogy a jogellenesség dogmatikai értelemben immanens fogalom, akkor beláthatjuk, hogy – megint csak a kártérítés „alapese” vonatkozásában – a jogellenesség a kár megjelölése esetén vélelmezett, ezért nem a jogellenességet, hanem legfeljebb annak hiányát kell elsődlegesen bizonyítani (mégpedig a mentesülés érdekében). A mentesülés a felelősség alól sokkal egyszerűbben elérhető, ha az alperes nem a jogellenesség hiányát próbálja bizonyítani (hiszen ez a jog által nem vagy csak kisebb mértékben szabályozott társadalmi kapcsolatok esetén eleve nehézségekbe ütközik), hanem azt, hogy az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította.

Nem véletlen, hogy a polgári jogtudomány – itthon és külföldön egyaránt – a kártérítési felelősség alapjának elsősorban nem a jog-

⁴²⁶ Lásd EÖRSI (1966): *i. m.*, 127.

ellenességet, hanem a felróhatóságot tekinti.⁴²⁷ Következésképpen a jogellenesség kérdése nem általában, hanem csak különös kárfajták, köztük a közhatalom gyakorlásával összefüggésben okozott károk miatti felelősség esetén válik hangsúlyossá, előzi meg a felróhatóságot.

5.2. Felróhatóság az ügyészség elleni kártérítési perekben

A közhatalmi, közelebbről az ügyészségi jogkörben okozott károk miatt indult perekben tehát – éppen azért, mert a magatartás jogszabályok által részletesen rendezett, ezért a jogellenesség közvetlenül vizsgálható – a felróhatóság a jogellenesség megállapítását követően ténylegesen kimentési lehetőségként jelenik meg.

Ezen a ponton vissza kell térnünk az ügyészi mérlegeléssel kapcsolatban írtakhoz.⁴²⁸ Megismételjük: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható. Részletezve: ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság nem hat ki az érdemi döntésre (a büntetőjogi felelősség körében hozott döntésre), akkor nincs jelentősége. Ebben az esetben ugyanis érvényesül a nonekvivalencia: a büntetőeljárás eredményeként hozott érdemi döntés jogszerűsége ab ovo kizárja a polgári jogi jogellenességet.

⁴²⁷ Lásd SÓLYOM (1977): *i. m.*, 96–116. Bár nem tartozik szorosan a témánkhoz, a felróhatóság jelentőségének kiemelése érdekében megjegyezzük, hogy a felróhatóságon alapuló deliktuális felelősség talajából nőtt ki a kontraktuális felelősség rendszere is: általános szerződés-fogalom és a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kategóriáinak hiányában az egyik fél teljesítése kvázideliktumot hozott létre a másik fél oldalán, amely alól a viszontteljesítéssel mentesült, lényegében tehát a deliktum alól az adott helyzetben elvárható magatartás tanúsításával fel lett mentve. Lásd erről VÉKÁS Lajos (1977): *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 13–15.

⁴²⁸ Általánosan is megfogalmazható, hogy a tág mérlegelési jogkör csökkenti (bár nem zárja ki), a szűk pedig növeli a jogsértés és vele a kárfelelősség kockázatát, lásd AALTO (2011): *i. m.*, 136–147.

A kimentésnek akkor lesz jelentősége, ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság összefügg a büntetőeljárás eredménytelenségével.

Ezt a jelentőséget fejezi ki in abstracto a súlyos jogsértés doktrínája, amely ebben az értelmezésben a felróhatóság körében hozott döntés alapja: a nem súlyos jogsértés – vagy a nem lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – kiment a kártérítő felelősség alól, míg a súlyos jogsértés – vagy lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – nem ment ki. *Az adott helyzetben elvárható magatartás határa tehát a súlyos jogsértés, illetve a lényeges mérlegelési tévedés/szabálytalanság.* Ez a felróhatóságértelmezés megjelenik az ügyészi kárfelelősséget elbíráló ítéletekben, mégpedig a jogalaptól függően.

A kényszerintézkedések esetén a kimentési lehetőség szűk. A személyes szabadság korlátozásával járó kényszerintézkedések esetén ennek ellenére nem jut jelentős szerephez, mivel ezekben a nem felróhatósági alapú (lényegében objektív) kártalanítási felelősség körében a kérdés rendezhető, a kártalanítást meghaladó kártérítési követelést ritkán érvényesítenek. A vagyoni jellegű kényszerintézkedések, különösen a gépjárművek lefoglalása, illetve a lefoglalás megszüntetését követően kiadásuk körében a mérlegelésen alapuló kimentés azért esélytelen, mert ilyen esetekre a Be. nagyon határozott döntési alternatívákat kínál – lényegében kizárja a mérlegelést. Ismertek olyan esetek, amelyekben a mérlegelés és az ezen alapuló felróhatóság alóli kimentés mégis szerephez jut, mégpedig akkor, ha a büntetőeljárás során változik a bűncselekmény minősítése, jellemzően csalásról sikkasztásra vagy fordítva. A minősítés megváltoztatása, ennek időpontja nagymértékben függ az éppen rendelkezésre álló bizonyítékoktól, ezért az aktuális időpontban szükségszerű mérlegelés alkalmas lehet kimentésre.

Más a helyzet a büntetőjogi felelősségre mint fő kérdésre vonatkozó mérlegelésekkel. Ezekben nyílik meg leginkább a kimentés lehetősége. A követhető elvet a személyiségi jogsértés miatti perek vonatkozásában már említett döntés tartalmazza: felmentés ellenére kimentheti a jogsértést (és ezáltal mentesít a kártérítési felelősség alól), ha a vádirat

a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, az elkövetők magatartását és a tényállás megállapításához szükséges körülményeket rögzíti a megvádolt személy elleni eljárás lefolytatásához elengedhetetlen mértékben. Ugyanez a döntés egy másik fontos kimentési okot is rögzít: ha a terheltnek a büntetőeljárásra okot adó magatartása a polgári jog szabályai szerint eleve jogellenesnek minősül, ez a büntetőeljárás sikertelensége ellenére kimentheti az ügyészség kártérítő felelősségét, mégpedig a Ptk. 1:4. §-ának tilalma alapján, amely szerint a saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat. Ezt a konkrét esetben a bíróság az ügyészség magatartásának felróhatóságon alapuló kimentésétől függetlenül állapította meg.⁴²⁹

Egészen friss a kimentés korlátjával kapcsolatos, már szintén hivatkozott döntés is: ha a feljelentett cselekmény eleve nem valósíthatott meg bűncselekményt, nem lehet szó menthető mérlegelési tévedésről.⁴³⁰ Ezt fel kell ismerni, és a büntetőeljárást meg kell akasztani, ellenkező esetben a kártérítő felelősség megállapíthatósága alól nincs menekvés a mérlegelésre hivatkozással.

Végző soron az egyetlen, a felróhatóságon alapuló többé-kevésbé biztos kimentési ok a bizonyítékok megváltozása a nyomozás során hozott döntések, illetve a vádemelés időpontjához képest. Ilyen esetben ugyanis a megalapozott mérlegelés mint a felróhatóságot kimentő körülmény lényegében objektivizálódik: a jogszabályok a megismert bizonyítékok mérlegelését írják elő, ezek jövőbeli előrelátása nemcsak, hogy nem várható el, de nem is kötelező. A bizonyítékok változása tehát – ha szigorúan vesszük – nem is a mérlegelésen alapuló kimentési ok, hanem a jogellenességet zárja ki.

A mérlegelés mint kimentési ok vonatkozásában még egy körülményre ki kell térnünk: jelentősége van annak, hogy a terhelt felmentése (illetve az eljárás megszüntetése vele szemben) milyen okon alapul. A bebizonyítottság hiánya nyilván valószínűbbé teszi a felróhatóság

⁴²⁹ Fővárosi Ítéletábla, 2.Pf.21.208/2007/5. sorszámú jogerős másodfokú ítélet.

⁴³⁰ Legfelsőbb Bíróság által Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

hiányára hivatkozást, hiszen ebben az esetben a bűncselekmény elkövetésének bizonyossága nem állapítható meg – következésképpen a terhelt ártatlanságának védelme nem dől meg, ezért vele szemben büntetőjogi jogkövetkezmény nem alkalmazható –, ugyanakkor az sem tekinthető bizonyítottnak, hogy a cselekményt nem követte el, illetve az, hogy amit elkövetett, az biztosan ne lenne bűncselekmény. Ha a mérlegelés nem kirívóan okszerűtlen, illetve az eljárás során lényeges szabálytalanság sem történt, ilyenkor az objektíve jogellenes károkozás menthető. Jóval kevésbé lehet eredményes a felróhatóság hiányán alapuló kimentés kísérlete, ha a terhelt felmentése bűncselekmény hiányában történik. Ilyenkor valóban csak a szigorúan okszerű mérlegelés, illetve az anyagi és eljárási szabályok szigorú megtartásának megállapíthatósága esetén van lehetőség a mentesülésre a polgári jogi felelősség alól.

Nem kétséges tehát, hogy a büntetőeljárás folytatása kockázatokkal jár. *Csak a rigorózus pontosság és szabályosság jelent biztosítékot az eredménytelenség esetén fenyegető polgári jogi felelősséggel szemben.* Ha azonban figyelembe vesszük, hogy milyen hátrányokkal jár a büntetőeljárás a terheltre – még felmentése esetén és kényszerintézkedés hiányában is –, nem juthatunk más következtetésre (különösen nem közjogi szemmel), minthogy ez így van rendjén.

5.3. Felróhatóság mint nem rendeltetészerű hatáskörgyakorlás

Megjegyezzük, hogy az *ultra vires*-elv alakváltozással az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatában is feltűnik, mégpedig a joggal való visszaélés tilalmának formájában (*prohibition of abuse of law*),⁴³¹ amely alkalmas lehet a közhatalmi kártérítési perek jogellenesség és felróhatóság közötti dilemmáinak feloldására. Az elv egyelőre az EUB

⁴³¹ Lásd RITA DE LA FERIA – STEFAN VOGENAUER eds. (2011): *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart.

gyakorlatában is bizonytalan, nincs általános jelentéstartalma, esetenként kell eldönteni, hogy mit jelent egy-egy jogviszonyban.⁴³² A joggal való visszaélés a hagyományos magánjogokból került át az európai értelmezési tartományba mint a formalizmus ellenszere.⁴³³ Azt volt hivatott megakadályozni, hogy egy magatartást önmagában az ne mentesítsen a tilalmak esetére kilátásba helyezett jogkövetkezmények alól, hogy nyelvtani értelemben (azaz formálisan) pontosan megfelel egy jogszabályi felhatalmazásnak.

A recepció adójogi kérdésben, az úgynevezett *Halifax-ügyben* következett be,⁴³⁴ amelyben a hozzáadottérték-adó („Áfa”) levonásával kapcsolatban az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közösségi jogi normákra nem lehet csalárd módon vagy visszaélésszerűen hivatkozni (konkrétan: jogellenes, ha az adóalany az előzetesen felszámított adólevonási jogát visszaélésszerű magatartást megvalósító ügyletekkel kapcsolatban gyakorolja). A *Halifax-ügy* tehát nem kifejezetten közhatalmi tevékenység megítélésére vonatkozik, de erre is értelmezhető – különösen akkor, ha az alapelvek természetét figyelembe vesszük: ezek olyan szabályok, amelyek a jog egyéb szabályainak általánosítása alapján fogalmazhatók meg.⁴³⁵ A joggal való visszaélés tilalma hazai magánjogunkban jellemzően az alanyi joggal, másként: a jogsultsággal való visszaélésként jelenik meg,⁴³⁶ de könnyen átalakítható

⁴³² Lásd Adrian BRIGGS (2011): The Rejection of Abuse in International Civil Procedure. In Rita DE LA FERIA – Stefan VOGENAUER eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart, 275.

⁴³³ Lásd James GORDLEY (2011): The Abuse of Rights in Civil Law Tradition. In Rita DE LA FERIA – Stefan VOGENAUER eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart, 33–34., 42.

⁴³⁴ Case C-255/02. *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise* (2006) ECR I-1609.

⁴³⁵ Lásd Axel METZGER (2011): Abuse of Law in EU Private Law. A (Re-)Construction from Fragments. In Rita DE LA FERIA – Stefan VOGENAUER eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart, 235–251., álláspontját értelmezi: Simon WHITTAKER (2011): Comments on 'Abuse of Law' in European Private Law. In Rita DE LA FERIA – Stefan VOGENAUER eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart, 253.

⁴³⁶ Lásd VÉKÁS (2008): *i. m.*, 72.; BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás (2006): *Általános tanok*. Miskolc, Novotni.

(általánosítható) az értelmezése a tárgyi joggal (jogszábállyal) való visszaélésre,⁴³⁷ így akár a közhatalmi szereplők hatáskörük gyakorlására vonatkozó felhatalmazására is. A joggal való visszaélés tilalma a Ket. alapelvei között is a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának kötelezettségeként jelenik meg.⁴³⁸

Ebben a kiterjesztett értelemben a következő logika mentén oldható fel a jogalkalmazás és az érte viselt polgári jogi felelősség közti ellentmondás akkor is, ha a jogellenességet a kár immanens fogalmi elemének tekintjük: a károsult felperes bizonyítja, hogy közhatalmi jogkör gyakorlása miatt károsodás érte, a hatósági jogkörben eljáró alperes védekezésként jogszábály felhatalmazására hivatkozik (kimentés), a felperes nem a jogellenességet bizonyítja, hanem azt, hogy az alperes nem rendeltetésszerűen gyakorolta a jogszábályban biztosított hatáskörét (mert a felhatalmazást megsértette, nem volt kellően gondos, helytelenül mérlegelt stb.), tehát visszaélt azzal, utolsó lépésként az alperes megkísérli kimenteni magatartását azzal, hogy cselekvése rendeltetésszerű volt (másként az általános elvárhatóság keretei között gyakorolta azt). Ezt az állításunkat nem tekintjük igazoltnak, mindenesetre úgy tűnik, hogy a hatáskörrel való visszaélés tilalma képes egységes értelmezési tartományt biztosítani a jogellenességnek és a felróhatóságnak.

A hatáskörrel való visszaélés formulája alkalmazható lehet mindazokra az esetekre, amelyek az egyes jogrendszerekben megalapozzák a magánjogi felelősséget: indokolatlanul késedelmes eljárás, hibás működés, például bűncselekmény elkövetése vagy a jogvédelem megtagadása, jogorvoslati jog elvonása, más törvénysértő – szabálytalan vagy megalapozatlan – hatósági cselekmény.⁴³⁹

⁴³⁷ Lásd Stefan VOGENAUER (2011): The Prohibition of Abuse of Law. An Emerging General Principle of EU Law. In Rita DE LA FERIA – Stefan VOGENAUER eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 554., 571.; lásd még BROWN–BELL (2003): *i. m.*, 239.

⁴³⁸ Lásd PATYI (2009b): *i. m.*, 91–94.

⁴³⁹ Lásd Comprehensive Remarks (2010). In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors*. Az ügyészi

Alkalmazható lehet ez a megoldás az ügyészség elleni eljárásokra is. Ezekben ugyanis az elvárhatóság,⁴⁴⁰ a hatáskörének rendeltetésszerű gyakorlása nem kizárólag a terhelt vonatkozásában jelenik meg, hanem a sértettel szemben is (éppen az utóbbi vonatkozás teszi lehetővé, hogy általánosítsuk a megállapításokat a közhatalom gyakorlásának más formáira is).

Az ügyészséggel kapcsolatos, többször említett megállapítás, hogy közreműködnek a büntető igazságszolgáltatásban. A büntető igazságszolgáltatás célja az elkövetők megbüntetése, de nem jelentőség nélküli a bűncselekmények természete sem: legtöbbjük érinti, leginkább sérti az alapvető emberi jogokat, úgymint a méltóságot, a jó hírnevet, tulajdont, magánszférát stb. Az ügyészségek szerepe tökéletesen egybevág a büntető igazságszolgáltatás céljával. Azért vádol meg egy elkövetőt, hogy a bíróság majd büntetéssel sújtsa. Következésképpen az ügyészség jelentős mértékben hozzájárul az emberi jogok megsértésének orvoslásához, de a sértettek természetesen elvárása nem értelmezhető úgy, mint a törvény által védett alapjog. Más szavakkal, a sértetteknek nincs a jog által védett igényük arra, hogy az elkövetőket megvádolják és megbüntessék.

Másrésztől a büntetőeljárás, különösen a vádemelés, nyilván hátrányos a gyanúsított, kihallgatott, majd megvádolt személy számára. A törvényes felhatalmazottságuk folytán az érintett hatóságok (a rendőrség, az ügyészség) kifejezetten hátrányos helyzetben vannak. Ha egy magánszemély tanúsítaná azt a magatartást, amit a bűnüldöző hatóságok tanúsítanak, minden kétséget kizáróan magánjogi felelősséggel tartozna. Ezzel szemben, éppen a törvényes felhatalmazottság következtében, a terheltnek nincs a jog által biztosított igénye arra, hogy a vádemeléstől mentes legyen. Egyszerűen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy a vádemelés önmagában nem elegendő jogcím egy

szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 185–188.

⁴⁴⁰ Az elvárhatóság összefüggéseiről lásd AALTO (2011): *i. m.*, 112–115.

polgári perhez, a vádemelés önmagában nem nyitja meg a magánjogi felelősséget.

Ha ezt a gondolatmenetet folytatjuk, felmerülhet a kérdés, hogy vajon a sértettek és elkövetők jogos elvárásai teljesen figyelmen kívül maradnak, amikor az ügyészek magánjogi felelősségének alapjait kutatjuk? A válasz, természetesen, nem. Minden, a büntetőeljárással kapcsolatba kerülő személy számára biztosít a jog egy elidegeníthetetlen elvárást: elvárhatják az anyagi- és eljárási szabályok betartását, és elvárhatják a lelkiismeretes ügyintézését.⁴⁴¹ Ez az elvárhatóság annyira természetes és alapvető, hogy megjelenik a büntetőjog jól ismert *nulla poena et nullum crimen sine lege* alapelveiben. A magánjogi felelősség tekintetében az alapelvet akár ki is egészíthetjük a *nullum actio contra legem* fordulattal, azaz nem lehet büntetőeljárást folytatni a jogszabályok betartása nélkül.

Ezzel visszaértünk a kiindulópontához: a vádemelés önmagában elégtelen a polgári perhez akkor is, ha a vádlottat végül felmentik, vagy a büntetőeljárás egyéb okból végződik eredménytelenül. Ha azonban az anyagi jogi vagy eljárási szabályokat nem tartják be tüzetesen, vagy az ügy tényeit (a bizonyítékokat) gondatlanul mérlegelik, a magánjogi felelősség útja megnyílhat. Nem jelentőség nélküli a felelősségi alakzat. Ez nagyrészt akkor lép fel, ha az érintett az eljárás során fogva volt – a magánjogi felelősség objektív, a felmentés vagy megszüntetés önmagában vonja maga után a kártalanítást. Más esetekben az anyagi jogvédelemről szubjektív alapon kell döntenet, a tények ehhez nem elégségesek, a felróható eljárás szintén nélkülözhetetlen feltétele – ebben az esetben – a kártérítésnek.⁴⁴²

⁴⁴¹ Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 62.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 124.; BARNETT (2009): *i. m.*, 750–759.

⁴⁴² Lásd CORNFORD (2008): *i. m.*, 236.; DEL GIUDICE (2005): *i. m.*, 190–192.; IORGOVAN (2005): *i. m.*, 457–476.

6. A FELELŐSSÉGÉRT HELYTÁLLNI KÖTELES SZEMÉLYRŐL

6.1. Állam, intézmény, tisztviselő

A polgári felelősséget és az ezáltal biztosított anyagi jogvédelmet érintő utolsó kérdés a felelősség tényleges terhével kapcsolatos: ki felel a hibás eljárásért? A magánjog kiinduló válasza az, hogy rendszerint az a személy viseli a felelősséget, aki a kárt okozta. Az általunk vizsgált esetben ez az általános szabály nem alkalmazható. Egyetlen köztisztviselő, rendőrtiszt, ügyész sem a saját jogán jár el. Minthogy a felsoroltak mindegyike közintézményekben működik, a munkáltatói felelősség a munkavállalóért jóval inkább alkalmazhatónak tűnik. A közjogi hatóságok tagjai azonban nem egyszerűen a közintézmények alkalmazottaként járnak el, hanem kifejezett törvényi felhatalmazással bírnak, olyan felhatalmazással, amelyet az állam az általa képviselt közérdek érvényesítése érdekében biztosít. Következésképpen, amikor az anyagi jogvédelemről döntünk, a felelősséget az államra kell telepíteni. Nem lehet kétséges, hogy az állam mögöttes felelőssége alkalmazandó.⁴⁴³ Mindazonáltal előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben a hatóságok eljáró tagjának felelőssége megelőzi az állam mögöttes felelősségét. A nyilvánvalóan, tudatosan megalapozatlan vádemelés képezi ezeket az eseteket. A joggyakorlatnak persze van megfelelő válasza erre, az ilyen esetet hagyományosan hamis vádnak hívják.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Lásd CRAIG (2008): *i. m.*, 996–997.; SINGH (2001): *i. m.*, 245.; KÜNNECKE (2007): *i. m.*, 40., 183.; CORNFORD (2008): *i. m.*, 9–12., 17., 206.

⁴⁴⁴ Lásd Herbert STEPHEN (1889): *The Law Relating to Actions for Malicious Prosecution*. Philadelphia, The Blackstone Publishing.

Kecskés László már hivatkozott munkájában levezeti, hogy az állami immunitás következtében miért jelentett egyetlen (bár szintén nem biztos sikerre vezető) lehetőséget a hivatalnok elleni fordulás. Levezetése azonban egy másik következtetést is kínál: az állam *közvetlenül* csak akkor tud helyt állni, ha jogi személyisége elismert. Ahol nem, vagy csak a szerződéses kapcsolatokban jelenik meg jogképes jogalanyként,⁴⁴⁵ ott a hivatalnok helyett a polgári perben nem jelenhet meg. Ilyenkor állhat elő az a helyzet, hogy a károkozó vagy más (igazságügy-miniszter, pénzügyminiszter, az ügyészség feje) állami intézmény nem az állam képviselőjében jár el, hanem saját maga áll helyt. Nem véletlen, hogy Magyarországon, ahol a szovjet jog mintájára az állam mint jogi személyiség évtizedeken át háttérben volt, az állami szervek *közvetlen* helytállási kötelezettsége pótolta az államét. A mögöttes felelősség a költségvetés rendszerében végső soron persze az államé volt, mégsem lényegtelen a különbség. A károkozó szerv helytállása ugyan jár olyan eljárási előnnyel, hogy pontosan ismer(het)i a per tárgyát képező ügyet, ugyanakkor – különösen abban az esetben, ha az intézmény saját költségvetési előirányzata terhére kell helyt állnia – a tényleges helytállás tapasztalatai végső soron túlzottan óvatos hatáskörgyakorláshoz vezethetnek.

Nem véletlen, hogy a nyugati jogrendszerekben védik ettől az állami intézményeket: talán leginkább az eredetileg az állami immunitás feltétlenségének talaján álló Írország példája mutat ezt. Az igazságszolgáltatási hibák esetén a terheltnek csak akkor nyílik meg a joga a kártalanításhoz, ha előzőleg elítélték, önmagában sem a büntetőper, sem a felmentés nem biztosít keresetőségi jogot. Első fokon az igazságügyi miniszter dönt a kártalanítás kérdésében, döntése ellen bírósághoz lehet fordulni. Másrészről létezik egy igen korlátozott lehetőség arra, hogy kártalanítást kérjenek az államtól a büntető igazságszolgáltatás működésével összefüggésben, mivel az ír Legfelsőbb Bíróság visszauta-

⁴⁴⁵ Lásd Kecskés (1988b): *i. m.*, 71., 73., 150., 160., 188., 267.

sította az államnak azt a kifogását, amely szerint mentes volna a kártérítési felelősség alól. A bíróság úgy találta, hogy az állam jogi személy, amelynek mögöttes felelőssége van az alkalmazottai gondatlan eljárása miatt. Végül, ismert az az érvelés is, hogy az alkotmányos jogok megsértése által okozott kár miatt is igény támasztható. Összességében azonban az igazságszolgáltatási szervek meghatározó társadalmi szerepére tekintettel az ír bíróságok vonakodnak megállapítani magánjogi felelősségüket. Attól tartanak ugyanis, hogy a kártérítésre kötelezés megingatná a büntető igazságszolgáltatás működésének hatékonyságát. Azonban lehetnek szélsőséges esetek, amikor a hiba a kártérítésre kötelezés parancsoló szükségességét vonja maga után.⁴⁴⁶

6.2. A hazai magánjog pillanatnyi válaszai

A helytállásra kötelezett személy kérdése az új Ptk. kodifikációja során sem maradt a háttérben, ami részben annak tulajdonítható, hogy a személyiségvédelmi perek a hazai gyakorlat szerint közvetlenül indíthatók az eljáró hivatalnokkal szemben, és csak a per során dől el, hogy hivatali működésére tekintettel a munkáltatója áll-e helyt, vagy személyes, munkakörén kívüli hibának tekinti a bíróság, amit a felperes állít, és az alperes hivatalnokot közvetlenül marasztalja.

Kétségtelen ugyan, hogy a civilizisztikai kollégiumvezetők már idézett állásfoglalása lényegében kijelölte a jövő útját: „a bíró ítélkező tevékenysége során nem a saját, hanem a bíróság nevében jár el, így az e tevékenységével összefüggő személyiségi jogi igények sem személy szerint vele szemben, hanem csak a jogi személy bírósággal szemben érvényesíthetőek. [...] A személy szerint a bíróval szemben az ítélkező

⁴⁴⁶ Lásd Helen WHATELY (2010): Civil Liability of Prosecutors under Irish Law. In Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 169–180., a hivatkozott jogeset a *Byrne v. Ireland*-ügy.

tevékenységével összefüggő sérelmek miatt a Ptk. 84. §-a alapján előterjesztett igényeket ítélettel érdemben kell elutasítani. Miután az ilyen igények az alperesi legitimáció hiányában fogalmilag alaptalanok, a kereset elutasítására már az első tárgyaláson sor kerülhet, szükség esetén részítelet meghozatalával. A bíró ítélkező tevékenységével összefüggő sérelem miatt érdemben is vizsgálendő személyiségi jogi igény csak a jogi személy bírósággal szemben érvényesíthető.⁴⁴⁷ Az álláspont nyilván irányadó más közhatalmi jogkörben eljáró személyekre is. Az új Ptk. tervezete ezt a kérdést végérvényesen rendezni kívánta, ezért tartalmazta fő szabályként, hogy „közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy vagy az a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek vezetője a közhatalmi jogkör gyakorlója.”⁴⁴⁸ Ez a szöveg megoldotta volna a vitát.

A tervezet Országgyűléshez történt benyújtása előtt azonban szakmai vita alakult ki, ami újabb bizonytalanságot eredményezett (holott a szakértői koncepció még minden lényegi változás nélkül emelte volna át a hatályos törvény szabályait):⁴⁴⁹ a Legfelsőbb Bíróság javaslatára felmerült, hogy a bírósági jogkörben okozott károk miatt indult pereket ne az érintett bíróság, hanem a Magyar Állam ellen lehessen megindítani. A törekvés indokolt volt a már írt elvi okból, de akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy nem szerencsés, ha az ítélkező bíróságnak alperes bíróság felelőssége ügyében kell döntenie. A megoldás mégis ellentmondásokhoz vezetett, elsősorban azért, mert irányadó lett volna az ügyészségi jogkörben okozott károk miatti perekre is (per társaság folytán), következésképpen a Magyar Államot vagy két szervezet alkalmazottai képviselték volna (esetenként érdekellentétben), ami perjogi okokból nem szerencsés, vagy egyetlen képviselő, amely függetlenül attól, hogy bírósághoz, ügyészséghez vagy harmadik szervezethez tartozik, nem férne össze az érintett intézmények független,

⁴⁴⁷ BH 2007/4.

⁴⁴⁸ Az új Ptk. tervezetének részlete.

⁴⁴⁹ Lásd LÁBADY (2008) *i. m.*, 1115.

alkotmányos jogállásával. A Magyar Állam alperesi pozíciója ugyanakkor nem vonatkozott volna az egyéb közhatalmi jogkörben eljáró szervezetekre, így a büntetőeljárásokban szintén érintett nyomozó hatóságokra. Ez az ellentmondás nyilván nem volt fenntartható.

Az Országgyűlés által végül elfogadott szabály ezt világosan tisztázza. A 2:51. § a személyiségi jogok tekintetében rögzíti a „hivatal” felelősségét: „(2) Ha közigazgatási jogkörben eljáró személy sért személyiségi jogot, az (1) bekezdésben foglalt szankciókat a közhatalmi jogkört gyakorló jogi személlyel szemben kell érvényesíteni. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a szankciókat azzal a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szervvel szemben kell érvényesíteni, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.” A 6:548. § hasonló szabályt tartalmaz a kártérítési felelősség érvényesítésére: „(2) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”

Függetlenül attól, hogy a helytállási kötelezettséget a jog hogyan (hova) telepíti (az államra, az igazgatási főhatóságra vagy a közhatalmi jogkört gyakorló és a kárt ténylegesen okozó jogi személyre), *lényeges kérdés az is, hogy kinek kell képviselnie az alperest*. Azért lényeges ez a szempont, mert a fentiekben láthattuk, hogy a szóban forgó perek eredménye nagyjából nem az objektív jogellenesség bizonyításán, hanem a szubjektív felróhatóság (esetünkben vétkesség) hiányára alapozott kimentés sikerességén múlik. *A kimentés esetén pedig az alperes bizonyít – ha úgy tetszik, védekezik a jogellenesség „vádjával” szemben*. Ezt a védekezést pedig nem lehet másra bízni, mint bíróság esetén bíróra, ügyészség esetén ügyészre. *A védekezés tartalma ugyanis nem más, mint az alaptevékenység folytatása – az ügyészség esetén a jogi képviselő ugyanazt teszi, mint a büntetőügyben eljáró bíróság előtt az ügyész, csak éppen fordított pozícióban: nem az ügy uraként, hanem*

védekezve, polgári jogi értelemben az ügyészség eljárásának nem felróhatóságát bizonyítva. Emellett persze – bár ez a jog szempontjából nem bír jelentőséggel – kívülről nézve az intézmény szakmai hitelességét, társadalmi presztízsét is védi. Úgy véljük, bizonyítás nélkül belátható, hogy ez lényegében minden közhatalmat gyakorló intézményre igaz.

6.3. A jelen és a jövő dilemmái

Úgy gondoljuk, hogy nem állunk távol a valóságtól, ha levonjuk azt a következtetést, hogy a magánjogi felelősség – mint a közhatalomgyakorlók elszámoltathatóságának egyik formája – növekvő jelentőséggel bír. Ennek sok összetevője és módja vitatható még elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt, de ezek a viták előbb utóbb a kártérítésére vonatkozó különleges szabályokhoz vezethetnek.⁴⁵⁰ A megválaszolatlan kérdéseket Paul Craig világosan elénk tárja: „Minden jogrendszernek döntést kell hoznia a közhatalmat gyakorlók magánjogi felelősségének elvi alapjáról. [...] Az általános megfontolások szintjén levonható következtetések alapvetően egyszerűek. Vagy azzal dolgozunk, amink van, vagy valami újat hozunk létre. A létező kártérítési szabályoknak belső korlátaik vannak. Egy átfogó reform gyakorlati és elvi nehézségei oda vezethetnek, hogy a különböző részterületeket nem egyidőben vizsgáljuk meg. Ugyanakkor bármilyen részterületet érintő megfontolás szélesebb leágazásokkal jár.

Először, el kell dönteni, hogy a kockázat, az érvénytelenség, vagy *ex gratia* juttatás legyen-e a kártalanítás alapja.

Másodszor, ha a közjog bármely területén a kártalanítás új formáit biztosítjuk, okkal merülhet fel a kérdés, hogy ugyanez a forma miért hiányzik a közjog más területeiből.

⁴⁵⁰ Lásd CRAIG–TOMKINS eds. (2006): *i. m.*, 7.; HARLOW (2003): *i. m.*, 94.; CORNFORD (2008): *i. m.*, 236.; CRAIG (2008): *i. m.*

Harmadszor, egy új kártalanítási forma bevezetése esetén meg kell vizsgálni, hogy annak milyen hatása lesz az érintett közjogi ágazatban. Előfordulhat-e pl., hogy az ügyintéző biztonsági játékot játszik, arra gondolva, hogy kevesebb eljárás, kevesebb elégedetlen ügyféllel jár. A reform a gyakorlatban lehet aprócska, de a szélesebb körű megfontolás nem mulasztható el.⁴⁵¹

A fenti kérdések még válaszok nélkül, önmagukban is igazolják, hogy a formális jogorvoslat megoldatlanul hagy olyan sérelmeket, amelyeket a magánjogi felelősség érvényesítése mint alternatív (nem aktus-felülvizsgálatra irányuló) kontrolleszköz képes (lehet) orvosolni.

A Kp. hatálybalépése, a közigazgatási per általános felelősségi szabályai és a Pp. új szabályai olyan változásokat hoznak, amelyek hatását előre nem tudjuk felmérni. Ilyen szabály például az, amely szerint akkor, ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság saját hatáskörét állapítja meg, e döntése a Pp. hatálya alá tartozó ügyben eljáró bíróságot köti. Hasonló az a rendelkezés is, amely szerint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa (24. §). Az viszont már most jelezhető, hogy a 24. § szabálya csak a kártérítési perekre vonatkozik, a (fentiekben elemzettek szerint) mind gyakoribb személyiségi perekre nem. Úgy tűnik, hogy a (Kp. alapján eljáró) közigazgatási bíróságok és a (Pp. alapján ítélkező) „rendes” polgári bíróságok hatásköre bizonytalanságokat hordoz. Nem kizárt tehát, hogy ha a jogalkotó a német szervezeti és eljárásjogi megoldástól már elmozdult a francia szabályozás és gyakorlat felé, egyszerűbb és biztonságosabb lett volna ezt „befejezni”, és minden közhatalmi tevékenységet érintő ügyet a közigazgatási bíróságokra bízni.

⁴⁵¹ CRAIG (2008): *i. m.*, 957., 1018.

VII. AZ ALTERNATÍV KONTROLLESZKÖZÖK SZÜKSÉGESSÉGÉNEK IGAZOLÁSA

A közigazgatási kontrolleszközök rendszertanára építve a jogorvoslatához, ezen belül különösen a bírói felülvizsgálathoz mint viszonyítási alaphoz képest bemutattuk a három legfontosabb hazai alternatív (azaz jogalkalmazói, de nem jogorvoslati) kontrolleszköz alkalmazási „tartományát”, jellemző eszközrendszerét és alkalmazásának lehetséges hatásait. A dolgozat utolsó részében azt kíséreljük meg igazolni, hogy ezeknek az alternatív kontrolleszközöknek a szerepe a hazai közigazgatási kontrollformák között nem esetleges, minthogy vannak olyan, a jogorvoslati eszközök által nem kezelhető jogalkalmazási kérdések – elsősorban a közigazgatás működése során keletkező sérelmek –, amelyek csak ezen alternatív eszközök alkalmazásával vizsgálhatók meg és orvosolhatók, vagy legalábbis ezek az eszközök a jogorvoslati eszközöknél hatékonyabban (értve ezen az alkalmazásuk gyorsaságát és költségeit is) képesek ezt a szerepet ellátni.

1. A KONTROLL ÉS A KONTROLLÁLT VALÓSÁG VISZONYA: TÉNYSZELEKCIÓ A JOGALKALMAZÁSBAN

1.1. Jogértelmezés – a hermeneutikai puffer

Azt ebben a kötetben igazoltnak tekintjük, hogy a jogszabályok egyes jogi normái pontos tartalmának (jelentésének) megállapításakor érvényesül a Heisenberg-féle bizonytalansági elv.⁴⁵² A tapasztalatokkal igazolt elméleti megközelítés szerint tehát a jogi norma jelentése – ha ki ragadjuk a jogszabályok rendszeréből – bizonytalan, ha pedig konkrét esetre akarjuk alkalmazni, ez a bizonytalanság mintegy „burokként” körülveszi a norma egyes fogalmait. Mondhatnánk, hogy *quod erat demonstrandum*, ahhoz a bizonyított eredményhez jutottunk, amit a tételünk megfogalmazott. Mégsem állunk itt meg, ugyanis az eddigi megállapításoktól függetlenül, azaz feltételezve, hogy a jogszabályok jelentése pontosan megállapítható (tudva azt, hogy ez nem lehet igaz), a joggyakorlat további olyan ténszelekciós hatását is érdemes kimutatni, amely majd az alternatív kontrolleszközök indokoltságát fogja alátámasztani. Azt mutatjuk meg, hogy a bizonyítási szabályok, az anyagi jog felelősségi szabályai és az eljárásjogok által a döntéshozó (bíró, illetve közigazgatási tisztviselő) számára előírt habitusszabályai együttesen olyan torzítást okoznak, amely miatt a formális jogalkalmazás (ideértve a jogvédelmet is) alapjául szolgáló ítéleti (határozati) tényállás adott esetben egészen más lesz, mint ami a valóságban ténylegesen megtörtént.

⁴⁵² Részletes igazolásáról lásd VARGA Zs. András (2013): A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 109–119.

Tételünk tehát az, hogy az egyes kontrolleszközök alkalmazása során nem az objektív valóságot (a „történeti tényállást”) vizsgáljuk a maga egykor bekövetkezett egyszerűségében, hanem a vizsgálat folytán azt megváltoztatjuk, majd az így befolyásolt (nem is tagadottan *rekonstruált*) tényállást ítéljük meg. A valóság megváltoztatásának mechanizmusa bonyolult. Úgy véljük, hogy tényszelekció történik a jogalkotásban; az irányadó jogterület anyagi jogi szempontjai folytán; az egyes kontrolleszközök módszerei miatt; a jogalkalmazás bizonyítási szabályai következtében; valamint a felek (ügyfelek) eltérő érdekei és ezek érvényesítésének hatására.

1.2. Az anyagi jog tényszelekciója

Első állításunkat, amely szerint eleve tényszelekció történik a jogalkotásban, nem szükséges különösebben alátámasztani, mert jogtudományi axióma. A jogalkotó választja ki azokat a magatartásokat, amelyeket szabályozni kíván, és az így meghatározott tényállásokhoz rendel pozitív vagy negatív jogkövetkezményeket. A legvilágosabban ez a büntető jellegű jogszabályoknál, azon belül is a büntető anyagi jogban látszik. Amit a büntetőjog különös része büntetni rendel, az bűncselekmény (az egyéb feltételek, így a bűnösség megállapíthatósága esetén), amit nem, azok a magatartások az értékelendő tények körén kívül esnek, „a bűn, ha nincs törvény, nem számít bűnnek”⁴⁵³.

Az egyes jogterületek (magánjog, közjog, büntetőjog) sajátosságaiknak megfelelően igen jelentős mértékben befolyásolják azokat a tényeket (pontosabban a tények lehetséges értelmezéseit), amelyeket figyelembe vesznek. A jogalkotó tehát a jog által értékelt tények (relevancia) kiválasztásával eleve szelektál. A tényszelekció a jogalkalmazásban folytatódik. Ezt a törvények világosan ki is fejezik: „A

⁴⁵³ Szent István Társulati Biblia, Rómaiaknak írt levél, 5. fejezet, 12.

bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárás jogszabályok alkalmazásában jelentősek” [Be. 163. § (1) bekezdés]; „A bíróság a per eldöntéséhez szükséges tények megállapítása végett bizonyítást rendel el” [Pp. 276. § (1) bekezdés]; „Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le” [Ákr. 62. § (1) bekezdés]. A „jelentős”, „per eldöntéséhez szükséges”, „döntéshozatalhoz szükséges” tények értelemszerűen nem azonos terjedelműek a történeti esemény bekövetkezésekor elvileg tapasztalható összes ténnyel. Ennek igazolására három-négy meghatározó jogszabályi rendelkezésre utalunk.

A Btk. a bűncselekmény elkövetésének megállapítása érdekében vizsgálni rendeli az elkövetőnek a saját magatartásához és annak eredményéhez fűződő szubjektív viszonyulását. A bűnösség legtágabb alakzatát, a *negligentiát* (bűnös hanyagságot) akkor látja megvalósulni, ha valaki magatartása következményeinek lehetőségét azért nem látja előre, mert a *tőle* elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.⁴⁵⁴ A Ptk. rokonmegoldása a felelősség kimentésének szabálya: a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben *általában* elvárható, és az általában elvárható magatartás tanúsítása a felelősség alól is mentesít.⁴⁵⁵ A *tőle elvárható/általában elvárható* formulák tényszerű hatása látványos. Egyik esetben a jogalkalmazó bíró az elkövető tudattartamát egyediségében vizsgálja, a másik esetben egy feltételezett (ezért objektívált) ideáltípus (*bonus et diligens pater familias*) vélt tudattartamából indul ki. A közigazgatási jogban (kivéve néhány ágazati, mindenekelőtt a szabálysértési jogot) a tudattartalom egyáltalán nem lényeges, a jogsértő magatartás tanúsítása önmagában elegendő a jogkövetkezmény alkalmazásához.

⁴⁵⁴ Lásd BELOVICS et al. (2010): *Büntetőjog. Általános Rész*. Ötödik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-Orac. 117., 143–151.

⁴⁵⁵ Lásd VÉKÁS (2008): *i. m.*, 1117.; VÉKÁS Lajos szerk. (2011): *Új Polgári Törvénykönyv. Szerkesztőbizottsági javaslat 2011*. Budapest, CompLex. 337.

A három nagy jogterületen tehát a történeti esemény legfontosabb „tényezője,” az alany tekintetében – akinek felelősségét az eljárásban meg kell ítélni – eltérő tényből indulunk ki: a büntetőjog bizonyítandó ténykérdésnek tekinti az elkövető szubjektív egyediségét, sőt, a pillanatnyi viszonyulását saját cselekményéhez. A polgári jog a szubjektív egyediséget objektivált tulajdonsággal ruházza fel, így a jogalany felelősségét uniformizált (és nem a valóságosan létező) tulajdonságok (tények) alapján ítélik meg, míg a közigazgatási jog a szubjektív tényeket teljesen figyelmen kívül hagyja.

A jogalkotó ezáltal beavatkozik a valóságos tényekbe, az anyagi jogalkotási szűrő következtében a megítélendő törvényi tényállás szűkül a valóságoshoz képest. Kifejezhető ez logikai formában is:

$$\text{valóságos tényállás} \geq \text{törvényi tényállás}$$

1.3. A bizonyítási rendszer torzító hatásai

Az anyagi jogi ténytűrő hatását az eljárásjogok tovább fokozzák, ezáltal nemcsak lehetővé teszik, de lényegében előírják a jogalkalmazó beavatkozását a majdani ténymegállapításba. Ennek első példája a bizonyítási rendszer szabályaiban keresendő. Minden nagy hazai eljárásjogi törvényünk azt állítja, hogy a szabad bizonyítás tanán áll: „A büntetőeljárásban szabadon felhasználható a törvényben meghatározott minden bizonyítási eszköz, és szabadon alkalmazható minden bizonyítási cselekmény” [Be. 167. § (1) bekezdés]; „A bíróság a perben jelentős tényeket a felek tényállításainak és perben tanúsított magatartásának, valamint a per tárgyalása során megismert bizonyítékoknak és egyéb peradatoknak az egybevetése, egyenként és összességében történő értékelése alapján a meggyőződése szerint állapítja meg” [Pp. 279. § (1) bekezdés]; „A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint

értékeli” [Ákr. 62. § (4) bekezdés]; „A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli” [Kp. 78. § (2) bekezdés]. (A továbbiakban a Kp. szabályait mellőzzük, mert a Kp. 78. §-a – néhány, a témánk szempontjából nem jelentős kérdést leszámítva – visszautalja a bizonyítás szabályait a Pp. szabályaira.) Hiába azonban az általános szabály, ha ezt részletszabályok jelentősen torzítják.

Az első torzító hatás a felhasználható bizonyítási eszközök korlátozásában keresendő. A Be. (talán nem véletlenül, mint a legújabb eljárási kódex) már nem is állítja, hogy bármilyen bizonyítási eszköz alkalmazását lehetővé teszi: „165. § (1) A bizonyítás eszközei *a*) a tanúvallomás, *b*) a terhelt vallomása, *c*) a szakvélemény, *d*) a pártfogó felügyelői vélemény, *e*) a tárgyi bizonyítási eszköz, ideértve az iratot és az okirat is, és *f*) az elektronikus adat.” A korábbi Pp. látszólag csak példálózó (exemplifikatív) felsorolást adott: „Bizonyítási eszközök különösen a tanúvallomások, a szakértői vélemények, az okiratok és egyéb tárgyi bizonyítékok” [régi Pp. 166. § (1) bekezdés]. A hatályos Pp. nem tisztázza a kérdést, csak annyit ír elő, hogy „A bizonyítási indítványban a fél köteles megjelölni a bizonyítani kívánt tényt, a bizonyítási eszközt, a bizonyítási módot, és köteles röviden megindokolni azok bizonyításra való alkalmasságát” [Pp. 275. § (1) bekezdés], majd felsorol jó néhány bizonyítási eszközt. Végül az Ákr. szerint „A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas” [Ákr. 62. § (2) bekezdés]. Az Ákr. sem tartalmazza – a Pp.-hez hasonlóan – azt a korábbi, a Ket. 50. § (4) bekezdésében szereplő szabályt, mely szerint „Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.” Valójában mindegyik korábbi felsorolás is taxatív (vagy ha úgy tetszik, pszeudo-exemplifikatív)⁴⁵⁶ volt. A törvények

⁴⁵⁶ Lásd SZENTIRMAJ Gyula (1992): A bizonyítás. In NÉMETH János szerk.: *Magyar polgári perjog II.* Budapest, ELTE. 51–52.

ugyanis a következő rendelkezéseikben megjelölték, mint ahogy ma is megjelölik, hogy a bizonyítási eszközöket milyen eljárási szabályok mentén kell alkalmazni (vagyis a bizonyíték mint tény milyen módon „nyerhető ki” a bizonyítási eszközökből). Ha tehát nincs eljárási szabály (márpedig a törvényben meghatározott bizonyítási eszközökön kívül más eszközre ilyen nincs és nem is lehet), akkor egy elvileg alkalmazni kívánt újabb bizonyítási eszköz alkalmazásának (törvényes) módja nem létezik, következésképpen az nem alkalmazható.

A következő torzító hatás az okiratok kiemelt szerepe a bizonyítási eszközök között. Ennek alapját a polgári perrendtartás adja. A Pp. 323. §-a szerint: „(1) A közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.

(2) A közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében.

(3) A közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja

a) hogy a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette vagy határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta,

b) a közokirattal tanúsított adatok és tények valóságát,

c) a közokiratban foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.

(4) Elektronikus közokirat kiállításához az is szükséges, hogy a közokirat kiállítására jogosult az elektronikus okiraton – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást vagy bélyegzőt, és amennyiben jogszabály így rendelkezik időbélyegzőt helyezzen el.

(5) Jogszabály egyéb okiratot vagy – adathordozótól függetlenül – más dolgot közokirattá nyilváníthat.

(6) Közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza”.

A bizonyító erő tekintetében hasonló szabályt tartalmaz a Pp. 325. §-a a teljes bizonyító erejű magánokiratokra. Ezekre a szabályokra támaszkodik a másik két eljárási törvény is, mivel önálló szabályt nem tartalmaznak: „Okirat az az irat, amely valamilyen tény, adat valóságának, esemény megtörténtének vagy nyilatkozat megtételének bizonyítására készül, és arra alkalmas. Az okiratra vonatkozó rendelkezések irányadók az okiratból készült kivonatra is” [Be. 204. § (3) bekezdés]. Hasonló az Ákr. 65. §-ának szabályozása is. Ezekben az eljárásokban is érvényesülnek tehát a Pp. szabályai.

A közokirat és magánokirat ténytorzító hatása abban áll, hogy ezekkel a bizonyítási eszközökkel szemben nem az általános szabályok szerint kell (és lehet) ellenbizonyítást folytatni, azaz nem a tartalmukkal szemben hozható fel más bizonyíték (például tanúvallomás), hanem a bizonyító erejüket (közokirat esetén a „közokiratságot”) kell megdönteni annak bizonyításával, hogy a köz- vagy teljes bizonyító erejű magánokirat hamis, hamisított vagy eleve hamis tényt foglaltak ilyen okiratba.⁴⁵⁷ Az okiratba foglalt tény tehát előnyt élvez minden más bizonyítékkal mint ténnyel szemben („teljesen bizonyítja”).

Végül a harmadik torzító hatás abból a felhatalmazásból származik, amely lehetővé teszi a kódex vagy külön törvények számára, hogy bizonyos bizonyítási eszközöket előnyben részesítsenek: a Be. már idézett 167. §-a (1) bekezdésének második mondata szerint „A törvény azonban elrendelheti egyes bizonyítási eszközök igénybevételét.” Hasonló szabályt tartalmaz más megfogalmazásban a Pp. 263. §-a: „A bíróság a perben – törvény eltérő rendelkezése hiányában – alakoszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, szabadon felhasználhatja a felek előadásait, valamint minden bizonyítékot, amely a tényállás megállapítására alkalmas.” A Pp. is utal tehát arra, hogy törvény kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkal-

⁴⁵⁷ Lásd GYURITA Rita (2009): A tényállás tisztázása és a bizonyítás. In PATYI András szerk.: *Közgazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 258–260.

mazását. Hasonlóan rendelkezik az Ákr., mégpedig a szintén idézett 52. §-a (5) bekezdésében: „Törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.”

Úgy gondoljuk, nem szükséges további igazolást keresni ahhoz a tételünkhöz, hogy az eljárási törvények torzító hatása következtében a vizsgálat során beavatkozunk a vizsgált tényállásba (lennének pedig ilyenek az anyagi és az eljárási szabályok között egyaránt, így például a polgári jogi nyilatkozási elv,⁴⁵⁸ az ittas vagy bódult személy szándékának bizonyítása a „tárgyi oldalból”,⁴⁵⁹ a köztudomású tények köre,⁴⁶⁰ hogy csak néhányat említsünk). A hazainál kötöttebb bizonyítási rendszer esetén ez a torzító hatás csak erősebb lehet.

1.4. A ténymegállapító személy habitusszabályai

A bizonyítás eljárási szabályai között a fentiekben túl további jelentős eltéréseket is találunk, így mindenekelőtt a közismerten eltérően telepített bizonyítási kötelezettség és a belőle folyó bizonyítási teher tekintetében. Míg a közigazgatási hatóság maga köteles a döntéshez szükséges tények felderítésére – „Ha a döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le” [Ákr. 62. § (1) bekezdés] –, addig a polgári és büntető per bírása fő szabályként passzív. A polgári perrendtartás szerint: „A felek szabadon rendelkeznek a perbe vitt jogaikkal” [Pp. 2. § (1) bekezdés] és „A perben jelentős tények állítása és az alátámasztásukra szolgáló bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a feleket terheli” [Pp. 4. § (2) bekezdés], valamint: „A bíróság

⁴⁵⁸ Lásd VÉKÁS (2008): *i. m.*, 773–774.; VÉKÁS (2011): *i. m.*, 266.

⁴⁵⁹ Lásd BELOVICS et al. (2010): *i. m.*, 164–167.

⁴⁶⁰ Lásd GYURITA (2009): *i. m.*, 250–251.

bizonyítást hivatalból akkor rendelhet el, ha azt törvény megengedi” [Pp. 267. § (2) bekezdés]. A büntető-eljárásjog hasonló szabálya egészen rövid: „A vád bizonyítására a vádló köteles” [Be. 7. § (1) bekezdés].

A törvények azonban szabályozzák a bizonyítékok és a tényállás közötti viszonyt, ha úgy tetszik, a tényállásról döntést hozó meggyőződésének mélységét is. Itt egészen lényeges eltéréseket találunk. Míg a büntetőeljárásban a szabály az, hogy „A kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére” [Be. 7. § (4) bekezdés], addig a Pp. egészen eltérően rendelkezik: „A bíróság az ellenérdekű fél által beismert, a felek által egyezően előadott, az ellenfél által bírói felhívás ellenére nem vitatott vagy e törvény értelmében nem vitatottnak tekintendő tényállítást valósnak fogadhatja el, ha annak tekintetében kételye nem merül fel” [Pp. 266. § (1) bekezdés]. Az Ákr. hasonló szabályt nem tartalmaz, de jelentősége van az alapelvi szintű hivatalbóliságnak: „hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét” (Ákr. 3. §).

Belátható tehát, hogy a jogalkalmazás anyagi jogon alapuló tényselekciónak hatását az eljárásjogok tovább fokozzák. A büntetőeljárás a bíró kötelességévé teszi a kételkedést minden bizonyíték és azok összessége tekintetében, amikor úgy rendelkezik, hogy a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére. A polgári per bíróját – aki fő szabályként eleve csak a kérelem keretei között vizsgálódhat – a felek által rendelkezésre bocsátott bizonyítékokra alapítja döntését, sőt az ellenfél beismerése, mindkét fél egyező vagy az egyik félnek az ellenfél által bírói felhívás ellenére kétségbe nem vont előadása folytán valónak fogadhat el tényeket, ha azok tekintetében kételye nem merül fel. A közigazgatási eljárás hatósága ezzel szemben hivatalból vizsgál tényeket, és rajta áll, hogy az objektív „elkövetés” alátámasztó, elsősorban okirati bizonyítékokat kiegészíti-e bármilyen egyéb bizonyítási eszköztől remélt ténnyel. Utóbbi esetben ugyanis a bizonyítás valóban csak eszköz: az anyagi jog által meghatározott és a közigazgatási hatóság elé tűzött cél elérésének eszköze.

A polgári bíró ezzel szemben nem pusztán pártatlan, de érdektelen is. A polgári anyagi jog nagyfokú diszpozitivitásának megfelelően első-sorban a feleken múlik, hogy milyen mértékben kívánják peresíteni, ennek során feltárni és bizonyítékokkal alátámasztani a perre okot adó körülményeket. A büntetőbíró ezzel szemben a valóság lehető legtökéletesebb felderítésére köteles, ráadásul úgy, hogy a bizonyítékokkal szemben előírt habitusa nemhogy nem célirányos, de nem is érdektelen: kételkednie kell azokban, és csak a kételyek „legyűrése” esetén fogadhatja el azok és a valóság korrelációját.

Eltérő a három bizonyítási habitus, de közös – igaz, nem azonos irányba – a magatartásuk és a valóság közötti torzítás: a törvényben előírt habitusuk torzítja a vizsgált valóságot. Mindezeknek a hatásoknak az az eredménye, hogy újabb logikai relációt állapíthatunk meg:

$$\text{törvényi tényállás} \geq \text{döntési tényállás}$$

A két eddig feltárt relációt egyetlen sorban is kifejezhetjük:

$$\text{valóságos tényállás} \geq \text{törvényi tényállás} \geq \text{döntési tényállás}$$

Úgy gondoljuk tehát, hogy belátható Heisenberg határozatlansági elvének alkalmazhatósága a jogra, annak minden rétegére, a pozitív szabályokra, a dogmatikára és a (szociológiai) jogalkalmazásra egyaránt. A jogalkalmazói döntések vélelmezetten valóságosak, hiszen ezért tulajdonítunk nekik kötőerőt, és ezért alapítunk rájuk jogkövetkezményeket, az viszont nem igazolható, hogy egy bizonyos „bizonytalansági burkon” belül a valósággal azonosak lennének.

2. BIZONYTALANSÁG, NEM TELJESSÉG ÉS AZ ALTERNATÍV KONTROLLESZKÖZÖK

2.1. A jogalkalmazói döntések megközelítő helyessége

A jogalkotással és jogalkalmazással kapcsolatosan tett, az esettanulmány által szemléltetett megállapításaink úgy foglalhatók össze, hogy a pozitív jog gödeli értelemben⁴⁶¹ nem teljes, azaz mindig megfogalmazható olyan tényállás (előállhat olyan történeti eset), amelyre nem adható egyértelmű válasz, ráadásul a jogrendszer logikai ellentmondásmentessége általában sem bizonyítható. Ehhez társul a jogalkalmazás heisenbergi értelemben vett határozatlansága, vagyis a jogalkalmazó (az eset szemlélője) beavatkozása a vizsgált (szemlélt) eseménybe, mégpedig az anyagi jog tényszerkeciója a törvényi tényállás megalkotásakor, illetve az eljárásjog – a bizonyítási rendszer és a döntéshozótól elvárt habitus – tényszerkeció hatása.

Megállapításaink eredményeként fogalmaztuk meg a

valóságos tényállás \geq törvényi tényállás \geq döntési tényállás

logikai formájú tételt, vagyis azt, hogy a döntés alapjául szolgáló ítéleti (határozati) tényállás szükségszerűen szűkebb, mint amit a törvényi tényállás elvileg lehetővé tesz, ez utóbbi pedig szintén szükségszerűen szűkebb, mint a valóságosan megtörtént eset tényállása.

Ha ezt a jogalkalmazás szillogizmusára kívánjuk alkalmazni, akkor az eredeti tételt, amely szerint

*jogszabály * tényállás = döntés*

⁴⁶¹ Lásd VARGA (2013): i. m., 109–119.

módosítanunk kell (a * jel itt nem matematikai értelemben vett szorzást, hanem a jogalkalmazás során alkalmazott összevetést jelöl). A logikai összefüggés bal oldalán ugyanis nem a valóságos, hanem a tényselekción hatást elszenvedett döntési tényállás található, tehát a

*(nem teljes) jogszabály * (döntési) tényállás*

formát kapjuk. Ha ehhez hozzáigazítjuk a reláció jobb oldalát, azt látjuk, hogy a tényleges döntésnek a jogszabály előírásával és a valóságos tényállással feltételezett adekvátsága csak megközelítőleg, a határozatlansági burok által befolyásolt mértékben állítható, vagyis a

*(nem teljes) jogszabály * (döntési) tényállás =
(megközelítőleg helyes) döntés*

összefüggéshez jutunk.

A döntés helyességére vonatkozó megállapításunk egyszerűen értelmezhető:

*(döntési) tényállás =
(megközelítőleg helyes) döntés/(nem teljes) jogszabály*

Ez tehát azt a tételezést takarja, hogy a döntési tényállás alapján a jogszabály előírásának ismeretében ugyanahhoz a döntéshez kell jutnunk. Ezt – mivel a döntés helyessége a jogorvoslat eredményeként normatív értelemben bekövetkezik – nyugodtan vélelmezhetjük, ha abból indulunk ki, hogy az egyszer meghozott döntést a következőkben hasonló döntési tényállás esetén következetesen alkalmazni fogják. Ha viszont figyelembe vesszük a valóságos tényállás és a döntési tényállás közötti jelentős különbséget, akkor arra az eredményre jutunk, hogy

(valóságos) tényállás ≥ döntés/(nem teljes) jogszabály

ami szövegszerűen azt jelenti, hogy a történeti tényállás és az annak megfelelő – minden körülményt és minden érintett szem-

pontjait figyelembe vevő – helyes döntés korrelációja nagymértékben torzul, ami a döntés „megközelítő helyességének” bizonytalanságát a döntési tényállásból „elhagyott” tényállási elemek és az érintettek számával egyenesen arányosan növekszik.

Ebből pedig azt a következtetést kell levonnunk, hogy a szillogizmuson alapuló formális jogalkalmazás, ideértve az ilyen döntésen alapuló jogorvoslati eszközöket is, nem (vagy csak véletlenül) vezethet olyan eredményre, amely a valóságos tényállásban érintettek számára egyaránt elfogadható, azaz megfelel elvárásaiknak, orvosolja sérelmeiket, mégpedig úgy, hogy nem okoz újabbakat. Ez pedig szükségessé teszi olyan további, de nem az eredeti döntésben és annak jogorvoslati eljárásaiban alkalmazottal egyező szillogizmusokat alkalmazó korrekciós eszközök alkalmazását, amely csökkenti a határozatlanság által okozott sérelmeket.

2.2. Megközelítőleg helyes döntések és alternatív közigazgatási kontrolleszközök

Visszatérve a közigazgatáshoz, könnyen beláthatjuk, hogy a fentiek milyen hatással bírnak a napi gyakorlatra. Ha ugyanis a kormányzás mai állapotát nézzük, azt látjuk, hogy a felhatalmazáson alapuló (azaz demokratikus) döntéshozatal egyre kevésbé önálló. Egyrészt szinte átláthatatlanul „sokszögűvé” vált a helyi/regionális/országos/(föderális) európai uniós/páneurópai/nemzetközi erőtérben, másrészt a döntéshozatal eredményességét meghatározza a pókhálószerűen szerteágazó közigazgatás. Mindennek következtében az egyén (jogalanyi minőségében is) nehezen képes élni a jog által biztosított cselekvési szabadságával, de gyakran még a pontosan körülhatárolt jogaival is.⁴⁶²

⁴⁶² Lásd BAMFORTH–LEYLAND (2003): *i. m.*, amely egészében ezzel a kérdéssel foglalkozik.

A szabályozás bonyolultsága, a végrehajtás közigazgatási túlburjánzása a klasszikus jogorvoslatot elégtelenné teszi. Hiába biztosítja a jog lényegében korlátozás nélkül a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát, ha a jogalany számára a hátrányt nem a manifesztálódott anyagi vagy eljárási jogi törvénysértés okozza, hanem a közigazgatási intézményrendszer merevsége, a szabályozás átláthatatlansága vagy éppen az a körülmény, hogy a merevség és átláthatatlanság kellő elszánás esetén kijátszhatóvá teszi a kormányzati döntések végrehajtását. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata *rendkívüli* jogorvoslati eszköz. A bírósági eljárást szükségképpen aprólékossága akkor teszi hatékonnyá, ha valóban csak kivételes eszköz. Igénybevétele a közhatalom mindennapi, általános és rendszerinti ellenőrzésére lefékezi működését.

Ha erre a háttérre a határozatlansági elvet kívánjuk alkalmazni, könnyű helyzetben vagyunk. Azt látjuk ugyanis, hogy az egyes kontrolleszközök alkalmazásakor ugyanazokkal a kognitív helyzetekkel találkozunk, mint a fizikus, a történész és a közgazdász: önmagában azáltal, hogy megvizsgálunk (és a mi esetünkben értékelünk) egy helyzetet, abba szükségképpen be is avatkozunk. Más szóval a jogi kontrolleszközök alkalmazása során szükségképpen érvényesül a bizonytalansági összefüggés. A jogalkotás és jogalkalmazás együttes tényselekciónak hatása meglátásunk szerint igazolja a kiinduló feltételezésünket: az egyes kontrolleszközök alkalmazása során nem az objektív valóságot, a „történeti tényállást” a maga egykor bekövetkezett egyszerűségében vizsgáljuk, hanem a vizsgáló (a jogalkalmazó) a saját (félreértés ne essék, alapvetően törvényes) szempontjai alapján eleve csak szűkített tényállást állapít meg, majd arra alapozza a jogkövetkezményt. Röviden: a vizsgáló beavatkozik a vizsgált tényállásba.⁴⁶³

⁴⁶³ Hogy ez mennyire általános, ahhoz lásd Láncki cikkét: LÁNCZI András (2010): Jelezhetjük-e előre az emberi viselkedést? *Heti Válasz*, 37. sz. szeptember 16. Lásd még PESCHKA Vilmos (1988): *A jog sajátossága*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 122–131.

Változatlan meggyőződésünk ellenére – hogy a világ általában is megismerhető, a jogalkalmazásban a valóságos tényállások szintén megismerhetők – be kell látnunk, hogy a formális jogalkalmazás megismerése soha nem teljes, és mindig lényeges marad a megismerő személye.

Ebből pedig azt a következtetést vonhatjuk le, hogy egyfelől az egyre inkább gépiesedő közigazgatás, másfelől a formális kontrolleszközök szükségszerű tényselektációs hatása szükségessé teszi a nem jogorvoslati jellegű (alternatív) kontrolleszközöket. Ezek egyike, a közhatalom perelhetősége ezt egy további oldalról is alátámasztja: a közhatalom jelentős hibaaarányal dolgozik, és ez nemcsak a hátrányokat észszerű indok nélkül elszenvedőknek nem elfogadható, de végső soron – a közpénzből megfizetendő kártérítéssel – a hátrányt szétteríti a kormányzottak teljes körére. Ezen az állapoton javíthat az egyént közhatalmi feljogosítással védő országgyűlési biztos (főként, ha a formális jogorvoslat számára nem megfogható, de valóságos hátrányok kiküszöbölésére koncentrálnak) vagy a közérdek képviselőjében a közhatalom gyakorlását közhatalmi eszközökkel kontrolláló ügyész.

Nem tagadhatjuk persze, hogy ha látókörünket a formális eljárásokról kiterjesztjük a szélesebb értelemben vett kontrolleszközökre, azt látjuk, hogy a tényselektációs hajlam fokozódik. A politikai kontroll alanyát elsősorban nem az egyes eljárások tényadekvátsága, hanem a struktúra összességében foglalkoztatja. Az ombudsman sem a formális jogszerűséget, hanem a hozzá forduló ügyfél alkotmányos jogainak esetleges sérelmét, az ügyész éppen fordítva, a formális jogszerűséget vizsgálja. A közigazgatási jogorvoslat során a felülvizsgált határozat jogi érvényessége és megalapozottsága a vizsgálat tárgya. A materiális jogvédelem (magánjogi felelősségre irányuló eljárás) ezt nem tartja szem előtt, de az aktus hatásait igen. Az alternatív eszközökre épülő rendszer sem fogja ezért a kormányzást és a közigazgatást hibamentessé tenni, de már az is eredmény, ha a bírói jogorvoslatok

száma csökken, mert ezáltal kiegyensúlyozottabbá válik a kormányzás és kontrollja.

A fentiek ismeretében nem tekinthetjük véletlennek, hogy az egyre inkább az államiság jeleit mutató, a szemünk láttára alakuló Európai Unió, a léteben meghatározó szerepet játszó bíróság, illetve a közösség és a tagállam viszonyát kiegyensúlyozó politikai és jogi döntéshozó Európai Tanács mellett mindhárom általunk alternatívnak nevezett kontrollszekért alkalmazza: az ombudsmant, a bíróság mellett az ügyészi szerepet ellátó *advocate generalt*, és egyre nagyobb figyelmet fordít a közösség intézményeinek magánjogi felelősségére is.⁴⁶⁴

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy a jogalkalmazás logikai modellezésére nem csak a gödeli megoldás képzelhető el. Csak példaként említjük meg Szabó Miklós másfajta levezetését, amely az általunk alkalmazott modellhez hasonlóan a (jog)szabályok ellentmondásosságából indul ki, és ezeket úgy kívánja kiküszöbölni, hogy a szigorú (sztrikt) logikát *esendő logikával* váltja fel. Az esendő logika a sztrikt logika szabályaihoz képest figyelembe vesz nagyjából (általában, jellemzően) igaz relációkat és érvénytelenítő (azaz a kivételeket kiküszöbölő) szabályokat is. Ugyanis abból indul ki, hogy a sztrikt logikán alapuló bizonyosság csak triviális matematikai formulák esetén értelmezhető, ám a valódi matematika és még inkább a jog távol áll a trivialitásoktól, ezért nem nélkülözi az esendőség figyelembevételét.⁴⁶⁵ Szabó Miklós magyarázata azonban nem cáfolja a saját állításunkat. Az esendő logika a jogalkalmazási argumentációban próbálja kiküszöbölni a sztrikt logika alkalmazhatatlanságának következményeit, míg a fenti levezetést az intézményes megoldások szükségszerűségének alátámasztására használjuk. A két magyarázat akár ki is egészítheti egymást. Azt is

⁴⁶⁴ Thomas HAMMARBERG (2007): *Human Rights in Europe. Mission Unaccomplished*. Strasbourg, Council of Europe. Philip GIDDINGS – Roy GREGORY – Anthea HARRIS (2002): *The European Union Ombudsman*. In Alex WARLEIGH ed.: *Understanding European Union Institutions*. London, Routledge. 139–162.; Jo HUNT (2002): *The European Court of Justice and the Court of First Instance*. In Alex WARLEIGH ed.: *Understanding European Union Institutions*. London, Routledge. 104–121.; AALTO (2011): *i. m.*

⁴⁶⁵ Lásd SZABÓ Miklós (2011): *Esendő logika. Jog–Állam–Politika*, 3. évf. különszám. 197–210.

figyelembe kell azonban venni, hogy a legszigorúbb logikán alapuló büntetőjogi dogmatika történetében a sztrikt logikát (feltétel-egyenértékűségi vagy *conditio sine qua non*-teória) felváltani kísérő teóriák (szubjektív tanok, relevanciaelmélet, finalitástan) csak ideig-óráig vagy egy-egy részterületen (például a közlekedési bűncselekmények esetén) bizonyultak alkalmazhatónak, általában nem.⁴⁶⁶ Ez pedig arra utal, hogy együtt kell élnünk a megközelítőleg helyes döntések szükségességével, és ezek hatását kell megkísérelnünk más természetű kontrolleszközök segítségével kiküszöbölni.

⁴⁶⁶ FÖLDVÁRI József (1990): *Magyar büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 34–38., 95–101.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AALTO, Pekka (2011): *Public Liability in EU Law*. Portland, Hart.
- ÁDÁM Antal (2005): Észrevételek Jakab András: A jogrendszer horizontális tagozódása című tanulmányához. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 191–197.
- AL-WAHAB, Ibrahim (1979): *The Swedish Institution of Ombudsman*. Stockholm, Liber Förlag.
- ANTHONY, Gordon – AUBY, Jean Bernard – MORISON, John – ZWART, Tom eds. (2011): *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart.
- AUBY, Jean-Bernard (2002): Administrative Law in France. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 60–61.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János szerk. (2003): *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- BALOGH Zsolt (2010): Alkotmánybíróság. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 355–365.
- BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed. (2003): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart.
- BÁN Tamás (1992): Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar jog. Az Egyezmény hatása a magyar jogrendszerre. *Acta Humana*, 3. évf. 6–7. sz. 3–162.
- BÁRDOS Péter (2004): Az új Ptk. kárfelelősségi rendszere. *Polgári jogi kodifikáció*, 6. évf. 5–6. sz. 3–6.
- BÁRDOS Péter (2004): Megjegyzések a JAVASLAT kárfelelősségi fejezetéhez. *Polgári jogi kodifikáció*, 6. évf. 5–6. sz. 3–6.
- BARNETT, Hilaire (2009): *Constitutional & Administrative Law*. 7th edition. London–New York, Routledge–Cavendish.

- Basic Law for the Federal Republic of Germany* (1988). Bonn, Press and Information Office of the Federal Government.
- BECKER, Bernd – VITZHUM, Wolfgang Graf (1983): Federal Republic of Germany. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- BELLA Mária (2011): Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben. *Magyar Jog*, 58. évf. 8. sz. 482–484.
- BELOVICS Ervin – BÉKÉS Imre – BUSCH Béla – DOMOKOS Andrea – GELLÉR Balázs – MARGITÁN Éva – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál (2010): *Büntetőjog. Általános Rész*. Ötödik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-Orac.
- BELOVICS Ervin (2009): A másod- és harmadfokú bírósági eljárás. In TÓTH Mihály szerk.: *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac.
- BERÉNYI Sándor (1999): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 273–304.
- BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, HVG-Orac.
- BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás (2006): *Általános tanok*. Miskolc, Novotni.
- BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.
- BRIGGS, Adrian (2011): The Rejection of Abuse in International Civil Procedure. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 261–278.
- BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér (1989): *Római jog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BROWN, Neville – BELL, John S. (2003): *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
- CAIDEN, Gerald ed. (1983): *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- CANE, Peter (2003): Accountability and the Public/Private Distinction. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 247–276.

- CHARPENEL, Yves (2010): Civil Liability of the French Prosecution Service. Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 87–90.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk. (2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac.
- Comprehensive Remarks (2010). In Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 185–188.
- Conference of Prosecutors General of Europe (CPGE3), Council of Europe – Prosecutor General of the Slovak Republic, Strasbourg, 2003. 03. 03. Forrás: rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-4th-session-organised-by-t/168071c8ea (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).
- Conference of Prosecutors of Europe (CPE). Forrás: www.coe.int/en/web/ccpe/events/european-conferences-of-prosecutors (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).
- CORNFORD, Tom (2008): *Towards a Public Law of Tort*. Hampshire, Ashgate.
- Council of Europe (2008a): *European Judicial Systems*. Strasbourg.
- Council of Europe (2011): *Stocktaking on the Notions of “Good Governance” and “Good Administration”*. Strasbourg, Council of Europe.
- CRAIG, Paul – TOMKINS, Adam eds. (2006): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- CRAIG, Paul (2008): *Administrative Law*. 6th edition, London, Sweet & Maxwell.
- CROOKES, Andrew (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. A UK and Common Law Perspective. In Kiss Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 111–118.
- CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (2012): *The Hungarian Basic Law. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press.

- CSINK Lóránt (2010): Az államfő. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 192–199.
- DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds. (2011): *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart.
- DEL GIUDICE, Federico dir. sc. (2005): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. Napoli, Simone.
- DICEY, Albert Venn (1959): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th edition, London, Macmillan.
- DUDÁS Ferenc – KILÉNYI Géza et al. (1995): *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény*. Budapest, HVG–Orac.
- ELIANTONIO, Mariolina (2009): *Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ's Case Law in Italy, Germany and England*. Amsterdam, Europa Law.
- EÖRSI Gyula – GELLÉRT György (1981): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK.
- EÖRSI Gyula (1966): *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest, KJK.
- ERDEI Árpád (2011): Az új alkotmánytervezetnek a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései. In KUBOVICSNÉ dr. BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, a Magyar Köztársaság Országgyűlése.
- ERDŐ Péter (2003): *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA.
- ERRERA, Roger (1985): *Dicey and French Administrative Law. A Missed Encounter?* *Public Law*, 695–707.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Budapest, Osiris.
- FICZERE Lajos szerk. (1999): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- FIONDA, Julia (1995): *Public Prosecutors and Discretion. A Comparative Study*. New York, Oxford University Press.
- FÖLDVÁRI József (1990): *Magyar büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- FÜRÉSZ Klára (2008): Az ügyészség. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.

- GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. 37–58.
- GAJDUSCHEK György (2011): Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 2. sz. 122.
- GELLHORN, Walter (1983): Annotated Model Ombudsman Statute. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 163–168.
- GERENCSÉR Balázs (2012): Az amicus curiae fogalom fejlődése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Magyar Jog*, 59. évf. 2. sz. 114–118.
- GIDDINGS, Philip – GREGORY, Roy – HARRIS, Anthea (2002): The European Union Ombudsman. In WARLEIGH, Alex ed.: *Understanding European Union Institutions*. London, Routledge. 139–162.
- GORDLEY, James (2011): The Abuse of Rights in Civil Law Tradition. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 33–48.
- GREGORY, Roy (1997): The Ombudsman Observed. In REIF, Linda C. – International Ombudsman Institute: *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 1. MNP/ Brill.
- GRUDZINSKA-GROSS, Irena ed. (1994): *Constitutionalism in East Central Europe*. Bratislava, Czecho-Slovak Committee of the European Cultural Foundation.
- GULICK, Luther – URWICK, Lyndall (1937): *Papers on the Science of Public Administration*. New York, IPA.
- GYURITA Rita (2009): A tényállás tisztázása és a bizonyítás. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 258–260.
- HAJAS Barnabás (2008): Az Ügyészség. In KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás: *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 175–192.
- HAMMARBERG, Thomas (2007): *Human Rights in Europe. Mission Unaccomplished*. Strasbourg, Council of Europe.
- HAMMARBERG, Thomas (2007): *Human Rights in Europe. Mission Unaccomplished*. Strassbourg, Council of Europe.

- HARLOW, Carol (2003): European Governance and Accountability. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 79–83.
- HARTER, Philip (2002): Administrative Law in the United States. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 307–308.
- HISCOCK, Mary – VAN CAENEGEM, William eds. (2010): *The Internationalisation of Law*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar.
- HOLLÓ András (1989): *A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HOLLÓ András (2003): Az ügyészség. BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János szerk.: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv. 514–515.
- HORÁNYI Miklós szerk. (2002): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történelméből*. Budapest, Legfőbb Ügyészség.
- HUNT, Jo (2002): The European Court of Justice and the Court of First Instance. In WARLEIGH, Alex ed.: *Understanding European Union Institutions*. London, Routledge. 104–121.
- IORGOVAN, Antonie (2005): *Tratat de drept administrativ*. Vol I. Bucuresti, All Beck.
- JAKAB András (2005): A jogrendszer horizontális tagozódása. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 91–100.
- JAKAB András (2005): Válasz Ádám Antal észrevételeire. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 194–198.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JAKAB András (2010): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In RIXER Ádám szerk.: *De iuris peritorum meritis. Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest: KGRE. 98–101.
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Második kiadás, Budapest, Századvég.

- JONES, Brian – THOMPSON, Katharine (2002): Administrative Law in the United Kingdom. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 199–200.
- KALTENBACH Jenő (1999): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 226–243.
- KAPA Máttyás (2011): Bíróságok és jogvédelem az Alaptörvényben. In KUBOVICSNÉ dr. BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, a Magyar Köztársaság Országgyűlése. 156–166.
- KAUTZ Gyula (1862): *Politika vagy országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan- és kézikönyvül*. Budapest, Heckenast.
- KECSKÉS László – TILK Péter (2004): A jogegységi határozatok alkotmánybíróági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 51 évf. 1. sz. 11–20.
- KECSKÉS László (1988a): Állami immunitás és kárfelelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 4. sz. 174–185.
- KECSKÉS László (1988b): *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, KJK.
- KELSEN, Hans (1988): *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium.
- KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (2008): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest, Szent István Társulat.
- KIRCHHEINER, H. H. (1983): The Netherlands. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 341–345.
- KIS Norbert – NAGY Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-Orac.
- KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk. (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám.

- KISS Barnabás (2010): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 389–421.
- KISS László szerk. (1996): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, PTE egyetemi jegyzet.
- KOLLÁTH György (1976): Gondolatok az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályairól. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 319–327.
- KOVÁCS András (2008): A közigazgatási jogerő és végrehajthatóság. *Jogtudományi Közöny*, 63. évf. 9. sz. 426–444.
- KUBOVICSNÉ dr. BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk. (2011): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, a Magyar Köztársaság Országgyűlése.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (2008): *European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis*. Wien, Springer.
- KUKORELLI István – TAKÁCS Imre (2008): A helyi önkormányzati rendszer. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 434–438.
- KUKORELLI István (2006): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég.
- KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- KÜNNECKE, Martina (2007): *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer.
- KÜPPER, Herbert (2009): A bírói szervezet. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. II. kötet. Második kiadás. Budapest, Századvég. 1649–1852.
- L'organisation juridictionnelle française* (2005). Forrás: www.les-infostrategies.com/article/0511119/l-organisation-juridictionnelle-francaise (letöltés dátuma: 2017. 12. 22.)
- LÁBADY Tamás (2008): Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In VÉKÁS Lajos szerk.: *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex. 1115–1116.
- LÁBADY Tamás (2010): A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.:

- Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 35–40.
- LAJTÁR István (2010): *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon*. Budapest, HVG-Orac.
- LÁNCZI András (2010): Jelezhetjük-e előre az emberi viselkedést? *Heti Válasz*, 37. sz. szeptember 16.
- LAPSÁNSZKY András (2009a): A hatósági döntések. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 280–305.
- LAPSÁNSZKY András (2009b): A hivatalbóli döntés-felülvizsgálat. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 409–430.
- LAPSÁNSZKY András (2009c): A hatósági ellenőrzés. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 333–364.
- LENKOVICS Barnabás (2006): Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. Alapvető kérdések az alanyi és alapjogok körül. In SAJÓ András szerk.: *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, CompLex. 107–130.
- LÉVAI Tibor (1978): *A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban*. Budapest, Legfőbb Ügyészség.
- LICHTENSTEIN József (2010): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 319–320.
- LOUGHLIN, Martin (2003): *The Idea of Public Law*. Oxford–New York, Oxford University Press.
- LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel.
- LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac.
- LŐRINCZY György (1999): Miért indokolt a magyar ügyészség Parlament alá rendeltése? *Ügyészek Lapja*, 6. sz. 15–27.

- LUNVIK, Ulf (1983): Sweden. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 179–187.
- LUST, Sabien (2002): Administrative Law in Belgium. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 6–9.
- LYON-CAEN, Pierre (2000): Conclusions. In Council of Europe: *What Public Prosecution in Europe in the 21st Century*. Strasbourg, Council of Europe Publishing. 161–165.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (1992): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Tankönyvkiadó–ELTE.
- MAGYARY Zoltán (1923): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest, Magyar Tudományos Társaság sajtóvállalata.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (2010): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest: Országgyűlés Hivatala.
- MAGYARY Zoltán (2011): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Polgári Tanácsadó Szolgálat. 41–47.
- MAJTÉNYI László (1992): *Ombudsmann*. Budapest, KJK.
- MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok*. Budapest, CompLex.
- MARKESINIS, Basil – COESTNER, Michael – ALPA, Guido – ULLSTEIN, Augustus (2011): *Compensation for Personal Injury in English, German and Italian Law. A Comparative Outline*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, KJK.
- MATSCHER, Franz ed. (1994): *Ombudsman in Europe*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel.

- MAURER, Hartmut (1986): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Munich, Neue Juristische Wochenschrift Heft.
- METZGER, Axel (2011): Abuse of Law in EU Private Law. A (Re-)Construction from Fragments. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 235–231.
- MEZEY Barna szerk. (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MOMMSEN, Theodorus recognovit – KRUEGER, Paulus retractavit (1954): *Digesta*. Berlin, Weidmannos.
- MORENO, Yvonne – HUGHES, Paul (2008): *Effective Prosecution. Working in Partnership with the CPS*. New York, Oxford University Press.
- MORISON, John – ANTHONY, Gordon (2011): The Place of Public Interest. In ANTHONY, Gordon – AUBY, Jean Bernard – MORISON, John – ZWART, Tom eds.: *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart. 215–238.
- NAGY Boldizsár szerk. (1991): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer* (Budapest: Osiris, 2000.)
- NAGY Marianna (2011): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös.
- NÁNÁSI László (2001): Magyarország ügyészségének vázlatos története a kezdetektől 1953-ig. *Ügyészek Lapja*, 8. évf. 1. sz. 23–34.
- NÉMETH János szerk. (1992): *Magyar polgári perjog II*. Budapest, ELTE.
- NÉMETH János szerk. (1999): *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, KJK.
- NOLTE, Georg – KRIEGER, Heike (2003): European Military Law Systems. Summary and Recommendations. In NOLTE, Georg ed.: *European Military Law Systems*. Berlin, De Gruyter Recht. 23–30.
- NYÍRI Sándor (2004): *Az ügyészségről*. Budapest, BM.
- NYÍRI Tamás (2001): *A filozófiai gondolkodás rövid története*. Budapest, Szent István Társulat.
- OLIVER, Dawn – FUSARO, Carlo eds. (2011): *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford–New York, Hart.

- PACZOLAY Péter szerk. (1995): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE.
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod.
- PATYI András (2009a): A közigazgatási működés jogi kérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 145–258.
- PATYI András szerk. (2009b): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULOVICS Anita (2008): A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási eljárásban. In TORMA András szerk.: *Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor oktatói munkásságának tiszteletére*. Miskolc, Z-Press. 271–285.
- PAULOVICS Anita (2011): A közigazgatási határozatok jogereje a magyar jogtudományban. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 1. sz. 5–26.
- PAUTI, Monique (1997): A francia közigazgatási jogszolgáltatás rendszere. In TRÓCSÁNYI László szerk.: *Közjogi bíráskodás*. Budapest, JATE. 9–16.
- PESCHKA Vilmos (1988): *A jog sajátossága*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PÉTERI Zoltán (1994): Jogállamiság és alkotmány. Eszmetörténeti kérdések. *Állam- és Jogtudomány*, 36. évf. 3–4. sz. 213–268.
- PETERS, B. Guy – PIERRE, John (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 8. No. 2. 223–243.
- PETRÉTEI József – TILK Péter (2001): A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda. *Magyar Jog*, 48. évf. 7. sz. 385–400.
- PETRÉTEI József (2001): *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József szerk. (2000): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Pécs, PTE.

- PETRIK Ferenc (1991): *Kártérítési jog*. Budapest, CompLex.
- PETRIK Ferenc szerk. (2004): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac.
- PETRIK Ferenc szerk. (2005): *Polgári eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac.
- POLT Péter (2002): Az ügyészség a jogállamban. In HORÁNYI Miklós szerk.: *Fejezetek az ügyészség 130 éves történelméből*. Budapest, Legfőbb Ügyészség. 154–155.
- POOLE, Kenneth P. (1983): *United Kingdom*. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 187–208.
- RÁCZ Attila (2000): Alapvető jogok és jogforrások. In PETRÉTEI József szerk.: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Pécs, PTE. 181–187.
- RAFFAI Katalin (2006): A közrendi klauzula európaizálódásáról. *Jogtudományi Közlemény*, 61. évf. 7–8. sz. 302–306.
- RAFFAI Katalin (2007): Kalandozás a belföldi közrend fogalmának a magyar jogrendszerben való felbukkanása és jelenléte körül. *Jogtudományi Közlemény*, 62. évf. 10. sz. 437–447.
- RANGE, Harald (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors in Germany. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 95–100.
- REIF, Linda C. – International Ombudsman Institute (1997): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 1. MNP/Brill.
- RIVERO, Jean (1987): *Droit Administratif*. Paris, Dalloz.
- RIXER Ádám szerk. (2010): *De iuris peritorum meritis. Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KGRE.
- SAJÓ András szerk. (2006): *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, CompLex.
- SALAMON László – SMUK Péter (2010): Az Országgyűlés. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 201–241.
- SÁRI János (2008a): A Kormány. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 361–363.

- SÁRI János (2008b): A köztársasági elnök. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 347–360.
- SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (2010): *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről.* Budapest, PPKE JÁK.
- SCHRÖDER, Meinhard (2002): Administrative Law in Germany. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis.* Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 91–97.
- SEERDEN, René – STROINK, Frits (2002): Administrative Law in the Netherlands. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis.* Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 145–147.
- SEERDEN, René – STROINK, Frits eds. (2002): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis.* Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 145–147.
- SINGH, Mahendra P. (2001): *German Administrative Law in Common Law Perspective.* Berlin–Heidelberg–New York, Springer.
- SOLTÉSZ István (1994): A parlamenti vizsgálóbizottságok. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 12. sz. 705–714.
- SOLTÉSZ István (2003): A politikai vita. In SOLTÉSZ István szerk.: *A plenáris ülés.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 66–79.
- SOLTÉSZ István szerk. (2003): *A plenáris ülés.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- SÓLYOM László (1977): *A polgári jogi felelősség hanyatlása.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete.* Budapest, KJK.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris.
- SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem.* Budapest, ELTE Eötvös.
- STEINER, Eva (2010): *French Law. A Comparative Approach.* Oxford, Oxford University Press.

- STEPHEN, Herbert (1889): *The Law Relating to Actions for Malicious Prosecution*. Philadelphia, The Blackstone Publishing.
- STILLMAN, Richard J. szerk. (1994): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég.
- SUCHOCKA, Hanna (2008): *The Role of the Prosecutor Services as Regards Non-Criminal Matters in Different Legal Systems. Different Legal Traditions and Practices to Defend Common Standards and Goals – the Constitutional Perspective*. Conference of Prosecutors of Europe. Strasbourg, Council of Europe.
- SZABÓ Miklós (2011): Esendő logika. *Jog–Állam–Politika*, 3. évf. különszám. 197–210.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- SZAMEL Lajos (1959): Az államigazgatási tevékenység körében okozott károkért való felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 14. évf. 10–11. sz. 558–568.
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1999): A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 244–270.
- SZÉKELY László (2007): *A polgári jog alapjai*. Budapest, ELTE Eötvös.
- SZENDREI Géza (1999): Viták az ügyészségről. *Ügyészek Lapja*, 6. évf. 6. sz. 5–46.
- SZENDREI Géza (2005): *A magyar ügyészség évszázadai*. Budapest, Rejtjel.
- Szent István Társulati Biblia, Rómaiaknak írt levél, 5. fejezet, 12.
- SZENTE Zoltán (1994): A helyi önkormányzati ombudsmanok Angliában. *Jog-állam – budapesti jogi és politikai szemle*, 1. sz. 103–115.
- SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz.
- SZENTIRMAY Gyula (1992): A bizonyítás. In NÉMETH János szerk.: *Magyar polgári perjog II*. Budapest, ELTE. 51–52.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág.
- SZILÁGYI Péter (1992): *Jogi alaptan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- SZLADITS Károly (1999): *A magyar magánjog vázlatja*. II. rész, Pécs, Ponte.
- SZÚCS András (2008): A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok között. *Belügyi Szemle*, 1. sz. 26–41.

- TAK, Peter J. P. ed. (2004): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers. 7–14.
- TAKÁCS Imre (2008): Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 3–28.
- TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- TAKÁTS Péter (1982): Felelősség államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 3. sz. 169–178.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Második, átdolgozott kiadás, Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2008): *Legistica. A jogalkotástan vázлата*. Budapest, Szent István Társulat. 63–64.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Negyedik, átdolgozott kiadás, Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Negyedik, átdolgozott kiadás, Budapest, Szent István Társulat.
- TÉREY Vilmos (2010): A Kormány. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE AJTK–PPKE JÁK. 261–284.
- TILK Péter (2001): Az államigazgatás feletti ügyészi felügyelet a Magyar Köztársaságban. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 6. sz. 363–372.
- TILK Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I–II*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt.
- TOMCSÁNYI Móric (1912): *A közigazgatási jogviszony*. Budapest, szerzői kiadás.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat.
- TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.
- TORMA András (2005): Az európai közigazgatás fogalma. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 23. évf. 2. sz. 384–385.
- TORMA András szerk. (2008): *Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor oktatói munkásságának tiszteletére*. Miskolc, Z-Press.

- TÓTH Gáspár (1896): *A magyar házassági jog rendszeres kézikönyve*. Budapest, Egenberger.
- TÓTH Mihály (1999): Érvek az ügyészség Kormány alá rendelése mellett. *Ügyészek Lapja*, 6. sz. 5–14.
- TÓTH Mihály (2009): *Einführung in das Ungarische Strafrecht*. Passau, Schlenk Verlag.
- TÓTH Mihály szerk. (2009): *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK.
- TRÓCSÁNYI László (1999): A vizsgálóbizottság mint a parlamenti ellenőrzés eszköze. In MIKOLASEK Sándor szerk.: *A magyar alkotmányjog ezer éve*. Esztergom. 59–68.
- TRÓCSÁNYI László szerk. (1997): *Közjogi bíráskodás*. Budapest, JATE.
- TRÓCSÁNYI László szerk. (2006): *A mi alkotmányunk*. Budapest, CompLex.
- UTTÓ György (1994): Az államigazgatási (bírószági, ügyészségi) kárfelelősség néhány időszerű kérdése. *Magyar Jog*, 41. évf. 3. sz. 129–134.
- VÁCZI Péter (2011): A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, (új folyam) 1. sz. 30–42.
- VARGA Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter.
- VARGA Zoltán (2009): A bizonyítás. In TÓTH Mihály szerk.: *Büntető eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac. 98–110.
- VARGA Zs. András (2005): *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*. CPGE, Strasbourg, Council of Europe.
- VARGA Zs. András (2008): *Report on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Field*, 4th Revision. CCPE-Bu.
- VARGA Zs. András (2009): Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hatása jogszemléletünkre. A közhatalom perlése mint alapvető jog. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 2. sz. 103–126.
- VARGA Zs. András (2013): A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 109–119.
- VÉKÁS Lajos (1977): *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- VÉKÁS Lajos (2001): *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*. Budapest, HVG-Orac.
- VÉKÁS Lajos szerk. (2008): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex.
- VÉKÁS Lajos szerk. (2011): *Új Polgári Törvénykönyv. Szerkesztőbizottsági javaslat 2011*. Budapest, CompLex.
- VINCZE Attila (2016): Jogerő a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 4. sz. 204–213.
- VOGENAUER, Stefan (2011): The Prohibition of Abuse of Law. An Emerging General Principle of EU Law. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 521–572.
- VOKÓ, György (2009): *Europäisches Strafvollzugsrecht*. Passau, Schenk Verlag.
- VON MOHL, Robert (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–36.
- WALDO, Dwight (1994): Mi a közigazgatás? In Richard J. STILLMAN szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 16–28.
- WARLEIGH, Alex ed. (2002): *Understanding European Union Institutions*. London, Routledge.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom I*. Budapest, KJK.
- WHATELY, Helen (2010): Civil Liability of Prosecutors under Irish Law. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 169–180.
- WHITTAKER, SIMON (2011): Comments on 'Abuse of Law' in European Private Law. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland (Oregon), Hart. 253–260.
- WIDDERSHOVEN, L. Rob (2002): European Administrative Law. In SEERDEN, René – STROINK, Frits eds.: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers. 259–260.

- WIESLANDER, Bengt (1994): *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag.
- YARDLEY, David C. M. (1994): The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom. In MATSCHER, Franz ed.: *Ombudsman in Europe*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel. 73–82.
- ZANATHY János szerk. (2008): *Az igazságügyi szervek működése (bírók, ügyészek, ügyvédek). Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac.
- ZELLER Judit (2007): Német Szövetségi Köztársaság. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac. 116–135.
- ZELLER Judit (2007): Svájci Államszövetség. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac. 155–172.
- ZIELIŃSKI, Tadeusz (1994): *The Ombudsman. Possibilities and Delimitations for Action*. Warsaw: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,
- ZINNER Tibor (2001): *A kádári megtorlás rendszere*. Budapest, Hamvas Intézet.
- ZLINSZKY János (2005): *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat.

Hivatkozott hivatalos kiadványok

- Council of Europe (1996): *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*. Strasbourg, Council of Europe.
- Council of Europe (2008): *European Judicial Systems*. Strasbourg, Council of Europe.
- Directorate-General for Parliamentary Research Services (1995): *European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies*. People’s Europe Series, W-6., January. Bruxelles, European Parliament.
- Directory of Prosecution Services* (1999). The Hague, International Association of Prosecutors.

Hivatkozott nemzetközi ajánlások

- 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól
- 1/1990. Legf. Ü. utasítás a büntetés-végrehajtás törvényességének ügyészi felügyeletéről
- 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról
- 12/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás a büntetőbíróóság előtti ügyészi tevékenységről
- 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás az ügyészi törvényességi felügyeletről
- 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet a közutak igazgatásáról
- 19/2005. (IV. 22.) Föv. Kgy. rendelet Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról
1949. évi XX törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1952. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
1960. évi 11. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról
1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1986. évi II. törvény a sajtóról
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1989. évi II. törvény az egyesülési jogról
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról
1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

FELHASZNÁLT IRODALOM

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi LXXX. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről
1995. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról
1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról
2001. évi XC. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról
2003. évi CXXXIX. törvény a közbeszerzésekről
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről
2004. évi I. törvény a sportról
2005. évi LXXXIII. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2006. évi CIX. törvény a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról
2006. évi CX. törvény a közlekedéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2006. évi LIV. törvény az Alkotmány módosításáról
2006. évi LVII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
2008. évi XXX. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2010. évi CIV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2010. évi CLXXXV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
2010. évi XLIII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról
- 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendelet Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 7/1996. (ÜK. 7.) LÜ utasítás az ügyészi magánjogi tevékenységről
- 74/1999. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet a fővárosi közterület-felügyelet szervezetéről és feladatairól
- Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság H/2057. bizottsági önálló indítványa Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről

Az Országgyűlés 9/2011. (III. 9.) OGY határozata az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről

Budapest Főváros Tanácsának 3/1984. sz. rendelete

Hivatkozott magyarországi jogszabályok és egyéb normák

Alaptörvény-tervezet (a 2011. március 8-án nyilvánosságra hozott tervezetet). Forrás:

http://static.fidesz.hu/download/219/Alk_terv_2011_9219.pdf. (2011. szeptember 19-ei állapot) (letöltés dátuma: 2010. 10. 10.).

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Opinion No. 3(2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on “Role of Public Prosecutors outside the Criminal Law Field”. Adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting. CCPE(2008)3. Strasbourg, Council of Europe, 2008.

Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Procurator’s Office) of the Russian Federation. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, CDL-AD(2005)014. 13 June 2005.

Polgári Törvénykönyv (Ptk.)

Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system.

Recommendation Rec(2000)19, Explanatory Memorandum, Commentaries on Individual Recommendations, Functions of Public Prosecutors. Strasbourg, Council of Europe, 2000.

Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law. Strasbourg, Council of Europe, 2003.

Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Strasbourg, Council of Europe, 2004.

Recommendation Rec(84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability. Strasbourg, Council of Europe, 1984.

Recommendation Rec(85)13 of the Committee of Ministers to member states on the institution of the ombudsman. Strasbourg, Council of Europe, 2003.

Recommendation Rec(89)8 of the Committee of Ministers to member states on provisional court protection in administrative matters. Strasbourg, Council of Europe, 1989.

Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System. Part II. The Prosecution Service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session. 17–18. December 2010. Venice, Council of Europe.

Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice. Strasbourg, Council of Europe.

Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors. CM/Del/Dec(2005)935/10.2/appendix13E. 18 July 2005, Strasbourg, Council of Europe.

Stocktaking on the Notions of “Good Governance” and “Good Administration”. Strasbourg, Council of Europe, 2011.

T/4424. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról, 2011

Terms of Reference of the CCPE for 2007–2008, adopted on the 981st meeting of Committee of Ministers. CCPE (2006) 04 rev final. 2006, Council of Europe, Strasbourg.

Universal Declaration of Human Rights. Forrás: www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott ítéletei

A. v. Moldova (no. 40663/98)

B. v. Moldova (no. 74154/01)

G. v. FYR Macedonia (no. 21510/03)

J. P. v. Portugal (no. 13247/87)

J. v. Moldova (no. 37431/02)

K. v. FYR Macedonia (no. 443535/02)

L. M. v. Portugal (no. 15764/89)

M. v. Moldova (no. 37511/02)

N. GMBH v. Moldova (no. 30303/03)

- P. v. Slovak Republic (no. 10699/05)
P.K. v. Czech Republic (no. 39277/06)
R. v. Hungary (no. 25390/94)
R. v. Moldova (no. 6267/02)
Z. v. Latvia (no. 58278/00)

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai

- 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.
1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31.
10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.
10/2011. (III. 9.) AB határozat, ABK 2011. március, 165. o.
109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941.
11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.
11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 109.
1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789.
13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429.
137/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1094.
14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.
14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101.
1538/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1198.
17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 157.
17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84.
2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 161.
2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41.
2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25.
2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51.
21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.
25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.
267/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1312., 1315.
28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80.

- 28/2000. (IX. 8.) AB határozat, ABH 2000, 174.
3/2001. (I. 31.) AB határozat, ABH 2001, 68.
3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48.
30/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 128.
31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136.
31/1996. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1996, 285.
32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.
32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.
32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215.
33/1997. (V. 28.) AB határozat, ABH 1997, 166.
33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 221.
34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 173.
35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.
36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241.
38/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 429.
38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303.
39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.
4/2001. (II. 15.) AB határozat, ABH 2001, 575.
4/2003. (II. 23.) AB határozat, ABH 2002, 69.
4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101.
42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.
42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.
43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.
45/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344.
48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.
5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55.
52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.
53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 261.
54/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 516.
56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.
57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 236.
57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.

- 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93.
63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365.
64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.
7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.
7/2000. (III. 23.) AB határozat, ABH 2000, 49.
7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114.
9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.
9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994, 74.
90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750.
958/H/1993. AB határozat, ABH 1994, 781.

Hivatkozott bírósági döntések

- Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.23.970/1997. számú eseti felülvizsgálati döntés
Legfelsőbb Bíróság, Pf.V.26.828/2001. számú másodfokú ítélet
Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.644/2007. számú felülvizsgálati döntés
Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.509/2007. számú felülvizsgálati döntés
Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés
3/1998. közigazgatási jogegységi határozat
2/2005. közigazgatási és polgári jogegységi határozat
Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.582/2007/4. sorszámú felülvizsgálati döntés
Fővárosi Ítéletábla, 2.Pf.21.208/2007/5. sorszámú jogerős másodfokú ítélet
Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.21.057/2007/6. sorszámú felülvizsgálati döntés
BDT 2011. 2402 (Bírósági Döntések Tára, 2011. [01. 19.]

Hivatkozott ombudsmani jelentések (ajánlások)

707/A1997.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának (és általános helyettesének) beszámoló, országgyűlési számok: 1995–1996: J/4047, 1997: J/5523, 1998: J/858, 1999:

J/2258, 2000: J/3866, 2001: J/5867, 2002: J/2525, 2003: J/8927, 2004: J/14719, 2005: J/19339, 2006: J/2098, 2007: J/5016, 2008: J/8958, 2009: J/11903, 2010: J/2419.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 1997. január 1. – december 31., országgyűlési szám: J/4.

OBH 3072/1998.

OBH 6883/1997.

OBH 7817/1997.

OBH 8526/1997.

OBH 944/1995.

További irodalom

AVERY, John (1996): The Ombudsman and Open Government. *Communications Law*, Vol. 1. No. 2. 1996.

BÁGER Gusztáv szerk. (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.

BÁRD Károly (1994): A belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése mint a nemzetközi fórumok igénybevételének előfeltétele. *Acta Humana*, 5. évf. 15–16. sz. 75–81.

BAST, Jürgen (2011): Legal Instruments and Judicial Protection. In VON BOGDANDY, Armin – BAST, Jürgen eds.: *Principles of European Constitutional Law*. 9th edition. München–Portland, Beck Verlag – Hart Publishing.

BELOVICS Ervin – MOLNÁR Pál – SINKU Pál (2011): *Büntetőjog. Különös rész*. 9. kiadás, Budapest, HVG-Orac.

BENDE-SZABÓ Gábor (2005): Jogorvoslatok. In KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK.

BENISNÉ DR. GYÖRFFY Ilona szerk. (2000): *Ötödik Magyar Jogászegyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet.

BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog. Alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog*, 2. sz. 3–16.

- BOLBERITZ Pál – HOSSZÚ Lajos (2004): *Bölcselettörténet*. Budapest, Szent István Társulat.
- BOROS Gábor szerk.: *Filozófia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BRADLEY, A. W. (1983): The Ombudsman and the Protection of Citizens' Rights. A British Perspective. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- BRAGYOVA András (1994): *Az Alkotmánybíraskodás elmélete*. Budapest, KJK-MTA AJTI.
- CANARIS, Claus-Wilhelm – LARENZ, Karl (1995): *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Heidelberg, Springer.
- CHRONOWSKI Nóra (2005): „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- CHRONOWSKI Nóra (2007): Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2011): ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírószági Szemle*, 1. sz. 66–71.
- DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 21–31.
- DWORKIN, Ronald (1992): *The Center Holds!* New York Review of Books.
- DWORKIN, Ronald (1996): *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- ESSER, Josef (1990): *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- FÁBIÁN Adrián (2004): A hatékony közigazgatás. A New Public Management és a magyar reformfolyamatok. In ÁDÁM Antal szerk.: *PhD-tanulmányok*, 1. kötet, Pécs. 143–200.
- FÁBIÁN Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FÁBRI György (1999): A tudomány és az oktatás szabadságáról. In MIKOLASEK SÁNDOR szerk.: *A magyar alkotmányjog ezer éve*. Esztergom.
- FEHÉR Márta (2007): Tudományról és tudományfilozófiáról. In BOROS Gábor szerk.: *Filozófia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris.
- FOGARASI József (1996): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió Kiadó.
- FÜRÉSZ Klára (2007): Az igazságszolgáltatási rendszer átalakulása. In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet, Budapest, Gondolat–ELTE ÁJTK. 172–194.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 3. sz. 76–94.
- GILSON, Étienne (2000): *A középkori filozófia szelleme*. Budapest, Paulus Hungarus–Kairosz.
- GOODWIN, Mark – GRIX, Jonathan (2011): Bringing Structures Back In. The 'Governance Narrative', the 'Decentered Approach' and 'Asymmetrical Network Governance' in the Education and Sport Policy Communities. *Public Administration*, Vol. 89. No. 2. 537–556.
- GÖDEL, Kurt (1931): Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme. *Monatshefte für Mathematik und Physik*, Vol. 38. 173–198.
- GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (2002): *Ombudsman 1995–2001*. Budapest, Helikon.
- HALMAI Gábor (1998): Az alkotmányértés mint politikai szitokszó. *Fundamentum*, 2. évf. 4. sz. 71–74.
- HALMAI Gábor (2001): Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok. *Fundamentum*, 5. évf. 2. sz. 81–88.
- Halmai Gábor hozzászólása a bírósági szintek vitájához (1994). *Jogállam*, 2. sz. 24–27.
- HAMZA Gábor (2007): A magánjog és a közjog kapcsolata az európai jogtudományban. *Jogelméleti Szemle*, 2007. 2. sz.
- HART, Herbert L. A. (1994): *The Concept of Law*. Oxford, Clarendon Press.
- HART, Herbert L. A. (1995): *A jog fogalma*. TAKÁCS Péter ford. Budapest, Osiris.
- HEIZER NÉ HEGEDŰS Éva szerk. (2008): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH.
- HOFSTADTER, Douglas R. (2005): *Gödel, Esher, Bach*. Budapest, Typotex.

- HOLLÓ András (2000): A bírói precedensjog kezdetei Magyarországon. In BENISNÉ DR. GYÓRFFY Ilona szerk.: *Ötödik Magyar Jogászgűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet.
- HORKAY HÖRCHER Ferenc (2003): Az értékhiányos rendszerváltás. Jogelméleti és politikafilozófiai megfontolások. *Fundamentum*, 7. évf. 1. sz. 62–72.
- JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk. (2007): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet, Budapest, Gondolat–ELTE ÁJTK.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.
- JOÓB Sándor (2009): *Keresse elő 2002-es parkolási büntetéseit!* Forrás: <http://index.hu/belfold/park8239/> (letöltés dátuma: 2012. 12. 12.).
- JÓZSA Fábán (2008): *KET. Kérdezz – felelek*. Budapest, Opten.
- KALAS Tibor (1996): A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefűgése. In FOGARASI József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió Kiadó. 326–330.
- KENDE Tamás – SZÚCS Tamás szerk. (2002): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris.
- KILÉNYI Géza (2006): A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 8. sz. 449–468.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK.
- KJAER, Poul F. – TEUBNER, Gunther – FEBBRAJO, Alberto (2011): *The Financial Crisis in Constitutional Perspective*. Portland, Hart Publishing.
- KOZMA György (2009): Merre tovább közigazgatási bírászkodás? *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 51–55.
- KRIELE, Martin (1976): *Theorie der Rechtsgewinnung*. Berlin, Duncker und Humblot.
- LENDVAI L. Ferenc – NYÍRI J. Kristóf (1981): *A filozófia rövid története*. Budapest, Kossuth
- LOUGHLIN, Martin (2003): Constitutional Law. The Third Order of the Political. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 27–52.
- LUKÁCS, John (2001): *Egy eredendő bűnös vallomásai*. Budapest, Európa.
- LUKÁCS, John (2004): *A történelmi tudat*. Budapest, Európa.

- LUKÁCS, John (2005): *Egy nagy korszak végén*. Budapest, Európa.
- MÁTÉ-TÓTH András (1998): Tudomány és vallás a keresztény teológia szemszögéből. *Tudomány és vallás szintézise*, 1. évf. 1. szám. Forrás: www.tattva.hu/index.php?tattva=cikk&id=56 (letöltés dátuma: 2012. 10. 10.).
- MATOLCSY György (2009): *Kipukkadt a szuperbuborék*. 02. 24. Forrás: <http://valasz.hu/uzlet/kipukkadt-a-szuperbuborek-21504> (letöltés dátuma: 2012. 10. 10.).
- MENIER, Jacques – DESFEUILLES, Henri (1983): France. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 107–108.
- MILES, Joana (2003): Standing in a Multi-Layered Constitution. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 391–419.
- MOL, Niko F. (1994): A hazai jogorvoslatok kimerítésének követelménye az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján. *Acta Humana*, 5. évf. 15–16. sz. 82–90.
- MORISON, John (2003): Modernising Government and the E-Government Revolution: Technologies of Government and Technologies of Democracy. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 157–187.
- NÁNÁSI László (2011): *A magyar királyi ügyészség története*. Budapest, Legfőbb Ügyészség.
- NEBENZAHL, Izhak – NILSON, P. E. – MALONEY, A. – MIEWALD R. (1983): Four Perspectives on the Ombudsman's Role. In CAIDEN, Gerald ed.: *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- NYÍRI Tamás (2001): *A filozófiai gondolkodás rövid története*. Budapest, Szent István Társulat.
- PATYI András (2011): A bírói kontroll kihívásai. *Jog-Állam-Politika*, 3. évf. különszám, 53–62.
- PATYI András (2011): *Közigazgatás-alkotmány-bíráskodás*. Győr, Universitas.
- PETRIK Ferenc szerk. (2005): *Polgári eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac.
- POKOL Béla (1991): *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat–Felsőoktatási Koordinációs Iroda.

- POKOL Béla (1991): *A professzionális intézményrendszerek elmélete*. Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.
- POKOL Béla (2003): *Jogszociológiai vizsgálódások*. Budapest, Rejtjel.
- POLLITT, Christopher – VAN THIEL, Sandra – HOMBURG, Vincent eds. (2007): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Hampshire–New York, Palgrave Macmillan.
- POLT Péter (1997): Az ombudsman és a jogalkotás. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 1. sz. 19–26.
- ROSS, Kelley L. (2011): *The Fiction and Tyranny of „Administrative Law”*. Forrás: www.friesian.com/fiction.htm (letöltés dátuma: 2012. 10. 10.).
- ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágban*. Budapest, ELTE Eötvös.
- RUSSELL, Bertrand (1997): *A nyugati filozófia története*. Budapest, Göncöl.
- SIMONYI Károly (2011): *A fizika kultúrtörténete*. Ötödik kiadás, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SMULLYAN, Raymond (2003): *Gödel nemteljességi tétele*. Budapest, Typotex.
- SÓLYOM László (2001): Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 5. évf. 2. sz. 14–23.
- SOROS György (2009): *A 2008-as hitelválság és következményei. A pénzügyi piacok új paradigmája*. Budapest, Sclar.
- SOROS, George (2008): *The New Paradigm for Financial Markets*. London, Public Affairs.
- STIPTA István (2010): Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti Szemle*, 12. évf. 3. sz. 23–33.
- STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. 16–23.
- SZABÓ Ferenc (2006): Az illúziótól a szent valóságig. *Távlatok – világnézet, lelkiség, kultúra*, 16. évf. 74. sz. 523–531.
- SZALAI Éva (1999): Jogorvoslat és végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárásban. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 415–441.
- SZENTE Zoltán (2001): Minta után szabadon. *Fundamentum*, 5. évf. 2. sz. 5–13.

- SZUPER József (2006): Föderalizmus-dilemmák az európai alkotmányozásokban. *Európai Jog*, 6. évf. 6. sz. 9–17.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat.
- TOMCSÁNYI Móric (1925): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest.
- TOMKINS, Adam (2003): What is Parliament for? In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter ed.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart. 53–77.
- TORMA András (1998): A közigazgatási jog és jogharmonizáció. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XV*. Miskolc, Miskolc Egyetemi Kiadó.
- VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk. (2011): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK–KIM.
- VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.
- VINCZE Attila et al. (2009): Az Alkotmánybíróság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kiadás, Budapest, Századvég.
- VON BOGDANDY, Armin – BAST, Jürgen eds. (2011): *Principles of European Constitutional Law*. 9th edition. München–Portland, Beck Verlag – Hart Publishing.
- WOOLF, Harry Kenneth (1986): Public Law – Private Law. Why the Divide? A Personal View. *Public Law*, Summer Issue, 220–238.
- YARDLEY, DAVID C. M. (1994): The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom. In MATSCHER, Franz ed.: *Ombudsman in Europe*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel. 73–82.
- ZANATHY János szerk. (2008): *Az igazságügyi szervek működése (bírók, ügyészek, ügyvédek). Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac.
- ZIELINSKY, Tadeusz (1994): *The Ombudsman. Possibilities and Delimitations for Action*. Warsaw, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- ZINNER Tibor (2001): *A kádári megtorlás rendszere*. Budapest, Hamvas Intézet.
- ZLINSZKY János (2005): *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
• Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra Gabriella •
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László • Borító: Kilián Zsolt

ISBN 978-615-5845-80-2 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5845-81-9 (elektronikus – PDF)

A közigazgatás az állami főhatalom birtokában végzett, közvetlen beavatkozó tevékenység, ezért elkerülhetetlenül maga után vonja a kontroll igényét. A kötet a közigazgatás kontrolljának rendszertani felépítését ismerteti. Ennek első szempontja az, hogy a kontroll alanya rendeltetésszerűen látja-e el ezt a feladatot, vagy eseti jelleggel. Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja kínálja: ez történhet politikai vagy jogi szempontból. A politikai kontroll magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányait, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket. A jogalkalmazói kontroll szereplői ezzel szemben a közigazgatás működésének szabályosságát vizsgálják. Ennek jogorvoslati módszerei a vizsgált döntés megváltoztatását vagy megsemmisítését is maguk után vonhatják, míg az alternatív eszközök nem járnak ilyen következménnyel.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE