

3. AZ ALAPJOGVÉDELEM INTÉZMÉNYRENDSZERE

CSINK Lóránt (4–6.) – VARGA Zs András (1–3.)

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének legelső mondatai szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége” [I. cikk (1) bekezdés]. Ebből a rendelkezésből egyértelműen következik tehát, hogy az államnak intézményi garanciákat kell létrehoznia abból a célból, hogy az alapjogok a gyakorlatban is érvényesüljenek. Praktikus megközelítésben minden alapjog csak annyit ér, amennyit érvényesíteni lehet belőle. Épp ezért az alapjogok helyzetét, szintjét is mutatja, hogy a jogrendszer milyen alapjogi mechanizmusokat ismer, és azok milyen hatékonysággal és színvonalon látják el a feladataikat.

Jelen fejezetben elsőként átfogóan kívánjuk áttekinteni, hogy milyen intézmények milyen szempontok szerint járulnak hozzá az alapjogok védelméhez, ezt követően az egyes intézmények alapjogvédelmi eljárását, hatásköreit, sajátosságait vesszük górcső alá, majd pedig ezekből vonunk le átfogó következtetéseket az alapjogvédelem jellegéről.

1. Alapjogvédelem és jogállam

Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság – hivatalos nevén: *European Commission for Democracy through Law* – 2011-ben megfogalmazott egy alapidokumentumot (formája szerint jelentést) a jogállamiság védelméről.¹ A jelentés központi megállapítása a joguralom Tom BINGHAMTÓL származó definíciója: „egy államon belül minden magán- vagy közjogi személyt és hatóságot alá kell rendelni, egyszersmind haszonélvezőjévé kell tenni a nyilvánosan, jövőbeni hatállyal elfogadott és a bíróságok által nyilvános eljárásban alkalmazott jogszabályoknak”.² Az erre épülő, a Velencei Bizottság mellett az Európai Bizottság által is alkalmazott joguralom-paradigma hat (BINGHAMÉTÓL részben eltérő) összetevője a törvényesség – amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható és demokratikus jogalkotást –, a jogbiztonság, az önkényesség megtiltása, a független és pártatlan bíróságok eljárásának biztosítása, ide-

¹ CDL-AD(2011)003rev, Report on the Rule of Law.

² 36. szakasz; a szöveg 32. jegyzetében hivatkozott munka Tom BINGHAM: *The Rule of Law*. London, Allen Lane–Penguin, 2010.

értve a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát is, az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a diszkriminációmentesség és a törvény előtti egyenlőség.³

A jogállam legbelső lényege tehát a jogszabályok tényleges érvényesülésének biztosítása egy államon belül. A jogszabályok érvényesülése egyfelől megköveteli azoknak a mechanizmusoknak a létét, amelyek azt biztosítják, hogy a természetes és jogi személyek a magatartásukat valóban a jogszabályokhoz igazítsák azáltal, hogy a jogszabályok megsértése esetén gondoskodnak a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásáról, vagyis a jog objektív érvényesüléséről (objektív jogvédelem). Másfelől azonban a jogszabályok érvényesülésének az is feltétele, hogy az objektív jogvédelem biztosítása során a közhatalom minden gyakorlója (így tehát a hatóságok, általában a közigazgatás és a bíróságok is) szorosan megtartsák a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén és csak az ott leírt mérték szerint alkalmazzák. Olyan mechanizmusokra is szükség van tehát, amelyek a jogalkalmazással érintett személyek számára lehetővé teszik a jogkövetkezmények indokoltságának és szükségességének vitatását (szubjektív jogvédelem). A jogállamiság kritériumai között mindkét jogvédelmi mechanizmus biztosítását felismerhetjük. A jogbiztonság, az önkényesség megtiltása, a diszkriminációmentesség és a törvény előtti egyenlőség az objektív jogvédelem, míg a független és pártatlan bíróságok működése, valamint a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása a szubjektív jogvédelem biztosítója.

A fentiek szerint értelmezett jogvédelem garanciája tehát a jogszabályokra alapozott közigazgatási működés önmagában is, garantálása azonban olyan kontrollmechanizmusoktól függ, amelyek lehetővé teszik az objektíve s szubjektíve hibás döntések kiküszöbölését.

2. Az alapjogvédelmi mechanizmusok csoportosítása

Alapjogvédelmi mechanizmusról számos összefüggésben beszélhetünk. Egyrészt az alapjogvédelem intézményének tekinthetjük azokat a szerveket, amelyek az érintett akaratának következtében, közvetlenül hoznak kötelező döntést egy alapjog érvényesülése tárgyában. Ezek az intézményrendszerek a közigazgatás és a bírászkodás. A közigazgatási szerveknek és a bíróságoknak nem csupán alapjogvédő funkciója van, de hatásköreik gyakorlása során számos alapjog érvényesülését teszik lehetővé.

Másrészt egyes alapjogok védelmével összefüggésben az Alaptörvény külön intézmény létrehozatalát és működését rendeli el; ilyen a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága érdekében. A közigazgatási szervekhez hasonlóan a NAIH is hatósági döntést hozhat alapjog érvényesülése érdekében.

Harmadrészt felhozhatók olyan intézmények, amelyek nem hoznak ugyan kötelező döntést, de tevékenységükkel hozzájárulnak alapjogok érvényesüléséhez; ebbe a körbe tartozik az ombudsmani jogvédelem.

³ EU 2014. COM (2014) 158 final/2. *Communication from the Commission to the EP and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, 41. szakasz.

Negyedrészét az alapjogvédelem intézményrendszerébe tartozik az alkotmánybíró-sági védelem, amely 'ráépülő' jogvédelem, ugyanis egy megelőző (jellemzőn bírósági) eljárás előzetes kimerítését feltételezi. E ráépülő eljárásban ugyanakkor szintén kötelező (bírói) döntés születik egy alapjog érvényesülése tárgyában.

Végül közvetetten szolgálja az alapjogvédelmet az egyes intézményrendszerek politikai (azaz célszerűségi, eredményességi, gazdaságossági) kontrollja, melyen keresztül az intézményrendszerek értékelése és fejlesztése valósulhat meg.

3. A közigazgatás mint alapjogvédelem

3.1. A közigazgatási kontrollmechanizmus és az alapjogvédelem összefüggései

A közigazgatási szerv – a bírósághoz hasonlóan – az állami közhatalom birtokában folytatja le eljárását. Mindazonáltal a két közhatalmi eljárás teljesen eltérő elvi alapon nyugszik: a bíróság előtti eljárás döntő jellegzetessége egyfelől az ellenérdekelt, ám a törvény előtt egyenlő felek küzdelme, másfelől a bíró által betöltött, alapvetően háttérben álló közhatalmi pozíció. A közigazgatási szerv ezzel szemben olyan, karaktere szerint vizsgálati típusú eljárást folytat, amelynek célja a hatályos jog gyors, hatékony érvényre juttatása, és amelyben irányító, központi szerepet játszik. A közigazgatási szerv nem mellérendeltje a közigazgatási eljárás alanyának.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog (tisztesleges hatósági ügyintézéshez való jog) a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvére vezethető vissza, amely megköveteli, hogy a közigazgatás a jogrendnek alárendelten működjön. A fair ügyintézéshez való jog elismerésével az Alaptörvény nem csupán a közigazgatási szerv közérdek-érvényesítő szerepét, hanem alkotmányos szinten azt is garantálja, hogy az ügyfél szubjektív jogvédelemre is igényt tarthat a közigazgatási szerv hatáskör-gyakorlásával szemben.

Az Európa Tanács Jogi Főigazgatósága által 1996-ban közzétett, a Tanács által megvalósított egyezmények, határozatok, ajánlások és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogára épülő Közigazgatási Kézikönyv⁴ a közigazgatás kontrolljának három formáját különbözteti meg: a belső, a bírósági és az ombudsmani utat, amelyek alkalmas jogorvoslati eszközök lehetnek a közigazgatás anyagi és eljárási követelményeinek érvényesítése érdekében. A legfontosabb ezek közül a *bírói út*, amely a jogállam (vagy angolszász változatban: a joguralom) és az emberi jogok védelmének lényegi eleme, ezért indokoltsága vitán felül áll, megkerülhetetlen.⁵ A közigazgatás ellenőrzésének másik eszköze 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 a fórumhoz, vagy egy másik, esetleg egy különleges fellebbviteli közigazgatási hatósághoz. Ezekkel szemben az egyik jelentős követelmény az, hogy hatáskörüket és felülvizsgálati eszközeiket a bíró-

⁴ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook.* Strasbourg, Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, 1996. 34. [A továbbiakban: *Principles...*]

⁵ *Principles...* i. m. 29.

ságok 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. A harmadik közigazgatási ellenőrzési eszköz az *ombudsman* eljárása, amely a bírósági kontrollt kiegészítő, de ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső intézmény. Míg azonban a *lényeginek* tekintett bírói kontroll mellett a közigazgatási belső jogorvoslat *lehetséges*, az ombudsman intézménye *kifejezetten kívánatos* az Európa Tanács dokumentumainak kontextusában, azt a tagállamoknak létre kell hozniuk. Az ombudsman ismérveit a kézikönyv az alábbiakban határozza meg: függetlenség, lehetőség szerint parlament általi választás, jogvédelmi célú eljárás, vizsgálati jogosultság iratbetekintési joggal, kötetlen eljárás, valamint ajánlástételi jogosultság.⁶

A közigazgatás ellenőrzésének három útját elsősorban az eljárás (állami-hatósági) alanya különbözteti meg, ezek a bíró, a közigazgatási tisztviselő és az ombudsman. A kézikönyv 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, ami a belső közigazgatási kontrollra is irányadó, az ombudsmanra pont ennek az ellenkezője jellemző. Hasonló következtetés vonható le az eljárás eredményének jellegéről is: a bíróság döntése feltétlenül kikényszeríthető, végrehajtható. A közigazgatási belső felülvizsgálati eljárásra⁷ ugyanez a követelmény irányadó. Ezzel szemben az ombudsman eljárást befejező döntése *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 intézmények rendeltetése közös: a *joguralomnak* és az emberi jogok védelmének biztosítása – meghatározza működésük közvetlen célját. Ez a közvetlen cél a bíróság esetében a *törvényesség*, vagyis az anyagi előírásokat tartalmazó és eljárási követelményeket meghatározó jogszabályok betartatása, illetve ennek kikényszerítése, az ombudsman esetében viszont a *jogvédelem*. Már az alapvető követelmények szintjén is elválik tehát a két intézmény célja: a törvényességi felülvizsgálat a jogvédelemtől. 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.

Azt látjuk tehát, hogy az Európa Tanács által alkalmazott eljárásjogi és a hagyományos közigazgatástani modellek a közigazgatás kontrolljának részszempontjait jelenítik meg. Ezt a legegyszerűbben mátrixos összehasonlítással látjuk be, amelyben megjelenítjük a három modell szempontjait (a kontroll jellegét) és a kontrollt végző alanyokat (utóbbiakat a magyar közjog szereplőire szűkítve). Mátrixunkhoz annyi magyarázatot hozzá kell fűznünk, hogy az egységes közjogi modellben leírtak szerinti kétféle jog-

⁶ *Principles...* i. m. 33–34.

⁷ *Principles...* i. m. 21.

alkalmazói jellegű eszközcsoportot már most (megelőlegezve a későbbi kifejtést) két részre bontjuk, mégpedig (tisztán) jogorvoslatira, illetve *alternatív* jogalkalmazóira.

A kontroll jellege (fő szempontja)	Eljárásjogi modell (Európa Tanács)	Közigazgatástani modell	Egységes közjogi modell
<i>Politikai</i>			Országgyűlés
			Köztársasági elnök
			Állami Számvevőszék
			Kormány (kormányzati feladatok)
			Minisztériumok (kormányzati feladatok)
			Önkormányzati testület (kormányzati feladatok)
		Kormány (szervi irányítás)	Kormány (szervi irányítás)
		Minisztériumok (szervi irányítás)	Minisztériumok (szervi irányítás)
<i>Jogorvoslati</i>	Belső eszközök	Kormány (szakmai irányítás)	Kormány (szakmai irányítás)
		Minisztériumok (szakmai irányítás)	Minisztériumok (szakmai irányítás)
		Más felügyeleti szervek (szakmai irányítás)	Más felügyeleti szervek (szakmai irányítás)
	Közigazgatási bíróság	Közigazgatási bíróság	Közigazgatási bíróság
<i>Alternatív jogalkalmazói</i>			Alkotmánybíróság
			Állami Számvevőszék
	Ombudsman		Ombudsman
		Ügyészség	Ügyészség
	Kártérítési felelősség		Kártérítési felelősség

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) koncentrálnak (aktus-felülvizsgálat).⁸ 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 irányait, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket; magában foglalja továbbá a – lényegében 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 (törvé-

⁸ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 109.

nyesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

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

Ez a különbségtétel azzal magyarázható, hogy Magyarországon a rendszerváltozással együtt megjelent az információs szabadság jelensége és az ahhoz fűződő alanyi jog. Ennek része a közérdekű adatok nyilvánossága.⁹ Míg az Alaptörvény VI. cikke csak az absztrakt jogot biztosítja mindenki számára a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, a hatályos Infotv. ehhez részletes szabályokat is ad. Ha ehhez hozzávesszük a sajtó szintén Alaptörvényben biztosított szabadságát (IX. cikk), amely szabadságjog gyakorlásának részleteiről szintén törvények rendelkeznek, akkor könnyen beláthatjuk, hogy a nem intézményes, hanem szabadságjogként gyakorolt, ennek megsértése esetén pedig alanyi jogok által biztosítottan, hatósági, ombudsmani vagy bírósági úton kikényszerített közérdekű adatmegismerés, szólás, véleménykifejtés, párbeszéd szükségképpen érinti a közigazgatás működését is, mégpedig annak minden alanyát (minden közigazgatási szervet), továbbá a működés részleteit is.

Mivel 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, vizsgálódásunkat szűkíteni szükséges, mégpedig az intézményes kontrollformákra. Ezeket álláspontunk szerint az különbözteti meg a szabadságjogok gyakorlásától, hogy két jellemző vonás legalább egyikével rendelkeznek: vagy rendeltetészerű a kontroll, vagy pedig rögzített eljárási szabályai vannak a gyakorlásának. Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja kínálja. Az általánosan elfogadottnak tekinthető osztályozás szerint¹⁰ a kontroll történhet politikai vagy jogi szempontból, amint az állami működés ismérveit is általában a politikai és a jogi szempontok szerint különítjük el.

3.3. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei

Az eddigi értelmezésekből következik, hogy a politikai kontroll szükségszerű, mivel a közhatalom gyakorlása egyik fajtájának, a kormányzásnak a része. Másrészt alkotmányos meghatározottságú, ugyanis a kormányzás az alkotmányban szabályozott tevékenységek közé tartozik. Harmadrészt külső, minthogy nem közigazgatási, hanem a kormányzás részeként végzett tevékenység. Negyedszer nem jogalkalmazási jellegű (nem aktuskontroll), mert mások a szempontjai, és a döntési lehetőségek is eltérnek.

⁹ MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok*. Budapest, Complex, 2006.

¹⁰ Például MAGYARY Zoltán: *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest, Magyar Tudományos Társaság, 1923. (reprint: Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2010.) 83., 179–182.; Paul CRAIG: *Administrative Law*. 6. kiadás. London, Sweet & Maxwell, 2008. 753–756.; vagy Carol HARLOW: *European Governance and Accountability*. In: Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (szerk.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Hart, 2003. 79–83.; B. Guy PETERS – John PIERRE: *Governance without Government? Rethinking Public Administration*. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Ápril 1998. 227.; Monica-Virginia BAIDOC: *Controlul activitatii administrativei publice.?????*

Ötödreszt ország- és rendszerfüggő, 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 felosztás nem független egymástól, az alkotmányosság és a jogállamiság ugyanis elkülöníti az egyes szereplők számára biztosított eszközöket. Elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője a nép. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdése szerint ugyanis „[a] közhatalom forrása a nép”, valamint „[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 elsődleges formája a hatalom birtokosa, a nép közvetlen akaranyilvánítása. Ennek alapvető formája a közvetett hatalomgyakorlást általában biztosító választás, valamint a konkrét kérdésekben az akaratot vagy legalábbis ’kívánatot’ nyilvánító népszavazás és – ha törvény biztosítja – a népi kezdeményezés. Mindhárom forma gyakorolható országos és 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 megvitatandó kérdésekről (népi kezdeményezés) dönt. Ez a döntés tartalmazza – az általunk vizsgált tárgykörre 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. Legfontosabb szereplője az Országgyűlés, amely az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország legfőbb népképviselői szerve”. Az Országgyűlés feloszlátja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, és politikai kontroll-lehetőségei közé tartozik a parlamenti ellenőrzés eszköztára, így a rendszeres (a különböző közjogi tisztségviselők beszámoltatása), a szokásos (az interpellációs és kérdezési jog gyakorlása), valamint a rendkívüli (vizsgálóbizottságok felállítása) eszközök egyaránt.

A politikai kontroll megkülönböztetett – az államhatalmi ágakon kívül álló, szimbolikus – szereplője a köztársasági elnök, akinek államfőként egyik feladata az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint az örködés az államszervezet demokratikus működése felett. E jogkörében tehet javaslatot az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, kezdeményezhet népszavazást, dönthet vagy indítványt tehet személyi kérdésekben, továbbá mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. Döntéseit nagyobb részt ellenjegyzés mellett, vagyis a kormánnyal vagy tagjaival osztott jogkörben gyakorolja.¹¹

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 révén. Ennek számunkra fontos példája a kormány tagjainak és feladatkörüknek a meghatározása. A minisztériumok felsorolását ugyanis törvény tartalmazza, amelynek módosítását a kormány bármikor javasolhatja. A kormánynak az Alaptörvény 15.

¹¹ SÁRI János: A Kormány. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2007. 346–353.

cikkében biztosított jogkörei egy része lényeges kontrollszerepet biztosít: 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, jogosult rendeleteket kibocsátani.¹² 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 államigazgatásnak az adott feladatkörbe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, továbbá ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat, valamint törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet ad ki. Nyilván több vagy kevesebb felhatalmazottsággal, de a végrehajtásban jelentős szerepet játszanak a központi államigazgatási szervek is (ideértve az önálló szabályozó szerveket, legalább a saját szervezeti egységeik tekintetében).¹³

Végül meg kell említeni a helyi önkormányzatokat, amelyek nemcsak a közigazgatás egyik ágát képezik, hanem kontrollálják is intézményeiket. A helyi önkormányzat képviselő-testülete 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 szervezetét és működési rendjét, amelyet bármikor módosíthat. Jogosult emellett a kormány, az Országgyűlés vagy más államigazgatási szerv döntését kezdeményezni.¹⁴

3.4. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei

A közigazgatás jogalkalmazói kontrollja történhet jogorvoslati vagy alternatív formában aszerint, hogy a felülvizsgálat eredményezheti-e a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését), vagy pedig a vizsgálódás többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem jár a vizsgált döntést érintő eredménnyel. A jogorvoslat értelmezésünk szerint a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések 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.¹⁵

A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a zárt és többszörsen biztosított jogorvoslati rendszer, melynek egyik legfontosabb ismérve az, hogy a

¹² SÁRI i. m. 361–363.

¹³ SÁRI i. m. 367.

¹⁴ KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: A helyi önkormányzati rendszer. In: KUKORELLI (szerk., 2007) i. m. 434–438.

¹⁵ Az „alternatív” jelzőt AALTO is használja a közhatalom gyakorlásáért viselt felelősségről írott könyvében, de nem magyarázza (véltetően a „nem bírósági” minőséget jelzi vele). Pekka AALTO: *Public Liability in EU Law*. Portland, Hart, 2011. 199. Szokás még idesorolni a mediációs eljárásokat is (*Alternative Dispute Resolution*). Saját osztályozásunkból ezt kihagytuk, mivel nem közhatalmi jellegű eszközök (habár ez alól is találunk kivételt).

közigazgatási szervezetrendszeren belüli alany végzi-e, vagy pedig külső fórum. Ennek mindenekelőtt azért van jelentősége, mert alkotmányos értelmezés szerint a jogorvoslati jog akkor érvényesül maradéktalanul, ha egy döntést (esetünkben közigazgatási hatósági döntést) a döntést hozó szervhez képest egy külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul. Alkotmányos értelemben tehát a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.), illetve 2018. január 1-jétől az Ákr. jogorvoslati rendszerének nem minden eleme minősül jogorvoslati eszköznek.¹⁶ Belső jogorvoslatot biztosítanak a felügyeleti szervek, köztük a kormány (de nem politikai kontrollt végző minőségében), amelyek az alárendelt szervezeteknek nemcsak a működését irányíthatják, hanem döntéseik meghozatalát is felügyelhetik, mégpedig szakmai értelemben (azaz törvények által meghatározott körben aktus-felülvizsgálati joguk van). Külső jogorvoslati feladatot látnak el ehhez képest a bíróságok, és idesorolandó – az Alaptörvény hatálybalépését követően mindenképpen – az Alkotmánybíróság is, mint-hogy a bírósági határozatokra is kiterjedő alkotmányjogi panaszok elbírálásával döntése áttöri a jogerőt.

A közigazgatási hatósági eljárások kontrollmechanizmusai közül meghatározó szerepe a jogorvoslatnak van. Ez kétszeresen is alkotmányos jelentőséggel bír. Egyrészt a jogállam és az alkotmányosság paradigmáinak egyik összetevője, szükségképpeni eleme a jogorvoslat lehetősége.¹⁷ Másrészt az Alaptörvény a jogorvoslatihoz való jogot alapvető (alanyi) alkotmányos jogként posztulálja, következésképpen a jogorvoslat lehetőségének biztosítása nélkül a közigazgatási hatósági eljárások joga nem lenne alkotmányos.¹⁸

Osztályozásunk értelmében a nem jogorvoslati, hanem 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 az egyedi ügyekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása, más jogalkalmazói kontrolleszközök felhasználásából származó következtetések alkalmazása. Idetartozik természetesen az ombudsman eljárása, amely kiegészíti a bírósági kontrollt, és ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső.

A közigazgatás kontrolljának az Európa Tanács rendszere szerinti három alapvető formájaként bemutatott eszközök között¹⁹ 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 gyakorolja, hanem a rendes bíróságok. A másik ok az, hogy az egyes alkotmánybíróságok szervezeti megoldásai, különösen pedig hatásköreik tekintetében sokkal jelentősebb az eltérés, mint a rendes bíróságoknál: egyes országokban lényegében

¹⁶ LAPSÁNSZKY András: A hivatalbóli döntés-felülvizsgálat. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 527–529.

¹⁷ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 686–738.; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 209–212.

¹⁸ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 227.

¹⁹ *Principles...* i. m. 33–34.

kizárólag normakontrollt végez (Franciaország), más országokban jellemző eljárása az eseti döntések alkotmányosságának felülvizsgálata is (Németország), máshol lényegében rendkívüli jogorvoslati eszközként is eljár (Szlovákia). Végül a harmadik lehetséges – és igencsak valószínű – ok az lehet, hogy az alkotmánybíróági eljárás a bírói felülvizsgálat különleges formájának tekinthető.²⁰ Magyarországon mindenesetre ez a harmadik magyarázat ráillik az Alkotmánybíróság eljárására. Egyfelől általában abban az esetben vehető igénybe, ha a közigazgatási határozat (rendes) bírósági felülvizsgálata 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 alkotmánybíróági felülvizsgálata tehát kiterjed a közigazgatás ügyekben hozott bírósági ítéletekre is. Következésképpen az Alkotmánybíróság immár úgy működik, mint a jogerős döntést hozó bíróság, így akár a Kúria – különleges hatáskörű – felsőbbírósága (meg kell jegyeznünk, hogy ez a megállapítás nem teljeskörűen elfogadott). Ez utóbbi jellemzője miatt osztályozásunk szerint az Alkotmánybíróság tehát a közigazgatás külső, jogalkalmazói típusú kontrolljának eszköze.

Végül hiányzik az európai gyakorlatban alapvetőnek tekinthető eszközök közül, de Magyarországon jelentős a közigazgatás törvényességének ügyészi kontrollja, amely ugyanakkor nem általános és nem is kizárólagos. Csak jogszabályban meghatározott szervezetekre terjed ki, és az ügyész eljárására csak a döntés bírósági felülvizsgálatát megelőzően van lehetőség.²¹ 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 között említhetjük a magánjogi bírói kontrollt is. Míg a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban,²² az anyagi jogvédelem, vagyis a közhatalmi intézmények magánjogi felelőssége még általánosságban sem ennyire cizellált. Általános jelleggel azt mondhatjuk, hogy a jogellenesség, az észszerűtlenség, az eljárási szabálytalanság következtében bekövetkező alapvető jogi sérelem, vagyoni kár vagy jogos várakozások megsértése vezet a felelősség megállapításához. A kérdésre vonatkozó első nemzetközi dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közjogi felelősségre vonatkozó, 1984. évi 15. ajánlása.²³

²⁰ PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE, 1995. 11–14.

²¹ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 79–80.

²² HILAIRE BARNETT: *Constitutional & Administrative Law*. London–New York, Routledge–Cavendish, 2009. 65–67.

²³ *Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to Public Liability*, Strasbourg, Council of Europe, 1984.

3.5. Az intézményes kontrolleszközök rendszere

Ha további példák mellőzésével újra a táblázatos (mátrixos) ábrázolást választjuk, és a kontrolleszközök intézménykataszterét megkíséreljük szétbontani egyfelől a politikai/jogorvoslati/alternatív jogalkalmazói, másfelől a belső/külső csoportra, 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.

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

3.6. Kitekintés a közigazgatás külföldi kontrolljainak rendszerére

3.6.1. A brit (*common law*) kontrolleszközökről

Paul CRAIG hat kiadást megért közigazgatási jogi kézikönyve²⁴ a brit közigazgatási jogot három részben tárgyalja: a közigazgatás rendszerével, a bírói felülvizsgálattal és a jogorvoslatokkal foglalkoznak az egyes részek. Formális (vagy 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 szempontjából jelentős ombudsmani intézményrendszer elemei viszont az első részben kaptak helyet.

A kontrollrendszert csak vázlatosan áttekintve is azt látjuk, hogy CRAIG integráltan írja le az Egyesült Királyságnak a közigazgatással kapcsolatba kerülő egyes intézményeit. Így a közigazgatás ellenőrzésében (politikai) szerepet kap a Korona, a parlament (bizottságaival együtt) és a kormány. A Korona ellenőrzési eszközei ugyanakkor nem pusztán politikaiak, hanem kifejezetten alkotmányjogi jellegűek is a miniszteri közreműködés nélkül gyakorolható királyi előjogok (*Crown Prerogatives*)²⁵ rendkívül szűk köre miatt: a miniszterelnök személyéről hozott döntések, egyes kinevezések, kegyelmezés, a parlament feloszlata és összehívása. Névleg azonban, és ez nyilván eljárásjogi következményekkel is jár, jó néhány keresetet vagy panaszt a Koronával szemben kell előterjeszteni. Ezekben az esetekben a Koronát az igazságügy-miniszter (*Attorney General*) képviseli. Ebből következően azonban a politikai ellenőrzés

²⁴ CRAIG i. m.

²⁵ Albert V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1959. 424.

meghatározó szereplője a parlament, annak bizottságai és a miniszterek, élükön a miniszterelnökkel.²⁶ Nem kifejezetten jogi természetű kontrollt végeznek a különféle ombudsmanok, mivel szerepük a demokratikus ellenőrzés erősítése és megszemélyesítése.²⁷ Jelentős szerepük van a többé-kevésbé bírósági ismérvekkel rendelkező döntőbíróságoknak (*tribunals*) és vizsgálóbizottságoknak.²⁸ Nyilván meghatározó a szerepe a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának (mint a közigazgatási aktus revíziójának), ezt jelzi önmagában a tárgyalás terjedelme is. Vissza kell térnünk itt az igazságügy-miniszterre, aki nem egyszerűen a Korona képviselője, de feladatai közé tartozik a közérdek érvényesítése is, ilyen minőségében felügyeli a büntető feladatokat ellátó ügyészséget.

CRAIG igen jelentős teret szentel a Korona felelősségének és a közhatalom gyakorlásával okozott károk miatti felelősségnek: az eljárási kérdésektől a felelősség alapján, a közérdek és a magánérdek ütközésén át a kártérítési gyakorlat szélesebbé válásának várható következményeihez jut el.²⁹ A kontrollrendszer leírásakor – a hazai megközelítésekhez képest meglepően – az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Európai Unió intézményei 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).

3.6.2. A német közigazgatásról

A német közigazgatási kontrolleszközök bemutatásához eleve két összehasonlító jogi megközelítést választottunk. Mahendra SINGH *common law*-iskolázottságára támaszkodva, németországi kutatásait alapján írta meg könyvét,³⁰ míg Martina KÜNNECKE a fordított utat járta be: a német jogra vonatkozó alapvető ismereteit hasonlította össze angliai tapasztalataival.³¹ SINGH a bírósági eljárásra alapozva az aktus-felülvizsgálat terén lényegében két eszközt emel ki: a közigazgatás belső eszközeit, az aktusok visszavonását és érvénytelenítését, valamint a bíróságok felülvizsgálati szerepét. Ombudsmanról, ügyészségről nem ejt szót, ami nem is meglepő, tudva azt, hogy a Német Szövetségi Köztársaság általános hatáskörű ombudsman nem is hozott létre, ügyészsége pedig még elvileg is elenyésző büntetőjogon kívüli feladatot lát el, gyakorlatilag pedig nincsenek ilyen feladatai.³² Fontos kiemelni azonban, hogy önálló fejezetet szentel a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségnek, amelyben megvizsgálja

²⁶ CRAIG i. m. 71–90., 162., 794–797.

²⁷ CRAIG i. m. 231–256.

²⁸ CRAIG i. m. 257–258., 283–296.; Lásd még PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002.

²⁹ CRAIG i. m. 931–1019.

³⁰ Mahendra P. SINGH: *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin et al., Springer, 2001. 13.

³¹ Martina KÜNNECKE: *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*. Berlin et al., Springer, 2007. 47., 214.

³² András Zs. VARGA: *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*, CPGE (2005) 02, Strasbourg, CoE, 2005 és *Report on*

a felelősség hordozóját (a hivatalnok vagy a hivatal), a vétkességet (amely általában a hibás döntésért áll fenn) és a felelősség korlátait (amely főként a kár vagy hatásai megtérülésén nyugszik).³³

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 Bírósága (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.³⁴

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.

3.6.3. Néhány újlatin sajátosság

A francia közjog közismert sajátossága, hogy a hatalommegosztást a végletekig feszítő konstitucionalizmus alapján a közigazgatás kontrollját elválasztotta a rendes bíróságoktól,³⁵ ugyanakkor a saját kontrollszervezetét – amelynek élén a *Conseil d'État*, az államtanács áll –, bár nem nevezi bíróságnak, felruházta mindazokkal a jogosultságokkal, amelyekkel egy bíróság rendelkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket. A közigazgatás kontrollja így formálisan megmarad a végrehajtó hatalom szférájában,³⁶ de eszközrendszere meglehetősen változatos. Megtaláljuk a bírósági felülvizsgálat mellett az ombudsmanszerű *Médiateur*,³⁷ a szervezeten belüli felügyeletet (*Préfet*),³⁸ az ügyészek büntetőjogon kívüli felügyeleti tevékenységét,³⁹ legújabbban pedig a közhatalom gyakorlásáért viselt kártérítési felelősséget (amely értelemszerűen a közjogi intézményrendszeren belül érvényesíthető).⁴⁰

the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice. CCPE-Bu (2008)4rev, Strasbourg, CoE, 2008.

³³ SINGH i. m. 244–270.

³⁴ KÜNNECKE i. m. 242–246.

³⁵ Monique PAUTI: A francia közigazgatási jogszolgáltatás rendszere. In TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Közjogi bíráskodás*. Budapest, JATE – Nagy és Trócsányi, 1997. 9–16.

³⁶ Éva STEINER: *French Law. A Comparative Approach*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 249–252., 272.

³⁷ Neville BROWN – John S. BELL: *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2003., 32–34.

³⁸ BROWN–BELL i. m. 35.

³⁹ STEINER i. m. 287–292.

⁴⁰ STEINER i. m. 272., 341.; BROWN–BELL i. m. 183–201.

Jóval kevesebb eszközzel találkozunk az olasz rendszerben, amely egyrészt a közigazgatás önellenőrzésére, másrészt a bírói kontrollra épül, ugyanakkor figyelemmel van az európai bíróságok esetjogára is.⁴¹ A román közigazgatási jog pedig a felelősség oldaláról közelíti meg a közigazgatási ellenőrzés kérdését. Különbséget tesz egyfelől a politikai és jogi felelősség, másfelől a jogági felelősségi formák között (magánjogi-vagyoni, büntetőjogi, fegyelmi). Az intézményes jogi kontrolleszközök közül viszont részletesen csak a közigazgatási bíraskodást (*contencios administrativ*) tárgyalja. A kontrolleszközök elméleti leírásában a belső/külső, irányítás/felügyelet/ellenőrzés elhatárolására épít. Az intézményi formák közül a parlamenti eszközöket (ideértve az ombudsmant), a belső kontrollt és a bírói felülvizsgálatot különíti el.⁴²

3.7. Összefoglalás: az egyes közigazgatási kontrolleszközök jogvédelmi jellege

Miután rendelkezésünkre áll a közigazgatás kontrollmechanizmusainak rendszertana, megvizsgálhatjuk az ahhoz tartozó eszközöket abból a szempontból, hogy alkalmazásuk célja jogvédelmi jellegű-e, és ha igen, a jogvédelem célja szubjektív vagy objektív-e. Emlékeztetőként: az objektív jogvédelem célja a jogszabályok érvényesülésének kikényszerítése (ideértve a jogszabályok megsértése esetén a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazását), míg a jogvédelem szubjektív, ha az ügyfelek (a közigazgatási intézményekhez képest külső jogalanyok) alanyi jogainak védelmét célozza. Azt tehát, hogy a hatóságok (és bíróságok) is szorosan megtartsák a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén és csak az azokban leírt mérték szerint alkalmazzák.

A politikai kontrolleszközök elsősorban nem jogvédelmi jellegűek, habár természetesen nem zárható ki, hogy gyakorlásukra jogsértés ad okot, miként az sem, hogy eredményük a jogvédelem megváltozott intézményi vagy tartalmi helyzetéhez vezet. A politikai kontroll alanyainak rendelkezésére álló legfontosabb eszközök közül ilyen eredménye lehet a jogalkotásnak. Esetenként ilyen (nem elvi, hanem a hatékonyságban megnyilvánuló) hatása lehet a szervezetátalakításnak). Természetesen a jogvédelmi tapasztalatok szerzésének és a helyes eljáráshoz vezető döntések megalapozásának eszköze általában az irányítási-felügyeleti-ellenőrzési eszköztár alkalmazása, és utóbbi részeként a személyi döntések meghozatala is. Általában mégis az állapítható meg, hogy a jogvédelem első sorban a jogalkalmazói kontrollmechanizmusok gyakorlása során valósul meg.

A jogalkalmazói eszköztár esetén megkülönböztethetők a szubjektív és az objektív jogvédelmet szolgáló eljárások, de a különbségtétel nem kizárólagos. Nyilvánvaló, hogy az alapjogi háttér miatt alkotmányos alapokkal rendelkező jogorvoslati eszközök alkalmazásának elsődleges (közvetlen) célja a szubjektív jogvédelem. A hatósági eljárás során rendelkezésre álló fellebbezés, a bizonyos ágazati szabályok esetén igénybe vehető újrafelvételi eljárás, a közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálata, a közigazgatási peres jogorvoslati eszközök (fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati

⁴¹ Federico del GIUDICE: *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. Napoli, Simone, 2005. 41–60., 69–87., 179–199.

⁴² Antonie IORGOVAN: *Tratat de drept administrativ, I–II*. Bucuresti, All Beck, 2005. I. k. 418–441., II. k. 355–360., 365–370., 384–391., 457–471., 479–481., 485–486.

eljárás), valamint a bíróság döntése ellen igénybe vehető alkotmányjogi panasz egyaránt a sérelmet szenvedett (ügy)fél korrekciós igényét szolgálja. Azért veszi igénybe a kezdeményezője, mert valamilyen jogát vagy érdekét sértve érzi, és abban bízik, hogy a jogorvoslat eredményeként ezt a jogsérelmét orvosolja az arra hivatott közigazgatási szerv, bíróság vagy az alkotmánybíróság. Ugyanakkor belátható az is, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatója maga nem szubjektív szempontok, hanem a hatályos jogszabályok alapján hozza meg jogorvoslati döntését. Ha tehát ténylegesen orvosolni tudja a jogsérelmet, ezt azért teheti, mert a felülvizsgált döntés nem felelt meg a jogszabályoknak, a jogorvoslati döntés eredményeként tehát közvetve ezt az objektív jogsértést is elhárítja. Tisztán szubjektív jogvédelem csak az alternatív eszközök közé sorolt ombudsmani eljárás és a közigazgatási jogsértéssel okozott károk elhárítására hivatott kártérítési per esetén valósul meg. Mivel ezek nem aktus-felülvizsgálati jellegű eszközök, gyakorlásuk eredményeként nem következik be a hibás döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése; ilyenkor az objektív jogsérelem fennmarad akkor is, ha a szubjektív jogvédelmi célt eléri. Amint láttuk, éppen ez indokolja az alternatív eszközök alkalmazását: lehetővé teszik a szubjektív jogvédelmet akkor is, ha a jogorvoslati eszközök alkalmazására nincs lehetőség vagy azok eredménytelennek bizonyulnak.

A helyzet hasonló, ha fordított úton indulunk, az elsődlegesen az objektív jogvédelmet, a jogszabálysértést kiküszöbölni hivatott eszközök felől. Ezek ugyan rendszerezésünk szerint a jogorvoslatok közé tartoznak, de a közigazgatási hatósági eljárásjog nem feltétlenül követi ezt a besorolást. A közigazgatási hatóságok rendelkezésére álló önkorrekció (a döntés visszavonása vagy módosítása), amellyel a bíróságok már nem rendelkeznek, valamint a felügyeleti eszközök eredményeként gyakorolt döntésmegsemmisítés vagy -megváltoztatás elsődlegesen (közvetlenül) az objektív jogszerűség megvalósítását célozza (hiszen csak objektív jogszabálysértés esetén alkalmazható). Ugyanakkor az objektív jogszabálysértés kiküszöbölése közvetve a jogszabálysértéssel okozott egyéni jogsérelmet is orvosolhatja, ezáltal szubjektív jogvédelmi hatással is jár. Hasonló a helyzet az ügyészi eszközökkel, amelyek elnevezése – közérdekvédelmi feladatok – jelzi az objektív jogvédelmi célt.

4. A bírósági jogvédelem

4.1. A bírósági alapjogvédelem általánosságban

A bíraskodás – a MONTESQUIEU-féle hatalommegosztási teória szerint – a jogszabály alkalmazása során felmerült jogvitákban való döntést jelenti. A bíraskodás központi eleme tehát a döntés: a bíraskodás tehát olyan állami tevékenység, amelynek során végleges, közhatalmi úton kikényszeríthető döntést születik valamilyen egyedi jogvitában.⁴³ E definíció alapján nem tekinthető bíraskodásnak a mediáció vagy az ombudsman tevékenysége, mivel eredményeképp nem születik kikényszeríthető döntés. A bíraskodáson kívül esik a választottbíráskodás is, amely bár kikényszeríthető és egyedi ügyben hozott döntést eredményez, de nem állami tevékenység.

⁴³ LICHTENSTEIN József: A bíróságok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 355.

A bíráskodás központi eleme, végeredménye a döntés. A döntést viszont logikailag feltétlenül megelőzi két tevékenység. Elsőként az vizsgálandó tehát, hogy melyek a bíráskodás logikai lépései.

A bíráskodás első lépése a tényállás feltárása. Minden bírónak az elsődleges feladata az, hogy kiderítse *mi történt*, mi az a történeti tényállás, amiben döntést kell hoznia. Ezt segíti a bizonyítás; valamennyi bizonyítási eszköz azt a célt szolgálja, hogy a bíróság számára egyértelműen kiderüljön, mi az a történeti tényállás, amit a bíróságnak az ítéletével el kell bírálnia. A tényállás feltárása szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele a bíráskodásnak. A második lépés az, hogy meg kell találni azt a jogi normát, ami a konkrét ügyben feltárt tényekre vonatkozik. A jogrendszernek nagyon sok eleme van, ezek közül viszont csak egy-kettő vonatkozik a bíróság előtt lévő ügyre. El kell határozni tehát az ügy szempontjából releváns jogi normákat az ügy szempontjából lényegtelenektől. Ezt követi a harmadik lépés: a 'megtalált' jogszabály alkalmazása a konkrét esetre, azaz maga a döntés.

A bíráskodás alaptevékenysége a döntés kialakítása és ezzel egyedi ügyek végleges rendezése. A bíráskodás kapcsán viszont nem csupán azt kell vizsgálni, hogy hogyan alakul ki a döntés. Kiemelést érdemel az is, hogy a bíróság az alapjog-értvényesítés elsődleges, sok esetben az egyetlen legitim eszköze. A bírósághoz fordulás *jellemzően nem önkéntes*, a pereskedés – a notorikus pereskedőket leszámítva – nem örömmel vállalt tevékenység. Egy büntető ügy vádlottja természetesen annak örült volna igazán, ha senki nem vádolja meg soha. A legjobb, ami történhet vele, hogy felmentik, ez pedig gyakorlatilag ugyanazzal az eredménnyel jár, mintha meg sem vádolták volna. Hasonlóan kényelmetlen helyzetben van a polgári ügy alperese; ha megnyeri is a pert, az azzal az eredménnyel zárul, mintha nem éltek volna vele szemben keresettel. Az ő esetükben nincs is választási lehetőség, hogy a bíróság elé állnak-e. De nem sokkal jobb a felperes helyzete sem: a pervitel az ő számára azt jelenti, hogy az alperes nem tett eleget valamilyen polgári jogi kötelezettségének, nem teljesített határidőben, megkárosította stb. Neki is az lett volna a legjobb, ha az alperes önként teljesít, és nem kerül sor pereskedésre.

A bírósági eljárás résztvevőinek az az érdeke, hogy a bíróság gyorsan, kiszámítható és igazságos (jogszerű) döntést hozzon. Ezt pedig az eljárási, a szervezeti és igazgatási szabályok együttesen tudják garantálni.

Az egyedi ügyek elbírálásán túlmenően a bíráskodás az egész jogrendszerre kihat. Ez azzal támasztható alá, hogy a bíróságok a döntés kialakítása során értelmezik a vonatkozó jogszabályokat, azaz megállapítják, hogy az adott jogszabálynak – a több lehetséges olvasata közül – melyik a helyes értelmezése. Ezáltal pedig hozzájárulnak a normatartalom meghatározásához.

Egy jogszabály normatartalmát (azt, hogy ténylegesen mit jelent az adott jogszabály) egyrészt a jogszabály szövege határozza meg, másrészt a jogszabályhoz kapcsolódó értelmezés. Esetről esetre változik, hogy a kettőnek mi az aránya, de – ha a matematika nyelvére fordítjuk – a normatartalom meghatározása során mind a jogszabályszöveg, mind a jogértelmezés értéke nagyobb nullánál. Nincs olyan jogszabályszöveg, amelyhez egyáltalán nem szükség értelmezés, mint ahogy jogszabályszöveg nélküli jogértelmezés sincs.

Amíg a jogszabály szövegének meghatározása a jogalkotó feladata, a jogértelmezést pedig a jogalkalmazó szervek – végső soron a bíróságok – végzik.

4.2. A bírósági alapjogvédelem garanciái

4.2.1. A tisztességes (bíróági) eljáráshoz való jog

A tisztességes eljáráshoz való jog a legáltalánosabb eljárási jog, amelyre több más eljárási jog visszavezethető. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint: „[m]indenkinek 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, ésszerű határidőn belül bírálja el”.

A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog kötelezettje az állam, jogosultja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megfogalmazásából kiolvashatóan mindazok, akiknek váddal kell szembenéznüik (büntető perek), akik, illetve akikkel szemben perben törvényes érdekeket érvényesítenek (magánjogi perek) és akik a törvényes állami eljárás érdekében indítanak pert (közigazgatási perek).

A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog főszabályként eljárási karakterű alapjog, amelynek lényege az ítélet meghozatalát megelőző egész eljárás kiegyensúlyozottsága: a bíró, avagy a bírói tanács csak abban az eset tud igazságos döntést hozni a perben (jogvitában), ha az eljárás résztvevői élhetnek az eljárási kódexekben (polgári eljárási törvény, büntető eljárási törvény, közigazgatási eljárási törvény) meghatározott eljárási jogaikkal, ugyanakkor teljesítik az eljárási kódexekben előírt eljárási kötelezettségeiket. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tehát az anyagi jogok érvényesíthetőségével, és az érvényesítést garantáló eljárási jogosultságok, kötelezettségek együttes értékelésével, az értékelés eredményének minőségével áll összefüggésben.

Az előbbiekből is következik, hogy az eljárás tisztességessége túlmutat az eljárás törvényességén. Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányuló normakontroll-eljárásában és az alkotmányjogi panasz eljárásokban azt minősíti, értékeli, hogy a bíróság aktusai, pervezetése révén a felek megfelelően, kiegyensúlyozottan élhettek-e eljárási jogaikkal, a bíróság eljárási kötelezettségeiket a törvényekben foglaltaknak megfelelően teljesítették-e. A testület összességében azt értékeli tehát, hogy a jogi szabályozás vagy a bíróság által folytatott konkrét eljárás összességében, egészében megüti-e azt a minőséget, amelyet a jogérvényesítés szükségessé tesz egy demokratikus társadalomban.

Az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlata az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmát tovább bővítette azzal, hogy a jogszabály tartalmától elszakadt bírói jogértelmezés jelenségét („önkéntes bírói döntés”) is a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelmeként értékelte.⁴⁴

4.2.2. A tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető részjogosultságok

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a tisztességes eljáráshoz való jog mellett további követelményeket állít: a bíróság függetlenségét és pártatlanságát, a tárgyalás nyilvánosságát és az ügy ésszerű határidőn belüli elbírálását. A rendszertani értelmezésből is az következik, hogy ezek a részjogosultságok az eljárás kiegyensúlyozottságához (az

⁴⁴ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat.

Alaptörvény XXVIII. cikkének szóhasználatával: tisztességességéhez) szükségesek: azaz ha az eljáró bíróság nem pártatlan, kifejezetten az egyik félnek kedvez vagy a tárgyalás nyilvánossága nem biztosított, akkor az eljárás egésze nem tisztességes. Ugyanakkor az egyes elemek önálló alapjogként is értelmezhetőek, amelyekre hivatkozni lehet.

Az eljárás nyilvánossága kettős célt szolgál. Egyrészt a tisztességességet biztosítja a transzparencia; negatív módon megközelítve: a tisztességtelenség látszatát kelti, ha a bíróság 'titokban' hoz határozatot a peres ügyben. E tekintetben tehát a nyilvánosság a tárgyalás nyilvánosságát jelenti (ahogy azt az Alaptörvény szövegszerűen megfogalmazza), és a fél számára teremt alanyi jogot arra, hogy a nyilvánosság nincs kizárva (a tárgyalás nyilvánossága tehát ez esetben sem a hallgatóság joga). Másrészt a nyilvánosság a bíróság eljárásának és döntésének megismerhetőségét jelenti: ez által kiszámíthatóvá válik a joggyakorlat.

Az egyes részjogok tekintetében külön-külön kell vizsgálni, hogy van-e helye az alapjog korlátozásának. A pártatlan bírósághoz való jog abszolút karakterű alapjognak tekintendő, más részjogosultságok az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság kritériumrendszerében, azaz az általános tesztnek megfelelően korlátozhatóak.⁴⁵ Eszerint például a fegyveregyenlőséghez való jog, a bírósághoz forduláshoz való jog, az indokolt bírói döntéshez való jog (stb.) más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében, és az arányosság követelményére tekintettel, a legenyhébb módon korlátozhatók.

Szintén korlátozható a tárgyalás nyilvánossága, akár tartalmi (pl. magánszféra védelme érdekében vagy minősített adat titkosságának megőrzése céljából) akár fizikai okokból (pl. a tárgyalóteremben csak korlátozott számú személy fér el).

4.2.3. Bírói úthoz való jog

A bírói úthoz való jog szintén az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésből következik, de annak egy másik aspektusa: a tisztességes eljáráshoz való jog azt határozza meg, hogy milyen legyen a bíróság eljárása, a bírói úthoz való jog pedig azt, hogy legyen lehetőség a bírósághoz fordulásra, azaz a bíróság bírálja el (mégpedig érdemben bírálja el) az ügyet.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata értelmében az 'elbírálás' azt a minimumot jelenti, hogy a bíróság végleges, érdemi és az állami kényszer igénybevitelével végrehajtható döntést hoz. A bíróság döntésének materiális értelemben át kell fognia az eldöntendő kérdés egészét. Ezért jóllehet nem egyezményesértő, ha a bírósághoz fordulást megelőzi nem-bírói (munkaügyi, vagy közigazgatási) eljárás, az 'elbírálás' szöveges fordulata azonban megköveteli, hogy a bíróság legyen jogosult felülvizsgálni a ténybeli és jogbeli kérdéseket egyaránt.⁴⁶

Az 'elbírálás' összefüggésben állhat a bírói döntéshez való joggal és e joggal összefüggésben a jogról való lemondással is.⁴⁷ Az 'elbírálás' ugyanakkor szorosabb

⁴⁵ Lásd pl. 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61].

⁴⁶ BÁN Tamás: A tisztességes eljáráshoz való jog. *Acta Humana*, 1995/18–19. 118.

⁴⁷ RÓTH Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 704.

kapcsolatot mutat az érdemi döntés meghozatalával. Nem korlátozza a bírói úthoz való jogot az a helyzet, amennyiben a bíróság döntése eljárási feltételek hiányára tekintettel akadályozza a felek perbe bocsátkozását, avagy szünteti meg a pert.

Az érdemi döntés lehetőségének további aspektusa a hatékony jogvédelem követelményének érvényesülése.

Önmagában a bírói úthoz és azon belül az eljárást befejező, végleges és végrehajtható bírósági döntéshez való jog nem jelent garanciát a valós jogvédelemre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében lényeges tartalmi követelmény az, hogy a bíróság ténylegesen és hatékonyan tudja ellátni igazságszolgáltatási feladatát. Ez az aspektus különös jelentőséget a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán kapott. Nem hatékony — és nem érdemi — az a bírói felülvizsgálat, amely formális szempontból vizsgálja csupán a közigazgatási határozat jogszerűségét. Ezért csak az olyan bírói kontroll tekinthető alkotmányosnak, amely megfelelő teret enged a közigazgatási mérlegelés érdemi felülvizsgálatára is. Ezzel szemben alkotmányellenes az olyan jogszabály, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára”.⁴⁸

5. Ombudsmani jogvédelem

5.1. Ombudsmani jogvédelem általában

Megfigyelhető, hogy Európa-szerte az ombudsman-intézmények nagyon különböznek egymástól. A variációk okai nem az adott alkotmányos rendben keresendők, így teljesen különböző rendszerek is meglepően hasonló jogi keretet adtak intézményeiknek.⁴⁹ Ezek a különbségek összefüggnek azzal, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét, illetve a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe. Ez a szemléletbeli különbség mutatkozik meg a különböző modellekben. Ez a kép rajzolódik ki Gabriele KUCSKO-STADLMAYER hatáskörök alapján végzett csoportosítása alapján, aki alapmodell, jogállami modellt és emberi jogi modellt különböztet meg. Az alapmodellt a széles vizsgálati jogkör, ajánlástétel és beszámoló lehetősége jellemzi, a jogállami modellben a közigazgatás jogszerű működésével, az emberi jogi modellben az alapjogokkal kapcsolatos hatáskörök erősebbek.⁵⁰

Valamely országban az ombudsman tevékenységének tényleges tartalmát nem csupán a kialakított modell, illetve a számára biztosított hatáskörök határozzák meg. Az ombudsmani intézmény „jellegadó sajátossága éppen az, hogy a tiszttség betöltőjének nagy – igaz, meghatározott irányultságú – szabadsága van saját feladata értelmezésében”.⁵¹ Az ombudsmani intézmény esetében tehát különösen is jelentős körülmény,

⁴⁸ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

⁴⁹ Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman intézmények*. Budapest, ELTE, 2010. 95.

⁵⁰ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 97–100.

⁵¹ SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH, 2008. 106.

hogy az ombudsmani hivatalt éppen betöltő személy „hogyan alkalmazza a hatáskörét szabályozó normákat, mihez kezd a szabályozás nyújtotta lehetőségekkel?”.⁵²

Megállapítható tehát, hogy az ombudsman működésére nem 'egy helyes szerepkör' létezik; a mindenkori ombudsmannak a társadalmi viszonyok, kihívások mentén kell meghatározni, hogy tevékenységének a súlypontját inkább az alapjogok rendszerszintű érvényre juttatására vagy a közigazgatás működésének vizsgálatára helyezi.⁵³ Az ombudsmani rendszer magyarországi történetét tekintve az állapítható meg, hogy alapvetően kétfajta szerepfelfogás létezik. Az egyik profil a 'nép ügyvédje', aki fő feladatának a 'kisember' panaszának a meghallását, ügyének előmozdítását érzi. Ebben a szerepfelfogásban az ombudsman fő tevékenysége a beérkezett panaszok gyors, hatékony kivizsgálása és lehetőség szerint a jogsérelem orvoslásában való közreműködés.⁵⁴

A másik lehetséges attitűd szerint az ombudsman a közigazgatás kontrollja; az intézmény feladata a végrehajtó hatalom átfogó ellenőrzése alapjogi szempontból. A nemzetközi irodalom erre a szerepfelfogásra utal a 'watchdog' kifejezéssel.

A gyakorlatban minden esetben a két szerepfelfogás keveredése figyelhető meg. Minden ombudsman egyszerre tölti be a nép ügyvédjének és a közigazgatás kontrolljának a funkcióját, azonban abban már eltérés van, hogy a kettőnek mi az aránya, hol vannak a súlypontok. Hol van a hangsúly, melyik szerepet tölti be az ombudsman a rendszer 2012-es felállása óta? Ez a kérdés több szempont együttes figyelembevételével válaszolható meg.

- 1) Az egyik szempont a hivatalból indított ügyek száma. Általánosságban: a hivatalból indított ügyek magas száma a közigazgatás kontrollja szerepfelfogásra, az alacsony szám pedig a nép ügyvédje attitűdre enged következtetni. Ez utóbbi esetben ugyanis a fő feladat a panasz kivizsgálása, panasz hiányában az ombudsman nem vagy csak ritkán jár el. A 'watchdog' szerepkörben viszont nem a panaszon (és a panaszoson) van a hangsúly, hanem a széles kört érintő visszásságon, így panasz hiányában, hivatalból is eljár a biztos.
- 2) Szintén szempont az is, hogy az ombudsman hány alkalommal fordult Alkotmánybírósághoz. Az absztrakt normakontroll, a jogszabály alkotmányossági vizsgálatának indítványozása tipikusan a watchdog szerepre utal: ezzel az eszközzel az ombudsman nem egyedi problémát kíván orvosolni, hanem valamilyen általános problémára (a jogszabály alkotmányellenes voltára) hívja fel a figyelmet.

⁵² SOMODY (2008) i. m. 101.

⁵³ Az 19196 és 2009 közti ombudsmani ciklusok alatt az egyes ombudsmanok prioritásait, szerepfelfogását tanulságosan foglalja össze: SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1998–2008). In: SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok – alapvető jogok?* Budapest, Kairosz, 2011. 120–132. A nemzetközi trendben érvényesülő szerepfelfogásokat lásd részletesen LARRY B. HILL: The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey. In: GERALD E. CAIDEN (ed.): *International Handbook of the Ombudsman*. Westport–London, Greenwood Press, 1983. 43–56.

⁵⁴ Az intézményt érintő legújabb hazai irodalomból lásd CSERVÁK Csaba: *Ombudsmanok a közérdek védelmében. Glossa Iuridica*, 2017/4. 51–72.; CSERVÁK Csaba: The Theory for Adequate Fundamental Rights Protection. In: CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica, 2017. 9–12.; CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018.

Ebben a tekintetben első ránézésre drasztikus változás figyelhető meg 2012 óta. SZABÓ Máté a 2012 és mandátumának 2013 őszi lejártá között 37 alkalommal fordult az Alkotmánybírósághoz, SZÉKELY László pedig 2013. október és 2019. október között 9 alkalommal. Ezt a különbséget árnyalja, hogy a jogrendszer átfogó átalakulása 2013-ig döntően lezárult, így a nagy érdeklődést kiváltó, vitássá tett jogszabályok száma is csökkent.

Mindezen szempontok figyelembevételével az állapítható meg, hogy 2012 óta az ombudsmani szerepfelfogásban változás következett be: az átfogó kontroll helyett a 'nép ügyvédje' szerep vált hangsúlyossá.

5.2. Ombudsmani hatáskörök

Az ombudsman 'pótlólagos garancia' a jogrendszerben, nem az alapjogok (vagy általában az alkotmányosság) érvényesítésének elsődleges eszköze; eredendően nem jogvédelmi fórumként jött létre, hanem közigazgatási kontroll-szervként.⁵⁵ A történeti fejlődésből az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,⁵⁶ másrészt pedig az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója. Az ombudsman tehát részben rendszerszinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését.

Az ombudsmani feladatok ellátásának számos modellje létezik. Gyakori az egységes ombudsmani modell, máshol az általános hatáskörű biztosi intézmények mellett szakosított ombudsmani intézmények jönnek létre,⁵⁷ megint máshol pedig regionális szinten működnek ombudsmanok. Az Európa Tanács Kézikönyvében rögzített ombudsman-ajánlás szerint nincs kívánatos modell, az intézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható.⁵⁸

5.2.1. Alapfeladat

Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez”. Az Alaptörvény a klasszikus ombudsmani funkciót jelöli, melynek két kulcsszava a *kivizsgálás* (a visszasság feltárása hivatalból vagy panasz alapján) és a *kezdeményezés* (a visszasság orvoslására való javaslattétel). Ennek tipikus módja a jelentés, amelyben a biztos ismerteti a vizsgálat eredményeit, feltárja az esetleges visszasságot és szükséges esetben ajánlást fogalmaz meg annak orvoslására.

Az ombudsmani intézmény gyakorlati működésében megjegyzést érdemel, hogy a jelentés nem kizárólagos eszköz a visszasság orvoslására. Előfordul, hogy az ombuds-

⁵⁵ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 122.

⁵⁶ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE, 2010. 109. s. köv.

⁵⁷ SOMODY (2008) i. m. 101.

⁵⁸ VARGA (2012) i. m. 116.

man közvetlenül (jelentés nélkül) a jogalkotóhoz fordul, jelezve valamilyen alkotmányossági problémát vagy kérve jogszabály módosítását.⁵⁹

Az ombudsmani intézményeket abból a szempontból is lehet csoportosítani, hogy a klasszikus (közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgáló) funkcióra mennyiben rakódott rá egyéb 'járulékos' funkció (pl. környezetvédelem, antikorrupciós feladatok, etikai kódexek érvényesítése stb.).⁶⁰ Általánosságban az állapítható meg, hogy 2012 óta folyamatosan növekedtek a járulékos, az alapfeladattól eltérő funkciók, melyeket az alábbiakban foglalunk össze.

5.2.2. Jogszabály-véleményezés

Már a 2012-es modell kialakítását megelőzően is volt hatásköre az ombudsmannak az alapjogi tárgyú jogszabályok véleményezésére, és az Ajbt. 2. § (2) bekezdése is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a jogaival.

E hatáskörrel összefüggésben több gyakorlati probléma is felmerül. Az egyik a véleményezésre nyitva álló határidő: az ombudsman kiemeli, hogy „az előterjesztéseket jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre. 2014-ben a minisztériumok átlagosan 5,3 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására. Bár ez látszólag elegendőnek tűnik, ám a véleményezési határidők között igen nagy eltérés tapasztalható, sok esetben ugyanis csak egy vagy két munkanap állt rendelkezésre. Ráadásul gyakran éppen az alapjogok védelme szempontjából részletesebb elemzést igénylő jogszabály-tervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt. A jogszabály-előkészítő szaktárcák által követett gyakorlat tételesen ellentmond annak, hogy a Kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére legalább tíz munkanapot kell biztosítani. Bár a Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb. Ennek ellenére az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy már 2013-ban is a kivételes soronkívüliség vált általánossá, 2014-ben pedig a minisztériumok már a véleményezések több mint fele esetében nem tartották be az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait”.⁶¹

⁵⁹ Pl. AJB-4147/2013 az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogköre tárgyában.

⁶⁰ Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004. 9–10.

⁶¹ *Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről szóló beszámoló*. Budapest, AJBH, 2014. 229–230.

A jogszabály-veleményezéssel kapcsolatos másik gyakorlati probléma, hogy az Ajbt. vonatkozó szabálya *lex imperfecta*, nincs következménye annak, ha a jogszabály előkészítője nem küldi meg az alapjogi tárgyú tervezetet az ombudsman számára.

5.2.3. Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezése

Formálisan az Alkotmánybíróság eljárását az ombudsman 2012 előtt is kezdeményezte (több alkalommal kezdeményezte is az általános biztos, illetve a külön biztosok), azonban ez a lehetőség 2012. január 1-jétől új minőséget kapott. Ennek oka az alkotmánybíráskodás paradigmaváltása, amelynek értelmében az absztrakt normakontroll főszabályának helyébe az egyéni panaszok vizsgálata lépett.

Megszűnt az absztrakt normakontroll bárki általi indítványozhatóságának a lehetősége, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ilyen indítványt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosja, továbbá 2013. április 1-je óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész tehet. A gyakorlatban a kép nem ennyire színes, az indítványozás terén különböző tendenciák figyelhetők meg.

A legfőbb ügyész és a Kúria elnöke szerepfelfogása értelmében az indítványozás saját szervezetük alkotmányossági védelmének eszköze, így ritkán élnek ezzel a lehetőséggel (2019 őszéig a legfőbb ügyész kétszer, a Kúria elnöke egyszer). Az is prognosztizálható volt, hogy a parlamenti többséggel rendelkező Kormány nem az Alkotmánybíróságot választja, ha egy jogszabály hatályvesztését kívánja elérni (a Kormány leginkább az Alaptörvény értelmezését kezdeményezi, de volt példa utólagos normakontrollra is).

Az Alaptörvény hatályba lépésének kezdeti időszakában az ombudsmani kezdeményezések szinte kizárólagosak voltak, 2013 őszétől – az akkor hivatalba lépő ombudsman eltérő szerepfelfogása miatt – az indítványok száma visszaesett. Ezzel fordítottan arányosan nőtt a parlamenti képviselők által benyújtott kezdeményezések száma: a korábban fragmentált ellenzék egyre egységesebben képes az Alkotmánybíróságon fellépni és utólagos normakontrollt kezdeményezni.

Számítani lehetett arra, hogy az *actio popularis* megszűnésével és az ombudsman indítványozói jogkörének hangsúlyossá válásával együtt fog járni az, hogy jelentős mennyiségű alkotmányossági beadvány fog érkezni, különösen azért, mert az alapvető jogok biztosja nem mulasztotta el széles körben, gyakorlatilag minden sajtómegjelenése alkalmával felhívni a figyelmet régi-új jogkörére. Kérdésként merült fel a kezdetekkor ugyanakkor az, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusan megfogalmazva 'postásként' kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.⁶² E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Abtv. adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbival: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspont-

⁶² Vö. SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2. 70.

ja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll”. Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. E szabályozásból egy másik tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék és nem szükséges a jogi képviselő sem.

A fentiekből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaihoz kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tényeket feltárni, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni, így vizsgálat lefolytatására sincs szükség. A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat az Ajbt. egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszasságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítványában (az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megtámadása) az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel. Emellett is több ombudsmani indítványban megjelent a járulékos alkotmányvédelem, a formai kifogások megfértek az alapjogi tartalmi kritika mellett.⁶³

Végül az alkotmánybírósági indítványokkal összefüggésben megemlítendő, hogy – szintén a hatásköri jellegből kifolyólag – az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost. Erre tekintettel kijelenthető, hogy az *actio popularis* nem veszett el teljesen a jogrendszerből; bárki, jogi érdekeltség nélkül kezdeményezheti egy közhatalmi szerv arra irányuló eljárását, hogy egy jogszabály megfelel-e az Alaptörvénynek. Ezt a feladatot azonban jelenleg nem az Alkotmánybíróság, hanem az alapvető jogok biztosa látja el.

5.3. A biztos rendszer kialakulása és változásai Magyarországon

Közismert, hogy az ombudsman svéd eredetű intézmény, amelynek eredete a XVIII. századra nyúlik vissza: 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. KÁROLY svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannal –, amelynek feladata a törvények és rende-

⁶³ LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 45.

tek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.⁶⁴ Maga a funkció azonban sokkal régebbi időszakra nyúlik vissza; már az ókori egyiptomi királyok is fenntartottak „panaszkezelő hivatalokat”.⁶⁵ A római birodalomban két cenzor vizsgálta a közigazgatás működését és fogadta az azzal kapcsolatos panaszokat, Kínában a Han-dinasztia alatt a *Jiānchá Yuàn látott el hasonló tevékenységet*.⁶⁶ *Látható tehát, hogy a közigazgatás diszfunkcióinak feltárása, az alanyijog-központú panaszkezelés az ombudsman intézményesülését megelőzte*.⁶⁷

Az ombudsman jogi intézményesülése a XIX. századig várattott magára, a rá vonatkozó részletes szabályok 1809-ben kerültek részletesen a svéd alkotmányba (justitieombudsman). Eredeti formájában viszont a végrehajtó hatalom része volt,⁶⁸ amely a történeti fejlődés következtében vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól független – intézményévé.⁶⁹

Az ombudsman intézménye csak a XX. század második felében terjedt el világszerte.⁷⁰ Figyelemre méltó, hogy – az alkotmánybíráskodással szemben – az ombudsman eredetileg nem a poszt-autoriter, hanem a stabil demokráciákban honosodott meg (Svédország, Finnország, Új-Zéland), a közigazgatási döntések kiegészítő kontrolljaként.⁷¹

Az ombudsmani intézmény létrehozása Magyarországon már az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült,⁷² és az intézményt az Alkotmány is rögzítette, az ombudsmani törvényt csak 1993-ban fogadta el a parlament és ténylegesen az első ombudsmanokat csak 1995-ban választották meg.⁷³ Az Alkotmány a több biztosból álló modellt választotta, bár kifejezetten csak az általános biztost és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokért felelős biztost nevesítette, a 32/B. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is válasszon.

⁶⁴ KEREKES Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/2. 137.

⁶⁵ MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992. 14.

⁶⁶ Gerald E. CAIDEN et al.: *The Institution of Ombudsman*. In: Gerald E. CAIDEN (ed.): *International Handbook of the Ombudsman*. Westport–London, Greenwood Press, 1983. 9.

⁶⁷ Lingvisztikai bizonyítékok nem állnak rendelkezésünkre, de említést érdemel, hogy az ombudsman szóban szereplő „bud” jelentése skandináv nyelvekben: üzenet. Elképzelhető tehát, hogy az ombudsman szó jelentése az üzenet továbbításához is köthető.

⁶⁸ KEREKES i. m. 137.

⁶⁹ Vö. KUCSKO-STADLMAYER i. m. 20.

⁷⁰ A hazai jogirodalomban az ombudsman elnevezés a parlament független intézményeként működő biztosokat jelöli. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy léteznek nemcsak parlamenti, hanem a végrehajtó hatalomhoz köthető miniszteri biztosok is, továbbá a magánszektorban működő, a közhatalommal kapcsolatban nem álló panaszkezelőket is gyakran nevezik ombudsmannak. Vö. SOMODY (2008) i. m. 100.

⁷¹ SZABÓ M. (2012) i. m. 67.

⁷² Az ombudsmani tisztséggel kapcsolatban a kerekasztal-tárgyalások tartalmi összességét lásd SZABÓ M.–HAJAS (2008) i. m.

⁷³ 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat. Érdekeség, hogy az Országgyűlés már korábban is szavazott ombudsmanról: 1993 októberében a parlament – a hatpárti konszenzus ellenére – nem választotta meg a GÖNCZ Árpád államfő által javasolt TRÓCSÁNYI Lászlót és TÓTH Juditot általános ombudsmannak és ombudsman-helyettesnek (TRÓCSÁNYI esetében egyetlen szavazat hiányzott a szükséges kétharmados többséghez), az adatvédelmi posztra szánt MAJTÉNYI Lászlót pedig a parlamenti bizottságok meg sem hallgatták.

E felhatalmazás alapján született meg az adatvédelmi biztos, és 2007-től a jövő nemzedékek biztosának intézménye.⁷⁴

E rendszer kritikáját fogalmazza meg SZABÓ Máté, aki – Nikiforosz DIAMADUROSZ európai ombudsmanra hivatkozva – kifejti, hogy a magyar ombudsmani szervezetrendszer a „svéd modell rossz utánzata” volt, a szervezetrendszer kontraproduktívnak bizonyult és az ombudsmanok közti konfliktusok jellemezték.⁷⁵ Ezzel ellentétesen érvel SOMODY Bernadette, aki szerint az egybiztosos modell összességében nem az alapjogvédelmet szolgálja, és így az integrálás visszalépésnek tekinthető.⁷⁶ VARGA Zs. András viszont tévesnek tekinti azt a megközelítést, amely szerint az az adekvát védelem, ha minden jogot önálló biztos véd (ahány jog, annyi biztos). Az alapvető jogok ugyanis rendszert alkotnak, csak egymásra tekintettel értelmezhetők, így egy személy alkotmányos jogát nemcsak az őt megillető többi alkotmányos jog, hanem más személyek alkotmányos jogaival összefüggésben lehet érvényesíteni és védeni.⁷⁷

Ugyan 2010-ben az Országgyűlés új alkotmány előkészítéséért felelős eseti bizottsága még a több biztosból álló modell mellett foglalt állást,⁷⁸ az Alaptörvény mégis monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben minden döntés a biztos kezében van, helyettesei és munkatársai az ő iránymutatásai szerint látják el feladataikat.⁷⁹ Az egysegős ombudsmani rendszerben az Alaptörvény az alapvető jogok biztosának két helyetteséről rendelkezik, akik a nemzetiségek jogainak, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látják el [30. cikk (3) bekezdés]. Érdekes módon tehát az Alaptörvény e területeket közvetlenül a helyettesekre bízta (mintha személyükben látnák el e jogok védelmét). Ez látszólag ellentmond azzal, hogy az intézmény egyszemélyi vezetés alatt áll, a hatáskör jogosultja minden esetben az ombudsman, aki a helyettesek munkáját is irányíthatja. PETRÉTEI József szerint e paradoxon feloldása érdekében az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csak a helyettesek feladatkörét jelöli ki, és nem önálló döntési jogkörrel rendelkezik.⁸⁰ Megjegyzendő, hogy az ombudsman és helyettesei legitimációja azonos, mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) 15. cikke úgy rendelkezett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa. Az ombudsmani tisztségben személyi kontinuitás is volt: a hivatalban lévő SZABÓ Máté megtartotta ombudsmani tisztségét. A hivatalban lévő nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogi biztos (KÁLLAY Ernő) és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (FÜLÖP Sándor) *ipso iure* az alapvető jogok biztosának helyetteseivé váltak

⁷⁴ SÓLYOM László felhívja a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek szószólója nem jogérvényesítő, hanem képviselési feladatot lát el. „Ezért találó a guardian, a gyám kifejezés a nemzetközi jogban. A kiskorúnak vagy cselekvőképtelennek gyámja vagy gondnoka van. A jövő nemzedék sem képes fellépni jogai érvényesítéséért, ezt teszi helyette a szószóló.” SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselése a jelenben. In: *Eörsi Gyula emlékkönyv 1922–1992*. Budapest, HVG-Orac, 2002. 198.

⁷⁵ SZABÓ M. (2012) i. m. 67.

⁷⁶ SOMODY (2011) i. m. 49–50.

⁷⁷ VARGA (2012) i. m. 136.

⁷⁸ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resh/munkaanyag.htm>

⁷⁹ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 215.

⁸⁰ PETRÉTEI i. m. 215.

azzal, hogy megbízatásuk megszűnése az alapvető jogok biztosa mandátumának megszűnésével egybeesik.⁸¹

6. Alkotmánybíróági jogvédelem

6.1. Az alkotmánybíráskodás modelljének és tartalmának összefüggései

Az alkotmánybíráskodás modelljeinek ismertetésekor a decentralizált amerikai modellt és a centralizált kelseni (osztrák) modellt szokta a szakirodalom párhuzamba állítani. A kettő közötti tipikus különbség, hogy az amerikai modell az egyéni panaszok vizsgálatát folytatja le, a kelseni modell pedig – legalábbis annak eredeti formája – absztrakt normakontrollt gyakorol. Ettől független kérdés, hogy napjainkra több európai alkotmánybírószágon is a konkrét ügyek vizsgálata vált tipikussá. Az absztrakt normakontroll legáltalánosabb meghatározása (ami megkülönbözteti a konkrét normakontrolltól), hogy a jogi norma vizsgálatára *egyedi ügy hiányában* kerül sor. Ezzel szemben az egyéni panasz vizsgálatánál az alkotmányossági kérdés egy bírósági eljárás kapcsán merül fel.⁸² Fontos különbség továbbá, hogy konkrét normakontrollban született döntés valamilyen módon kihat az egyedi ügy megítélésére,⁸³ absztrakt normakontroll esetében pedig ez nem szükségszerű, sőt kivételes.⁸⁴

6.1.1. Amerikai alkotmánybíráskodás: egyéni jogvédelem

Az alkotmánybíráskodás decentralizált modelljének szükségszerű következménye, hogy az alkotmánybíráskodás mint tevékenység nem válik el a bíráskodástól. Így Amerikában nincs külön alkotmányossági eljárás,⁸⁵ a decentralizált rendszerben az alkotmányossági kérdések rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (*incidenter*) merülnek fel.⁸⁶

A bíráskodás mint tevékenység logikailag három lépésből áll. Az első lépés a tényállás feltárása (amit a bizonyítási eljárás szolgál), ezt követő második lépés a tényállásra vonatkozó jogszabály 'kikeresése' (azaz annak a jogszabálynak a feltárása, ami

⁸¹ A biztos-helyettesek esetében a státuszváltozás az illetményt is érintette: korábban miniszteri illetményre voltak jogosultak, a helyettesi tisztséghez azonban csak államtitkári illetmény kapcsolódik.

⁸² Norman DORSEN et al.: *Comparative Constitutionalism*. Thomson–West, 2003. 114.

⁸³ BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG–Orac, Budapest, 2012. 351.

⁸⁴ Kivételnek tekinthető a norma keletkezésére (kihirdetésére, hatályba lépésére) visszaható hatályú megsemmisítés, amikor a joghatás szempontjából mintha a norma létre sem jött volna. A jogbiztonság miatt azonban generális (mindenkire kiterjedő) alkalmazási tilalomra csak kivételesen került sor [4/1992. (I. 28.) AB határozat, 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, 7/1994. (II. 18.) AB határozat], később azonban az Alkotmánybíróóság ennek lehetőségét elvetette [68/1995 AB határozat]. Egy későbbi határozatban – igaz speciális esetkörben – szintén generális alkalmazási tilalmat rendelt el az Alkotmánybíróóság [35/2011. (V. 6.) AB határozat]. Mindezek mellett tényszerűen megállapítható, hogy absztrakt normakontroll során hozott döntésnek általában nincs kihatása a folyamatban lévő ügyekre.

⁸⁵ DORSEN [et.al.] i. m. 114.

⁸⁶ PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010. 222.

az adott tényállásra vonatkozik), majd pedig a harmadik lépés a 'megtalált' jogszabály alkalmazhatóságáról való döntés (azaz annak vizsgálata, hogy a tényállásra vonatkozó jogszabály megfelel-e az alkotmánynak). A decentralizált modellben mindhárom tevékenységet a bíróság látja el, és e tevékenységnek nincs külső (bírósági szervezetrendszeren kívüli) kontrollja. Azaz egy bíróságnak azt a döntését, hogy egy jogszabály alkalmazása a konkrét esetben alkotmányellenes eredményre vezetne, nem valamely törvényhozói szerv vagy egy alkotmánybíróság bírálhatja felül, hanem egy másik bíróság a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Ahogy a tényállás feltárása esetről esetre változik, úgy az sem feltétlenül állandó, hogy valamely törvény alkalmazása alkotmányellenes eredményre vezet-e. Ha egy törvényi rendelkezés alkalmazása egyes tényállások esetében alkotmányos, más tényállások esetében alkotmányellenes, akkor az alkotmányellenesség jogkövetkezményét csak ez utóbbi esetekben kell alkalmazni.⁸⁷ Azaz előfordulhat, hogy ugyanaz a törvény egyes esetekben alkalmazható, más esetekben nem: tehát az alkotmánybíráskodás differenciált.

Lényeges továbbá, hogy a törvény formálisan annak ellenére a jogrendszer része marad, hogy (egyes esetekben) alkalmazása alkotmányellenes eredményre vezetne. A bíróság alkotmányossági döntése nem a törvény érvényességét vagy hatályát, hanem az alkalmazhatóságát érinti. Végül megfigyelhető, hogy a vizsgálat középpontjában nem maga a törvény, hanem az alkalmazásának következménye áll.

Kijelenthető tehát, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás középpontjában *az egyéni jogvédelem* áll, az alkotmánybíráskodás célja az egyéni jogok, alapjogok megóvása, az, hogy senkivel szemben se legyen alkalmazható alkotmányellenes törvény.

Ez a megállapítás közvetlenül összefügg azzal, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás megőrizte a természetjog eszméjét. „Ennek egyik – történeti – oka magában az amerikai alkotmányban rejlett, amely akárhogy is nézzük, a felvilágosodás korának gyermeke volt, és áthatotta a természeti törvény és a természettől eredő jogok elve. A józan észbe és az egyetemes érvényű természetes jogokba vetett hit áthatotta az amerikai legfelsőbb bírósági bírók gondolkodását”.⁸⁸ A természetjogi gyökerek is azt az álláspontot erősítik, hogy az amerikai, egyéni panaszok vizsgálatán alapuló modell célja az egyéni jogok védelme.

6.1.2. Kelsen-i alkotmánybíráskodás: az alkotmány integritásának védelme

Európában az alkotmánybíráskodás modelljének sokáig akadályát képezte, hogy amíg „az Egyesült Államokban az Alkotmány szent, Európában a törvény”.⁸⁹ Ennek indoka, hogy Európában a népképviselői elven működő parlamentek az abszolutizmus tagadásaként, a demokrácia biztosítékaként jött létre. A polgári felvilágosodás idején a demokratikus berendezkedésnek az volt a záloga, hogy a nép által választott parlament előtt nincsenek jogi korlátok; az ilyen korlátokat a kor az abszolutizmus maradványá-

⁸⁷ Erre vonatkozó gyakorlati példát lásd CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 104. 108–109.

⁸⁸ PACZOLAY (2010) i. m. 226.

⁸⁹ Louis FAVOREU: Az alkotmánybíráskodás. In: PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto-print, 1995. 57.

nak és így antidemokratikusnak tartotta. Európában tehát a XX. századig a parlament kiteljesedése és nem a korlátozása jelentette a demokráciát.

Az alkotmánybíráskodás európai modellje épp „a pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendülésével jött létre, abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét”.⁹⁰

A parlamenti szupremácia monista modelljének áttöréséhez Hans KELSEN joglépcső elmélete vezetett. Tételének központi eleme, hogy „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.⁹¹ Máshol leszögezi, hogy „a jogrendszer olyan *általános és egyedi normák* összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembevételével kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését”.⁹²

Látható tehát, hogy a kelsen-i rendszerbe nem csupán az általános, hanem az egyedi normák is illeszkednek, szemben azokkal az elképzelésekkel, amelyek a jogforrási hierarchiát csak a normatív aktusokra (vagy esetleg csak a jogszabályokra) szűkítik le. A jogrendszer működéséhez egy alapnormára (*Grundnorm*) van szükség, amely meghatározza a többi jogi norma, különösen a törvények megalkotásának rendjét. Ezt az alapnormát KELSEN a tartalmi értelemben vett alkotmánnyal azonosítja.⁹³ Ezzel szemben a kelsen-i megközelítésben a formai értelemben vett alkotmány az az ünnepélyes dokumentum, amely csak meghatározott eljárás keretében változtatható meg. Az alapnorma a megkérdőjelezhetetlen eredője, kiindulási pontja a jogrendszernek. Ebből az eredőből következik minden más jogszabály érvényessége, és fordítva, más jogszabályok érvényességét is az adja, hogy az alapnormára visszavezethetők.⁹⁴

Közvetlenül azonban nem csupán az alapnormára vezethetők vissza jogszabályok. Az alapnorma által legitimált jogszabályok további (általános és egyedi) jogi normák érvényességét is biztosítják. Gyakorlati példával megvilágítva: ha – az alkotmány felhatalmazására – a parlament törvényt alkot, akkor ez a törvény biztosíthatja egyrészt egy (végrehajtási) rendelet érvényességét, de biztosíthatja egy (a törvényt alkalmazó) bírósági döntés érvényességét is. A felhozott példában a végrehajtási rendeletben és a bírósági döntésben az a közös, hogy mindkettő azáltal illeszkedik a jog rendszerébe, hogy megfelel a törvényi rendelkezésnek. Mindkettőnek tehát a törvény a ’bázisa’. Ha akár a rendelet, akár a bírói döntés nem felel meg a törvénynek, akkor azt a rendszer ’kivetné’; az alkotmánybíráskodás vagy a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Mi következik mindebből? Egyrészt, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, ’magasabb’ norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben

⁹⁰ PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In: PACZOLAY (szerk., 1995.) i. m. 13.

⁹¹ Hans KELSEN: *Pure Theory of Law*. Los Angeles, Berkeley, University of California Press, 1967. 221.

⁹² Hans KELSEN: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1946. 132.

⁹³ KELSEN (1946) i. m. 124.

⁹⁴ Lásd még CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ... az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybíráskodási Szemle*, 2011/1. 66. és köv.

a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.⁹⁵

A másik következmény, hogy – hierarchikus rendezettsége miatt – a jog egységes rendszerré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a 'még magasabb' szintűek és ez a láncolat végül az alapnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.⁹⁶ Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alapnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alapnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt KELSEN feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag. Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alapnormának.⁹⁷

A harmadik következmény, hogy nincs olyan norma, amely az alapnorma érvényességét biztosítaná, az alapnorma érvényessége nem eredhet egy 'még magasabb' szintű normából.⁹⁸ Az alapnorma (alkotmány) legitimációja nem egy meghatározott eljárás, sem egy meghatározott tartalom szükségszerű következménye. Az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valószínűségi körülményeinek meghatározására és szabályozására.⁹⁹ Ez azt is jelenti, hogy – a jogrendszeren belül – az alapnorma érvényessége (elméletileg) megkérdőjelezhetetlen.

Végül a negyedik, leginkább magyarázatra szoruló kijelentés, hogy a jogi norma érvényessége nem a tartalma, hanem a megalkotása módjának a függvénye.¹⁰⁰ Ez nem azt jelenti, hogy a normatartalom érdektelen lenne a rendszerben, csupán azt, hogy KELSEN a jogforrási hierarchiát nem természetjogi alapon képzei el. A kelseni rendszerben a magasabb szintű norma meghatározza az alacsonyabb szintű jogszabálynak a megalkotóját, megalkotási rendjét és tartalmát. Az alacsonyabb szintű normának tehát pusztán a hierarchiában elfoglalt magasabb pozíció miatt kell illeszkednie a magasabb szintűhöz, és nem azért, mert a magasabb szintű 'helyes'. A rendszer tehát axiológiai értékeléstől mentes, a jogforrási hierarchia és nem a helyes normatartalom adja a rendező elvét. A kelseni rendszerben az alkotmánybíráskodás feladata az, hogy a jogrendszer egyes elemei ne szakadjanak el attól a normától, amelyből érvényességük származik. Az alkotmánybíráskodás feladata nem más tehát, mint az alapnorma integritásának a védelme.

A legtöbb európai jogrendszer a kelseni elméletre alapozva hívta életre alkotmánybírárságát.¹⁰¹ A kelseni modellben „az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje

⁹⁵ KELSEN (1967) i. m. 221.

⁹⁶ KELSEN (1946) i. m. 132.

⁹⁷ KELSEN (1967) i. m. 209.

⁹⁸ KELSEN (1946) i. m. 195.

⁹⁹ Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. München, Verlag C.H. Beck, 2010. 12.

¹⁰⁰ KELSEN (1967) i. m. 198.

¹⁰¹ PACZOLAY megjegyzi, hogy „az alkotmánybíráskodásnak az önálló testület általi modelljének követői mindig kötelező és mellőzhetetlen tisztelettel utalnak KELSENRE, az alkotmánybíráskodás európai

és forrása, amely elsődlegesen pozitív módon, a természetjogi és politikai értelmezések semlegesítésével határozható meg”, hiszen a jog fokozatos-hierarchikus felépülése és ellentmondás-mentessége normatív tényszerűség és követelmény.¹⁰²

A kelseni modell (alapállapota) azt célozza, hogy a jogrend, az alkotmány integritását érvényesítse, absztrakt normakontroll keretében. Egyes szerzők szerint ez a modell a cél és az eredmény tekintetében azonos a konkrét normakontroll amerikai modelljével.¹⁰³ Ezzel a megállapítással az alábbiak miatt nem értünk egyet.

Az amerikai modellel ellentétben a (tiszt) kelseni modell nem tesz az alkotmánybírói döntés (rendelkező része) között különbséget aszerint, hogy egyes esetekben alkotmányos, más esetekben alkotmányellenes a szabály. Az alkotmánybírói döntésnek továbbá az a joghatása, hogy az alkotmányellenes törvényt kikerül a jogrendszerből, azaz a törvény érvényességéről születik döntés és nem az alkalmazhatóságáról. Nem mellékes körülmény továbbá az sem, hogy a vizsgálat középpontjában a törvény áll, és nem az az alapján létrejött életviszonyok. A kelseni pozitívizmusból kiindulva a modell az alkotmány érvényesülésére összpontosít, célja, hogy az alkotmányellenes jogszabály kikerüljön a jogrendszerből. Elsődleges célja tehát nem az egyéni (alap) jogvédelem, hanem az *alkotmányvédelem*, ne maradjon alkotmányellenes szabály a jogrendszerben. A modell csak áttételesen szolgál alapjogvédelmet, annyiban, hogy az alkotmány alapjogokat rögzítő rendelkezéseit is érvényre juttatja az absztrakt normakontroll eszközrendszerén keresztül.

Működési logikáját tekintve tehát gyökeres eltérés van az egyéni panaszok vizsgálatán alapuló amerikai és az absztrakt normakontrollra építő kelseni modell között. A kelseni modellben az alkotmánybírói 'negatív jogalkotó', amely kiszűri a jogrendszerből az oda nem való (alkotmányellenes) elemeket. Ez a tevékenység pedig azt határozza meg, hogy mi az általánosan kötelező magatartási szabály: tehát törvényhozás. Ezzel szemben az amerikai modellben az alkotmánybíráskodás az egyéni jogvitában való döntést szolgálja: azaz bírászkodás.

Az alkotmánybíráskodás fontos feladata, hogy az alkotmány rendelkezéseit érvényesítse a gyakorlatban. Alkotmánybíráskodás nélkül csak a jogalkotó és a végrehajtó 'jóindulatára' van bízva, hogy érvényesíti-e az alkotmányt. Így viszont az alkotmánynak csak politikai kötőereje van. Az alkotmánybíráskodás az, amely az alkotmányt jogi normává, kikényszeríthető szabállyá teszi.

Az absztrakt normakontroll hatáskör kifejezetten az alkotmány integritását védi. Ha ez a jellegadó hatásköre az alkotmánybírói hatáskörnek, akkor jellemzően az egyéni panasz vizsgálatára (valódi bírászkodás folytatására) csak szűkebb körben (pl. csak alapjogok védelmében) kerül sor. Más a helyzet akkor, ha az alkotmányjogi panasz, az egyéni jogvédelem az elsődleges hatáskör. Ilyen esetben, ha az alkotmánybírói hatáskör csak alapsérelem esetén jár el és az absztrakt normakontroll hatáskör nincs vagy csak nagyon

»atyjára«. A történetileg egyre növekvő jelentőségű ötlet azonban epizódjellegű maradt a kelseni életműben, Carl SCHMITTEL folytatott vitáját követően hosszú élete későbbi évtizedeiben nem tért vissza a probléma elemzésére”. PACZOLAY (1995) i. m. 222.

¹⁰² SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybírói önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, 2007. 443.

¹⁰³ DORSEN et al. i. m. 115.

korlátozottan vehető igénybe, akkor az alkotmány alapjogi fejezetén kívüli fejezetek 'védtelenek'; sem absztrakt, sem egyéni panasz útján nem jutnak az alkotmánybíróság látókörébe. Így viszont az alkotmány normatív ereje kérdőjeleződik meg.

6.2. Alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll közép-európai alkotmánybíróságok tapasztalatai alapján¹⁰⁴

A korábbiakból látható, hogy bár az egyéni alapjogvédelem és az absztrakt alkotmányvédelem nem feltétlenül ellentétei egymásnak, de a két modell eltérő szemléletű. Európában sem a tiszta amerikai modell, sem a kelseni modell eredeti formája nem létezik. Az államok többsége 'kevert stratégiát' követ, amely helyenként az egyéni panasz, helyenként a kelseni modell elemeit alkalmazza.

Milyen összefüggés van az egyes államokban az alkotmánybíráskodás jellege és az alkotmányjogi panasz befogadhatósága között? Ennek megválaszolása érdekében hét közép-európai ország (Olaszország, Németország, Ausztria, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Szerbia) kapcsán vizsgáltuk, hogy (1) az adott alkotmánybíróságnak melyik a legjellemzőbb hatásköre, (2) az alkotmány, az alkotmánybírósági törvény, illetve a kialakult gyakorlat miként fogja fel az alkotmánybíróság szerepkörét, (3) kik jogosultak absztrakt normakontrollt, illetve egyéni panasz vizsgálatot kezdeményezni, valamint (4) mire alapozva lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.

6.2.1. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság

A német alkotmánybíróság nem csupán a tevékenysége és kialakított doktrínái, hanem szervezetrendszerre, hatásköre szempontjából is példaadó más alkotmánybíróságok számára. Németországban 2016-ban az ügyek több mint 97 %-a alkotmányjogi panasz volt (5754 ügyből 5610). Maga a *Grundgesetz* nem határozza meg az alkotmánybíróság szerepét, de az általános megítélés szerint az alkotmánybíróság az alkotmány öre,¹⁰⁵ ami egyrészt a centralizált alkotmánybíráskodásból és az alkotmány autentikus értelmezésének jogából vezethető le. Németországban az absztrakt normakontroll indítványozásának lehetősége kivételes: a szövetségi kormány, a tartományi kormány és a Bundestag képviselőinek egynegyede rendelkezik ezzel a jogosultsággal.

Panasz eljárásban az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy a vonatkozó jogszabály vagy mulasztás az alaptörvénybe ütközik, ha a panasz egyedi döntés ellen irányul, akkor megsemmisíti a bírói döntést, meghatározott esetekben pedig visszaküldheti az ügyet rendes bíróság elé. Jogszabály megsemmisítése esetén az alkotmányellenesség nyilvánított rendelkezés *ex nunc* veszti hatályát, de átmeneti időszakra az alkotmánybíróság fenntarthatja a jogszabály hatályát.

A német alaptörvény értelmében alkotmányjogi panaszt csak alapjog (a *Grundgesetz* alapjogi fejezetében szereplő jog), illetve alapjog jellegű jog (*grundrechtsgleiche*

¹⁰⁴ E pont eredeti megjelenési helye: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet panaszt alapítani? *MTA Law Working Paper*, s 2017/25. 7–12. <https://mail.ppke.hu/service/home/~/?auth=co&loc=hu&id=106456&part=1>

¹⁰⁵ A „Hüter der Verfassung” elképzelés a kelseni elképzelést idézi.

Rechte) sérelmére lehet alapítani. Ez utóbbiak körébe tartozik az ellenállási jog, a közhivatal viselésének joga, a választójog, a rendkívüli bíróság létrehozatalának a tilalma, a tisztességes eljáráshoz való jog és a személyi szabadság.

Ausztriában az alkotmánybíróság szerepét az alkotmány nem nevesíti, a legjellemzőbb alkotmánybírósági hatáskör közigazgatási hatósági és bírósági döntésekkel szembeni panasz elbírálása. Absztrakt normakontrollt tartományi törvényekkel szemben a szövetségi kormány vagy a tartományi gyűlés képviselőinek harmada, szövetségi törvények esetében bármelyik tartományi kormány, a Nemzeti Tanács (szövetségi alsóház) képviselőinek egyharmada és a Szövetségi Tanács (szövetségi felsőház) tagjainak egyharmada kezdeményezheti. Magánszemélyek csak egyedi ügyekkel összefüggésben kezdeményezhetnek normakontrollt, ha ügyükben alkotmányellenes törvényt alkalmaztak. Alkotmányjogi panaszt vagy *alkotmányban rögzített jog* sérelmére, vagy arra lehet alapozni, hogy *bármely más jog alkotmányellenes törvény alkalmazása folytán* sérült. Ilyen esetekben az alkotmánybíróság a közigazgatási bíróság döntését megsemmisíti.

6.2.2. A lengyel Alkotmánybíróság

A lengyel Alkotmánybíróság elsődleges feladata a jogrendszer integritásának a védelme; a jogforrási hierarchia érvényesülését vizsgálja. Az alkotmány elsődlegesen közhatalmi szereplők számára biztosítja az absztrakt normakontrollt kezdeményezésének lehetőségét,¹⁰⁶ rajtuk kívül még szakszervezetek (érdekképviselői szervezetek) és egyházak, választási szervezetek kérhetik az alkotmánybíróságtól e hatáskörének a gyakorlását.

Egyéb magánjogi jogalanyok absztrakt normakontrollt nem kezdeményezhetnek, azonban egyedi ügyükben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezhetik. Bírósági vagy hatósági döntés alkotmányossági kontrolljára nincs lehetőség. A panasz csak abban az esetben fogadható be, ha a panaszos alkotmányos szabadság, jog vagy kötelezettség sérelmére hivatkozik; alapjoggal összefüggésben ugyanakkor a jogforrási hierarchia sérelme is felvethető.

6.2.3. A szlovák Alkotmánybíróság

Szlovákiában az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság leggyakoribb hatásköre. Nem mellékes a tendenciaszerű erősödés: 2002 és 2010 között az ügyek 86%-át, 2011 és 2016 között 99 %-át döntötte el e hatáskörében az Alkotmánybíróság. Az alkotmány az Alkotmánybíróságot az alkotmány védelmére rendelt önálló bíróságként nevesíti (124. cikk).

Absztrakt normakontrollt a képviselők 1/5-e, a köztársasági elnök, a kormány kezdeményezhet. Ezen kívül 'tematikus indítványozókat' is nevesít az alkotmány: bíróság kezdeményezhet normakontrollt az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály kapcsán, a legfőbb ügyész és a Bírői Tanács a bíráskodással összefüggésben és

¹⁰⁶ Köztársasági elnök, képviselőház elnöke, szenátus elnöke, miniszterelnök, 50 képviselő, 30 szenátor, a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, az ombudsman, a bíróságok igazgatásáért felelős nemzeti tanács (a bíróságok és a bírák függetlensége érdekében) és az önkormányzatok (saját hatáskörük kapcsán).

az ombudsman alapvető jog érvényesülésével kapcsolatban. Természetes személyek és egyéb magánjogi jogalanyok csak alkotmányból vagy a Szlovák Köztársaság által ratifikált nemzetközi szerződésből eredő jog sérelmére hivatkozással kezdeményezhetik az alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panasz végleges döntéssel szemben vehető igénybe, ha a panasz megalapozott, az alkotmánybíróság ezt a döntést megsemmisíti. Amennyiben mulasztás eredményezi az alapjogsérelmet, megfelelő intézkedésre hívja fel az érintett szervet. Az alkotmánybíróság csak abban az esetben jár el, ha más szervnek nincs hatásköre intézkedésre.

Alkotmányjogi panasz eljárás során a panaszos nem csupán az alkotmány, hanem nemzetközi szerződés megsértésére is hivatkozhat. A vizsgálat során *alapjoggal összefüggésben* az alkotmánybíróság vizsgálhatja más alkotmányi rendelkezések (pl. jogállam) érvényesülését is.

6.2.4. A szlovén Alkotmánybíróság

Szintén az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör Szlovéniában (kb. 80%). Az alkotmány tételesen nem rögzíti az alkotmánybíróság jogállását, az alkotmánybírósági törvény ugyanekkor ezt úgy fogalmazza meg, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányosság, a törvényesség és az emberi jogok védelmének legfőbb bírói szerve. Absztrakt normakontrollt kezdeményezhet a parlament, a képviselők egyharmada, a Nemzeti Tanács,¹⁰⁷ a kormány, az ombudsman (alapvető joggal összefüggésben), az információs biztos, a nemzeti bank, a legfőbb ügyész (hatásköreikkel összefüggésben), helyi önkormányzatok és szövetségeik a helyi közösségek alkotmányossági kérdései kapcsán és a szakszervezetek, érdekképviseleti tevékenységükkel összefüggésben. Ezekon túlmenően az antidiszkriminációs törvény létrehozta az „egyenlőség elvének védőjét”, aki szintén jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni. Egyének is jogosultak alkotmánybírósági felülvizsgálatot kérni, közvetlen érdekeltségük esetén; a gyakorlatban ez az esetek többségében alkotmányjogi panasszal együtt kerül előterjesztésre, amely bármely hatósági döntéssel szemben kezdeményezhető egyéni alapjogsérelmre hivatkozással. Alkotmányellenesség esetén az alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályi rendelkezést, kivételes esetben maga is eldöntheti az ügyet, ha az alapjog természete ezt indokolja. Alkotmányjogi panasz csak az alkotmányban vagy Szlovéniára kötelező nemzetközi szerződésben rögzített jog sérelmére alapítható.

6.2.5. A szerb Alkotmánybíróság

Szerbiában is az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör (kb. 85%). Az Alkotmány értelmében az alkotmánybíróság az alkotmányosság, a törvényesség, valamint az emberi és kisebbségi jogok védelmének önálló és független szerve. Absztrakt normakontrollt állami és helyi önkormányzati szervek, valamint 25 képviselő kezdeményezhet. Természetes és jogi személyek is fordulhatnak az alkotmánybírósághoz, hogy az alkotmánybíróság kezdjen absztrakt normakontrollt eljárást. Ez utóbbiak alkotmány-

¹⁰⁷ A Nemzeti Tanács szakmai, gazdasági, helyi érdekképviseleti szervezet, kvázi felsőház érdemi jogalkotási jogkörök nélkül.

jogi panaszt is kezdeményezhetnek bármely állami szerv döntésével szemben, ha az emberi vagy kisebbségi jogukat sérti. Alkotmányjogi panasz az alkotmány vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelmére hivatkozással nyújtható be.

6.2.6. Az olasz Alkotmánybíróság

Olaszországban az alkotmánybíróság az ügyek 90%-ában törvények alkotmányosságát bírálja el. Az alkotmánybíróságnak kettős szerepe van: egyrészt legmagasabb szintű bíróságként a közhatalmi szervek közötti vitákat bírálja el, másrészt garantálja az alapvető jogokat és szabadságokat.

Az olasz rendszerben az absztrakt alkotmányossági kontrollt magánszemélyek nem kezdeményezhetnek, jogaik megsértése esetén bírósághoz fordulhatnak.

Magánszemélyek vagy azok csoportjai közvetlenül nem folyamodhatnak az AB-hoz. A magánszemélyek jogaik vagy érdekeik megsértése esetén a rendes bíróságokhoz fordulhatnak. Csak a bíróságok jogosultak egy kérdést az alkotmánybíróság elé terjeszteni olyan esetben, amikor a konkrét ügyben alkalmazandó törvényi előírás nem áll összhangban az alkotmány előírásaival. Az alkotmányossági vizsgálati eljárásba továbbá beavatkozhatnak azon alanyok, akiknek jelentős és közvetlen érdekeltségük van az ügy bíróság elé vitt lényegi szempontja tekintetében.

6.2.7. A vizsgált államok tapasztalatainak összevetése

A vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlati tapasztalatait az alábbi táblázat foglalja össze:

	NÉMET-ORSZÁG	AUSZTRIA	LENGYEL-ORSZÁG	SZLOVÁKIA	SZLOVÉNIA	SZERBIA	OLASZ-ORSZÁG
leggyakoribb hatáskör	panasz	közig döntéssel szembeni panasz	jogrend- szer integ- ritása	panasz	panasz	panasz	norma- kontroll
AB szerepe	alkot- mányvé- delem	-	alkot- mány-vé- delem	bírói szerv alk védelem	alkotmány- és alapjog- védelem	alkot- mányosság, törvé- nyesség jogvédelem	hatás- köri és alapjogi kérdések elbírálása
absztrakt indítványo- zás (állami)	politikai szervek	politikai szerv hatásköri vitában, ombuds- man alapjog kapcsán	állami szerv, szak- szervezet, egyház	politikai szerv, om- budsman alapjog kapcsán	állami szervek	állami, területi, önkorm szerv	állami szerv
absztrakt indítványo- zás (egyéni)	-	jogsérelem esetén	-	-	igen, jel- lemzően panasszal együtt	eljárás kezdését kérhetik	-

	NÉMET-ORSZÁG	AUSZTRIA	LENGYEL-ORSZÁG	SZLOVÁKIA	SZLOVÉNIA	SZERBIA	OLASZ-ORSZÁG
panasz	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	normával szemben	???	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	???	bíróságon keresztül
hivatkozási alap	alapjog + alapjog jellegű jog	alapjog-sérelem vagy alkotmányellenes törvény által jogsérelem	alapjog	alapjog, NK szerződés, alapjog kapcsán jogállam	alapjog, NK szerződés	alapjog, NK szerződés	alapjog

A vizsgált országok alkotmánybíróságai változatos képet mutatnak. Az absztrakt normakontroll és az egyéni panasz összefüggéseit vizsgálva azt látjuk, hogy Lengyelország és Olaszország az, ahol inkább az absztrakt normakontrollon van a hangsúly; ezekben az államokban az egyéni panasz kivételes és ennek keretében is csak a jogszabály kérdőjelezhető meg.

Általánosságban megfigyelhető, hogy az absztrakt normakontrollt csak állami szervek kezdeményezhetik, és leginkább *politikai viták alkotmányjogi becsatornázására* alkalmas. Egyes országokban csak politikai szervek indítványozhatják, jellemzően ellenzéki jog, hogy a többség által elfogadott törvény alkotmányosságát vitassák, vagy hatásköri vitában a tartomány megkérdőjelezhesse a szövetségi törvény alkotmányosságát vagy épp fordítva. Más szereplők jellemzően 'tematikusan' vannak felhatalmazva absztrakt normakontroll kezdeményezésére: vagy meghatározott témakörben (pl. ombudsman alapjogok védelmére vagy legfelsőbb bíróság elnöke a bírák és a bíróságok védelmére).

Szintén nem egységes az alkotmánybíróságok gyakorlata, hogy mire hivatkozással fogadható be az alkotmányjogi panasz. Szigorúan csak alapjogra hivatkozással abban a két országban lehet panaszt benyújtani, ahol az absztrakt normakontroll főszabálya érvényesül (és ez a hipotézisünket erősíti). Ennél valamivel tágabb az a kör, ahol nemzetközi szerződésben rögzített jog sérelme is hivatkozási alap, az ilyen megoldás viszont a párhuzamos alapjogvédelem dilemmáit veti fel: van-e önálló értelmezési joga a nemzeti alkotmánybíróságnak, milyen viszonyban van a nemzeti alkotmánybíróság és az EJEB joggyakorlata stb.

Szélesebb körben fogadja be a panaszt a német alkotmánybíróság, ahol egyes alapjogi fejezeten kívüli jogok is alapjogi védettséget élveznek (de nem az egész alkotmány). Még szélesebb az osztrák gyakorlat, ahol a panaszeljáráásban érintettség esetén minden alkotmányellenes norma megtámadható.

6.3. Az alkotmányjogi panasz a magyar alkotmánybíráskodásban

Az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé. Korábban csak kivételesen volt jelen az alkotmánybíráskodásban a konkrét normakontroll két formája, a bírói kezdeményezés (amikor a bíró

az ügyében alkalmazandó jogszabályt alkotmányellenesnek találja, és kezdeményezi felülvizsgálatát) és az alkotmányjogi panasz. E hatáskör igénybevételének lehetősége 2012. január 1-jével kiszélesedett.

Az alkotmánybírói törvény az alkotmányjogi panasz három formáját különbözteti meg.

- a 'régí' alkotmányjogi panaszt, aminek tartalmi követelménye, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes törvényt alkalmazzon, amelynek következtében a panaszos Alaptörvényben biztosított joga sérült [Abtv. 26. § (1) bekezdés];
- a 'valódi' alkotmányjogi panaszt, amikor a panaszos nem az ügyben alkalmazott jogszabály, hanem a jogalkalmazás alaptörvény-ellenességére hivatkozik [Abtv. 27. § (1) bekezdés]; továbbá
- a közvetlen alkotmányjogi panaszt, amikor a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása során következett be közvetlenül, bírói döntés nélkül (azaz egyedi ügytől függetlenül) [Abtv. 26. § (2) bekezdés].¹⁰⁸

6.3.1. A közvetlen panasz

Jelentős különbség, hogy az alkotmányjogi panasz első két formájának előfeltétele valamilyen 'ügy', amelynek során szükségessé válik akár a jogalkalmazás, akár az alapul szolgáló jogszabály alkotmányossági vizsgálata. Az alkotmányjogi panasz e két formájánál az Alkotmánybíróság tehát konkrét normakontrollt gyakorol, az egyedi ügy kapcsán, abból kiindulva vizsgálja, történt-e alapjogsérelem.

Ettől eltérően a közvetlen panasz esetében az alapjogsérelmet nem egy konkrét 'ügy', hanem közvetlenül a jogszabály hatályosulása okozza. A konkrét normakontrollnak azonban fogalmi eleme a konkrét ügy, amelynek kapcsán az alkotmányossági kérdés felmerül. Bár az alkotmányjogi panasz e formájának indítványozásához is szükséges érintettség, nincs azonban olyan alapeljárás, amelyhez az alkotmányjogi panasz kapcsolódna. Ennek az eljárásnak a célkeresztjében nem az egyedi ügy, hanem a jogszabály van, így az alkotmányjogi panasz ez a formája sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét. Ezt az álláspontot képviseli BALOGH Zsolt és MAROSI Ildikó is, akik szerint a közvetlen (kivételes) panasz válik majd általánossá a normakontroll terén: valószínűnek tartják, hogy az *actio popularis* helyébe ez a hatáskör lép, ha az indítványozó érintett.¹⁰⁹

Összegezve az állapítható meg, hogy a valódi alkotmányjogi panasz tárgya az alapul szolgáló konkrét ügy, a 'régí' alkotmányjogi panasznak egyszerre a konkrét ügy és az alkalmazott jogszabály, a közvetlen panasz pedig kizárólag az alapjogsérelmet okozó jogszabály a tárgya.

A közvetlen panasz absztrakt normakontroll jellege kihatással van az ilyen eljárás során hozott alkotmánybírói döntés jogkövetkezményeire. Az eljárási törvények nem rögzítenek külön szabályokat arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság közvetlen panasz keretében semmisít meg jogszabályt. Általános tétel ugyanis az absztrakt normakont-

¹⁰⁸ BALOGH i. m. 361.

¹⁰⁹ BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és taszítások bíróságok között. Gondolatok az alkotmányjogi panaszról. *Alkotmánybírói Szemle*, 2012/1. 75.

rollban, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezménye az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése.¹¹⁰ Emellett gyakran előfordul az is, hogy a megsemmisítés mellett a konkrét jogviszonyok rendezése érdekében további szabályokat is megállapít (pl. ex tunc megsemmisítés, alkalmazási tilalom, alkotmányos követelmény stb.). Azonban nincs kiforrott gyakorlata annak, hogy e 'további jogkövetkezményeket' milyen esetekben alkalmazza az Alkotmánybíróság. Ezzel szemben az alkotmányjogi panasz másik két formájánál, ahol az 'egyedi ügy' rendezése szükséges, az eljárási törvények meghatározzák az alkalmazási tilalom kimondásához kapcsolódó jogkövetkezményeket.

Megjegyzendő, hogy az alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó jogkövetkezményből is kiolvasható a konkrét normakontroll erősödése. A régi Abtv. alkotmányjogi panasz eljárásban csak lehetővé tette az alkalmazási tilalom kimondását. Ezzel szemben az Abtv. 45. § (2) bekezdés azt tartja főszabálynak, hogy a konkrét normakontroll eljárásokban a megsemmisített jogszabály az egyedi ügyben nem alkalmazható. E szabály alól a 45. § (4) bekezdése kivételt enged, de a rendszertani értelmezésből az következik, hogy nem az alkalmazási tilalom kimondását, hanem annak elmaradását kell indokolni.

6.3.2. A régi és a valódi alkotmányjogi panasz viszonya

Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében a régi típusú alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alkotmányjogi panasznak ez a formája csak akkor vehető igénybe, ha a panaszos ügyében alapjog-sértő jogszabályt alkalmaztak; a *normatív aktus* alkotmányellenessége a panasz befogadhatóságának feltétele.

A tényállás megállapítása a bíróság megállapítása, mint ahogy az alkalmazandó (a tényállásra vonatkozó) jogszabály kiválasztása is. E két analitikus tevékenységből szintetizálja a bíróság az érdemi döntést. A régi alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság nem az érdemi bírói határozatról, hanem az alapul szolgáló jogszabályról alkot véleményt.¹¹¹ Az érdemi bírói döntés kialakítása továbbra is a bíróság feladata.

Más a helyzet a valódi alkotmányjogi panasz esetében. Valódi alkotmányjogi panasszal az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Amíg a régi alkotmányjogi panasz esetében a vizsgálat tárgya a jogszabály, addig a valódi alkotmányjogi panasz esetében már az érdemi bírói döntés. Valódi panasz kapcsán nem azt vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy általában a jogszabály sért-e

¹¹⁰ 68/1995. (XII. 7.) AB végzés.

¹¹¹ Ehhez hasonló eset, amikor az Európai Unió Bírósága állapítja meg a nemzeti jogszabály uniós jogba való ütközését; ott sem a bírósági döntésről alkot véleményt a Bíróság, hanem a jogszabály alkalmazhatóságáról.

alapjogokat, hanem hogy az érintett alapjogai sérültek-e az eljárásban. E különbségnek azért is van kiemelt jelentősége, mert egyébként alkotmányos (Alaptörvény-konform) jogszabály alkalmazása is sérthet alkotmányos alapjogot.

Az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból tartalmi felülvizsgálatnak veheti alá az érdemi bírósági döntést. Ezzel a hatáskörrel azonban nem vált az Alkotmánybíróság szuperbírósággá, és megkérdőjelezhető az is, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bírói szervezetrendszer (ideértve a Kúriát is) felettes fóruma lenne. Kétségtelen, hogy azáltal, 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”.¹¹² Az is igaz ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság nem léphet a jogvitát lezáró bíróság helyébe, csak azt döntheti el, hogy a meghozott ítélet összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Valódi alkotmányjogi panasz esetében sem jelenti a megsemmisítés a jogvita végleges lezárását, a konkrét jogi hatály az igazságszolgáltatás rendszerében dől el.¹¹³

A valódi alkotmányjogi panasz intézménye ugyanakkor azzal a hatással jár, hogy az alkotmányossági követelmények szükségszerűen beszűrődnek a rendes bíráskodásba. Másképp megfogalmazva: a jogszabályok alkotmány-konform értelmezése a valódi alkotmányjogi panasz rendszerében kikényszeríthetővé válik. Ennek hatására pedig a Kúria jogegységesítő hatáskörében is tehet alapjogi megfontolásokat, amelyek visszahatnak az Alkotmánybíróság gyakorlatára.¹¹⁴

¹¹² VARGA (2012) i. m. 108.

¹¹³ Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 72. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy nem ténybíróság. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban – egyes adatok megismerhetősége kapcsán – rámutatott: „az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – és általában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyekben – a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. Ennek megfelelően a jelen alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem arról dönt, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért jelentés mely része minősül nem nyilvános, konkrétan döntés megalapozását szolgáló adatnak és miért; még csak nem is arról, hogy az eljáró bíróság az adott dokumentum mely részét minősítse döntés megalapozását szolgáló adatnak és melyiket ne. Ezt már csak azért sem tehetné, mert a kiadni kért jelentést az Alkotmánybíróság az ügy lényegéből fakadóan nem ismerheti meg. A jelen alkotmányossági felülvizsgálatban tehát az Alkotmánybíróság nem konkrét iratok, adatok döntés-előkészítő jellegéről dönt. A támadott ítéletek felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság a nyilvánosság-korlátozással szemben fennálló alkotmányossági szempontok érvényesítését követeli meg az Alaptörvény által megállapított mérce alapján.”

¹¹⁴ BALOGH–MAROSI (2012) i. m. 79.

