

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

VARGA ZS. ANDRÁS

Közigazgatás és kontroll



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Varga Zs. András, 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujsechenyiterv.gov.hu
06 40 628 628



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai
Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

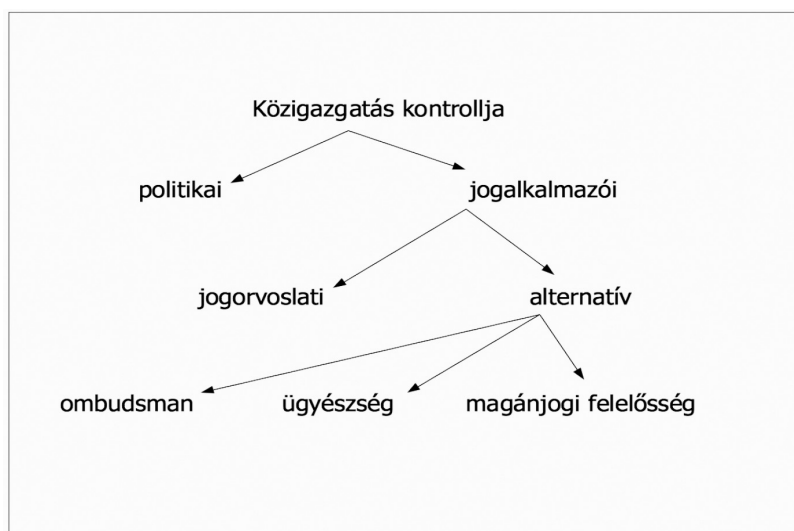
KÖZIGAZGATÁS ÉS KONTROLL¹

I. A közigazgatás kontrollrendszere

I.1. A közigazgatás kontroll-igénye

A közigazgatás mint az állam cselekvő hatalma, leglátványosabban a döntésekben nyilvánul meg. A döntés pedig máris visszavezet az Alaptörvényhez. Az Alaptörvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.*” Az Alaptörvény szerint tehát a közigazgatási döntések ellen jogorvoslattal élhet az, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. A jogorvoslat nyilvánvalóan a döntés vizsgálatát, helyességének ellenőrzését, vagyis egyfajta kontrollját jelenti. A jogorvoslati jog ráadásul nem pusztán az Alaptörvény alapján illeti meg a döntés érintettjeit, Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki, 13. Cikkében azt szintén biztosítja: „*Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.*”

A jogorvoslat mint a közigazgatás kontrollja tehát az Alaptörvényen, illetve az emberi jogokat biztosító nemzetközi egyezményen alapszik. Miután a közigazgatás kontrolljának alkotmányos jelentőségét ezzel a belátással máris igazoltuk, megvizsgáljuk a kontroll dogmatikai hátterét és fajtáit. Az Alaptörvény értékrendjének biztosítása (garanciája) ugyanis a közigazgatás kontrollrendszere, aminek sematikus felosztását a következő ábra szemlélteti:



I.1.1. Intézményes és nem intézményes kontroll

A közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja. Mivel ez az értelmezés nagyon általános, le kell szűkíteni.

Az első szempont az, hogy a kontroll alanya rendeltetésszerűen látja-e el ezt a feladatot, avagy eseti (akár véletlenszerű érdeklődés alapján). Ennek a különbségtételnek a magyarázata az, hogy Magyarországon a rendszerváltozással együtt megjelent az információ-szabadsághoz fűződő alanyi jog. A közérdekű adatok nyilvánosságának védelmét az Alaptörvény független hatóságra bízta. Az érintett adatbirtokosok kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény

¹ A tananyag alapja a Nemzeti Közszerződési Egyetem számára készített e-learning tananyag (VARGA ZS. ANDRÁS: *Alkotmányos értékek és elvek a közigazgatásban*), VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Országgyűlés független szervei*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest, HVG - ORAC, 2012.), PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)* (Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 2012).

pontos és gyors tájékoztatását, továbbá lehetővé kell tenniük azt, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse (a törvényben rögzített korlátozások mellett, l. a törvény 26. §-át).

Ha ehhez hozzávesszük a sajtó – szintén Alaptörvényben biztosított – szabadságát, amely szabadságjog gyakorlásának részleteiről szintén törvények rendelkeznek,² akkor könnyen beláthatjuk, hogy a nem intézményes, hanem szabadságjogként gyakorolt, ennek megsértése esetén pedig alanyi jogok által biztosítottan, hatósági, ombudsmani, illetve bírósági úton kikényszerített közérdekű adat-megismerés, szólás, véleménykifejtés, párbeszéd szükségképpen érinti a közigazgatás működését is, mégpedig annak minden alanyát (minden közigazgatási szervet), illetve a működés részleteit is.

Mínthogy 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 gyakorlásának rögzített eljárási szabályai vannak.

I.1.2. Politikai és jogalkalmazói kontroll

Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja kínálja. Eszerint a kontroll történhet politikai vagy jogi szempontból.

A közigazgatás politikai kontrollja magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői (elsősorban az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok, de részben a miniszterek és a nem kormányzati szervek közül például központi hivatalok vezetői is) meghozzák a közigazgatás működésének fő irányjaival, intézményrendszerével, és módszereivel kapcsolatos döntéseket.

A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának szereplői ezzel szemben nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

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

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyik a helyes válasz?

- a) A közigazgatás kontrollja csak politikai természetű lehet.
- b) A közigazgatás kontrollja csak jogalkalmazói természetű lehet.
- c) A közigazgatás kontrollja sem politikai, sem jogalkalmazói természetű nem lehet.
- d) A közigazgatás kontrollja politikai vagy jogalkalmazói természetű lehet.

2. Melyek a mondat helyes befejezései? „A nem intézményes kontroll...”

- a) ...lényegtelen, figyelmen kívül hagyható.”
- b) ...mint a sajtó vagy a közérdekű adatok megismerése jogállamban fontos.”
- c) ...fontos, de önmagában elégtelen kontrolleszköz.”
- d) ...jellemzője, hogy nem rendeltetésszerűen vagy eljárási szabályok nélkül végzik.

3. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- a) A sajtó a közigazgatás intézményes kontrolleszköze.
- b) A sajtó köteles betartani a közigazgatás ellenőrzésének eljárási szabályait.
- c) A sajtó eljárási szabályok nélkül gyakorolja a közigazgatás kontrollját.
- d) A sajtó nem intézményes kontrolleszköz.

4. Mi a politikai és a jogalkalmazói kontroll közötti legfontosabb különbség?

- a) Az, hogy a politikai kontrollt csak politikusok végzik.
- b) Az, hogy jogalkalmazói kontrollt nem végezhet olyan szerv, amelynek politikus tagja van.
- c) Az, hogy a politikai kontroll eredményeként a közigazgatással kapcsolatos alapvető döntések hozhatók meg.
- d) Az, hogy a politikai kontroll a napi működés befolyásolására irányul.

5. Melyek lehetnek a jogalkalmazói kontroll szempontjai?

- a) törvényesség
- b) alkotmányosság
- c) gazdaságosság
- d) biztonságosság

II. A közigazgatás politikai kontrollja

A közigazgatás politikai kontrolljának fenti értelmezéséből következik, hogy az szükségszerű, mivel a közhatalomgyakorlás egyik fajtájának, a kormányzásnak része. Másrészt a politikai kontroll alkotmányos meghatározottságú, ugyanis a kormányzás az Alaptörvényben szabályozott tevékenységek közé tartozik. Harmadrészt a politikai kontroll külső, minthogy a közigazgatást a kormányzáson kívüli tevékenységként értelmezzük. Negyedszer pedig az, hogy a politikai kontroll jellemzően nem jogalkalmazás, mert mások a szempontjai, és a döntési lehetőségek is eltérnek. Ötödrészt a politikai kontroll 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. Elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője³ a nép. Az Alaptörvény szerint ugyanis „A közhatalom forrása a nép”, illetve „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A hatalomgyakorlásnak, és ennek részeként a közigazgatás politikai kontrolljának kivételes, ám a kivételességet biztosító feltételek megvalósulása esetén elsődleges⁴ formája a hatalom birtokosának, a népnek a közvetlen akaratnyilvánítása. Ennek három alapvető formája a közvetett hatalomgyakorlást általában biztosító választás, illetve a konkrét kérdésekben az akaratot vagy legalábbis „kívánatot” kinyilvánító népszavazás, és a népi kezdeményezés. Mindhárom forma gyakorolható országos, illetve 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.

A hatalomgyakorlás és az ennek részeként értelmezett politikai kontroll rendszerinti, közvetett formájában az alkotmányos intézmények útján valósul meg. Ennek legfontosabb szereplője az Országgyűlés, amely az Alaptörvény értelmében „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve.” Az Országgyűlés jogköreit az Alaptörvény sorolja fel, ezek majd' mindegyike politikai kontrollként is értelmezhető.

A politikai kontroll megkülönböztetett – az államhatalmi ágakon kívül álló, szimbolikus – szereplője a köztársasági elnök, akinek államfőként egyik feladata az örökös az államszervezet demokratikus működése felett. Igen lényeges kontrollszerepet lát el a Kormány, amely Magyarország parlamentáris kormányformájából adódóan jelentősen meghatározza az Országgyűlés döntéseit is. Ennek, számunkra jelentős példája a Kormány tagjainak és feladatkörüknek a meghatározása, illetve az, hogy 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. A Kormány tagjaként a miniszterelnök és a miniszterek is ellátnak kontrollszerepet. Végül meg kell említeni a helyi önkormányzatokat is, amelyek nemcsak a közigazgatás egyik ágát képezik, hanem kontrollálják is intézményeiket.

A közigazgatás fölötti politikai kontroll alanyainak rendelkezésére álló eszközök a jogalkotás, a szervezetalakítás, az ellenőrzés, a döntés-kezdeményezés és a személyi döntés.

3 L. az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB (ABH 1993, 161), valamint az 52/1997. (X. 14.) AB (ABH 1997, 331) határozatokat.

4 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331)

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyik állítás helyes?

- a) A közigazgatás politikai kontrollja szükségszerű.
- b) A közigazgatás politikai kontrollja mellőzhető.
- c) A közigazgatás politikai kontrollja rendszerfüggő.
- d) A közigazgatás politikai kontrollja minden országban egyforma.

2. Része-e a nép a közigazgatás politikai kontrolljának?

- a) Igen.
- b) Nem.

3. Végez-e politikai kontrollt az Országgyűlés?

- a) Igen, de csak a Kormány megbízásából
- b) Nem.
- c) Igen.

4. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- a) Az önkormányzatok fölött nincs politikai kontroll.
- b) Az önkormányzatok nem végeznek politikai kontrollt.
- c) Az önkormányzatok csak helyi szinten végeznek politikai kontrollt.
- d) A nép az önkormányzatok fölött is végez politikai kontrollt.

5. Melyek a politikai kontroll lehetséges eszközei?

- a) a jogalkotás
- b) a szervezetalakítás
- c) a döntés-kezdemenyezés
- d) a személyi döntés

III. A közigazgatás jogalkalmazói kontrollja

III. 1. A közigazgatás jogalkalmazói kontrollja általában

Korábban azt írtuk, hogy a közigazgatást érintő jogalkalmazói kontroll szereplőinek tevékenysége – akik, szemben a politikai kontroll alanyaival, nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást – a közigazgatás működésének szabályosságával kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

Érzelhető, hogy ez a jogalkalmazói kontroll-fogalom még mindig túl tág, ezért azt egy újabb osztályozással szűkítjük azt. Eszerint a közigazgatás jogalkalmazói kontrollja történhet jogorvoslati vagy egyéb formában aszerint, hogy a kontrolltevékenység egy közigazgatási hatósági eljárás során hozott döntés szintén eljárási szabályok alapján végzett felülvizsgálata során a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését) eredményezheti-e, avagy 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 szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.

A jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által (jogi avagy ténybeli okból) hibásnak (azaz törvénytörtőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.⁵

Ha a jogorvoslat előbbi definíciójának bármely eleme hiányzik – vagyis a jogi szempontú kontroll nem közigazgatási hatósági eljárást érint, nem eljárási szabályok alapján történik, avagy a kontroll eredményeként az azt végző szerv nem jogosult a felülvizsgált döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni –, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem egyéb (alternatív) jogalkalmazói kontrollról beszélünk.

A közigazgatási hatósági eljárások kontroll-mechanismusai közül meghatározó szerepe a jogorvoslatnak van.

III. 2. A jogorvoslat és az alternatív jogalkalmazói kontroll formái

A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a zárt és többszörösen biztosított jogorvoslati rendszer, melynek egyik legfontosabb ismérve az, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belüli alany végzi-e, avagy külső fórum. Ennek mindenekelőtt azért van jelentősége, mert alkotmányos értelmezés szerint a jogorvoslati jog akkor érvényesül maradéktalanul, ha egy döntést (esetünkben közigazgatási hatósági döntést) egy, a döntést hozó szervhez képest külső, más szerv bírál felül.

A (közigazgatási eljárási) jogorvoslat ismérvei közül ki kell emelnünk, hogy kétszeresen is alkotmányos jelentőséggel bír. Egyrészt a jogállam és az alkotmányosság paradigmáinak egyik összetevője, szükségképpen eleme a jogorvoslat lehetősége.⁶ 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.

A legfontosabb – saját csoportosításunk szerint külső jogorvoslati – eszköz a bírói út, amely a jogállam (vagy angolszász változatban: a joguralom) és az emberi jogok védelmének lényegi eleme,⁷ mégpedig három okból. Ezek: az összes természetes és jogi személy jognak való alávetettsége, a jogok és kötelezettségek megismerhetősége minden jogalany számára, valamint annak biztosítása, hogy a jog érvényesülését független bírák ellenőrizzék, akik kikényszeríthető döntéseket hoznak.⁸ A közigazgatási döntések bírói kontrollja kiterjedhet a döntéssel szemben előterjesztett kifogás teljes terjedelmére, de feltétlenül ki kell terjednie legalább a döntés törvényességére. A bírói eljárásnak tisztességesnek, ésszerű tartamúnak kell lennie, melynek során tisztességes és nyilvános meghallgatást kell biztosítani a

5 Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. L. Patyi András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárások joga* (Universitas-Győr, 2005) 232.

6 L. Kukorelli ISTVÁN (szerk): *Alkotmánytan I.* (Budapest, Osiris, 2002.) 27–29., Sólyom LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest, Osiris, 2001.) 686–738., TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete* (Budapest, Szent István Társulat, 2001.) 209–212.

7 *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook* (Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996.) 29.

8 Id., 8.

feleknek. Az eljárás nélkülözhetetlen eleme a hatékony végrehajtás, amely magában foglalhatja a közigazgatási döntés megsemmisítését, valamely lehetséges döntés megtiltását vagy meghatározott döntésre kötelezést. Hasonlóan lehetővé kell tenni a bíró számára a kártérítés megítélését vagy az okozott hátrány más módon történő orvoslásának elrendelését, és az eszköztárba tartozhat az ideiglenes védelem (hazai terminussal: ideiglenes intézkedés) biztosításának lehetősége is. A bírósági felülvizsgálat eredményeként hozott döntésnek tartalmaznia kell az indokokat, valamint – ha ilyennek egyáltalán helye van – meg kell jelölnie az igénybe vehető további jogorvoslat módját.⁹

A közigazgatás ellenőrzésének másik jogorvoslati eszköze a belső út, vagyis a közigazgatási szervezetrendszeren belüli felülvizsgálati lehetőség, amely nem kötelező, ám a nemzeti törvényhozások alkalmazhatják. Utóbbi esetben ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a fellebbezésre az egyik közigazgatási hatóság döntése ellen ugyanahhoz, egy másik vagy egy különleges fellebbviteli közigazgatási hatósághoz. Ezekkel kapcsolatban az egyik jelentős követelmény az, hogy hatáskörüket és felülvizsgálati eszközeiket a bíróságok hatásköréhez kell igazítani: ha a bíróságok e körben alkalmazható jogosítványai korlátozottak, fontos a belső kontrollt megfelelően szélessé tenni. A másik fontos követelmény mindazoknak az anyagi és eljárási követelményeknek a betartása, amelyek a bíróságokat is kötelezik.¹⁰

Alternatív jogalkalmazói kontrollt az ombudsman, az ügyész és a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségről döntő bíróság végez.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyik a helyes válasz?

- a) A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának egyetlen eszköze a jogorvoslat.
- b) A jogorvoslat a közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának egyik eszköze.
- c) A jogorvoslat nem a közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának eszköze.

2. Melyik a mondat helyes befejezése? „A jogorvoslat...”

- a) ...lényege az, hogy eredményeként eseti döntések megváltoztathatók.”
- b) ...politikai kontrolleszköz.”
- c) ...fontos jogalkalmazói kontrolleszköz, de nem hat ki egyedi döntésekre.”

3. Melyik a helyes válasz?

- a) Magyarországon a jogorvoslati eszközök közé csak a bíróság tartozik.
- b) Magyarországon a jogorvoslati eszközök közé csak a fellebbezés tartozik.
- c) Magyarországon sem a bíróság, sem a fellebbezés nem jogorvoslati eszköz.
- d) Magyarországon a bíróság és a fellebbezés is fontos jogorvoslati eszköz.

4. Mely válasz(ok) helytelen(ek)?

- a) Az ombudsman fontos jogorvoslati eszköz.
- b) Az ügyészi ellenőrzés nem jogorvoslat.
- c) Az ombudsman helyettesítheti a bírósági felülvizsgálatot.
- d) Sem az ombudsman, sem az ügyész nem végez jogalkalmazói kontrollt.

5. Melyek a hazai alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök?

- a) az ombudsman
- b) az ügyész
- c) a bíróság, ha a közigazgatási döntések felülvizsgálatát végzi
- d) a bíróság, ha a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősséget vizsgálja

⁹ Id., 31–33.

¹⁰ Id., 33–34.

IV. A közigazgatási jogorvoslat

IV. 1. A közigazgatás belső kontrollja

A közigazgatás elsődleges tevékenysége tehát a közigazgatást meghatározó (jogszabályban előírt) célok elérése érdekében a külső jogalanyokra (a társadalom tagjaira és szervezeteire) irányul, azok tevékenységét befolyásolja. Ezt, az elsődleges közigazgatási tevékenység megfelelő ellátása érdekében végzett belső igazgatást tekintjük a közigazgatás másodlagos tevékenységének. Belátható, hogy a másodlagos közigazgatási tevékenység, a közigazgatás öniszervezése ténylegesen az elsődleges közigazgatási tevékenységek feletti kontrollt (is) jelent.

Pusztán elméleti megfontolások alapján nem lenne szükségszerű, hogy a közigazgatás belső kontrollja kiterjedjen a jogorvoslatra is. Enélkül azonban az egyes közigazgatási szervek egyedi (külső jogalanyok tevékenységére ható) döntései a közigazgatási szervezeten belül véglegesek lennének, és azok megváltoztatása vagy megsemmisítése csak külső szereplő, leginkább a bíróságok útján volna lehetséges.¹¹

Magyarországon a kérdés nem dönthető el pusztán elméleti megfontolások alapján. A korábbi Alkotmány felhatalmazta a Kormányt arra, hogy – jogszabály kivételével – az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisítsen, illetőleg megváltoztasson, amely törvénybe ütközik. Következésképpen Magyarországon alkotmányos követelmény *volt* a belső jogorvoslat – legalábbis a közigazgatásnak a Kormány irányítása alá tartozó ágában (amelyet az államigazgatás fogalom fed; most részleteiben nem tárgyaljuk, de megjegyezzük, hogy részben ugyanez jelent meg a közigazgatás másik, önkormányzati ágában is: ha a képviselő-testület vagy közgyűlés a döntés jogát átruházta saját szervére, akkor az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben az átruházó szerv jogorvoslati jogot gyakorol).

Ilyen szabály az Alaptörvényben nincs, viszont a belső jogorvoslat a hazai közigazgatási hatósági eljárásjogban jelentős jogorvoslati eszköz. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) közel minden egyedi közigazgatási hatósági döntéssel szemben igénybe vehető, önálló jogcímet nem igénylő, rendes jogorvoslati eszközként szabályozza a fellebbezést a döntést hozó szerv felügyeleti szervéhez.

IV. 2. A közigazgatás (külső) bírói kontrollja

A közigazgatás bírói kontrollja (és ennek teljessége) a jogállam létének egyik meghatározó ismérve, amelynek konkrét szervezeti megoldása is jelentős. A bírói kontroll szervezeti megoldása választotta el a jogállam francia (avagy kontinentális, napóleoni-rendszerű) és angolszász modelljét. A francia konstitucionalizmus a közigazgatást védte a „rendes” (azaz a polgári és a büntető ügyekben ítélkező) bíróságoktól, és kontrollját a végrehajtó hatalom szervezetén belül alakította ki, míg az angol megoldás éppen ellenkezőleg, a közönséges jog (common law) alapján eljáró rendes bíróságok állami eljárásokra is kiterjedő iurisdictionjában látta a jogállam biztosítékát.¹²

A XIX. század két közigazgatási bírói modellje a XXI. század elejére jelentősen közeledett egymáshoz. Egyrészt a napóleoni modellt átvevő (és tökéletesebb elkülönítést megvalósító) országok – elsőként Németország, Ausztria (és Magyarország), majd (a rendes bíróságoktól kevésbé mereven elválasztott közigazgatási bíráskodást működtető) Olaszország, Spanyolország, Svájc¹³ – önálló, a „rendes” bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságot hoztak létre (és esetenként a hatásköröket további különbíróóságok között osztották meg¹⁴). A mintaadó Franciaország ugyan a saját kontroll-szervezetét – amelynek élén a Conseil d'Etat, az Államtanács áll – nem nevezi ugyan bíróságnak, azonban felruházta mindazokkal az ismeretekkel, amelyekkel egy bíróság rendelkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket.

11 Ez a különbség persze nem kizárólag az „egyfokú”, belső jogorvoslati eszköz nélküli közigazgatási döntések esetén merül fel, ebben az esetben azonban látványos és megkerülhetetlen. L. erről: PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest, Logod, 2002.) 49–50.

12 L. PATYI: *Közigazgatási bíráskodásunk...*, i. m. 49–50.

13 L. ZELLER JUDIT: *Svájci Államszövetség*. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA: *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest, HVGORAC, 2007., 155–172.), 162.

14 Példaként elég Németországra hivatkozni, l. ZELLER JUDIT: *Német Szövetségi Köztársaság*. In: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. (116–135.) 122.

A másik történeti ág, az egységes angol bírósági modell (amely valójában soha nem volt teljesen egységes, mivel igen sok bíróságszerű törvényszék, Tribunal működött, amint ezt Patyi András kimutatta¹⁵) az ezredfordulót követően feladta különállóságát, és új néven kezdte meg működését – ugyan nem a legfelső szinten, hanem a High Court részeként – az Administrative Court (amely korábban a Queen's Bench Divisionként volt ismert).¹⁶

Nincs okunk tehát kételkedni Patyi András véleményének helyességében, aki a közigazgatási bíráskodás Martonyi János négyes osztályozásából (angolszász típusú rendes bíróságok; francia típusú különleges közigazgatási szervek; német-osztrák típusú elkülönült közigazgatási bíróságok; mediterrán országokra jellemző vegyes rendszer¹⁷) egyre inkább a harmadik kategóriát, az elkülönült közigazgatási bíróságok modelljét tekinti meghatározónak.¹⁸ Hozzáteszük azonban, hogy ennek a modellnek a terjedése – és meghatározóvá válása – nem jelenti azt, hogy minden érintett országban a bírósági szervezet minden szintjén bekövetkezne az elkülönülés. Az ehhez a modellhez sorolt egyes országok esetén csak alsóbb szinteken működnek önálló közigazgatási bíróságok, míg a bírósági szervezet csúcán egységes intézményt találunk, máshol – nyilván mindenekelőtt Németországban és Ausztriában a legfelsőbb szinten is önálló a közigazgatási bíróság.

A tényleges szervezeti modelltől függetlenül alkotmányos jelentősége van annak, hogy lehetőség legyen a közigazgatás egyedi döntéseinek független bíróság általi érdemi felülvizsgálatára. A magyar közigazgatási bíráskodás eredetileg elkülönült szervezeti rendben működő modellben valósult meg, az egyfokú független Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-as létrehozását követően, 1897-ben megkezdte működését az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított egyfokú, de a rendes bíróságoktól elkülönült Királyi Közigazgatási Bíróság. A jogállam megszüntetésével lényegében egy időben az 1949. évi II. törvény megszüntette a Közigazgatási Bíróságot, és önálló intézményként azóta sem jött létre újra.

Az államszocializmus állam- és ezen belül közigazgatás (az akkori szóhasználat szerint: államigazgatás) modellje a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálatát mellőzendőnek találta, és a hangsúlyt – amint már szót ejtettünk róla – a közigazgatáson belüli kontrollra helyezte.

Ez a szabályozás maradt hatályban a jogállam helyreállítását követően is, ám az Alkotmánybíróság a 30/1990. (XII. 22.) AB határozatában¹⁹ megállapította, hogy az Országgyűlés a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztásával, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő.²⁰ A korábbi alkotmánybírói határozat eredményeként az Áe. bírói felülvizsgálatot korlátozó szabálya 1991. március 31-jével hatályát veszítette, és ezzel megnyílt az út az Áe. alapján hozott döntések bírói felülvizsgálatának általánossága előtt. Az Országgyűlés²¹ módosította az Áe-t. Az új szabály már általában lehetővé tette jogszabálysértésre hivatkozással a határozatok felülvizsgálhatóságát azzal, hogy a felülvizsgálat kivételes, szűk körű kizártságát kellett törvénynek (a kizárt eseteket pontosan megjelölve) kimondania. Ez a megoldás azóta sem változott, lényegében változatlanul vette át azt a Ket. is.

A szabálysértések vonatkozásában a bírói felülvizsgálat általánossá tétele az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 12.) AB²² határozata folytán valósult meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénnyel. Az ezredfordulóra tehát a közigazgatás bírói kontrollja általánossá vált, önálló közigazgatási bíróság azonban nincs, habár 2013-tól a felülvizsgálatot az Alaptörvény alapján felállított (járásbírói szintű) munkaügyi- és közigazgatási (külön)bíróságok, másodfokon a törvényszékek vagy az ítéletábrák, végül a Kúria (a Legfelsőbb Bíróság utódként) végzik.

15 PATYI: *Közigazgatási bíráskodásunk...*, i. m. 77–81.

16 CHRONOWSKI NÓRA: *Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága*. In: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. (173–192.) 180.

17 MARTONYI JÁNOS: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* (Budapest, KJK, 1960.) 58., idézi és részletesen tárgyalja PATYI: *Közigazgatási bíráskodásunk...*, i. m. 19.

18 L. PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási működés jogi kérdései*. In: PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog* (Budapest, Mandamus, 2008.) 59–60.

19 ABH 1990, 128.

20 L. erről Patyi András véleményét, PATYI: *A közigazgatási működés...* i. m. 52.

21 Késedelmesen ugyan, 1991. július 31-jei hatállyal.

22 ABH 1997, 365.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyik a helyes válasz?

- a) A közigazgatás elsődleges tevékenysége a külső jogalanyokra irányul.
- b) A közigazgatás elsődleges tevékenysége saját működésének megszervezése.
- c) A közigazgatás elsődleges tevékenysége a kormányzás.

2. Helyes-e a következő állítás? „A belső közigazgatási jogorvoslat elvileg mellőzhető lenne.”

- a) Igen
- b) Nem

3. Melyik a helyes állítás?

- a) A bírósági felülvizsgálat a közigazgatás belső kontrolleszköze.
- b) A bírósági felülvizsgálat a közigazgatás külső kontrolleszköze.
- c) A bírósági felülvizsgálat a közigazgatás belső vagy külső kontrolleszköze.

4. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- a) Magyarországon soha nem működött elkülönült közigazgatási bíróság.
- b) A Kúria közigazgatási különbíróság.
- c) A Kúria hatásköre kiterjed közigazgatási ügyekre.
- d) Magyarországon ma önálló közigazgatási törvényszékek működnek.

5. Kiterjed-e a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata a szabálysértési eljárásban hozott érdemi döntésekre?

- a) Igen
- b) Nem
- c) Csak akkor, ha a szabálysértési hatóság lehetővé teszi.
- d) Nem, csak kivételesen, ha a Kúria úgy dönt, hogy felülvizsgálja azokat.

V. A közigazgatás alternatív jogalkalmazói kontrollja

V. 1. Az ombudsmani kontroll

Az alternatív eszközök indokoltságát az ombudsmani szereppel tudjuk legegyszerűbben szemléltetni.²³ A klasszikus jogorvoslati eljárások a közszolgáltatókkal szemben nem alkalmazhatók, a bírói út pedig jóval hosszadalmasabb, ezért a végrehajtó hatalom hibáinak gyors kiküszöbölésére és orvoslására kevésbé alkalmas. Szükségszerűen értékelődik tehát fel az ombudsmani típusú jogvédelem, amely – éppen eljárásának rugalmassága folytán – figyelmen kívül hagyhatja a végrehajtó hatalom döntéseinek közjogi eredetét.

Ha ehhez még azt is hozzávesszük, hogy nemcsak Magyarországon, de Európában általában sem eldöntött kérdés, hogy a bíróságoknak az-e a dolguk, hogy védjék az alanyi jogokat az állam hatalmával szemben, avagy „pusztán” a jogsérelmet kell orvosolniuk, bárki is a peres (sérelmet szenvedett) fél,²⁴ világosan áll előttünk az ombudsman szerepe. Mindazokban a helyzetekben, amikor a polgár hatalmi helyzetben lévő hatósággal vagy közszolgáltatóval áll szemben, és ennek során alapvető jogai olyan módon sérülnek, hogy a sérelmet bírói úton nem, avagy csak irreális erőfeszítéssel vagy költséggel lehetne érvényesíteni, egyetlen segítségére számíthat: az ombudsmanra. Következésképpen lehet, hogy az ombudsman a teoretikus megfontolások szerint nem szükségképpen közjogi szereplő, az ezredfordulót követő alkotmányos viszonyok kiegyenlítésében azonban nélkülözhetetlen.

V. 2. Az ügyészség és a közigazgatás

A hazai ügyészség közigazgatási szerepe régóta ismert, de ilyen feladatokkal más európai országok esetében is találkozunk.²⁵ A jellemző hivatkozási alap az ügyészek büntetőjogon kívüli hatáskörei esetében a közérdek védelmezése. Ez utóbbi többféle jelentéssel jelenik meg az ügyészek tevékenységére vonatkozó szabályokban. Egyes esetekben a közérdek védelmezése a törvényesség szinonimája. Eszerint az ügyésznek akkor kell beavatkoznia valamilyen (magánjogi vagy) közigazgatási jogi eljárásba, ha abban az ország törvényeit jelentős mértékben megsértették, így például törvénysértő közigazgatási döntés születik, semmis szerződést kötnek az egyébként magánfelek, vagy a bírósági döntés olyan súlyos törvénysértést tartalmaz, amely nem maradhat orvosolatlanul. Más esetekben a közérdek védelmezése közelebb áll az emberi jogok védelméhez, ez utóbbi joggalappal magyarázzák az ügyészek beavatkozását bizonyos elkülönült társadalmi csoportok esetében.

V. 3. A bíróság alternatív szerepben

A közigazgatási bíráskodás mint jogorvoslat mellett a bíróság alternatívaként is megjelenik. Alaptörvényünk az alternatív eszközt, a kártérítés lehetőségét nevesített alapjogként fogalmazta meg. Hatályos polgári jogunk keretei között a közhatalom által okozott sérelmek orvoslására kétféle jogcímen tarthat igényt – alanyi jogként – a sérelmet szenvedett személy. Egyrészt személyhez fűződő jogainak megsértése, másrészt az államigazgatási (bírói, ügyészségi) jogkörben okozott kár miatt. A kétféle jogcímen indult perek szabályai ugyanakkor csak részben válnak el egymástól, mivel a kártérítési követelés (ha ilyet érvényesítenek) összekapcsolja azokat.

A személyhez fűződő jogok megsértésére alapított pereknek az utóbbi években tapasztalt népszerűsége elsősorban annak tudható be, hogy ez a jogcím a felperes számára igen kedvező helyzetet kínál, mivel az erre alapított perekben megfordul a bizonyítási kötelezettség, az alperesnek kell bizonyítania, hogy a személyes szabadságot nem jogellenesen korlátozta, a felperes jóhírnevét vagy becsületét nem sértette meg, illetve tényállításai valóságosak voltak.

A másik jogcímen, a közhatalmi jogkör gyakorlása miatt indított kártérítési perek első, kézenfekvő sajátossága az, hogy – szemben a hatósági döntések miatti jogorvoslati eljárással – a polgári jogi felelősség érvényesítése során az

²³ L. bővebben: VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon* (Budapest, PPKE JÁK, 2012.) 115–157.

²⁴ JOANA MILES: *Standing in a Multi-Layered Constitution*. In: NICHOLAS Bamforth – PETER Leyland (ed.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution* (Oxford and Portland, Hart Publishing, Oregon, 2003) 407–412.

²⁵ L. erről részletesen: VARGA *Ombudsman...* i. m. 159–207.

alperes közigazgatási szerv „elveszíti” a közjogi jogállásából eredő hatalmi helyzetét, és a per során egyenlő helyzetű autonóm jogalanyként jelenik meg a felperessel.²⁶

A bírói gyakorlat is arra épül, hogy államigazgatási (bírói, ügyészségi) jogkörben okozott kárért viselt felelősség a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség egyik különös fajtája, következésképpen a Ptk. 349. §-ára alapozott keresetek esetén a kártérítés általános és különös feltételeit is vizsgálni kell. Ezek: a jogellenes magatartás, a (közigazgatási tevékenységgel összefüggő) kár, az előző két elem közötti okozati összefüggés, a vétkesség (felróhatóság), továbbá annak megállapítása, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható annak ellenére, hogy a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket a károsult igénybe vette.

A jogellenesség a kártérítési felelősség objektív oldala. A közhatalom jogi szabályozottságára hivatkozás önmagában nem elégséges kimentési ok, ezért alakította ki a Legfelsőbb Bíróság (EBH 2001. 526) a „súlyos jogsértés doktrínáját”, mely szerint csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét, az is elsősorban akkor, ha a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye.²⁷

Míg a jogellenesség a kártérítési felelősség objektív, a felróhatóság a szubjektív oldala. A két fogalmi elem közötti összefüggés szoros és asszimétrikus. A jogellenesség hiánya a felróhatóságot eleve kizárja, de megállapítása sem vonja feltétlenül maga után a felróhatóságot. Sőt, éppen a felróhatóság hiányában lesz elkerülhető a kártérítési felelősség a jogellenesség megállapítása mellett is.²⁸

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi az ombudsman eljárásnak célja?

- A törvényesség biztosítása.
- A közigazgatás hatékony működésének elősegítése.
- A polgárok alkotmányos jogainak védelme.
- A bűnösök megbüntetése.

2. Mi az ügyészi közigazgatást érintő kontroll eljárások célja?

- Az absztrakt törvényesség biztosítása.
- A polgárok alkotmányos jogainak védelme.
- A közérdek védelme.
- A sértettek jogvédelme.

3. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- A személyhez fűződő jogok sérelmére nem lehet hivatkozni a közigazgatás működésével kapcsolatban.
- A közigazgatási szerveknek nincs kártérítési felelősségük
- A kártérítési felelősség feltétele, a közigazgatási szerv döntésének felülvizsgálata.

4. Melyik a kártérítési felelősség objektív oldala?

- A jogellenesség.
- A felróhatóság.

5. A súlyos jogsértés doktrínája szerint az okszerű mérlegelés kizárja-e a kártérítési felelősséget?

- Igen
- Nem.

²⁶ Ezt még a nem jogállami szocialista jogalkalmazás idején sem vitatták. L. EÖRSI GYULA: *A polgári jogi felelősség kézikönyve* (Budapest, KJK, 1966.) 29., l. még: SÓLYOM LÁSZLÓ: *A polgári jogi felelősség hanyatlása* (Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.) 83.

²⁷ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.23.970/1997. számú eseti felülvizsgálati dönté

²⁸ LÁBADY TAMÁS: *Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért*. In: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez* (Budapest, Complex, 2008.) és VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági javaslata magyarázatokkal* (Budapest, Complex, 2012.).

VI. Közigazgatás és pénzügyi ellenőrzés

VI. 1. Az Országgyűlés és független szervei

A törvényhozó, a bírói, majd a végrehajtó hatalom, illetve az azokat hordozó intézmények egyaránt a *szuverén uralkodót* megillető teljes és egységes hatalomból váltak ki, különültek el és lettek mára a jogállamiság meghatározó szereplőivé.²⁹ Ugyanezt az utat járták be az önálló államhatalmi ágaként nem értelmezhető, de elkülönült, az államszervezetten belül több-kevesebb függetlenséggel rendelkező intézmények, köztük a hatályos Alaptörvényünkben megjelenő Állami Számvevőszék, illetve az alapjogi biztos. Mindkét intézményre jellemző, hogy eredetileg az uralkodót segítő feladatokat ellátó személyes tisztségek, illetve hivatalok voltak (miként a királyi tanácsokból kiváló törvényhozó testületek, kormányok, bírák is).³⁰

Az évszázadok során szaporodó, jellemzően a végrehajtó hatalom szerteágazó tevékenységében közreműködő egyéb állami intézményekhez képest sajátosságuk, hogy – kimondva vagy kimondatlanul – a törvényhozó hatalom intézményrendszeréhez tartoznak. Ez pedig nem magától értetődő helyzet. A *törvényhozás* mint a kormányzás legfontosabb – nem ritkán a hatalomgyakorlás kereteit is meghatározni képes – döntéshozó intézménye jellemzően egységes (még ha több kamarából is áll, és munkája részben bizottságokban is zajlik) és felelőtlen, intézkedései fölött az alkotmánybíráskodást leszámítva felügyelet vagy ellenőrzés nem gyakorolható.³¹ A törvényhozás azonban felhatalmazással rendelkezhet, Magyarországon a parlamentáris kormányforma következtében rendelkezik a végrehajtó hatalom ellenőrzésére.

Sajátosságaiból adódóan a törvényhozó hatalom nemcsak a szó szoros értelmében vett *törvényalkotást*, de az *ellenőrzést* is elsősorban saját tagjai közreműködésével végezte és végzi. Ennek az ellenőrzésnek sokféle tárgya és iránya lehet, mindenképpen kiterjed azonban a közpénzügyekre (már csak azért is, mert az adószedés és az így keletkező források elköltésének befolyásolása az önállósult törvényhozásra kezdetektől jellemző), valamint arra, hogy a végrehajtó hatalom a törvényeket a törvényhozás szándékai szerint hajtsa-e végre. A végrehajtó hatalom tényleges cselekvése – a közigazgatás – ellenőrzése is, a pénzügyek figyelemmel kísérése azonban mindenképpen olyan *ismeretet igényel* és állandó elfoglaltságot jelent, ami a törvényhozás tagjaitól egyrészt nem várható el, másrészt, ami kizárná minden egyéb rájuk háruló feladat ellátását. A törvényhozások ezt belátva létrehozták – nagyrészt a XIX. század folyamán – az eredetileg a végrehajtó hatalom saját információs forrásként használt intézmények mintájára a számvevőszékeket, illetve – a XX. század második felében – az ombudsmani intézményeket.

Mindkét intézményre jellemző, hogy a feladatokat *magas rangú tisztségviselők* – a számvevőszégi elnök, illetve az ombudsman – látják el, akik nem tagjai a törvényhozó testületnek, de annak ülésein részt vehetnek és tevékenységükről beszámolnak. A feladataik ellátását saját hivatal segíti, a végrehajtó hatalom összes intézménye – ide értve a kormányt is – köteles vizsgálódásaikat segíteni. Ennek jelentőségét akkor érthetjük meg, ha belátjuk, hogy mi a törvényhozás független szerveinek működési sajátossága.

VI. 2. Az Állami Számvevőszék története

Az Országgyűlés akaratából létező első számvevőszéket a *kiegyezést* követően az 1870. évi XVIII. törvénycikk hozta létre állami számvevőszék néven, a kormánytól (akkori szóhasználattal a „ministeriumtól”) független, önálló hatáskörű szervként, a m. kir. Állami Számvevőszék elnevezést az 1914. évi IV. törvénycikk m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszékre módosította. Az *államszocializmus* a legtöbb jogállami intézményhez hasonlóan az állami számvevőszéket is megszüntette (formálisan az 1949. évi 17. törvényerejű rendelettel), és helyette Állami Ellenőrző Központ, Állami Ellenőrzési Minisztérium, illetve Központi Népi Ellenőrzési Bizottság néven működtetett nem független jogállású, de állami számvizsgálatot végző intézményeket. A számvevőszéki működés a rendszerváltó alkotmánymódosítással éledt fel. Az Alkotmány immár minden kétséget kizáróan *törvényhozási intézményként* kreálta, ugyanis úgy rendelkezett, hogy „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve”. Ezt a meghatározást lényeg-

29 EREKY ISTVÁN: *Közigazgatás és önkormányzat* (Budapest, MTA, 1939.), 169–175.

30 Legvilágosabb példa erre a svéd Justitiekansler, mint az ombudsman egyik „elődje”, lásd BENGT WIESLANDER: *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. (Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 1994).

31 EREKY i. m. 13.

gében változatlanul vette át az Alaptörvény is, amely úgy rendelkezik, hogy „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve”. Az Állami Számvevőszéket (a továbbiakban: ÁSZ) tehát az Alaptörvény és a felhatalmazása alapján elfogadott sarkalatos törvény (a korábbi 1989. évi XXXVIII. törvényt, a továbbiakban Ásztv., felváltó 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, a továbbiakban új Ásztv.) az Országgyűléshez köti.

Az új Ásztv. szerint az *elnök* vezeti és képviseli a Számvevőszéket, ő adja ki az Állami Számvevőszék szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó szabályzatot (SZMSZ), irányítja az intézmény munkáját, gondoskodik az ellenőrzési jelentések megküldéséről az Országgyűlésnek (vagy a Kormány kérésére végzett ellenőrzés esetén a miniszterelnöknek), tanácskozási joggal részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein, gyakorolja továbbá a munkáltatói jogokat és a Költségvetési Tanács tagjaként ellátja a külön törvényben meghatározott ez irányú feladatait.

VI. 3. Az Állami Számvevőszék feladatai

A Számvevőszék feladatait az Alaptörvény határozza meg: ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését, a feladatok ellátását az új Ásztv. pontosítja. Ezek közül a klasszikusnak tekinthető feladat az *államháztartás* gazdálkodásának, az *állami vagyon* kezelésének, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyoneérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységének utólagos ellenőrzése, amibe beletartozik a vagyongazdálkodás szükségességének és célszerűségének ellenőrzése is. Ennek a feladatnak kitüntetett része az állami költségvetés végrehajtásáról készített *zárszámadás* ellenőrzése, az elkészült jelentést ugyanis a zárszámadási törvényjavaslattal együtt kell az Országgyűlés elé terjeszteni,³² ez az ÁSZ elnökének feladata. Az Alaptörvénynek ez a szabálya biztosítja az ÁSZ ellenőrzésének hatékonyságát: a zárszámadás vitája során nem kerülhető el az ÁSZ véleményének figyelembe vétele (még ha annak nincs is kötelező ereje, azaz a döntés végső soron el is térhet tőle).

Nem klasszikus feladat, mivel nem utólagos, hanem *ex ante* vélemény kialakítását teszi kötelezővé az Alkotmány az állami *költségvetési javaslat* megalapozottságát illetően. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 29. § (1) bekezdése az erről készült jelentés számára biztosítja ugyanazt a privilégiumot, mint az Alkotmány a zárszámadás számára: a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az ÁSZ (és a Költségvetési Tanács) véleményével együtt tárgyalja meg.

Szintén nem klasszikus, sőt, tulajdonképpen a számvevőszéki működéstől némiképpen idegen volt az elnöknek az Alkotmányból származó azon feladata, mely szerint *ellenjegyeznie kellett* a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket. Ez ugyanis a végrehajtó hatalomra jellemző felelősséget ruházott rá. Ezt a feladatot az Alaptörvény és az új Ásztv. már nem is tartalmazza.

Az Alaptörvény nem, de az új Ásztv. lehetővé teszi az Országgyűlés számára, hogy az ÁSZ feladatkörét törvényben bővítse. A jelenlegi – az új Ásztv.-ben meghatározott feladatok közé tartozik ellenőrizni a költségvetési alrendszerek felhasználását, ide értve a helyi önkormányzatok és a *nemzetiségi önkormányzatok* gazdálkodását is. Ellenőrzi továbbá minden olyan állami vagy nem állami szervet, amely az állami költségvetésből gazdálkodik vagy abból *támogatást* kap. Önálló feladatként ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét, ellenőrzési hatásköre – a gazdálkodás törvényességére korlátozva – kiterjed továbbá a pártok, képviselőcsoportok, egyházak (államháztartási bevételekkel kapcsolatos), valamint a nemzetbiztonsági szervek speciális működési gazdálkodására is.

Az Alaptörvényben vagy törvényben meghatározott feladatai mellett az ÁSZ ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására, és ellenőrzést végezhet a *Kormány kérésére*, továbbá (díjazás ellenében) a NATO, az EU vagy más nemzetközi szervezet felkérésre. A lefolytatandó ellenőrzéseket az elnök által saját hatáskörben jóváhagyott *terv* alapján végzik. Az ellenőrzés alapvető módszerei az iratokba való betekintés, illetve a helyszíni ellenőrzés, szakmai szempontjai a szabályszerűsége vagy a teljesítményre (célszerűsége, illetve eredményessége) irányulnak, terjedelmüket tekintve lehetnek részlegesek vagy átfogóak. A vizsgálat idejére kármegelőzés céljából az ÁSZ – a munkabérek kivételével – anyagi és pénzeszközöket zárolhat vagy felhasználásukat felfüggesztheti. Az *ellenőrzés eredményéről* jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést, illetve – ha kérésre vagy felkérésre végezte – a Kormányt, illetve a felkérő szervet.

Az Alaptörvény rendszerében az ÁSZ erősödött, ugyanis az általa ellenőrzött intézményeknek vagy személyeknek a megállapítások tekintetében intézkedési kötelezettsége van, amit az ÁSZ utóvizsgálata során számon kérhet.³³

32 L. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 29. § (1) és (2) bekezdéseit.

33 L. Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről. Országgyűlési szám: J/10973, 4.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Az Állami Számvevőszék jogállása:

- a) Autonóm közigazgatási szerv.
- b) A Kormánynak felelős államigazgatási szerv.
- c) Az Országgyűlés független szerve.
- d) Az igazságszolgáltatás önálló szerve.

2. Az Állami Számvevőszéket

- a) az Országgyűlés elnöke vezeti.
- b) az Országgyűlés által választott elnök vezeti.
- c) az Országgyűlés által választott számvevőszékből álló testület vezeti.
- d) az Országgyűlés elnöke által kinevezett főigazgató vezeti.

3. Mikor vitatja meg az Országgyűlés az Állami Számvevőszék zárszámadási jelentését?

- a) A zárszámadásról készült törvényjavaslat tárgyalását megelőzően.
- b) A zárszámadásról készült törvényjavaslat tárgyalásával együtt.
- c) A zárszámadásról készült törvényjavaslat tárgyalását követően.
- d) Nem tárgyalja meg, csak a zárszámadási törvényjavaslat vitájának iratai közé helyezi.

4. Melyik törvényjavaslathoz készít jelentést az Állami Számvevőszék?

- a) A költségvetési törvény javaslatához.
- b) A zárszámadási törvény javaslatához.
- c) Mindkettőhöz.
- d) Egyikhez sem.

5. Az Alaptörvény az Állami Számvevőszék hatáskörét

- a) szűkítette, mert korlátozta a vizsgálatok kezdeményezésére jogosultak körét.
- b) bővítette, mert újabb jogosultságokkal ruházta fel.
- c) változatlanul hagyta.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mely intézmény(ek) nem végez(nek) pénzügyi ellenőrzést?

- a) Az ombudsman.
- b) Az Állami Számvevőszék.
- c) Az ügyész.
- d) A bíróság.

2. Melyik intézményt nem elnök vezeti?

- a) Az ügyészséget.
- b) A bíróságot.
- c) Az Állami Számvevőszéket.

3. Melyik a helyes válasz?

- a) A közigazgatás kontrollja csak politikai természetű lehet.
- b) A közigazgatás kontrollja csak jogalkalmazói természetű lehet.
- c) A közigazgatás kontrollja sem politikai, sem jogalkalmazói természetű nem lehet.
- d) A közigazgatás kontrollja politikai vagy jogalkalmazói természetű lehet.

4. Mi a politikai és a jogalkalmazói kontroll közötti legfontosabb különbség?

- a) Az, hogy a politikai kontrollt csak politikusok végzik.
- b) Az, hogy jogalkalmazói kontrollt nem végezhet olyan szerv, amelynek politikus tagja van.
- c) Az, hogy a politikai kontroll eredményeként a közigazgatással kapcsolatos alapvető döntések hozhatók meg.
- d) Az, hogy a politikai kontroll a napi működés befolyásolására irányul.

5. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- a) Az önkormányzatok fölött nincs politikai kontroll.
- b) Az önkormányzatok nem végeznek politikai kontrollt.
- c) Az önkormányzatok csak helyi szinten végeznek politikai kontrollt.
- d) A nép az önkormányzatok fölött is végez politikai kontrollt.

6. Melyik a mondat helyes befejezése? „A jogorvoslat...”

- a) ...lényege az, hogy eredményeként eseti döntések megváltoztathatók.”
- b) ...politikai kontrolleszköz.”
- c) ...fontos jogalkalmazói kontrolleszköz, de nem hat ki egyedi döntésekre.”

7. Melyik a helyes válasz?

- a) Magyarországon a jogorvoslati eszközök közé csak a bíróság tartozik.
- b) Magyarországon a jogorvoslati eszközök közé csak a fellebbezés tartozik.
- c) Magyarországon sem a bíróság, sem a fellebbezés nem jogorvoslati eszköz.
- d) Magyarországon a bíróság és a fellebbezés is fontos jogorvoslati eszköz.

8. Melyik a helyes válasz?

- a) A közigazgatás elsődleges tevékenysége a külső jogalanyokra irányul.
- b) A közigazgatás elsődleges tevékenysége saját működésének megszervezése.
- c) A közigazgatás elsődleges tevékenysége a kormányzás.

9. Mely állítás(ok) helytelen(ek)?

- a) Magyarországon soha nem működött elkülönült közigazgatási bíróság.
- b) A Kúria közigazgatási különbíróság.
- c) A Kúria hatásköre kiterjed közigazgatási ügyekre.
- d) Magyarországon ma önálló közigazgatási törvényszékek működnek.

10. Melyek a hazai alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök?

- a) az ombudsman
- b) az ügyész
- c) a bíróság, ha a közigazgatási döntések felülvizsgálatát végzi
- d) a bíróság, ha a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősséget vizsgálja

ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ÉS ELVEK A KÖZIGAZGATÁSBAN

Fogalomtár

Közigazgatás kontrollja: mindazok az eljárások, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja.

Közigazgatás politikai kontrollja: azok az eljárások, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányait, intézményrendszerével, és módszereivel kapcsolatos döntéseket.

Közigazgatás jogalkalmazói kontrollja: a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatok, értékelések és döntések.

Jogorvoslat: a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.

Belső jogorvoslat: olyan közigazgatási eljárást érintő jogorvoslati eszköz, amelyet a döntést meghozó közigazgatási szervhez hasonlóan a közigazgatási szervezet részeként végez egy másik közigazgatási szerv, leggyakoribb formája a fellebbezés.

A közigazgatás bírósági kontrollja: jogállami alapkövetelmény, a közigazgatási hatósági döntések külső, elkülönült vagy a rendes bírósági szervezet részeként végzett felülvizsgálata a döntés megsemmisítésének (és kivételesen megváltoztatásának) jogával.

Alternatív jogalkalmazói kontroll: a közigazgatás működésének olyan jogi szempontú kontrollja, amely nem valamely közigazgatási hatósági eljárást érint, vagy nem eljárási szabályok alapján történik, és a kontroll eredményeként az azt végző szerv nem jogosult a felülvizsgált döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni.

Alternatív jogalkalmazói kontroll-eszközök (Magyarországon): az ombudsman, az ügyész és a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségről döntő bíróság eljárása.

Ombudsmani kontroll: a közigazgatási döntések szabályszerűségének és az alapvető jogok tiszteletben tartásának vizsgálata a törvényhozó hatalomnak felelős tisztségviselő (Magyarországon az alapvető jogok biztosa) által, melynek eredménye a vizsgált döntéssel kapcsolatos megállapítás a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének joga nélkül.

Ügyészi kontroll: a közigazgatás döntések szabályszerűségének és a közérdek érvényesülésének vizsgálata az igazságszolgáltatás részét képező ügyészség által, melynek eredménye a vizsgált döntéssel kapcsolatos megállapítás, és a közérdek sérelmével járó törvénysértés esetén bírósági eljárás kezdeményezése.

Közhatalomért viselt magánjogi felelősség: polgári jogi bíróság ítéletével megállapított kártérítés a jogellenes közigazgatási döntéssel okozott károk, illetve személyiségi jogi sérelmek orvoslására a kárt okozó közigazgatási aktus érvényességének felülvizsgálata nélkül.

Állami Számvevőszék: az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely részben alternatív jogalkalmazói, részben politikai kontrollt végez a központi költségvetés végrehajtása, az államháztartás gazdálkodása, az államháztartásból származó források felhasználása és a nemzeti vagyon kezelése körében.