

Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében



Szerkesztette:
BORBÁS BEATRIX

Dialóg Campus

IMMUNITÁSI TÜNETEK A KÖZHATALMI FELELŐSSÉG KÖRÉBEN

Vákát oldal

IMMUNITÁSI TÜNETEK A KÖZHATALMI FELELŐSSÉG KÖRÉBEN

Szerkesztette:
Borbás Beatrix

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

Szerzők

Borbás Beatrix

Cserny Ákos

Erdős Csaba

Fábián Adrián

Kengyel Miklós

Kiss László

Menyhárd Attila

Sándor István

Szabó Máté

Takács Albert

Tamás András

Varga Zs. András

Szakmai lektor

Kukorelli István

© A szerkesztő, 2018

© A szerzők, 2018

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

Tartalom

I. rész – Felelősség és felelőtlenség a jogalkotói hatalomban	7
<i>Erdős Csaba:</i> Immunitás a parlamenti jogban – A parlamenti képviselők felelősségmentességének néhány aspektusa	9
<i>Kiss László:</i> Keresetlen gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről A téma alkotmánybíróági lenyomata	19
<i>Menyhárd Attila:</i> Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége?	33
<i>Tamás András:</i> Felelősség jogalkotásért	43
II. rész – Felelősség és felelőtlenség a jogalkalmazói-végrehajtói közhatalomgyakorlás terén	55
<i>Borbás Beatrix:</i> Néhány gondolat a közhatalmi kárfelelőségről	57
<i>Cserny Ákos:</i> Egy eltűnőben lévő alkotmányos intézmény – A miniszteri felelősség	71
<i>Fábián Adrián:</i> A vezető tisztviselő felelőssége a közigazgatásban	83
<i>Kengyel Miklós:</i> Az állami felelősségvállalás modelljei a polgári jogviták megoldása során	91
<i>Sándor István:</i> A közjegyzői és az ügyvédi kárfelelősség	101
<i>Szabó Máté:</i> Ombudsman: a közhatalmi immunitás egyik ellensúlya Magyarországon és Európában?	117
<i>Takács Albert:</i> Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség	135
<i>Varga Zs. András:</i> Az ügyészségi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség Módszertani és dogmatikai sajátosságok	163
A kötet szerzői	185

Vákát oldal

I. rész

Felelősség és felelőtlenség a jogalkotói hatalomban

Vákát oldal

Immunitás a parlamenti jogban

A parlamenti képviselők felelősségmentességének néhány aspektusa

Erdős Csaba

A magyar alkotmányjogi szakirodalom a – konferencia címében¹ szereplő – *immunitás* alatt a mentelmi jog egyik ágát érti, amelyet feleletmentességnek, felelősségmentességnek vagy – meglehetősen kedvezőtlen párhuzamos jelentéstartalmat hordozó módon – felelőtlenségnek is szoktak nevezni. A mentelmi jog másik ága az inviolabilitás vagy másképpen sérthetlenség.

Az immunitás és a parlamenti jog kapcsolatában két összefüggés feltétlenül kiemelendő. Egyrészt az, hogy a parlamenti immunitás jóval túlmutat a képviselői jogálláson. Tágabb értelemben a parlamenti autonómia vagy – brit mintára – a parlamenti szuverenitás fogalmainak szinonimájaként is megközelíthetjük. Az alábbiakban részletesebben foglalkozunk az immunitás jelentéstartalmának meghatározásával, de előrebocsáthatjuk, hogy annak lényege a felelősségre vonás alóli mentesség. Ennyiben nemcsak személyek, hanem testületek, intézmények vonatkozásában is értelmezhető jelenségről beszélhetünk. A magyar Országgyűlés működésének aktusai között is szép számmal találunk olyanokat, amelyek – például az aktus kibocsájtójának vagy az aktus jogi formájának köszönhetően – nem lehetnek tárgyai jogi szempontú felülvizsgálatnak. Csak néhány ilyen említve, ide sorolhatjuk a vizsgálóbizottsági jelentéseket, az egyedi – így a különböző köztisztviségekre (köztársasági elnök, Alkotmánybíróság tagja, ombudsman stb.) történő megválasztásról szóló – országgyűlési határozatokat, illetve a parlament „szokásjogi jogforrásait” is, mint amilyenek a házelnöki rendelkezések vagy a házbizottsági állásfoglalások.²

E helyütt az immunitás e tág értelmezési lehetőségére csak utalni kívántunk, és a továbbiakban csak az Országgyűlés tagjainak, a képviselőknek a mentelmi jogának felelősségmentességi ágára koncentrálnak. Ezzel kapcsolatban azonban szeretnénk rámutatni arra, hogy a bizonyos köztisztviségeket betöltő személyek – így az ombudsman,³ bírák,⁴ ügyészek,⁵ az Állami Számvevőszék elnöke,⁶ a Honvédelmi Tanács tagja,⁷ az Európai

¹ E tanulmány a 2015. november 5-én, a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen tartott *Immunitási tünetek a közhatalom felelőssége körében* című konferencián elhangzott hozzászólásom szerkesztett és kiegészített változata.

² E témakörrel részletesen lásd: ERDŐS 2016b.

³ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 14. § (1) bekezdés.

⁴ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 2. § (1) bekezdés.

⁵ 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről, 3. § (5) bekezdés.

⁶ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, 10. § (1) bekezdés.

⁷ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, 31. § (1) bekezdés.

Parlament magyar képviselői⁸ – immunitása vonatkozásában a parlamenti jog tulajdonképpen „anyajogterületi” szerepet tölt be, hiszen e köztisztviselők betöltőire vonatkozó jogállási törvények „az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog” fordulatot tartalmaznak. E tanulmány e köztisztviselőkhez járó felelősségmentességgel nem kíván foglalkozni, noha önmagában is érdekes lehet, hogy az – alábbiak szerint közel sem problémamentes – országgyűlési képviselői immunitás szabályai miként alkalmazhatók, értelmezhetők más köztisztviselők betöltőire.⁹ A továbbiakban tehát a képviselői immunitás néhány értelmezési kérdéseket felvető részét szeretnénk megvilágítani anélkül, hogy a jogintézmény részletes bemutatására vállalkoznánk.¹⁰ Ezt megelőzően az immunitás fogalmának különböző nyelvekben való jelentését és a mentelmi jog két ágának viszonyát vizsgáljuk meg.

Minek nevezzük, képviselői felelősségmentesség?

Figyelembe véve a külföldi államok vonatkozó szabályozását, szinte magyar jogi sajátoságnak nevezhetjük azt, hogy az immunitás a felelősségmentességet, míg az inviolabilitás a sérthetetlenséget jelöli. A következő példák alapján ennek miértje egyáltalán nem tűnik magától értetődőnek. Angol nyelvterületen az *immunity* magát a mentelmi jogot jelenti, a felelősségmentességre pedig a *non-liability* (felelősségmentesség), *non-accountability* (elszámoltatásmentesség), *parliamentary privilege* (parlamenti előjog) vagy a *freedom of speech* (a véleménynyilvánítás szabadsága) kifejezéseket használják, míg a sérthetetlenségre ott is az *inviolability*-t részesítik előnyben, de az *immunity in the strict sense* (szűkebb értelemben vett mentelmi jog) és a *freedom of arrest* (letartóztatás/örizetbe vétel tilalma) alatt ugyancsak ezt értik. Franciaországban és Belgiumban a feleletmentességre az *irresponsabilité*, a sérthetetlenségre az *inviolabilité* kifejezések használatosak. Az *insindacabilité* a felelősségmentességet, míg az *improcedibilité* a sérthetetlenséget jelenti az olasz nyelvben. Németországban az *Unverletzlichkeit* és az *Immunität* a sérthetetlenség megfelelője – utóbbi tehát nem a mentelmi jog egészéé –, míg a felelősségmentességre az *Indemnität* és a *Verantwortungsfreiheit* mutat.¹¹ Külön érdekesség, hogy a szintén német ajkú Ausztriában ettől eltérően a feleletmentesség megfelelője a *berufliche Immunität*, a sérthetetlenség

⁸ 2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról, 10. § (2) bekezdés.

⁹ Álláspontunk szerint a hivatkozott utaló norma komoly értelmezési nehézségeket vethet fel az országgyűlési képviselői megbízatással és egyéb köztisztviselőkkel járó feladatok, hatáskörök közti különbségek miatt. Például értelmezhetetlen az ombudsman vonatkozásában az általa „leadott szavazatért” való felelősségének kizárása – minthogy szavazatot sem ad le munkája során –, de nehéz helyzetbe kerülne a jogalkalmazó az úgynevezett területiális elven nyugvó „megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt” kizárt ombudsmani felelősség értelmezése során is. A területiális értelmezés lényege, hogy csak az Országház plenáris és bizottsági üléstermeiben elhangzott képviselői vélemények és tényállítások élvezhetik az immunitás nyújtotta védelmet. Emiatt üdvözlendőnek tartjuk az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 14. §-ának megoldását, amely a képviselői mentelmi jogra történő visszautalás helyett az alkotmánybírói mentelmi jog önálló, részletes szabályozását tartalmazza.

¹⁰ E tanulmány kibővített verziója itt olvasható: ERDŐS 2016a. Ebben a felelősségmentesség részletes, dogmatikai elemzése is olvasható.

¹¹ A magyar jogi nyelvre gyakorolt német hatást jól mutatja, hogy az *Unverletzlichkeit* és a *Verantwortungsfreiheit* a sérthetetlenség és felelősségmentesség tükörfordítása.

pedig az *ausserberufliche Immunität*.¹² Svájcban németül az *absolute Immunität*, franciául az *immunité absolue* jelenti a felelősségmentességet, a *relative Immunität* és *immunité relative* pedig a sérthetlenséget.¹³ Leginkább a spanyol forrásokkal kell körültekintően eljárnia a magyar kutatónak, mivel ott az *inviolabilidad* a felelősségmentességre utal, míg az *inmidad* valójában a sérthetlenséget takarja, éppen ellentétesen a magyar nyelvben használt idegen eredetű kifejezések jelentésével.¹⁴

Tekintettel az egységes magyar jogirodalmi álláspontra – a félreértések elkerülése érdekében – a fenti nemzetközi összehasonlítás keretében tapasztalt fogalmi sokféleség ellenére az immunitás alatt a továbbiakban kizárólag a feleletmentességet értjük, és vizsgálódásunkat elsősorban erre fókuszáljuk.

Az országgyűlési képviselőket megillető mentelmi jog alapjai

Az országgyűlési képviselők mentelmi jogát alkotmányi szinten az Alaptörvény 4. § (2) bekezdésében deklarálta a magyar jogalkotó, a részletesebb szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. (a továbbiakban: Ogytv.) VIII. fejezete tartalmazza. Az Ogytv. szerint a „képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízásának gyakorlása során a képviselői megbízásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt”.¹⁵ A képviselői sérthetlenség alapjait az Ogytv. másik szakaszban deklarálja: „A képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint – a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában – szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.”¹⁶

A mentelmi jog célja, hogy a képviselők személyén keresztül védje a parlament függetlenségét,¹⁷ ezen belül a sérthetlenség elsősorban a zavartalan ülésezést – a képviselőknek az Országgyűlés ülésein való megjelenését – hivatott biztosítani, a felelősségmentesség – a szabad mandátum garanciájaként – pedig a képviselői véleménynyilvánítás és a szavazás szabadságát. Az, hogy a képviselő nem mondhat le mentelmi jogáról,¹⁸ kiválóan mutatja azt, hogy az nem személyesen a képviselőt, hanem a parlamentet hivatott megóvni a más hatalmi ágak felől érkező zaklatásoktól. A parlamentáris kormányformából eredő sajátosság, hogy a mentelmi jog elsődlegesen nem általában véve a képviselőket

¹² Az osztrák terminus technicusok meglehetősen kifejezők: a felelősségmentesség (vö. „hivatali mentelmi jog”) a képviselőt hivatalának – képviselői megbízásának – gyakorlásából, így például felszólalásából, leadott szavazatából eredő felelősségének megállapításától óvja, míg a sérthetlenség (vö. „hivatalon kívüli mentelmi jog”) elsősorban az olyan magatartásokból eredő felelősségre vonás akadályát képezi, amely nem vagy nem feltétlenül a képviselői megbízás gyakorlásához kapcsolódik (például egy közlekedési baleset okozása).

¹³ Az osztrák szakkifejezésekhez hasonlóan a svájci is sokat sejtet a mentelmi jog két ágának mibenlétéről: a magyar szakirodalomban is találunk a feleletmentességet feltétlen (abszolút), a sérthetlenséget pedig feltételes (relatív) mentelmi jogként interpretáló tanulmányt. Lásd GYÖNGYI 2004.

¹⁴ A különböző országokban használt szakkifejezések áttekintését lásd: CDL-AD(2014)011.; SZENTE 2004.

¹⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 73. § (1) bekezdés.

¹⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 74. § (1) bekezdés.

¹⁷ SZENTE 2009, 694.

¹⁸ Ogytv. 78. §.

védi – tipikusan – a végrehajtó hatalom zaklatásaitól, hanem az ellenzéki képviselőknek nyújt otalmat a parlamenti többséggel politikai értelemben összefonódó végrehajtó hatalommal szemben. A kormány és az ellenzék közötti törésvonal jelentőségét hangsúlyozza Smuk Péter¹⁹ és a Velencei Bizottság²⁰ is. A mentelmi jog ellenzéki jogként való felfogása elsősorban az inviolabilitás leírására alkalmas.

Az immunitás az inviolabilitással szemben nemcsak átmeneti, hanem végleges eljárási mentességet biztosít a képviselőnek. Ebből kifolyólag nem beszélhetünk az immunitás megszűnéséről vagy felfüggesztéséről sem, szemben a sérthetetlenséggel, amelynek felfüggesztése országgyűlési – és emiatt szükségképpen politikai – mérlegelés tárgyát képezi.²¹ Emiatt abszolútnak tekinthető a feleletmentesség nyújtotta védelem,²² azonban közel sem feltétlen a szó szoros értelmében, hiszen számos korlátozás alá esik.

Az immunitás és a parlamenti fegyelmi jog kapcsolata

A felelősségmentesség – korlátozó rendelkezés hiányában – a szabálysértési felelősségre vonástól teljesen megvédi a képviselőt, a polgári jogi eljárásoktól viszont egyáltalán nem, mivel arra a mentelmi jog nem terjed ki az Ogytv. 73. § (2) bekezdése értelmében.

A büntetőjogi felelősség vonatkozásában azonban differenciált a jogalkotó. Az immunitás természeténél fogva csak olyan bűncselekményekre terjedhet ki, amelyek elkövetési magatartása verbális cselekmény. Ezek körét azonban csökkentenünk kell azokkal, amelyeket az Ogytv. kivesz az immunitás hatálya alól. Az immunitás nem vonatkozik a következő bűncselekményekre:

„a) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal,

b) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.”²³

Még a fenti szűkítést követően is számos bűncselekményt találunk a Btk.-ban verbális elkövetési magatartással, például a becsületsértést, rágalmazást, kegyeletsértést, hamis vádat, hatóság félrevezetését, rémhírterjesztést, közveszéllyel fenyegetést vagy éppen a fenyegetéssel megvalósított rendbontást.

A felsorolt bűncselekmények közül elsősorban a becsületsértés és a rágalmazás bír kiemelkedő jelentőséggel, hiszen ezek elkövetése a legvalószínűbb – gondoljunk például egy túlfűtött parlamenti vitára. Megjegyzendő, hogy az Ogytv. hatálybalépését megelőzően a becsületsértés és a rágalmazás az immunitás hatálya alól kivett cselekmények közé

¹⁹ SMUK 2008, 129.

²⁰ CDL-AD(2014)011, [24], [36].

²¹ A Velencei Bizottság tévesen állapítja meg, hogy a felelősségmentesség Magyarországon felfüggeszthető. Lásd CDL-AD(2014)011, [72] és CDL(2014)006rev.

²² Vö. a mentelmi jog svájci megjelölésével.

²³ Ogytv. 73. § (2) bekezdés.

tartozott, tehát ezekért a képviselőt – inviolabilitásának megszűnését követően – büntetőjogi felelősségre lehetett vonni. A felelősségre vonás lehetőségét a törvényalkotó a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatnak megfelelően szűkebbre vonta, mivel az alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a mentelmi jognak az országgyűlési képviselőknek a más közhatalmat gyakorló személyt érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására és általa nem ismertén valótlán tényállítására is ki kell terjednie. Így a felelősségmentesség abban az esetben terjedt ki a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint rágalmazásra is, amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlán.²⁴

Az, hogy az Ogytv. a becsületsértést és a rágalmazást az immunitás tárgyi hatálya alá tartozó bűncselekményi tényállások közé felvette, nem idézte elő a parlamenti viták hangnemének eldurvulását – ezt a gyakorlat is alátámasztja. Ez részben annak köszönhető, hogy korábban is – tehát amíg a felelősségmentesség nem védett a becsületsértő és rágalmazó nyilatkozatok miatti büntetőjogi felelősségre vonástól – e cselekmények polgári jogi következményei súlyosabbak voltak, mint a büntetőjogiak, ez tipikusan vagy megrovást, vagy – a polgári jogi nem vagyoni kártérítésnél alacsonyabb összegű – pénzbüntetést jelentett.²⁵

A kulturált viták másik biztosítója a fegyelmi jog Ogytv. általi újraszabályozása,²⁶ amely nyomán a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozathoz képest a fegyelmi jogi szankciók súlyosabbá váltak – különösen a tiszteletdíj csökkentésének bevezetését értékelhetjük ilyen hatású lépésnek. A fegyelmi jog tehát át-, illetve – a jogintézmény történetére tekintettel talán helyesebb kifejezéssel élve – visszavette a T. Házban folyó munka kulturált mederben tartásának funkcióját: a büntetőjogi szabályozás helyébe egy speciális közjogi reguláció lépett.²⁷

A fenti érvelés tulajdonképpeni lényege az, hogy a polgári jogi, illetve fegyelmi jogi szankciók súlyosabbak a büntetőjogiaknál, elrettentő erejük nagyobb, ezért nincs is szükség a büntetőjogi hátrányok kilátásba helyezésére. Gyakorlati szempontból ennek helyessége megkérdőjelezhetetlen, azonban nem feledhetjük, hogy egy cselekménynek

²⁴ „(1) A képviselő bíróság vagy más hatóság előtt – megbízásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlán – rágalmazásra.” 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról, 4. § (1)–(2) bekezdés.

²⁵ Vítályos Fanni Ilona Gulyás Gergelynek az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság 2012. március 26-i ülésén elhangzott érvelését idézi. VITÁLYOS 2012, 199.

²⁶ Úgyan az Ogytv. nem nevesíti sem a becsületsértő, sem a rágalmazó kifejezések használata miatti fegyelmi felelősséget, de e cselekményeket felöleli az Ogytv. 48. §-ában foglalt előírás, amely a fegyelmi jogi intézkedés alapjaként az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezés használatát jelöli meg.

²⁷ A tiszteletdíj – sértő vagy illetlen kifejezés használata miatti – csökkentésének maximuma a tiszteletdíj egyharmada [Ogytv. 51/A. § (13) bekezdés]. Ez akár több százezer forintra rúgó elvonást jelent, amely messze van a Btk. szerinti pénzbüntetés maximumától, de a bírói gyakorlat fényében a büntetőjogijához mérhető súlyú szankciót jelent.

a büntetőjog – mint a jogrendszer szankciós zárköve²⁸ – általi üldözése egyúttal értékítéletet is kifejez: csak a társadalmi együttélés szabályait legsúlyosabban sértő cselekmények pönalizálása engedhető meg alkotmányosan, míg ezen „össztársadalmi rosszallás” nem kapcsolódik egy polgári ítélethez.²⁹ Az immunitás kiterjesztése így azt is jelenti, hogy az állam lemond a képviselők esetében ezen „üzenet” deklarálásának lehetőségéről e bűncselekmények vonatkozásában, hiszen azt sem egy polgári jogi, sem egy speciális közjogi – azaz fegyelmi jogi – joghátrány nem hordozza.

Az, hogy a rágalmozó és becsületsértő nyilatkozatokkal szembeni fellépést a büntetőjog helyett a fegyelmi jog alá helyezték, azzal a következménnyel is járt, hogy a becsületsértő, rágalmozó nyilatkozatok tekintetében a parlament – illetve annak szerve, tisztségviselője – a bíróságoktól át- vagy visszavette a jogalkalmazó szerepét is. E jogalkalmazás azonban szükségszerűen „politikai jellegű”.³⁰ Nem hivatásos jogalkalmazók – bírák –, hanem képviselők döntését feltételezi, akik természetesen politikailag motiváltak. Az ebből eredő, ellenzéki jogokkal kapcsolatos aggályokat³¹ csak fokozza az, hogy az Ogytv. szerint a fegyelmi határozatok egyszerű többséggel elfogadhatók.³²

A felelősségmentesség kezdeti időpontja

Az Ogytv. az immunitás biztosította védelem alapjául szolgáló – vagy másképp fogalmazva: a védett – időszak kezdetét a képviselő megválasztásának napjához, míg végét a képviselői megbízatás megszűnéséhez köti. Előbbi *expressis verbis* megjelenik az Ogytv.-ben,³³ míg utóbbira csak következtethetünk abból, hogy az immunitás a képviselőt a „megbízatásának gyakorlása során” közzölt tény vagy vélemény miatti felelősségre vonástól védi,³⁴ márpedig a képviselői megbízatás gyakorlásának temporális végpontja a mandátum megszűnése, amelynek eseteit az Alaptörvény tartalmazza.

Az Ogytv. 79. § (1) bekezdése világosan kimondja, hogy a „mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg.” E mondat jelentése azonban közel sem világos, értelmezése során három problémával szembesülünk.

Az első az, hogy mikor tekinthető a képviselő megválasztottnak. A kérdés azért jelentős, mert a megválasztás ténye jelenti a cezúrát a képviselőjelölti és a képviselői jogállás között, hiszen e két státus értelemszerűen kizárja egymást.

A megválasztás időpontjának meghatározására több lehetőség is számításba jöhet:

- a szűk értelemben vett választás, azaz a szavazás lezárása,
- a választási eredmény megállapítása,
- a választási eredmény jogerős megállapítása,

²⁸ Lásd Szabó Andrásnak a 23/1990. AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményét.

²⁹ Ezt támasztja alá a büntetett előlélethez fűződő hátrányok léte is.

³⁰ A kifejezést Smuk Péter nyomán használom. Lásd SMUK 2013, 32.

³¹ A Velencei Bizottság is hangsúlyozza a politikai jogalkalmazás ellenzéki jogokra gyakorolt potenciális veszélyét. Lásd CDL-AD(2014)011, [100].

³² Az Ogytv. még kétharmados döntést sem követel a fegyelmi ügyekben a végső parlamenti fórumot jelentő teljes ülés döntéséhez. Lásd Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés.

³³ „A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg.” Ogytv. 79. § (1) bekezdés.

³⁴ Ogytv. 73. § (1) bekezdés.

- a képviselői megbízólevél átadása,
- az országgyűlési mandátumigazolás és
- a képviselői eskü letétele.

A szakirodalmi források az első lehetőség mellett teszik le a voksukat, amelynek indoka, hogy a választók akaratukat – amely a képviselői mandátum legitimációs alapja – a szavazás lezárásakor kifejezésre juttatták, az a választási eljárás további részeiben nem változik. Elvileg az urnazárás időpontjában eldől a választás eredménye.³⁵ Ugyan az eredmény valóban eldől, de nem válik ismertté, ehhez azt meg kell állapítani. S ha meg is állapította az eljáró választási bizottság az eredményt, az még nem végleges, az csak a választási eljárási jogorvoslatokat – vagy a kezdeményezésükre nyitva álló határidő eredménytelen letétét – követően válik jogerőssé. A képviselő megválasztásának tényét igazolni a megbízólevelével tudja, amellyel a T. Ház is ellenőrizni, igazolni tudja mandátumát. Ezen aktusok azonban csupán „a már meglévő tisztség létének igazolását jelentik”.³⁶

Az eskü jelentősége az Ogytv. 28. §-ából fakad, amely szerint „[a] képviselő az eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában.”³⁷ Soltész István kifejező magyarázata szerint az esküvel „vállik teljessé” a képviselői mandátum,³⁸ de kétségtelenül nem ez keletkezteti. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a mandátumot teljessé tevő közjogi feltételek – deklaratív aktusok – „elmulasztásának is lehet jogvesztő következménye, ha például a képviselő a megbízólevelét nem veszi át, vagy nem nyújtja be, az esküt nem teszi le, őt úgy kell tekinteni, mint aki lemondott megbízatásáról”.³⁹

A második probléma az Ogytv. 79. § (1) bekezdésében szereplő „napjától” szó értelmezéséből fakad: a képviselő megválasztásának napja – mint minden nap – 0 óra 0 perckor veszi kezdetét, míg az előző pont szerinti megválasztás tipikusan nem, de legalábbis nem feltétlenül a nap első percére esik. Ebből az következik, hogy – elvileg – a mentelmi jog *képviselőként* már akkor megilleti az adott személyt, amikor *de iure* még nem képviselő, „csak” képviselőjelölt. Tehát hiába válik el egymástól a jelölti és a megválasztott képviselői státusz, a mentelmi jog tekintetében van egy néhány órás „szürke zóna”: a megválasztás napjának kezdetétől a megválasztás tényleges időpontjáig a képviselőjelöltet már a képviselői mentelmi jog illeti meg. Figyelembe véve a szavazás lezárása és a választási eredmény megállapítása közötti – akár napokban mérhető – időtartamot, valójában nincs nagy gyakorlati jelentősége, hogy egy egyébként is korábbi időponttól (azaz a szavazás lezárásától) vagy még egy annál is korábbi időponttól (a szavazás lezárásának napjának 0 óra 0 percétől) illeti-e meg a mandátumot elnyerő személyt a *képviselői* mentelmi jog. Ettől függetlenül azonban felesleges – sőt kifejezetten az értelmezést megnehezítő – fordulatot használni az Ogytv. a mentelmi jog kezdetének meghatározására. Sokkal egyszerűbb és nem utolsósorban

³⁵ Más megfogalmazásban: „[a] képviselőjelölti jogállás [...] a megválasztás tényével fejeződik be. Ennek oka, hogy a képviselői tisztség a választói akarat megnyilvánulásának befejeződésével, a szavazás befejeződésének időpontjában keletkezik.” TILK 2004, 28.

³⁶ TILK 2004, 28.

³⁷ Ogytv. 28. § (3a) bekezdés.

³⁸ SOLTÉSZ 2009, 87.

³⁹ DEZSŐ–KUKORELLI 2007, 377.

dogmatikai szempontból tisztább helyzetet teremtene az, ha a hatályos szabály helyére a következő szövegrész kerülne: „A mentelmi jog a képviselőt megválasztásától illeti meg.”

Az első két kérdés a mentelmi jog mindkét ága vonatkozásában fontos, harmadik kérdésünk azonban csak az immunitásra koncentrál, visszatérve az Ogytv. 28. § (3a) bekezdésére, amely szerint „[a] képviselő az eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában.” E normát a felelősségmentesség törvényi definíciójára alkalmazva arra a következtetésre juthatunk, hogy tulajdonképpen a megválasztás és az alakuló ülés között elképzelhetetlen olyan cselekmény, amelyre a képviselő immunitása értelmezhető lenne: szavazatot nincs hol leadnia, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben sem tud tényt vagy véleményt közölni, azaz nem tud részt venni az Országgyűlés munkájában. (Ez következik egyébként abból is, hogy az Országgyűlés működése alakuló üléstől alakuló ülésig tart. Márpedig ha nem működik az az Országgyűlés, amelynek az éppen megválasztott képviselő is tagja, annak munkájában sem vehet részt.)⁴⁰ A megválasztott, de még „parlament nélküli” képviselő tehát rendelkezik a mentelmi jog mindkét ágával, de az immunitás nyújtotta védelmet csak az új Országgyűlés alakuló ülésének kezdetétől élvezheti a gyakorlatban is.

Felhasznált irodalom

- CDL-AD(2014)011 = *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* (2014). Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Forrás: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e) (A letöltés dátuma: 2016. 01. 25.)
- CDL(2014)006rev = *Revised Comparative Table on the Lifting of Parliamentary Immunities* (2014). Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 21. Forrás: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)006rev-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)006rev-bil) (A letöltés dátuma: 2016. 01. 25.)
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (2007): Az Országgyűlés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 221–260.
- ERDŐS Csaba (2016a): Az országgyűlési képviselők immunitása. *Parlament Szemle*, 1. évf. 1. sz. 23–40.
- ERDŐS Csaba (2016b): *Parlament autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről.* Budapest, Gondolat.
- SMUK Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban.* Budapest, Gondolat.
- SMUK Péter (2013): Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 6. évf. 2. sz. 25–34.
- SOLTÉSZ István (2009): *Az Országgyűlés.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- SZENTE Zoltán (2004): A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban. In SOLTÉSZ István szerk.: *A képviselők jogállása. 2. rész.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 204–205.
- SZENTE Zoltán (2009): Az Országgyűlés tagjainak jogállása. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég.

⁴⁰ A képviselő és az Országgyűlés megbízatásának kezdete közti eltérésekhez lásd: TILK 2004, 28.

- TILK Péter (2004): A képviselőjelöltek jogállása. In SOLTÉSZ István szerk.: *A képviselők jogállása. 2. rész.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 23–42.
- VITÁLYOS Fanni Ilona (2012): A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog. In SOLTÉSZ István szerk.: *Parlamenti ösztöndíjasok. Parlamentspraktikum 2010/2011.* Budapest, Országgyűlési Módszertani Iroda. 195–220.

Hivatkozott jogszabályok

1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról
2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.
- 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490.
- 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat

Vákát oldal

Keresetlen gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről

A téma alkotmánybíróági lenyomata

Kiss László

A legkevésbé sem állítható, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés témaköre a szakirodalomnak (és a jogirodalomnak) kedvenc és sokat elemzett kutatási tárgykörei közé tartozna. Magamat azonban e kisszámú szerzők közé sorolom tekintettel arra, hogy az általam jegyzett alkotmánybíróági határozatok és különvélemények mellett önálló tanulmányt¹ is szenteltem a témakör vizsgálatának. Mostani írásom ugyancsak e kutatási terület elemzését célozza, mégpedig úgy, hogy összegyűjtöm azokat az előfordulási eseteket, amelyek – legalábbis az én értelmezésemben – a jogalkotói hatalommal való visszaélést példázzák.²

A kiindulási pont: az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozata³

Kiindulási tételként a következőket rögzíti a határozat: „A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint: »A törvény tiltja a joggal való visszaélést.« Ugyanezen § (2) bekezdése pedig kimondja: »Joggal való visszaélésnek minősül a joggyakorlás, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen, ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik biztosítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.«” Mindezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.”⁴ A határozat – 1998-ig – szisztematikusan áttekintette azokat az eseteket, ahol a jogalkotói hatalommal való visszaélés

¹ Kiss László 2005. Jelen tanulmány első része támaszkodik erre a munkára.

² Már most előrebocsátom: nem mindenkor neveznek egy-egy előfordulási esetet „jogalkotói hatalommal való visszaélésnek”, tartalmilag azonban a konkrét – nem nevesített – esetek is ebbe a körbe sorolhatók.

³ Az ügy előadója Kilényi Géza alkotmánybíró volt.

⁴ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.

gyanúja felmerült. Milyen körülményekre hivatkozással állapította meg ebben a periódusban az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatalommal való visszaélés esetét?

1. A helyi adókra vonatkozó rendelet évközbeni módosítása tilalmának akkénti kijátszása, hogy az önkormányzat korábbi rendeletet év közben hatályon kívül helyezte, és helyébe új, szigorúbb adótételt tartalmazó rendeletet alkotott. AB: ez ugyan nem módosítás formai szempontból, ám eredményét tekintve éppúgy törvényi tilalomba ütközik, mint a módosítás.⁵

Amikor az adó az adóalany ellehetetlenülését eredményezte (belterületi földre kivetett 100 Ft/m² tételű adóról volt szó), az AB a következőket állapította meg: „A szóban forgó községben egyetlen jogi személynek volt jelentős alapterületű, több mint 24 hektáros belterületi földje. A kirendelt igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő e terület forgalmi értékét 6 120 000 Ft-ban állapította meg. Eme terület után évi 24,5 millió forint – azaz a forgalmi érték négyszeresét kitevő összegű – adót kellett volna fizetni. Az ugyancsak kirendelt adóelméleti és adóigazgatási szakértő úgy nyilatkozott, hogy »ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó«. A szakértő ugyanis úgy ítélte meg, hogy »a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke.«⁶

2. Figyelmet érdemel a 49/1995. (VI. 30.) AB határozat is, amely általános és határozatlan fogalmakkal teli jogszabályt bírált el. Már itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ha egy jogszabály (helyi is) mindössze egyetlen jogalanyt céloz meg, mindig okkal vizsgálható a jogalkotói hatalom kérdése. (Például ez a helyzet az összes „Lex ...”-nél.) „A jogalkotói felhatalmazással való visszaélésnek minősül ugyanis, ha a rendelet a közterület megszokott, mindennapi, másokat nem korlátozó használatát – például a gyalogjárdán való végigsétálást, a parkban fénykép vagy videokép készítését, az önkormányzat által szervezett szemégyűjtés keretében a háztartási hulladéknak arra megszabott edényben vagy más módon való elhelyezését – is engedélybeszerzési kötelezettség köré vonja. Az önkormányzati rendelet [...] teljes jogbizonytalanságot teremt, s az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.”⁷ Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is megsemmisítette a sérelmezett rendelkezéseket. A felemlített eset konklúziójaként megállapította az Alkotmánybíróság: a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, ezért alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.

3. A jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetőségére – mint a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjára – elvi élel mutatott rá az Alkotmánybíróság 24/1997. (IV. 25.) AB határozatában. Ebben a testület arra hivatkozva semmisített meg egy, a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségterítéséről szóló rendeletet, mert az Alkotmánybíróság megítélése szerint „a tiszteletdíj, a juttatás és költségterítés egymástól eltérő törvényi rendeltetése nem engedi meg, hogy a képviselőtestület a juttatást – céljától

⁵ 55/1993. (X. 15.) AB határozat, ABH 1993, 500.

⁶ 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707.

⁷ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 519.

eltérően – a tiszteletdíj kiegészítéseként, a költségtérítést pedig – ugyancsak rendeltetésétől eltérően – a juttatás részleges megkettőzéseként szabályozza”.⁸

Kétségtelen, hogy a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.⁹

Ilyen jogalkotói hatalommal való visszaélésnek tekintette az Alkotmánybíróság például azt, ha a jogalkotó (törvényalkotó) adókedvezménynek titulálja az adminisztratív jellegű korlátozásokat.¹⁰ Elvi éllel emelte ki e körben: „Noha az államnak a piacgazdaság viszonyai között is megvan az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen nem tartozik bele, hogy a piacgazdaság tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva, a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kelően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.”¹¹ Ez utóbbi megállapítást már itt érdemes megjegyezni, mert ilyen jelenségek később is előbukkannak a magyar törvényalkotásban, jogalkotásban.

Jogalkotói hatalommal való visszaélésre utaló körülmények 1998 után

1. Különmélemény tett kísérletet arra, hogy a jogszabály (itt: törvény) azonnali hatálybaléptetését is kapcsolatba hozza a jogalkotói hatalommal való visszaéléssel. A 39/1999. (XII. 21.) AB határozatban az indítványozók – egyebek mellett – azért is kérték a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 109. § (1) és (2) bekezdésének a megsemmisítését, mivel a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

A támadott rendelkezések kihirdetésére 1998. december 29-én került sor a *Magyar Közlöny* 1998. évi 120. számában, és azok 1999. január 1-jén (azaz három nap múlva) már hatályba is léptek. A „kellő idő” hiányzott tehát ahhoz, hogy a több millió érintett az új rendelkezéseket megismerhesse. Az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában (amely jelen esetben is precedensül szolgálhatott volna) kimondta: „Az Alkotmány indítványokban felhívott, vonatkozó szabályaival az indítványokat tehát érdemben nem vizsgálta, mert álláspontja szerint az azonnali – 1995. július 1-jével történő – hatálybaléptető rendelkezések önmagukban alkotmányellenesek, így e rendelkezéseket semmisítette meg, és megállapította, hogy az indítványokkal kifogásolt törvényi módosítások 1995. július 1-jén, illetőleg az Mtm. 39. §-a szeptember 1-jén, nem lépnek hatályba.”¹² Megjegyzem: az Alkotmánybíróság a szeptember 1-jei hatálybaléptetést is „azonnalinak” tekintette!

⁸ 24/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 474, 476.

⁹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 246.

¹⁰ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 247.

¹¹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 248, 249.

¹² 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 205.

Ezzel az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a törvényi módosítások azonnali – lényegileg átmenet nélküli – hatálybaléptetése önmagában alkotmányellenes”.¹³

Az 1998. december 29-én kihirdetett és 1999. január 1-jén hatályba lépő törvény – álláspontom szerint – az iménti követelményeknek nem tett eleget. Az itt biztosított három nap olyan rövid idő volt, hogy az mind az indítványok benyújtását, mind pedig az Alkotmánybíróság eljárását ellehetetlenítette.¹⁴ (Ne feledjük: ebben a három napban az év végi ünnepek is benne voltak!) Ebben az esetben tehát – megítélésem szerint – egy olyan „virtuális” törvénymódosításról volt szó, amely a jogalkotói hatalommal való visszaélést (általánosabban: a közjoggal való visszaélést) is jelenti.

Ugyancsak különvélemény hozta szóba más esetben is a rövid (azonnali) határidő és a jogalkotói hatalommal való visszaélés lehetséges kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság által a 2/1999. (III. 3.) AB végzéssel elbírált ügyben – nézetem szerint – a háromnapos, jogvesztőnek elismert megérkezési határidőre tekintettel az indítványozónak csak akkor lett volna esélye arra, hogy indítványa határidőben valóban megérkezzen, ha a kifogását már a döntés előtti napon postára adja, vagy futárt vesz igénybe. A törvény tehát nyilvánvalóan olyat kért számon az indítványozón, ami képtelenség. A jogalkotónak (törvényalkotónak) ez a kitarthatóan konok és életszerűtlen szabályozása kifejezetten ütközött a tisztességes eljárás követelményével is.¹⁵ A jogalkotói hatalommal való visszaélés megállapíthatóságának magvát tehát itt az adja, hogy a jogalkotó a jogalanytól lehetetlent kért.

2. Az iménti probléma virulensen jelentkezett még az 59/2003. (XI. 26.) AB határozattal elbírált ügyben is. Az e határozathoz kapcsolt különvélemény az alábbiakat hangsúlyozza: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében »A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.« A demokrácia elve és követelménye nem toll a kalapon, hanem olyan igény, amelynek tényleges, érdemi érvényesülésére valós, nem pedig látszat lehetőségeket kell biztosítani. Az érintettek aktív és passzív választójogának gyakorlását biztosító intézmények és működési rend megléte előfeltétele a demokratikus választójog gyakorlásának. Ennek megteremtése az államnak, mint törvényalkotó hatalomnak az Alkotmányból folyó

¹³ 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 207. Megjegyzem – és ez volt a különvéleményem egyik indítéka is –, hogy a testület a vizsgált ügyben (álláspontom szerint) nem vitte következetesen végig ezt az elvet. Ugyanis a felhívott, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Gst.) 1995. június 15-én, a Munka Törvénykönyvéről alkotott 1992. évi XXII. törvény módosításáról szóló 1995. évi LV. törvény (a továbbiakban: Mm.) pedig június 23-án került kihirdetésre, és mindkét törvény támadott rendelkezései július 1-jei, illetőleg az Mm. 52. § (1) bekezdése szeptember 1-jei hatálybaléptetést rendeltek el. Vagyis az első esetben két hét, a másodikban pedig kilenc hét volt vissza a hatálybalépésig. A jelen esetben mindössze három nap, amely viszont a mostani határozat értelmében nem alapot meg a minden egyéb másra tekintet nélküli, kellő idő hiányára hivatkozó megsemmisítést. Álláspontom szerint pedig a nyugdíjasoknak lehetőséget kellett volna biztosítani arra, hogy az őket érintő törvénymódosítást egyáltalán megismerhessék. Ennek elmaradása miatt alapos okkal hihetik, hogy inkább tárgyai, mintsem-hogy alanyai lennének a jogi szabályozásnak. A határozat jelen esetben a három napot elegendő, azaz „kellő” időnek tekintette. Az Alkotmánybíróság e tekintetben eltért a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatban korábban követett – fentebb ismertetett – gyakorlatától és elvi álláspontjától.

¹⁴ A 44/1995. (VI. 30.) AB határozat meghozatalára még volt két hét, így az Alkotmánybíróság akkor sikerrel akadályozhatta meg a Gst. 1995. július 1-jei hatálybalépését.

¹⁵ Részletesebben lásd a 2/1999. (III. 3.) AB végzéshez fűzött különvéleményemet (ABH 1999, 443., 444.).

egyenes kötelezettsége [...]. Valójában maga a törvény nem biztosította a valós feltételeket ahhoz, hogy az általa előírtak ténylegesen realizálódhassanak is.”¹⁶

3. Tanulmányosnak látom azt az ügyet is, amelynél az indítványozó bíró egy áfa-visszatérítési ügyben az eljárás felfüggesztése mellett annak megállapítását kérte, hogy az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) 78/A. § (1) bekezdésének 1995. évi hatályos szövegének második mondata alkotmányellenes.¹⁷ E támadott szöveg így hangzott: „Az iratok felülvizsgálata nem minősül ellenőrzésnek.”

A beadvány azt tartalmazta, hogy az indítványra okot adó, konkrét ügy felperesénél az adóhatóság 1995-ben az Art. akkor hatályos 78/A. §-a alapján elrendelte a felperes 1995. III. negyedévi áfabevallásának felülvizsgálatát. A megbízólevél és az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmazta, hogy az iratok felülvizsgálata nem minősült ellenőrzésnek. Az ellenőrzési jegyzőkönyv rögzítette, hogy az adóhatóság a bevallás tartalmát a bemutatott bizonylatok, nyilvántartások alapján vizsgálta felül, a revízió megállapítást nem tett.

A támadott szabály következtében a korábbi ellenőrzés tartalmát illetően bizonytalan helyzet alakul ki, amelynek során a jogszabály az adóhatóság belátására bízta, hogy a saját eljárását a későbbi ellenőrzés során hogyan minősíti. Az indítványozó bíró szerint az ilyen szabályozás a jogbiztonság alkotmányos követelményét sérti, ezért alkotmányellenes.

Nézetem szerint ez a vélemény megalapozott, és háttérben ugyancsak a jogalkotói hatalommal való visszaélést vélem felfedezni. Igazat adok ezért az indítványozó bírónak, aki szerint „abban az esetben tehát, hogy ha az ügynevezett iratfelülvizsgálat során valamennyi olyan bizonylat az adóhatóság rendelkezésére állt, mint a későbbi utólagos adóellenőrzés során, és csupán az adóhatóság jogi álláspontja változott meg a későbbi években, lényegében azt kellene megállapítani, hogy az ügynevezett felülvizsgálat tulajdonképpen adóellenőrzés volt.”

Feltehető a kérdés: alkotmányjogi szempontból tolerálható-e az, hogy a törvényalkotó kinyilatkoztatja: „ellenőrzés” alatt csak az a tevékenysége értendő, amelyről azt ő maga expressis verbis kinyilvánítja? Nem árulkodó momentum-e az, hogy az ügynevezett „ellenőrzési jegyzőkönyv” maga is rögzíti – az Art. 78/A. § (1) bekezdése második mondatával szinkronban –, hogy az iratok felülvizsgálata nem minősül ellenőrzésnek? (Akkor – legalább a formai következetesség látszatát fenntartva – miért nem „felülvizsgálati jegyzőkönyv” a neve ennek a dokumentumnak?) A két intézmény (az „iratfelülvizsgálat” és az ellenőrzés) azonossága mellett szól az a tény is, hogy az „iratfelülvizsgálat” az Art. VIII. fejezetében *Hatósági adómegállapítás a bevallás azonnali ellenőrzése alapján* cím alatt került szabályozásra.

Az ügy megítélésénél mindenképpen hangsúlyt kell helyezni arra a körülményre is, hogy az adóhatóság – az Art. alapján – mind az ügynevezett „felülvizsgálatnál”, mind pedig az utólagos adómegállapításnál ugyanazokat az iratokat (könyveket, bizonylatokat, nyilvántartásokat) vizsgálta. Az Art. szerinti iratok, vagyis az adózó könyvei, bizonylatai, nyilvántartásai üzleti titkokat tartalmaznak, így – főszabály szerint – mások által nem megismerhetők. Az adóhatóság az Art. alapján kizárólag ellenőrzés jogcímén (Art. VI. fejezet, 55–58. §§) férhet hozzá jogszerűen az adózó üzleti titkokat tartalmazó irataihoz. Ebből

¹⁶ Lásd Kiss László és Tersztyánszkykyné Vasady Éva alkotmánybírók 59/2003. (XI. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleményét (ABH 1999, 617, 619).

¹⁷ 13/2000. (V. 12.) AB határozat. Álláspontomat (amelyet osztott Kukorelli István alkotmánybíró is) a határozathoz fűzött különvéleményemben fejtettem ki részletesen.

következően az „iratfelülvizsgálat” az ellenőrzés speciális formája volt, hiszen mindkét eljárás során az igénybe vett adóhatósági jogosítványok közös halmazt képeztek, az eljárások célja pedig nem lehetett más, mint az adózással kapcsolatos jogszabályok megtartásának adóhatóság általi ellenőrzése [vesd össze az Art. 51. § (1) bekezdésével]. Álláspontom szerint a kör attól még kör marad, hogy a törvényalkotó kinyilatkoztatja róla: ez a kör bizony négyzet.

Úgy gondolom, a törvényhozó a vizsgált esetben úgy játszadozott a szavakkal, hogy azzal méltánytalan helyzetbe hozta az ügy kárvallottját, akinek a szószonglörködésnek minden időbeli és anyagi konzekvenciáját vállalnia kellett. Egyértelműnek tartottam magam is, hogy itt is a jogalkotói hatalommal való visszaélés esete állt előttünk.

Egyébként megjegyzem: az 1995/106., 1996/230. számú APEH-iránymutatás már 1996-ban tiszta vizet öntött a pohárba. Ennek megfelelően legkésőbb 1996-ban tudnia kellett az adóhatóságnak arról, hogy a kérdéses gépjármű nem haszonjármű, hanem személygépkocsi. Elfogadhatatlan, hogy az állampolgár azért került hátrányos helyzetbe, mert az adóhatóság – észelve jogszabály-értelmezési hibáját – 1996-tól 1999. február 18-ig várt azzal, hogy felülvizsgálja az – APEH-iránymutatások tükrében már igazán egyszerű – besorolási műveletet. Az adóhatóság késlekedése az adózó zaklatásaként értékelhető, amelyre a törvényalkotó éppen a támadott rendelkezéssel teremtett lehetőséget. Márpedig az Alkotmánybíróság értelmezése szerint jogbizonytalanságot eredményez az is, ha az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.¹⁸ Mint láttuk, ezt az esetkört az Alkotmánybíróság már korábban kapcsolatba hozta a jogalkotói hatalommal való visszaéléssel is.

A konkrét esetben az „iratfelülvizsgálat” tartalmilag tehát (adóigazgatási eljárás megindítása nélkül befejeződött) ellenőrzést takar, amelyhez kapcsolódniuk kellene az Art. 79. § (7) bekezdésében foglalt adózót védő következményeknek. Ha hatósági jogszabály-értelmezési hibából kerül kiutalásra adókedvezmény: a késedelmi pótlék mértékének maximalizálása nem lehet alkotmányos érv amellet, hogy az adóhatóság hosszú éveken át bizonytalanságban tarthassa az adózókat.

Joggal (jogalkotással) való visszaélésnek is minősíthető tehát az indítvánnyal támadott megoldás, mivelhogy a törvényalkotó a – konkrét ügyben – tartalmilag megegyező két eljárásnak önkényesen állapította meg az eltérő eredményét (és jogi következményeit). A többségi határozat¹⁹ végső soron a szabállyal (a támadott törvényi rendelkezéssel) magyarázta magát a szabályt, ahol is az alkotmányossági externalitások – mint a normakontroll mércéi – figyelmen kívül maradtak. Magam elutasítottam azt a felfogást, amely szerint, ha a törvényhozó maga minősít (tartalmilag) egy intézményt, akkor ennek a törvényhozói minősítésnek kellene az alkotmányosság kritériumának lennie. Ezt a megközelítést azért nem tartottam és nem tartom ma sem beilleszthetőnek az alkotmánybíráskodás módszertanába, mert az Alkotmánybíróságnak nem a törvényhozó önmagára szabott mércéit kell alkalmaznia, hanem éppen az ettől független, alkotmányból levezethető mércéket.

Nem történt tehát más – legalábbis nézetem szerint –, mint hogy az adóhatóság a saját felrőható magatartására (hibás jogszabály-értelmezésére) még jogot is alapított (adóhiányt

¹⁸ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 519, 520.

¹⁹ A 41/B/1993. AB határozathoz fűzött különvélemény. E különvéleményben hivatkozom meg az idézett számadatok forrását.

állapított meg, és késedelmi pótlékot is felrótt). A támadott rendelkezés által lehetővé tett adóhatósági eljárás egészében is a „fair” eljárás követelményébe ütközik, és mint ilyen – álláspontom szerint –, idegen a jogállami elvárásoktól. Mindehhez pedig a jogalkotó által választott „ez a lyuk nem lyuk” felfogás vezetett el, miközben az ügyben négyszög nem volt, csak lyuk.

4. A 620/BN/1998. számú ügy több dimenzióban is felveti a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdését. Az indítványozók itt az áramtolvajt sújtó szankciókat („felemelt díj-fizetés”) tartották alkotmányellenesnek. Alapvetően a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Vet.) 51. § (1) bekezdés *b*) pontját, valamint e törvény végrehajtásáról szóló 34/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. mellékletét (Villamosenergia-közüzemi szabályzat, a továbbiakban: VKSZ) 17. § (1) bekezdését támadták.

Eszerint beépített fogyasztó-berendezések névleges teljesítményét általános háztartási fogyasztás esetén havi 125 órával kellett megszorozni. Ez azt jelentette, hogy a fogyasztás megállapításához a háztartásban fellelhető összes háztartási készüléknek a feltüntetett maximális, úgynevezett névleges teljesítményének összegét havi 125 órás kihasználással kellett megszorozni. A kapott eredmény azzal egyenértékű, mintha adott háztartásban az összes létező fogyasztókészüléket a maximális teljesítményével, 31 napos hónapot feltételezve minden hónapban, napi 4 órán keresztül üzemeltették volna. E vélelmezett fogyasztás körülbelül hétszerese egy átlagos felszereltségű lakás havi átlagos fogyasztásának. (Hasonlóan nem életszerű kihasználási óraszámokat tartalmaztak a VKSZ 17. § (1) bekezdésének egyéb pontjai is.) Ezt a fogyasztási adatot kellett azután a normál díjszabás áramdíjának négyszeresével megszorozni, ami összességében átlagosan 28-szoros díjfizetési kötelezettséget eredményezett.

Kérdés tehát az, hogy nem vezethet-e el a jogalkotói hatalommal való visszaéléshez ez a „mértéktelen mérték”? A válasz egyértelműen igen!

A kérdés az volt, hogy vajon a kártérítés eltúlzott „mértéke” nem vált-e itt is „minőségi kategóriává”, „mértéktelenné”, „aránytalanná”? Álláspontom szerint igen, ami alátámasztható még azzal is, hogy emellett mód volt még pótdíj fizetésére, kötbér és kártérítés érvényesítésére, villamosenergia-szolgáltatás felfüggesztésére, illetve a villamosenergia-szolgáltatásból való kikapcsolásra is. Úgy véltem, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés abban nyilvánult meg az adott ügyben, hogy a „mértéktelen mérték” megállapításával rávetült a jogalkotásra Hammurapi árnyéka.

5. A következő, 125/2008. (X. 17.) AB határozattal lezárt ügyben egy változtatási tilalom önkormányzati rendeletben szabályozott módját ítélte meg jogalkotói hatalommal való visszaélésként az Alkotmánybíróság. A helyi rendelet ugyanazon két ingatlan tekintetében változtatási tilalom elrendeléséről döntött „a város városfejlesztési szándéka szerinti városi múzeum létesítése céljából”. A rendelet indokolása szerint a város városfejlesztési szándéka az volt, hogy városi múzeumot létesítsen a 3202/2. és 3103. helyrajzi számú ingatlanokon. A változtatási tilalom elrendelését azon a területen, amely „a belváros belső szövetében található, ahol már jelenleg is kiállítóhelyek találhatók” „a jelenleg ismert folyamatokra való tekintettel”, a szándékolt cél elérése érdekében tartotta szükségesnek.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította: az önkormányzatok jogalkotási lehetőségét az Alkotmány azért biztosítja, mert a választópolgárok közösségét megilleti a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésének joga. Rendeltetéssel ellentétes joggyakorlást valósít meg az önkormányzat, ha jogalkotási hatáskörét arra használja, hogy akár állami, akár önkormányzati tulajdonnal összefüggő joggyakorlást meggátoljon, így településrendezési feladat- és hatáskörét más önkormányzati tulajdonnal való rendelkezési jog gyengítésére vagy megakadályozására használja.

A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a múzeumi szervezetnek a szándékolt döntések szerinti átalakítása ilyen következményre nem vezethet, így nem lehet elháríthatatlan akadály a városi múzeum létrehozásának. A változtatási tilalom elrendelésének indokai nem állnak fenn, az önkormányzat tehát jogalkotó hatalmával visszaélve alkalmazta a tulajdonos joggyakorlását jelentős mértékben korlátozó jogintézményt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben a változtatási tilalom elrendelése a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, így sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletet – határozatának közzététele napjával – megsemmisítette.

6. A 94/B/2000. AB határozathoz fűzött különvélemény az egyidejűleg „jogalkotói” „munkáltató”, „adóztató” állam konfliktusából eredő problémákat firtatta. Az ügy maga alapvetően két kérdést vetett fel:

- Okozhat-e kárt az állam a nyilvánvalóan kifogásolható jogi szabályozással?
- Alapíthat-e még jogot is az állam az elégtelen tartalmú jogszabályára?

Egyáltalán milyen alkotmányos alapja van (lehet) annak, hogy a hatékony, érdemi és gyors jogorvoslás lehetőségének szabályozását elmulasztó állam a több esztendő elmúltával végre kifizetett jövedelemhez (munkabérhez, bérjellegű pótlékhoz) kapcsolódó késedelmi kamat után még adót is szed, arra (az egyébként nem vitatható) körülményre figyelemmel, hogy a késedelmi kamat is jövedelem, és az állampolgároknak – a törvényi kivételektől eltekintve – valamennyi jövedelmük után adót kell fizetniük.

A magánjog világából kölcsönvett terminológiával (elvvél) élve: saját felróható magatartására még jogot is alapított. Ez a momentum alighanem fontos építőeleme annak, hogy a vizsgált eset összefüggéseiben sem a „tisztességes eljárást” példázza. Az okok egészen a jogalkotó állam immunitásának kérdésköréhez vezetnek el, amely mindeztől kezdve javarészt kiesett az Alkotmánybíróság látóköréből. Márpedig – és a vizsgált ügy is éppen ezt támasztja alá – a demokratikus jogállam jogrendszerében a jogalkotó (törvényalkotó) hatalom abban az értelemben sem „szuverén”, hogy azt tehetne, amit akar. A jogalkotó hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami jogalkotói hatalom szuverenitásának mindenáron történő védelmezése az autoriter, nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja.

Álláspontom szerint a jogalkotó hatalommal való visszaélés egyik alakzataként értékelhető az az eset is (és a vizsgált ügyben éppen erről van szó), ha a jogalkotó (törvényalkotó) az általa nem kellő pontossággal és garanciákkal szabályozott helyzetekből fakadó és a neki felróható késedelmes teljesítéshez tapadó kamatra még adókat is kivet.

7. A következő ügyben a bírói kezdeményezés azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a Pp. néhány rendelkezésének alkotmányellenességét, és semmisítse meg azokat.

Miről is szólt az indítvány? Egyebek mellett arról, hogy az eljáró bíró – helyt adva a kezdeményezésnek, a per felfüggesztése mellett – kérte a Pp. és a Ppé. érintett rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított kellő időt sem a normaszöveg megismerésére, sem a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Megsértette továbbá a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, tekintettel arra, hogy az adott ügyben a perbehívó a perbehíváshoz szükséges cselekményeket a korábbi szabályozás alapján elvégezte, de a jogszabályváltozás miatt perbeli helyzetében ezzel ellentétes változás állt be.

A többségi határozat a bírói kezdeményezést elutasította. Magam azonban eltérő álláspontot képviseltem,²⁰ amelynek alapja a jogalkotói hatalommal való visszaélés konstatálhatósága volt. A bírói kezdeményezésre okot adó ügyben a magánjogi jogalannal szemben a magyar állam volt a másik fél, ezért úgy véltem, hogy az – eljárásjogokban egyébként alkalmazott – azonnali (hatásában *ad malem partem* visszaható) hatálybaléptetéssel olyan előnyt biztosított magának az állam, amely ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe foglalt visszaható hatályú szabályozás tilalmával, egyben felveti a – jogállami jogalkotással ellentétes – jogalkotói hatalommal való visszaélés gyanúját is [ez utóbbira lásd – többek között – a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatot].

Mindezekre tekintettel úgy gondoltam tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét, azokat meg kellett volna semmisítenie, valamint rendelkeznie kellett volna a megsemmisített rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő kizárásáról.

8. Egy másik esetben a panaszosok perét a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 16. §-a alapján „külön törvényben meghatározott intézkedésig, de legkésőbb 2014. december 31. napjáig” hivatalból felfüggesztette az eljáró bíróság. A Tv. a felfüggesztést elrendelő bírósági határozat elleni fellebbezés lehetőségét kizárta.

Az indítványozók szerint ezáltal a fogyasztói jogaik védelmében indított perük észszerű időn belül történő befejezésének a lehetősége megszűnt, ami az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdését – illetve a panaszosok egy része szerint a XXIV. cikk (1) bekezdését és a B) cikk (1) bekezdését is – sérti. A panaszosok többsége arra is hivatkozott, hogy a jogorvoslat lehetőségének kizárására az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmével került sor. Mindezt azzal indokolták, hogy ők a felfüggesztés időtartama alatt is kötelesek a szerintük jogtalanul megemelt törlesztőrészleteket fizetni, ennek elmaradása ugyanis akár a szerződés felmondásához (végső soron a jelzálogjoggal terhelt vagyontárgy tulajdonjogának elvesztéséhez) is vezethetett. A fellebbezés kizártsága miatt pedig nem volt lehetőségük arra, hogy a per folytatását kérjék. Mindezek alapján a Tv. 16. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. A 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban a többségi határozat az indítványozók panaszát elutasította, illetőleg vissza-

²⁰ Lásd a 3151/2013. (VII. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményt.

utasította. Én – a jogalkotói hatalommal való visszaélés aspektusából is vizsgálódva – más következtetésre jutottam. Nevezetesen: „A határozat többségi indokolása is elismeri, hogy »[a] felfüggesztést előíró norma révén a jogalkotó közvetlenül beavatkozik egy másik hatalmi ág, a bíróság tevékenységébe: már folyamatban lévő pernek általánosan kötelező eljárási szabályok alapján történő folyását 'akasztja meg' utólag.« Mivel a támadott szabály konkrét folyamatban lévő eljárások felfüggesztését rendeli el, úgy vélem, mindez klasszikus esete a folyamatos jogviszonyokba történő visszaható hatályú jogalkotásnak, mégpedig úgy, hogy (1) ennek a különvéleményemben részletesen bemutatott alkotmányos indoka nincs, illetve (2) egy másik hatalmi ág hatáskörébe tartozó ügyben dönt a jogalkotó a törvény, mint általános szabályozó norma intézményének a felhasználásával! (Indítvány hiányában nem térek ki részletesen, csupán utalok majd később arra a kérdésre, hogy mindez vajon megvalósítja-e a jogalkotói hatalommal való visszaélést, az egyedi esetekre való szabályalkotás tilalmát és ez által a jogállamiság sérelmét.) Ezek a körülmények is okot adhattak volna – álláspontom szerint – az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott rendelkezés megsemmisítésére.”²¹

Hangsúlyoztam továbbá azt, hogy a törvényalkotó itt egyedi döntéseket bújtatott normatív köntösbe. Ez pedig külön is felveti a jogalkotói hatalommal való visszaélés gyanúját, amelynek továbbható következménye az lesz, hogy a jogorvoslathoz való alapjog érvényesíthetőségének az esélye is elenyészik. Ezzel összefüggésben emlékeztettem a 183/2010. (X. 28.) AB határozat ide vonatkozó indoklására: a „normatív aktus szükségképpeni eleme [...] az, hogy a címzettek köre szélesebb, és nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, ugyanis a rendelkezés valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.”²² Ez történt a jelen ügyben is – mondtam én –, ugyanakkor ennek alkotmányjogi konzekvenciáit a határozat nem vonta le.

9. A soron következő alapügyben a Pedagógusok Szakszervezetének elnöke a Pedagógusok Szakszervezetének (a továbbiakban: indítványozó) képviselőjében alkotmányjogi panaszszal fordult az Alkotmánybírósághoz számos törvényi és kormányrendeleti szinten alkotott rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítása miatt.

A támadott jogszabályi rendelkezések a pedagógus-életpályamodell egyes részletszabályait tartalmazták; így a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvénytől való eltéréseket, a gyakornokokra és a szakmai vezetőkre (mentorokra) vonatkozó rendelkezéseket, a szakmai gyakorlati idő számításának szabályait, a pedagógusok illetménypótléka megállapításának szabályait, a pedagógusok munkaidejének beosztására vonatkozó rendelkezéseket, valamint egyes átmeneti szabályokat. Az indítványozó szerint e rendkívül fontos és alapvető változásokhoz (változtatásokhoz) a jogalkotó nem biztosított elegendő időt.

A 3123/2015. (VII. 9.) AB végzéshez fűzött különvéleményben alapos okot láttam arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az alaptörvényt sértést, és a támadott törvényi és kormányrendeleti rendelkezéseket semmisítse meg. Álláspontomat az alábbiak szerint foglaltam össze: az Alkotmánybíróság – többek között – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatá-

²¹ A 3057/2015. (III. 31.) AB határozathoz fűzött különvélemény.

²² 183/2010. (X. 28.) AB határozat indokolása.

ban foglalkozott átfogóan a „kellő felkészülési idő hiánya” okozta alaptörvényi sérelemmel. E határozat indokolásában leszögezte, hogy a jogszabály „alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya Alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségüknek eleget tenni.”²³ Jelen esetben – nézetem szerint is – egy több évtizedes gyakorlat alapvető megváltoztatásáról volt szó.

Az „azonnali hatálybaléptetés” alkotmányossági megítélésével részletesen foglalkozott az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában. E döntésében az Alkotmánybíróság elvi érveléssel hangsúlyozta azt, hogy a rendszerátalakító változtatás „alkotmányosan csak fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan történhet meg. Ezt kívánja meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét adó jogbiztonság szempontja is. Mivel az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések azonnali hatálybaléptetése – függetlenül azok tartalmi alkotmányosságától vagy alkotmányellenességétől – ezeknek az alkotmányossági követelményeknek nem felel meg, az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítélte, és azokat, továbbá az azokhoz kapcsolódó átmeneti szabályokat [...] megsemmisítette”.²⁴

Bizonyíthatónak láttam, hogy az indítványozó által támadott törvényi és kormányrendeleti rendelkezések alaptörvény-ellenessége – hasonló elvi alapokra támaszkodva – itt is megállapítható lett volna, és ennek következményeként azok *pro futuro* megsemmisítése lett volna indokolt a mostani esetben is. (Megjegyzem: jelen esetben a szó szoros értelmében még az „azonnali hatálybaléptetés” kifejezés is pontosítandó, mivel az indítvánnyal támadott kormányrendelet a hatálybalépése napján, szeptember 1-jén nem is jelent meg, az csak szeptember 2-án volt elérhető a *Magyar Közlöny* elektronikus változatában.)

A „kellő vagy szükséges felkészülési idő” hiánya a most vizsgált esetekben teljesen ellehetetlenítette azt, hogy a szakszervezet élhessen mindazokkal a jogaival, amelyek közvetlenül az Alaptörvény XVII. cikkének (1) és (2) bekezdéseiből következnek. Ebből adódóan el volt zárva attól, hogy a rendszerátalakítással felérő törvény- és kormányrendelet végrehajtása során alkotmányos jogait (együttműködés, tárgyalások folytatása, kollektív szerződés kötése stb.) érvényre juttathassa.

Az Alkotmánybíróság a *pro futuro* megsemmisítéssel azt is kifejezésre juttathatta volna, hogy szélsőséges esetekben (amilyen az elbírált ügy is volt) egyenesen a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek tekinti azt, ha a törvényalkotó (jogalkotó) – kellő felkészülési idő biztosítása nélkül – úgy változtat meg egy egész rendszert, hogy esélyt sem ad a jogosultaknak arra, hogy az Alaptörvényben biztosított feladatkörükből adódó hatásköreikkel élhessenek.

Ez a módszer – számos példa nyomán – ma már szinte tudatosan alkalmazott törvényalkotási (jogalkotási) módszerré vált, amelynek (véleményem szerint) csak határozott alkotmánybírósági fellépéssel lehet az útjába állni. Ezúttal ez elmaradt, így az Alaptörvény XVII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben rögzített szakszervezeti jogosítványok és kötelezettségek megmaradtak a *lex imperfecta* birodalmában.

²³ 3123/2015. (VII. 9.) AB végzéshez fűzött különvélemény, indokolás [233], [239].

²⁴ 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 209.

További „gyanús” esetek

A fentiekben részletezték mellett még számos más „gyanús” esetet is fel lehet idézni a közelmúltból. Lássuk ezeket csak röviden!

1. A 34/2014. (XI. 14.) számú AB határozat kapcsán közel állónak tekintetem a jogalkotói hatalommal való visszaéléshez azt, hogy a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendelkezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 7. § (2) bekezdése teljes egészében elvonta az adósok önrendelkezési jogából fakadó perbeli rendelkezési jogát, hiszen nem dönthette el az adós, hogy mely jogát, illetve kötelezettségét milyen indokkal, mely bírósági fórumok előtt teszi vitássá. Ugyancsak alapos gyanút ébreszt az idézett törvény 8. § (7) bekezdése, a 13. § (2) bekezdése, valamint a 15. § (2) bekezdése is azáltal, hogy eltűzött mértékű illeték lerovását írták elő.

A törvény hatálya alá tartozó perekre nézve a törvény az általános szabályokhoz képest 42-szeres, 50-szeres és 52-szeres illetékfizetési kötelezettséget írt elő. Ennek a kirívó különbségnek nem volt észszerű indoka, a szabályozás önkényes, visszaélésszerű volt – legálabbis szerintem.

2. A jogalkotói hatalommal való visszaélés veszélyét idézi fel az is, ha a jogalkotó általános (jog)fogalomra hivatkozással ad normatív szabályozást. Különösen ilyennek számít az utóbbi évek törvényalkotási gyakorlatát elemezve a „nyomás közérdek”. Erről a 20/2014. (VII. 3.) számú AB határozathoz írt különvéleményemben a következőket írtam: „Ez a jog- és törvényalkotási módszer nem volt példa nélküli a legutóbbi években. A magánnyugdíj-pénztárak állami tulajdonba vételének törvényi indokát a magánnyugdíj-pénztári tagok vagyonának a »védelme« motiválta, ez volt az a fügefalevél, amely az állami konfiskálás valódi indokát elleplezte (tette mindezt azzal az ígérettel, hogy az állami tulajdonba vett magánpénztári vagyon is közvetlenül nyomon követhető lesz egyéni számlán: s ez az egyéni számla pedig máig nem került kialakításra). A pénznyerő-automaták »államosítása« mögött pedig senki által nem bizonyított »nemzetbiztonsági kockázat« elhárítása (mint alkotmányos cél) állt, a korábbi dohány-kiskereskedelmi hálózat felszámolását és koncesszió keretében történő értékesítését a »fiatalok egészségvédelme« motiválta, ugyancsak alkotmányos rangra emelt értéként és célként, amelynek érdemi értékeléséhez megint csak az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat lesz majd szükséges.”²⁵

A sor még folytatható lenne, a felhozott példák azonban talán így is elegendők annak kimondásához, hogy az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem folytathat legitímen az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó diszkrecionális jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenesetre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényben írt politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett jogállami alapjogok védelmét és érvényesülését. Az egyre szélesebb körben

²⁵ A szövetségi hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvényességi vizsgálatáról szóló határozathoz fűzött különvéleményről van szó.

kibontakozó, ilyen indíttatású törvényhozási gyakorlat megerősíti bennem ezt a félelmet. S erre alkotmányjogi alapokon csupán egyetlen válasz adható: az ilyen alkotmányos alap nélküli, alapjogokat sértő törvény alaptörvény-ellenessé nyilvánítása, továbbá annak teljes és ex tunc hatályú megsemmisítése.

A még ma is irányadó precedens szerint az alapjogi tesztben – kivételesen – hangsúlyt kaphat a „nyomós közérdekre” való hivatkozás is. Az erre hivatkozó törvényalkotónak kötelessége az, hogy bizonyítsa ennek a fennállását. (Csupán emlékeztetek arra, hogy már a 26/2013. (X. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is nyomatékosan hangsúlyoztam azt, hogy a jogalkotót [törvényalkotót] terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének a bizonyítása.) Azaz nem elég a védendő alkotmányos cél, érdek, indok pusztá megjelölése, hanem annak sérelmét, veszélyeztetettségét is valószínűsíteni kell a nyomós közérdekre hivatkozó jogalkotónak...

Az alapjog-korlátozást indokoló, alaptörvényi normában is tetet öltő nyomós közérdeknek, pontosabban szólva e nyomós közérdek veszélyeztetettségének közvetlennek, reálisnak, bizonyíthatónak, de legalábbis valószínűsíthetőnek és elkerülhetetlennek kell lennie. Ha nem így lenne (ha nem támasztanánk ezt a kritériumot), úgy gyakorlatilag pusztán a közelebről meg nem határozott (meg sem határozható) alaptörvényi deklarációk jelenthetnék a konkrét alapjog-korlátozások alapját. Egyáltalán nem biztos például, hogy a nehezebben hozzáférhető, új kiskereskedelmi egységek miatt nem nő meg az államilag nem vagy alig ellenőrizhető feketekereskedelem, hogy a 18 éven aluliak ne juthatnának hozzá különösebb akadályok nélkül dohánytermékekhez, vagy hogy az eddigi szakértelmet leváltó új tulajdonosi réteg megjelenése pozitív hatást gyakorolna a piacra. Ha tehát az elérni kívánt – alaptörvényben tételezett – célokra és indokokra vetítjük a támadott törvényi rendelkezésekben megjelenő alapjog-korlátozást, úgy inkább az bizonyítható, hogy a szabályozás diszfunkcionális eredményekre vezet, mintsem hogy a kitűzött és nyomós közérdekkel nem bizonyított alkotmányos célok, értékek, indokok teljesülnének.

Úgy tűnik, nincs másról szó, mint arról, hogy az Nvtv. és a trafiktv. támadott rendelkezései pusztán álcahalót húznak az igazi törvényhozói cél elé, amely semmi egyebet, mint egy új tulajdonosi réteg kialakítását iparkodik elősegíteni. A törvényhozó hatalomnak ehhez a hatalmpolitikai törekvéséhez az Alkotmánybíróság az alkotmányjog eszközeivel nem nyújthat segédkezet. A mostani határozatnak – mondtam én – távolabbra mutató jelentősége is van. Felveti ugyanis annak a veszélyét, hogy az alapjogvédelem a jövőben elveszítheti reális alaptörvényi alapjait azáltal, ha törvényi célkitűzéseket is alkotmányos értékekké emelünk, illetve azzal, hogy az alapjogok korlátozásához megelégszünk egy közelebről nem is vizsgált/bizonyított alaptörvényi deklarációval. Mindezekre figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések megsemmisítését tartottam volna indokoltnak.

Zárásul

A jogalkotói hatalommal való visszaélés témaköre – mint láttuk – számos dimenzióban felmerül(het). Természeténél fogva szembenáll a jogállam/jogállamiság eszmevilágával, erre tekintettel e „jelenség” figyelemmel kísérése, előfordulási eseteinek feltárása az egyik legfontosabb penzuma azoknak, akik a demokratikus jogrend megtartásán és fejlesztésén fáradoznak.

Felhasznált irodalom

KISS László (2005): Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről. Keresetlen esetek. In BALOGH Ágnes – HORNYÁK Szabolcs szerk.: *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 291–310.

Hivatkozott jogszabályok

125/2008. (X. 17.) AB határozat
13/2000. (V. 12.) AB határozat
1531/B/1991. AB határozat
183/2010. (X. 28.) AB határozat
1990. évi XCI. törvény az adózás rendjéről
1994. évi XLVIII. törvény a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról
1995. évi LV. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról
1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről
2/1999. (III. 3.) AB végzés
20/2014. (VII. 3.)
2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről
24/1997. (IV. 25.) AB határozat
26/2013. (X. 4.) AB határozat
3057/2015. (III. 31.) AB határozat
31/1998. (VI. 25.) AB határozat
3123/2015. (VII. 9.) AB végzés
3151/2013. (VII. 24.) AB határozat
34/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
34/2014. (XI. 14.) AB határozat
39/1999. (XII. 21.) AB határozat
44/1995. (VI. 30.) AB határozat
49/1995. (VI. 30.) AB határozat
55/1993. (X. 15.) AB határozat
59/2003. (XI. 26.) AB határozat
6/2013. (III. 1.) AB határozat
620/BN/1998. sz. ügy
IV/1176-52/2013. számú AB határozat

Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége?

Menyhárd Attila

A *felelősség* (általános értelemben) valamely kötelezettség megsértésének negatív jogkövetkezménye, amely az egyes jogágakban (azok természete szerint) eltérő szankciót jelent. Értelmezhető jogon kívüli kategóriaként, morális következményként is. A polgári jogi felelősség valamely, a polgári jog által meg nem engedettnek tekintett, jogellenes magatartásnak az a következménye, amely a jogsértést megelőző állapot helyreállításának kötelezettségét jelenti pénz fizetésével vagy természetbeni kompenzációval.

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a *magánjog* szabályozási és szerkezeti kereteivel összeegyeztethető-e az *állam* kártérítési felelősségének a megállapítása. A napjainkban hazánkban megjelenő szakirodalom nagy része természetesnek kezeli, hogy az állam a magánjogi jogalanyokkal szemben a polgári jogi felelősség szabályai alapján, a 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi rendelkezései szerint kötelezetté válhat arra, hogy a felperes vagyonában keletkező kárt pénzfizetéssel kompenzálja. Ebből kiindulva csak azt vizsgálják, hogy a polgári jogi felelősség egyes feltételei (különösen a felróhatóság és a jogellenesség) milyen teszt alapján alkalmazhatók az állami cselekvésre. Ez az írás arra igyekszik rámutatni, hogy az *állam kártérítési felelőssége a polgári jog szerkezetével nem egyeztethető össze, és így a Ptk. szabályaiból nem vezethető le*. Ugyanakkor valós társadalmi igény az állam számonkérhetősége a nem megfelelő állami cselekvés esetén, akár pénz fizetéséből álló kompenzációs kötelezettség formájában is. A jogalkotás feladata, hogy ennek a kereteit *speciális szabályozással* megteremtse. Ennek a szabályozásnak nem kell szükségképpen a kártérítési jog elvi alapjain nyugodnia.

A társadalmi elvárások változásai és az állam jogalanyisága

Az állami cselekvések kapcsán az állampolgárokkal és jogi személyekkel szemben felmerülő felelősség elsősorban a társadalomban az *államról alkotott képnek*, valamint az állami működéssel kapcsolatos *elvárásoknak* a lenyomata. Ezek az elképzelések a társadalomban az idők során folyamatosan *változnak*.¹ Ennek a jogbölcseleti gondolkodásban jól érzékelhető vonulata az, ahogy például *Thomas Hobbes* államfelfogásában az állam az a szuverén hatalom, amely nincs alávetve a polgári törvényeknek,² míg *John Locke* – az államhatalmat a társadalom tagjaitól eredeztetve – nem az állami hatalom mindenhatóságából, hanem annak korlátozottságából indult ki.³ *Jean Bodin* szerint pedig a polgári törvények a szuverént

¹ Az újabb magyar polgári jog fejlődésének szempontjából szépen mutatja ezt be például Lábady Tamás. LÁBADY 2010, 35 skk.

² HOBBS 1999 [1651], 26,2. (I. 286.).

³ LOCKE 1986 [1689], Nr. 135. (134.).

egyáltalán nem kötik, azonban megállapodásai és ígéretei igen.⁴ A szuverén cselekvési lehetőségei így nem korlátlanok, a korlátok azonban a társadalmi konszenzusokból, és nem pedig a törvényekből vezethetők le.

A modern társadalmakban az állam felelősségének megállapíthatósága valós igény. Ez az igény tükrözi azt a szemléletet is, amelyben az államot nem hatalmat gyakorló szuverénnek, hanem elsősorban olyan szervezetnek látjuk, amelynek feladata, hogy a *társadalom részére szolgáltatásokat* nyújtson. Az államtól várt szolgáltatások célja a *társadalmi jólét* növelése. Ezért teljesen logikus az a gondolat, hogy ha a szolgáltatásban hiba van, ez járjon felelősséggel, amennyiben a felelősséget a legtágabb értelmében a kötelezettség elmulasztásának következményeként határozzuk meg. Részben ezzel a funkcióváltozással, részben pedig az állam egyéb piaci szerepvállalásaival függ össze az is, hogy az állam önálló jogalanyként jelenik meg a piaci forgalomban, szolgáltatások nyújtása és kereskedelmi tranzakciók kapcsán. Ennek köszönhetően mind erőteljesebben látszik gyökeret ereszteni az a gondolat, hogy az állam *jogalany*, aki (amely) ekként is *kötelezettségek alanya* lehet.

Polgári jogi kártérítési felelősség alanya kötelezettként – mint bármely polgári jogi jogviszony alanya – az lehet, akit (amit) a polgári jog jogképesnek tekint. A polgári jog a jogképességet a természetes személyeknek, továbbá azoknak a szervezeteknek biztosítja, amelyeket a jog jogi személynek minősít. Az állam tehát annyiban lehet *polgári jogi kötelezettségek* – így polgári jogi felelősségi alapon kártérítés fizetésére kötelezett – *jogalanya*, amennyiben jogi személy, illetőleg amennyiben a *jogalanyiságot számára a Ptk.* szabályai biztosítják. Az állam polgári jogi *jogalanyisága* így az állam polgári jogi felelősségének a *kulcskérdése*. Az állam polgári jogi jogalanyiságának megragadása a polgári jog legnehezebb kérdései közé tartozik, akár az állam tulajdonosi minőségben való fellépését, akár szerződés alanyaként való megjelenését vagy más, a magánjog körében releváns cselekvését (például a jogellenes károkozást) vizsgáljuk.⁵

Az elmúlt évtizedekre visszatekintve az állam polgári jogi jogalanyiságára a Ptk. nem adott konzekvens választ. Az 1959-es Ptk. az államot nem minősítette jogi személynek, hanem a jogi személytől elhatárolt, *sui generis* jogalanynak tekintette. Az 1959-es Ptk. eredeti szövegének 26. §-a az államnak biztosította a polgári jogi jogalanyiságot. Ugyanakkor törvényi szűkítő értelmezéssel indikációt is adott arra, hogy az állam polgári jogi jogalanyként („közvetlenül”) akkor válik polgári jogi jogviszony alanyává, ha tulajdonosi minőségében lép fel. A törvény úgy rendelkezett, hogy az állam „közvetlenül különösen akkor lép polgári jogviszonyba, ha az a vagyontárgy, amelyre a jogviszony vonatkozik, az államot illeti, és egyik állami szerv kezelésébe sem tartozik, vagy nem olyan állami szerv kezeli, amely önálló jogalany, vagy a vagyontárgy rendeltetése nincs határozottan megállapítva”.⁶ Változást ebben a megközelítésben a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Gt.) hozott, amely a Ptk. rendelkezéseit akként módosította, hogy az államot mint vagyoni jogviszonyok alanyát jogi személynek minősítette.⁷ Nem véletlen, hogy egy ilyen horderejű változásra a Ptk. rendszerében társasági jogi jogalkotás keretében került sor. Ezzel a lépéssel a jogalkotó érzékelhetően azt akarta világossá tenni, hogy a „vállalko-

⁴ BODIN 1987 [1576], IX. fejezet, 98.

⁵ A szerző ezzel kapcsolatos álláspontjának kifejtésére az állami immunitás témakörében lásd: MENYHÁRD 2013, 389 skk. Ez a tanulmány az ott kifejtett téziseket nem ismétli meg.

⁶ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 26. § (2) bekezdés.

⁷ 1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról, 303. § (1) bekezdés.

zó” állam bármely más joggal azonos feltételek mellett lép piacra gazdasági társaság tagjaként vagy részvényesként.⁸ A 2013-as Polgári Törvénykönyv 3:405. § (1) bekezdése *Az állam jogalanyisága* címszó alatt akként rendelkezik, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt.

Jól érzékelhető tehát az a folyamat, amelyben a polgári jog az államot a jogi személyek felé közelíti. Ebben a változásban azonban nem tisztulnak az állam közjogi és magánjogi jogalanyiságának a határai és jellemző vonásai. Éppen ellenkezőleg: míg az 1959-es Ptk. szövege az állam (polgári jogi) tulajdonosi minőségéhez kapcsolta az államnak a polgári jogi jogviszonyokban való jogalanyiságát, ez a szempont mára a szövegből teljes egészében eltűnt. Mindeközben világos, hogy az államnak vannak olyan (*közjogi*) *aktusai*, amelyek – legalábbis jellemzően vagy természetük szerint és külön rendelkezés hiányában – *nem keletkeztenek polgári jogi jogviszonyt* az állam és polgári jogi jogalanyok között. Ahogy azt a 3:405. § (2) bekezdése is rögzíti, az államot polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli. A jogalkotó polgári jogi jogalanyiságot az államnak mint egésznek tulajdonosi minőségében ad, de nem ruházza fel általános polgári jogi cselekvőséggel. A Ptk. hatálya nem terjed ki az állam közjogban szabályozott tevékenységére. A magyar szabályozás nem választja el az államnak a magánjogi jogalanyként is fellépő *fiscus*át a közjogi államtól, ez azonban még nem jelentheti azt, hogy a közjogi és magánjogi jogalanyiság összemosása megengedhető.

Az állam közjogilag szabályozott tevékenysége is többre tétül. A kártérítési felelősség szempontjából különösen érdekes lehet a felügyeleti tevékenység, a közigazgatási tevékenység és a jogalkotás. A felügyeleti tevékenységért való felelősséggel más helyütt foglalkozunk; a jelen tanulmány a jogalkotással okozott kár megtérítéséért való felelősséggel foglalkozik.

Az állam polgári jogi felelősségének elvi kérdései

Az állami felelősség kapcsán az 1959-es, továbbá a 2013-as Ptk. is azt a megoldást követi, amely az államnak az igazgatási tevékenység (közhatalom gyakorlása) körében okozott kárért való felelősségét a másért való felelősség szabályai szerint, az alkalmazottért való felelősség modelljében kezeli. Ebben a rendszerben az állam *nem a saját cselekvéséért* tartozik kártérítési felelősséggel, hanem – a másért való felelősség szabályai szerint – a köztisztviselő, bíró, ügyész által okozott károkért. A másért való felelősség konstrukciójának éppen az a lényege, hogy nem a károkozó, hanem helyette valaki más áll helyt. A cselekvés tehát *per definitonem* nem a kártérítésért felelős személynek tudható be.

A felelősség szükségképpen valamilyen *kötelezettség megsértésének a következménye* (szankció). A polgári jogi (kártérítési) *felelősség polgári jogi kötelezettség megsértésének* lehet a következménye, polgári jogi kötelezettség pedig csak polgári jogi jogalanyt terhelhet egy másik polgári jogi joggal szemben. Az államot mint jogalkotót – elsősorban az Alaptörvényben foglalt – közjogi kötelezettségek terhelik. Nem terhelik azonban polgári jogi kötelezettségek, és azoknak – a fent említett okoknál fogva – alanyuk sem lehet. Az állam jogalkotóként nem rendelkezik magánjogi jogalanyisággal. Polgári jogi jogviszony

⁸ Miniszteri indokolás a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény 303. §-ához.

magánjogi jogalanyok között jöhet létre, így a polgári jogi felelősség feltétele a magánjogi jogalanyiség. Mivel az állam ezzel csak vagyoni viszonyok alanyaként rendelkezik, jogalkotóként azonban nem, az államnak a polgári jogi kártérítési felelőssége jogalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károkért nem állapítható meg.

Az államnak a polgári jogi szempontból értelmezhető (kártérítési) felelőssége az állam közigazgatási tevékenységéhez, továbbá bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkör gyakorlásához kötődhet. Jogalkotás, pontosabban *a megfelelő jog megalkotásának az elmulasztása azonban polgári jogi jogviszonyt keletkeztető tényállás alapja nem lehet.* Az államnak az európai uniós jogi vagy emberi jogi rezsimeken alapuló felelőssége nemzetközi kötelezettségvállalásokon nyugszik, a gyakorlatban kialakított szempontrendszerek mentén korlátozott, illetőleg feltételekhez kötött. Így ezekből az államnak mint nemzeti jogalkotónak az állampolgárokkal, illetőleg jogi személyekkel szembeni felelősségére következtetni nem lehet.

Az államnak a magánjogi jogalanyként (azaz tulajdonosként) való igazgatási és igazságszolgáltatási, felügyeleti és jogalkotási tevékenysége nem jelent azonos minőségű állami fellépést abból a szempontból sem, hogy az a magánjogi jogviszonyok keletkezésének a szempontjából értékelhető-e *magánjogi joghatást* kiváltó magatartásként. Ennek függvénye az is, hogy amennyiben a válasz erre a kérdésre pozitív, úgy a polgári jogi felelősség feltételei (kár, jogellenesség, felróhatóság) milyen szempontok szerint alkalmazhatók ezekre a tényállásokra. Az alapvető feladat ennek kapcsán valószínűleg azoknak a szempontoknak a meghatározása, amelyek mentén az állam magánjogi cselekvése (amely polgári jogi kártérítési felelősség alapja lehet) és közjogi cselekvése (amely ilyen felelősség alapját nem képezheti) szétválasztható. Ehhez a jog jogalanyisági szempontból nem feltétlenül ad elég pontos támpontokat, a vagyoni viszonyok alanyaként való meghatározás a Ptk. 3:405. § (1) bekezdésében az államnak a polgári jogi jogalanyiságát – a természetes és a jogi személy jogalanyokhoz képest – *korlátozza.*

Az állam felelőssége kapcsán tehát az elsődleges kérdés az, miként választható szét az *állam mint magánjogi és mint közjogi* cselekvő. Közjogi cselekvőként az állam nem magánjogi, hanem *közjogi jogviszonyokat* tud létrehozni. Az állam jogi személyként, azaz magánjogi jogviszonyok alanyaként akkor lép fel, amikor tulajdonosként cselekszik, és ezen belül is csak akkor, ha *polgári jogi értelemben vett tulajdonosként lép fel. A forgalomképtelen köztulajdon* jogosultjaként az állam nem magánjogi, hanem *közjogi* szereplőként lép fel. Ezekre a javakra ugyanis a polgári jogi tulajdon nem értelmezhető, és az ezekről való rendelkezés körében az állam nem is polgári jogi, hanem *közjogi jogviszonyokat létesít. A jogalkotó államra* is igaz, hogy az állam jogalkotóként *nem vagyoni viszonyok alanyaként, hanem közjogi minőségében* jár el. Az állam tulajdonosi minőségében is csak közjogi eszközökkel szabályozott módon, elsősorban a nemzeti vagyonról⁹ és az államháztartásról¹⁰ szóló szabályok szerint vállalhat kikényszeríthető – azaz mulasztás esetén a teljesítés vagy a kártérítés következményével járó – kötelezettséget.

Az úgynevezett 4-es metró perben hozott döntés¹¹ implikálja – a jelen tanulmány szerzőjének meggyőződése szerint érthető és alátámasztható módon – azt is, hogy az állam

⁹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹¹ BH 2002, 235.

magánjogi jogalanyokkal kötött *szerződésben nem korlátozhatja a szuverenitását*, azaz polgári jogi szerződésben vállalt, jogalkotási tevékenységre irányuló kötelezettség nem kényseríthető ki. Ezzel inkonzisztens lenne bármely olyan doktrína, amely az állam részéről a megfelelő jog megalkotására irányuló *polgári jogi kötelezettséget* tételez, akár szerződésben vállalt, akár törvény által tételezett kötelezettségként. A polgári jogi felelősség ugyanis magánjogi jogalanyok magánjogi jogalannyal szemben fennálló magánjogi kötelezettsége megsértésének lehet a következménye. Bármely más következtetés összeegyeztethetetlen lenne a Ptk. személyi és tárgyi hatályával. A szerződéses és a szerződésen kívüli kártérítési felelősség közötti különbségek abból fakadnak, hogy a *szerződések* esetében a kártérítési felelősség *a fél által tudatosan és önként vállalt kötelezettség megsértésének* a következménye, míg a *szerződésen kívüli kártérítési felelősség a törvény által tételezett kötelezettség megsértésének* a szankciója. Olyan következtetés, amely az államnak a szerződésen kívüli felelősségét megállapítja, miközben szerződésszegésért való felelősségét nem, egész biztosan *inkonzisztens* – különösen, mert mindkettő esetében az állami szuverenitást kell(ene) polgári jogi kontextusba helyezni. Ez a problémameghatározás nem véletlenül hat idegennek, de erről az alábbiakban később még szó lesz.

Az állam kártérítési felelőssége a hatályos magyar polgári jogban

Az állam kártérítési felelőssége a hatályos magyar jogban nem esik speciális szabályozás alá. A Ptk. ebben a körben nem lép túl a másért való felelősség szabályaira modellezett felelősségi tényállásokon. Az 1959-es Ptk. az alkalmazottért való felelősségi konstrukció modelljében a közhatalmi felelősséget az állami feladatok ellátása során közreműködő természetes személyek gondatlanságáért való felelősségeként kezelte. A 2013-as Ptk. a közhatalom gyakorlásáért való felelősség körében érdemben nem lépett tovább az 1959-es Ptk. modelljéhez képest. Így továbbra is a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítéséért való felelősség medrében maradt a hazai jogi gondolkodás, azaz a *Ptk. szabályai* a jogalkotási tevékenységgel kapcsolatos *mulasztást nem kezelik kártérítési felelősségi tényállásként*.

Az állam működése annyiban tartozik a Ptk. hatálya alá, amennyiben az állam *piaci szereplőként* lép fel, ugyanis csak ebben az esetben lehet igaz az, hogy az állam az állampolgárokkal és a jogi személyekkel *egyenjogú és mellérendelt* viszonyba kerül (Ptk. 1:1. §). Az állam *jogalkotási tevékenysége nem tartozik* a Ptk. *személyi és tárgyi hatálya alá*.

A Kúria következetes álláspontjának az látszik, hogy *a jogalkotás nem keletkeztet polgári jogi jogviszonyt*, így a polgári jogi felelősség jogalkotással okozott kárért nem állapítható meg.¹² Úgy tűnik azonban, hogy ezt az elvet *az ítélőtáblai gyakorlat nem feltétlenül követi*,¹³ és ezzel a joggyakorlat mára *bizonytalanná* vált. Az újabb szakirodalomnak egy része az állam jogalkotási mulasztásért való kártérítési felelősségét, legalábbis elméletileg, *elfogadni látszik*.¹⁴ A jogirodalomnak ez a része ugyanakkor *nem szentel kellő figyelmet* annak, hogy *az állam polgári jogi jogalanyisága nem természetes adottság*, mert közjogi cselekvőként az állam nem polgári jogi jogalany. Nem ad továbbá meggyőző választ arra

¹² EBH 1994. 14.; BH 2002. 264., Kúria által 1/2014 sz. alatt közzétett polgári elvi döntés, Fővárosi Ítélőtábla 5.Pf.21.829/2010/4.

¹³ EBD 2014. P. 1.

¹⁴ KARSAI 2014, 309.; BORBÁS 2011; RIXER 2011; FUGLINSZKY 2015, 579.

sem, hogy a jogalkotó jogellenes magatartását polgári jogi értelemben feltételezni logikai ellentmondás. Az állam jogalkotási tevékenysége jogszerűségi szempontból *csak jogalkotó feletti autoritás* alapján mérhető meg, amely autoritás az európai jogi és emberi jogi rezsimekben nemzetközi egyezményekből fakad, és amelyeknek az állam – tudatos döntés eredményeként – saját vállalásával a részesévé vált. A nemzeti jog szintjén azonban természetes módon *hiányzik ez a jogalkotó feletti autoritás*. Ezt a szerepet az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság sem tölthetik be, mert az Alaptörvény a jognak, az Alkotmánybíróság pedig az állam közjogi szervezetrendszerének a része. Külön jogszabályi rendelkezésnek – tehát az állam önkéntes vállalásának – a hiányában *a jogalkotási tevékenység (mulasztás) polgári jogi jogellenessége nem vezethető le abból sem*, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állam jogalkotási tevékenysége nem felel meg az Alaptörvényben támasztott elvárásoknak.

A polgári jogi kártérítési felelősségtanban uralkodó jogági jogellenességi szemlélet szerint *a polgári jogi jogellenesség és a közjogi jogellenesség között nincs közvetlen összefüggés*, így közjogilag jogszerű magatartások is jogellenesnek minősülhetnek polgári jogi szempontból. A közjogi jogi eszközökkel szabályozott keretek között működő, közjogi/közigazgatási feladatot ellátó állami szereplők esetében azonban ez a szemlélet nem alkalmazható.¹⁵ A közhatalmi felelősség tényállásainak körében a jogellenes károkozást a közjogi/közigazgatási szabályok be nem tartása eredményezi, és a felelősség nem állapítható meg olyan esetben, amelyben a döntés mérlegelésen alapszik, sem pedig olyanban, amelyben a jogsértés nem kellett, hogy nyilvánvaló legyen a cselekvő hatóság számára.¹⁶ Az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető jogi szabályozási környezet vagy helyzet jogellenességét, azaz a polgári jogi szempontból *jogellenes jogalkotás* koncepcióját kellő közjogi megalapozás nélkül akkor sem mondhatnák ki a polgári ügyekben eljáró rendes bíróságok, ha a jogviszonyok szerkezetével kapcsolatos, a jogalanyisági és a jogpolitikai kérdéseken túl is jutnánk. Ugyanis az Alaptörvénybe ütközés, bár jelez valamiféle jogalkotási diszfunkciót, ahhoz azonban, hogy az Alaptörvénnyel való inkompatibilitást jogellenességgént definiálhassuk, további lépések is szükségesek lesznek.

Az állam polgári jogi jogalanyiságának dogmatikai megoldása a *fiscus* jogi kialakítása lenne,¹⁷ amely a közjogi és a magánjogi állam szétválasztásával az államot polgári jogi jogalanyként megjelenítené. Ha ez a szétválasztás a jogban elég világosan, a jogalanyok számára is jól érzékelhetően megtörténne, a jogalkotásért való polgári jogi kártérítési felelősség lehetősége fel sem merülne, mert nyilvánvaló volna, hogy az állam jogalkotóként nem lehet polgári jogi jogalany. Ez a megjelenítés a magyar jogban nem történt meg sem a Ptk. (1959) 28. § (1) bekezdésének,¹⁸ sem pedig a Ptk. (2013) 3:404. § (1) bekezdésének rendelkezésével. Ennek következtében, továbbá az állam közjogi intézményrendszerként

¹⁵ VARGA ZS. 2012, 236. skk.

¹⁶ A Ptk. tételes szabályként továbbra sem rögzíti, hogy kirívóan súlyos jogalkalmazási vagy jogértelmezési hiba alapozhatja meg az eljáró szerv felelősségét, és nem tartalmaz rendelkezést a mérlegeléssel hozott határozatok jogellenességének kereteiről sem. A bírói gyakorlatban az ezek kapcsán kialakított elvek (például Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.22.150/2007/6., LB-H-PJ-2008-48., BH 2009/325; BH 2013/243.) felülvizsgálatát a közhatalmi felelősség törvényi tényállásai és általában a Ptk. rendelkezései nem is teszik szükségessé, ezért abból kell kiindulnunk, hogy ezek a szempontok a Ptk. alkalmazásában továbbra is irányadók. FUGLINSZKY 2015, 522.; LÁBADY 2014, 2292 sk.

¹⁷ KECSKÉS 2005, 92.

¹⁸ KECSKÉS 2005, 126.

való tételezése miatt is, a magyar polgári jogban hiányzik az állam polgári jogi jogalanyiságának a megfelelően pontos meghatározása. Úgy tűnik továbbá, hogy ezt a hiányt megfelelő szakmai és társadalmi konszenzus sem pótolja. Bár tekinthetjük elavultnak azokat az elméleteket, amelyek az államot az 1991 előtti szabályozás alapján a jogi személyektől elhatárolt, különleges jogalanyként tekintették, de egész biztosan hiányos az a koncepció is, amely az államot a többi magánjogi jogalanyal azonos, személyi minőségű jogalanyként tekinti. Mindaddig, amíg legalább nem körvonalazódnak az állam polgári jogi jogalanyiságának a kontúrjai, az állam magánjogi jogviszonyokban való szerepvállalásának jogi megítélése – és így polgári jogi felelőssége is – bizonytalan marad. Abból azonban, hogy az állam polgári jogi jogalanyiságának megfelelő megjelenítése a magyar jogban hiányzik, még nem következik, hogy ezt a szétválasztást ne kellene megtennünk, még ha ehhez a támpontjaink olykor bizonytalanok is lehetnek.

A jogalkotásért való polgári jogi felelősség további alapproblémái

A jogalkotásért való kártérítési felelősség problémája – azontúl, hogy az állam szerepéről alkotott társadalmi felfogást tükrözi – nem egyszerűen egy polgári jogi kérdést tesz fel, hanem a jogrendszer alapjaira kérdez rá. Amennyiben rendes bíróság vizsgálja az állam kártérítési felelősségét, szükségszerűen minősíti a jogalkotó eljárásának helyességét, még akkor is, ha a kártérítési felelősség feltételeként alkotmánybírói döntést várnánk el. Ilyen helyzetben nem érvényesül az államhatalmi ágak megosztásának elve, mert a jogalkotó tevékenységét a bírói hatalom vizsgálja felül és minősíti. A bíróság így felülvizsgálhatja az egyébként rá nézve is kötelező erejű, a jogalkotó által meghatározott normákat, ami viszont *nem egyeztethető össze* az államhatalmi ágak megosztásának elvén – de legalábbis jogalkotás és jogalkalmazás elhatárolásán – alapuló felfogásunkkal, továbbá a bíróságnak a mai gondolkodásunkban irányadó jogalkalmazói szerepével sem.

Az állam jogalkotási tevékenységgel okozott „kár” megtérítéséért való felelőssége szükségképpen olyan rendszert valósítana meg, amelyben a rendes bíróság gyakorol kontrollt a jogalkotás felett, így ellenőrizve a törvényhozó tevékenységét. Ilyen rendszerben a jogszerűség és a jogellenesség fogalmi is átértékelődnek és relativizálódnak. Ekkor a bíróságok nem lennének alárendelve a törvényhozónak, mert a törvényhozóval szemben elvárásokat támaszthatnának (felróhatóság), és jogellenesnek minősíthetnék a jogalkotó tevékenységét. Ezen az sem változtatna, ha az alkotmányba (Alaptörvénybe) való ütközés alkotmánybírói megállapítása az ilyen tartalmú kártérítési marasztalás előkérdése lenne. Vizsgálnia kellene ugyanis a bíróságnak a jogalkotói mulasztás kimentethetőségét. Tételes jogi rendelkezés hiányában ilyen előkérdések meghatározása egyébként is alaptalan volna.

A hazai kontextusban is releváns, e körben is gyakran tárgyalt, kifejezetten jogalkotási mulasztáshoz kapcsolódó rendszer az európai uniós irányelvek megfelelő átvételének elmulasztásáért való felelősség. A „*Francovich*-felelősség” azonban – a szupranacionális rendszerben való gyökerezettsége mellett – egy pozitív módon, világosan meghatározott eredménynek – tehát az irányelv szerint elvárt jog biztosításának – a hiányát kéri számon a tagállami jogalkotón. Az Alaptörvény ugyanakkor, szemben az irányelvekkel, jellemzően *nem konkrét jogi pozíció* biztosítását írja elő a jogalkotó számára, hanem *általános elvárásokat*, védendő érdekeket, szabályozási elveket és értékeket határoz meg. Mindezt ráadásul úgy

teszi, hogy az absztrakció olyan szintjén mozog, amely kizárja annak meghatározhatóságát, hogy pontosan hogyan változna (vagy éppen nem változna) a címzett jogalanyok helyzete a megfelelő jogi beavatkozás hiányában. Az irányelvek közvetlen hatályának modellje így polgári jogi összefüggésben akkor sem tudna irányadó lenni, ha az állam kártérítési felelőssége a polgári jogi felelősség keretei között megállapítható volna.

Természetesen igaz, hogy minden olyan esetben, amelyben a bíróság az államot marasztalja, a döntés a központi költségvetést érinti,¹⁹ így a bíróság szükségképpen beleszól a társadalom rendelkezésére álló erőforrások újraelosztásába. Ebből mégsem következik, hogy az állam polgári jogi kártérítési felelőssége ne érintené az állam *szuverenitását*, és hogy ezt a gondolatot *ne kellene komolyan venni*. Amikor ugyanis az állam tulajdonosként vagy törvényben külön szabályozott és előírt (akár kártérítési) kötelezettség kötelezettjeként teljesít, akkor *tulajdonosi vagy jogalkotói lépés alapján, saját vállalásának következményeként* teszi ezt. Amikor viszont a polgári jogi jogellenesség megállapításával, a bíróság által *implikált* kötelezettség megsértésének alapján marasztalná az államot a rendes bíróság kártérítés fizetésére, a bíróság *a szuverén jogalkotó döntését írná felül*, és venné át ezzel a jogalkotó szerepét. Ezen nem változtatna az sem, ha az Alaptörvénybe ütközést a jog a marasztalás előkérdésének tekintené, mert a bíróságnak a polgári jogi felelősség egyébként is egymást átfedő előfeltételeinek vizsgálata körében mindenképpen széles körű mérlegelési lehetősége van. Az igazi kérdés ennek kapcsán nem jogi, hanem *társadalompolitikai*: valóban akarjuk-e, hogy az állam a költségvetés korlátos erőforrásait – akár jogalkotási hiba esetén – *meghatározott jogalanyok részére való kifizetésre* fordítsa, vagy meg akarjuk hagyni ezt a szabadságot a megválasztott képviselőknek?

Természetesen nincs akadálya annak, hogy az állam – részben magára nézve preventív céllal, részben pedig azért, hogy a sérelmet szenvedett állampolgár részére elégtételt adjon – olyan kompenzációs kötelezettséget *vállaljon*, amely alkalmas arra, hogy a sérelmet szenvedett fél számára részben vagy egészben kártérítést nyújtson. Ez történik például kisajátítási kártalanítás fizetése esetén, amely szintén csak a törvényben meghatározott körű kompenzációra terjed ki, és nem a teljes kártérítés elve mentén mozog.

Következtetések

Az államnak a polgári jogi kártérítési felelősségével kapcsolatos, azt többségükben megállapíthatónak tartó tanulmányok *figyelman kívül hagyják* azt, hogy az *állam közjogi és magánjogi jogalanyiségének* vizsgálata és *elhatárolása* az állam polgári jogi felelősségének a szükségszerű előkérdése. Az állam polgári jogi felelőssége *csak a magánjogi jogalanyként* vagy *tételes jogi szabállyal* a Ptk. alkalmazási körébe vont magatartás kapcsán állapítható meg. Ettől eltérő következtetés nemcsak a jogrendszer szerkezetével és belső logikájával ellentétes, de nem egyeztethető össze az állami szuverenitás tételezettségével sem. Ennek egyik vetülete, hogy a jogalkotás jogellenessége a polgári jogi felelősség feltételrendszerében nem értelmezhető. A jogalkotási tevékenység az államnak polgári jogi szempontból nem értékelhető tevékenysége. Az értékelés a közjog, azon belül is elsősorban az alkotmányjog, intézményesen pedig az Alkotmánybíróság feladata. Az állam a jogalkotási tevékenységet

¹⁹ FUGLINSZKY 2015, 580.

nem polgári jogi jogi személyként végzi, így ebben a minőségében nem áll a Ptk. személyi hatálya alatt, mint ahogy a jogalkotási tevékenység és annak következményei sem tartoznak a Ptk. tárgyi hatálya alá. Így hiányoznak a jogalkotásért való kártérítési jogi felelősség anyagi jogi alapjai.

A Ptk. hatálya alapján az állam polgári jogi felelősségét olyan magatartás alapozhatja meg, amelyet az állam magánjogi jogalanyként vagy közigazgatási jogkörben végez. Az állam *jogalkotási tevékenysége olyan közjogi magatartás, amelyet az állam nem magánjogi jogalanyként végez, így az nem tartozik a Ptk. hatálya alá.* Az állam jogalkotóként nem kerül magánjogi jogviszonyba az állampolgárokkal vagy jogi személyekkel. A jogalkotó kártérítési felelősségének a polgári jog szabályai szerint való megállapíthatósága a megfelelő jog megalkotásának elmulasztásáért nem lenne összeegyeztethető a jogalkalmazásnak a jogalkotás alá rendeltségére épülő jogrenddel sem. A rendes bíróság a jogalkotót polgári jogi felelősségi alapon nem marasztalhatja.

Javaslat

A polgári jogi kártérítési felelősség nem alkalmas eszköz annak a társadalmi elvárásnak a kielégítésére, amely az államtól az állampolgárok, illetőleg a jogi személyek számára *hibás jogalkotással okozott hátrány kompenzálását* követeli meg. A hibás jogalkotásért való helytállási kötelezettség a *szolgáltató állam* képéből fakadó, valós társadalmi igény, amelynek *külön jogszabályi rendezéssel* konzisztens módon eleget lehet tenni. Ez a külön szabályozás *nem felelősségi alapú* rendszert kell, hogy felépítsen, hanem – hasonlóan a kisajátítási kártalanításhoz vagy az emberi jogi egyezmény alapján való marasztaláshoz – *helytállási kötelezettséget* kellene, hogy megfogalmazzon. Ez a helytállási kötelezettség azonban *nem a teljes kártérítés elvén nyugvó kompenzációs (kártalanítási) kötelezettséget* fogalmazna meg, hanem *elégtétel* adására irányuló kötelezettséget. Ez alkalmas arra, hogy az állampolgárnak *igazságot szolgáltasson*, az állam irányába pedig *preventív hatással* bírjon. Az ilyen elvi alapokon nyugvó rendszer *nem csorbítaná az állam szuverenitását*, kereteket adna az állam elszámoltathatóságához, és alkalmas lenne arra is, hogy az állampolgároknak *elégtételt adjon*, ha az állam nem a társadalmi elvárásoknak megfelelő módon gyakorolja a jogalkotási hatalmát.

Mindemellett szabályozást igényel annak a *feltételrendszernek* a kialakítása és megfogalmazása is, amelynek keretében egy alkotmányellenes jogalkotási lépés esetén az állam *elégtételadási kötelezettsége* megállapítható. A közhatalmi felelősség körében a bírói gyakorlat által kialakított, kirívóan súlyos jogsértés doktrínájához hasonlóan meg kell határozni azt, hogy *milyen mértékű vagy jellegű jogalkotási hiba* lehet az elégtételadási kötelezettség alapja. Ehhez kapcsolódóan kell megfogalmazni azt a *feltételrendszert* is, amelynek megvalósulása a jogosultságot megteremti (például valamely jog gyakorlásának kizártsága, világos és egyértelmű jogi pozíció elvesztése, közvetlen vagyoni hátrány, emberi méltóság sérelme); ez egyúttal meghatározza az *elégtételre jogosult személyek* körét is.

E speciális szabályozás keretei között kell meghatározni a jogalkotói kötelezettség-sze-gés *viszonyítási pontjait és az Alkotmánybíróság szerepét*. Viszonyítási pontként elsősorban valószínűleg az *Alaptörvény megsértését* lehet meghatározni. Megfontolást érdemelne ugyanakkor az, hogy az elégtételadási kötelezettségre marasztalás hatáskörét nem a rendes

bíróságokra, hanem az Alkotmánybíróságra vagy közigazgatási bíróságra kellene telepíteni. Figyelemmel kell lenni ebben a körben arra is, hogy a jogalkotási kötelezettségszegés *tömeges igényeket* is generálhat, amely kezelhetetlen teherré válhat.

Felhasznált irodalom

- BODIN, Jean (1987) [1576]: *Az államról*. MÁTÉ Györgyi – Csűrös Klára ford. Budapest, Gondolat.
- BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.
- FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-Orac.
- HOBBS, Thomas (1999) [1651]: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. VÁMOSI Pál ford. Budapest, Kossuth.
- KARSAI Dániel (2014): A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 6. sz. 309–315.
- KECSKÉS László (2005): *Polgári jog – A személyek joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- LÁBADY Tamás (2010): A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire. *Ügyészek Lapja*, 17. évf. különszám, 35–40.
- LÁBADY Tamás (2014): 6:548. §. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. ENDREFFY Zoltán ford. Budapest, Gondolat.
- MENYHÁRD Attila (2013): Az állam kártérítési felelőssége és az állami immunitás. In NOCHTA Tibor – FABÓ Tibor – MÁRTON Mária szerk.: *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 389–404.
- RIXER Ádám (2011): Az állam felelősségének egyes kérdései. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. évf. 1. sz. 124–147.
- VARGA Zs. András (2012): *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press.

Hivatkozott jogszabályok

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Felelősség jogalkotásért

Tamás András

A téma – *felelősség jogalkotásért* – ismerős lehet, ám korántsem ismert. Kellő elszántsággal szinte az ókortól napjainkig felmutathatók hosszabb, de inkább rövidebb utalások, kijelentések erről vagy legalább ezzel kapcsolatban, viszont a 20. századtól összehasonlíthatatlanul több szakmai leírás, elmélkedés, magyarázat, sőt követelés áll rendelkezésre. Bizonyos nagy gondolkodók, közgazdászok, szociológusok és filozófusok különösen szívesen tárgyalják – holott ez a felelősség leginkább *jogi felelősség* lehet –, nyilvánvalóan annak reményében, hogy a jogászoknak épp ezek az elképzelések hiányoztak eddig az észszerű megoldáshoz, és csalódott meglepetéssel veszik tudomásul ennek ellenkezőjét, vagyis hogy jeles gondolataikra újdonságként legkevésbé azoknak van szükségük, akik képzett jogászok.

Nyugodtan állítható, hogy a jogalkotásért való jogi felelősség érdekes kérdés (ez az állítás persze még közhelynek is túl közhelyes), mégis nyugodtabb az, aki ezt a kérdést fel sem teszi. Ez nem a téma jelentőségére való afféle utalás, amely a megoldást eleve a tudomány *sag schon* típusú tételei közé sorolná. Továbbá nem (egészen) kell megismerhetetlenségre számítani *ignoramus et ignorabimus* jelleggel. Ez a rövidnek szánt bevezetés – miként a folytatás is – csak az érdeklődés felkeltését (esetleg elfojtását) szolgálná, és optimistán figyelmen kívül hagyjuk annak a lehetőségét, hogy egy érdekes tárgykörben készült, rövidre fogott írás is lehet mérhetetlenül unalmas és még úgy sem kellően tudományos.

Előzmények

Kimondottan a jogalkotásért való felelősséget nálunk jelenleg sem rendezi törvény. Helyette általánosabb vagy épp részletesebb *más* tárgyköröket szokás megjelölni, például az állam felelősségét, a miniszteri felelősséget, a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget. Szabályozott a jogalkotói hatáskörök megosztása, gyakorlása, eljárási rendje, egyes jogalkotásformák alkalmazása stb., de a jogalkotó felelőssége kifejezetten nem szabályozott. Ennek hiányát az utóbbi huszonöt évben több szerző említette, írt erről. 1990 előtt ez senkinek nem jutott az eszébe – kiváltképp abban az értelemben nem, hogy aki a jogalkotásért felelős, az miként *vonható felelősségre*. A felelősség legfeljebb úgy jelentkezett, hogy egy kormányhatározat például *feladatként* határozta meg valamilyen jogszabály kiadását, megjelölve az azért *felelős* minisztert. Ebben az értelemben nálunk 1848 óta létezik felelős miniszter és kormány. Magyarországon minisztert, miniszterelnököt már felelősségre vontak, halálra ítélték, az ítéletet végre is hajtották, de nem a jogalkotói hatáskörének gyakorlása miatt.

A jogalkotás – fogalmilag – eleve tudatos, sőt nagyon tudatos tevékenység. Véletlenül vagy „nem szándékosan” nemigen lehet törvényt vagy rendeletet alkotni, hanem inkább

csak „előre megfontolt szándékkal”. Ehhez olyan *hatáskör* szükséges, amely megfelel a joguralom (*Rule of Law*), az államhatalmi ágak megosztása (*séparation des pouvoirs de l'État*) vagy a jogállam (*Rechtsstaat*) elveinek; az utóbbi negyven évben főleg a jogállam számít. Ezekben nincs *önálló* hatalmi ágként vagy állami fő funkcióként (hatáskörként) jogalkotás, viszont önálló államhatalmi ág, illetve fő funkció a *törvényhozás*, továbbá a *végrehajtó* hatalomnak és a *kormányzás* állami fő funkciónak egyaránt alkotóeleme a rendeletalkotás. A jogalkotás *kétszer* szerepel – bizonyára két szintjének megfelelően –, de *nem önálló* államhatalmi ág, illetve funkció, mert abból kizárólag csak az egyik – a törvényhozás – származhat annak.

Az említett francia és német elképzelés egyaránt kizárja vagy erősen korlátozza a szokásjogot. Mindkettő magában foglalja a jogalkotó felelősségének legalább elvi lehetőségét, azonban egyiknek sem kifejezett elve. Ugyanezt a joguralom brit magyarázata – ha következetes – kizárja a parlament szupremáciája alapján, a szokásjog létét pedig nem vitatja. E felfogásban (*Rule of Law*) a parlament törvényalkotói hatásköre nem korlátozható. Nincs joga bíróságnak a parlamenti jogalkotást vizsgálni, és nem deklarálni azt, hogy a törvény alkotmányellenes. A parlament szuverén (nem az alkotmány), és fölötte áll az alkotmánynak. Alkotmánybíróságuk nincs, a Legfelső Bíróság (1981) nem az.

A jogalkotásért való jogi felelősség nyilvánvalóan nem tárgyalható akkor, ha nincs azonosítható „alkotó”, vagyis a jogszabály *szokásjogi szabály*, vagy azt *népszavazással* alkották. Magyarországon eddig törvényt népszavazással nem alkottak, és – bár a hatályos jog kategorikusan nem zárja ki – a *szokásjognak* csekély tényleges szerepe lehet. Az Alaptörvény szerint is államunk jogállam. A jogalkotói hatáskörök törvényben rendezettek. A jogszabályok alkotmányosságát az Alkotmánybíróság, az önkormányzati rendeletek törvényességét a Kúria vizsgálja. Döntéseikből nem arra lehet következtetni, hogy valamennyi jogszabályunk kifogástalan lenne. A mindenkori ellenzéki politikusok véleménye pedig többnyire az, hogy a jogszabályok egytől egyig rosszak, majd ha megszerzik a hatalmat, mindet megváltoztatják, a korábbi jogalkotókat és a jogalkalmazókat lehetőleg mielőbb felelősségre vonják. (Ilyesmire gondoltak 1917-ben a bolsevikok, 1919-ben a magyarországi tanácsköztársaság feledhetetlen jogtudósai, valamint a népbírák, amikor szemük előtt az 1945. évi VII. törvénycikk 15. §-a lebegett.)

Ennek ellenére – vagy épp ezért – nem állítható, hogy e felelősség szabályozásának *hiánya* katasztrofális lenne, figyelemmel arra is, hogy más európai országokban milyen szabályok érvényesek. Azt mondják, a jogalkotás hatáskörét felelős tudatossággal gyakorolják. Ha mégsem, azért nemigen vonható senki sem felelősségre, legfeljebb másért. Felelősség felelősségre vonhatóság nélkül bizonyára lehetséges, de biztosan nem a jelenkori jogszabályoknak megfelelő jogi felelősségként, legfeljebb szimbolikusan, képes beszéd gyanánt. Történetesen, ha részletes szabályok szólnának jogalkotóink jogi felelősségéről és annak szankcióiról, emiatt nem emelkedne a lakosság életszínvonala és hangulata, nem javulna a közbiztonság, talán még jogszabályaink szakmai színvonala sem, legalábbis nem egyhamar. Ez természetesen csak feltevés, nem igazolt előrelátás, tehát ettől függetlenül tárgyalható a következőkben a jogalkotásért való jogi felelősség.

A felelősség általánosan

Ha e fogalomról valóban szabályra lenne szükség, akkor kiindulásként következzen néhány (mindenki által ismert) evidencia.

A jogi felelősség *jogviszonyban* létezik. A jogviszony *jogilag szabályozott* társadalmi viszony; szabályozás (*tárgyi jog*) hiányában jogviszony nincs. A jogviszony tárgyi jogként és alanyi jogként értelmezhető. A jogalanyok kötelező jogismerése – ami nyilvánvalóan fikció – az alkalmazás során a tárgyi jogra és az alanyi jogra is kiterjed, mégis az alanyi jog ismeretének van gyakorlati jelentősége. *Alanyi jog* valakinek a kötelessége, illetve jogosultsága, amely a tárgyi jogból következethető. A *tárgyi jog* (ma fogalmilag *pozitív jog*, azaz jogalkotói *hatáskörben alkotott* jogszabály) valamely társadalmi viszonyt – helyzetet, történést – úgy rendez jogviszonnyá, hogy meghatározza annak *alanyát, tárgyát és tartalmát*. A meghatározás rendszerint eltérő a magánjogi és a közjogi jogviszonyban.

A jogalkotásért való felelősség nyilvánvalóan *közjogi* jogviszonyban állhat fenn, annak közjogi tulajdonsága nem változik például azzal, ha egyben magánjogi kártérítési igényt alapoz meg. A *felelősség* – vagyis a jogviszony tartalma – helytállás valamiért, és jogszabályban mindig pontos meghatározást igényel. Ha a tárgyi jog erről a jogalkotást illetően nem rendelkezik, akkor emiatt senki sem vonható felelősségre. Általánosan tehát felelősség *a jogviszony alanyának helytállása egy jogilag releváns helyzetben valamilyen magatartásáért vagy magatartása eredményéért*. Most ezek értelmezése következik.

Alany

A *jogalkotás* alatt ezúttal a következőket értjük: jogszabály megalkotása, módosítása, hatályon kívül helyezése. Vagyis ez egy jogilag kötelező rendelkezés, amely egy jogszabály létét, illetve nemlétét (érvényesség, kihirdetés, hatálybaléptetés, jogszabályrendezés, inkorporáció, módosítás, hatályon kívül helyezés, megsemmisítés) érinti, alakítja, ideértve a jogalkotás mellőzését is. Ez az a *jogilag releváns helyzet*, amely a jogalkotót a jogviszony alanyaként specifikálja.

Jogalkotó egyfelől a törvény- és rendeletalkotásra jogosított, másfelől a jogszabály megsemmisítésére jogosított Alkotmánybíróság és a Kúria. Tehát jogalkotó az úgynevezett *negatív jogalkotó* is, mert ténylegesen valamely jogszabály vagy jogszabályrész megsemmisítése egyenértékű a részleges, illetve teljes hatályon kívül helyezéssel, bár részben más következményekkel jár (a megsemmisített jogszabály[rész] helyett annak kibocsátója köteles elvégezni a kijavító szabályozást).

Értelemszerűen a bíróság vagy más jogalkalmazó hatóság jogszabály alkotására nem köteles és nem jogosult. Ha a jogrendszer lehetővé teszi, bíróság jogszabályt értelmezhet (például jogegységi döntés) úgy, hogy annak új tartalmat tulajdonít, másképp alkalmazza, mint a korábbi gyakorlat, és ha ez mintaértékű, az alakíthatja az ítélkezést. Szociológiai-lag ez nevezhető bírő alkotta jognak, *jogalakító bírői gyakorlatnak*. Normatív értelemben ez *nem jogalkotás* (nem a tárgyi jogot változtatja, hanem annak alkalmazását, lényegében az alanyi jogot). Lehet a jogalkotás „kritikája”, ám kívül áll a jogalkotói hierarchián. Ezt a gyakorlatot a törvényhozó tudomásul veheti, és úgy módosíthatja a szabályát, ahogy a bírői gyakorlat értelmezi, vagy nem veszi tudomásul, és akkor ennek módja vagy az, hogy

semmit sem változtat jogszabályán, vagy a szabályt úgy alakítja át, hogy a bírói értelmezés nem alkalmazható a jövőben, azaz nem lesz alkalom az alkalmazására. (Rendeleti szintű szabályozással ilyesmi gyakorlatilag nem fordul elő.)

A jogalkotó jogalanyisága szempontjából is megkülönböztethető egymástól az *eredeti* és a *származékos* (delegált) hatáskör gyakorlója. Látszólag az *eredeti hatáskör korlátozatlan*, diszkrecionális, tehát a hatáskörrel felruházott a maga akaratából dönti el azt, hogy valamiről alkot-e jogot, vagy sem. Ténylegesen ennek is létezik mindenkori észszerűsége, szükségessége, indokoltsága stb., mindez láthatóan nem pontosan meghatározható ismérv. Az Országgyűlés eredeti jogalkotói hatáskörének gyakorlása is korlátozható, előírható, feltételekhez köthető (például nemzetközi szerződéssel, alkotmánybíróági döntéssel), vagy korlátozottá válhat, ha a törvény alkotásához (módosításához) szükséges minősített többség épp nincs meg. Ilyen esetben elmarad a törvény megalkotása, a helyzet elnevezése az Alkotmánybíróság szerint „alkotmányos mulasztás”. Az alkotmányos mulasztások mennyiségét – a törvényhozás helyzetét – az Alkotmánybíróság mindenkori gyakorlata jelentősen képes alakítani.

Származékos hatáskörben a jogszabály kibocsátásához felhatalmazás szükséges. Ez egyértelműen mutatja nemcsak a rendeletalkotási jogosultságot, de azt is, hogy ez egyúttal kötelezettség. Ha elmaradna, nyilvánvalóan az léphet fel a mulasztó ellen, aki a felhatalmazást adta. (Ennek tényleges gyakorlata eddig nincs.) A felhatalmazás rendszerint a rendelet megalkotásáról szól, annak tartalmát, lényegét nem szokás külön előírni. Továbbá csak kivételesen lehet egyetlen esetre érvényes; ez nagyon ritkán fordul elő. Amíg a felhatalmazást tartalmazó jogszabály hatályos, a felhatalmazott mindig módosíthatja, újraszabályozhatja végrehajtási rendeletét.

A jogalkotásra köteles és jogosult jogalanyok közjogi személyek, a *hierarchikusan* felépülő állami szervezetek rendszerében léteznek. A jogszabályok hierarchiája megegyezik a jogalkotói hierarchiával, amely a jogalanyiságon végeredményben nem változtat, mindegyik *a maga jogalkotásáért* tartozhat felelősséggel. Ez a felelősség – az alany meghatározása szempontjából – bizonyára nem hárítható át másra, és rendszerint korlátozni sem lehet. Például ha egy törvény végrehajtására miniszteri rendeletet adnak ki, és mindkettőben ugyanaz a hiba kifogásolható, aligha hivatkozhat a miniszter arra, hogy rendelete csak a magasabb szintű és a számára kötelező szabály részletezése, végrehajtása, amelynek alapja a törvény, ezért tehát a törvényalkotó felelhet, és más nem. A problémát színesíti és szebbé teheti az a tény, hogy a törvények tervezete rendszeren *ugyanakkor és ugyanabban* a minisztériumban készül, mint a végrehajtási rendelet. Még az sem ritkaság, hogy mindkét tervezetet ugyanaz a személy írja. Más helyzet az, ha a magasabb szintű jogalkotói hatáskörben látszatfelhatalmazás és tényleges hatáskörelvonás (*ultra vires*) történik. Például egy törvény önkormányzatokat hatalmaz fel végrehajtási rendeletalkotásra úgy, hogy a szabályozandó tárgykört már eleve részletesen rendezi magasabb szintű jogszabály, ilyenkor az önkormányzat nem lehet tényleges jogalkotó. Ettől függetlenül a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörök hierarchiája nyilvánvalóan összefügg a jogalkotó felelősségével azon az alapon is, hogy a jogalkotói hatáskört úgy kell gyakorolni, hogy a megalkotott jogszabály nem lehet ellentétes tartalmú magasabb szintű jogszabállyal, és ez korántsem csak a törvény és végrehajtási rendelete viszonyában érvényes. A *hierarchia szabálya* elősegíti a jogrendszer bizonyos ellentmondásainak elkerülését, illetőleg a jogszabály érvényességét, ám egyúttal talányossá is teheti a jogalkotásért való felelősséget.

Alany lehet *testület* (például Országgyűlés, kormány, önkormányzat képviselő-testülete) és *személy* (például miniszter). Lehet, hogy ennek meghatározása bizonyos esetekben hosszadalmas, de kifogástalanul megoldható. A *személy* felelőssége egyszerűbb, különösen, ha a hatáskör gyakorlása során a helyettesítés nem megengedett. (A magyar miniszterekre többnyire az az irányadó, hogy a rendeletet csak a miniszter írhatja alá, olykor azonban helyettese is aláírhattott.) A rendeletalkotás jogosultja a miniszter, nem pedig a helyettese vagy a minisztérium. A hibás rendeletalkotásért rendszerint a miniszter felelős, mint e jogviszony alanya.

Hazánkban már a 19. század folyamán gyakorlattá vált az *igazságügy-miniszter* jogalkotásért való „*szakmai*” felelőssége, avagy az a tárcaegyeztetés, amelyet az igazságügy-miniszter végez, engedélyez, irányít, összehangol, időszaktól függően eltérően, de időszaktól függetlenül folyamatosan, miniszteri vagy kormányrendelet kiadása előtt, továbbá ő a törvénytervezetek és törvényjavaslatok előterjesztője vagy társelőterjesztője. Az igazságügy-miniszter feladatköre, hatásköre e tekintetben jogilag szabályozott. A jogalkotásban ez sajátos alanyi pozíció – némileg különbözik a többi miniszterétől –, sajátos tevékenység, a felelősség tényleges specializálása nélkül.

A *testületek* közül a jogalanyiság szempontjából a kormány speciális. Tagjai külön-külön is rendelkeznek rendeletalkotói hatáskörrel, együtt alkotnak *kormányrendeletet*, illetve ketten vagy néhányan *együttes rendeletet*, ha azt a mindenkori jogrendszer megengedi. Lényeges munkát végez a törvénytervezetek elkészítésében és a törvényjavaslatok elfogadtatásában, ha annak előterjesztője a kormány tagja (ez lenne a rendszerinti, illetve szokásos eljárás, a képviselői előterjesztés pedig a kivételes). A törvényhozás folyamatában a kormány és az Országgyűlés munkája egymásra épül, illetve összeépül. *Eljárasi* értelemben elválnak egymástól, de *érdemi* tartalomban sokszor elválaszthatatlanok. Ha a törvényalkotásért való felelősség a kérdés, a kormány tagjainak felelőssége többféle lehet, egyes változatok akár ellentmondásosak is lehetnek.

Végül megemlíthető az az evidencia, hogy a jogszabály megalkotója és szövegének „szerzője” nem ugyanaz. A jogszabály szövegezése, szerkesztése önálló mesterség: más írja és más alkotja azt. Bíróságon elképzelhetetlen, hogy *más* írja az ítéletet, mint aki hozta. A jogalkotásban pedig az elképzelhetetlen, hogy a miniszter *maga* írja rendeletét vagy törvénytervezetét. (Plósz Sándor ugyan maga írt egy egész perrendtartást, de amikor írta, egyáltalán nem volt miniszter, és főleg nem igazságügy-miniszter). A tényleges „szerző” – jogszabályszerkesztő, szakértői bizottság, megbízott szakértő – legfeljebb munkaviszonya, szolgálati viszonya, megbízása alapján felelős főnökének, megbízójának, de ez nem azonosítható a jogalkotásért való felelősség jogalanyi pozíciójával.

Tárgy

A jogviszony tárgya általánosan és egyszerűen: valamilyen jogalkotási hiba, amely az alanynak tulajdonítható, vagyis okozati összefüggésbe hozható a hatályos joggal, a jogalkotással, a jogalkotói hatáskör gyakorlásával. Továbbá mindez kiegészíthető azzal, hogy a hiba bizonyítható, és rendszerint csak új jogalkotással javítható, illetőleg szankcionálása indokolt. Kétféle típusa lehet: hiba a jogalkotási *eljárásban*, illetve annak *eredményében*, azaz a megalkotott jogszabály *tartalma* hibás.

Eljárási hiba ritkán fordul elő még a népi demokráciában is (törvényt, rendeletet az alkotó, akinek ehhez hatásköre van, ezeket kihirdetik stb.) – ha eltekintünk olyan apróságoktól, hogy 1945 után miniszteri rendelettel helyeztek hatályon kívül (1945 előtti) törvényeket, nem biztosították az alapvető emberi jogokat, felhatalmazás ellenére sem adtak ki végrehajtási rendeletet, büntetőjogi tényállásokat nem törvénnyel írtak elő és így tovább. Előfordult olyan eset is (és nem az 1950-es években), hogy az Országgyűlés törvényt alkotott, azt kihirdették és hatályba lépett, azonban kevesebb szavazattal, mint amennyi ahhoz szükséges lett volna, és feltehetően senki sem akart csalni. Az eset nyilvánvalóan a lidérces álmok kategóriája, a mai technikával nem fordulhat elő, az intelligens telefonok, intelligens gépek korában.

A jogszabály szövegének kisebb vagy súlyosabb *tartalmi hibája* rendkívül sokféle lehet, csak a típusok felsorolása megtölthetne 25-30 oldalt. Aligha rendelhető mindhez felelősségi szabály, ezért kérdés lehet, hogy hol lehetne a határ. Közülük néhány esetleg borzasztónak látszik. Kiss László professzor említett például kétszer hatályon kívül helyezett jogszabályokat – ezeken Szamel Lajos professzor megütközött, és felülvizsgálatot sürgetett. Ez értelmezhető akár eljárási hibaként is, és nem mindenkire hatott nagy felfedezésként. Az érintett időben (és még utána is egy darabig) akár háromszor, négyszer hatályon kívül helyezett jogszabályokat is lehetett találni – az „aki keres, az talál” bizonyítékaként. Ezeket nyilván nagyon hatályon kívül kívánták helyezni, ezért – biztos, ami biztos – többször is megtették. A példa botrányos, kedves emlékeknek jó. Tényleg primitív hiba volt, de teljesen veszélytelen. Kodifikációs szempontból ugyanis nem változtat a hatályos jogon az, ha egy jogszabályt egyszer, kétszer vagy akár minden héten hatályon kívül helyeznek. (Egyszer majd rájönnek, hogy most már mégsem kellene. Addig is látjuk, kikkel van dolgunk.) Ma már ilyen nem fordul elő, számítógéppel ez is kizárható hiba.

A tartalmi hibák esélye az utóbbi száz évben növekedett. A szakigazgatási jogszabályok jelentékeny része nem annyira egy átlagos vagy általános társadalmi értékrendre, hanem egyfajta technológiai szintre épül. Ennek változása szükségessé tenné a jogszabályok korszerűsítését. Más esettípusokban szinte kormányonként változik bizonyos társadalmi problémák felfogása, kezelésük elképzelt módja, továbbá egy kormányváltással legszívesebben leváltanák a korábban alkotott, teljes hatályos jogot is.

A jogszabályok túlnyomó többsége a kormány munkájában először *politikai* döntésként jelenik meg. Egy politikai döntésnek gyakran az a folytatása, azaz megvalósítása, végrehajtása, hogy annak alapján *jogszabályt* alkotnak. Ennek rendezett az eljárási módja közpolitikailag és szakmailag egyaránt. A szabályozás kezdeményezésétől a jogszabálytervezetek véleményezéséig terjedő lehetőségekkel, szakmai, érdekképviseleti, tudományos szervezetek közreműködésével, más jogalkotásra jogosultakkal egyeztetve, törvényesen rendezett társadalmi részvétellel készülnek a jogszabályok. Sokféle akarattal. Magukban foglalják a jogszabály-előkészítést, illetve a jogszabálytervezet véleményezése során kialakított megoldásokat. Mindez jórészt mellőzhető vagy megkerülhető, ha a törvényjavaslatot országgyűlési képviselő nyújtja be.

A jogalkotási eljárás tehát rendezett és ellenőrzött. Olykor a tervezett jogalkotás jelentősen módosul, átalakul: lehet, hogy „jobb” lesz, vagy ellenkezőleg, sokat romlik az egyeztetés során. Mihez képest? Viszonyítható egyrészt az „eredeti”, avagy az első jogszabálytervezet, másrészt viszonyítható a hatályos jog hasonló megoldásaihoz, egy szakértői véleményhez, amely épp erről készült, külföldi jogszabályokhoz stb. Ennek *nincs* „hiteles” mértéke. Csak két egyértelmű adat létezik: a *korábban hatályos* jogszabály és az *annak*

helyébe lépő, új jogszabály. Az újabb helyességét, „jóságát”, hibamentességét a korábbival való összevetés nem méri: az efféle összehasonlítás eltérésüket mutatja csupán.

A jogszabály tartalmi hibája és kijavíthatósága sokszor nem evidencia. Mostanában előfordul – régebben ez szinte képtelenség volt –, hogy egy büntetőügy elévül a bíróságon, a bírósági eljárásban. Elképzelhető, hogy a büntetőeljárás törvény nem megfelelő, vagy nagyon is megfelelő, de csak bűnözőknek. Ezt természetesen nem lehet úgy korigálni, hogy a törvényt csak úgy kiegészítjük egy mondattal (például bírói eljárásban nincs elévülés), mert az túl egyszerűnek látszik, és tényleg túl egyszerű is lenne. Vagy még egy eset ismétlésre: nemcsak jogszabályt, hanem bírói döntést is többször hatályon kívül lehet helyezni. Akár hétszer is lehet első fokon kezdeni egy büntetőügy tárgyalását (tényleg!), a törvény megengedi, bár egyáltalán nem mindegy, hogy hányszor.

A jogszabályalkotás jóságának, megfelelőségének méricskélése nem oldható úgy meg, mint például a büntetőbíró ítélezése, azaz a büntető törvénykönyv szabályának alkalmazása a jogesetre, amelynek szabálya vagy azt tartalmazza, hogy *mit szabad*, vagy azt, hogy *mit nem szabad* tenni. A jogalkotás számára természetesen vannak „esetek”, ám ezek (ritkábban) még vagy nem szabályozottak, vagy (gyakrabban) már szabályozottak, és ezekről már azt lehet leghatározottabban tudni, hogy változtatni kellene azokon. A jogalkotás azonban nem jogeset-szabályozás. Például ismertté válik *egy* eset, amelyről a hatályos jog vagy *nem* rendelkezik, vagy *nem megfelelően* rendelkezik. Ehhez az *eset*hez jogszabály készülhet rögtönzéssel, tüneti kezelésképp. Ha ez a szabályozás mégis sikeres, viszonylag maradandó lesz, akkor nem eseti szabályozás, és utólag kideríthető, hogy nem is rögtönzés.

A szabályozás a jövőre szóló, *prognosztikus*, előrejelzése mégis nehezen kiszámítható, *nehezen prognosztizálható*. Ezen javít az *érvényesség* intervalluma vagy tartománya abban az értelemben, hogy a jogalkotói hatáskör lehetővé teszi azt, hogy a jogszabály hibáját szinte bármikor kiküszöbölje, illetve „jóságát” növelje annak hatályon kívül helyezésével vagy módosításával. Erre elég gyakran sor kerül, bár ezt ellenjavallaná a jog „stabilitásának” szempontja, de akár az is, hogy mindeddig még nem voltak felelősségre jogalkotót azért, mert nem korszerűsítette elvárt gyorsasággal jogszabályait, amelyeket megbízatásával együtt kapott. A jogrendszer – a hatályos jogszabályok összessége – folyamatos, vagy folyamatként is értelmezhető. Változásának sebessége összefüggésbe hozható a jogalkotói hatáskör gyakorlásával, valamint a jogalkotásért való felelősség helyzeteinek, alkalmainak változásával, így az időtényező e felelősség szempontjából eléggé sokrétű szempont lehet.

Tartalom

A jogi felelősséghez tartozik a *felelősségre vonhatóság*, továbbá valamilyen eljárás, amelyben megállapítják az alany *felelősségét*, és ennek alapján lehet vagy kell döntenie a viszony jogszerű rendezéséről mint *jogkövetkezményről*. A felelősséget előíró jogszabály *szankcionáló* szabály, ennek hiányában tényleges jogi felelősségről szólni sem lehet (a *lex imperfecta* nem alapoz meg jogi felelősségre vonást).

A jogalkotói hatáskör gyakorlója jogalkotásáért *kinek* tartozik felelősséggel? Ez természetesen „rossz kérdés”, ám ezúttal már szinte csak ilyenek – esetleg még rosszabb kérdések – következhetnek. Talán a hierarchia ezúttal segít. Eszerint a hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogalkotó a felette állónak felelhetne. Az önkormányzati rendelet alkotója

eszerint minden más jogalkotónak felelne (például miniszternek, kormánynak, jegybank elnökének, országgyűlésnek) a szabályozás tárgya szerinti szűkítéssel? Vagy csak mindig a közvetlenül felette elhelyezkedőnek? Jelenleg nem ez a megoldás – például a Kúria folytathat eljárást, ha az önkormányzati rendelet törvényellenes.

Rendeletéért a miniszter a kormánynak vagy az országgyűlésnek tarthat felelősséggel, esetleg helyettük ténylegesen az igazságügyi miniszternek, mint a jogszabályok szakmai színvonaláért felelős miniszternek? Nem állítható, hogy ez akár csak közelítene is a valósághoz; ezek a viszonyok kifejezetten nem felelősségi viszonyok. Az igazságügy-miniszter a kezdetektől (19. század) fogva *nem kifogásolja* a jogszabálytervezet alkalmassága alapján annak tárcaegyeztetésre bocsátását. Ha az mégis alkalmatlan, *észrevételezi hibáit* és azt, hogy tárcaegyeztetésre nem bocsátható, de nem vonja felelősségre, sőt felelősségére sem figyelmezteti a minisztert. Hasonló, de nem ugyanilyen a miniszter és az Országgyűlés kapcsolata. Az Országgyűlés felhatalmazhatja a minisztert rendeletalkotásra, továbbá törvénnyel miniszteri rendeletet hatályon kívül helyezhet (ritkán fordul elő a gyakorlatban), de nem módosíthatja azt (ez *ultra vires* lenne).

A jogalkotói hierarchia csúcán az Országgyűlés áll, ez egyúttal alkotmányalkotó szervezet is. Nincs fölötte az államfő – a törvények egyik aláírója –, és az Alkotmánybíróság sem, amely egy alkotmányellenes törvényt vagy rendeletet részben vagy egészben megsemmisíthet, a jogalkotó felelősségét azonban nem állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság negatív jogalkotóként csakis önmaga által korrigálható döntéseket hoz, bár nem minden kétség nélkül: ha csakugyan bíróság, valamennyi döntése *res iudicata*, azaz örökre változtathatatlan lenne, ami ugyan igaz (ugyanabban az ügyben), de későbbi ügyekben nem feltétlenül mérvadó, vagyis egyúttal *nem mindig precedens saját maga számára*.

A felelősség mint valamely jogszabály tartalmáért való helytállás *teoretikusan*, némi fantáziával lehetne például a „*népnek való felelősség*” (a népszuverenitás szerint), különösen ott, ahol népszavazással sem ítéletet, sem törvényt nem hoznak, és a parlamenti törvények népszavazással való „felülírása” fel sem merülhet. Elméletben persze elképzelhető helyette még *nagyobb nép* (sőt *népség*), az unió, egy kontinens *népessége*, és ez több hatalom, mint egyetlen ország népéé. Ilyen szuverenitáselmélet pillanatnyilag még nincs, például az emberiség nem nép. Nem elméleti szinten, hanem ténylegesen igaz lehet az a mondás, miszerint „kis ország – kis szuverenitás, nagy ország – nagy szuverenitás”, és ez nem egy kínai aforizma.

Problematikus, hogy a *szuverenitás* (főhatalom) fogalmilag a *joghatóság* alapja, amely részben *jogalkotás*, részben *jogalkalmazás* állami (közjogi) alapon. A szuverén önálló főhatalomként tart fenn rendet, amelyben kizárt a más által felelőssé tétele, egyúttal többnyire kizárt valamely más (párhuzamos) rend vagy rendezetlenség (anarchia) érvényesülése is. Különösen, hogy a *törvényhozás* és a bírói *ítélkezés* (*törvénykezés*) független, elkülönült, önálló szervezatként működik. Egyik a másikkal nem versenghet, és ezt önmagában sem könnyű megvalósítani. Nyilvánvaló felelősségük jelentősége ellenére jogilag inkább *függetlenségük* szabályozott, semmint *felelősségre vonhatóságuk*.

A felelősség *szankciója* – *jogi következménye* – kétféle lehet: az egyik a *jogszabályt*, a másik a jogalkotást gyakorló *személyt* érintheti, azaz létezik *reparáció* (jogszabály módosítása, hatályon kívül helyezése stb.) és *represszió* (a felelős megbüntetése, hivatalvesztése, lefokozása, felmentése, kártérítés fizetésére kötelezés stb.). Az ebben az értelemben vett *reparáció* elválasztható a *repressziótól*, gyakorlatilag hatályos jogunkban ennek módoszatai

érvényesülnek, igaz, hogy személyes felelősség megállapítása és represszió alkalmazása nélkül. Vagyis a hatályos jog hibái kiküszöbölhetők, a jogrendszer megjavítása, hibamentesítése megoldott elméletileg és gyakorlatilag is egy elfogadható hibahatáron belül.

Másként fest a jogalkotói hatáskörben eljáró személyek, illetve testületek felelősségre vonhatósága és megbüntetése, ha az nem ütközik a Btk. szabályaiba. Milyen hatáskörben lehetne ezt eldönteni? A *hierarchia csúcsával* célszerű kezdeni. Ki dönthetne az *Országgyűlés* alkotmányozásért, törvényalkotásért való szankcionálásáról? Ha lenne ilyen – és ehhez igazán nem kell britnek lenni –, akkor ez a közjogi jogalany a szuverén, és nem az Országgyűlés. Ilyen jogosultsága tehát aligha lehetne az államfőnek, az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának. (Nagyon primitív és parlagi megnyilvánulásként említhető lenne még például talán a népbíróság mint „a bíraskodó nép”, de ezt nyomban el is vethetjük abszurdumként.)

Egy másik hierarchikus csúcspozíció az *Alkotmánybíróság*. Döntését törvény sem változtathatja meg. Tagjai képzett jogászok, nem laikusok, elvileg senkit sem képviselnek, és nem politikusok. Senki sem bírálhatja felül az Alkotmánybíróság alkotmányossági döntéseit. Ki dönthetne arról, hogy valamennyi döntése kifogástalan-e, és ha nem tökéletes, akkor milyen (például jogi, politikai, gazdasági, kulturális stb.) alapon kifogásolható? Erre nem tehető alkalmassá sem az államfő, sem az Országgyűlés. Ha lenne ilyen hatáskör, vélhetően értelmetlenné válna az Alkotmánybíróság léte.

Hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság is hozott olyan döntéseket, amelyekről ma már közismert, hogy erősen vitathatók lennének, vagy már csak azért nem azok, mert maga változtatta meg a tárgykörben ítélezési gyakorlatát. Egyébként egyáltalán nem egyértelmű, hogy a negatív jogalkotás – a hatályon kívül helyezés (megsemmisítés) – valójában mikor pozitív, immanens, azaz intézményt bevezető és nem csupán megszüntető. Így például a halálbüntetés eltörlése – az eredmény mindeddig elfogadhatónak látszik – egy jogintézmény megsemmisítését jelentette, egyúttal annak helyére szabadságvesztés büntetés lépett, így a jogszabály megsemmisítése érthető akár jogszabályalkotásként is. Elképzelhető, hogy jobb megoldás lett volna, ha a halálbüntetés megszüntetéséről a törvényhozás rendelkezett volna.

Az Alkotmánybíróság egy időben negligálta a jogalkotást rendező törvényt (az 1987. évi XI. törvényt). E törvény például kifejezetten tiltotta a visszaható hatályú jogalkotást. Az Alkotmánybíróság célzatosan mégsem hivatkozott erre a törvényi szabályra, hanem önálló tantételt alkotott arról, hogy jogállamban nem lehet visszaható hatályú jogalkotás. A testület folyamatosan ellátta a jogalkotást döntései indoklásába foglalt kodifikációs ismeretekkel, tantételekkel, jogszabályszerkesztési tudnivalókkal (elvekkel, tesztekkel), ami igazán szép teljesítmény volt a részéről, hiszen e bíróság személyi összetételének ismeretében állítható, hogy tagjai e tiszttségük elnyerése előtt egyáltalán nem vagy alig foglalkoztak jogszabálytervezetek készítésével, szövegezésével (bár többségük alkotmányjoggal sem). A jogalkotás minőségének fejlesztéséért felelős *igazságügyi és rendészeti miniszter* – és még inkább minisztériuma – ettől szárnyakat kapott, és az Alkotmánybírósággal versengve tette túl magát a hatályos jogalkotási törvény előírásain, amelynek megtartatása ugyan a jogszabály-előkészítésben kötelezettsége volt. E minőségfejlesztés olyan új elveket ismertetett meg, mint például amelynek segítségével sikerült a jogalkotásról szóló *1987. évi XI. törvény* szövegének egységes szerkezetbe foglalása, amely a *Magyar Közlöny* 2007. évi 106. számában jelent meg, és nem az *Éjjeli Igazság* című jogászbáli alkalmi élclapban, ahol még *esetleg* elment volna. Ugyanebbe a körbe tartozik az államalapítástól 1989. október 23-ig alkotott magyar jog rendészeti kezelés alá vetése – miként a minisztériumban emlegették

akkor – a „nagy deregulációs törvénnyel” (2007. évi LXXXII. törvény), vagy az önmagát ugyan hatályon kívül helyező, de mégis hatályban maradó jogszabály (értelemszerűen „a felgyorsított főnixmadár” elve alapján).

Az említett vagy további más, megnevezhető jogszabályok kiadásával, megalkotásával kapcsolatos jogi felelősség vagy politikai felelősség megállapítását akkor senki sem hiányolta. Mindent a maga idején. Baloldali és liberális politikusok szerint ennek ideje akkor kezdődik, amikor az ő kormányzásuk befejeződik. Aki bármely magyar jogszabály (alkotmány, törvény, rendelet) megfelelőségét vagy tarthatatlanságát vizsgálhatja, minősítheti stb., az bizonyos európai intézmény (bíróóság, bizottság, tanács stb.) lehet majd, vagy már az is. Ez a hatás- és feladatkör jellegzetesen *változóban* van, de nyilvánvalóan politikai természetű változatlan akkor is, ha jogállamot emlegetnek, elvégre a jogállam egyaránt közjogi és közpolitikai fogalom. Az említett politikusok pozícióvesztésük feledtetése, felszámolása érdekében fordulnak európai intézményekhez általuk hibásnak tartott hazai jogszabályokra hivatkozva. Állítólag a jelenség attól függően változik, hogy honnan nézzük. Ismert vélemények szerint például hazaárulás, vagy ellenkezőleg, a demokrácia és a köztársaság védelme a jogalkotásért való felelősség jegyében. Eltérő értelemben ugyan, de egyaránt kriminalizálnák a jogalkotást, ami könnyebben megoldhatónak tűnik, mint a jogalkotói hatáskör és a szuverenitás megváltoztatása.

Befejezés

A jogalkotói hatáskör gyakorlása jogi, erkölcsi és politikai értelemben egyaránt felelősségteljes tevékenységnek látszik, bár hatályos jogunk tradicionálisan nem szabályozza közvetlenül a hibás vagy az elmaradt (ám mégis szükséges) jogalkotást. A jogalkotásra jogosult köteles a jogszabályokat megtartani és megtartatni, de nincsenek tényállások, amelyeket közvetlenül lehetne alkalmazni jogalkotási hibáért, hibás jogszabály miatt. Nem állítható, hogy az efféle szabályozást sokan hiányolnák jogrendszerünkben. Ez inkább politikai célok érvényesítésének lenne az eszköze, semmint a jogszabályok kijavíthatóságának újabb lehetősége.

A jogalkotási eljárás ellenőrizhető folyamat. Ennek során meg kell ismerni és fontolóra kell venni mások álláspontját, véleményét, és vizsgálni kell azt is, hogy megfelel-e az Európai Unió jogának. Az előkészítésnek vannak kollektív elemei, ezek befolyásolhatják a hatáskörrel rendelkező jogalanyi kötelezettségét, mintegy szélesítve az érintettek körét, szétterítve az azért való felelősséget.

A jogalkotóhoz köthető jogszabály egy másik hatóság, a jogalkalmazó gyakorlatában hatályosul. Ez enyhítheti, kiküszöbölheti vagy akár súlyosbíthatja a jogszabály hibáját, ami által a kimondottan jogalkotói felelősség bizonytalan körvonalúvá válhat.

A jogszabály tartalmában megnevezhető hiba, annak mértéke bizonytalan. Például mikor, meddig, mennyiben és kinek hiba? Mi a jobb megoldás, mi lenne még jobb? Mi ennek a megbízható, elfogadható mértéke? Egyáltalán, megítélhető kérdések-e ezek, és ki lehet erre képes?

Az elfogadható, eredményes, alkotmányos és törvényes jogalkotásnak vannak eljárásai és megoldási módjai. Ezek ellenőrzése is rendezett. A jelenleg hatályos jog – mint korábban

is – a jogszabály-előkészítés műveleteire, a jogalkotásra, a jog hatályosulására tartalmaz előírásokat. Ha ezek érvényesülnek, a jogrendszer alkalmas lehet rendeltetésének betöltésére.

A jogszabályok hibáinak kijavítására a jogalkotó felelősségre vonása helyett más módszerek is alkalmazhatók. Amiről belátható időn belül nyilvánvalóan nem lehet értelmes (racionális), társadalmilag elfogadható, ténylegesen végrehajtható jogszabályt alkotni, azzal nem is érdemes foglalkozni, még akkor sem, ha olyan filozofikusan ábrándos, politikailag harcos, az állampolgároknak kárörvendést ígérő témáról lenne is szó, amelyet azok kedvelnek, akik a szuverén államot nem kedvelik.

Vákát oldal

II. rész
**Felelősség és felelőtlenség a jogalkalmazói-
végrehajtói közhatalom-gyakorlás terén**

Vákát oldal

Néhány gondolat a közhatalmi kárfelelősségről

Borbás Beatrix

„Qui custodiet ipsos custodes?”, avagy „[v]égezetül azt, hogy a felelősség végső pszichikai határai között hol vonja meg a törvényhozó és a bírósági gyakorlat a felelősség tényleges határát, az adott jogágazat funkciójának, szankciórendszerének tükrében hozott jogpolitikai döntések határozzák majd meg”¹

Bevezető gondolatok – egy konferencia margójára

A közhatalmi felelősségről való gondolkodás nem pusztán tudományos tézisek felállítását jelenti, hanem az egyenesen a jogállam szolgálatába állított tudomány feladata. A közhatalmat illető immunitási tüneteket pedig, bármely felelősségi alakzattal szemben álljanak is, lehetséges és szükséges is rendkívüli gondossággal górcső alá venni – elsősorban akkor, amikor azok jogállami szempontú indokolhatósága képezi a vizsgálat tárgyát. A felelősségi területek számos vetületében ezt az indokoltságot kell megadnia a jogtudománynak is, hiszen akár a közhatalom egyes eltérő államhatalmi ágakhoz tartozó hatalmi entitásainak felelősségéről legyen szó, akár politikai vagy jogi felelősségről, látni való, hogy az egyes jogágakhoz tartozó felelősségi területek a maguk alapelvi dogmatikájukkal egészítik ki a vizsgálandó terület konkrét szabályait – ezzel árnyalva az adott terület jogi megítélését vagy akár az indokolások elfogadhatóságát is.

Közjogias nézőpontból – egyben a mottó gondolatiságához kapcsolódva – egy adott politikai közösségben a közhatalom felelősségének szabályai a közhatalom önnön jogellenes cselekedeteit illetően szükségszerűen kapcsolódnak össze a hatalom önmagáról és önmaga korlátozásáról vallott jogfilozófiájával azáltal, hogy a normákat maga az állam állítja fel – ezúttal saját maga számára is. Ez az alkotmányos hatalmi szerepeket közvetítő gondolat nem lehet mellékes más, akár magánjogi felelősségi területek szabályozóinak, jogalkotóknak, jogalkalmazóknak sem. Ha mindezt akár csak az állami kárfelelősségi területre vetítjük is, nyilvánvaló, hogy ez a tradicionális jogági tagozódáson túlmutat; itt a magánjog a közjoggal határos.

Talán érdemes elidőzni annál a gondolatnál, hogy az ilyen és hasonló határterületeken a közjogi és magánjogi anyagnak szükségszerűen együtt kell dolgoznia, hiszen ezeken a keresztutakon a közjogi szempontú vizsgálat nem maradhat ki a polgári jogi, elvi szintű megközelítés esetében. Ezek a fontos kapcsolódási pontok más és más nézőpontból fakadnak, ezért eltérő kutatási eredményekre vezethetnek. A közjog és a magánjog olyan

¹ EÖRSI 1976, 196.

találkozásáról van itt szó, amelyben a közérdekek és a magánérdekek érvényesítésére írott joganyagok érvrendszerei mérkőznek, és talán a jogági dogmatikák kereszttüzében fokozottan érvényes az a gondolat is, amelyet Eörsi professzortól idéztünk.

A terület közjogi és magánjogi kettősségét mutatta a közhatalom immunitási tüneteiről szóló tudományos ülésünk is, ahol az előadók kutatási területe meglehetősen változatos volt. Üdvözölhattünk körünkben alkotmányjogi és polgári jogi professzorokat, alkotmánybírákat, elméleti és gyakorlati jogászokat, közhatalom-gyakorlókat, közjogot és magánjogot oktatókat egyaránt. A felszólalások mind a közhatalom felelősségének területét járták körbe, más és más nézőpontból szemlélve azt, így egészen eltérő szempontok szerint került tárgyalásra a téma. A felelőtlenségről érkező kérdés- és témafelvetések eredményeit összeolvasva a konferencia egységes vetületét adta a közhatalmi felelősség terén jelenleg fennálló immunitási tüneteknek, és teljes képet rajzolt a szuverén közhatalom politikai és jogi felelősségéről. Feltűnő volt a tudományos ülésen elhangzott előadásokban képviselt álláspontok sokszínűsége, és mondhatjuk, hogy a konferencia így elérte célját. Számos szempont és álláspont találkozott, felvonultatásra kerültek érvek és ellenérvek. Mindezek eredménye reményeink szerint az lesz, hogy e gondolatok közelebb visznek minket egy olyan megoldáshoz, amely fiatal demokráciánkban tudományosan is hasznosítható.

A jogalkalmazásért való kárfelelősség egyes vitás vetületei röviden

Szeretnék néhány gondolatot megosztani a Tisztelt Olvasóval a közhatalmi kárfelelősség egyes, számomra érdekesnek tűnő kérdéseivel kapcsolatban. Tárgyalni fogom a jogalkalmazásért viselendő állami kárfelelősség körén belül az állami kárfelelősség szabályainak szigorodását, a gyakorlati immunitási tüneteket, illetve az új Ptk. rendelkezéseit is.

Kiindulás lehet az, hogy a közhatalom gyakorlása miatt viselt magánjogi felelősség kérdése elkerülhetetlenné teszi, hogy mindkét jogterület, a közjog és a magánjog dogmatikai megközelítései együttesen jelenjenek meg.² Természetesen a jogalkalmazással okozott károkért való polgári jogi felelősség intézményére is érvényesnek tartom azt, amire a bevezetőben már utaltam: elengedhetetlen a jogágakon átlépő szemléletmód. Itt a közjogi vonatkozások szükségszerűen betüremkednek a magánjogi keretek közé, hiszen a jogalkotás monopóliuma révén a hatalom önmaga korlátozásáról vallott jogfilozófiája alapjaiban határozza meg az állami felelősségvállalás kereteit a közhatalom-gyakorlás útján, a magánfeleknek okozott károkért való helytállás körében. Az alapvetően magánjogi vonatkozású kárfelelősség témája a közhatalmat illetően tehát nem dolgozható fel közjogi (azon belül pedig elsősorban alkotmányjogi) elemek szerepeltetése nélkül, hiszen a közhatalmi berendezkedés, a hatalom alkotmányos korlátai vagy az e tárgykörökre vonatkozó teóriákat és szabályozási sémákat moderáló alkotmányos alapelvek szükségszerűen alkotmányossági, alkotmányjogi területekre vezetnek el.

Az állam felelősségének vagy felelőtlenségének kérdése így végül szorosan összekapcsolódik az államhatalom mindenkori letéteményeseinek saját felhatalmazottságukról alkotott aktuális filozófiájával, azzal a hatalmi ideológiával, amely alapján a hatalomgyakorlás történik.

² VARGA ZS. 2012, 217.

Történetiségében ezért is mondható el, hogy csak a polgári forradalmak korát követően váltak jogi szempontból is értékelhetővé a hatalom egyes tevékenységi formái. Alapvetően e történelmi tényezők szolgálnak magyarázatul ahhoz, hogy miért nem lehetséges az állami felelősség kérdését több száz éves távlatban vizsgálni. Annak ellenére azonban, hogy a polgári felvilágosodás az állami kárfelelősség szempontjából az elmélet szintjén vitathatatlanul áttörést hozott, a felelősségre vonás elvi lehetőségének felcsillanása nem jelentette, és a mai napig sem jelenti annak gyakorlati megvalósulását. Ez a gyakorlat pedig még az állami immunitás elvi tételénél is szívósabbnak bizonyult.

A magyar jogfejlődésben az első egységes szabályozást hozó polgári jogi kódex – az 1950-es évek második felében folyó kodifikációs munkálatok után – érthető módon nem preferálta az állami kárfelelősség intézményét az adott politikai környezetben. A korabeli Ptk. a közhatalmat gyakorló szervek relatív immunitását, de legalábbis az általánosnál enyhébb felelősségét szabályozta, ugyanis a korabeli elmélet szerint az államapparátust meg kell védeni a „felesleges zaklatásoktól”, a döntéseinek helyességét minduntalan kétségbe vonó kárigényektől, hiszen ezzel az apparátust bizonytalanná tehetik, ami pedig könnyen aktatologatáshoz, a döntés elodázásához vezethet.³

A későbbi jogfejlődésben azonban az általánosnál enyhébb felelősségi alakzatban – immáron az állam immunitásának oldódása körében – két olyan tényezőt is meg tudunk említeni, amelyek sok évtizeden keresztül teret adtak az immunitásnak, de szerencsére idővel kikerültek a szabályozásunkból.

Az egyik az eljáró alkalmazott bűnösségének megállapítása, amely eredetileg az igényérvényesítés feltétele volt. Nyilvánvaló, hogy a jogi szabályozás a gyakorlatba is nehezen volt átültethető, tekintve, hogy az államigazgatási határozatok nagy részét testületi szervek, végrehajtó bizottságok hozták, amelyek nem vonhatók fogalmilag fejelemi felelősségre.⁴ A hazai jogfejlődés egy későbbi pontján a társadalmi viszonyok konszolidációjával egyre erősödtek azok a tendenciák, amelyek a szóban forgó feltétel eltörlése mellett érveltek. Végül – amellett, hogy egyes vélemények szerint a felelősség objektivizálása felé mutató szabályozás egyenesen kiszolgáltatná az államapparátust –, a feltétel likvidálása megtörtént. Az 1977-es Ptk. Novella törölte az előzetes felelősségre vonást a kártérítés feltételei közül.⁵ Ezzel lezárult – Szamel Lajos szavaival élve – „államigazgatási kárfelelősségi jogunk egy kínos emlékezetű periódusa”.⁶

A következő immunitási tényező, amely a Ptk. hatálybalépésének időpontjában irányadó volt, az a rendelkezés, amely a kár megtérítésére irányuló követelés elévülési idejét egy évben, az általános elévülésnél rövidebben határozta meg. Ez egyértelműen egyoldalú és indokolatlan előnyt állapított meg az állam javára. Ennek megváltoztatásához azonban már politikai változásokra is szükség volt. 1992-ben történt meg a rendelkezés alkotmányossági szempontú vizsgálata, amelynek eredményeképpen az Alkotmánybíróság a szabályt – alapvetően jogegyenlőségi követelmények mentén – alkotmányellenesnek minősítette, és megsemmisítette.⁷ Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában többek között azt is megállapította, hogy ugyan az állam a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során

³ TAKÁTS 1982, 170.

⁴ SZAMEL 1959, 558–567.

⁵ TAKÁTS 1982, 174.

⁶ SZAMEL 1982, 148.

⁷ 53/1992. (X. 29.) AB határozat.

nagyfokú szabadsággal rendelkezik a jogérvényesítés feltételeinek és esetleg korlátainak meghatározása terén, azonban ez a szabadság mégsem korlátlan. Az Alkotmánybírák hangsúlyozták, hogy mind az általános szabályozásnak, mind pedig az általános szabályoktól való eltérésnek a szabályozott jogviszony tartalmából, természetéből, lényegi sajátosságai-ból kell fakadnia, és mivel e tekintetben az állam károkozásának semmiféle specifikuma nem állapítható meg e helyütt, így a szabályozás diszkriminatív megkülönböztetést jelent, ezért az alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság emellett az immunitás oldódása körében kiemelte, hogy az állami felelősség szabályai a magyar jog fejlődése során folyamatosan szigorodtak. Az általunk hivatkozott egyéves elévülési szabály kikerülését is ebbe a tendenciába illőnek értékelte, olyan tényezőként, amely az állam történetileg kialakult immunitásával, az úgynevezett állami felelőtlenység intézményével volt összefüggésben. Mintegy végkövetkeztetésként a jogállamiság jegyében, elvi érveléssel deklarálta: ma már megszűnt az állami felelősség körében az állam kedvezményezésének alkotmányos alapja.

Az immunitási elemek fokozatos leépülését mutató tendencia ellenére az állami kárfelelősség terén ma is számos olyan tényező jelentkezik, amelyek részletes bemutatására most nincs mód, ugyanakkor fontos és elvi jelentőségű utalni a következő néhány aspektusra.

Elvi jelentőségű a kárfelelősség jogpolitikai céljait vizsgálni. Eörsi Gyula szerint a polgári jogi felelősség három funkciója – a megelőzés-nevelés, a biztonság és a reparáció – közül elsődleges cél a prevenció, amely nélkül akár felelősségről sem beszélhetünk, bár ő maga is megállapítja, hogy a jogfejlődés iránya a reparációs cél térnyerése felé mutat.⁸ Úgy vélem, hogy a közjogias specifikumok mentén védhető, ha az állam károkozása esetén megfordul az Eörsi-féle sorrend, és a reparációs célzat térnyerése mellett előretör az, amit anno Eörsi professzor a célzatok tekintetében biztonságnak, biztonságérzetnek titulált, ám immár jogállami, jogbiztonsági követelmények mentén.

A felelőtlenégi tényezők számbavételénél utalni kell továbbá a felelősség érvényesíthetőségének jogi premisszáira, a kereshetőség korlátaira – már amennyiben ezek egyben az érvényesíthetőség akadályait képezik. E körben egyrészt a professzionális jogalkalmazás terén állítható fokozott elvárhatóságot és a jogellenesség értékelését lehet vizsgálni a közhatalomgyakorlás esetében egyéb, sajátos szempontok mentén.

Vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze a személyi és a szervei felróhatóság kérdésköre is, amely fontos szempontokat tesz hozzá az igényérvényesítés praxisához. Ezt illetően az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy a felróhatóság értékelése a közhatalom nevében eljáró személy vétkeisége felől elindult a szervei felróhatóság felé.⁹ A vonatkozó bírói gyakorlat szerint mégis elképzelhető, hogy egy téves határozat ellenére a közhatalmi tevékenység a felróhatóságon belül marad.¹⁰ Meg kell jegyezni e körben, hogy az új Ptk. kommentárja a közhatalmi kárfelelősséget az alkalmazott károkozásaiért való felelősség „egyik specifikus eseteként”¹¹ kezeli. Ez ismételten csak távolabb visz minket attól a tendenciától,

⁸ EÖRSI 1958, 47–77.

⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹⁰ PETRIK 2013, 878.

¹¹ PETRIK 2013, 877.

amely a szervei felróhatóság mint előremutató irány felé tartott, és amelyet Uttó György tanácselnök úr a „minőségi változás egyik jeleként” értékelt.¹²

A kárigények érvényesítésének további előfeltételeit számba véve, véleményem szerint szükséges kitérni a rendes jogorvoslatok kimerítésének kritériumára is, amely a kártérítési pereket csupán másodsorban igénybe veendő jogi eszközként kínálja fel a károsultaknak. E körben ráadásul az új Ptk. végül nemcsak a rendes jogorvoslatok, de a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kimerítését is előírja. Úgy vélem, hogy amellet, hogy a közigazgatási per – ugyanúgy, mint a rendes jogorvoslat – az eljárás sikere esetén elháríthatja a károsodást,¹³ mégis nehezen vitatható, hogy a korábbi gyakorlattól való eltéréssel¹⁴ az eljárási akadályok sokasodni látszanak. Megjegyzem, hogy habár e szabályozás előkészítési munkálatai során a Kodifikációs Főbizottság jogtudósai még nagyrészt úgy látták, hogy a rendszerváltozás után a közigazgatási határozatok felülvizsgálata oly mértékben általánossá vált, hogy ez a típusú perorvoslat már rendes jogorvoslati formának tekinthető,¹⁵ ám olyan véleménnyel is találkozhatunk szakmai körökben, miszerint sem elméleti, sem gyakorlati indokai nincsenek annak, hogy a szóban forgó rendkívüli eljárást a jogalkotó rendes jogorvoslatnak minősítse – feltéve, hogy nem a perek számának mesterséges gyarapítása a cél. A rendes jogorvoslatok tekintetében indokolt tehát a jól bevált, valódi rendes jogorvoslatoknál (például fellebbezés, panasz, kifogás) mint szükséges és elégséges jogorvoslatoknál maradni.¹⁶

A közhatalom jogellenes károkozásai körében elgondolkodtató lehet a jogellenességi feltétel értékelése, hiszen a közhatalom törvényhez kötöttségének elvéből az következik, hogy amennyiben a közhatalmat gyakorló szervek cselekvésének nincs jogi alapja, úgy tevékenységük jogellenes. Ezért az államhatalom szerveinek jogszabályi hatáskör nélkül nincs eljárási lehetőségük, és ez azt jelenti, hogy nemcsak pozitív jogi jogszabály megsértése esetén valósulhat meg e körben a jogellenesség, de abban az esetben is, ha az állami cselekvésnek nincs megfelelő jogi alapja,¹⁷ így az a felfogás, amely a pozitív jogi norma megsértését követeli meg a kártérítés feltételeként, a károkozó közhatalom javára szóló, indokolatlan előnyt jelent.

Az új Ptk. által bevezetett előreláthatósági korláttal kapcsolatban a kártérítés korlátozhatóságának kérdéskörében bevezetett előreláthatósági követelmény¹⁸ szintén egy vitatható pontja a kódexnek. Az új Ptk. vonatkozó rendelkezésével – elsősorban a jogviszony abszolút szerkezetére való figyelemmel – a magam részéről nem értek egyet. Sokkal inkább osztom Vékás Lajos professzor korábbi megszorító szabályozási koncepcióját, amely szerint

¹² UTTÓ 2007, 21.

¹³ PETRIK 2013, 876.

¹⁴ Amely tehát a korábbi, irányadó kollégiumi állásfoglalás értelmében végső soron nem követelte meg a közigazgatási perek útján történő igényérvényesítést a kárigények érvényesíthetőségének előfeltételeként.

¹⁵ VÉKÁS 2008, 1138.

¹⁶ UTTÓ 2007, 21.

¹⁷ SZAMEL 1982, 142.

¹⁸ A Ptk. 6:142. §-a szerint a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség alól a károkozó akkor mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegését ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa. A szerződésszegésből eredő károk körében a kontraktuális kárfelelősség alóli mentesüléshez külső, elháríthatatlan és előreláthatatlan ok szükségeltetik.

a szándékos és súlyosan gondatlan károkozások esetében az előreláthatóság hiánya nem vezethetett volna mentesüléshez.¹⁹

Tehát nyilvánvalóan jelentősége van az igényérvényesítési gyakorlat szempontjából az előreláthatósági klauzula általános bevezetésének vagy a perelhetőség szempontjából annak, hogy az új Ptk. végre rendezte a felelősség alanyának kérdését. A felelősségi kritériumok körében elemezni lehetne a súlyos jogsértés doktrínáját, sőt, azok a jogalkotási feladatok is külön értekezés tárgyát képezhetnék, amelyek az állami kárfelelősség alaptörvényi rögzítéséből fakadnak, hiszen már elég idő eltelt ezek vizsgálatához.

Az örök kérdés – a jogellenességi kritérium vs. *res iudicata*

Fontos megállapítani, hogy a fenti elvi tételeket boncolgatva sem kapunk választ arra (így az továbbra is nyitott kérdés marad), hogy a közhatalom kárfelelősségi jogviszonyaiban a relatív immunitást adó szabályozás fokozatos oldódása ellenére mi a gyakorlati oka annak – pontosabban: milyen okok együtthatása vezethet oda –, hogy végső soron ilyen alacsony a közhatalmi szervek ellen indított perekben a kárigények jogi megalapozottságát megállapító ítéletek száma. A joggyakorlatról festett kép ugyanis a korábbi és az új Ptk. megszületésének időpontjában és ma is hasonlóan szürke: az állami kárfelelősség jogintézménye nehezen hatályosul a gyakorlatban, a sikeres keresetek száma rendkívül alacsony – annak ellenére, hogy a jogállami keretek között a jogalanyok évről évre több kártérítési pert indítanak a korábban ügyükben eljáró hatóságokkal szemben.

A jogalkalmazó szervek téves jogértelmezésével okozott károk elbírálása körében talá-lunk egy gyanús elemet: ez a jogerő és az ítélt dolog kérdése, pontosabban, a kárt okozó alaphatározat felülvizsgálatának kérdése. A hazai ítélkezési gyakorlatban az a következetesen követett elv érvényesül, miszerint a kártérítési per bírósága semmilyen körülmények között nem vizsgálhatja az alapügyben hozott határozat jogalapját, így a kártérítési ügy semmilyen szín alatt nem fordulhat át az alapügy felülvizsgálatába. Ezt a gyakorlatot alapvetően az az elméleti álláspont indukálja, miszerint a felelősség a bírói függetlenség védelme érdekében nem kötődhet egy ítélet tartalmilag helyes vagy helytelen voltahoz sem a büntetőjogi, sem a fegyelmi, sem a kárfelelősség területén, mivel ez végeredményben a jogi álláspontért való felelősség megállapításával a bíró felelősségét egy magasabb fokú bíróság jogi álláspontjához kötné. Ugyanakkor a bírói függetlenség védelme nem vezethet oda egy jogállamban, hogy az állam ne térítene meg azt a kárt, amelyet bírósági harmadik feleknek okoztak.²⁰

Amennyiben azonban a kártérítés bírósága elhatárolódik az alapügyben történt jogértelmezés és jogalkalmazás helyességének megítélésétől, úgy elvesz a kárfelelősségi premisszák négyesfogatából a jogellenesség kritériuma. A vázolt ördögi kör azonban csak elméletben létezik, hiszen a joggyakorlat elejét veszi az ilyen szituációk kialakulásának azzal, hogy eleve deklarálja, hogy a kártérítési igényt elbíráló bíróság nem válhat egy újabb quasi jogorvoslati fórummá. A joggyakorlat oldaláról pedig tény, hogy hazánkban a bíróságok ellen benyújtott kártérítési keresetek mintegy nyolcvan százalékát utasítják el ezen hivatkozási alapon.

¹⁹ VÉKÁS 2008, 1121., lásd: 5:516. § (2) bekezdése és az ahhoz fűzött indokolás.

²⁰ KÜPPER 2009.

Hazai szabályozásunk várható irányait szem előtt tartva álláspontom szerint kérdéses, hogy e körben meddig tartható a legfőbb bírói szervek azon következetesen érvényesített álláspontja (amely immár kodifikációs igényeket is indukál), miszerint a bírósági jogkörben okozott kár megtérítéséért síkra szálló felperes nem jelölheti meg a saját ügyében hozott ítélet érdemi tartalmát, mivelhogy a kártérítési per bírósága a jogerő és az ítélt dolog elvére való tekintettel nem vizsgálhatja azt felül, hiszen nem állapíthatja meg annak jogellenességét. Ennek gyakorlati lecsapódásaként ugyanis ellehetetlenülnek azok a keresetek, amelyekben a felek nem tudnak eljárásjogi jogsértést kimutatni, mivel „csupán” az anyagi jog szabályait sértette meg a károkozó bíróság.

Még inkább elgondolkodtató az a kárigények jogalapját tovább szűkítő joggyakorlat, amely szerint csak azok az eljárásjogi jogalkalmazások vezethetnek a kárfelelősség megállapítására, amelyek az ítélet érdemi tartalmától elkülönülnek. Ergo azok az eljárásjogi jogszabálysértések nem adnak alapot kártérítési igény érvényesítésére, amelyek az ítélet tartalmától elválaszthatatlanok.²¹ Az pedig, hogy mi az az eljárásjogi elem, amely az ítélet érdemi tartalmához tartozik, és mi az, ami nem, ugyancsak bírói mérlegelés kérdése. Ez talán ismét inkább az immunitás felé húz, semmint a felelősségi tényállások irányába. Továbbá megállapítandó az is, hogy az anyagi jogi jogszabályok megsértésére ténybeli, illetve jogi kérdésben kerülhet sor. *De facto* a tényállás helytelen megállapításával, a rosszul megítélt bizonyítékokkal, tévesen mérlegelt tényekkel, *de iure* pedig a jogszabályok helytelen, téves, pontatlan alkalmazásával, illetve egyenesen a nem adekvát jogszabály alkalmazásával lehet kárt okozni. Ezek esetében biztosra vehető, hogy mindenféleképpen az ítélet érdemi tartalmában öltének testet, ott jelennek meg. Így ezzel az ördögi kör bezárult.

Alkotmánybíróságunk több határozatában²² is foglalkozott a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség kérdésével. Ezek között tárgyalta a fenti problematikát is. Eszerint emellett, hogy a határozatok kötelező jellegét a jogerő biztosítja, amely kizárja, hogy az adott felek vagy jogutódaik között ugyanazon jog iránt, azonos tényállás mellett az eredetileg perbe vitt jogviszony újra vitássá tehető legyen, és amelynek tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja,²³ azt is kiemelte, hogy sem a jogerő, sem az ítéletek kötelező volta nem jelenti azt, hogy az alapeljárásban részt vett fél el lenne zárva attól, hogy kártérítés iránt folyamodjon. A jogerő csak azt zárja ki, hogy az alapperben hozott határozat újra vitássá váljon – annak viszont nincsen akadálya, hogy a kárigényt elbíráló bíróság az alapperben hozott határozat tekintetében megállapítsa a jogellenességet mint a kártérítés egyik feltételét. Ugyanakkor azt valóban nem teszi lehetővé, hogy a jogellenesség megállapítása folytán az alapperben hozott határozatot a kártérítési keresetet elbíráló bíróság megváltoztassa, vagy hatályon kívül helyezze.²⁴

Álláspontom szerint a következmények beláthatatlansága és a gyakorlat parttalanná válása okán elhamarkodott lenne kijelenteni, hogy a jogerő elvét feltörve újra felülvizsgálhatóvá kell tennie a szabályozásnak az akár jogellenes ítéletet, ám elejét kell venni annak az ítélkezési gyakorlatot kiterjesztő értelmezésének, amely teljes mértékben ellehetetleníti a jogellenes magatartás megállapítását, hiszen ez nem lehet jogpolitikai cél egy demokratikus jogállamban.

²¹ BH 2003, 65.

²² 339/B/1993. AB határozat; 607/D/2003. AB határozat.

²³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

²⁴ 770/D/2000. AB határozat.

A jogerő feloldhatósága és a *res iudicata* körében értékes megállapításokat találhatunk az Európa Unió Bíróságának gyakorlatában (lásd a 2010-es FuB-ítélet óta követett ítélkezési gyakorlatot és a 2014-es Specht-ügyet). Ez annak meghatározását, hogy a kártérítés érvényesítésének mik a feltételei, a tagállamok belső szabályozási autonómiájában hagyja – ugyanakkor elvárja, hogy a tagállamok következetesen érvényesítsék azokat az elveket, amelyeket az uniós jog megkövetel e körben. Tehát elismeri a belső jogrend általi szabályozást, ám csak azzal a feltétellel, hogy érvényesül egyfelől az egyenértékűség elve, azaz e szabályok nem lehetnek kevésbé kedvezők, mint a megfelelő belső jogi keresetek, másfelől a tényleges érvényesülés elve értelmében e szabályok az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását nem tehetik rendkívül nehézé vagy lehetetlenné a gyakorlatban.

Az uniós joggyakorlatból elvi jelentősége okán említhető egy 2015. szeptemberi ítélet, amelyet a portugál Ferreira da Silva úr és társai kezdeményezésére hozott meg a bíróság. Az ügy egy charterjáratokat üzemeltető cég végelszámolása során végrehajtott csoportos létszámcsökkentés kapcsán indult. Az alapeljárás felperesei a létszámcsökkentéssel érintett munkavállalók voltak. Ők a lisszaboni munkaügyi bíróság előtt megtámadták az intézkedést, és kérték, hogy helyezték őket vissza, és fizessék ki számukra díjazásukat. A tényhelyzet nem is annyira fontos a mi szempontunkból, sokkal inkább az az elvi kérdés, amely előterjesztésre került ebben az ügyben. Eszerint: úgy kell-e értelmezni akár az uniós jogot, akár az Európai Bíróság által kimondott elveket – amelyek a magánfeleknek okozott károkért való állami felelősségre vonatkoznak –, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely a kárfelelősség érvényesítése körében előzetes feltételként e bíróság jogsértő határozatának visszavonását írja elő. Az Európai Unió Bírósága meghivatkozta a 2003-as Köbler-ügyet és a fent említett, a kárigények szabályozásával kapcsolatos elveket is, és végül a határozat visszavonását előíró feltétellel kapcsolatban úgy döntött, hogy megítélése szerint a szóban forgó portugál jogszabály rendkívül nehézé teheti az okozott károk megtérítését.

A *res iudicata* szempontjából az igazán érdekes ebben az ügyben talán a bíróság által a jogerő feloldásával kapcsolatban levezetett érvelés volt. Védekezésében ugyanis a portugál kormány meghivatkozta a jogerő és a jogbiztonság elvét, de az Európai Unió Bírósága, amellet, hogy nem vitatta, hogy a jogerő elve milyen jelentős szerepet tölt be a jogrendekben, és hogy a jogerő elvének részletes szabályainak meghatározása a tagállamok szabályozási autonómiájába tartozik,²⁵ mégis arra a következtetésre jutott, hogy a végső fokon eljáró bíróság határozataiért fennálló állami felelősség elvének elismerése önmagában nem jelenti a határozatok jogerejének megkérdőjelezését. Már csak azért sem, mert az állam felelősségre vonását célzó eljárás tárgya és az abban részt vevő felek nem feltétlenül azonosak a jogerős határozat alapjául szolgáló eljárásbéli szereplőkkel. Az állam felelősségének megállapítása esetén ugyanis az államot kötelező határozat születik, amely azonban nem szükségszerűen szünteti meg a kárt okozó határozat jogerejét.

Ennek értelmében az állam felelősségének elve, amely az uniós jogrend részét képezi, az ilyen kártérítést mindenképpen megköveteli, de a kárt okozó bírósági határozat felülvizsgálatát nem.²⁶ Ebben az esetben pedig a jogbiztonság elvének figyelembevétele azzal a következménnyel járna, hogy az uniós jog téves jogértelmezésén alapuló határozat megakadályozná, hogy a magánszemély a tagállam felelősségének elvéből eredő jogait

²⁵ Fallimento Olimpiclub ítélet, C2/08., EU:C:2009:506., 22. és 24. pont.

²⁶ Köbler-ítélet, C224/01., EU:C:2003:513, 39. pont.

érvényesítse. Ilyen körülmények között pedig egy ilyen elvnek az érvényesíthetlenségét nem igazolhatja sem a jogerő elve, sem a jogbiztonság elve.

A Tisztelt Olvasó engedelmével pedig, annak hazai vonatkozása okán, szeretném megemlíteni az Európai Unió Bíróságának a Baradics Ilona és társai kontra Magyar Állam elleni ügyét, amely szintén érinti az állami kárfelelősséget – igaz, ezúttal a jogalkotás terén fennálló felelősséget. Ebben az ügyben az utazásszervezők vagyoni biztosítékainak szabályozása került a Bíróság elé. Az a vagyoni biztosíték, amelyet arra az esetre tesznek le az utazási irodák, amennyiben fizetéképtelenné váltak, és amellyel azért kell, hogy rendelkezzenek, hogy probléma esetén biztosítsák a befizetett összeg visszatérítését és az utazóközönség hazaszállítását. Ebben a problémás esetben azonban az utazásszervező és a vagyoni biztosítékát adó biztosító szerződésében meg volt határozva egy felső határ, amely miatt a részvételi díjaknak csak a 22%-a térült meg. Ennek következtében az alapügy felperesei keresettel fordultak a bírósághoz, és kérték, hogy a bíróság kártérítés címén kötelezze a biztosítót és a Magyar Államot a meg nem térült összegek megfizetésére. E körben arra hivatkoztak, hogy a vagyoni biztosítékokat szabályozó magyar kormányrendelet ellentétes a vonatkozó uniós irányelvvel, így a Magyar Államot a belső jogba való nem megfelelő átültetés miatt kártérítési felelősség terheli. E körülmények között a Fővárosi Ítéltábla a Bíróság elé terjesztette azt a kérdést, hogy egyfelől a nemzeti jogalkotó megfelelően tett-e eleget az irányelvnek, másfelől, amennyiben a Magyar Állam részéről a jogsértés megállapítható, az elég komoly-e a kártérítési felelősség megállapításához.

A Bíróság szerint ez ügyben a nemzeti szabályozás csak akkor ülteti át helyesen az irányelvet, ha a részletszabályoktól függetlenül a szabályozás eredménye az, hogy hatékony védelmet biztosít. Végül pedig deklarálta, hogy az uniós joggal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amelynek részletszabályai nem eredményezik a teljes megtérülést, illetve a tagállamoknak nincs semmilyen mérlegelési mozgásterük a fedezetek biztosítása körében. Ezért a vonatkozó uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy ha a szabályozásban meghatározottaknak az a céljuk vagy a hatásuk, hogy korlátozzák a fedezett kockázatok körét, az nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az említett irányelvből fakadó kötelezettségekkel, továbbá az az uniós jog kellően súlyos megsértésének minősül. Ez pedig a közvetlen okozati összefüggés fennállásának megállapítása esetén megalapozhatja az érintett tagállam felelősségét. Mindemellett azonban – a korábbi ítélezési gyakorlatnak megfelelően – leszögezte azt, hogy a nemzeti bíróság feladata megvizsgálni, hogy teljesülnek-e az uniós jog megsértése miatt a tagállamokat terhelő felelősség feltételei.

Záró gondolatok

Amennyiben elfogadjuk vezető gondolatként a jelen munka bevezetőjében hivatkozott szükségszerű kapcsolódást a közjogi és a magánjogi területek között, egyet lehet érteni azzal a véleménnyel, miszerint talán még maga Ulpianus sem lehetett a dogmatikai elkülönítés híve, hiszen nincs szó szigorú elkülönülésről.²⁷ Így helyesebbnek mutatkozik, ha e két jogterületet nemcsak külön-külön, hanem együttesen, egyben egymásra tekintettel

²⁷ TÖRÖK 2016, 3.

is kezeljük.²⁸ Ha pedig valóban ennek megfelelően kezeljük a közhatalom kárfelelősségét illetően, a kárjogviszonyok okán az alapvetően magánjogi megítélést, akkor azt szükségképpen színezzik közjogi elemek, ekképpen a jogintézmény nem dolgozható fel közjogi szempontok szerepeltetése nélkül.

Koncepcionális kérdésként merülhet fel, hogy ezen interdiszciplináris témakör jogi szabályozására mely jogág keretein belül, milyen kódexbe illesztve kerüljön sor. A hazai szabályozás fél évszázada azt a megoldást választotta, hogy a civiljogi kódexbe integrálja ezt a jogágakon átívelő jogintézményt. Épp ezért jelen munka természetsszerűleg a polgári jogi kódex egyes szabályozását tette vizsgálódása tárgyává. Ugyanakkor a számba vett és hangsúlyozott közjogi elemeket tekintve mérlegelés tárgyává kell tenni, hogy a jogállamiság térnyerésével a magánjogi elemeken nem mutatnak-e immár túl a közjogiak, de legalábbis nem esnek-e azonos súllyal latba.

Úgy vélem, hogy a közhatalmi kárfelelősség jogintézményét illetően a kárviszonyból fakadóan még mindig dominánsak a magánjogi vonatkozások, de a számtalan *differentia specifica* miatt, amelyek az egymás mellé rendelt magánfelek egymással szemben fennálló kárviszonyaihoz képest mutatkoznak, az államhatalom vagyoni helytállásának szabályozása abban az esetben lenne teljes értékű, ha az önálló kódexben kerülne szabályozásra.

Elképzelésem szerint az autonóm szabályozás nem korlátozódna csak a kárviszonyokra, de – akár a közjogi elemek dominanciáját is okozva a törvényen belül – kiterjedne az összes közhatalom-gyakorlásért fennálló felelősség témakörére minden közhatalmat gyakorló hatalmi entitás tekintetében. Az alapvetések körében sor kerülhetne a közhatalomgyakorlás jogi definiálására, amellyel régóta adós a jogalkotó, továbbá behatárolásra kerülhetne a közhatalmat gyakorló szervek, személyek köre. Emellett a kódex szabályozná a jogalkotó, a végrehajtó, a bírói hatalom és más hatalmi ágak közhatalmi letéteményeseinek is a felelősségét. Az egyes felelősségi területeken belül indokolt lenne rendelkezni mind a politikai, mind a jogi felelősségről; a jogi felelősségen belül pedig külön az alkotmányjogi, a magánjogi, a fegyelmi és a büntetőjogi felelősségről, minden felelősségi formula esetében meghatározva a felelősség alapját, rögzítve a felelősségrevonási eljárás szabályait, az eljáró szerveket és személyeket és a jogkövetkezményeket. Ekképpen láthatók lennének az egyes felelősségi területek összefüggései egy egységes szerkezetben, továbbá az egyes hatalmi ágak szerveihez rendelt felelősségi formulák egymásra vonatkoztathatók lennének az egyes hatalmi tényezők alkotmányos jogállása szerint. Végezetül, visszatérve eredeti gondolatunkhoz, egymást kiegészítve, összefésülve lennének érvényesíthetők az egyes felelősségi szabályok anélkül, hogy bármelyik jogági alapelvi szabályozás indokolatlanul nagy szerepet játszana a felelősségi konstrukcióban vagy annak jogi megítélésében.

Mindezen kodifikációs elképzeléseinktől visszakanyarodva a kárviszonyokhoz, immáron az elképzelt szabályozás érdemi tartalmát illetően úgy vélem, hogy 1. a közhatalom és a magánfél közötti kárviszonyokat nem lehet azonos alapokon megítélni azon klasszikus polgári jogi relációkkal, amelyekben pusztán magánfelek szerepelnek, 2. és egy hatalmas szervezet alkalmazottait sem lehet a magánfelekkel egy sorban felelőssé tenni. Mégis: a modern jogállami keretek között a számonkérhetőség elvi lehetőségének el nem ismerése elképzelhetetlen. Nos, a kárfelelősségi tényállások feltételeinek finomhangolása során

²⁸ MÉHES 2016, 2.

e határvonalakon belül lehet „hajózni”, és megtalálni az adott társadalmi életviszonyokkal leginkább adekvát jogi megoldást.

Amellett, hogy a létrehozandó kódex nem kerülhetné meg a jogalkotással okozott kárfelelősség szabályozását, úgy gondolom, hogy a jogalkalmazásért való kárfelelősség területén a kárfelelősségi fokozat – tehát az elvárhatósági mérce – megfelelő „beállításával” a két véglet (immunitás és felróhatóságtól független felelősség) közötti kompromisszumos megoldás a két tényező együtthatásából állhat elő. Az egyik tényező a jogalkotásban nyilvánvalóan differenciált szemlélet az alábbiak szerint. Látható, hogy a hazai judikatúra következetesen érvényesíti a súlyos jogsértés követelményét a felróhatósági kritérium mellett a téves jogértelmezésen alapuló határozatok esetében. A Polgári Törvénykönyv 2012. évi javaslati változata a súlyos jogsértés doktrínát törvényi rangra kívánta emelni az egyedi ügyben hozott határozatok vonatkozásában. A Ptk.-nak a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségről szóló LXXI. fejezetében azt olvashatjuk, hogy a hibás jogértelmezéssel okozott kár csak akkor vált ki kárfelelősséget, ha a jogértelmezési hiba kirívóan súlyos. A javaslati tervezet emellé a súlyos jogsértést a mérlegeléssel hozott határozatok vonatkozásában is megköveteli, a mérlegelés kirívó okszerűtlenségét kötvé feltételül.²⁹

Álláspontom szerint, az egyedi határozatokkal okozott károkért a kizárólag súlyos jogsértésekért vállalt állami kárfelelősség törvényi rögzítése esetén – mintegy ennek ellentételezéseképpen – annak kimondása is szükséges, hogy amennyiben a jogsértés megfelelően súlyos, úgy a kárfelelősség többé nem tehető függővé sem a közhatalom képviselőjében eljáró személy, sem a szerv felróhatóságától.

Mindez azért lenne különösen jelentős, mivel a súlyos jogsértés doktrína és a felróhatósághoz kötött felelősség együttes alkalmazása tulajdonképpen ellehetetleníti a kárfelelősség érvényesítését. Ez esetben egy olyan kárfelelősségi tényállás jön létre, amely praktikusán egyáltalán nem teljesülhet, és ezért nyilvánvalóan nem valósítja meg a jogállami megfontolások mentén hangsúlyozott magasabb szintű elvárhatóságot.

Mindemellett a témával kapcsolatban a jogalkalmazásnak további támpontot adhatna – a releváns joggyakorlatból kiindulva – bizonyos kivételek rögzítése a törvényben; tehát azon kivételek felsorolása, amelyek esetén a jogsértés súlyossága nem vizsgálható, a kár- okozó cselekmény tehát mindenképpen a felróhatóság körén belül marad. Tehát olyan esetekben állna ez fenn, amikor a tévesen alkalmazott jogszabály csak egyfajta értelmezésre ad lehetőséget, a rendelkezés egyértelmű, és a jogalkalmazónak nincs lehetősége diszkrécióra.³⁰

A téves jogalkalmazással kapcsolatosan annak az állandósult joggyakorlatnak a törvényi rögzítését is szükségesnek látnám, miszerint a bizonyítékok téves mérlegelése főszabályként nem valósít meg felróható magatartást, ugyanakkor (a kivétel kivételeként) azt is ki kellene mondani, hogy a kirívóan okszerűtlen mérlegelés esetén már nem lehet szó a felróhatóság körén kívül történő megítélésről.³¹

Véleményem szerint a másik tényező, amely egy kiegyensúlyozott megoldáshoz vezethetne, az az, hogy a súlyos jogsértés, a felróhatósági vagy gondossági fokozat jogi értéke-

²⁹ Új Polgári Törvénykönyv – a Kodifikációs Főbizottság javaslata (2012).

³⁰ BH 2001, 423.

³¹ A kárfelelősség megállapíthatóságának feltételeit illetően a Legfelsőbb Bíróság számos döntésében elvi éllal foglalt állást a bíróság téves jogszabály-értelmezése kapcsán vagy a bizonyítékok téves mérlegelése eredményeképpen született, kirívóan okszerűtlen határozat kapcsán. Részletesen lásd: a BH 1996, 311.; BH 1996, 362.; BH 1992, 103.

lésével kapcsolatosan a bölcs jogalkotó mindig engedjen elegendő teret az adott eset összes körülményének értékelésére a döntéshozó számára, hiszen az objektívizált társadalmi mérce és az egyéni elvárhatóság összevetése mindig jogalkalmazói feladat kell, hogy maradjon. A kárfelelősség e területén, a *de lege ferenda* javaslatokat illetően ez az a tényező, amely önmérsékletre intett a jogi szabályozás konkrét tényállásainak megjelölése körében. Végül pedig alapvetően nem érték egyet a jogértelmezési tévedéseket illetően – a hatalmi pozícióból eredően és a döntés kikényszeríthetőségéből fakadó veszélyekre tekintettel – a tévedésből fakadó károk megtérítési kötelezettsége alóli mentesülés bemutatott elvi és gyakorlati lehetőségével.

Nyilvánvalóan egyetlen elképzelhető megoldásnak sem szabad kivételek képzése nélkül, differenciálatlan szemlélettel terhelni az államot a közhatalom „üzemi zavaraiért”. Azonban a jelen tanulmányban kifejtettek szerint természetesen az immunitás oldódásának folyamatát üdvöztetőnek tartom, és úgy vélem, tovább kell haladni ezen az úton a tételes jogi szabályozást illetően is, továbbá elejét kell venni a szűkítő joggyakorlatnak e megfontolások mentén.

Felhasznált irodalom

- EÖRSI Gyula (1958): *Kártérítés jogellenes magatartásért*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- EÖRSI Gyula (1976): Tézisek a polgári jogi felelősségről. *Állam- és Jogtudomány*, 19. évf. 2. sz. 185–207.
- KÜPPER, Herbert (2009): A bíróságok feladatai és függetlenségük. In JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 1818–1822.
- MÉHES Tamás (2016): Közjog a magánjogban. Birtokvédelem jegyzői szemmel. *Opuscula Civilia*, 4. sz. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Opuscula_Civilia_2016_Mehes_Tamas.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- PETRIK Ferenc szerk. (2013): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára. Hatodik könyv: Kötelmi jog*. Budapest, HVG-Orac.
- SZAMEL Lajos (1959): Az államigazgatási tevékenység körében okozott károkért való felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 14. évf. 10–11. sz. 558–568.
- SZAMEL Lajos (1982): *Az államigazgatási felelősség alapp problémái*. Budapest, Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztály.
- TAKÁTS Péter (1982): Felelősség az államigazgatási jogkörben okozott kárért. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 3. sz. 169–178.
- TÖRÖK Gábor (2016): Államtudomány és civilisztika – avagy mennyiben segítheti előbbit az utóbbi. *Opuscula Civilia*, 1. sz. Forrás: http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/opuscula-civilia_3.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- Új Polgári Törvénykönyv – a Kodifikációs Főbizottság javaslata* (2012). Elérhető: <http://feosz.hu/upload/PTK.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- UTTÓ György (2007): Felelősség a közhatalom gyakorlása során okozott kárért és sérelemért. *Bírák Lapja*, 17. évf. 2. sz. 18–25.
- VARGA Zs. András (2012): *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press.
- VÉKÁS Lajos (2008): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex.

Hivatkozott jogszabályok

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

339/B/1993. AB határozat

53/1992. (X. 29.) AB határozat

607/D/2003. AB határozat

770/D/2000. AB határozat

9/1992. (I. 30.) AB határozat

BH 1992, 103.

BH 1996, 311.

BH 1996, 362.

BH 2001, 423.

BH 2003, 65.

Fallimento Olimpiclub ítélet, C2/08., EU:C:2009:506., 22. és 24. pont.

Köbler-ítélet, C224/01., EU:C:2003:513, 39. pont.

Vákát oldal

Egy eltűnőben lévő alkotmányos intézmény

A miniszteri felelősség

Cserny Ákos

A miniszteri felelősség az alkotmányjog egyik alapintézménye. Kialakulása és gyakorlati érvényesülése a történelem folyamán tulajdonképpen azt alapozta meg, hogy a polgárok, illetve képviselők számon tudják kérni a végrehajtó hatalom vezetőinek tevékenységét, amelynek eredményeképpen tisztségükben megerősíthették vagy elmarasztalhatták őket. E jelentéktelennek semmiképpen nem nevezhető funkció ellenére napjainkban a miniszteri felelősség az európai országok döntő többségében – így hazánkban is – az egyik legkevésbé kidolgozott és törvényileg szabályozott közhatalmi felelősségi típus. A miniszteri felelősség kétségtelenül az alkotmányok nélkülözhetetlen elemének minősül, azok mégis szemmel láthatóan csupán „kénytelen-kelletlen” szabályozzák az intézményt. E kényszeredettség egyrészt a vonatkozó alkotmányi rendelkezések minőségében tükröződik, abban, hogy normaszövegek általában deklarálják a kormány és a miniszterek felelősség terhe melletti tevékenységét, azonban e felelősség konkrét mibenlétéről ritkán rendelkeznek. Másrészt pedig az alaptörvények végrehajtásaként a miniszteri felelősségről szóló részletszabályok nem túl gyakran születnek meg. A kodifikáció tartózkodása e jogterületől elsősorban abból következik, hogy a többpárti parlamentarizmus mechanizmusában a végrehajtó hatalmat kötelező felelősségi szabályok megalkotásának, kidolgozásának feladata gyakorlatilag éppen azokra hárul, akik a rendelkezések kötelezettjei is egyben. Mindemellett fokozhatja a jogalkotók bizonytalanságát a kérdés megítélése kapcsán az a tény is, hogy a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket tulajdonképpen elvétve alkalmazzák. Ha pedig erre mégis sor kerül, az szinte kivétel nélkül az alkotmányos élet valamilyen mélységű válságával jár együtt.

A miniszteri felelősség jogintézményének jelentősége ugyanakkor messze túlmutat azokon a hatásokon, amelyeket a felelősségi szabályok érvényesülése első ránézésre nyilvánvalóvá tesz. Egyfelől elvitathatatlan szerepe volt abban, hogy a parlamentáris kormányzás, avagy a parlamentarizmusnak nevezett kormányzati rendszer meggyökeresedett és kiteljesedett szerte a világon. A polgári átalakulás a népképviselői súlyának növekedését eredményezte, amelynek következtében a kormányok és miniszterei már nem függetleníthették magukat a parlamenti többség akaratótól. Ennek egyik első garanciáját a miniszterek felelősségre vonhatósága jelentette a törvényhozás végrehajtás feletti ellenőrző tevékenysége által, amellyel tulajdonképpen a képviselői szerv akarata szerinti működésre ösztönözte a végrehajtó hatalom vezetőit. A felelősség, illetőleg a felelősségre vonhatóság biztosítása a parlament előtt már a kezdetektől magában foglalta azt, hogy a törvényhozás a kormány és annak tagjainak tevékenységét folyamatosan figyelemmel kísérfje, értékeli és ellenőrizze.

Emellett a megerősödő polgárság a parlamenti képviselőket keresztül egyre inkább jogot vindikált magának a miniszterek elmozdítására is, mivel a kontrolljogok gyakorlásán keresztül kifejezett negatív értékelés végső soron a miniszterek eltávolítását eredményezhette. A miniszteri felelősség politikai elemének lényegét képező azon alapelv, miszerint a kormány és a miniszterek csak a parlament bizalmából maradhatnak hatalmon, ennek hiányában pedig kötelesek lemondani, a parlamentáris kormányzati rendszer intézményesítését, egyszersmind legfontosabb alkotmányos biztosítékát is jelentette. Ha ugyanis a kormány, illetőleg annak tagja meg kíván maradni pozíciójában, akkor maga mögött kell tudnia a képviselők többségének támogatását, következésképpen a parlamenti bizalom a kormány működésének feltétele, a parlamentáris kormány alapja. A népképviselő abból adódó elsőbbsége a végrehajtó hatalommal szemben, hogy az tulajdonképpen a parlamenttől (annak bizalmától) függ, mindenekelőtt a kormány és a miniszter politikai felelősségének intézményén keresztül érvényesülhet.¹

Másfelől túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a miniszteri felelősség intézményesítése inspirálóan hatott a közhatalom más képviselőinek alkotmányjogi felelősségének kialakulására is, így tulajdonképpen nevezhetjük azt „a közhatalmi felelősségi rendszer alapkövének” is. Igen nagy jelentősége volt ugyanis abban, hogy nem csupán a felelős kormányzás gondolata terjedt el, hanem a közhatalom felelősségének elve is gyökeret vert, és (a miniszteri felelősségen túl) más formákban is kiteljesedett a különböző alkotmányos rendszerekben. A kiindulópontot ezekben az esetekben is az alkotmányjogi keretek közötti ellenőrzés jelentette, amelynek eredményeképpen mára valamennyi közfunkcionárius saját maga vagy az állam közreműködése révén viseli a felelősséget a tevékenységéért. E folyamat során terjedt el az alkotmányos rendszerekben az államfő, a közhivatalnokok, a bírák, az ügyészek, majd legvégül a jogalkotók felelőssége közhatalmi cselekményeikért.

Az intézmény tehát az angol alkotmányos monarchia viszonyai közepette, az első „felelősségtudattal rendelkező” miniszterelnököknek köszönhetően nyert létjogosultságot az alkotmányos rendszerekben. Robert Walpole angol miniszterelnök 1742. évi, majd negyven évvel később a Lord North vezette kormány lemondása vezette be az akkor kifejezetten alkotmányos illemszabályként számontartott intézményt a jogi kultúrába. A kontinentális alkotmányokban azonban csak jó száz évvel később – először az 1875. évi francia alkotmánytörvényben – kerültek rögzítésre azok a szabályok, amelyek eredményeképpen a végrehajtó hatalom csúcsszerve parlamenti bizalmi szavazással elmozdítható pozíciójából.

A felelősségi szabályok mindig az adott korszak alkotmányos viszonyaiból indulnak ki és próbálnak választ adni az ebből formálódó igényekre, kérdésekre. Tekintettel arra, hogy tértől és időtől elvonatkoztatott „miniszteri felelősségfogalom” nincs, az intézmény eltérő jelentéstartalmat hordozott a különböző alkotmányos és politikai rendszerekben. Olyannyira, hogy bizonyos – nem politikai természetű – elemei később, még a szocialista és a prezidenciális viszonyok között, még ha korlátozott mértékben is, de érvényesültek. Nem lehet tehát számonkérni a mai szabályozáson a száz vagy százötven évvel ezelőtti alkotmányos megoldásokat, mint ahogy a hatalom korabeli viszonyulását sem a közhatalmi felelősség alapintézményéhez. Azt azonban meg lehet vizsgálni, hogy megfelel-e napjaink

¹ VON BEYME 1999, 42.

alkotmányos berendezkedésének a felelősségi szabályozás vagy ennek gyakorlata, illetve a jogalkotó megértette-e a múlt üzenetét a (végrehajtó) hatalom korlátozására vonatkozóan.

Hosszú utat tett meg az intézmény, amíg a 18–19. századi miniszteri felelősségből 21. századi kormányzati felelősséggé formálódott. A markáns tartalmi és funkcionális változás okai elsősorban az átalakuló alkotmányos és politikai környezetben keresendők. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – azokat a legfontosabb impulzusokat és ennek hatásaként a felelősség formájában és tartalmában bekövetkezett változásokat vesszük sorra, amelyek a jogintézmény jelenlegi jelentéstartalmát kialakították.

A nemzeti törvényhozások pozíciókeresése – a parlament előtti felelősség jelentősége

A végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége nem csupán a kormány megbuktatásának lehetőségét jelenti, hanem hozzá kapcsolható az ellenőrzés ténylegesen gyakorolható, széles körű eszközrendszere is. Tekintettel arra, hogy a kormány politikai felelőssége jórészt és gyakorlatilag főként a parlamenti kontroll eszközein keresztül valósulhat meg, a polgári időszak törvényhozása a végrehajtás ellenőrzésének differenciált megoldásait építette ki.

A 19. századot terebélyesedő végrehajtó hatalom és mindennek következtében csökkenő parlamenti szabályozási hatáskör jellemezte. Tekintettel arra, hogy a parlament önálló törvényhozási szerepének korlátozásával párhuzamosan egyre növekvő igény mutatkozott a parlamenti kontrollfunkció erősítésére, jó ideig a miniszteri felelősség intézménye és az abból eredeztetett parlamenti jogosítványok „tartották életben” a nemzeti törvényhozásokat. A 20. századtól kezdődően pedig a parlamenti funkciók közül önmagában is egyre inkább a végrehajtó hatalom ellenőrzése vált hangsúlyossá.

A kontrollfunkció gyakorlásának hatékonyságát tekintve elmondható, hogy napjainkban a parlamentek a rendelkezésükre álló (alapvetően ellenzéki) eszközökkel az esetek döntő többségében csak „kellemetlenkedhetnek” a minisztereknek, azonban néhány példa azt támasztja alá, hogy egyes esetekben – egy összehangolt ellenzéki támadássorozat eredményeképpen – ennél többre, a kormánytag távozásra bírására is sor kerülhet a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzése eredményeképpen.²

Ugyanakkor mind a nemzetközi, mind a magyar szakirodalomban egyre többen vizionálják azt, hogy a végrehajtó hatalom közhatalmi szervezetben fennálló dominanciája következtében a 20. század végétől parlamentek esetleg már nem csupán a szabályozási funkció terén veszíthetnek jelentőségükből.³ A kormány parlamenti ellenőrzése kapcsán a fejlett demokráciákban is komoly problémaként vetődik fel az a kérdés, hogy miután a parlamenti többség adja a kormányt, a kormánypárti többség tudja-e érdemben ellenőrizni – és ha igen, milyen módon – a végrehajtó hatalom csúcsszervét?

A kormány túlsúlyának növekvő tendenciája tehát a 20. század végén a parlamenteket újabb és újabb lépésre kényszeríti az ellenőrzés, illetőleg a felelősség érvényesítése terén. Ennek megfelelően napjainkban például a klasszikus parlamenti ellenőrzési eszközök

² Ez történt például 1996-ban Dunai Imre ipari, kereskedelmi miniszter lemondását megelőzően vagy ugyanabban az évben Suchman Tamás ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter esetében, aminek következtében a miniszterelnök javaslatára az államfő felmentette a tárcavezetőt.

³ Lásd erről például SCHAMBECK 1994; SOLTÉSZ 1994.

és szervek működése során a nyilvánosság erejével átítatva, a média „közreműködésével” kísérlik meg a hagyományos parlamenti kontrollfunkció teljesítését, a kormányzati felelősség érvényesítését, amely pedig a végrehajtó hatalom ellenőrzésének újabb – a politikai aspektushoz kötődő, jogilag nem rendezett – módját és eszközét is jelenti. A média tehát napjainkban mint hatékony döntésbefolyásoló eszköz (egyúttal hatalmi tényező) hozzájárulhat a kormánynak vagy a kormány tagjának politikai felelősségre vonásához, menesztéséhez vagy lemondásához például azáltal, hogy a politikai felelősség körébe tartozó kérdéseket, problémákat hoz nyilvánosságra.

A kormányzati működés jellegének változása – a felelősség kollektivizálódása

A polgári alkotmányfejlődés során az individuális felelősség elhalványulásával párhuzamosan a végrehajtó hatalom vezetőinek együttes helytállási kötelezettsége került előtérbe és rögzült egyre inkább a kormányzati politikában. Következésképpen korunkban már a kormánytagok politikai felelőssége nagyrészt feloldódik a döntéshozatali szerv testületi jellegében. Lényeges rámutatni e területen arra az összefüggésre, miszerint a végrehajtó hatalom térnyerésének időszakában a felelősség kollektívvá válása összefüggésben van a miniszteri döntési kompetenciák folyamatos gyengülésével.

A közhatalom gyakorlásának trichotómiájában (hatalom, döntési jog, felelősség) az érdemi döntési jogkör nem elhanyagolható kérdés. A hatalom mindig döntési jogosultságot feltételez, avagy az birtokolja a hatalmat, aki dönt. A döntések ugyanakkor gyakran nem ott és nem azok által születnek meg ténylegesen, ahol és akiket a jog erre felhatalmaz, kijelöl („minden hatalom a népé” – hallhattuk sokáig). A gyakorlat is azt támasztja alá, hogy a „valódi döntés” számos esetben nem esik egybe a formális döntéshozattal, hatalom és felelősség viszont csak ott létezhet, ahol valódi, tényleges döntések születnek.

A kollektív döntések tendenciáját az is erősíti, hogy a modern társadalom komplexitása következtében a kormányzati döntések szükségszerűen egyre összetettebbek, amelyek előkészítése során rendkívül sokféle érdek- és akarati törekvést kell figyelembe venni. Mindez pedig háttérbe szorítja a – korábban többnyire egyoldalú megközelítést lehetővé tevő – reszortelv alkalmazását, következésképpen az egyes miniszterek döntései helyett egyre inkább a kormány testületi döntései válnak meghatározóvá.

Egyébként a politikai felelősség kollektívvá válása az alkotmányos rendszerekben azt eredményezi, hogy gyakorlatilag nem választható el egymástól a miniszterelnök és a miniszterek kormányzati felelőssége – ugyanúgy, mint ahogy (más összefüggésben) a miniszteri felelősség szempontjából sem különíthető el egymástól a tárca adminisztratív irányításáért, valamint a kormány politikájáért való felelősség sem. Talán ezért is használja a köznyelv e felelősségi formára egyre inkább a *kormányzásért való általános felelősség* kifejezést.

A kormányzati kollektív felelősség meggyökeresedésének köszönhetően tehát az individuális felelősség és az ahhoz kapcsolódó felelősségi alakzatok gyakorlatilag eltűnnek, a kormány politikai felelősségén belül pedig a miniszterek felelőssége nem különíthető el a miniszterelnökétől, azzal egységet képez. A felelősség érvényesítése tekintetében a kormány a testületet megszemélyesítő, megjelenítő miniszterelnökkel válik azonossá, amit mi sem fejez ki jobban, mint hogy az alaptörvények a kormány elleni bizalmatlansági indítvá-

nyok címzettjéül általában magát a miniszterelnököt vagy a kormány mellett a miniszterelnököt is megjelölik.⁴

A felelősség kollektívvé válásának tendenciája figyelhető meg az európai országok alkotmányos gyakorlatában, még akkor is, ha néhány alkotmány, törvény vagy például az angol alkotmányos, illetve parlamenti gyakorlat elméletileg a kormány politikai felelőségének rögzítése mellett továbbra is lehetővé teszi a miniszterek parlament előtti egyéni felelőségének érvényesítését a bizalom formalizált megvonásán keresztül.⁵ Következésképpen a kormánytagok egyéni felelőségének már nem sok jelentősége van – még azokban az országokban sem, ahol ez kifejezetten szabályozott –, hiszen a kormány a szolidaritás vállalásával megmentheti a minisztereket a parlamenti felelőségre vonástól.

A miniszteri autonómia korlátozása – az individuális felelősség megszűnése

Napjaink kormányzati mechanizmusában kulcskérdés, hogy milyen viszony létesül a miniszterelnök és a miniszter relációjában, pontosabban szólva: alkotmányos szinten kizárt vagy megengedett-e a „tárcavezetők” kormányfő általi utasíthatósága. A miniszterelnök meghatározó szerepe a kormányzati munkában elvileg ugyan nem jelentheti a miniszter kormányfőnek történő alárendeltségét, utasíthatóságát, gyakorlati érvényesülése azonban a miniszteri felelősség vonatkozásában jelentős befolyással bír. A gyakorlatban az irányítási jogosultság terjedelmét általában a miniszterelnök személye, tényleges kormányzati súlya határozza meg, amely adott esetben tovább erősítheti a kormányfő amúgy is jelentős közjogi pozícióját. Ennélfogva az olyan alkotmányos rendszerekről, ahol a kormányfő miniszterek irányában fennálló utasításadási joga nincs kizárva, elmondható, hogy a miniszterrel minden tekintetben a kormányfő rendelkezik. A miniszter politikai felelőséggel közvetlenül, gyakorlatilag szinte kizárólag a miniszterelnöknek tartozik.⁶

Hazai viszonylatban a rendszerváltozás időszakától kezdődően informálisan egy alá-főlé rendeltségi viszony jellemzi a miniszterelnök és a miniszter kapcsolatát.⁷ Ezen informális viszony formalizálására tett kísérletet a 2006. évi LVII. törvény, amikor azt rögzítette, hogy a miniszterelnök a kormányzás általános irányának kijelölése során a miniszterek számára normatív utasításban feladatokat határozhat meg, a miniszterek pedig ennek alapján és ennek keretében tevékenykednek. Mindazonáltal e felhatalmazás – valószínűleg nem szándékoltan – kevesebbet engedett a kormányfőnek annál, mint amit korábban, szabályozás nélkül (a miniszter viszonylatában is) megtehetett, ugyanis az utasítási jogot kizárólag feladatok megszabására szűkítette. Ugyanakkor azt is mondhatjuk, hogy a fenti rendelkezés a miniszterek egyéni – értve ez alatt a parlament irányában is fennálló – felelőségét formálisan is a minimálisra redukálta hazánkban azáltal, hogy a felelősség egyik alapvető elemét, a miniszteri (döntési) önállóságot eltüntette. Azonban az Alkotmánybíróság

⁴ Például az 1937. évi ir Alkotmány, az 1949. évi bonni Alaptörvény.

⁵ Ilyen szabályozás érvényesül Ausztriában, Dániában, Svédországban, Görögországban, Finnországban, továbbá a volt szocialista országok közül Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szerbia, Szlovákia és Szlovénia esetében.

⁶ MÜLLER 2008, 176.

⁷ MÜLLER 2008, 176.

122/2009. (XII. 17.) AB határozata, nem vonva ugyan kétségbe a miniszterelnöki hatalom megerősítését, de nem ismerte el a kormányfő és miniszterei közötti hierarchikus viszonyt, és megsemmisítette a miniszterelnöknek a kormánypolitika irányának meghatározásához eszközként járó – a kormánytagok irányában rögzített – normatív utasításadási jogát. (Ennek oka elsősorban az volt, hogy a normatív utasítás a közigazgatási – hierarchikus – jogviszony irányítási eszköze. A miniszterelnök és miniszterei közötti sajátos közjogi-politikai viszony pedig – a taláros testület véleménye szerint – nem hierarchikus viszony, mivel a miniszter nem tartozik a kormányfő közvetlen irányítása alá, így a miniszterelnök által történő feladatmeghatározás kizárólag politikai természetű lehet.) A kormányfő azonban az Alkotmánybíróság által kialakított törvényszöveg szerint is (a kormánypolitika meghatározásához szükségszerű módon) feladatokat adhatott a minisztereknek. Ez voltaképpen kifejezte a mindig is létező informális utasításadási hatalmát. A 2010. évi XLIII. törvény [18. § (2) bekezdés] és a 2011. évi Alaptörvény [18. cikk (2) bekezdés] a miniszterelnök-miniszter relációban egyértelműen visszatért a 2006 előtti „informális hierarchia” jellegű megoldáshoz.

A kormányfő informális utasítási joga többnyire hozzájárul a miniszterelnöki túlhatalommal jellemezhető kormányzati struktúra kialakításához.⁸ A minisztereknek a törvényhozás irányában fennálló politikai felelőssége mind tartalmát, mind következményeit tekintve kiüresedik, amely folyamat tulajdonképpen a miniszterelnöki típusú kormányzás extrém hatásaként is felfogható. A kormányfő „szolgálatában” álló miniszterek egyéni felelősségének érvényesítését a miniszterelnök – formális vagy informális – utasítási joga ugyanis kizárja, ilyen értelemben pedig a kormány tagjainak „teljes körű” működéséért való helytállási kötelezettség a kormányfőt terheli. Mivel a gyakorlatban az utasítás alapján és az önállóan végzett cselekményekért való parlamenti felelősség ugyanazon személy esetében nehezen különíthető el egymástól, a miniszterek individuális parlamenti felelősségre vonatóságának hiánya – legalábbis ebben a megközelítésben – észszerű jogalkotási lépésnek tűnik. Erre tekintettel viszont az utasítási körbe tartozó, valamint azon kívül eső miniszteri tevékenységekért is a kormányfő viseli a felelősséget a törvényhozás előtt, amelyet esetleg a miniszterelnök miniszterével szemben érvényesíthető felelősségre vonási eszközei (például felmentési javaslat) árnyalnak.

Végző soron tehát azt mondhatjuk, hogy a miniszterek egyéni, parlament irányában realizálható politikai felelőssége kizárólag abban az esetben kerülhet egyáltalán szóba a 21. század alkotmányos és politikai viszonyai közepette, ha a miniszterek utasíthatóságának kizárása az alkotmány szintjén rögzítésre kerül.

⁸ E kormányzati mechanizmus közjogi alapja anélkül teremtdött meg Magyarországon, hogy az Alkotmány, majd az Alaptörvény szabályai kifejezetten rögzítették volna a miniszterek helyzetét, a felelősségük szabályait. MÜLLER 2008, 171.

A kormányzati stabilitás növelésének igénye – a felelősség elhalványulása

A 20. század első felében felmerülő társadalmi-politikai kérdések kereszttüzében, a fontosabb politikai kérdéseknél újjaszerveződő parlamenti koalíciókkal szemben a kormányok gyengének, kiszolgáltatottnak bizonyultak, s a „kormányozhatatlanság” Európában a két világháború közt egyre súlyosabb méreteket öltött. Ennek következtében – a kormányok politikai felelősségének alkotmányos rögzítésével párhuzamosan – egyre nagyobb érdek fűződött a végrehajtó hatalom megerősítéséhez.

A 19. században (írott jogi szabályozás hiányában) a végrehajtó hatalom vezető tisztségének bármely, a későbbiekben már csak a kiemelkedően fontos előterjesztéseinek leszavazása vezethetett a kormány bukásához. A 20. század elejétől a parlamentarizmus racionalizálása jegyében megjelenő, külön előírt bizalmatlansági indítvány megnehezítette, a század második felétől a konstruktív bizalmatlanság intézménye pedig gyakorlatilag meg is akadályozta a kormányok megbízatásának parlament általi megszüntetését. Mindemellett a bizalom megvonását célzó parlamenti eszközök alkalmazását vagy ezek előterjesztésének és megvitatásának lehetőségét az alaptörvények (többnyire eljárásjogi jellegű szabályok által) rendre szűkítették, néhol meg is szüntették, ezáltal korlátozták, illetőleg megakadályozták a kormány parlament előtti politikai felelősségének érvényesítését a kellően át nem gondolt bizalmatlansági indítványokkal szemben.

A kormányzati felelősségre vonás parlamenti gyakorlatának ilyen irányú változása ennél fogva a végrehajtás csúcsszervejének a törvényhozástól mint közhatalmi szervtől való folyamatos függését jelentősen csökkentette. A polgári alkotmányfejlődés folyamatában a kormány és a kormánytagok politikai felelősségének területén is megfigyelhető az a tendencia, amely a kormányzati tevékenységet érintő felelősségi szabályozással kapcsolatban általánosan érvényesül; ez a felelősségi szabályok minimalizálása. A felelősség politikai viszonylatában a jogkövetkezmények elkerülésére a felelősség „porlasztása” bizonyult a legalkalmasabbnak. Ennek első lépéseként (már a 19. századtól) egymáshoz kötötték a kormány és a parlament megbízatási idejét. Ezt követően, az elmúlt század második felétől sorra születtek meg a kormányok kollektív felelősségét kimondó, bizalmatlansági indítványokat előíró alkotmány- és törvényhelyek, amelyek szerint a felelősség egyetemleges, azaz a miniszterelnök bukása az egész kormány lemondásával jár, és együttes, amelyből következően (politikai értelemben) minden tag felel társai működéséért. A politikai felelősség érvényesítése során ettől kezdve már nem annyira a miniszter, hanem inkább a kormány mint egész áll szemben a parlamenttel. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy az említett szabályok többször konstruktív indítványként realizálódtak – amely tehát a felelősségre vonás minimalizálásával a legnagyobb autonómiát biztosítja a kormánynak a parlamenttel szemben –, továbbá azt, hogy Európa több országában a miniszter alkotmány- és törvénysértésekért fennálló speciális alkotmányos jogi felelőssége egyáltalán nem érvényesül, akkor e folyamatot egyértelműen a kormányzati felelősség gyengüléseként értékelhetjük.

Nem vitatva el azon érvek megalapozottságát, amelyek fényében e megoldások fogantak, ám manapság egyre gyakrabban merül fel a kérdés: vajon a kormány és a kormánytagjainak ilyen mértékű felelősségcsökkenését – már-már felelőtlenségét – továbbra is ellensúlyozza-e a kormányzati stabilitás mindenek felett álló alapelve?

A parlamentbe integrált végrehajtó hatalom – a virtuális kormányzati felelősség

A politikai pártok megjelenése és hatalmi dominanciája óta összemosódik a főhatalom és a „párthatalom”, annak ellenére, hogy az alaptörvények rendszerint tiltják a pártok közvetlen részvételét a közhatalom gyakorlásában. Ugyanakkor a modern politikai pártok parlamenti jelenléte az elmúlt században már alapvetően átformálta a parlamentarizmus kezei között a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai felelősségen alapuló kapcsolatát. Egyértelműen gyengítette a parlamentáris kormányzati rendszert, amelynek eredményeképpen a klasszikus értelemben vett felelős kormány intézménye napjainkban már alig több, mint egy „alkotmányjogi illúzió”. A pártfegyelem ugyanis gyakorlatilag megakadályozza a képviselőket abban, hogy például a pártok bizalmát élvező kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt vagy a parlament feloszlására irányuló kezdeményezést támogassanak. Napjainkban tehát a kormány politikai felelőssége a parlament helyett már egyre inkább a kormányzó párt vagy pártok, illetve azok vezető szervei, valamint a parlamenti frakció irányában érvényesül. Ebből kiindulva azt mondhatjuk, hogy a kormányzati politikai felelősség, a miniszteri felelősség ma tulajdonképpen nem más, mint pártfelelősség. (A felelősség alapját ez esetben a párt/frakció elképzelései, elvárásai, esetleg a párt alapokmányában megfogalmazott normák jelentik.) Míg (klasszikus értelemben) a parlament lehetősége a kormány megbuktatására a kormányzati stabilitás erősítésének köszönhetően gyakorlatilag minimális, addig a kormányzó párt vagy a koalíciós pártok és azok vezető testületei könnyen a pozíciójától való megválásra kényszeríthetik a bizalmat veszített kormányt vagy annak bármelyik tagját. A kormánypártoktól, illetőleg az azok parlamenti frakcióitól való erős függés következtében a kormány napjainkban gyakorlatilag a kormányzó pártok, azaz a parlamenti kormányzati többség végrehajtó szerveként funkcionál.

A kormány parlamenttel szemben fennálló politikai felelősségének változásai jelentősen átalakították és ma is befolyásolják az államhatalmi ágak elválasztásáról szóló elméleti felfogást, hiszen a kormány „léte” tulajdonképpen a parlamenti többségtől függ. Ilyen értelemben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásáról klasszikus értelemben nem nagyon lehet beszélni. Ezt esetleg csak olyan lehetőségek árnyalják, hogy például több országban a miniszterelnök a bizalom megvonása esetén kezdeményezheti a parlament államfő általi feloszlását.

A parlamentáris rendszerekben a többségi párt vagy pártok kohéziós ereje és fegyelme, egy karizmatikus kormányfő személye vagy jelentős (például 2/3-os) parlamenti támogatottsága nyilvánvalóan fokozza a hatalom koncentrációját, egyúttal csökkenti a kormányzati felelősség érvényesítési lehetőségét. Ha a szavazás során a pártfegyelem szigorú követelményei érvényesülnek, a parlamenti frakciók engedelmességre vannak kényszerítve, a parlament döntései gyakorlatilag megegyeznek a többségi párt vagy pártok álláspontjával.⁹ E mechanizmus ugyan nem zárja ki a parlamenti ellenőrzés, a felelősségre vonás eszközeinek alkalmazását, azonban ez gyakorlatilag szinte alig jár bármi következménnyel, a felelősség pedig „virtuális” marad. A vázolt folyamat ellenpólusaként a pártfegyelem enyhülésével vagy a parlamenti többség létszámának csökkenésével a kormány stabilitása

⁹ TÖLGYESSY 1996.

csökken, következőképpen ilyen esetekben – ha átmenetileg is, de – fokozódhat a hatalom-megosztás, a felelősség pedig visszanyerheti „klasszikus” értelmét.¹⁰

A törvényhozás és a végrehajtás hatalmi megkülönböztetésének elenyészésével együtt gyakorlatilag a kormány parlament előtti, „valódi” politikai felelőssége is lassan feledésbe merül. E meggyőződésünket erősítik azok az álláspontok is, amelyek a hatalom megosztásának klasszikus alapelvein nyugvó állami berendezkedést összegeyztetetlennek tartják a kormánystabilitás szinte mindenek felett álló követelményével.¹¹

A végrehajtó hatalom működési területének egyértelmű szélesedése az elmúlt másfél évszázadban nem igényel különösebb magyarázatot. Mindez történhet újabb befolyásolási területek megjelenése és a hatalomba történő integrálása által (így például a szupranacionális szervezetek kialakulása nyomán az integrációs ügyek kezelése), illetőleg más közhatalmi szervek hatásköreinek rovasára. A végrehajtás terebélyesedése ugyanakkor a jogállami keretek között is csupán abban az esetben akceptálható, ha e folyamattal párhuzamosan garanciákat kapunk a hatalom gyakorlásának alkotmányos mederben tartására akár a kormányzati felelősség megfelelő szabályozása, akár a parlamenti vagy parlamenten kívüli kontrolljogok és felelősségi módozatok biztosítása által. Ezek elmaradása ugyanis a demokrácia, illetőleg demokratikus érzet hiányát, deficitjét is eredményezheti, valamint a végrehajtó hatalom túlzott dominanciáját is előidézhetheti.

Végül a kérdéskör tárgyalásának hazai viszonylatában lényeges utalni még egy fontos momentumra. Sári János professzor mintegy tizenhét éve, a *Jogtudományi Közlöny* 1999. évi 7–8. számában publikálta *A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle* című írását. A tanulmányáról azt gondolom, hogy azt teljes joggal tarthatjuk mérföldkőnek a miniszteri felelősség témakörében megírt munkák sorában. E munka tárgyalta ugyanis a közjogi rendszerváltozást követően érdemben először a közhatalom felelősségének kérdéskörét, annak is a miniszteri/kormányzati felelősséget érintő aspektusát. Mindezt pedig olyan időszakban tette, amikor a jogot, de különösen az alkotmányjogot művelő jogászréteg különös várakozással tekintett a végrehajtó hatalmi felelősség demokratikus viszonyok közötti rendezése elé. Az írás megszületésének apropója – feltételezem – az a csalódás volt, amelyet a meglehetősen sokáig (a jogszabályi tartósság mai mércéjével mérve mindenképpen), csaknem 10 évig hatályban lévő, elveiben a későbbi jogalkotást is alapvetően meghatározó regula okozott.

A Szerző őszinte nyíltsággal és éles tisztánlátással reagált a tanulmány címében foglalt jogszabályra. Nem hagyott sok kételyt az olvasóban a tekintetben, hogy miként is értékeli „az újkori alkotmányosság klasszikus intézménye” tárgyában született jogalkotói „remeket”. Sári János a törvény paragrafusainak hátterében meghúzódó azon elvet, miszerint „a jogalkotó a kormánytagok és az Országgyűlés között fennálló alkotmányjogi viszonyok mögött, illetve azokkal párhuzamosan egy a közigazgatásra-közszolgáltatásra jellemző viszonyrendszert létesít”, teljes joggal kérdőjelezte meg, annak egyes tételesjogi szabályait alkotmányjogi képtelenségnek minősítette. Sőt, finom malíciával jegyezte meg,

¹⁰ DUVERGER 1976, 518.

¹¹ KILÉNYI 1994, 277.

hogy a törvényben lefektetett szabályok és jogi kategóriák „nem annyira az angol, inkább az észak-koreai alkotmányjogra emlékeztetnek”.¹²

Sári János alkotmányjogi diagnózisa az ezredforduló előestéjén meglehetősen pontos volt. Ami azonban sajnálatos módon az írást napjainkban is aktuálisra teszi, az az, hogy „a beteg máig nem gyógyult meg”. Ugyanis a tárgyalt törvény nem csupán az első szabályzás volt a tárgykörben, hanem az ott lefektetett alapelvek tovább élnek, a „politikai jogalkotás” azóta is képtelen volt tőlük megszabadulni. Következésképpen hazánk jogalkotása továbbra is – legalábbis e tekintetben – „az észak-koreai alkotmányos megoldások” foglya.

A jognak ezen a területén tehát tovább nyílik az olló a jogalkotás termékei és a jogtudomány megállapításai között. Mindenesetre elgondolkodtató, hogy Magyarország Alaptörvénye – annak ellenére, hogy többször is utal hazánk történeti alkotmányára – éppen a tradíciók ellenére nem rendezi a 21. század viszonyainak megfelelően a miniszteri/kormányzati felelősség intézményét. Szemben azzal, hogy hallani napjainkban olyan álláspontokat, amelyek e jogintézménynek (vagy annak egy aspektusának) „anakronisztikus” jellegét hangsúlyozzák, az elmúlt időszak mind országon belüli, mind határon túli politikai eseményei ennek ellenkezőjét, éppen az intézményi végrehajtó hatalom korlátozó funkciójának szükségességét támasztják alá.

Az előbb elmondottak következtében pedig alappal állíthatjuk, hogy Sári professzor úr a rendszerváltozást követően megfogalmazott gondolatai ma is épp olyan helytállóak, mint tizenhét évvel ezelőtt. A tanulmányban foglalt megállapítások kis korrekciókkal ma is publikálhatók lennének, mondjuk az alábbi címmel: A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne volt, s ami kimaradt belőle – és azt követően sem képezte a jogalkotás tárgyát.

Ami pedig a kormányzati tevékenységért való felelősség számos országban ez idő tájt egyre általánosabbá váló „virtuális” alkalmazását illeti, ez egy nyilvánvaló tévút, amely magában hordozza az egyéni vagy kollektív jogok, érdekek végrehajtó hatalom általi megsértésének következmény nélküliségét. A felszínesnek tűnő jogi szabályozások és az elégtelen jogérvényesítések folyamán pedig az alkotmányos intézményekbe vetett közbizalom egyértelműen gyengül. Az elmúlt évszázad alkotmányos és politikai viszonyai közepette a miniszteri felelősség jelentéstartalma, funkciója átalakulóban van, ugyanakkor semmiképpen sem jövedelmező az alkotmányos élet szempontjából, ha a változás egyet jelent a jogintézmény eltűnésével, a kormányzati felelősség – más vonatkozásban is megfigyelhető – erodálásával.

Felhasznált irodalom

DUVERGER, Maurice (1976): *Les partis politiques*. Paris, Librairie Armand Colin.

KILÉNYI Géza (1994): A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 5. sz. 268–278.

MÜLLER György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny.

¹² SÁRI 1999, 7. lj.

- SÁRI János (1999): A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle. *Jogtudományi Közöny*, 54. évf. 7–8. sz. 304–313.
- SCHAMBECK, Herbert (1994): Kormány és Parlament. Gondolatok a parlamenti ellenőrzésről Ausztria példáján. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 11. sz. 649–656.
- SOLTÉSZ István (1994): A kormányzat parlamenti ellenőrzése. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 5. sz. 279–290.
- TÖLGYESSY Péter (1996): Ellenőrzött hatalom – cselekvőképes állam. *Magyar Szemle*, 5. évf. 2. sz. 145–151.
- VON BEYME, Klaus (1999): *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*. 3. Auflage, Opladen–Wiesbaden, Westdeutscher.

Hivatkozott jogszabályok

122/2009. (XII. 17.) AB határozat

1937. évi ír Alkotmány

1949. évi bonni Alaptörvény

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Vákát oldal

A vezető tisztviselő felelőssége a közigazgatásban

Fábián Adrián

Felelősség a közigazgatásban

Guy Braibant kijelentése szerint a felelősség elve *a jogszerűség elve mellett az egyik legfontosabb és legjelentősebb vezérelv a közigazgatásban*: mindenkinek elszámoltathatónak kell lennie döntéseiért és vezetői tevékenységéért.¹ Ádám Antal gondolatait felidézve ki kell mondani és külön hangsúlyozni szükséges, hogy *kötelezettség felelősség nélkül nem állhat*. Ugyanúgy, mint ahogy jog sem lehet kötelezettség nélkül. Hozzáteszem, hogy a kötelezettségnek és a felelősségnek egymással arányban is kell állnia: amekkora kötelezettség (és jogosítvány van) az egyik oldalon, annyi felelősségnek kell állnia a másik oldalon.²

A közigazgatásban a felelősség intézményének véleményem szerint egy alapvető célja van, mégpedig annak biztosítása, hogy a közigazgatási szervek feladat- és hatásköreiket meghatározott feltételek mellett és keretek között valósítsák meg, illetve gyakorolják. A *felelősség elsősorban garancia*, biztosíték arra, hogy a közigazgatás tevékenysége bizonyos rögzített kívánalmaknak, elveknek megfeleljen.

Ez a megállapítás nem zárja ki a felelősség egyéb funkcióinak létezését, illetve létjogosultságát,³ de a magam részéről a közigazgatás felelősségének jelentőségét egyértelműen a fentiekben látom. Mindezek alapján általánosságban azt lehet mondani, hogy a közigazgatás (közigazgatási szerv) felelősségét az alapozza meg, ha a közigazgatás (közigazgatási szerv)

- nem látja el feladatait,
- nem gyakorolja hatásköreit, vagy
- e tevékenységek megvalósítása során figyelmen kívül hagyja a kötelező követelményeket, feltételeket, korlátokat.

Mivel azonban a jogállami közigazgatás legfontosabb ismertetőjele, hogy a közigazgatás feladat- és hatáskörét, valamint ezek gyakorlásának módját is jogszabályok rendezik, ezért a fenti kötelezettségek megszegése legtöbbször jogsértést is megvalósít.

Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási felelősség kiváltója – legalábbis ebben a koncepcióban – egy jogsértés. *A közigazgatási felelősség pedig ebből következően jogi felelősség. Már csak azért is, mert a felelősséget is jogszabályok rendezik*. Ehhez még annyit szükséges hozzátenni, hogy a felelősséget a fenti jogsértésekért minden esetben az a közigazgatás

¹ BRAIBANT 2002, 337.

² ÁDÁM 2005, 314.

³ Vö. PETRIK 2003, 577.

által foglalkoztatott személy (például köztisztviselő) viseli, aki a jogsértést közvetlenül megvalósította.

Mivel a közszolgálati felelősségi rendszer túlmutat a magánigazgatásban, üzleti igazgatásban meglévő, közigazgatáson kívüli felelősségi rendszereken (legalábbis néhány elemében), elfogadható az a megállapítás, hogy *a közszolgálati jogban a fokozott felelősség elve érvényesül.*⁴ Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a „távolság” a közigazgatás és a magánigazgatás felelősségi struktúrái között viszonylagos. Az, hogy a munkajogban nem létezik fegyelmi felelősség, nem jelenti azt, hogy a munkavállalót kötelezettségszegései miatt ne lehetne számonkérni. A büntetőjog pedig nemcsak hatványozottabban fenyegeti, hanem védi is a hivatalos személyeket (például hivatalos személy elleni erőszak).

Témám szempontjából fontos leszögezni, hogy *a fenti felelősségi formák nem ismerik külön a vezető tisztviselők felelősségét, így rájuk is az általános szabályok vonatkoznak.* Elvértve azért akad olyan jogi rendelkezés, amely kiemeli a vezető felelősségét (ezekre a későbbiekben még kitérek).

Indokolt-e a vezetői felelősségnek az általánostól eltérő szabályozása?

Felmerülhet az a kérdés is, hogy egyáltalán szükség van-e, indokolt-e a vezetők felelősségének megkülönböztetett vizsgálata? *A nemleges válasz mellett a következő érvek említhetők:*

- a legfontosabb, legmeghatározóbb közigazgatási vezetőknek (miniszterelnök, miniszter) van politikai felelőssége, amely széles körben alapot nyújthat a felelősségre vonáshoz;
- alapvetően a vezető is köztisztviselő (kormánytisztviselő) jogállású, ezért felelősségének is alapvetően igazodnia kell az általános szabályokhoz;
- jogi aspektusból vizsgálva arra a következtetésre is juthatunk, hogy amennyiben a vezető jogellenes és vétkes magatartása bizonyított, akkor a meglévő, általános érvényű felelősségi rendszer alapján a felelősségre vonásnak nincs semmiféle akadálya.⁵

Nézzük ezeket az érveket egyenként is! A politikai felelősség kidolgozatlansága, illetve alulszabályozottsága a gyakorlatban nem abban nyilvánul meg, hogy széles körben alkalmazható lenne. Éppen ellenkezőleg: hiányosságai miatt nehezen definiálható, szinte megfoghatatlan. Emiatt is nehéz adott körülmények között a politikai felelősségre hivatkozni, azt a vezetőn számonkérni.

Az Alaptörvény semmit sem közöl arra vonatkozólag, hogy ennek az alapvetően alkotmányi szabályozású felelősségnek milyen formái lehetnek, illetve, mi ennek a felelősségnek a „természete”.⁶ Egyszerűbben fogalmazva: hiányoznak a szükséges jogi kritériumok. Lényegében csak annyi biztos az Alaptörvény rendelkezései alapján, hogy a kormány és a kormány tagjai felelősek a parlamentnek, illetve a miniszterek a miniszterelnöknek.⁷

⁴ GYÖRGY 2007, 53.

⁵ SZAMEL 1986, 288.

⁶ SÁRI 1999, 307.

⁷ Vö. TÉREY 2005, 39.

A politikai felelősség szabályozatlansága ugyancsak megalapozza, hogy érvényesítése az arra jogosult szinte korlátlan mérlegelési jogkörébe tartozik. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy *politikai felelősségről természetesen nem beszélhetünk valamennyi vezetővel kapcsolatban*. Csupán egyes állami vezetők tekintetében merülhet fel ez a felelősségi forma, amelynek legfontosabb jellemzőit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a politikai felelősség kivételes felelősségi forma a közigazgatásban, többnyire a legfelsőbb szintű jogforráson alapul, a közigazgatási csúcsvezetőket (tipikusan miniszterelnök, miniszterek) érinti,
- közel áll az erkölcsi felelősséghez,
- alapvetően nem jogi felelősségi forma, de nem is teljesen jogmentes: a felelősséget megalapozó okok szabályozatlanok, míg a felelősségrevonási eljárás, a beszámoltatás különféle alakzatai – általában – szabályozottak,
- középpontjában a (politikai) bizalom, illetve annak elvesztése áll,
- bármely cselekvés vagy mulasztás megalapozhatja,
- az elmaradhatatlansága csupán mítosz.⁸

A közigazgatási szerv vezetője általában valóban köztisztviselő (kormánytisztviselő) jogállású, de jogkörei az általános rendelkezési joga miatt korántsem olvadnak be a köztisztviselői (kormánytisztviselői) karba. Talán elég arra utalni, hogy az egyes vezetői beosztásokhoz gyakran speciális jogállás, illetve az általánostól lényegesen magasabb bérezés és külön juttatások kapcsolódhatnak (például hivatali lakás használata, lakásfenntartási térítés, külföldön tartózkodással kapcsolatos juttatások, személygépkocsi használata, mobiltelefon és internet használata).

A jogsértő és vétkes magatartás valóban lehet felelősségre vonás alapja, de a vezetői döntés lehet egyszerűen csak hibás is. Szamel Lajos példájával élve: adott esetben büntetőjogilag felelősségre vonhatnak és ezen belül fegyelmi büntetésként elbocsáthatnak egy vezetőt, aki jogellenesen és vétkesen néhány százezer forintnyi kárt okozott, de szankcionálatlan marad az a vezetői magatartás, amely rossznak bizonyult döntések sorozatával százmilliókkal károsította meg a közösséget: nem sértett jogot, nem vétkezett, csak tévedett.⁹

Vajon megengedheti-e magának a modern közigazgatás, illetve a modern közigazgatási jog, hogy a hibás vezetői döntésekért való felelősséget *ab ovo* elvesse, illetve kodifikátlanul hagyja? Meggyőződésem, hogy erre a kérdésre – különösen a hatékonyság követelménye miatt – csakis nemleges válasz adható.

Az indító kérdésre visszatérve – miszerint szükség van-e, indokolt-e a vezetők felelősségének megkülönböztetett vizsgálata –, magától értetődik, hogy nemcsak a nemleges válasz mellett hozhatók fel érvek, hanem az igen oldalán is. A legfontosabb érv nem lehet más, mint hogy a vezető különleges pozíciója, többletjogai és többletkötelezettségei, mozgástere stb. fokozott felelősséget követelnek. A társadalmi igazságosság szintén hasonló következtetés levonását eredményezi: akiknek több lehetőséget, kimagasló döntési potenciált biztosít a közösség, attól többet is vár el. Természetesen a felelősség terén is.

A jogi szabályozásnak véleményem szerint feltétlenül ebbe az irányba kell elmozdulnia. Alapelvei szinten az Alaptörvény rendelkezései között is megjelenhet a felelősség mint

⁸ Vö. CSERNY 2010, 13. skk.

⁹ SZAMEL 1986, 288.

érték¹⁰ meghatározása, míg a részletszabályok megállapítása a közszolgálati jog keretein belül történhet meg.

Mint arra korábban már utaltam, a köztisztviselőkre (kormánytisztviselőkre) vonatkozó általános felelősségi alakzatok főszabályként kiterjednek a közigazgatási vezetőkre is, de *a vezetők tekintetében az általános követelményekkel nem elégedhetünk meg*. Az okokat az előzőekben felsoroltam. A kérdés a továbbiakban az, hogy a hatályos jog mennyiben ismeri el a vezető különleges felelősségét, milyen vonatkozásokban ismer speciális felelősségi rendelkezéseket a vezetőkkel kapcsolatban?

A hatályos jogot vizsgálva néhol, elvétve akad még olyan rendelkezés, amely kizárólag a vezető felelősségét szabályozza. Példának okáért a 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 20. § (3) bekezdése kimondja, hogy a hatóság „hallgatása” esetén, amennyiben a felügyeleti szerv által az eljárás lefolytatására, illetve a döntés meghozatalára megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul kijelöl a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot, egyidejűleg *a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez*. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. (Az más kérdés, hogy az idézett rendelkezés abból a szempontból mindenképpen aggályos, hogy ebben az esetben a „szokásos” vétkességi helyett objektív színezetű a fegyelmi felelősség.) A polgármester tekintetében is találunk külön felelősséget. A 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) kimondja, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.¹¹

Mindezek alapján megállapítható, hogy *a speciális vezetői felelősség némely vonatkozása ugyan ismert a magyar jogban*, de a hatályos szabályozás alapján mindössze az alábbiakat lehet megállapítani:

- a vezető „különutas” felelőssége alulszabályozott, és így bizonytalan jogi karakterű intézmény;
- a miniszterelnök és a miniszterek politikai felelősségétől eltekintve a vezetői felelősség kizárólag jogsértések tekintetében áll fenn;
- a felelősség egyébként lehet objektív és vétkességi alapú egyaránt.

A hatályos közszolgálati jog tehát nemigen foglalkozik a vezetők speciális felelősségével. Ugyanez elmondható a közszolgálati jog területén bekövetkező – szinte permanens – kodifikációs eredményekről is. Ez abból a szempontból elgondolkodtató, hogy a közszolgálat és közszolgálati jog modernizációjának legfontosabb indoka manapság a hatékonyság fokozásának követelménye és az egyéni teljesítmények nyomon követése. Arra pedig, hogy a szerv eredményessége és vezetése között szoros összefüggések mutatkoznak, arra már neves, mára klasszikussá vált szerzők jóval korábban felhívták a figyelmet.

¹⁰ ÁDÁM 2005, 314.

¹¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 115. § (1) bekezdés.

A vezető felelősségének alapjai

Kiindulópontjaim ebben a kérdésben, figyelemmel a korábban leírtakra, a következők:

1. a vezető kiemelkedő pozíciójának és jogosítványainak speciális (kiemelkedő) felelősséggel kell párosulniuk;
2. a vezető ilyen típusú felelőssége a hagyományos felelősségi alakzatoknak részlegen felel meg.

A hagyományos felelősségi alakzatok a jogszerűség követelményét veszik alapul. Jogállami demokráciában az ilyen felelősségi rendszerek jelentőségét természetesen nem szabad bagatellizálni. A tisztviselők jogszerű tevékenysége, magatartása, eljárása a jogállam sine qua nonja, magától értetődően beleértve a vezetőket is. Azonban korábban részletezett okokból kifolyólag a vezetők tekintetében e kereteket meg kell haladni, e felelősségi rendszert ki kell egészíteni. A közigazgatási szerv vezetője ez alapján felelősséggel tartozna

- saját maga és a neki alárendelt szervezet
- jogszerű és
- eredményes (hatékony, célszerű, racionális stb.) működéséért.

Meglátásom szerint ez az a felelősségi alakzat, amely magában foglalja a hagyományos – jogszerűségeen alapuló – felelősségi rendszert is, valamint alkalmas lehet arra, hogy a vezetőt (és a neki alárendelt szervezetet) a jogszerű és hatékony magatartásra sarkallja. Azt is látni kell azonban, hogy *az ilyen típusú komplex felelősségi rendszernek is megvannak azok az előfeltételei, amelyek hiányában az elvárt hatást nem tudja kiváltani.*

1. Először is mind a vezető, mind a szervezet hatékonyságát, eredményességét valamilyen módon mérni kell. Enélkül nem lehet objektíven megállapítani, hogy van-e, és ha igen, vajon milyen összefüggés van a szerv teljesítménye, valamint a vezető tevékenysége között.
2. A vezetőnek ebben a koncepcióban stabil szereplőnek kell lennie. Ez azt jelenti, hogy alapvetően zavartalanul, „felső” (irányítói) befolyásoktól mentesen tudja feladatait ellátni, valamint megfelelő hosszúságú idő álljon rendelkezésére a szervezet élén. Ezek hiányában ugyanis nem lehet megítélni működésének eredményességét.
3. Elengedhetetlennek tartom a vezetői felelősség átfogó jogi szabályozását. Másképp fogalmazva: a vezetői felelősségnek jogi felelősségnek kell lennie, legalábbis abban az értelemben, hogy mind a felelősség tárgyát, alapját, a felelősségre vonás rendjét és az esetleges szankciókat is jogszabály rendezi. (Más kérdés, hogy ez a jogi szabályozás még kiegészülhet a vezetői jogok, feladatok és kötelezettségek jogszabályi rögzítésével is.)¹²

Külföldi megoldások viszont nem mulasztják el azt is vizsgálni, hogy a vezető miként ösztönzi a cél elérését, milyen szükséges magatartást tanúsít ehhez, és milyen a személyes részvétele a végrehajtásban és a feltételek biztosításában.¹³

¹² SZAMEL 1986, 301.

¹³ LELIK–DUDÁS 2002, 21.

„A vezetésben mindig a célt, az eredményességet kell szem előtt tartani”, írja Magyary Zoltán.¹⁴ *A vezető teljesítményértékelésének szűkebb értelemben vett eredményértékelésnek kell lennie:* időről időre konkrét célokat kell kitűzni, pontos feladatokat kell meghatározni a vezető (és a szervezet) számára, amelyek teljesülésének elmaradása adott esetben a vezető felelősségét vonja maga után. Az sem elképzelhetetlen viszont, ha a vezető saját – esetleg ráutaló – magatartásával jelöli ki azokat a célokat, amelyek nem teljesülése szintén lehet felelősségre vonás alapja (például szolgáltatás megrendelése tárgyában saját belátása szerint választja ki a szolgáltatót, de ezt követően a szolgáltató nem vagy hibásan teljesít). Ebben az esetben az elérni kívánt cél az adott szolgáltatás, a kívánt eredmény pedig ennek határidőig történő megvalósulása.

Fontos kérdések merülnek fel a hierarchikus viszonyok érvényesülésével kapcsolatban is. Ez a lényeges probléma azoknál a közigazgatási vezetőknél merül fel, akik irányítási jogkört is gyakorolnak (alárendelt) szerv vagy szervek felett. Először is abból kell kiindulni, hogy az alárendelt szervnek is van bizonyos önállósága: van önálló szervezete, önálló vezetése, és önállóan gyakorolja feladat- és hatáskörét.

Az alárendelt szerv természetesen saját maga (is) felel azokért a döntéseiért, mulasztásaiért, eljárásaiért, amelyeket önállóan hozott vagy okozott. Amennyiben viszont megállapítható, hogy a hibás döntés meghozatala során szerepe volt az irányító szerv befolyásának is, a felelősség megítélése már korántsem ennyire egyértelmű.

Utóbbi esetben indokolt lehet a felelősség áthárítása az irányító szervre (annak vezetőjére) vagy a felelősség megosztása. Lényegében attól függően lehet ezeket alkalmazni, hogy mekkora volt az irányító szerv közreműködése a hibásnak bizonyult döntés meghozatalában. Ez utóbbi megállapítása a dolog természetéből fakadóan nem lenne könnyű vállalkozás.

Korábban már utaltam rá, hogy a közigazgatás felelősségi rendszerében általánosnak mondható vétkességi felelősségtől eltérően indokolt a vezető speciális felelőssége tekintetében az objektív (vétkességtől független) felelősség intézményesítése. *Az objektív vezetői felelősség főszabályként való elismerése viszont nem jelentheti annak kizárólagosságát.* A közigazgatási jognak tekintettel kell lennie azokra az esetekre is, amikor a vezető magatartása menthető, mert példának okáért kellő körültekintéssel járt el a döntés meghozatala során, de tőle független és a döntéskor nem ismert körülmények miatt nem következett be a várt eredmény.

Végezetül fel kell hívnom a figyelmet arra – szoros összefüggésben az előző pontban leírtakkal –, hogy a vezetői felelősség felfogásom szerint kizárólag abban az esetben érvényesíthető, ha *a vezetőnek van (vagy volt) tényleges döntési szabadsága.* Ha a vezetőnek el kellett járnia, illetve döntést kellett hoznia (például mert jogszabály ezt előírja, vagy helyrehozhatatlan kár veszélye fenyegetett), és jogszabály alapján csak egyféle döntést hozhatott, a rendelkezési jogát csak egyféleképpen gyakorolhatta, később a vezetői speciális felelősséget nem szabad megállapítani. Ebben az esetben ugyanis hiányzik a döntési szabadság (nincs mérlegelési jog, nincsenek alternatívák stb.), ezért a vezetőn nem kérhető számon magatartása, mert a jogszabály kötelezése miatt más módon egyszerűen nem járhatott el. Ezt úgy is megfogalmazhatnám, hogy a jogszabály tartalmáért, a jogalkotásért viselt felelősséget nem szabad „rátolni” a jogalkalmazóra.

¹⁴ MAGYARY 1942, 542.

Ellenkező esetben (ha ilyen magatartásért is felelősségre vonható) félő, hogy *a vezető egyszerűen a „nem döntés” állapotába helyezné magát*, amely a közigazgatás működése szempontjából – véleményem szerint – a hibás döntésnél is károsabb következmény, különösen tömeges előfordulása esetén.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (2005): Biztonság, felelősség, kötelesség. *Jogtudományi Közöny*, 60. évf. 7–8. sz. 307–315.
- BRAIBANT, Guy (2002): The Past and the Future of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, No. 3. 333–343.
- CSERNY Ákos (2010): A kormány és a kormány tagjainak politikai felelőssége. *Magyar Jog*, 57. évf. 1. sz. 13–22.
- GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-Orac.
- LELIK Eszter – DUDÁS Ferenc szerk. (2002): *Minőségfejlesztés a közigazgatásban a brit és a magyar gyakorlat tükrében*. London–Budapest, Civil Service College – Belügyminisztérium.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- PETRIK Ferenc (2003): Felelősség a közigazgatási jogban. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 10. sz. 577–584.
- SÁRI János (1999): A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle. *Jogtudományi Közöny*, 54. évf. 7–8. sz. 304–313.
- SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- TÉREY Vilmos (2005): A miniszteri felelősségről. *Jogtudományi Közöny*, 60. évf. 1. sz. 38–42.

Hivatkozott jogszabályok

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Vákát oldal

Az állami felelősségvállalás modelljei a polgári jogviták megoldása során

Kengyel Miklós

Az a gondolat, hogy az állam felelősséggel tartozik a polgárainak a jogviták megoldásáért, a 19. század közepén bukkan fel a jogirodalomban. 1852-ben jelent meg Gerber *Über öffentliche Rechte* című könyve,¹ amely a „jognak alávetett állam” gondolatához kapcsolódva meghirdette az állampolgároknak az igényét az állammal szembeni jogvédelemre. Az a gondolat, hogy „az állam, ha erre felhívják, megvédi a jogot úgy és ott, ahogy azt találja”,² nagyon hamar beépült a különböző keresetjog-elméletekbe, amelyek a következő évtizedekben a virágkorukat élték.

Az elsősorban német jogterületen burjánzó keresetjog-elméletek a 19. század közepéig nem firtatták az állam felelősségének a kérdését. A római jog *actio*-tanából kiindulva a keresetet a magánjognak egy meghatározott tevékenységből történő megsértéséből származtatták, amely a sértett és a sértő, vagyis a felperes és az alperes között egy új – a kötelelemhez hasonló természetű – jogviszonyt hozott létre. Savigny tanítása szerint a keresetjog a magánjog részét képezi, csupán a kereseti cselekmény, valamint annak feltételei és formája tartoznak a perhez.³ Követői azonban fokozatosan szembehelyezkedtek a magánjogi szemléletű keresetjog-elmélettel. Windscheid az első, aki Gerber hatására a keresetjogot az állammal szemben érvényesíthető jognak nevezte, míg az ellenféllel szembeni jogot igénynek.⁴ Még tovább merészkedtek az úgynevezett absztrakt keresetjog képviselői – közöttük a magyar Plósz Sándor is –, akik a keresetjogot teljesen függetlenítették a perbe vitt magánjogtól. A polgári eljárásjog önállóvá válása szempontjából döntő lépésnek bizonyult a magánjogra épülő keresetjog-elmélet meghaladása, amely köldökzsinórként kötötte az eljárásjogot a magánjoghoz.

Plósz a keresetet mint perindító cselekményt olyan közjogi jogosultságnak nevezte, amelynek révén az államtól peralapítás, az alperestől pedig perbe bocsátkozás követelhető. A peralapításhoz a magánjognak léteznie nem kell, elegendő azt állítani. A keresetjog tehát a *bíróság igénybevételének a jogát* jelenti, függetlenül a bírósági eljárás eredményétől. Az állam felelőssége a peralapításig terjed: „Mindenkinek, aki általában valamely államban jogvédelemben részesül, megvan azon önálló joga, hogy bizonyos állítások iránt mást perbe

¹ GERBER 1852, 102.

² GERBER 1852, 78.: „Nach der Anspruch jedes Staatsbürgers auf Rechtsschutz ist in der angegebenen Weise zu construieren: es gilt der Rechtssatz: der Staat schützt, wenn er angerufen wird, das Recht, wie und wo er findet.”

³ SAVIGNY 1841, 2–4.

⁴ WINDSCHEID 1856, 222. sk.

idézhesen, tőle követelhesse, hogy a peralapításhoz hozzájáruljon, a bírótól pedig, hogy az állítás vizsgálatába és bírálatába bocsátkozzék.”⁵

Plószhoz hasonlóan a német Degenkolb is függetlenítette a keresetjogot a keresetben állított anyagi jog létezésétől. A keresetjognak az egyik oldala az alperesnek a felperessel szembeni – közjogi természetű – perbe bocsátkozási kötelezettsége, a másik oldala a felperesnek az állammal szembeni „ítéleti várománya”, amely a törvénynek megfelelő ítéletre szól. A kereset közjogi természetét azzal indokolta, hogy „a fél a rendezett jogállamban az önszegélyért kapja cserébe a keresetet, ez az ára annak, hogy az önszegélyről lemond”.⁶ Degenkolb egy későbbi tanulmányában különbséget tett az általa *perre való jognak* (*Recht auf Prozess*) nevezett absztrakt keresetjog és a *bíróság általi meghallgatáshoz való jog* (*Recht auf rechtliches Gehör*) mint „tisztá eljárásjogi keresetjog” között.⁷ A felperest az anyagi jog nélkül is megillető jogosultságok a bíróság – közvetve az állam – részéről olyan kötelezettségeket váltanak ki, mint a per megindítása (peralapítás), illetve a felek meghallgatása. Degenkolb fél évszázaddal az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948) és Az emberi jogok európai egyezményének (1950) az elfogadása előtt mintegy *anticipálta* a bírósághoz fordulás jogát.⁸

Az absztrakt keresetjog-elméletet már a keletkezése idején sok kritika érte. Ellenfelei nem vonták kétségbe azt, hogy a fennálló anyagi jog és az ehhez kapcsolódó jogvédelmi igény nélkül is lehet pereskedni, de az ilyen keresetindításban csak lehetőséget (*res merae facultatis*), nem pedig jogosultságot láttak, amely a legkevésbé sem biztosította a meghatározott tartalmú ítélethez való jogot.⁹ Adolf Wach, az ismert lipcsei professzor túllépett az absztrakt keresetjog-elmélet hiányosságán, és a per tárgyaként nem a peralapítás lehetőségét, hanem a peres feleknek a jogvédelemre vonatkozó konkrét igényét jelölte meg, amely a kedvező döntésre, illetve ítéletre vonatkozó igényt is magában foglalta.¹⁰ Követői alkották meg a konkrét keresetjog fogalmát, amelyet a felperesnek az állammal, illetve a bírósággal szembeni *kedvező tartalmú ítéletre való* jogosultságként határoztak meg.¹¹ A 19. század közepétől kezdve egyre határozottabban körvonalazódott az állampolgároknak az állammal szembeni igénye a jogvédelemre, amelyet Gerber – a korábbi tanítását továbbfejlesztve – „a kölcsönös jogok és kötelezettségek kétoldalú viszonyában” már bizonyos mértékig az államhatalom alá vetettség ellentételeként határozott meg.¹² Laband az általános értelemben vett jogvédelem feladatát az állam kötelességévé tette, amiből az következik, hogy az egyénnek joga van az államtól jogvédelmet követelni.¹³

⁵ PLÓSZ 1927, 31.

⁶ DEGENKOLB 1877, 31–32.

⁷ DEGENKOLB 1905, 46.

⁸ Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 10. cikke szerint: „Mindenkinek egyenlő joga van ahhoz, hogy jogai és kötelességei, továbbá az ellene emelt bűnvád ügyében független és pártatlan bíróság méltányos és nyilvános tárgyaláson döntsön.” Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikke szerint: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”

⁹ WACH 1885, 23.

¹⁰ WACH 1885, 19–23.; WACH 1888, 15.

¹¹ KENGYEL 1986, 552.

¹² SIMSHÄUSER 1965, 112.

¹³ LABAND 1901, 349.

A jogvédelmi igény nemcsak a felperest, hanem az alperest is megilleti. Amennyiben a felperesnek a kedvező ítéletre való igénye megalapozatlan, az alperesi oldalon keletkezik a jogvédelmi igény, vagyis a bíróságnak az alperes javára kell döntenie (*Freisprechungsanspruch*). A korabeli német jogirodalom a *kedvező ítéletre való igény* kimondásával nagyon magasra emelte fel az állami felelősségvállalás mércéjét, de adós maradt az igény természetének a magyarázatával. Wach eredménytelenül próbálta meg az 1877. évi német polgári perrendtartás rendelkezéseiből levezetni.¹⁴ Nem jártak sikerrel a jogvédelmi szükségletről és a jogvédelmi érdekről szóló spekulatív magyarázatok sem.¹⁵

A jogvédelmi igényről szóló tanítás rövid időn belül a tudományos bírálatok kereszt-tüzébe került. Elsőként Bülow vitatta azt, hogy a kereset benyújtása előtt bármilyen jog létezhetne a kedvező ítéletre, mivel az általános értelemben vett kereseti jogosultság is csak a tárgyalás berekesztésekor keletkezik, amikor a bíróságnak a felperes vagy az alperes javára kell eldöntenie az ügyet.¹⁶ Nem található ugyanis egyetlen olyan jogforrás sem, amely az államnak vagy a bíróságnak az erre vonatkozó köteletségét kimondaná. Azok a magyarázatok, amelyek az alkotmányos rendelkezéseket vagy a tételes jogszabályok valamelyikét jelölték meg a jogvédelmi igény alapjául, nem bizonyultak időtállóknak.

Az a támadás, amely a 20. század első évtizedeiben indult a jogvédelmi igény ellen, Rosenberg kritikájával jutott a csúcspontjára. 1927-ben megjelent híres tankönyvében a jogvédelmi igényről szóló elméletnek mind a gyakorlati jelentőségét, mind a teoretikus értékét tagadta.¹⁷

A modern alkotmányjogi teóriák hatásának köszönhetően a jogvédelmi igény teljes elutasítása helyébe az elmélet árnyaltabb megítélése lépett. Mivel a jogvédelmi igény nemcsak a kedvező ítéletre való jogot, hanem a feleknek egy tágabb értelemben vett igényét is jelenti az állammal szemben a jogvédelmi cselekmények teljesítésére, ez utóbbi összeegyeztethetőnek bizonyult az államnak az általános jogvédelem teljesítésére irányuló kötelezettségével. Ennek a felismerése lehetővé tette a mindkét felet megillető, az általános értelemben vett jogvédelem teljesítésére irányuló és az állammal szemben érvényesíthető jog gondolatának az elfogadását. Ez azt jelenti, hogy a bíróság mint az állam jogalkalmazó szerve köteles a perben az anyagi jogot alkalmazni, és a jogvitát – ennek megfelelően – a felperes vagy az alperes javára eldönteni. A jogvédelem teljesítése nem a bíróság szabad mérlegelésétől függ, és nem is kegy a felek számára, de ebből nem a kedvező ítéletre keletkezik igény, hanem a jogvédelmi kérés vizsgálatára és eldöntésére.¹⁸ Ez az igény *igazságszolgáltatási igény* (*Justizanspruch*) elnevezéssel honosodott meg a német jogirodalomban.¹⁹

Az igazságszolgáltatási igény uralkodóvá válása ellenére a jogvédelmi igény mégsem tűnt el nyomtalanul a tudománytörténet lovtárában. A 20. század hatvanas éveiben újból feléledt a német és az osztrák jogirodalomban.²⁰ A fogalom újjászületésében egyaránt

¹⁴ WACH 1888, 15.

¹⁵ STEIN 1903, 15.

¹⁶ BÜLOW 1903, 258.

¹⁷ Annyit mégis a jogvédelmi igény javára írt, hogy hozzásegítette a perjogot a magánjogi szemléletmódtól való megszabaduláshoz, azaz ennyiben „termékeny tévedésnek” bizonyult. ROSENBERG 1927, 259.

¹⁸ ROSENBERG 1927, 256.

¹⁹ KENGYEL 1986, 556.; KENGYEL 2014, 222.

²⁰ Vessd össze BLOMEYER 1963, 4.; BETTERMANN 1959, 784.; SCHLOSSER 1966, 374.; PETSCHKE–STAGEL 1963, 237–262.

szerepet játszott a jogállamiság fogalmának az átalakulása, az alapjogok jelentőségének a felértékelődése és az a törekvés, hogy a polgári eljárásjog és az alkotmányjog kapcsolatának megoldatlan kérdéseit megválaszolják.

A korábbi kritikák hatására háttérbe szorult a kedvező ítéletre való jogosultság, helyébe a *kedvezőbb jogi helyzeten alapuló* igény lépett. Pohle szerint a kereset benyújtásával a felperes az „állítólagos jogvédelmi igényét érvényesíti, pontosabban csak állítja azt. Hogy fennáll-e, az attól függ, hogy az anyagi jog és a perjog a fél számára kedvező helyzetet alátámasztja-e.”²¹ Az uralkodó felfogás ismét elutasította a jogvédelmi igény létezésének a gondolatát. Gottwald álláspontja szerint az állammal szemben nem támasztható igény a bíróság helyes (az anyagi jognak megfelelő) döntésére vonatkozóan. Egy ilyen igénynek ugyanis egyedül a bíróság lenne az ellenfele, mivel egyetlen más szerv sem dönthet arról, és azt nem teljesítheti.²² Ennél megengedőbb az osztrák Rechberger, aki az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében a „formális” jogvédelmi igény kifejeződését látja.²³

A jogvédelmi igényről szóló elmélet – vadhajtásai és spekulatív tézisei ellenére is – a polgári perjog egyik legizgalmasabb és legkevésbé megválaszolt kérdését járja körül, nevezetesen, hogy hol húzódik a bíróság és közvetve az állam felelőssége a polgári jogviták megoldása során. A kérdésre a modern – és részben ma is hatályos – polgári perrendtartások, illetve polgári eljárásjogi kódexek különböző válaszokat adtak.

A 19. századi liberális állam olyan mértékben ismerte el polgárainak a szabadságát és az egyenlőségét, hogy a jogvitáiba sem kívánt beleavatkozni. Ezért a polgári per magánügynek minősült, amely Wach klasszikus megfogalmazása szerint „az államnak a jogvitában való érdektelensége alapján” zajlott.²⁴ Az állam feladata csupán arra korlátozódott, hogy az egyik polgárt a másiktól megvédje, és a tulajdon élvezetének a szabadságát biztosítsa.

A korszak liberális törvényhozói a polgári pert csak az egyéni érdek megvalósításának az oldaláról szemlélték. A *laissez faire, laissez passer* elve alapján a polgári perrendtartás úgy jelent meg, mint azoknak a játékszabályoknak a gyűjteménye, amelyeknek a betartásával az ellenérdekű felek a bíróság előtt szabadon összemérhetik az erejüket, és ahol az ügyesebb, rátermettebb és agyafűrtabb félnek van több esélye a győzelemre. A polgári pert ebben az állapotában Jhering a jogért folytatott küzdelemként írta le, és olyan „morális nevelőintézetnek” nevezte, amelyben nem annyira az igazság kiderítésének, a jog vagy a jogtalanság megállapításának van jelentősége, mint inkább a személyiség poézisének.²⁵ Ebben a helyzetben a bírónak csupán a pártatlan szemlélő szerepe jutott, akinek „úgy kell ülnie a bírói székekben, mint egy komor tekintetű oroszlán, jobb lábát átvetvén a bal felett”.²⁶

A liberális polgári per előfutáraként az 1806. évi francia polgári eljárásjogi kódex (*Code de procédure civile*) nemcsak a per tárgya feletti rendelkezést, hanem a *per* vezetését is a felek, illetve képviselőik kezébe adta. A bíróságnak alig volt szerepe az eljárás irányításában, inkább a döntőbíró szerepét játszotta.²⁷ Tissier a francia bírót egy olyan automatához

²¹ POHLE 1967, 108.

²² ROSENBERG–SCHWAB–GOTTWALD 2010, 16.

²³ RECHBERGER–SIMOTTA 2009, 7.

²⁴ WACH 1896, 2.

²⁵ JHERING 1872.

²⁶ „...er soll sitzen auf dem Richter-Stuhl, wie ein Griesgrimmiger Löw, und soll schlagen seinen rechten Fuß über den linken.” KREITTMAYR 1778, 41. 2. Cap. 1. §.

²⁷ VINCENT–GUINCHARD 1981, 578.

hasonlította, amelyet ha tényekkel megegettek, „kiköpte” az ítéletet.²⁸ A liberális korszak a bíróval szemben két követelményt támasztott: legyen semleges, és maradjon passzív. A bíró semleges szerepe a jogirodalom szerint valójában egy „szándékos eufemizmus”²⁹ volt, mivel még azt a kevés lehetőséget sem használták ki az eljárás menetének a befolyásolására, amit a törvény biztosított a számukra. A forradalom utáni korszak gyakori hatalomváltásai nagy fokú bizalmatlanságot váltottak ki a bírósággal mint az állami erőszak egyik képviselőjével szemben, és inkább az ügyvédség pozícióját erősítették meg. A bíróság és a felek viszonya mindazonáltal nem maradt változatlan. A 19. század második felétől kezdve a bíró egyre aktívabb lett a tényállás megállapításánál, és ezzel mind messzebbre került a „semleges döntőbíró” szerepétől.³⁰

A liberális polgári per modelljének az 1877. évi német polgári perrendtartást (Zivilprozessordnung) tekintjük. A felvilágosult abszolutizmushoz képest a liberálkapitalista államban megváltozott az államnak a polgáraihoz való viszonya. Az individuális szabadság elismerésével az állam megszűnt az a jóságos apa lenni, akinek legfőbb gondja az, hogy polgárainak a jólétéről gondoskodjon. Ehelyett megelégedett azzal, hogy a társadalom olvasztótégelyében legalábbis formálisan eltüntesse a szociális különbségeket, mivel „csak egy bíróságot adott polgárnak és parasztnak, munkásnak és tisztviselőnek, gazdagnak és szegénynek. Ennélfogva a per nem lehetett csak a gazdag és befolyásos réteg privilégiuma, azt mindenki számára egyformán elérhetővé tették.”³¹

Az 1877. évi német polgári perrendtartás – a liberalizmus szellemével összhangban – a feleket tette meg a polgári per kizárólagos uraivá. A *Parteiherrschaft* alapján a felek a perbeli jogaikat tetszésük szerint gyakorolhatták. A felek rendelkezési szabadsága érvényesült a per kezdeményezésénél, az eljárási cselekmények menetének a meghatározásánál és a jogvita tárgyi keretének a kijelölésénél is: a bíróság csak a kereset alapján tevékenykedhetett, és nem ítélt meg többet annál, mint amennyit a felek követeltek. A bíróság számára kizárólag a felek szolgáltatták a per eldöntéséhez szükséges tényeket és bizonyítékokat. A bíróság sem a tárgyalás előkészítésében, sem a peranyag összegyűjtésében nem működött közre, feladata kizárólagosan az ügy eldöntésére, az ítélet meghozatalára irányult.

Az 1877. évi törvény hatálybalépését követően hamarosan megmutatkoztak a liberális modell fogyatékoságai. A jogban járatlan felek számára a per továbbra is „hétpecsétes titok vagy félig nevetséges, félig bosszantó jogászi hókuszpókusz” maradt. Mivel a felek és ügyvédjeik nem voltak kötelezve sem a teljes és a valóságnak megfelelő ténybeli előadásra, sem pedig gyors pervezetésre, a perek változatlanul elhúzódtak. A bíróság kezéből mindazok a szankciók hiányoztak, amelyekkel a feleket akár a gyorsabb pervitelre, akár a valóságnak megfelelő tényállás előadására ösztönözhetnék volna. Az 1877. évi törvény egyik leggyakrabban felrött hiányossága az volt, hogy a feleket *nem kötelezte igazmondásra*, mivel a „szabályozott perháború” korában minden eszköz megengedett volt a szubjektív jogok érvényesítésére. A perjog – bírálói szerint – feloldódott a reménytelen formalizmusban, és elveszítette a valódi szubsztanciáját.³² Az osztrák Franz Klein a pert „egy üresen járó, kerepelő malomnak” nevezte.

²⁸ Idézi: ENDRES 1985, 18.

²⁹ DAIGRE 1985, 8.

³⁰ KENGYEL 2003, 40.

³¹ KISCH 1928/1929, 3.

³² DEGENKOLB 1877, 43.

A fenti visszasságok felismerése vezetett a bíróság és az állam szerepével összefüggésben a polgári per társadalmi rendeltetésének a vizsgálatához és a „szociális polgári per” fogalmának a megalkotásához.

A *szociális polgári per eszményei* első alkalommal az 1895. évi osztrák polgári perrendtartásban valósultak meg. A törvény egyedüli megalkotója Klein bécsi professzor és igazságügyi miniszter volt, aki a polgári pert szociális szükséghelyzetként határozta meg. A liberalizmus jogeszményét, a „perháború” modelljét túlhaladva a pert már nem kizárólagosan az egyéni jogvédelem eszközének, hanem az individuális és a közösségi érdekek közötti hídnak tekintette.

Klein a pert olyan közjogi intézményként határozta meg, amelynek az a rendeltetése, hogy „a magánérdeken túl a magasabb társadalmi értékeknek is eleget tegyen”. Ennélfogva a modern államnak nem szabad a pert csupán technikai kérdésnek tekintenie, hanem a „szociálpolitikai programjába” kell integrálnia.³³

Klein újrafogalmazta a per célját is. Az állami jogvédelem tárgyaként a „jogrendet mint egészet” jelölte meg, tehát a konkrét jogviszonyoknál a védelem csak „mint az egésznek a része” vehető igénybe. A jogvédelmi igényről szóló tanítás jóllehet ugyanebben a korban keletkezett, nem érte el a praktikus gondolkodó osztrák jogtudós ingerküszöbét.

A polgári per szociális funkciójának a megvalósítása szempontjából kulcsfontosságúvá vált a *bíróság szerepe*. A felek uralmi helyzetével szemben Klein a bíróság erőteljes aktivitását hangsúlyozta. „A bírót olyan személynek kell elismerni, aki a perben hatékonyan közreműködik, és nagy befolyást gyakorol a tényállás megállapítására.”³⁴ A bíró „lekötött erejét” fel kell szabadítani, hogy a jog, a közjó és a társadalmi béke szolgálatába lehessen állítani. A bíró valósítja meg a szociális polgári per legfontosabb elemét, a jogvita eldöntéséhez nyújtott állami segítséget. A per csak akkor felel meg a modern államfelfogás követelményének, ha a jogvédelem nemcsak az ítélet révén, hanem az eljárás első lépésétől kezdve megvalósul.³⁵

A bíróság és a felek viszonyának a megváltoztatására a 20. század is szolgáltatott szélsőséges példákat. Szovjet-Oroszország 1923. évi polgári eljárási törvénykönyve a polgári per tárgya feletti rendelkezési jogosultságot megosztotta a bíróság, a felek és az ügyészség között. A jogirodalom büszkén hirdette, hogy „a szocializmusban valódi tartalmat nyer a rendelkezési jog”; ez másképpen azt jelentette, hogy *a felek rendelkezési jogát erőteljesen korlátozták*. Így például megszüntették a felperes keresetindítási monopóliumát. A törvény feljogosította az ügyészt arra, hogy bármely polgári ügyben pert indítson, és bármely ügybe beavatkozzon, ha az állam vagy a dolgozó tömegek érdekeinek védelme ezt megköveteli. Hasonló jogosultság illette meg az állami szerveket (beleértve még a bíróságokat is!), továbbá a társadalmi szervezeteket.

A klasszikus értelemben vett rendelkezési jog csak névlegesen illette meg a feleket; a perbe vitt anyagi és eljárási jogaik felett az állami akaratot közvetítő bíróság (és ügyészség) diszponált. A felek a bíróság „gondoskodását” élvezték, önálló cselekvési lehetőség nélkül. A megnyomorított rendelkezési elv annak a történelmi korszaknak a terméke, amely hasonló módon bánt el az állampolgári jogokkal is.³⁶

³³ KLEIN–ENGEL 1927, 188.

³⁴ Idézi: BAUR 1970, 445.

³⁵ KLEIN 1901, 28.

³⁶ KENGYEL 2014, 57.

Az 1923. évi kódex szerint a feleknek kellett bizonyítaniuk azokat a tényeket, amelyekre a követeléseket vagy a kifogásaikat alapították. A bíróság azonban nem érthette be ennyivel, mert az *anyagigazság kiderítésére* kellett törekednie, ezért – az ügyességgel együtt – *hivatalból* gondoskodott a szükséges bizonyítékok beszerzéséről. A törvény 5. §-a szerint a bíróságnak mindent el kellett követnie, hogy „felderítse a peres felek valódi jogait és egymáshoz való viszonyát, ennél fogva nem szorítkozhat az eléje terjesztett előadásokra és ügyanyagra, hanem köteles a felekhez intézendő kérdések útján az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülmények felderítését, s ezeknek bizonyítékokkal való alátámasztását elősegíteni...”

Az 1923. évi kódex meglepően kevés feladatot jelölt meg a bíróság számára. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy a bíróság köteles mindent elkövetni, hogy felderítse a peres felek valódi jogait és egymáshoz való viszonyát. Külön célkitűzés hiányában a szovjet jogirodalom – az ötvenes évek elejéig – az *anyagigazság kiderítését* jelölte meg „a szovjet polgári eljárás legközelebbi céljaként”.³⁷

A szovjet polgári eljárás alapjairól szóló törvény,³⁸ majd ennek nyomán az 1964. évi orosz eljárási törvény részletesen meghatározta a bíróság feladatait a polgári eljárásban. A felsorolás élére „a polgári ügyek helyes és gyors tárgyalása és eldöntése” került, aminek elsősorban a Szovjetunió állami és társadalmi rendjének a védelmét kellett szolgálnia. Csak ezután következett az állampolgárok, valamint az állami és társadalmi szervezetek jogainak és törvényben biztosított érdekeinek a védelme. A bíróság feladatai között szerepelt még a *szocialista törvényesség* megszilárdítása, a jogsértések megelőzése, valamint az *állampolgárok nevelése* a szovjet törvények maradéktalan végrehajtásának és a szocialista együttélési szabályok tiszteletben tartásának szellemében.

A szocialista polgári eljárásjog-tudomány a „burzsoá” keresetjog-elméletekkel együtt a jogvédelmi igényt is elutasította.³⁹ A helyébe állított, de nagyon szűkszavúan kifejtett szocialista keresetjog-elmélet mindazonáltal nem tudott elszakadni az absztrakt és konkrét keresetjog gyökereitől, de ezek helyébe a processzuális és materiális jelzőket állította.

A bírói hatalom vagy az eljárás feletti bírói felügyelet megnövekedése *általánosságban jellemzi* a 20. század polgár eljárásjogának történetét. A szocialista jogrendszer gyorsan leszámolt a polgári per liberális szemléletével, és a felek korlátlan uralma helyett a korlátlan bírói hatalmat teremtette meg. A bírói aktivitás lassú növekedése azonban a liberális tradíciókat őrző polgári eljárásjogokban is megindult, de meg sem közelítette azt a mértéket, mint a szocialista országokban.⁴⁰ A folyamat akkor gyorsult fel, amikor az *Access to Justice* mozgalom hatására ismét felértékelődött a szociális polgári per eszménye, és a bíróság perbeli szerepének a megnövelése a hatékony, gyors és célszerű eljárás megteremtésének a legfontosabb biztosítója lett.⁴¹ A bíróság és a felek viszonyában bekövetkezett változás a *common law* jogrendszerben a legszembetűnőbb, ahol a bírói passzivitásnak rendkívül mély gyökerei vannak.

³⁷ ABRAMOV 1952, 5.

³⁸ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének 1961. december 8-án kelt törvénye a Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok polgári eljárása alapjainak a jóváhagyásáról.

³⁹ NÉVAI–SZILBEREKY 1974, 293.

⁴⁰ CAPPELLETTI–GARTH 1979, 31.

⁴¹ HESS 2000.

A 20. század utolsó évtizedének polgári eljárásjogi reformjai egy sajátos *konvergencia* irányába mutatnak. A jelenség lényege úgy foglалható össze, hogy a korlátlan féluralmat, illetve a túlméretezett bírói hatalmat megvalósító modellek egyaránt az *ésszerű egyensúlyi állapot* megteremtésének az irányába mozdulnak el. A konvergencia kiváltó oka a polgári igazságszolgáltatás válsága (alacsony hatékonyság, elhúzódoó perek, növekvő költségek, hiányzó esélyegyenlőség, kommunikációs problémák, bizalmatlanság és tekintélyvesztés stb.), amely mindkét modellt egyaránt sújtja. A hatékonyság növelése érdekében az egyik oldalon a féluralom korlátozásával megnövelik a bírói hatalmat, a másik oldalon pedig a bírói hatalom rovására a felek uralmi helyzetét erősítik meg. A cél mindkét esetben a kiegyensúlyozott bírói hatalom, a felek és a bíróság közötti modern együttműködés feltételeinek a megteremtése.

Felhasznált irodalom

- ABRAMOV 1952 = АБРАМОВ С. Н. (1952): *Советский гражданский процесс. Учебник для юридических школ*. Москва, Государственное издательство юридической литературы.
- BAUR, Fritz (1970): Zeit- und Geistesströmungen im Prozeß. Einige aktuelle Bemerkungen zu dem so betitelten Vortrag von Franz Klein. *Juristische Blätter*, Jg. 92, Heft 17–18. 445–453.
- BETTERMANN, Karl August (1959): Der Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. In BETTERMANN, Karl August – NIPPERDEY, Hans Carl – SCHEUNER, Ulrich: *Die Grundrechte. Theorie und Praxis*. Bd. 3. Berlin, Duncker & Humblot.
- BLOMEYER, Arwed (1963): *Zivilprozessrecht – Erkenntnisverfahren*. Berlin–Heidelberg, Springer.
- BÜLOW, Oscar (1903): Klage und Urteil. Eine Grundfrage des Verhältnisses zwischen Privatrecht und Prozess. *Zeitschrift für Deutschen Zivilprozess*. Bd. 31. 191–270.
- CAPPELLETTI, Mauro – GARTH, Bryant (1979): *The Florence Access-to-Justice Project*. Milano, Giuffré.
- DAIGRE, Jean-Jacques (1985): Tribunal de Grande Instance. Evolution de la législation. Nouveau code d. proc. civ. In *Juris-Classeur procédure civile III, fascicule 216*. Paris, LexisNexis.
- DEGENKOLB, Heinrich (1877): *Einlassungszwang und Urteilsnorm. Beiträge zur materiellen Theorie der Klagen insbesondere der Anerkennungsklagen*. Leipzig, Breitkopf & Härtel.
- DEGENKOLB, Heinrich (1905): *Beiträge zum Zivilprozess. Der Streit über den Klagerechtsbegriff*. Leipzig, Engelmann.
- ENDRES, Peter (1985): *Die französische Prozessrechtslehre vom Code de procédure civile, 1806 bis zum beginnenden 20. Jahrhundert*. Tübingen, Mohr.
- GERBER, Carl Friedrich von (1852): *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp.
- HESS, Burkhardt (2000): The Discretionary Power of the Judge. General Co-report. In *A Procedure Law for All Seasons – From Charles V. to the Third Millennium. General and Regional Reports*. Gent. 11–17.
- JHERING, Rudolf (1872): *Der Kampf ums Recht*. Wien, Manz.
- KENGYEL Miklós (1986): A jogvédelmi igény mint a polgári eljárásjog-tudomány „termékeny tévedése”. *Jogtudományi Közlöny*, 41. évf. 11. sz. 550–556.
- KENGYEL Miklós (2003): *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, Osiris.
- KENGYEL Miklós (2014): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest. Osiris.

- KISCH, Wilhelm (1928/1929): Die soziale Bedeutung des Zivilprozesses. *Judicium*, Vol. 1. 1–31.
- KLEIN, Franz (1901): *Zeit- und Geistesströmungen im Prozesse*. Wien, Zahn & Jaensch.
- KLEIN, Franz – ENGEL, Friedrich (1927): *Der Zivilprozeß Oesterreichs*. Mannheim, Bensheimer. (Das Zivilprozessrecht der Kulturstaaten. Bd. 3.)
- KREITTMAYR, Aloys (1778): *Anmerkungen über den Codex juris Bavarici judiciarii*. München, Johann Paul Vötter.
- LABAND, Paul (1901): *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Bd. 2. 4. Aufl. Tübingen–Leipzig, Mohr.
- NÉVAI László – SZILBEREKY Jenő (1974): *Polgári eljárásjog*. 3. kiadás. Budapest, Tankönyvkiadó.
- PETSCHKE, Georg – STAGEL, Friedrich (1963): *Der österreichische Zivilprozess. Eine systematische Darstellung*. Wien, Manz.
- PLÓSZ Sándor (1927): *Összegyűjtött dolgozatai*. Budapest, MTA.
- ROSENBERG, Leo – SCHWAB, Karl Heinz – GOTTWALD, Peter (2010): *Zivilprozessrecht*. 17. Auflage. München, Beck.
- ROSENBERG, Leo (1927): *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*. Berlin, Liebmann.
- SAVIGNY, Carl Friedrich von (1841): *System des heutigen Römischen Rechts*. Bd. 5. Berlin, Veit.
- SCHLOSSER, Peter (1966): *Gestaltungsklagen und Gestaltungsurteile*. Bielefeld, Gieseking.
- SIMSHÄUSER, Wilhelm (1965): *Zur Entwicklung des Verhältnisses von materiellen Recht und Prozessrecht seit Savigny*. Bielefeld, Gieseking.
- STEIN, Friedrich (1903): Die Voraussetzungen des Rechtsschutzes. In *Festgabe der Juristischen Fakultät der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg für Hermann Fitting*. Halle, Niemeyer.
- VINCENT, Jean – GUINCHARD, Serge (1981): *Procédure civile*. 20. éd. Paris, Dalloz.
- WACH, Adolf (1885): *Handbuch des deutschen Civilprozessrechts*. Bd. 1. Leipzig, Duncker & Humblot.
- WACH, Adolf (1888): Der Feststellungsanspruch. In *Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Bernhard Windscheid*. Leipzig, Duncker & Humblot.
- WACH, Adolf (1896): *Vorträge über die Reichs-Civilprozessordnung gehalten vor praktischen Juristen im Frühjahr 1879*. 2. Aufl. Bonn, Adolph Marcus.
- WINDSCHEID, Bernhard (1856): *Die Actio des römischen Civilrechts vom Standpunkte des heutigen Rechts*. Düsseldorf, Buddeus.

Vákát oldal

A közjegyzői és az ügyvédi kárfelelősség

Sándor István

Két hasonló hivatásrend, hasonló tevékenység, mégis eltérő szabályozás jellemzi a közjegyzőség és az ügyvédség helyzetét. A tanulmányban arra a fontos kérdésre szeretnék rámutatni, hogy miben hasonlít és miben tér el a közjegyzői és az ügyvédi kárfelelősség. A témakör szempontjából szükséges annak áttekintése is, hogy a két hivatásrend milyen történeti háttérrel rendelkezik, tevékenységük miben tér el egymástól, hiszen ez jelentősen befolyásolja a felelősségükre vonatkozó szabályozás eltéréseit is.

A közjegyzői hivatás kialakulása

A közjegyzőség kialakulása a közhiteles helyekig vezethető vissza a magyar történelemben.¹ A 13. századig a poroszlók, a 14. századtól hiteles helyek töltötték be jelentős szerepet az okiratok hitelesítésében. Nápolyból származtatható és az Anjou-házi királyok uralkodása alatt jelenik meg a közjegyzői hivatás. A pápai vagy császári felhatalmazott által kinevezett közjegyzők elsősorban az egyházi bíróságok eljárása során töltötték be jelentős szerepet.

1858. február 7-én császári nyílt parancs vezeti be az 1855. évi osztrák közjegyzői rendtartást Magyarországon. Ezt követi időrendben az 1874. évi XXXV. törvénycikk, amelyhez a polgári közjegyzőség kezdete köthető. 1949-ben a közjegyzőség állami szolgálat lett, majd a rendszerváltást követően az 1991. évi XLI. törvény vezeti be a latin típusú közjegyzőséget.

A közjegyzők jogállása, felelőssége

A közjegyzők jogállását és tevékenységükhöz kapcsolódó felelősségüket az 1991. évi XLI. törvény 1. § (4) bekezdése a következők szerint szabályozza: „A közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez.” Ehhez szorosan kapcsolódik a Polgári Törvénykönyv 6:549. § (2) bekezdése, amely szerint „[a] közjegyzői és a végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősségre a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni. A kártérítési keresetnek előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése.” A kárfelelősség vonatkozásában pedig a Ptk. 6:548. § (2) bekezdése irányadó: „Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi

¹ A közjegyzőség történetével kapcsolatban lásd ROKOLYA 2013; ROKOLYA 2009; HOMOKI-NAGY 2008.

személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”

Emellett érdemes figyelmet fordítani az 1991. évi XLI. törvény 31/A. § (3) bekezdésére is, amely szerint „[a] közjegyzői iroda alapítására, nyilvántartására, működésére, ellenőrzésére, a megszűnésére és tagjainak felelősségére, továbbá e törvény szerinti átalakulására, egyesülésére és szétválására – e törvényben foglalt eltérésekkel – a Polgári Törvénykönyvnek a korlátozott felelősségű társaságra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.” E szabály nyomán úgy tűnhet, mintha a közjegyzők a korlátozott felelősségű társaságra vonatkozó szabályok alapján korlátozott felelősséggel tartoznának. Azonban a törvény 31/E. § (1) bekezdése értelmében „[a] közjegyzői iroda alapítása és működése nem érinti a közjegyző (a közjegyzőhelyettes és a közjegyzőjelölt) e törvény szerinti jogállását, így a hivatás személyes gyakorlására vonatkozó kötelezettségét, valamint a fegyelmi és anyagi felelősségét sem.” Ebből eredően a közjegyzők a szakmai tevékenységük tekintetében közhatalmat gyakorló személynek minősülnek, akiknek a felelőssége korlátlan, míg a közjegyzői iroda működésével kapcsolatban felmerülő polgári jogi jogviszonyaikban a korlátozott felelősségű társaság tagjára vonatkozó korlátozott felelősségük áll fenn.

A közjegyzői kárfelelősség megállapítása tekintetében az ismertetett Ptk.-beli utaló szabály alapján a rendes jogorvoslat kimerítése szükséges, amely a törvényszékhez való fellebbezéssel gyakorolható.

A közjegyzők jogszolgáltató hatósági tevékenysége

Érdekes kérdésként merül fel, hogy vajon a közjegyzői tevékenység minden szempontból jogszolgáltató hatósági tevékenységnek minősül-e. E tekintetben irányadónak tekinthető a 944/B/1994. számú alkotmánybírósági határozat. A határozat egyértelműen rögzíti a következőket:

- A közjegyzők közhitelességet biztosító jogszolgáltató tevékenységet végeznek.
- A közjegyzői tevékenység az állami igazságszolgáltató tevékenység részét képezi.
- A közjegyzői hivatás szabályai közjogi természetűek, normatív módon előírtak, formalizáltak.
- A közjegyzőség felépítése a bírói szervezetrendszerhez igazodik (pályáztatás, kinevezés).

Ehhez kapcsolódik a közjegyzők felelőssége közokirat készítése esetén, amelyre vonatkozóan a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. számú PJE határozata ad támpontot:²

- A közjegyzőség intézménye egységesen a magyar igazságszolgáltatás szervezetén belül helyezkedik el.
- Tevékenységük egységesen közhatalmi tevékenység.
- Az állam igazságszolgáltató funkciója részeként végeznek jogszolgáltató hatósági tevékenységet.
- A közjegyzők tevékenysége, hatásköre jogszabályon alapul.

² Az 1/2014. PJE határozat 1. pontja alapján jelenleg is irányadó.

- A Ktv. nem tesz különbséget a közjegyző hatósági és nem hatósági tevékenysége között.
- Összességében a közjegyző akkor is közhatalmi tevékenységet gyakorol, ha a fél kérésére közokiratot készít.³

A fentiekből az látható, hogy olyan esetekben, amikor a közjegyző az ügyfél kérésére szerkeszt okiratot – amely tevékenysége jelentősen hasonlít az ügyvédéhez –, jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez.⁴ Az elhatárolás alapja tehát nem elsősorban a tevékenység jellegéhez, sokkal inkább a közjegyzői státuszhoz kötődik.

Közjegyzői műhibák az esetjogból

A bírósági gyakorlatot vizsgálva csak kevés olyan esettel találkozunk, amelyekben a közjegyző felelőssége merül fel. Az ismert esetjogból az alábbiak emelhetők ki:

- Kiskorú gyámhatóság hozzájárulásával vállalt ellentételezés nélkül kötelezettséget, amire még a gyámhatóságnak felróhatóan kiadott engedély birtokában sem lett volna jogosultsága.
- Jogellenesen járt el a közjegyző, amikor biztosítási intézkedést rendelt el az örökséghez nem tartozó ingatlanra.⁵
- Ingatlan-adásvételi szerződéshez az eladó hamis személyi számot adott meg.
- Vak örökhatyó végrendeletének megtétele során elmulasztotta két tanú közreműködésének igénybevételét.
- Az öröklési szerződést kötő ügyfeleket nem tájékoztatta a közjegyző arról, hogy két tanú aláírása szükséges annak érvényességéhez.
- A közjegyző nem vizsgálta meg alaposan, hogy az adásvételi szerződés megkötése során az eladó nem tulajdonosa az ingatlanoknak.
- Vételi jogot alapító szerződést a közjegyző nem küldte meg az illetékes földhivatalnak a jog bejegyzése érdekében.⁶

Az eddigi esetjog alapján tehát a közjegyzői műhibák alapvetően mulasztással, nem kelendő körültekintés miatt történtek. Itt szeretnék rámutatni arra, hogy a német közjegyzői gyakorlatban ehhez képest a közjegyzői műhibáknak sokkal szélesebb körű kigyűjtése ismert. Az okiratok hitelesítésével kapcsolatban például számos eset ismert az okirat aláíró személyek azonosítása, az okirat alapjául szolgáló tényállása tisztázása, az okirat tartalmával kapcsolatos tanácsadási, kitanítási, figyelmeztetési kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. Szintén előforduló hiba az okirat nem megfelelő szerkesztése vagy annak

³ Ezt részletesen elemzi FUGLINSZKY 2015, 570.

⁴ Lásd ehhez JUHÁSZ 2012, 3.

⁵ JUHÁSZ 2012, 7–11.

⁶ FUGLINSZKY 2015, 574–575.

valóságtartalmának nem megfelelő ellenőrzése. Ezen túlmenően a közjegyző letétért való felelősséggel kapcsolatban is jelentős joggyakorlat alakult ki Németországban.⁷

Az ügyvédi felelősség

Történeti előzmények

Magyarországon a 11–13. században találkozunk először a perbeli képviselő intézményével. A *pristaldus* gyakorlatilag bírói hatáskörrel is rendelkező feudális méltóság volt, a hatóság állandó alkalmazottja, de egyben a peres eljárásban a felek képviselőjében eljáró képviselőként is működött. Hasonló funkciót töltött be, mint a germán *Vorsprecher*.⁸ A *pristaldus* már Kálmán király törvényében is megjelent, működése során a bíróhoz hasonló védelmet élvezett, ugyanakkor már ebben az időszakban is jelentkezett az az előírás a magyar jogban, hogy a *pristaldus*nak a működése során okozott kárért felelősséget kell vállalnia, a csalárdul eljáró bíróhoz hasonlóan.⁹ Az ügyvédi hivatás tényleges kezdetét azonban hazánkban leginkább a 14. századra tehetjük, amikor már minden jog- és cselekvőképese személy vállalhatott perbeli képviselőt, ez pedig az ügyvédi tevékenység kialakulásához vezetett. Ezek az ügyvédek elsősorban familiáris ügyvédek voltak, akik mint *serviensek* jártak el uruk perbeli és peren kívüli ügyeiben. A 14. századtól kezdődően állandó jogászaik elsősorban az országos méltóságoknak, feudális báróknak, testületeknek és városoknak voltak.

I. Mátyás király 1486. évi dekrétumában a (VI.) 69. törvénycikk már kifejezetten rendelkezik az ügyvédek működésének alapvető szabályairól és a felelősségük megállapításáról. Ezt követően II. Ulászló király 1492. évi dekrétumát érdemes megemlíteni, ahol a (I.) 97. törvénycikkelyben II. Ulászló kifejezetten arról rendelkezik, hogy vigyázni kell a feltételekkel, amelyek alapján a *procurator* konkrét megbízását megadják, hiszen a csalárd *procuratorok* az egyszerű személyeket, akik meghatalmazzák őket, be tudják csapni. A 15. század folyamán jelentkező általános európai trend egyre inkább megkívánta azt, hogy a joggal foglalkozó személyek megfelelő jogi oktatásban részesüljenek, és kellő szakismerettel láthassák el ezt a tevékenységüket. Ezek hiánya esetén az ügyfelek szenvednek jelentős kárt, amelyre Werbőczy István *Tripartitum*ában is találunk példát.¹⁰

A 16. század politikai, gazdasági viszonyai számos jogvitát generáltak. Elsősorban birtokadományozás, önhatalmú jogérvényesítés, háborús pusztításokkal kapcsolatos károkozások ügyében voltak kénytelenek a magánszemélyek peres jogvitát kezdeményezni. A perek így módon történő elszaporodása és az ehhez párosuló szakértelem iránti igény egyértelműen azt vonta maga után, hogy a perbeli képviselőt a felek a jogászokra bízták.

⁷ Lásd ezekhez ZUGEHÖR–GANter–HERTEL 2003, 224–834. Ezúton fejezem ki köszönetemet Tóth Ádámnak, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökének, hogy erre a könyvre felhívta a figyelmemet, és hasznos tanácsokkal látott el a tanulmány megírása során.

⁸ ZLINSZKY 1976, 10.

⁹ A *pristaldus* intézménye mellett jelenik meg – elsősorban a kánonjog hatására – a magyar jogban is az *advocatus* és a *procurator* fogalma. Az *advocatusszal* először 1309-ben találkozhatunk, illetve a *procurator* elnevezést 1228-ban már fellelhetjük egyes iratokban. ZLINSZKY 1976, 10.

¹⁰ „Bizonyos pedig, hogy a felek ügyvédei szóváltásaikban sokszor hanyagságból vagy tudatlanságból, néha rossz indulatból is csalatkoznak és hibáznak.” *Tripartitum*, II. rész, 76. cím, 9. §. Lásd továbbá *Tripartitum*, II. rész, 84. cím, 6–9. §§.

Ennek eredményeként kialakult egy olyan jogász réteg, amely rendszeresen és hivatásszerűen foglalkozott azonos típusú jogi kérdésekben ügyfelek képviselésével. Ennek a folyamatnak a természetes velejárója volt az, hogy az ügyvédi tevékenységet jogi szabályozásban kellett részesíteni. Ennek eklatáns példája Miksa király 1567. évi dekrétuma, amelyben a (II.) 27. törvénycikk elsősorban az ügyvédek tevékenységével kapcsolatos visszaéléseket próbálta visszaszorítani.¹¹

A török uralom alóli felszabadulást követően találkozunk az első mai értelemben vett magyar ügyvédi rendtartás kezdetével. I. Lipót király 1694. október 26-án adta ki „a magyar ügyvédség történetének egyik legértékesebb forrását”,¹² a *Statutum per Advocatos Causarum seu Procuratores Regni observandum* című rendeletét. A király által kiadott, az ország ügyvédei és perbeli képviselői részére betartandó szabályzat részletesen kitér az ügyvédek kötelességeire, eljárási szabályaira és felelősségére is.

Témánk szempontjából említést érdemel a II. Rákóczi Ferenc vezette szabadságharc után az ügyvédi rendtartás vonatkozásában meghozott országgyűlési intézkedés, illetve III. Károly király 1729. évi 30. törvénycikke. Ez a törvénycikk honosította meg Magyarországon a szegények ügyvédje (*advocatus pauperum*) elnevezésű szerepkört.

Az igazságszolgáltatás következő reformjára vonatkozó kísérlet Mária Terézia nevéhez fűződik. 1769-ből származik a Mária Terézia által készíttetett azon dokumentum, amelyet a királyi kúriához címzett. Ennek 8. pontja rendelkezik az ügyvédek felelősségéről is. Ez kifejezetten azt írja elő, hogy azok, akik az ügyvédi tisztségre alkalmasnak találtak, ám idővel olyan tevékenységet fejtettek ki, amely a törvények rendelete szerint a hallgatás (*szilencium*), sőt a becstelenség büntetésével is megbélyegzendők, azokat a bíróság által megbélyegezetteknek kell elismerni, és a továbbiakban el kell őket tiltani az ügyvédség gyakorlásától.¹³

II. József császár Magyarországon egységes perrendet alkotott, amelynek 38. fejezete tartalmazta az ügyvédekkel kapcsolatos szabályokat. Ebből kiemelnénk azt a szabályt, amely szerint, ha az ügyvéd szándékosan vállalja egy jogtalan ügy védelmét és képviselését, vagy egyéb módon vét az ügyvédi tisztesség ellen, úgy a perrend 451–452. §-ai értelmében a bíróság megbírsághozhatja őt, vagy akár határozott, netán örök időre eltilthatja hivatása gyakorlásától.

Az 1848-as forradalmat követően 1852. július 24-én császári nyílt paranccsal léptették életbe az ügyvédi rendtartást. Az ügyvédi rendtartás csak a rendszer szempontjából feddhetetlen személyek részére tette lehetővé az ügyvédi praxis folytatását, amelyet az Igazságügyi Minisztérium engedélyéhez kötöttek. A nyílt császári paranccban jelenik meg először az ügyvédek testületi önkormányzati szerve, az úgynevezett ügyvédi választmányok létrehozása. Ez azonban az ügyvédek feletti felügyeletet és fegyelmi hatóságot továbbra sem

¹¹ VARGA 1937, 627. A dekrétum kiemeli a céljai között azt a visszásságot, hogy az ügyvédek a peres feleket különböző fogásokkal szokták így-úgy összeveszíteni, és néha az ellenféllel is titkon összejátszanak. Ezért nagyon fontosnak találja, hogy az ügyvéd nem vállalhat igazságtalan peres ügyet, csak az ország törvényeinek ismeretében és azok betartásával járhat el eskü (úgynevezett *patvarkodási eskü*) letétele mellett, és a dekrétum 4. §-a kifejezetten akként rendelkezik, hogy „ha pedig valakiről megtudják, hogy ajándékokkal megvesztegetve ezzel ellentétesen cselekedett, és az ellenféllel összejátszott: ezt a hitszegést büntetésében való törvényes elmarasztalás mellett, öfelsége szigorúan büntesse meg”.

¹² VARGA 1937, 628.

¹³ Varga a 18. század végére teszi a hivatásos ügyvédkezés magyarországi kialakulását. VARGA 1937, 642.

változtatta meg, ezt a jogkört a rendes bíróságok gyakorolták. Ezt a rendtartást 1861-ben az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok helyezték hatályon kívül.

A kiegyezést követően az ügyvédi rendtartás tekintetében az 1874. évi XXXIV. törvénycikk hozott új szabályozást.¹⁴ A törvénycikk tíz fejezetben szabályozta az ügyvédi működést, illetve az ügyvédség szervezetét. Az ügyvédi praxis folytatásának előfeltétele lett az ügyvédi kamarai tagság, amelyhez jogtudományi doktorátus és háromévi joggyakorlat volt szükséges, ennek végén írásos ügyvédi vizsgát kellett tenni. A gyakorlati idő szempontjából az ügyvédjelölti intézmény került bevezetésre, amely tekintetében az ügyvédi kamara volt jogosult az ügyvédjelöltek működését ellenőrizni, illetve beszámoltatni őket.

Az ügyvédek felelősségéről szóló VIII. fejezetben határozták meg az ügyvédi büncselekményeket, illetve fegyelmi vétségeket.¹⁵ A 65. § értelmében, ha az ügyvéd hivatása szerinti kötelezettségét azzal a bűnös célzattal szegi meg, hogy ezáltal magának vagy másnak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek kárt okozzon, úgy hivatali büntetést követ el, és az ügyben a büntetőbíróság jogosult eljárni, aki a törvényes büntetésen felül a hivatástól való eltiltást („ügyvédkedéstől elmozdítást”) is alkalmazhatja.¹⁶ Emellett a törvény szabályozta az ügyvéd elleni panasz intézményét az ügyvéd egyes köteleességszegései esetére (iratok kiadása az ügyfél részére, elszámolás a kapott előleggel az ügy befejeződése előtti megbízás megszűnésekor, az ügyfél által átvett pénz és értéktárgy kiszolgáltatása). Ezek elbírálására az ügyvéd lakóhelye szerinti királyi törvényszék volt illetékes. A fegyelmi vétségeket a törvény 68–69. §-ai szabályozták. Fegyelmi eljárásokban itt már első fokon az ügyvédi kamara választmánya, míg másodfokon a királyi Kúria, illetve annak fegyelmi bírósága járhatott el.¹⁷

A törvény 71. §-a szabályozta az ügyvéd anyagi jogi felelősségét, amely szerint az ügyvéd teljes kártérítéssel tartozik azon kárért, amelyet hivatalos eljárásban cselekvése vagy mulasztása által valakinek akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból okozott, amennyiben az törvénytörés jogorvoslattal már nem elhárítható. A kártérítési perben a rendes bíróságok jártak el. A kártérítési per önmagában természetesen nem mentesítette az ügyvédet a fegyelmi vagy adott esetben büntetőjogi felelőssége alól sem. A törvény a károkozásról való tudomásszerzést követően kétéves elévülési határidőt állapított meg a kártérítési igény érvényesítésére irányuló per megindításához. Az 1874. évi XXXIV. törvénycikk vonatkozó rendelkezései alapján tehát már egy modern anyagi jogi felelősségi szabályozást ismerhetünk meg, amely csak az ügyvédi tevékenység körében szándékosan vagy vétkes gondatlansággal okozott károkra terjed ki, és csak akkor áll fenn, ha rendes jogorvoslattal a kár már nem hárítható el. Az 1874. évi XXXIV. törvény alapján az 1930-as évekre az ügyvédi felelősséggel kapcsolatos jogi szabályozás tekintetében számos precedensértékű ítélet is született már. Ezek köréből néhányat érdemes bemutatni.¹⁸

Az első világháborút követően az ügyvédek létszáma Magyarországon jelentősen megnövekedett, ennek megfelelően az ügyvédi pályán túlkínálat alakult ki. Ezt a helyzetet az 1937. évi IV. törvénycikk próbálta meg kezelni, amely egyúttal megkülönbözteti az ügy-

¹⁴ Ennek elemzéséhez lásd NAVRATIL 2014, 73–78.

¹⁵ Lásd ehhez KORSÓSNÉ DELACASSE 2012, 65–70.

¹⁶ TÉRFY 1929, 1295.

¹⁷ Fgyeembe véve az 1907. évi XXIV. törvénycikk 3. §-a szerinti módosítást is. TÉRFY 1929, 1296.

¹⁸ Lásd például Kúria 4202/1911. M.D.VI.111. 2124/1900.; Kúria 2664/1884.; 450/1903.; 7704/1901.; 8289/1903.; 6950/1899.; illetve a 11027/1906.; 2216/1903. számú határozatait. Részletesen lásd SÁNDOR–SZÜCS 2014, 27–31.

védi felelősség tekintetében a fegyelmi felelősségre vonást (109–153. §-ok), az úgynevezett büntetőjogi felelősséget (158. §), illetve a vagyoni felelősséget (159. §). Ebben a szabályozási konstrukcióban az ügyvéd a helyetteseként eljáró ügyvéd tevékenységéért is felelős, természetesen a károkozóval szembeni regressz követelésének érvényesíthetősége mellett.¹⁹

A második világháborút követően az ügyvédekre vonatkozó szervezeti és eljárási szabályok jelentős átalakuláson mentek keresztül. A szocialista jogalkotás alapvetően a korábbi szabad ügyvédkedést ügyvédi munkaközösségi rendszerbe csatornáztta be.²⁰

Az ügyvédi munkaközösségben történő ügyvédi működés jelentős mértékben kihatott az ügyvédi felelősség eddigi szabályozásával ellentétes irányú fejlődésre. A második világháborút megelőzően az ügyvéd személyesen teljes vagyonával volt felelős az előzőekben ismertetett szabályok szerint felmerülő kártérítési kötelezettségének teljesítésére. Az 1958. évi 12. számú törvényerejű rendelet (a továbbiakban: ÜR) 19. § (1) bekezdése kimondta, hogy az „ügyvédi munkaközösség jogi személy, amely az igazságügy-miniszter által jóváhagyott szervezeti szabályzat szerint működik”. Ez a szervezeti szabályzat az ügyvédi munkaközösségeknek 105/1960. IM számú utasítása által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzat volt.²¹ Bár a régi Ptk. nem sorolta fel a jogi személyek körében az ügyvédi munkaközösséget, azonban az ÜR mint *lex specialis* előírása alapján önálló jogalanyként létezett. Ennek eredménye az (és ez az elv az ÜR további rendelkezéseiben is végigvezethető), hogy az ügyvédi megbízást mindenkor a munkaközösség részére adják (ÜR 25. § (1)–(2) bekezdései).²² Az ügyvédi megbízási szerződést az ügyvédi munkaközösség vezetőjének záradékolnia kellett, ami alaki feltétele volt a szerződés létrejöttének. Ebből levezetve gyakorlatilag az ügyvédi munkaközösség vált felelőssé minden egyes esetben azokért a károkért, amelyeket az eljáró ügyvéd magatartása okozott ügyfele részére. „Az ügyvédi munkaközösség szocialista szervezeti jellegének egyes ismérveit látjuk abban, hogy az ügyvédeknek e szervezet keretén belüli működése mind anyagi, mind szakmai vonatkozásban nagyobb biztonságot nyújt az ügyfeleknek, mint a magángyakorlatot folytató és egyedül dolgozó ügyvéd.”

Az ügyvédi munkaközösségek felelősségre vonása nem volt gyakori jelenség. Ritkán fordul elő, hogy az ügyfél felelősségre vonja az ügyvédjét azért, hogy őt megkárosította, megtartotta a pénzét, vagy nem teljesítette a vállalt megbízást. A szocialista időszakban

¹⁹ BÁTÝKA–GAÁR 1937, 184.

²⁰ 1948-ban alakult meg az első budapesti ügyvédi munkaközösség, majd ezt követte 2-3 éven belül a munkaközösségi mozgalom teljes mértékű elterjedése, amely alapján 1951-ben kb. 150 ügyvéd működött munkaközösségi formában, majd 1955-ben ez a szám 1200-ra emelkedett. Ennek megfelelően az ország ügyvédségének több mint fele „önként” ügyvédi munkaközösségekbe tömörült. Az ügyvédi munkaközösségek megszervezésére irányuló kezdeményezést egyre több ügyvéd karolta fel, s ennek megfelelően az újonnan választott kamarai vezetőség és az Ügyvédi Kamarák Országos Bizottsága (ÜKOB) – jelentős mértékben az Igazságügyi Minisztérium támogatásával – kidolgozta a munkaközösség megszervezésére és megvalósítására irányuló feladatokat és azok végrehajtásának lehetőségeit. Az ÜKOB 1952-ben hagyta jóvá az első munkaközösségi szervezeti szabályzatot.

²¹ Az ÜR alapján az ügyvédi munkával kapcsolatban lásd BOLGÁR 1971; FODOR–RÉVAI 1957; RÉVAI 1960; VIRÁG 1950.

²² Az ügyvédi munkaközösségek és a Ptk. kapcsolatáról lásd EÖRSI 1960.

leginkább a lakásvisszaélésekkel kapcsolatos ügyvédi felelősségi kérdések merültek fel, amelyek mind polgári jogi, mind pedig büntetőjogi következményeket vontak maguk után.²³

Az 1980-as években új szabályozást nyert az ügyvédi tevékenység. 1983. április 30-án hirdették ki az 1983. évi 4. számú törvényerejű rendeletet az ügyvédségről, amelynek végrehajtási rendelete a 6/1983. (VII. 28.) számú IM rendelet volt. Az Ütvr. 14–17. §-ai szabályozták az ügyvédek fegyelmi felelősségét, míg az Ütvr. 28–30. §-ai rendelkeztek az ügyvédi munkaközösség és az abban dolgozó ügyvédek polgári jogi felelősségéről. Az Ütvr. kettős felelősségi szabályozást állított fel, így az ügyvédi munkaközösség az ügyvédi megbízással kapcsolatban az ügyfélnek okozott kárért a régi Ptk. szerint felelt, tehát az ügyvédi munkaközösség kártérítési felelőssége az ügyfél irányában korlátlan volt. Ugyanakkor az ügyvédi munkaközösség az anyagi felelősséget a kárt okozó ügyvédre – illetve ha a kárt többen okozták, úgy vétkességük arányában, szándékos károkozás esetén pedig egyetemlegesen a kárt okozó ügyvédekre – háríthatta. A kárt okozó ügyvéd felelőssége a munkaközösség irányában eltérően alakult attól függően, hogy szándékosan vagy gondatlanul okozta-e a kárt.²⁴ Szándékos károkozás esetén korlátlan felelőssége állt fenn, míg gondatlanság esetén csak hathavi átlagjövedelmét meg nem haladó kár megtérítésére volt kötelezhető. Az Ütvr. 29. § (1) bekezdése alapján az ügyvéd objektív felelősséggel tartozott a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett olyan dolgokban bekövetkezett hiányért, amelyeket állandóan őrizetében tartott, kizárólagosan használt vagy kezelt, és felelőssége alól csak elháríthatatlan külső ok által előidézett károk esetében mentesült. Az 1983. évi 4. törvényerejű rendelet több módosításon ment keresztül, így az 1990. évi LXVII. és az 1991. évi XXIII. törvény is módosította.

Az 1991. évi XXII. törvény módosításai után az Ütvr. rendelkezései tekintetében az anyagi felelősség akként kerül szabályozásra, hogy az Ütvr. 28. § (1) bekezdése deklarálta az egyéni ügyvéd és az ügyvédi iroda által az ügyvédi megbízással kapcsolatban az ügyfélnek okozott kárért a régi Ptk. szerinti felelősségét. A második bekezdés pedig ebben a paragrafusban kimondta azt is, hogy az ügyvédi iroda az anyagi felelősséget a kárt okozó ügyvédre átháríthatja. Tekintettel arra, hogy az Ütvr. mögöttes szabályozását a régi Ptk. szabályai adták meg, ezért gyakorlatilag ilyen esetekben is a régi Ptk. 318. és 339. §-ainak rendelkezéseit kellett figyelembe venni.²⁵ Lényeges változtatása volt ennek a törvénynek,

²³ A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma a 828. számú állásfoglalásában rögzítette az ügyvédi munkaközösség felelősségének terjedelmét. Ebben a körben a következőt írta elő a Legfelsőbb Bíróság: „Az ügyvédi munkaközösség az ügyvédi megbízási szerződés alapján akkor felel, ha a megbízási szerződés jogszerű ügyvédi tevékenység elvállalására vonatkozik. Egyébként a felelőssége a polgári jog általános szabályai alapján áll fenn.” BH 1962/8. A hivatkozott kollégiumi állásfoglalás több kérdésben is mértékadó volt. Egyrészt egyértelműen meghatározta azt, hogy megbízást csak az ügyvédi munkaközösségek részére lehetett jogszerűen adni. Másrészt egyértelműen állást foglalt abban a tekintetben, hogy az ügyvédi felelősség és általánosan az ügyvédi munkaközösség felelőssége csak és kizárólag az ügyvédi tevékenység elvállalására irányuló megbízásokból eredő szerződészegésért, károkozásért állhat fenn. Az ügyvédi munkaközösségek önálló jogalanyságából következik az is, hogy a munkaközösségi tagok az ügyvédi munkaközösség tartozásaiért nem feleltek, ebből eredően akár kártérítés esetén sem kellett helytállniuk. Másrésztől viszont a munkaközösség sem volt felelős tagjainak személyes tartozásaiért.

²⁴ Megjegyzendő, hogy a korabeli szabályozás szerint, ha a munkaközösség tagja elmulasztotta befizetni az ügyvédi munkadíjat az ügyvédi munkaközösség pénztárába, az a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett sikkasztásnak minősült.

²⁵ A módosított Ütvr. által felállított polgári jogi felelősségi rendszer tekintetében részletesen lásd a mai szabályozás tekintetében is kiválóan alkalmazható összefoglalást: PETRIK 1992, 61–70.

hogy bevezette az ügyvédek számára a felelősségbiztosítás kötésének kötelezettségét, mint az ügyvédi tevékenység folytatásának feltételét.

Az ügyvédi felelősség jelenlegi szabályozása

A magyar Országgyűlés 1998. március 16-án fogadta el az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. számú törvényt. A törvény 132 §-ból áll, és szabályozni kívánja az ügyvédek szervezeti kereteit, az ügyvédi gyakorlás főbb alapelveit, az ügyvédi megbízási jogviszonyt, az ügyvédi fegyelmi felelősséget és emellett természetesen az ügyvédek vagyoni felelősségét is.

Általános nemzetközi tendenciaként értékelhetjük azt, hogy az elmúlt időszakban az ügyvédi tevékenység minőségével szemben támasztott igények fokozódtak, az ügyvédek egyre nagyobb perértékű ügyekkel foglalkoznak, a jogszabályi háttér egyre összetettebbé és egyre inkább változóvá vált, ennek megfelelően az ügyvédi tevékenység fokozott gondosság mellett is rejthet magában olyan jellegű eseményeket, amelyek folytán az ügyvéd felelőssége felmerülhet. Ennek az az eredménye, hogy az elmúlt időszakban nemzetközi tendenciaként értékelhetjük az ügyfelek szaporodó kártérítési pereit az ügyvédek által elkövetett műhibák, illetve károkozások tekintetében. Itt kívánjuk megjegyezni, hogy ez a tendencia az állammal szemben támasztott, közhatalmi jogkörben okozott károkért való felelősséggel hasonló módon alakul.²⁶

Magyarországon az ügyvédi anyagi felelősséget az Ütv. 10. § (1) bekezdése deklarálja, amely értelmében az ügyvéd a tevékenysége körében okozott kár megtérítéséért – valamint személyiségi jog megsértéséért – a Ptk. szerint felel.²⁷ Ennek megfelelően az ügyvédi felelősség szempontjából a Ptk. 6:142. és 6:519. §-ait – és sok esetben a 6:540. §-át – kell irányadónak tekintenünk.²⁸

Felmerül természetesen az a kérdés is, hogy az ügyvédi tevékenység szempontjából ki az, aki kártérítési felelősséggel tartozik harmadik személyeknek okozott károk esetén.

²⁶ Az azonban figyelemre méltó, hogy a közhatalmi jogkörben okozott károkért való felelősség érvényesítése a magyar jogi szabályozásban jelentősen szűkebb körben lehetséges, mint az ügyvédi műhibák esetében. Lásd ehhez BORBÁS 2014, 10.; BOÓC 2013, 507.

²⁷ Az Ütv. 10. §-a szerint: „(1) Az ügyvéd által ügyvédi tevékenysége körében okozott kár megtérítésére, valamint az okozott személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetésére a Polgári Törvénykönyv szabályait kell alkalmazni. (2) Az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége körében okozott kár megtérítésére, sérelemdíj megfizetésére köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni és azt ügyvédi tevékenysége alatt fenntartani. (3) Az ügyvéd felróhatóság hiányában is felelősséggel tartozik a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett pénzért és vagyontárgyért. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő.” Ehhez kapcsolódóan az Ütv. 69. §-a alapján: „(1) Az iroda tagjának felelőssége az irodával szemben az alapító okiratban meghatározott vagyon szolgáltatására és az esetleg megállapított egyéb vagyoni hozzájárulásra terjed ki. Az iroda kötelezettségéért a tag – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nem felel. (2) Az irodára a 10. § (1) bekezdését akként kell alkalmazni, hogy ha az iroda vagyona a követelést nem fedezi, a kárt okozó ügyvéd a saját vagyonával korlátlanul felel. Az alapító okirat meghatározhatja, hogy a kárt okozó ügyvéd milyen esetekben és mértékben köteles az iroda által megfizetett kártérítést az iroda részére megtéríteni. (3) A kárt okozó ügyvéd – mögöttes felelősségének érintése nélkül – az ügyvédi irodával együtt is perelhető.”

²⁸ Ennek megfelelően tehát, abban az esetben, hogy ha az alperes valamely ügyvédi iroda tagja az adásvételi szerződés megszerkesztésekor figyelmen kívül hagyta harmadik személynek a törvényen alapuló elővásárlási jogát, úgy az alperes mint megbízott felel a tagja által ezzel a mulasztással okozott kárért (P.törv. III.20369/1970.).

Ebben a körben el kell különítenünk egymástól az önállóan eljáró egyéni ügyvédet és az ügyvédi iroda felelősségét. A korábbi szabályozással ellentétben az Ütv. élesen elhatárolja egymástól az ügyvéd által okozott károkért való felelősséget az ügyvédi iroda általános helytállási kötelezettségétől. Ügyvédi iroda megbízása esetén a jogviszony az iroda és az ügyfél között jön létre, viszont az Ütv. 69. §-a speciális szabályokat állít fel az iroda kötelezettségeiért fennálló ügyvédi felelősség tekintetében. Az (1) bekezdés (általánosságban) akként rendelkezik, hogy „az iroda tagjának felelőssége az irodával szemben az alapító okiratban meghatározott vagyon szolgáltatására és az esetleg megállapított egyéb vagyoni hozzájárulásra terjed ki. Az iroda kötelezettségéért a tag – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nem felel.” A kivételt (amely azonban az ügyfelek szempontjából nem kivétel, hanem a lényeg) a (2) bekezdés rögzíti, amely szerint az irodára a 10. § (1) bekezdését akként kell alkalmazni, hogy ha az iroda vagyona a követelést nem fedezi, a kárt okozó ügyvéd a saját vagyonával korlátlanul felel, mintegy kezesként. Más tehát az irodai tag ügyvéd mögöttes felelősségének mértéke az ügyvédi iroda technikai működéséből eredő tartozásaiért, és más az ügyvéd mögöttes felelősségének mértéke akkor, ha az ügyvédi iroda tartozása abból ered, hogy az iroda tagja kárt okozott az ügyvédi tevékenysége körében. Az előbbi esetben az iroda tagjának felelőssége nem terjed túl az alapító okiratban meghatározott vagyon szolgáltatásán, tehát az irodai tag az iroda kötelezettségeiért például a gázszámla tekintetében nem felel, viszont ha az ügyvédi iroda tartozása abból ered, hogy a tagja kárt okozott, és az iroda vagyona nem fedezi a károsult kárát, akkor ennek megtérítéséért az ügyvéd a saját magánvagyonával is felel a Ptk. általános szabályai szerint.

Megint más kérdés az, hogy ha az iroda vagyona fedezte az irodai tag által okozott kárt, és azt az iroda meg is térítette a károsultnak, akkor az irodának milyen (belső) megtérítési igénye lehet a károkozó tagjával szemben. Az alapító okirat meghatározhatja, hogy a kárt okozó ügyvéd milyen esetekben és mértékben köteles az iroda által megfizetett kártérítést az iroda részére megtéríteni.

Az Ütv. 69. § (3) bekezdés értelmében egyébként a kárt okozó ügyvéd mögöttes felelősségének érintése nélkül az ügyvédi irodával együtt is perelhető. A mögöttes felelőségre való utalás itt azt jelenti, hogy amennyiben az ügyvédi irodának van elegendő saját vagyona, akkor a károsult követelését elsősorban az ügyvédi iroda kell, hogy kielégítse, vagyis az irodai tagnak a károsulttal szembeni korlátlan felelőssége csak arra az esetre vonatkozik, ha az iroda a károsulti követelést nem fedezi. Természetesen a károkozó ügyvéd megteheti (de nem köteles erre), hogy lerövidíti a folyamatot, és közvetlenül kielégíti a károsultt ügyfelet. Az Ütv. szerinti szabályozás alkalmazásában tehát láthatjuk, hogy bár az ügyvédi iroda jogi személy, azonban az adott tagnak – az ügyvédi tevékenység körében általa okozott károkért – nem korlátozott a felelőssége. Az adott tag mögöttes felelőssége megállapítható, ez ellen a jogi személyiség nem ad védelmet.

Az ügyvédek az ügyvédi irodában folytatott tevékenységük tekintetében a tagi mögöttes felelősséggel működő gazdasági társaságok esetében alkalmazott felelősségi rendszerhez hasonló módon működnek. Ennek megfelelően tehát elsősorban az ügyvédi iroda saját vagyonával felel. Kizárólag kártérítés esetén, és akkor is csak abban az esetben, ha az adott ügyben eljáró ügyvéd által okozott kárt az iroda vagyona nem fedezi, úgy van lehetőség arra, hogy az eljáró ügyvéd mögöttes felelőssége a károsulttal szemben felmerüljön. Annyiban azonban ez a szabályozás eltér a bt.-nél a beltagnak, illetve a kkt.-nél a tag felelősségétől, hogy a mögöttes felelőssége az ügyvédi irodai tagnak csak és kifejezetten

az általa okozott károkért, illetve követelésekért állhat fenn, más irodai tag által harmadik személynek okozott károkért nem. Perjogi szempontból jelent könnyítést az, hogy gyakorlatilag a károsult személy az ügyvédi irodát és a kárt okozó ügyvédet alperesi pertársaságba foghatja. Az ügyvédi iroda alapító okirata csak annyiban tartalmazhat speciális rendelkezéseket, hogy milyen esetekben és mértékben köteles a kárt okozó ügyvéd az iroda által megfizetett kártérítést az iroda részére megtéríteni.

Általános tendenciaként jelentkezik a nyugat-európai és az egyesült államokbeli szabályozásban annak a kérdése, hogy vajon az ügyvédi felelősség, kártérítési felelősség szerződéses alapon korlátozható-e. Az Ütv. ebben a tekintetben nem ad eligazítást. Az Ütv. kifejezetten deklarálja azt, hogy az ügyvéd vagyoni felelőssége teljes. Az Ütv. teljes szabályozásából azt lehet levezetni, hogy az ügyvédi felelősség szempontjából nem tartja indokoltnak azt a kérdést felvetni, hogy vajon az ügyvéd jogosult-e szerződéses alapon az esetlegesen felmerülő kártérítési felelősségét korlátozni. Az Ütv. ennél bőlebben, preventív jelleggel az ügyvédi felelősségbiztosítás intézményét vezeti be.²⁹ Ettől függetlenül felmerül a kérdés, hogy vajon van-e lehetősége az ügyvédnek arra, hogy ügyfelével szemben felelősségét korlátozza. E tekintetben a Ptk. már hivatkozott 6:152. és 6:526. §-ait kell figyelembe venni. E paragrafusok előírják, hogy a szándékosan okozott, valamint az emberi életet, testi épséget, egészséget megkárosító szerződészegésért való felelősséget érvényesen nem lehet kizárni.

A Ptk. hivatkozott előírásai alapján összességében megállapíthatjuk azt, hogy a szándékos károkozás vagy életet, testi épséget, egészséget megkárosító szerződészegés esetén a kártérítési felelősség kizárása érvényesen nem valósulhat meg. Az ezen kívül eső egyéb esetekben a szerződészegésért való felelősség korlátozható, és ennek a Ptk. alapján – felhagyva a korábbi szabályozással – már nem feltétele az, hogy a korlátozás alapja az ellenszolgáltatás megfelelő csökkentése legyen, vagy egyéb előny egyenlítse ki ezt a hátrányt. Az ügyvédi tevékenység tekintetében tehát megállapíthatjuk azt, hogy gyakorlatilag a szerződészegés szempontjából csak a gondatlanságból elkövetett szerződészegések esetén állhat fenn érvényesen a felelősséget kizáró vagy korlátozó szerződési rendelkezés.

Természetesen Nyugat-Európában, sőt az Amerikai Egyesült Államokban is felmerült annak igénye, hogy adott esetben az ügyvédi felelősséget valamilyen szinten csökkenteni lehessen. Ennek különböző jellegű jogi konstrukciói alakultak ki. Hollandiában például 1995-ben egy nagy jogi cég azzal a klauzulával jelentette meg tájékoztató kiadványát, miszerint minden felelőssége a cégnek arra az összegre korlátozódik, amelyet a cég szakmai felelősségbiztosítása az adott ügy tekintetében meghatároz. Ennek megfelelően vannak olyan jellegű törekvések, hogy a szerződéses jogviszonyban az egyébként fennálló felelősségbiztosítás szerinti kártérítési kötelezettséget limitálni próbálják.

Vannak olyan jellegű törekvések is, amelyek megpróbálják az ügyvédi tevékenységet korlátolt felelősségű társaság keretében megvalósítani. Például Németországban, Svédországban, Finnországban lehetőség van arra, hogy az ügyvédek korlátolt felelősségű társaságokban végezzék tevékenységüket, azonban ettől függetlenül személyes szakmai felelősségük ügyfeleik irányában korlátlan marad.

²⁹ Lásd ehhez az ügyvédi felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegéről szóló 7/1999. (III. 1.) számú MÜK szabályzatot.

Tipikus ügyvédi műhibák

Az ügyvédi műhibák tipikusan az alábbi esetekben merülnek fel:

- határidő elmulasztása,
- cégeljárással kapcsolatos hibák,
- adásvételi szerződéssel kapcsolatos hibák,
- bírság kiszabását okozó eljárás,
- illeték- és adóügyek,
- végintézkedések készítése,
- ügyvédi letét kezelése,
- jogi képviselő ellátása,
- kölcsönügyletekkel kapcsolatos hibák.³⁰

Talán a legfőbb jogalkalmazási probléma az ügyvédi kárfelelősséggel kapcsolatban az, hogy vajon az ügyvéd hibázása, mulasztása esetén milyen kártérítés állapítható meg. Kérdéses, hogy például egy határidőn belül benyújtott keresetlevél esetében az ügyfél pert nyert volna, vagy sem. A kialakult joggyakorlat szerint az ügyvéd elleni kártérítési perben a bíróság nem vizsgálhatja felül, hogy mi lett volna a mulasztás elmaradása esetén, vagyis „árnyékper” lefolytatására nincs lehetőség. Ennek elsődleges oka az, hogy erre a bíróságnak nincs is hatásköre, így ebből eredően a kár mértéke tekintetében sem tud teljes bizonyossággal állást foglalni. A jelenlegi megoldás erre a problémára az, hogy a bíróság személyiségi jogsérelemként (jogorvoslati jogtól való megfosztásként) kezeli a mulasztást, és az új Ptk. alapján sérelemdíjat állapít meg (korábban pedig nem vagyoni kárt állapított meg). Ez akár azt is eredményezheti, hogy ha például az ügyvéd elmulasztja a fellebbezési határidőt, és ezért a jogorvoslati kérelmet elutasítják, akkor az ügyvéddel szembeni kártérítési perben a bíróság sérelemdíjat ítélhet meg. Ugyanakkor az is lehet, hogy az alapperben a fellebbezés sikertelen lett volna, vagyis az ügyvéd mulasztása valójában további perköltségtől kímélte meg ügyfelét, így valójában az ügyfélnek semmilyen kára nem keletkezett. Épp ezért megfontolandó e kérdéskör átgondolása a jövőre nézve.

Az ügyvédi műhibák számát tekintve a kilencvenes évekhez képest jelentős mértékű emelkedés látható, amely az elmúlt években egy általános, évi négyszáz körüli esetben ismerhető fel – legalábbis a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének ki-

³⁰ Az egyes műhibák részletes elemzését és esetjogát lásd SÁNDOR–SZÜCS 2014, 115–233.

mutatása alapján.³¹ Arra vonatkozóan nem készült elemzés, hogy ez mennyiben áll összefüggésben az ügyvédi kar létszámával, talán érdemes lenne erre vonatkozóan is vizsgálni.

Szemponatok az összehasonlításhoz

Eltérő vonások a két hivatásrend jogi szabályozásában

A közjegyzői tevékenység folytatása pályázatához kötött, a közjegyzők száma korlátozott. Ehhez képest az ügyvédi tevékenység kamarai felvétel alapján végezhető, és nem érvényesül numerus clausus. A közjegyzők tevékenységüket meghatározott illetékességi területen végezhetik, az ügyvédek esetében ez nem ennyire kötött. További jelentős eltérés, hogy a közjegyző az igazságszolgáltatás részeként közreműködési kötelezettséggel tartozik, ezért valamely ügy elhárítása csak jogszabályban rögzített esetekben megengedett. Ehhez képest az ügyvéd szabadon választhatja meg ügyfelét, nem kell indokolnia, ha valamely ügyet nem kíván ellátni. A közjegyző emellett szolgáltatását folyamatosan köteles nyújtani, míg az ügyvéd maga dönt arról, ha a tevékenységét átmeneti időre nem kívánja végezni. Szintén jelentős eltérés mutatkozik a díjazásban, mivel a közjegyzői díjak és költségek jogszabály alapján kerülnek megállapításra,³² ehhez képest az ügyvédi munkadíj a felek szabad meg-

³¹ Statisztika 2013-ban (MÜBSE): Taglétszám: 12 061, kárbejelentés száma: 432 (936 214 947 Ft), ebből 114-nek helyt adtak, 173 elutasításra került, 142 folyamatban, 3 visszavont. Ügyenkénti megoszlás:

- hibás cégeljárás: 11
- határidő-mulasztás: 35
- ingatlan-adásvétel: 136
- illeték hibás értelmezése, levonása: 14
- jogi képviselet ellátása: 127
- kölcsönügylet: 23
- közbeszerzés: 4
- letét: 9 + 15
- nem teljesítés: 1
- eltartási, életjáradéki szerződés: 4
- alaki hibás végrendelet: 25
- be nem sorolható igény: 24.

Statisztika 2014-ben (MÜBSE): taglétszám: 11 768, kárbejelentés száma: 386 (620 178 848 Ft), ebből 76-nak helyt adtak, 169 elutasításra került, 139 folyamatban van. Ügyenkénti megoszlás:

- hibás cégeljárás: 9
- eladó hamis okirata: 1
- ingatlan-adásvétel: 106
- illeték hibás értelmezése: 8
- jogi képviselet ellátása: 125
- kölcsönügylet: 9
- közbeszerzés: 2
- letét: 8 + 7
- nem teljesítés: 12
- eltartási, életjáradéki szerződés: 6
- alaki hibás végrendelet: 19
- be nem sorolható igény: 27.

Forrás: www.mubse.hu/downloads.php. (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

³² Lásd a közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. (XI. 26.) IM rendeletet.

állapodásának tárgya. Összességben tehát a közjegyzői tevékenység jelentős mértékben szabályozottabb az ügyvédi tevékenységnél, abban sokkal több megkötés lelhető fel.

Eltérések a közjegyzői és az ügyvédi kártérítési felelősség tekintetében

A műhibák tekintetében a közjegyzői és az ügyvédi felelősség rendszere hasonlóan alakul. Mindkét hivatásrend esetében fennáll a személyes, korlátlan felelősség esete, mint azt látunk az ügyvédi iroda tagja vonatkozásában is. A közjegyző személyesen felelős. Hasonló a helyzet egyéni ügyvéd esetében is, azonban ügyvédi iroda eljárása során az iroda lesz felelős, míg az eljáró ügyvédnek „csak” mögöttes felelőssége van. Ami a szabályozásban eltérésként érhető tetten, az az, hogy a közjegyzők esetében a kártérítési felelősség megállapításához ki kell méríteni valamennyi jogorvoslatot. Az ügyvédi felelősség megállapítása esetére nincs ilyen konkrét törvényi előírás, de a gyakorlatban ez is értékelés tárgyát képezheti a kármegelőzés, kárenyhítés vonatkozásában. Ami talán a leglényegesebb eltérés, az az, hogy a közjegyzői felelősség esetében a kirívóan súlyos jogsértés elve érvényesül, míg az ügyvédi felelősség az általános szabályok szerint alakul. Megjegyzendő, hogy mindkét hivatás gyakorlása esetén kötelező felelősségbiztosítást fenntartani.

Záró megjegyzések

A közjegyzői és az ügyvédi tevékenység számos hasonló vonást tartalmaz, sok esetben a két hivatásrend tagjainak működése konkurenciát is eredményez. Bizonyos területeken, például okiratszerkesztés esetében a tevékenység nagymértékben megegyezik. Ehhez képest azonban a közjegyzők státusza inkább az igazságszolgáltatás részeként értelmezhető, míg az ügyvédi tevékenység a szabadfoglalkozású hivatások közé tartozik. Ez az eltérés tükröződik a kártérítési felelősség szabályozásának különbségeiben is.

Felhasznált irodalom

- BÁTYKA Zoltán – GAÁR Jenő (1937): *Az 1937. évi IV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában*. Budapest, Pátria.
- BOLGÁR György (1971): Az ügyvédi munka jelenlegi helyzete. *Magyar Jog*, 18. évf. 10. sz.
- BOÓC Ádám (2013): Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történt ármegállapítási kötelezettség elmulasztása következtében. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 10. sz. 507–512.
- BORBÁS Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, HVG-Orac.
- EÖRSI Gyula (1960): A Polgári Törvénykönyv és az ügyvédi munkaközösségek. *Magyar Jog*, 7. évf. 9. sz.
- FODOR Gyula – RÉVAI Tibor (1957): *A magyar ügyvédség*. Budapest, KJK.
- FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-Orac.
- HOMOKI-NAGY Mária (2008): A magyar királyi közjegyzőség a polgári korban. In ROKOLYA Gábor szerk.: *700 éves a közjegyzőség Magyarországon*. Budapest, MOKK. 74–86.

- JUHÁSZ László (2012): A közjegyzők kártérítési felelősségének egyes kérdéseiről. *Gazdaság és Jog*, 20. évf. 5. sz. 3–11.
- KORSÓS NÉ DELACASSE Krisztina (2012): *Az ügyvédi kamarák megszületése Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- NAVRATIL Szonja (2014): *A jogász hivatásrendek története Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös.
- PETRIK Ferenc szerk. (1992): *Ügyvédi Kézikönyv*. Budapest, Jogtanácsadó – Jogi Kiadványok Szerkesztősége.
- RÉVAI Tibor (1960): Az ügyvédi szervezet sajátosságai. *Jogtudományi Közlöny*, 15. évf. 10. sz. 558–565.
- ROKOLYA Gábor (2009): *A polgári közjegyzőség emlékezete 1875–1949*. Budapest, MOKK
- ROKOLYA Gábor (2013): *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban*. Budapest, Gondolat.
- SÁNDOR István – SZÜCS Brigitta (2014): *Az ügyvédi felelősség és biztosítása*. Budapest, HVG-Orac.
- TÉRFY Gyula (1929): *Igazságügyi zsebkönyvtár*. Budapest, Grill Károly.
- VARGA Endre (1937): A hivatásos ügyvédi osztály kialakulása. A kötelező ügyvédi vizsga bevezetése 1769-ben. In JUHÁSZ Lajos szerk.: *Domanovszky Sándor emlékkönyv*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 296–297.
- VIRÁG Miklós (1950): Az ügyvédség. *Jogtudományi Közlöny*, 5. évf. 3–4. sz. 57–62.
- ZLINSZKY János (1976): *Az ügyvédség kialakulása Magyarországon és története Fejér megyében*. Székesfehérvár, Magyar Ügyvédi Kamara.
- ZUGEHÖR, Horst – GANTER, Hans Gerhard – HERTEL, Christian (2003): *Handbuch der Notarhaftung*. Recklinghausen, Verlag für die Rechts- und Anwaltspraxis.

Hivatkozott jogszabályok

- 1/2014. PJE határozat
- 105/1960. IM számú utasítás
- 14/1991. (XI. 26.) IM rendelet
1486. évi dekrétum
1492. évi dekrétum
1567. évi dekrétum
1729. évi 30. törvénycikk
1874. évi XXXIV. törvénycikk
1874. évi XXXV. törvénycikk
1907. évi XXIV. törvénycikk az ügyvédi rendtartásról szóló 1874. évi XXXIV. törvénycikk módosítása tárgyában
1937. évi IV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában
1958. évi 12. törvényerejű rendelet
1983. évi 4. törvényerejű rendelet
1990. évi LXVII. törvény
1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről
1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 3/2004. számú PJE határozat
- 6/1983. (VII. 28.) számú IM rendelet

7/1999. (III. 1.) számú MÜK szabályzat

944/B/1994. AB határozat

A Kúria 11027/1906. számú határozata

A Kúria 2216/1903. számú határozata

A Kúria 2664/1884. számú határozata

A Kúria 4202/1911. M.D.VI.111. 2124/1900. számú határozata

A Kúria 450/1903. számú határozata

A Kúria 6950/1899. számú határozata

A Kúria 7704/1901. számú határozata

A Kúria 8289/1903. számú határozata

A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 828. számú állásfoglalása

Az 1852. július 24-én kelt császári pátenssel kibocsátott Advokaten-Ordnung, azaz ügyvédi rendtartás
BH 1962/8.

Hármaskönyv (Tripartitum)

Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (1861)

P.törv. III.20369/1970.

Statutum per advocatos caesarum seu procuratores regni observandum a Leopoldo imperatore pro
regno Hungariae constitutum

Ombudsman: a közhatalmi immunitás egyik ellensúlya Magyarországon és Európában?

Szabó Máté

Az alapvető jogok biztosa és tematikus, nemzetiségi és zöld helyettesei ma már húsz éve bejáratott intézményei az új magyar demokráciának és alkotmányjogi rendszernek, amelyek hatáskörét az Alaptörvény és az ombudsmantörvény írják körül. A jelenlegi ombudsmani rendszer előzményei alapján és mai szerepkörében egyaránt olyan intézménycsoportot jelent, amely ellensúlyt képez – nyilván nem egyedül, hanem más állami szervekkel és a civil jogvédelemmel együttműködve – a közhatalom, különösképpen a közigazgatás immunitási tüneteivel szemben. Az ombudsmanok immunitása, annak az országgyűlési képviselők mintájára kialakított, magas küszöbű védelme, kiemelt (miniszteri és államtitkári státusuk), hatékony vizsgálati jogosultságaik egyaránt azt szolgálják, hogy immunisak legyenek az általuk ellenőrzött intézményekkel szemben, ugyanakkor azonban képesek legyenek nem kötelező erejű, de jelentéseik, beszámolóik, intézkedéseik révén hatékony visszajelzéseket biztosítani az általuk vizsgált intézmények alkotmányos és alapjogi szempontok szerint visszaszámításáról.

Az ombudsmani intézmények létrehozása és alkotmányjogi, közigazgatási funkcióik kibontakozása európai, majd globális elterjedésük révén több mint kétszáz éves folyamat. Az első ilyen elnevezést hordozó intézmény Svédországban jött létre az oroszoktól 1809-ben elszenvedett vereséget követően, amikor a belpolitika alakítása került előtérbe, és kialakították a király, majd a parlament ombudsmanját, később többet is a közigazgatással, az államhatalom diszfunkcionális működésével kapcsolatos állampolgári panaszok kivizsgálására és azok megoldási kísérleteinek kidolgozására.¹

Az ombudsmani intézmény a kilencvenes évek közepétől integráns része a magyar jogállami demokráciának. A civil jogvédelem és kritikai nyilvánossága a kritikus állam- és jogtudománnyal együtt az ombudsmani és az állampolgári kultúra elengedhetetlen feltétele a politikai kultúrában. Támazkodik azokra az 1989 előtti ellenzéki hagyományokra, amelyek átalakulva az új demokrácia fontos elemét alkotják a posztmodern demokrácia magyar kultúrájának részeként. Az ombudsman és a civil jogvédők küzdenek a jogállam realitásainak bürokratikus torzulásai, a hazai és a nemzetközi emberi jogi sérelmek, a demokrácia megkérdőjelezése ellen.

Az ombudsmani intézmények pionírjai, a skandináv ombudsmanok még a nagy nemzetközi emberi jogi kodifikációk előtt jöttek létre, és fókuszukban a közigazgatás vizsgálata volt, amelyben a saját jogrendjük alkotmányos értékei vezették őket. A második világháború után az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az európai – más földrészekén az ott honos – regionális együttműködés jogi-politikai intézményrendszerei a közigazgatási jogi

¹ KUCSKO-STADLMAYER 2010, 245–255.; TAKÁCS 2015.; HAJAS–SZABÓ 2012.

profil is átalakították emberi jogi, alapjogi jellegűvé. A nyugati demokráciák, majd az új demokráciák több hullámban és egyre szélesedő körben használják fel az intézményt a polgárbarát közigazgatás és az alapjogi kultúra erősítésére. Nemzetközi szinten pedig a nemzetközi bíróságok mellett megjelentek a nem bírói jogérvényesítés állampolgári szerveiként az Európai Unió (a továbbiakban: EU, unió) és az Európa Tanács (a továbbiakban: Tanács) ombudsmanjai. Az Európai Unió intézményeként működő Európai Ombudsman intézménye 1995 óta létezik, és elsődlegesen az uniós intézményekkel kapcsolatos közigazgatási visszasságok – köztük a diszkriminációs esetek – feltárása a feladata. Emellett azonban fontos, sőt mondhatjuk, akár vezető szerepet tölt be az európai ombudsmanok, az Európai Parlament, valamint a Tanács közötti együttműködésben.

1996-ban az Európai Ombudsman kezdeményezésére jött létre az Ombudsmanok Európai Hálózata, amely az uniós államokban működő nemzeti vagy regionális ombudsmanok és petíciós bizottságok mellett a felvételt kérő államok, valamint Norvégia és Izland ombudsmanjainak munkáját is segíti az Európai Ombudsmanhoz érkezett panaszok célzott áttételével, információk köröztetésével, rendszeres tanácskozások szervezésével. Az egyes nemzetállamok ombudsmanjai világ- és regionális szervezetekben tömörülve hozták létre nemzetek feletti hálózataikat, amelyek fontos elemét képezik mindennapi munkájuknak.

1978-ban kanadai székhellyel alakult meg az ombudsmani intézmények nemzetközi intézete (IOI). Ezt 2009-ben az ombudsmani intézményeknek az európai kontinensre történő súlyponteltolódásával, illetve a kedvező osztrák helyszínajánlattal összefüggésben Bécsbe helyezték át. Ez a változás befolyásolja a később megalakult európai intézet (EOI) fejlődési lehetőségeit is, amely Innsbruck székhellyel működött megalakulása óta. Az Európai Ombudsmani Intézet profilját oly módon próbálta elhatárolni az IOI-tól, hogy az EOI igyekezett a főképp Oroszországban, Olaszországban és a német ajkú államokban elterjedt helyi és tartományi ombudsmanok meghatározó szervezetévé válni, míg az IOI a nemzetállami szintű jogvédő intézmények nemzetközi szervezete maradt. Az Európai Ombudsman mindenesetre az IOI európai tagozatával együttműködve tartja fenn az európai ombudsmanok – jellemzően a nemzeti ombudsmanokat magában foglaló – hálózatát. A nemzetközi és európai fórumok az ombudsmanok mind szélesebb körét érdeklő általános kérdéseket vitatják meg (mint például az ügynevezett jó közigazgatás normarendszerét), de az utóbbi években szinte dominánssá vált Európában a menekültügy és az utóbbi időben nálunk is komoly alapjogi problémák forrásaként jelentkező migráció kérdésköre. Az Európán kívüli ombudsmani közösségek nemzetközi, globális és európai hálózatai is aktívak, a német ajkú, hispán és a frankofón, valamint a *Commonwealth* angol nyelvű ombudsmanjai külön fórumokkal rendelkeznek, és számottevő az Ázsia és a csendes-óceáni térség, az afrikai és az amerikai régiók regionális ombudsmani szervezeteinek a munkája is.

Az immunitás elleni küzdelem hatásköri és jogosítványi biztosítékai az ombudsmanok kezében

Az ombudsman nem csupán a súlyos, hanem a hatáskörébe tartozó bármely alkotmányos visszassággal foglalkozik, sőt Magyarországon és sok más európai államban az adminisztráció széles értelemben vett működésének a polgárok érdekeit sértő visszasságait is kezeli. Nincs előírva, de a nemzetközi ombudsmanok kultúra szerint „legfőbb fegyvere

a nyilvánosság”, hiszen anélkül tevékenysége csak hatóságokkal és szervezetekkel való kommunikáció, amely nem lép be az állampolgárok és a közéleti szereplők tudatába. Szankciók híján – a nemzetközi ombudsmani tolvajnyelv szerint – a „naming is shaming” a módszere, azaz „megnevezni és megszégyeníteni” a jogsértőt csak nyilvánosan lehet.

Az ombudsmanokkal szemben a hivatalos szankciók ritkák, nálunk a képviselőket megillető mentelmi jogot (immunitást) élveznek. Ombudsman felelősségre vonására még nem volt példa Magyarországon sem saját hatáskörével, sem más szabályok megsértésével kapcsolatosan. Más kérdés, hogy informális szankciók és formális politikai és gazdasági nyomásgyakorlás tetten érhető, bár bizonyításuk nem könnyű sem az ombudsmanok, sem pedig munkatársaik esetében.²

Az „ombudsmankodáshoz”³ szükség van a jogállamot jellemző kreatív ellentmondásra a legalitás és a legitimitás között. A jogállam normarendszere, illetve a normák transzparenenciája és koherenciája a nemzetközi és a belső jog tekintetében definiálja, hogy mi az, ami kívül van a legalitáson, vagy a határain elhelyezkedő, vitatható, úgynevezett borderline eset. A jog belső világosságán és összefüggésrendszerén túli szempont a legitimitás, azaz hogy az adott jogi normát, jogviszonyt, eljárást, esetet a jogállami és emberi jogi kultúra egyetemes és kultúraspecifikus normái szerint elfogadhatónak, érvényesnek és támogathatónak tekintjük-e. A jog nem ellentmondásmentes kristályszerkezet, bár vezérelvei szerint azzá kíván válni. Ezért van szükség a 21. század demokráciáiban többek között a jogállam ellenőrző „szabás-varrás technikájára” és az ombudsmanra.

Az ombudsmankodás egyaránt a kisebb-nagyobb alkotmányos visszasságok ellen irányul az alkotmány és a törvények szellemének megfelelő állapotok érdekében, és mint ilyen a legitimitás szempontjait képviseli a legalitással szemben, tehát a törvény szellemét a betűjével szemben. A társadalmi-kulturális változások új legitimitáskonceptiókat szül-

² Az alapvető jogok országgyűlési biztosát közjogi méltóságként megilleti az országgyűlési képviselő mentelmi joga jogvédő tevékenységének biztosítására. Azonban feladatait a köztisztviselő munkatársai útján teljesíti. Erre figyelemmel egyértelműen tisztázottnak kellene lennie azoknak az országgyűlési biztosi pozícióval kapcsolatos körülményeknek, amelyek munkatársai jogállását és feladataik ellátását közvetlenül befolyásolják. Az ombudsman alkotmányos jogkörének gyakorlását csak munkatársai útján és segítségével teheti. Ők azok a szakemberek, akik az állampolgári jogok országgyűlési biztosának megbízása alapján az egyes eljárási cselekményekben közvetlenül vesznek részt, a folyamatban lévő vizsgálat módszereit a biztossal egyeztetve kidolgozzák, körültekintően, a biztos törvényben rögzített hatásköre figyelembevételével végzik a munkájukat. Sajnálatos módon azonban – úgy vélem, vizsgálati megállapításaimra visszavezethetően – már több munkatársat ért a vizsgált szervezetek részéről bizonyosfajta „retorzió”. Még ha jóhiszeműséget is feltételezünk a munkatársakkal mint magánszemélyekkel vagy családtagjaikkal szembeni hatósági döntések (például adóhatósági ellenőrzés, munkabérré elrendelt letiltás, azonnali inkasszó érvényesítése, ingatlanulajdonra való végrehajtás elrendelése) háttérében, felmerülhet a hátrányos megkülönböztetés gyanúja. Főleg akkor, ha konkrét vizsgálati megállapítások közlését vagy netán nyilvánosságra hozatalát követően ugyanaz a hatóság, amelyet vizsgáltak, a vizsgálat után rövid időn belül az érintett munkatársakra jogszerű, többé-kevésbé szabályos, ám hátrányos intézkedést rendelt el a vizsgálatot végző munkatársat érintő ügyben. Ez még akkor is igaz, ha az intézkedés jogszabályon alapult, ugyanis intézkedését a hatóság esetleg korábban is megtehethte volna, vagy mással szemben hasonló döntést addig nem hozott. Ezért még hivatalban levő ombudsmanként javasoltam 2009-ben a döntéshozóknak, elsősorban az Országgyűlés alkotmányos jogokkal foglalkozó bizottságainak, hogy az ombudsmanok és munkatársaik számára biztosítsák akár jogi szabályozás révén is a lehető legmagasabb szintű jogi védelmet, és védjék meg őket mindazoktól a támadásoktól és negatív következményektől, amelyekre azért számíthatnak, illetve amelyek azért érik őket, mert az ombudsman független, jogvédő tevékenységében közreműködnek, és kritikát gyakorolnak a hatóságok és más szervezetek tevékenysége felett.

³ MAJTÉNYI 2009.

nek, míg a legalitás világa változatlan marad. Ilyenkor a polgári kritika, az állam- és jogtudományok kritikája és az ombudsman is felléphet a legalitás kritizálójaként az alternatív legitimitásképzések talaján. Ugyancsak egyre gyakoribb ellentmondásokra vezet a legalitás és a legitimitás viszonya a regionális integrációban az EU joga és a nemzetállami jogok között, mint például ma a menekültügyben.

Az ombudsman kritikája, ajánlásai, kezdeményezései nem rendelkeznek kötelező erővel. (Bizonyos tematikus ombudsmanok, például nálunk az adatvédelmi és bizonyos esetekben a zöld biztosok kötelező hatósági döntéseket hozhatnak, de ez a hatósági profilnak az ombudsmanival való, véleményem szerint szervesen párosítását mutatja.) Ezért mindkét tevékenység nagymértékben rászorul a habermasi értelemben vett kritikai nyilvánosságra, és annak mediatisztált formáira is, hiszen a polgárok csak ily módon szerezhetnek tudomást az alapvető jogaikat érintő problémákról (amelyeket ily módon maguk is kritizálhatnak), illetve a kritikus ombudsmani tevékenységről. A média gyakran hadilábon áll a habermasi értelemben vett kritikai nyilvánossággal, ezért a mai kritikus nyilvánosság erősen épít a posztmodern mobilkommunikációs technológiák által biztosított ellen nyilvánosságra, illetve az ombudsmanok hazai és nemzetközi kommunikációs hálózatokat építenek fel, médiastratégiát építenek ki, megszólítják a polgárokat, a döntéshozókat és a kritikai társadalomtudományokat. A civil jogvédelem és annak nyilvánossága mind az ombudsmanok, mind a kváziintézményes civil jogvédő szervezetek szócsöve.

Az ombudsman és a kritikus nyilvánosság aktorai egyaránt az univerzális emberi jogi normákat képviselik az állam pozitív jogával és adminisztratív realitásaival szemben, de más szerepkörben, eltérő adminisztratív és jogi feltételrendszerben működnek. Erre utal a felelősség eltérő alakzata is. A szólásszabadság és a kritika általános szabadságát biztosító jogintézmények mellett az ombudsman felelősségre vonása az általános szabályokon túli magas anyagi és eljárásjogi küszöbök betartásával lehetséges csak, hiszen ő az intézményesített, polgári, alkotmányos kritika funkcióját gyakorolja, és többletvédelemre van szüksége a hivatali tevékenysége során kritizált hatóságokkal és állami-politikai hatalmasságokkal szemben. Az ombudsman kritikai tevékenysége elé ily módon bársonyszőnyeget terít az alkotmányos demokrácia, alkotmányosan védett pozícióból kritizálhatja az alkotmányos és adminisztratív visszasságokat, felelősségre vonása pedig igen ritka eset. Azonban a jog világosan jelzi, hol a szőnyeg széle. Nálunk például nem folytathat politikai tevékenységet, tevékenysége elsődlegesen a nem részrehajló, politikailag neutrális kritikában kell, hogy megtestesüljön. Bírálhatja az érvényes alkotmányos és jogi normákat és gyakorlatukat, vizsgálhat, leleplezhet, iratokba tekinthet, nyilvánosságra hozhatja azok tartalmát.

Az ombudsmani gyülekezési jogi projekt: 2008

Mivel az ombudsmani tevékenység folyamatosan és többirányúan az immunitási tünetek ellensúlyozására törekszik, akár a teljes tevékenységi kör és eszköztár bemutatása is ide tartozhatna. Azonban egy ilyen összeállításban nyilván csak kiemelt példákkal dolgozhatunk, és csupán utalni lehet arra, hogy az ombudsman tevékenysége igen jól dokumentált, ily módon könnyen megismerhető. Jelentései eljutnak a vizsgált szervhez, adott esetben annak felettes szervéhez, és arra választ kell adni megadott határidőn belül. Az éves ombudsmani jelentéseket, amelyek a teljes ügykört dokumentálják, megvitatják az országgyű-

lés megfelelő bizottságai és annak plénuma is. Mindemellett az ombudsmani tevékenység nyilvánosságot kap a médiában, az állam- és jogtudományokban, a jogvédő szervezetek körében, sőt nemzetközi, legalább is európai síkon is az egyes vizsgálatok vagy az éves jelentés angol nyelvű kivonatával.

Itt tehát csak egyetlen, véleményem szerint jelentős és fontos ügykörben történt folyamatos munka eredményeit és problémáit állítom előtérbe az ombudsmani mandátumom időszakából. Jóllehet azóta megváltoztak a kiemelt problémák, az alkotmányos szervezeti rendszer és maga az ombudsmani tevékenység szabályozása is, nem beszélve az új intézményirányítókról, mégis úgy vélem, a kötet témájának szempontjából fontos ez az ombudsmani példa az akkor oly aktuális gyülekezési jog köréből.

A *gyülekezési jogi projekt* tulajdonképpen egészen 2013. szeptember végéig, ombudsmani mandátumom lejártáig „futott” Hajas Barnabás akkori munkatársam, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének munkatársa vezetésével, aki ebből a témából készítette el PhD-dolgozatát, és ezt monográfiaként publikálta.⁴ A vizsgálatsorozat hozzájárulhatott – az ombudsmani hivatal és a Magyar Rendőrség közös részvételével – egy európai kutatási projektben ahhoz, hogy 2010 után toleránsabb, megengedőbb rendőrségi tüntetéskezelés vált jellemzővé, párhuzamosan persze a korábbi kormánnyal szembeni igen erőteljes politikai tiltakozási hullám (2006–2009) lecsendesedésével, Gyurcsány Ferenc miniszterelnök lemondásával, illetve a 2010-es kormányváltással. A saját kutatói háttér összekapcsolásával megszerveztünk egy olyan teamet, amely egész hivatali időm alatt, egészen 2013. szeptember végéig lehetőleg személyesen is ellenőrizte a legfontosabb budapesti tüntetések lefolyását (hiszen Magyarországon minden nagyobb konfliktusos tiltakozás itt zajlik). Ezekről saját dokumentációt készített, és átvizsgálta a rendőrség vagy a tüntetők oldaláról nekünk átadott anyagok alapján a tüntetés lefolyásának, csomópontjainak problémáit a gyülekezési jognak egy EU-tagországban elvárható szempontjai és sarokpontjai alapján. Hajas Barnabás kezdettől fogva vezető szerepet töltött be ezekben a munkálatokban. Természetesen más munkatársak is vele dolgoztak, és mind ő, mind jómagam szakmai publikációk egész sorában mutattuk be vizsgálataink eredményeit.⁵

A 2008-as ombudsmani gyülekezési jogi projekt elindításáig viszonylag kevésszer, tág értelemben véve is mindössze hét alkalommal nyilvánultak meg az ombudsmanok a gyülekezési joggal kapcsolatban. Egyes jelentések kifejezetten a gyülekezési joggal kapcsolatos kérdéseket, ezen belül is a gyülekezési törvény (a továbbiakban: Gytv.) rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülését elemzik. E körbe tartozik Takács Albert két jelentése, amely

- a 2002. július 4-én az Erzsébet hídon történt demonstrációt követően hivatalból indított vizsgálat, valamint
- a 2006. szeptember-októberi demonstrációkkal és az ezekkel kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel összefüggésben hivatalból indított vizsgálat megállapításait tartalmazza.

Szabó Máté OBH 4583/2007. számú jelentése a Nemzetbiztonsági Hivatal (a továbbiakban: NBH) azon közleményével kapcsolatos, amelyben az NBH – a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel esetleges büntetőjogi következményeire is kiterjedően – felhívta

⁴ HAJAS 2014.

⁵ HAJAS 2009; SZABÓ–HAJAS 2010; SZABÓ 2010; SZABÓ 2011.

a békés gyülekezési joggal élni kívánó állampolgárok, illetve a demonstrációkban érintett lakosság figyelmét a lehetséges veszélyekre.⁶

A fennmaradó négy jelentés panasz alapján indított vizsgálatok megállapításait foglalja magában. Ezek kevésbé átfogóak, inkább részkérdésekre, illetve a gyülekezési joggal *is* összefüggésbe hozható egyes kérdésekre irányulnak. A helyettes ombudsman, Takács Albert az OBH 5857/2003. számú ügyben a Lelkiismeret '88 Csoport által a miniszterelnök háza elé szervezett demonstráció betiltásával kapcsolatos kérdéseket, az OBH 3699/2003. számú ügyben az MSZP Cívus Családi Juniális rendezvényével összefüggésben a közterület-használathoz való önkormányzati tulajdonosi hozzájárulás megtagadásával kapcsolatos problémákat, az OBH 1549/2007. számú ügyben pedig a Magyar Rendőrség gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzése ellen előterjesztett kereset „elfektetésével” kapcsolatos mulasztást vizsgálta. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 3226/2004. számú jelentésében és a kapcsolódó kiegészítő jelentésekben a Gellérthegyten tartott motoros találkozókkal kapcsolatban tett megállapításokat. Az alábbiakban az első három ombudsmani jelentésben tett legfontosabb megállapításokat foglaljuk össze.

Az OBH 5205/2002. számon folytatott vizsgálat megindulásának előzménye az úgynevezett Erzsébet hídi csata. Takács Albert helyettes ombudsman jelentésében rámutatott, hogy az Alkotmányban deklarált és a Gytv.-ben részletesen szabályozott gyülekezési jog alapvető fontosságú szabadságjog, de mint bármelyik alapvető jog, nem korlátlan. Alapvető kérdés, hogy érvényesülését miként biztosítják az állam erre rendelt szervei, valamint hogy más alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében milyen korlátozásoknak vethető alá. Álláspontja szerint visszásság közvetlen veszélyét idézi elő, ha a rendőrség bármely okból nincs abban a helyzetben, hogy a gyülekezési jog érvényesülésének és biztosításának jogi tartalmát, feltételeit és korlátait megfelelően értelmezze, érvényesülését garantálja, a jogellenes helyzeteket pedig felismerje és megszüntesse. A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőrségi hatáskör gyakorlásának is tartalmaznia

⁶ 2008-ban, már a gyülekezési projekt elindítását követően zárult le a biztosnak az NBH közterületi rendezvényeken való részvétel büntetőjogi megítéléséről szóló közleményét érintő vizsgálata, amelyben a következőkre mutatott rá: az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítéletábrák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják”, vagyis nem az NBH feladata a rendezvényen részt vevők által tanúsított magatartás megítélése. Ennek büntetőjogi értékelése a bíróságok, szabálysértés megvalósulása esetén a szabálysértési hatóságok feladata. Ennek ellenére az NBH közleményében mintegy iránymutatást adott a lakoságnak, hogy minek minősülhet az olyan eset, amikor az erőszakos cselekmények helyszínén jelenlévőket, de az abban részt nem vevő, békés céllal ott tartózkodókat az események magukkal sodorják. Az ombudsman szerint az NBH szóban forgó, iránymutatást tartalmazó közleménye a jogalkotásról szóló 1987. évi XL. törvény (a továbbiakban: Jat.) garanciális szabályainak nem felelt meg. A közleményt kiadó NBH munkatársa hatáskör hiányában járt el, hiszen – a Jat. szabályai alapján – annak kiadására nem volt jogosult. A közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – ugyan semmiféle jogi hatás nem fűzhető, de a címzettek – az állampolgárok – magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban befolyásolhatta, ami alkotmányosan megengedhetetlen. Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az állampolgárok megtévesztésére alkalmas NBH-közlemény nem volt összeegyeztethető a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, ezzel pedig az azt kötelezőként elfogadó állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogával sem. Ezen túlmenően a biztos arra is rámutatott, hogy – tekintve, hogy a közleményben foglaltakat akár a demonstrálni szándékozók, akár az azon kívül esők kötelező iránymutatásnak tarthatták – törvénytelenül adódott az állampolgárok békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlásához való jogának közvetlen veszélyeztetése is.

kell mindazokat az elemeket, amelyek megfelelően garantálják a gyülekezési jog érvényesülésének feltételeit. Noha az Alkotmány 61. §-a nem rendelkezik a gyülekezési jog korlátozhatóságáról, arra külön utalás nélkül is vonatkozik a 8. § (2) bekezdésének formai és tartalmi követelménye, miszerint az alapvető jogra vonatkozó szabályt törvénynek kell meghatározni, az abban foglalt korlátozások pedig nem vonatkozhatnak a jog lényeges tartalmára. A Gytv.-ben a gyülekezési jog korlátját nemcsak a 8. § (1) bekezdése jelenti, amely szerint ha a rendezvény a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna, akkor a rendőrség a rendezvény megtartását megtilthatja. Emellett a Gytv. 7. §-a felsorolja azokat a tartalmi elemeket, amelyeket az előzetes írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell, és ha ezek valamelyike hiányzik, akkor a rendezvény jogszerű megtartásának törvényi feltétele nem teljesül. Komoly problémát okoz ugyanakkor a rendezvény céljának értelmezése, mivel a hatóságok nem értékelhetik a rendezvény célját a kívánatosság vagy a „politikai helyesség” szemszögéből. A jelentés két esetet említ, amikor a rendezvény céljának közvetlen alkotmányos jelentősége lehet. Az egyik, ha a rendezvény közvetlen célja mások jogainak és szabadságának korlátozása; ekkor a gyülekezési jog gyakorlásának célja önmagában jogellenes. A másik, hogy miként ítéltető meg egy olyan rendezvény, amelynek célja az Alkotmány szerint nyilvánvalóan és egyértelműen nem valósulhat meg. A jelentés (2002-ben!) mintegy próféciaként veti fel, hogy a rendezvény bejelentett célja az lenne, hogy a köztársasági elnök oszlassa fel a parlamentet a demonstrálók politikai elégedetlensége miatt.

Ezt követően a jelentés rámutat arra a problémakörre, hogy nem lehet a gyülekezés akadálya, ha egy-egy ember úgy érzi, hogy a rendezvény sérti az ő emberi méltóságát. Ha azonban a rendezvény kommunikatív tartalma közvetlenül és okszerűen sokak emberi méltóságát sérti, akkor annak ellenére felvetődhet a megtiltás szükségessége, hogy a Gytv. tilalmi katalógusa ezt nem nevesíti. Az általános helyettes végül hangsúlyozta azt is, hogy a hatóság számára biztosított tág mérlegelési lehetőségben nem látja azokat a jogbiztonság szempontjából lényeges normatív elemeket, amelyek a gyülekezési jog gyakorlóit és a gyülekezési joggal érintett más személyek jogainak és szabadságának együttes és arányosított érvényesüléséhez szükségesek. Visszásság veszélyét okozza, ha a bejelentendő rendezvény szervezői és résztvevői nem ismerik a joguk esetleges korlátozására vonatkozó hatósági szempontrendszert.

A 2006. őszi közterületi rendezvényekkel és az azokat kísérő rendőri intézkedésekkel kapcsolatban Takács Albert újólág átfogóan vizsgálta a gyülekezési jog érvényesülését (OBH 4435/2007.). A biztos kiemelte, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem közvetlenül az Alkotmány, hanem a Gytv. alapján történik. Felidézte azt az általános nézetet, amely a gyülekezési jogot a politikai kommunikációs jogok között helyezi el. Rámutatott, hogy a magyar jogértelmezés a kommunikációs elem hangsúlyozásán nem jutott túl, ami több lényeges kérdés feltevését akadályozza. Ilyen például, hogy a demonstráció kommunikációs üzenete sértheti-e mások jogait és szabadságát, vagy az a megközelítés, amely a gyülekezéshez való jogot a közvetlen demokráciával összefüggésben értelmezi. Eszerint a gyülekezési jog gyakorlása a közvetlen demokrácia korlátozott megjelenési formája. Korlátozott annyiban, hogy a gyülekezés során jogilag kötelező döntés nem születhet. A demonstráció nem terjedhet odáig, hogy a képviselői hatalomgyakorlás alternatívája legyen. Ebből az is következik, hogy a gyülekezési jog keretében ellenállási

jog sem gyakorolható. A bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban utalt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely a bejelentendő információk tekintetében nem állapította meg a szabad gyülekezés indokolatlan korlátozását. Ennek alapja, hogy a rendőrségnek tudnia kell, hogy milyen az a rendezvény, amelynek biztonságáról gondoskodnia kell. Végül is ez a „hozzáadott biztonság” a gyülekezési jog szabadságának egyik garanciája. Másfelől azonban az előzetes bejelentés akadályozza a spontán rendezvények megtartását, amelyeken a résztvevők valamely hirtelen esemény hatása alatt azonnal szeretnének a véleménynyilvánítás ezen eszközével élni. A gyülekezés jellegével kapcsolatban rámutatott arra is, hogy ahhoz, hogy a gyülekezés egésze törvényes legyen, a bejelentés mellett az is szükséges, hogy az összejövetel békésnek minősüljön. A békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes. Az érzelemnyilvánításnak azonban a verbalitás szintjén kell maradni, és nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére való felhívást. Az általános helyettes a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben tehető rendőri intézkedésekkel kapcsolatban rámutatott, hogy a rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának biztosítása, ezen belül a rendezvény rendjének fenntartásában is közreműködik. A Gytv. a rendőri intézkedések közül a feloszlásról szól részletesen, amelynek során a használható kényszerítő eszközök alkalmazásának fő szabálya, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett intézkedés során tanúsított magatartásához. A tömegoszlítás során használható kényszerítő eszközök közül Takács Albert aggályosnak látta a gumilövedék alkalmazását, amely a legkevésbé kontroll alatt tartható kényszerítő eszköz.

Szabó Máté és munkatársai 2007. október 22-étől 2008 végéig közel harminc alkalommal, mintegy 80 közterületi rendezvényen,⁷ összesen több száz munkaóra ráfordítással folytattak helyszíni vizsgálatot. Ennek eredményeként az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatai során több esetben is alapvető joggal összefüggő visszásságot észlelt. Ezek orvoslására csaknem valamennyi, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényben (a továbbiakban: Obtv.) biztosított eszközzel élt.

Annak ellenére, hogy többször megfogalmaztam azon véleményem, miszerint a Gytv. szabályai elavultak, mindössze két alkalommal tettem javaslatot annak kiegészítésére. Az egyik javaslat a versengő gyülekezésekre vonatkozó szabályok megalkotására, valamint a rendezvény bejelentésének a rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjának meghatározására irányult. Figyelemmel arra, hogy a gyülekezési törvény módosításáról eddig nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés, a javaslatommal kapcsolatos érdemi előrelépésről (annak elfogadását éppúgy ideértve, mint annak elutasítását) sem tudunk beszámolni.

Mivel nem vonható a gyülekezési jog körébe, és az utóbbi időben több esetben is találkoztunk olyan sommás állításokkal, miszerint „tojást dobálni szabad”, vagy „a tojásdobálás

⁷ Példák a személyesen is figyelemmel kísért rendezvényekre (a teljesség igénye nélkül) 2008-ból: március 7-én a Feneketlen-tó mellett két ifjúsági szervezet kerületi népszavazási kampányzáró rendezvénye; március 9-én egy magánszemély által a miniszterelnök háza elé bejelentett tüntetés; a Rendszerváltó Fórum Alkotmány utcába bejelentett rendezvénye; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 nevű szervezet Vértanúk terén zajló demonstrációja március 9–14. között estenként; március 14-én a Petőfi téren egy magánszemély által bejelentett (hungarista) rendezvény; március 15-én a Kossuth téren (az állami zászló felvonásakor történő eseményeket a Vértanúk tere felőli oldalon, a nézők előtt nyitva álló résznel, a kordonon belülről szemlélték); a Múzeum körúton az állami rendezvény helyszíne; egy Kálvin térre érkező felvonulás, amelynek résztvevői verbálisan konfrontálódtak az állami ünnepséget biztosító őrző-védő cég, valamint a rendőrség helyszíni biztosítást végző állományával; az Erzsébet híd pesti hídfőjéről a Fővárosi Önkormányzat megemlékezése és azt kísérő események; az Erzsébet téren a Jobbik és a Magyar Gárda rendezvénye; a Fidesz Magyar Polgári Szövetség Erzsébet híd pesti hídfőjénél tartott rendezvénye; a Blaha Lujza téren a Magyar Önvédelmi Mozgalom rendezvénye, valamint a rendőrség ezt követő intézkedései; április 9-én a Hollán Ernő utcai „flashmob” és „ellenflashmob” típusú rendezvények; április 11-én a Hollán Ernő utcai tüntetés és egy elkésztett (a Gytv. háromnapos határidején belül) bejelentett ellentüntetés; egy magánszemély Kossuth térre, Szabadság térre, Roosevelt térre, valamint Clark Ádám térre elkésztett (a Gytv. háromnapos határidején belül) bejelentett rendezvényei, ideértve ez utóbbi felozlatását is; május 18-án a Kendermag Egyesület tüntetése; a június 6-án tartott Trianon-megemlékezés; július 5-én a Szivárvány Misszió Alapítvány rendezvénye; a Rendszerváltó Fórum rendezvénye; egy magánszemély ellentüntetése; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Liszt Ferenc téren zajló demonstrációja; szeptember 6-án egy magánszemély rendezvénye; szeptember 17-én a Corvin köz – Kossuth tér útvonalon megtartott vonulós demonstráció; szeptember 20-án a Bibó István Közéleti Társaság (Magyar Demokratikus Charta) rendezvénye; a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvénye és az Országos Cigány Önkormányzat (ÖCO) rendezvénye; október 4-én a „Tarka Magyar”-tüntetés; október 22-én a Rákóczi Szövetség, az Európai Magyar Szabadságharcos Világszövetségnek a Műgyetemtől a Bem térig, illetve a Kossuth térig tartott felvonulásai, valamint a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Kossuth téri rendezvénye; október 23-án a Kossuth téri és a Vértanúk terei állami rendezvények; a Jobbik és a Magyar Gárda rendezvénye; a Magyar Önvédelmi Mozgalom (MÖM) rendezvénye; a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvénye; a Magyarok Világszövetsége (MVSZ) rendezvénye; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 rendezvénye; az Operánál az állami rendezvények előkészületei; a Markó utcai csoportos igazoltatás; 2008. november 3-án és 5-én a Szlovák Köztársaság Budapesti Nagykövetsége elé szervezett tüntetések; továbbá a Közszolgálati Sztrájkbizottság által szervezett 2008. november 29-i rendezvények.

nem minősül bűncselekménynek”, indokolt külön is kitérni a „tojásdobálás” ombudsmani értékelésére.⁸

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át, és a töretlen alkotmánybírói gyakorlat e szabadságjognak egyértelműen kitüntetett szerepet tulajdonít az alapjogok között, megemelve a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét. „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságjogok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az úgynevezett »kommunikációs« alapjogoknak. [...] A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképp azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csak mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például köznyugalom). [...] A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat]⁹

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára való tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányosan védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt. Különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat része [...]”¹⁰

Mindezek alapján nem lehet vitás, hogy valamely demonstráció célkitűzésével egyet nem értő személyek – akár sértő – véleményüknek hangot adjanak. Ettől különböző kérdés lehet azonban, hogy miként teszik ezt. A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság határozott különbséget tett „a véleménynyilvánítás szabadsága és a vélemény-

⁸ OBH 3262/2008.

⁹ ABH 1992, 170–171, 178–179.

¹⁰ ABH 1994, 219, 223, 230, 231.

nyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme mint külső korlátok korlátozhatják.”¹¹ Ebből pedig az következik, hogy maga az – adott esetben elutasító tartalmú – véleménynyilvánítás szabadsága fokozott, de külső korlátok által korlátozott védelmet élvez, annak megjelenési formájáról – jelen esetben: különféle tárgyak dobálása – azonban ez már nem mondható el. Úgy is megfogalmazható, hogy a „tojásdobálás” nem a vélemény, hanem a véleményt hordozó kommunikációs csatorna, és nem szükségképpen osztozik a véleménynyilvánítási szabadság magas szintű védelmében. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előbbi határozatában megfogalmazott elvi álláspontból (el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától) nem következik, hogy e kettő között ne lenne összefüggés. Végletes esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését is. Egyszerűbben: a vélemény, és nem pedig az azt kifejező tojásdobálás áll az Alkotmány védelme alatt.

2. Adott történelmi, társadalmi, szociokulturális helyzetekben az elutasító vélemény közszereplőkkel, jellemzően művészekkel és politikusokkal szembeni kifejezésének („nemtetszés-nyilvánítás”) módja Magyarországon a tojás-, torta- és paradicsomdobálás volt. Az Alkotmánybíróság [36/1994. (VI. 24.) AB határozatában] is megállapította, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. Mindebből – éppen a véleménynyilvánítás és annak megjelenési formájának különbözősége okán – azonban nem következik, hogy a közszereplőket automatikusan szabad lenne tojással vagy bármi mással megdobálni.

Előfordulhat azonban, hogy a közszereplők esetében a véleménynyilvánítás mint társadalmi processzus megvalósítása, vagyis a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése esetenként nem szokványos véleménynyilvánítási formákban (torta, tojás) nyilvánul meg. Úgy véljük, hogy az ilyen esetek is akkor és csak akkor fogadhatóak el, ha a véleményközlésre más mód objektíve nem áll rendelkezésre, és az ilyen véleményközlés módjával okozott sérelem arányban van magával az – egyébként alkotmányi védelem alatt álló – véleménnyel. (Ilyen lehet, ha az igen éles konfliktus vagy elnyomás elleni tiltakozás lehetősége korlátozott, vagy pedig az ellenvélemény kifejtését korlátozó szituáció áll fenn.) Jogállami körülmények között a sértett döntése alapján ekkor is helye van a magánvádas eljárásnak. *Az LMBT-menetet kísérő atrocitások esetében azonban bizonyosan más minőséget jelentettek az olyan eszközök, mint a preparált (ételfestékkel, irritáló anyaggal, trágyával stb.) töltött tojás, kő, Molotov-koktél. Ezek véleménynyilvánítási formaként semmilyen körülmények között, senkivel szemben nem részesülhetnek alkotmányos védelemben a jogállamban.*

3. Az Alkotmánybíróság (már idézett) 30/1992. (V. 26.) AB határozatában foglaltak alapján rá kell mutatni, hogy a gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi ta-

¹¹ ABH 1998, 260.

pasztalatokkal rendelkezik. Súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási vagy egyéb szempontú alsóbb- vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyezteti. Az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejtésében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre. „A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.”¹² A véleménynyilvánítás körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés vagy éppen a gyűlölet különféle tárgyak dobálásában történő manifesztálódásának alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A *demokrácia* fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy *tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot*, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást. Bármilyen demonstráció résztvevőinek megdobálása a fenti tartalmi jegyek tagadása, „visszaélés” a véleménynyilvánítás szabadságával, a gyülekezési joggal, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan kirekesztő stigmatizálása (vö. „megkövezés”), amely nem a jogállam és a demokratikus politikai kultúra része. A véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság gyakorlásához a demokratikus jogállamiságból fakadó elemi követelmények betartása szükséges – azon túl azonban az alkotmányos értékek kerülnek veszélyeztetett helyzetbe.

4. A véleménynyilvánítás határa csak addig tart, ameddig mások alapvető jogait, jelen esetben a békés gyülekezéshez való jogát, életét, testi épségét vagy emberi méltóságát nem sérti. Ki kell emelni, hogy a különféle be nem jelentett rendezvények résztvevői azzal, hogy tömegesen – esetenként szervezeten – a nekik nem tetsző véleményt megfogalmazó csoportot (a vizsgált esetben LMBT-menetet) különféle tárgyakkal megdobálták, megsértették a felvonulók békés gyülekezéshez való jogát, így magatartásuk nem tartozhat a véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe, hanem büntetőjogi megítélés tárgya.

¹² 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

A 2008. július 5-ei LMBT-menetet kísérő cselekmények egységes jogi megítélése érdekében az országgyűlési biztos – rendhagyó módon – OBH 3262/2008. számú jelentését tájékoztatásul megküldte a Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének és a legfőbb ügyésznek, kérve, hogy fontolják meg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 31. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján egy jogegységi eljárás indítványozását. A Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettese arról tájékoztatta a biztost, hogy a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2008. szeptember 29-i ülésén megtárgyalta a garázdaság bűncselekményének egyes jogértelmezési kérdéseit, és megalkotta a BKv. 71. sz. kollégiumi véleményt. Ennek értelmében más személy sérülésének okozására tipikusan nem alkalmas tárggyal (például tojással) való megdobása tetteles becsületsértést¹³ valósíthat meg. A nyilvános helyen elkövetett tetteles becsületsértés – ha az elkövetés módja folytán kihívóan közösséggelenes – garázdaság¹⁴ megállapítására lehet alkalmas, ezért vizsgálni kell, hogy e bűncselekmény feltételei¹⁵ hiánytalanul megvalósultak-e. E helyütt utalnunk kell arra is, hogy a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény módosította a garázdaság törvényi tényállását. Ezzel a jogalkotó – amellett, hogy a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva történő elkövetést minősítő körülménnyé tette, és 2009. február elsejétől súlyosabban rendeli büntetni – a Btk. 271. §-át egy értelmező rendelkezéssel egészítette ki, amely szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására.” (Az ombudsman a törvényjavaslatot nem véleményezte.)

A biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, biztosítsa, hogy a jövőben megrendezésre kerülő állami rendezvényeken ne vagyonzvédelmi vállalkozások, hanem – amennyiben az szükséges – a Magyar Rendőrség vizsgálja át a résztvevők csomagját és ruházatát. A miniszter – miután egy elutasító válasz után az ombudsman ajánlását fenntartotta – differenciált álláspontot fogalmazott meg. Ennek értelmében az állami szervek által közterületen szervezett olyan rendezvények esetében, amelyek a kulturális jelleg kerül előtérbe, és nincs olyan veszélyre utaló körülmény, amely a rendőrség közreműködését indokolná, a beléptetést továbbra is vagyonzvédelmi vállalkozások látják el. Az olyan állami rendezvények esetében azonban, ahol hivatalos állami megemlékezésre kerül sor az egyes ünnepi események kapcsán, a rendezvény rendjének biztosítását, valamint a résztvevők ruházatának és csomagjainak átvizsgálását elsődlegesen a rendőrségnek kell végeznie. A biztos ezt a választ elfogadta. Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatai során az alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslására legtöbbször a rendőrségnek tett ajánlást. Általánosságban elmondható, hogy tapasztalataink szerint – még ha az ajánlás elfogadásától az országos főkapitány a biztosnak írt válaszában el is zárkozott – az év során a rendőrség folyamatosan hasznosította a korábbi ombudsmani

¹³ Btk. 180. § (2) bekezdése.

¹⁴ Btk. 71. §.

¹⁵ Kihívóan közösséggelenes, erőszakos, megbotránkoztatásra, illetve riadalomkeltésre alkalmas. Az „erőszakos magatartást tanúsít” fordulat értelmezésére az EBH 2007. 1589. sz. elvi bírósági határozatban, illetőleg a BKv. 34. (BK. 93.) véleményében kifejtettek az irányadók.

jelentések megállapításait.¹⁶ Ennek során egy általunk készített kéziratot is beillesztettek a rendőrség oktatási tervébe.

Az egyes ajánlások fogadtatása és hatása azonban meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegoszlatással és tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét¹⁷ az országos rendőrfőkapitány még a Független Rendészeti Panasztestület – az ombudsmani jelentéssel csaknem azonos érvelést tartalmazó – határozatai ellenére is vitatta.¹⁸ (A rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmani megállapításokat, valamint az azokhoz kapcsolódó kezdeményezést a főkapitány elfogadta.) A rendőri azonosítók kérdése volt akkoriban az egyetlen terület, ahol annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát, nemhogy előrelépést nem tapasztaltunk, hanem OBH 5266/2008. és OBH 5642/2008. számú jelentéseiben a biztos újabb visszasságokat tárt fel. E probléma-körön kívül ugyanazon vagy hasonló probléma miatt a biztos nem fogalmazott meg ajánlást.

Összességében elmondható, hogy az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőrfőkapitány elfogadta, és

- elrendelte a rendezvények bejelentésével kapcsolatos témakört érintő belső útmutatójuk olyan kiegészítését, amely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell;
- amennyiben pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, úgy fel kell hívni a figyelmét arra is, hogy bejelentését a BMr. 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismételje meg;
- a gyülekezési jog gyakorlásához elengedhetetlen intézményvédelmi kötelezettség tényleges megvalósulása érdekében a biztosítási tervekben rögzített intézkedések maradéktalan megvalósításának garanciális jelentőségére a végrehajtói állomány figyelmét felhívta;
- a fokozott ellenőrzések egységes végrehajtása érdekében kidolgozandó módszertani útmutató előkészítése során figyelembe fogják venni az OBH 5642/2008. számú jelentés megállapításait;
- intézkedett arra vonatkozóan, hogy a Készenléti Rendőrség és a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok állománya ismerje meg az Obtv. országgyűlési biztosokat megillető jogosítványokat, intézkedett továbbá, hogy a rendőri szervek vezetői az állomány képzése során ismertessék alárendeltjeikkel a jelentésben foglaltakat;
- az Öltözködési Szabályzat – a vonatkozó miniszteri rendeleti szabályozás átfogó felülvizsgálatát követő – közeljövőben várható módosítása során megvizsgálják,

¹⁶ Így például az ombudsman OBH 2452/2008. számú jelentését követően a nagy létszámú előállítások fogantatása során a korábbi problémákat vizsgálataink során nem észleltük.

¹⁷ OBH 2452/2008. számú ügy.

¹⁸ Ezt követően az előállítottak egy része a szabálysértési eljárás során tárgyalás tartását kérte, egyúttal ezen eljárásokban – mintegy előkérdésként – a tömegoszlatás, valamint az előállítások jogalapját és módját egyaránt vitatta. Figyelemmel arra, hogy e kérdésekkel összefüggésben bírósági eljárás indult, az azok érdemét érintő további szakmai vitát a biztos nem tartotta célravezetőnek. Tudomásunk szerint a szabálysértési eljárásokat az eljáró bíróságok – indokolásukban többször az ombudsman jelentésére hivatkozva, annak érvrendszerét magukévá téve – megszüntették.

hogy a rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatos ombudsmeni javaslatok figyelembevételével milyen egységes szabályozása garantálhatja még inkább a rendőrök azonosíthatóságát;

- a BRFK vezetőjének rendészeti helyettese a megfelelő azonosíthatóság érdekében ismételten felhívta az érintett állomány figyelmét a vonatkozó normák maradéktalan betartására és előírászerű alkalmazására;
- különös figyelmet fordítanak a rendőrök azonosíthatóságát biztosító szabályok betartásának ellenőrzésére;
- a rendőrség a – honlapján még nem szereplő, régebbi – normák megismerésére irányuló állampolgári kéréseknek eleget tesz;
- annak érdekében, hogy a rendezvénybiztosítások és az ezekhez kapcsolódó rendőri intézkedések megfeleljenek a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, több segédlet, módszertani útmutató, valamint egy általunk készített kézirat¹⁹ megküldésre került a Rendőrtiszti Főiskola és valamennyi rendészeti szakközépiskola, továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok részére.

Nemzetközi normák és tapasztalatok mint az ombudsmeni gyülekezési projekt „legitimációja”

Hajas Barnabás, a 2008-as és azt követő gyülekezési vizsgálatok vezetője és néhány munkatársa kivette a részét az európai összehasonlító tüntetéskutatás gyakorlatából is, és sok országban volt alkalmuk tüntetéseken részt venni olyan helyzetekben, amilyenek kevés megfigyelő számára adatnak meg. Az ombudsmeni hivatal munkatársaként részese volt egy európai kutatásnak, amelyben egyébként az ORFK is részt vett. Ez volt a GODIAC, ami azt jelenti: „good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe”, azaz „jó gyakorlatok a párbeszédhez és kommunikációhoz mint a tüntetések rendőri kezelésének stratégiai alapelveihez Európában”.²⁰ A svéd rendőrség és több más uniós tagállam (Spanyolország, Portugália, Anglia, Szlovákia, Románia, Ausztria, NSZK, Dánia, Hollandia) rendőrségei és rendészeti kutatói között Magyarország is részt vett ebben. A mi rendőrségünk mellett az ombudsmeni hivatal tüntetéskutató teamje is ott volt, amely mutatja a témával kapcsolatos teljesítményünk nemzetközi elismerését. Ez egy olyan 2010–2013 között zajló, 12 országot és 20 szervezetet mozgató projekt volt, ahol a többi országok kutatóival együtt lehetett itthon és külföldön elemezni a rendezvénybiztosítást abból a szempontból, hogy mit lehet el- és megtanulni egymás hibáiból és erőnyeiből a rendőrség és a tüntetők kapcsolatában. Címéből is kiolvasható, hogy arra futott ki a projekt, hogyan lehet az erőszak használatát elkerülni, és kommunikatív eszközöket előtérbe állítani a tömegkezelésben a tonfa, gumibot, gumilövedék, vízágyú és könnygáz helyett. A potenciális konfliktuspartnerek, a tüntetők és a rendőrök közötti dialógus megszervezése volt a cél. Nyíltan, nyilvánosan és a gyülekezési jog a tüntetők és a rendőrök közötti kölcsönös tiszteletben tartásának céljával, az erőszak eskalációjával fenyegető tüntetési helyzetek tanulságaként azt állapíthattuk meg a projekt eredményeként,

¹⁹ HAJAS–HALÁSZ–LÁPOSSY (Kézirat).

²⁰ Ismerteti: LESS 2013.

hogy a tüntetések erőszak- és feszültségmentes környezetének biztosítása érdekében Európában mindenütt fejlődésre van szükség a tüntetők és a rendőrök oldalán egyaránt.

Ma nemzetközileg és globálisan is érvényesül az a tendencia, amely során a békés tiltakozások jogát biztosítani igyekeznek, és ebben fontos szerepet játszanak a nemzetközi emberi jogi szervezetek, továbbá az ENSZ, illetve annak szakosított és regionális intézményei. A gyülekezési jog globális érvényesülésének érdekében az ENSZ dokumentumaiban világosan meghatározza, mit nem kell tennie, mit nem szabad tennie a kormányzatoknak vagy más aktoroknak, például a rendőrségeknek, ha tiszteletben kívánják tartani a gyülekezés és szélesebb értelemben a tiltakozás szabadságát. A jogvédők jogait védő ENSZ speciális jelentéstevőjének Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata egyéb ENSZ-nyilatkozatok alapján elkészített, saját alapjogi *Kommentárjából* – amely szinte minden alapjogi területet érint – a *békés tiltakozáshoz való jog* területét emelném ki. Ez mindig is új alapjogi problémák forrása volt,²¹ és szerintem a jövőben is az fog maradni.

A fő tézis és kiindulópont ezekben az elemzésekben az, hogy a politikai részvételhez és a jogvédelem érvényesüléséhez kapcsolódó alapjogok civil érvényesítését a kormányzat túrni, sőt elősegíteni köteles azokban a demokráciákban, amelyek az ENSZ tagállamai. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága megállapította a tiltakozás jogát veszélyeztető tipikus helyzeteket, problémaköröket, visszaéléseket. Ezek a következők:

- „a tüntetések megtiltása,
- nem igazolható korlátozások,
- szükségtelen engedélyezési eljárások előírása,
- a tiltó döntések elleni fellebbezés kizárása,
- tiltakozók önkényes elzárása,
- a nemzetközi standardokat figyelmen kívül hagyó törvényhozás,
- terroristaellenes intézkedések álrüháját öltő, a demokrácia és az alapjogok érvényesülést gátló megszorítások”.²²

A sajnálatosan gazdag és hosszan felsorolható negatív gyakorlati tapasztalatok alapján az ENSZ speciális jelentéstevője az alábbi különös figyelmet érdemlő tipikus eseteket, helyzeteket, konfliktusokat sorolja fel:

- „a nők helyzete a tüntetéseken,
- az LGBT-aktivisták helyzete,
- a demokratikus és jogállami reformokat, átalakulást célzó tiltakozások helyzete,
- a diáktüntetések,
- a munkavállalók jogainak védelme (főként a sztrájkjog),
- a globalizációellenes mozgalom, amely a gazdasági, szociális alapjogok védelmére irányul,
- a választásokon tapasztalt visszaélések elleni tiltakozások,
- a béketüntetések,

²¹ *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*. Genève, UN OHCHR Special Rapporteur on Defending Human Rights Defenders. 70–82. Ennek az ismertetésnek a megírásakor, 2014 áprilisában éppen Ukrajnában és Venezuelában zajlottak nagyszabású, az állami erőszakot és jogsértéseket kiváltó tüntetéssorozatok.

²² Uo., 73. Idézet innen: A/62/225., para. 20.

- a földhöz, a természeti erőforrásokhoz kötődő környezetvédelmi tiltakozások,
- a tiltakozásokat monitorozó jogvédők és az azokról tudósító újságírók elleni atrocitások”.

A békés tiltakozásokat a rendőrség nagymértékben tolerálja, és elég hatékonyan és profeszszionálisan biztosítja azokat. Felhasználja az Európában terjedő kommunikációs stratégiákat a közrendvédelmi partnerség kialakítására, tehát például az egyetemfoglalások és a diák-tüntetések néhol feszült légkörében sem került sor komolyabb atrocitásokra a tiltakozók ellen a rendőrség részéről, a tiltakozások békésen zajlottak. 2010-től a Fidesz vezette kormányzat nyilvánvalóan igyekszik elkerülni az erőszakos tömegoszlatások alkalmazását, amellyel szemben a Fidesz ellenzéki pártként 2006–2010 között igen erőteljesen fellépett a 2006-os megmozdulásokkal kapcsolatosan. Feltételezhetően e negatív tapasztalatoknak máig fegyelmező hatásuk van a tiltakozókra, a rendfenntartókra és politikai ellenőrzésükre is. Így élhetik túl önmagukat az ismételt és elhúzódó jogi eljárásokban, bírósági eljárásokban akár évekig is, a 2006. őszihez hasonló, nagyon problémás tiltakozások, tiltakozási sorozatok és rendőrségi kezelések túlkapásai, visszasságai.

Felhasznált irodalom

- HAJAS Barnabás (2014): *Utcák, terek szabadsága*. Budapest, Századvég.
- HAJAS Barnabás – HALÁSZ Zsolt – LÁPOSSY Attila (é. n.): *Tüntetések Budapesten. A 2008. évi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatairól*. Kézirat.
- HAJAS Barnabás szerk. (2009): *Gyülekezési jogi projekt*. Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala. (ÁJOB Projektfüzetek, 1.)
- HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté szerk. (2012): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest, Országgyűlés Hivatala.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele szerk. (2010): *Európai ombudsman-intézmények*. Budapest, Eötvös.
- LESS Ferenc (2013): Az európai tömegkezelési gyakorlat új irányai. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 7–8. sz. 55–69.
- MAJTÉNYI László (2009): Adatvédelem, információszabadság, ombudsmankodás. *Élet és Irodalom*, 2009. január 16. 12.
- SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás (2010): A 2009. évi budapesti tüntetések. Ombudsmani vizsgálatok. In SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Budapest, DKMKA. 69–75.
- SZABÓ Máté (2010): *Ki őrzi az őröket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest, Kairosz.
- SZABÓ Máté (2011): *Emberi jogok – alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Budapest, Kairosz.
- TAKÁCS Albert (2015): Az ombudsman eszméje és megvalósulási formái. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 39–62.

Hivatkozott jogszabályok

1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2008. évi LXXIX. törvény a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
30/1992. (V. 26.) AB határozat
33/1998. (VI. 25.) AB határozat
36/1994. (VI. 24.) AB határozat

Egyéb hivatkozások

- BKv. 34. (BK. 93.) számú kollégiumi vélemény
BKv. 71. számú kollégiumi vélemény
EBH 2007. 1589. számú elvi bírósági határozat
OBH 1549/2007. számú ügy
OBH 2452/2008. számú ügy
OBH 2452/2008. számú jelentés
OBH 3226/2004. számú jelentés
OBH 3262/2008. számú jelentés
OBH 3699/2003. számú ügy
OBH 4435/2007. számú ügy
OBH 4583/2007. számú jelentés
OBH 5205/2002. számú vizsgálat
OBH 5266/2008. számú jelentés
OBH 5642/2008. számú jelentés
OBH 5857/2003. számú ügy
UN OHCHR Special Rapporteur on Defending Human Rights Defenders (July 2011): *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*.
Genéve.

Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség

Takács Albert

*„Mekkora métely, mekkora hatalom, annyira mar meg,
amennyire akarom”*

(Quimby: *Senki se menekül*)

Bevezetés: jogág és felelősség

Egy-egy jogág területének megállapítása és határainak kijelölése többnyire normatív szemlélettel történik. Jogág az, amely elég sok azonos tárgyú és azonos szabályozási módszert alkalmazó jogi normával rendelkezik. Tudjuk persze, hogy a jogágak keletkezésének és megszűnésének gyakorlati oktatás- és tudományszervezési okai is vannak, de az említett kettős szempont definíciós közhelynek mondható. Érdekes viszont, hogy a jogrendszer jogágakra való tagolásának műveletei során jellegzetes felelősségi alakzatuk csak elvétve szerepel kategorizálási vonásként. A büntetőjog, a polgári jog, a munkajog rendelkezik a jogághoz igazodó sajátos felelősségi formával, ilyen identifikációs felelősség viszont nincs a környezetvédelmi jogban, a médiajogban, az ingatlanjogban. Talán ezzel is magyarázható, hogy a jogász hivatás gyakorlásában ismét megjelentek a középkori céhek hagyományai. De ez csak apró adalék ahhoz, hogy a történelem nem a világszemlélet töretlenül előrehaladó kiteljesedése, ahogy a zseniális Hegel vagy az inkább csak divatos Fukuyama gondolta.

A jogági jellemzők meghatározását és azonosítását illetően az alkotmányjog jogrendszerbeli helyénél alaposabban el kell időznünk. Tárnya – a hatalomgyakorlás jogi alaprendje – elég általános ugyan, de erre bejelentett igényének versenytársa eddig nem akadt. Az alkotmányjog szabályozási módszerét tekintve közjog, az állam joga, akkor is, ha a magánszemély vagy a magánszervezet emberi jogi vagy alapjogi jogosultságainak érvényesülése érdekében követeléseket támaszthat az állammal szemben. A hatalomkorlátozás kölcsönösségi technikájának ezt az elvét az alapvető jogok horizontális hatályának elmélete kikezdte ugyan, de az a radikális következtetés, hogy az alkotmányjog nem közjog többé, mindaddig elmaradt. Itt van azonban a felelősség kérdése. Mi az alkotmányjoghoz mint jogághoz tartozó felelősségi alakzat? Van-e alkotmányjogi felelősség? Mégiscsak a jogrendszer „anyajogáról”, a jogrendszer egységét biztosító jogágról van szó.¹

Nem lehet mellékes vagy közömbös, hogy az alkotmányjog alapvető szabályait milyen felelősségi rendszer útján teljesíti ki normatív erővé. Bár különleges utakon, de az alkotmányjog is *jog*, a rendelkezéseiben megjelenő helyeslés és rosszallás mögött feltétlen érvényű ítélet és parancs áll, és ezek egyike sem töltheti be a maga szerepét a hozzájuk

¹ Kovács 1977, 45.

tartozó felelősség nélkül. Felelősség hiányában a jogi előírás értelme nem állapítható meg, pontosabban az előírásnak nem lehet jogi jelentőséget tulajdonítani. Az emberi viszonylatok rendszerében – legyen az szerelem vagy társadalom – felelősség mindig van, néha könnyű, máskor nyomasztó. Az alkotmányról – mint a jogi rendszer alapjáról – nem tételezhetjük fel, hogy egyéni választás, személyes hozzáállás szerint ossza szét a felelősség súlytalan vagy súlyos terhét. Léteznie *kellene* az alkotmányjogi felelősség jogának, illetve az ezen alapuló elméletnek. Jobban utánagondolva azonban érthető, hogy ilyen *nincs*. Ha az alkotmánytörténet távolabbi múltjában fel is ismerjük e felelősség elemeit, a 19. század első harmadától kialakuló politikai gyakorlat és a nyomában járó politikaelmélet szinte áthatolhatatlan falat emelt élénk. Az általános demokrácia és kicsúcsosodási formája, a népképviselőlet átrendezte a hatalomgyakorláshoz kapcsolódó összes felelősségi helyzetet. A folyamat lényegében ugyanaz, mint amit Carl Schmitt a „három stádium törvénye” névvel illet.²

A felelősség teológiai fogalma előbb metafizikaivá, majd pozitívvá vált. Ez utóbbi átváltozás a *pragmatizmus* diadalát hozta magával. A *politikum* túlsúlyra jutásáról van szó a jog felett, a politikai uralomnak és koncentrált megjelenési formájának, az államnak kimutatható bizonyos öncélúsága.³ Az alkotmány ebben a felfogásban a hatalomgyakorlás *megalapozásának* eszköze és jelképe.⁴ Az alkotmány és joga súlyos feladatot vállal, amelynek elveit és szerkezetét nyilvánvalóvá kell tenni, feltéve, hogy nem egy diktatúra jogi alaprendjéről van szó. *Szükségszerű*, hogy az alkotmányos ígéretre rá lehessen kérdezni, és erre feleletnek kell érkeznie.

Az alkotmányjogi felelősség azonban alig használatos kategória. A dogmatikai precizításra kényes és teljességre törekvő, grandiózus alkotmányjogi összefoglaló munkákban a kifejezés elő sem fordul. Ha mégis megjelenik, inkább csak azt sugallja, hogy valami szokatlan, a hétköznapi mértéken *túlmutató* értékmérőről van szó. Egy közelmúltban megjelent tanulmány arról értekezett, hogy Wilhelm Keitel tábornagy a nürnbergi perben megállapított büntetőjogi felelőssége mellett alkotmányjogi felelősséget is viselt.⁵ Nézetem szerint az a konstrukció kissé bizarr, amelyben az alkotmányjogi felelősség nem más, mint *metafora*, és inkább összezavarja, mintsem segít a probléma megértésében.

Mindemellett felelősség természetesen *van az alkotmányjogban*. Alkotmányban vagy törvényben megfogalmazott felelőssége van az államfőnek, a kormány tagjainak, a képviselőknek. Az államfő felelősségét szokás közjogi vagy államjogi felelősségnek nevezni, a miniszteri felelősségre pedig gyakran alkalmazzák a parlamenti felelősség vagy az alkotmányos jogi felelősség elnevezést. A felelősség formájának ilyen általános megnevezése némileg félrevezető, mert az kizárólag *meghatározott személyhez* kötődik, alanyi tekintetben tehát nem általános, hanem konkrét. Ezek az *alanyi felelősségek* nemcsak különböznek egymástól, hanem jogági felelősségi rendszerré sem állnak össze. Az alkotmányjog területe sokkal nagyobb, mint amennyit az alanyi felelősségi formák lefednek. Az alkotmányjog keretei között érvényesülnek *tárgyi* felelősségi alakzatok is, mint a büntetőjogi, a fegyelmi, a polgári jogi és az államigazgatási felelősség. Ezek viszont nem illethetők az alkotmányjogi felelősség névvel, minthogy nem az alkotmányjogból erednek. Azt is lehetne mondani, hogy

² SCHMITT 2002, 57.

³ KELSEN 1925, 39.

⁴ CORWIN 1936.

⁵ DIETZ 2013.

e tárgyi felelősségi formák az alkotmányjogért vannak, de nem alkotmányjogiak.⁶ Az alkotmányjoggal összefüggésben alkalmazható felelősségi rendszer tehát heterogén és töredezett. Minden bizonnyal ez is magyarázata annak a vélekedésnek, hogy az alkotmányjog alapján érvényesíthető felelősség gyenge és kivételes. Egy felelősségi forma értelme és értéke persze elvileg nem azon múlik, hogy mennyire szigorúak és gyakoriak a rosszállás következményei. Mindazonáltal nem alapulhatnak olyan köteleességeken, amiket ritka tevékenységek során vagy elvétele előforduló esetekben kell vagy lehet csupán teljesíteni.⁷ A felelősség súlya függ lehetőségességétől, a lehetőségességet viszont a felelősség tartalma és alakításai formázzák meg. Ezt az összefüggést Beccaria állította először középpontba, midőn arról értekezett, hogy a büntetés félelmetességénél annak elmaradhatatlansága nagyobb hatással bír.⁸

Úgy tűnik, hogy a felelősségi rendszerek a római jogi *actio* és az angolszász jogokban ismert *writ* jogáganként általánosított fogalmának kiépítésével nyertek formát. E folyamat nem egyformán kifinomult és következetes eredményeket hozott. Az alkotmányjogban a joggyakorlat – ideértve a jogalkotást csakúgy, mint a jogalkalmazást – és a jogdogmatika nem alakított ki olyan átfogó felelősségi alakot, mint amilyen a polgári jogban vagy a büntetőjogban létezik. A jog moralizálásának, illetve politizálásának útjai érdekes kísérletek az alkotmányjog felelősségi hézagainak kitöltésére és megszilárdult elemeinek összekötésére. Alkotmányjogi funkcióik értelmén és lehetőségein töprengve ezért a továbbiakban az erkölcsi, a politikai és a jogi felelősség kategóriáját vizsgálom, beillesztve őket saját előfeltevéseik normatív keretébe, amely kijelöli lehetőségeik határát. Majd azokra a kérdésekre keresem a választ, hogy az *erkölcsi felelősség* tekinthető-e a felelősségi alakzatok ősfarmájának; hogy a *politikai erkölcs* erkölcsi kategória-e még, ha eloldja magát általános erkölcsi alapjától; hogy a *politikai felelősség* alkalmas-e arra, hogy a közösség politikai élete egyik általános szervezőelvének szerepét betöltse. Az erkölcsi, de különösen a politikai felelősségben megpróbálok kimutatni olyan elemeket, amelyek alkalmasak arra, hogy az alkotmányjogi felelősség *átfogó* fogalmának felépítéséhez adalékokat szolgáltatssanak. Mindezek után javaslatot teszek az *alkotmányjogi felelősség* jogágspecifikus fogalmának meghatározására, és felhozok érveket amellett, hogy az alkotmányjogból a jogági jellegzetességet adó alkotmányjogi felelősség mellől miért nem lehet *más jogágak* felelősségi formáit kizárni.

Erkölc és jog

Az alkotmányjog sajátossága, hogy legalapvetőbb normáinak jó része elveket és programokat tartalmaz – gyakran jogkövetkezmények nélküli közvetlen formában –, vagyis normativitásuk más szerkezetű, mint a többi jogág szabályaié. Ez a ténylegesen meglévő adottság szolgáltatott alapot az alkotmányjog szellemtudományi szemléletű megközelítéséhez, amely értékeket hívott segítségül az alkotmányjog, különösen az alkotmány normatív erejének fokozásához olyképpen, hogy az alkotmányjog pozitív jogi mozzanatai a külső értékrenddel szemben lényegében alárendelt helyzetbe kerültek. Ma már az alkotmányjog-tudomány szín-

⁶ EÖRSI 1961, 76.

⁷ HART 1995, 198.

⁸ BECCARIA 1967 [1764], 99.

te minden művelője egyetért abban, hogy *legalább mérsékelt pozitivista* szemlélet nélkül az alkotmányjog nem jog lenne, hanem filozófiai spekuláció vagy történelmi elbeszélés. Kelsen nagyszabású *tiszta jogtana* a jog birodalmából minden nem jogi elemet a társadalmi normák világába utalt. Határozott vonalat húzott ezzel a jog és az erkölcs közé: a két normarendszer elválik, és külön tartandó egymástól, a jog nem része az erkölcsnek, az erkölcs nem ura a jognak.⁹ Jóllehet Kelsen radikális normativizmusa fenntarthatatlannak bizonyult a nehéz jogi esetek megoldásában, de a tiszta jogtan normakategorizálása alapvető jelentőségű maradt az erkölcsi felelősség – jogi felelősség kategóriáinak helyes alkotmányjogi szemléletében. Csak látszólag lenne átfogóbb és zártabb az alkotmányjog felelősségi köre felelősségi elemeinek moralizáló kiterjesztésével. A felelősség definiálásának értelmi alapja a normaszövegről az érték jelentésére – azaz a metajurisztikus területre – tolódik át.

Az alkotmányjogi felelősség mibenlétének tisztázásához ugyancsak nélkülözhetetlen Hart jogelméletének az erkölcsi és a jogi normák természetét tárgyaló része.¹⁰ Az erkölcs és a jog közös jellemzője, hogy a körükbe tartozó kötelezettségek teljesítéséért nem jár elismerés, e kötelezettségek teljesítése egyszerűen a társadalmi élethez való természetes hozzájárulás. Lényeges különbségek is mutatkoznak azonban közöttük. Az erkölcsi szabályt általában fontosnak tartják, a jogi előírásnak nem kell feltétlenül fontosnak lennie. Az erkölcsi köteletség szándékosan nem könnyen változtatható meg, a megváltoztathatóság, az alkothatóság viszont tulajdonsága a jognak. Erkölcsi szabályt csak szándékos cselekvéssel lehet sérteni, következtésképpen az erkölcs nem ismeri az objektív felelősséget, a jogi felelősség ellenben gondatlanság esetén is fennállhat, és objektív alapú is lehet. Eltérő az erkölcs és a jog érvényesülését alátámasztó nyomásgyakorlás módja is. Az erkölcs esetében a nyomás a szabály fontosságára, a köteletség tiszteletére való figyelmeztetésben nyilvánul meg, a jog esetében a szabály követése érdekében kényszerít és joghátrányt helyeznek kilátásba. Az erkölcsi és a jogi szabály és felelősség közötti fontos különbségek ellenére szoros kapcsolatukat mi sem mutatja jobban, mint annak belátása, hogy a jog szabályainak való *engedelmesség* végső soron nem a jogi érvényességen múlik, hanem azon, hogy a jogi kötelezések az erkölcsi bíráló ítélszéke előtt igazolást nyerjenek.

Hart sokrétű és finom elemzése arra vezet, hogy nem is olyan egyértelmű a jog és az erkölcs elválaszthatósága. Különösen a kommunikatív etikai szemlélet által inspirált jogfelfogás hajlik arra, hogy a jog és az erkölcs pozitivista hagyományban gyökerező megkülönböztetésének határozottságát felpuhítsa. Azzal érvelnek, hogy a jog ismét megmutató morális átítatottsága a *demokratikus* jogrendszerek velejárója. Ám ha a jog elvárások formájában tartalmaz is erkölcsi elveket, attól az még nem változtat azon, hogy az erkölcs továbbra is a jog egyedüli kritikusa és végső korlátja marad. A jogot megalapozó és körülölelő kommunikatív cselekvés ugyanis erkölcsi elvek és megfontolások szerint megy végbe. Az erkölcs a joggal szemben megőrzi *funkcionális elsőbbségét*.

A szerénytelenség kockázatát vállalva meg kell említenem, hogy Hart egy a jog és az erkölcs kapcsolatának jellemzése szempontjából fontos megkülönböztetést elmulasztott megtenni. Ez a megkülönböztetés pedig az *értéketika* és a *formális etika* eltérő sajátosságaira világít rá úgy, ahogy ennek kritériumait Scheler lefektette.¹¹ Az értéketika tartományában

⁹ KELSEN 1983.

¹⁰ HART 1995, 200.

¹¹ SCHELER 1979, 312.

az erény és a felelősség nem vezethető vissza erkölcsön kívüli tényezőre. A formális etika viszont olyan követelményeket tartalmaz, amelyek valójában értékközömbösek, de van praktikus hasznosságuk és funkcionális jelentőségük. Az alkotmányjogi felelősség vonatkozásában lényeges erkölcsi követelmények döntően a *formális etika* területére tartoznak. A formális etikai nézőpont még élesebbé teszi a jog és az erkölcs felelősségelméleti összefüggéseinek képét, és elvezet a politikai erkölcs és a politikai felelősség problematikájához.

Politikai erkölcs

Vannak, akik azt a véleményt képviselik, hogy a politikai cselekvés és a hétköznapi cselekvés erkölcsi státusa és mércéje nem különbözik egymástól, jóllehet a politikai cselekvés társadalmi nyilvánossága sokszorosan meghaladja a szükségképpen intimebb hétköznapi viselkedést. Az igazmondás, a hűség, az igazságosság, az együttérzés, a tapintat a hétköznapi és a politikai erkölcsben egyaránt elvárás. De vannak, akik szerint a politika erkölcsi követelményei mások, mint a hétköznapi erkölcsé, sőt olyan felfogások is ismertek, amelyek a politikai jelenségekre nem tartják alkalmazhatónak sem az általános, sem a különös hétköznapi erkölcsi követelményeket. Állításuk szerint a politikai tevékenység – főleg a vezetők – nem végezhető mindennapi tudattal. A mindennapi erkölcsi ítéletrendszer elfogadása a politikust szinte biztosan bukásra kárhoztatja.¹² Néhányan a hatalom torzulásként értelmezett deszakralizálódásával támasztják alá álláspontjukat, és a relativizálódott politikai erkölcsben nem látnak mást, mint hasznos mítoszt.¹³ Mindkét felfogásban közös az a felismerés, hogy a politika a *hatalomról* szól, s akinek hatalma van, olyat is megtehet, amit a hétköznapi résztvevőjeként nem tehetne meg. A döntő különbség abban van közöttük, hogy szerintük a politika nem mindennapi státusát a hétköznapi erkölcsi értékelés elvei szerint meg lehet-e ítélni, vagy sem.

A régi és az újkori politikai gondolkodás nagy alakjai szinte kivétel nélkül általános morálfilozófiai megfontolásokat alkalmaztak a politika általuk is észlelt, különös világában. Elég belelapozni Cicero, Szent Ágoston vagy Hobbes, Spinoza, Milton, Locke, Hume írásaiba. E bölcselők mindegyike értéketikai szemlélettel gondolkodott akkor is, ha politikai jelenségeket vizsgált. Az általuk megtapasztalt politika azonban a monarchia és az arisztokrácia örök rendjének cselekvési gyakorlata volt, amelynek erkölcsi alapjait és morális korlátait csak *materiális* erkölcsi értékek felmutatásával lehetett megvonni. Az erkölcsi értékeknek ugyanolyan természetűnek kellett lenniük, mint a teremtett világ rendjének. A politika értéketikai felfogásának uralkodó szemléletét voltaképpen csak Machiavelli nem követte. A tömegdemokráciák társadalmában az erkölcsi felfogás hierarchikus igazodása nem szűnt meg teljesen, de jóval áttételesebb és gyengébb, mint a 18. században. A demokratikus politikai cselekvésre vonatkozó erkölcsi elvek szerveződése jellemzően *horizontálisan* történik. A demokratikus társadalmak hétköznapi és politikai gyakorlatát alighanem lehetetlen összeegyeztetni az egyetemes igénnyel fellépő értéketikák erkölcsi követelményeivel. A formális etikák univerzalisztikus igénye viszont mindössze arra korlátozódik, hogy az erkölcsi érték kimutatásának és számonkérésének *lehetősége* fennálljon.

¹² HELLER 1970, 142.

¹³ MOLNÁR 1992, 199., 208.

Az állam ebben az értelemben feltétele annak, hogy az erkölcs gyakorlása lehetséges legyen. Az állam létezésének ténye a hatalomért való harcot nem szünteti meg, alkotmányos rendeltetése azonban *valamennyi* polgárát afelé kormányozni, hogy – miként Hume megfogalmazta – kapzsiságuk és nagyravágyásuk ellenére hozzájáruljanak a közjóhoz.¹⁴ Pusztán az ész és a logika segítségével aligha várhatjuk, hogy értelmesebb elveket fogadjanak el.¹⁵ Mert – folytatja Kant a gondolatsort – az emberek hajlamai egymás ellen irányulnak, ezért az állam jó szervezetét kell megalkotni, hogy azok kiegyensúlyozzák egymást, és úgy fessen az eredmény, mintha semmi gonosz érzület nem volna bennük.¹⁶ Ebben az értelemben irányul a politika a közjóra. A politika számára a közjó érdekében való tevékenység *kötelesség*, és ez a kötelesség a politikai erkölcs alapja. Ilyen kötelességet a hétköznapi erkölcs nem ismer.

Nietzschénél találjuk ezt a vakító, de egykönnyen el nem intézhető tézist: „A bölcsesség azt akarja, hogy gátlástalanok, gúnyosak és erőszakosak legyünk; mivel a bölcsesség olyan, mint a nő: mindig csak a harcost szereti.”¹⁷ Gyakran idézik Max Weber már-már biblikus hangulatú megjegyzését, miszerint, „aki politikára adja a fejét, az diabolikus erőkkel szerződik”.¹⁸ Weber, aki nagy empátiával olvasta Sils-Maria remetéjét, nyilván nem a kevés előkelő felsőbbrendű moráljának létjogosultságát akarta megalapozni kijelentésével. Azt viszont határozottan gondolta, hogy *van* politikai erkölcs, amely a politikai cselekvés sajátosságai miatt a hétköznapi erkölcsbe nem integrálható, külön világ, még akkor is, ha bizonyos követelmények azonosak a politikai és a hétköznapi erkölcsben. Weber tézisének dramaturgiai pontossággal bontja ki Michael Walzer híres „piszkos kezek”-elmélete, amely a két rossz közötti választás erkölcsi csapdájáról szól,¹⁹ és erre bőven adódnak példák a politikai események történetéből. Azt a politikust, aki a hatalom gyakorlását drámai morális bátorsággal és autoritással végzi, azt Kornis *államférfinak* nevezi.²⁰ A hivatás és az elhivatottság erkölcsi mércéje nem azonos. Erre utalnak Hebbel páratlan szépségű szavai: „És hogyha Isten közém és a nekem rendelt tett közé a bűnt helyezte volna – ki vagyok én, hogy ez alól magamat kivonhatnám?”²¹

Weber politikáról adott jellemzése ma is helytálló, és érdemes felidézni.²² A politika a *hatalomról* szól. Aki politizál, hatalomra, végső fokon erőszak által támogatott hatalomra törekszik. Bár cselekvésének céljai lehetnek ideálisak és önzöek is, a politikus a hatalmat a belőle fakadó *presztízs* élvezetéért akarja. A politikusok többsége a politikáért és a politikából is él, ez teszi a politikát *hivatássá*. A hivatásos politikus életét egészen vagy nagyobb részben és az alkalom megkívánta mértéknél jobban a politika szolgálatába állítja. A politika nem személyes vállalkozás, hanem elvbarátok szövetkezése, ez pedig a *pártokat* helyezi a politikai élet középpontjába. A pártoknak a tömegek megnyeréséhez nagy és tagolt szervezetre van szükségük. A politika a vezetők, a segítők és a kíséret *kollektív* cselekvé-

¹⁴ HUME 1992, 52.

¹⁵ HUME 2003, 7.

¹⁶ KANT 1913 [1795], 145.

¹⁷ NIETZSCHE 1996 [1887], 113.

¹⁸ WEBER 1989, 83.

¹⁹ WALZER 1973, 161.

²⁰ KORNIS 1943, 43.

²¹ LUKÁCS 1987, 132.

²² WEBER 1989, 7., 16., 33., 65., 67.

se, amelyben a felelősség és az engedelmisség eleme elég világosan elválik egymástól. Erkölcsi fegyelem és önmehtagadás nélkül széthullana a politikai gépezet, és elvesznének a szavazatszerzés esélyei. A politika üzemszerűen működő rendszerében érvényesülhetnek igazán a politikus döntő *személyes tulajdonságai*: a szenvedély, a felelősségérzet és az arányérzék. E vonások nélkül a politikai cselekvés kérkedés, hatásvadászat és erőtlenség, egyszerűen: dilettantizmus, az alkalmatlanság jele. A politikus szenvedélye nem megalkuvást nem ismerő érzület, hanem az ügy iránti lelkesedés, amibe az is beletartozik, hogy tettei *következményeinek* figyelembevételétől nem zárkozhat el.

Akkor tesz eleget hivatása követelményeinek, ha az ügyet *sikerre viszi*; vétkezik, ha elmulasztja megoldani, amit megoldhatott volna. Még ha a hétköznapi erkölcsből venné is céljait, azokat nagyon gyakran nem valósíthatja meg a tiszta erkölcs útmutatásai alapján. Így csak akkor járhatna el, ha feltételeznék, hogy mindenki megtartja a tiszta erkölcs szabályait. Ezt azonban a politikus nem teheti meg, tettei következményeiért *neki* kell vállalnia a felelősséget. Nem a történelem vagy az Isten előtt, hanem azok előtt, akik bizalmából politikai tevékenységet végez. A következmény súlyáról hozott ítélet – akár maga mondja ki, akár más – a *politikai erkölcs* elvein és normáin alapul. *Hitelét veszti* az a politikus, aki nem vállalja a felelősséget a következményekért.

A politikus – tágabb értelemben a politika – sikere és hitele kétféle módon is elérhető. Egyrészt úgy, hogy a nem politikusi státusban lévő emberek elvárásai csak a politikai célok *eszközeiként* jönnek számításba, és pusztán környezeti feltételekként és dologi adottságokként kezelik azokat. Lehetséges azonban az is, hogy a politika és az azon kívül eső szféra szereplői egy közös ügy nélkülözhetetlen *résztvevőinek* tekintik magukat, egymás megértésére és meggyőzésére törekszenek. Az előbbi kapcsolat – Kis János elemzése szerint – *instrumentális*, az utóbbi *deliberatív*.²³ Bár a politikai gyakorlat mindkét perspektívát megengedi, vannak, akik egyértelműen a deliberatív eljárás etikai elsőbbsége mellett foglalnak állást. Kétségtelen, hogy a deliberatív stratégia a politikai instrumentalizmust is vita és kritika tárgyává teheti. Arról, hogy mik a politikai erkölcs követelményei, lehet politikai párbeszédet folytatni. Az instrumentális gyakorlat nem képes ennyire felszippantani a deliberatív gyakorlatokat. Habermas egyenesen új erkölcsi szemléletmódot: a *kommunikatív cselekvés* etikáját alapozza a deliberációra, és kimutatja, hogy a politikai párbeszéd követelménye és a demokratikus eljárások eszménye lényegében ugyanannak a jelenségnek két oldala. Ez a társadalmi integráció, a közjó elérésének erkölcsi kerete. A morális tudat kommunikatív cselekvést igényel.²⁴

A politika valamennyi most említett tulajdonságának jelentősége van a politikai felelősség mibenlétének meghatározásakor. A döntő elem azonban az, hogy a politika tartalmazza a *hatalom* – általában az erőszakkal alátámasztott hatalom – elemét. A hétköznapi erkölcs egymásnak mellérendelt emberek magatartását szabályozza, a politikai erkölcs viszont a hatalmi többlet birtokában levő – vagy arra törekvő – kevesek és az ilyen hatalommal nem rendelkező többség viszonyát rendezi. A politikai erkölcs egymásnak (hatalmi értelemben) *alá-főlé rendelt* embereket érint. A politikai hatalom időszerinti birtokosai és az arra törekvők a politikai erkölcs elvei szerint felelősséggel tartoznak azoknak, akik-től felhatalmazásukat kapták vagy várják. A hatalom a politikai teológia szerint Istennek,

²³ Kis 2004, 104.

²⁴ HABERMAS 2001, 169.

az alkotmányjog szerint a népnek felelős. A politikai hatalom így hát köteles *igazolni* magát. Általában a politikai erkölcs elvei szerint, olykor azonban a hétköznapi erkölcs követelményei is szóba jöhetnek.

Az erkölcs – mind a hétköznapi, mind a politikai – a jogtól különálló norma- és követelményrendszer. Az erkölcs és a jog előírásaiban egyképpen van normativitási igény, így mindkettőben megvan a készítés arra, hogy hatókörüket a másikra is kiterjesszék. Hart szemléletesen ábrázolta, hogy a jog miként viszonyulhat az erkölcs normáihoz. Az erkölcsöt mint egészet nem helyezheti ugyan hatályon kívül, de egyes elvárásaival szembehelyezkedhet, és szankcionálhatja azokat. Erkölcsöt nem teremthet, de támogathat, megerősíthet, kikényszeríthet bizonyos erkölcsi követelményeket, és fontos erkölcsi parancsokat is jogi norma tartalmává tehet.²⁵ De az is tény, hogy a hatás ellenkező irányban is érvényesül, az erkölcs is sokféleképpen befolyásolhatja a jog fejlődését.²⁶ A jog érvényesülését hatalom és kényszer támogatja, az erkölcsét döntően az *érzelem*: szenvedély és indulat.²⁷ Ez így van a politikai erkölcs esetében is. A politikai erkölcs akkor képes a maga hatását kifejteni a jog szolgálatában vagy a jog ellenében, ha erkölcsi érzelmeket gerjeszt és tart megfelelő hőfokon.

Mint Adam Smith megjegyzi, az érzelem önmagát igazolja, és tárgyához szabott mindaddig, amíg érezzük.²⁸ Azt hiszem, kijelenthető, hogy az érzelem az erkölcsi norma érvényességének *evidenciája*, a magasztosság és az önbecsülés emlékezete. Ez egyben a felelősség megkerülhetetlen és szükségképpeni szubjektív oldala, amelynek a politikai erkölcs esetében különös jelentősége van. Az ember nem veszítheti el a lelkét az egyik nap, és nem találhatja meg másnap, mintha mi sem történt volna.²⁹

Politikai felelősség

Abban a korábban felvázolt dilemmában, hogy az általános erkölcs követelményei érvényesek-e a politika világában, és hogy van-e a hétköznapi erkölcsötől különböző politikai erkölcs, csak mások szemben álló nézeteit említettem. Hiteltelen lenne minden további mondat, ha nem tenném világossá, hogy a kérdéseket én hogyan válaszolnám meg. Azt gondolom, hogy a politikai erkölcsnek nincsenek az általános erkölcsötől eltérő parancsai. Végül is *csak egy erkölcsi kozmosz* van. Nem dönti meg ezt az alapfeltevést, hogy az élet egyes szféráiban bizonyos erkölcsi elveknek van szerepük, az életvilág más területein pedig nincs. Az erkölcsi *helyzetek* különbözők. A párkapcsolatoknak, a gazdaságnak, a tudománynak nincs az általános erkölcsötől különböző elvárásrendszere, legfeljebb arról lehet szó, hogy hatókörükben az általános erkölcs követelményeinek némelyike nem értelmezhető. Minél személytelenebb területre érkezünk, annál inkább elfogadható ez az állítás. A közvetlen emberi kapcsolat a személyes erkölcsiség ideáltípusa, ebben az erkölcs a maga teljességében jelen van. A gazdaságnak vagy a politikának – mint személytelen rendszereknek – bőven vannak olyan elemei, amelyek erkölcsi megítélés alá nem vonhatók.

²⁵ HART 1999, 17.

²⁶ HART 1995, 231.

²⁷ SLOTERDIJK 2015, 36.

²⁸ SMITH 2002 [1759], 182.

²⁹ WALZER 1973, 177.

Mostanság sokat várunk a szakmai etikai kódexektől, de ezek előírásai nem erkölcsi követelmények. Községeses technikai szabályokat kell látnunk bennük, amelyeknek sem normativitása, sem tekintélye nem lenne, ha az erkölcsi érték távoli fénye nem próbálná valamennyire beragyogni őket. De nyilvánvaló túlzás lenne azt várni, hogy bennük a *kötelesség* és a *törekvés* erkölcsisége egyesül. Nem minden mesterséges előírás alkalmas arra, hogy az emberi magatartásnak valóságos morális súlyt adjon, de bizonyos feltételek teljesülése esetén alkotható ilyen. Fuller szerint a jogi tökéletesség eszményét közelítő *rule of law* már erkölcsi kategória. A jog moralitásának egy bizonyos minimuma a gyakorlati hatásosság lényeges előfeltétele, pragmatikus követelmény.³⁰ A tézis vitatható ugyan, de ha megbékélünk vele, könnyen belátható, hogy a törvényesség kiválósága, a jó jog erkölcsisége a hétköznapi és a politikai erkölcsnek egyaránt motívuma.

Azon a véleményen vagyok tehát, hogy a hétköznapi és a politikai erkölcs nem értéktartalmában, nem elvárásrendszerében különbözik, hanem a felelősség formájában, a felelősség érvényesítésében. A politikai követelmények – legalábbis az alkotmányos demokráciában – erkölcsi követelmények. A politikai erkölcs különösségét a *politikai felelősség* adja, ami több is, és kevesebb is, mint erkölcsi felelősség. Lényege, hogy a felelőségre vonás sajátos módja, amely csak a *politikai hatalom* összefüggésében értelmezhető. Az angol parlamenti *impeachment* gyakorlatában az 1660-as évektől – a nevezetes *Earl of Clarendon* esetétől (1667) – kezdve a felelőségre vonást már nem az uralkodói hatalom korlátozása és tökéletességének helyreállítása motiválta, hanem a politikai csoportok közötti hatalmi játszma alig leplezett politikai érdekszövevénye. A politikai *ellenfél* hatalom körüli versengésből való kizárásának igénye teremtette meg a politikai felelősség ideológiáját.³¹ Az uralkodásra jogosító isteni kegyelem útjáról letérő király nem volt politikai ellenfél, és a hibáihoz való viszony valójában nem is számított politikai magatartásnak, ugyanis nem egy sajátos szemléletű hatalmi gyakorlatot testesített meg, hanem valami statikus, örök igazságot. Amikor viszont – miként *Duke of Buckingham* ügyében (1626) – ellenfelei személyes alkalmatlanságára hivatkozva állapították meg felelőségét, az alkalmazott erkölcs szabaddá tette az utat a politikai ítéletalkotás előtt.

A hétköznapi erkölcs nem tud mit kezdeni az alkalmatlanság általánosságával, a hatalom politikai dinamikájának azonban éppen erre a határozatlanságra van szüksége. Egy ilyen elv normatív rangra emelése mind a múltat, mind a jövőt nyitottá teszi. Ez a kettős viszonyulás a politikai gondolkodásmód lényege. A király tanácsadóinak alkalmasságát megkérdőjelező felelőségi elv mindemellett az uralkodó személyét is érintette. Kötelező volt ezért a politikai felelősség kérdését illő udvariassággal felvetni. A *gentleman* illemtana a politikai felelősség körül is valóságos viselkedési követelményrendszert alakított ki, éspe dig a számonkérő és a számonkért tekintetében egyaránt. Ennek a civilizációs kötöttségnek a politikai felelősség alakulásában játszott szerepét semmiképpen sem lehet figyelmen kívül hagyni, bár tudtommal erre a mozzanatra nem emlékeztetett még senki. Aki a megformálás szimbolikája iránt érzékenységre szeretne szert tenni, forduljon Huizingához.³² Mindazonáltal nem vitatható az az állítás, hogy a politikai felelősség fogalma sokkal fiatalabb, mint az erkölcsi felelősségé, és nem véletlenül esik a létrejötté a gentlemaneszmény megszü-

³⁰ FULLER 1969, 41., 156.

³¹ ROBERTS 1966, 168., 380.

³² HUIZINGA 1943, 107.

letésének idejére Angliában. Persze annak is van jelentősége, hogy a politikai felelősség eredetileg *arisztokratikus* eszménye később az amerikai gondolkodásban már *republikánus* változatban jelent meg. A politikai erkölcs és a politikai felelősség kifinomult angol stílusa minden bizonnyal hozzájárult ahhoz, hogy a legtöbb államférfi elnevezésre méltó politikust az angol politikatörténetben találjuk.³³

Alapvető jelentőségűnek kell tartani azt a tételt, hogy a politikai felelősség csak egy minimálisan *demokratikusnak* tekinthető hatalmi gyakorlat kontextusában értelmezhető. A politikai felelősség a hatalom különös aspektusa. Sajnálatos, hogy lényegében eltűnt a *társadalmi szerződés* (*contractus socialis*) fogalmának használata a politikai közösségek hatalmi szerkezetének magyarázatából, pedig a konstrukcióban ma is értelmes gondolati mag rejtőzik. Azt az elgondolást követem, amely a társadalmi szerződés két elemét, két összefüggő rétegét különbözteti meg. A szerződéselmélet logikájának visszahozása és újraértelmezése nagy magyarázó erővel bír a politikai felelősség mibenlétének – de tágabb összefüggésben: az alkotmány rendeltetésének – megértésében. Az egyén feletti hatalmat megalapozó szerződéses felfogásban a megállapodás értelme kettős. Egyrészt arra irányul, hogy a hatalomnak melyek az elvei és a keretei. Ez nevezzük *társulási szerződésnek* (*pactum societatis*). Ez az elv rávilágít azokra a feltételekre, amelyek a hatalom gyakorlásának *adott módját* lehetővé teszik és fenntartják. Megmagyarázza, hogy *miért* kell engedelmeskedni. A hatalmat úgy kell gyakorolni, hogy az ne rombolja szét ezeket a feltételeket. A demokratikus minimum elve megköveteli, hogy bármely hatalmi formáció teremtsen esélyt a demokratikus minimum fennmaradásának. Másrészt a társadalmi szerződés megalapozza azokat a hatalmi technikákat, amelyek megjelenítik, hogy *ki* gyakorolhat hatalmat, vagyis kinek kell engedelmeskedni. A régiek ezt a szerződést *alávetési szerződésnek* (*pactum subjectionis*) nevezték. A szerződés első rétegét a hatalomban való részvételre irányuló *általános* felhatalmazásnak, a második rétegét pedig a hatalom gyakorlására *adott személyre szóló* felhatalmazásnak vagy megbízásnak tekinthetjük. Az általános felhatalmazás *politikai szereplőt*, a különös *vezető politikust* teremt. A szerződéses alakzat lényege és értelme azonban az, hogy az individualizált hatalmat csak a társulási szerződés általános elveinek megtartásával lehet gyakorolni, ellenkező esetben minden további felhatalmazás vagy megbízás értelmetlenné válna. Aki a hatalom birtokába jutott, nem teheti túl magát azon a követelményen, hogy a társulás erkölcsi mércéi rá is vonatkoznak. Annak ellenére vonatkoznak rá, hogy személyes hatalma közvetlenül az erre irányuló felhatalmazásból következik.

A felhatalmazás ténye és a felhatalmazás lehetősége a demokratikus minimum, ami a *politikai felelősség* alapja. A nem demokratikus, nevezzük most így: totális rendszerekben ez a minimum nem teljesül. A barát az *barát*, az ellenség az *ellenség*, és ezek a pozíciók nem cserélődhetnek fel. Még akkor sem, ha szükségképpen megjelenik köztük az emberek egy harmadik csoportja: az *áldozat*. A vezérnek – mint Carl Schmitt állítja –, nem felhatalmazás, hanem a történelem figyelmeztetése ad jogot az új rend megalapozásához.³⁴ Ez a küldetés egyszeri, és nem ismétlődhet meg. A vezérre a társadalmi szerződés egyik mozzanata sem vonatkoztatható, a maga elvei szerint a politikai felelősség kérdése teljességgel értelmetlen. Ha azt utóbb mégis megfogalmazzák, az már a demokratikus minimum

³³ KORNIS 1943, 17.

³⁴ SCHMITT 2002, 227.

nézőpontjából történik, ami viszont nem volt része a felelősségre vont hatalmi gyakorlatnak. A politikai felelősség a demokratikus minimum két elemét együttesen megjelenítő hatalom aspektusából értelmezhető.

Van, aki felpanaszolja, hogy a politikai felelősség meghatározhatatlan kategória, nincs önálló valóságterülete, tulajdonképpen csak érzelmi hatáskeltésre alkalmas.³⁵ E nézettel szemben azt állítom, hogy a felelősség e formája meghatározható, és van önálló valóságterülete. Azt azonban elismerem, hogy a megformulázható politikai felelősséget korántsem mindig követi tényleges felelősségre vonás. Ez azonban úgy van, ahogy Kelsen kifejtette: egy norma érvényessége nem függ alkalmazásának gyakoriságától.³⁶ A politikai felelősség határozott forma, jóllehet sokszor tényleg nem élnek vele, pedig lehetne és kellene. Hogy milyen erőteljes a hatóköre, azt a társadalmi szerződés már említett két eleme alapján próbálom meg érzékeltetni.

A társadalmi szerződés ideája *kölcsönösségen* alapuló viszonyokat létesít az emberek között akkor is, ha csak keveseket juttat hatalomhoz, ám sokakat vet alá a hatalomnak. Az a hatalomhoz való viszonyulás, amelyet egyszerűen demokratikusnak nevezhetünk, megköveteli, hogy a hatalom minden formája felhatalmazáson alapuljon. A felhatalmazás tudati és akarati mozzanatai a gyakorlatban nem mindig érhetőek tetten, de a felelősség meg-alapozása szempontjából ennek nincs különösebb jelentősége. Megdönthetetlen vélelem, hogy a hatalomgyakorlás demokratikus változata nem önértéke miatt, hanem a felhatalmazás közvetítő ereje miatt elfogadható. A felhatalmazás – akár empirikus, akár eszmei jelenséget értünk alatta – az erkölcsi és a jogalap arra, hogy valakinek hatalma legyen mások felett. Aki a hatalommal kapcsolatba akar kerülni, az kéri és elfogadja a felhatalmazást. A felhatalmazók és a felhatalmazottak között erkölcsi jellegű megállapodás jön létre, amelyet – a hatalom közösségi természetét szem előtt tartva – nyugodtan tekinthetünk a *politikai erkölcs* alapjának. A felhatalmazás szükségességének gondolata a demokratikus politika tartozéka, és ha ebbe nem is lehet kanonizált normákat belefoglalni, az szükségképpen követelmény, hogy a felhatalmazás alapján gyakorolható hatalomnak a *közjóra* kell irányulnia. Erkölcsi szempontból abszurd feltételezés lenne, hogy a hatalom gyakorlására való felhatalmazás bárkit is kizárna a többieket megillető jóból. A közjő társadalmi szerződésből levezetett fogalmából az is következik, hogy a közjő nem az egyéni jótól különböző minőség vagy érték, ami a magántermészetű jót zárójelbe teheti. Az más – és tipikusan felelősségi – kérdés, hogy a közjő meghatározása során dönteni kell arról, hogy melyek azok az egyéni jóról vallott elképzelések, amelyek éppen a társadalmi szerződés értelmével nem egyeztethetők össze. Remélem, hogy nem túlságosan talányos, ha azt állítom, hogy a közjő a magántermészetű jók *szövetsége*. Ezért mondható az is, hogy erkölcsi értelemben a demokratikus közösség mindig *köztársaság*, függetlenül attól, hogy a hivatalos szóhasználat miként nevezi meg az államformát. A közjő keresése ilyképpen szofisztikált feladat, és ha rábukkanunk, az ritkán jelenti a közösség minden tagjának közös, egyöntetű boldogságát. Minden egyéni jó nem alkalmas arra, hogy a többiekkel szövetségre lépjen, és az általános elégedettséget fokozza.

A demokratikus felhatalmazás céljai és értékei tehát valóban határozatlanok, és csak ezekből következtetéseket levonni a politikai felelősség *tartalmára* nézvést alig több, mint

³⁵ LÁNCZ 2011, 17.

³⁶ KELSEN 1983, 10.

szavak erkölcsi súlya szerint cselekedni. Madison – a politikai józanság mintaképe, aki az amerikai alkotmány szellemét keresve valószínűleg elsőként kötötte össze az alkotmány és a politikai felelősség fogalmait – arról értekezett, hogy a felelősségnek olyan lépésekre kell vonatkoznia, amelyről a polgároknak nem nehéz megfelelő véleményt kialakítani.³⁷ A politikai felelősség nem aprólékos számonkérés, amelyet folyamatos szorongásnak és bűntudatnak kell megelőznie. A felelősség másodlagos hatása azonban ezzel együtt különös figyelmet érdemel: ébren tartja azt a tudatot és érzést, hogy a hatalom céljai és értékei *erkölcsi megítélés alá* esnek. A felhatalmazás alapján gyakorolt hatalom – éppen a felhatalmazás mozzanata miatt – köteles igazolni magát. Rá lehet kérdezni e hatalomra, és annak válaszolnia kell, számadással tartozik. A politikai felelősség az *erkölcsi hitelesség* próbája, annak megvitatása, hogy fennáll-e az a *bizalom*, amely a felhatalmazásban megnyilvánult. A demokratikus politikában a hatalmasok és a hatalomnélküliek erkölcsi kapcsolata *ontológiai* természetű, nem lehet érvelni ellene. Paradox módon az ellenkező gyakorlat is csak létének súlyát bizonyítja.

A hatalom erkölcsi természetének megalapozására szolgáló társadalmi szerződés modellje egy további fontos értelmezési sémát is kínál a politikai felelősség meghatározását illetően. A felhatalmazásba és annak elfogadásába (ennek metaforája az alávetési szerződés) nemcsak az tartozik bele, hogy a hatalom jogosult, de egyben *köteles* is célokat kitűzni és értékeket megvalósítani. A *kötelesség* kategóriája része a politikai felelősségnek, jóllehet nem mindenkinek azonos a kötelességkánonja, aki csak a politikával kapcsolatba kerül. A felhatalmazottakat, különösen a vezető politikusokat terhelő kötelesség mindig nagyobb és összetettebb, mint a felhatalmazóké, de az utóbbiaknak is vannak kötelességeik, hiszen résztvevői egy megállapodásnak. A célokat és az értékeket illetően mind a felhatalmazó, mind a felhatalmazott tévedhet. A társadalmi szerződés gondolata teljességgel értelmetlen volna, ha nem tartaná fenn annak módozatait, ahogyan a tévedéseket orvosolni lehet, sőt, hogy az erkölcsi kötelesség legyen. A hatalom gyakorlására vonatkozó felhatalmazás fogalmilag csak olyan alakot ölthet, amely megengedi egyrészt az újabb felhatalmazást, másrészt a felhatalmazás visszavonását vagy az arról való lemondást is. Minden szerződés gondolata értelmetlen, ha csak egy örök időkre szóló, megváltoztathatatlan megállapodást lehet kötni. Ez olyannyira a társadalmi szerződés lényegéhez tartozik, hogy még Hobbes sem állított ilyet, pedig ő az abszolút hatalom teoretikusa volt. A demokratikus politikát szem előtt tartva, ez a *sine qua non*.

A társadalmi szerződés szerkezetének végiggondolása arra vezet, hogy a gyakorlati politika (hogy némileg leegyszerűsítő, de beszédes fogalmat használjak) nem csak a kormányzás művelete. Az *is*, persze, sőt általában ez a látványos és közvetlenül érzékelhető formája. A kormányzás – és az a körüli tevékenység – kevesek kiváltsága, a politikai erkölcs és a politikai felelősség viszont az *egész politikai közösség* erkölcsi érzelmeiből táplálkozik. A politikai vezetők célokat tűznek ki és eszközöket határoznak meg, a kíséretet alkotó politikusok pedig elvégzik a végrehajtás feladatait. Mindkét csoportnak, de különösen a vezetőknek tisztában kell lenni azzal, hogy értékválasztásaiknak a mai varázstalanított világban *nincs metafizikai* igazolása, csak politikai. A cél, érték, magatartás politikai igazolását a *hitelesség*, a *bizalomraméltóság* adja. Ez tartja életben azt az érzést, hogy a felhatalmazás tartósan az értelmének megfelelő gyakorlathoz vezet. A társadalmi szerződés

³⁷ MADISON–HAMILTON–JAY 1998 [1787–1788], 454.

eszméjében benne rejlik az a követelmény, hogy cselekedni és viselkedni a társulás erkölcsi hitelének megőrzése mellett lehet. Ez a politika szabadságának korlátja és felelősségének szükségképpeni viszonyítási pontja. A társadalmi szerződés gondolatában a politikai közösségformálás erkölcsi minőségére vonatkozó megállapodás *megelőzi* a hatalomgyakorlásra adott felhatalmazást. A politikai felelősség ebből következően nemcsak a közvetlen hatalmi cselekményekért áll fenn, hanem a hatalom gyakorlójának minden más olyan magatartásáért is, amely a politikai közösség erkölcsi értékrendjét érinti.

A hitelesség nehéz problémája, amelynek megragadását többször is megkíséreltem, *nem a tiszta igazság* körül forog. A társadalmi szerződés társulási eleme éppen azt tartalmazza, hogy a létrehozott politikai közösséget a továbbiakban is mély véleménykülönbségek osztják meg. Az igazság eltérő meghatározásai és érzelmei továbbra is lehetségesek, de ez nem akadály a *köz* társaságának. Nem akadály, *ha* az eltérő vélemények megfogalmazói nemcsak a maguk igazában hisznek, *hanem* abban is bízhatnak, hogy a politikai rendszer egészének hitele ennek az állapotnak a fennmaradására vonatkozó, *hihető ígéretet* jelent. A bizalom mindig a hitelesség megtapasztalásának érzelmi összegződése. Ismeretelméleti kategóriákkal nem írható le, csak morális elvek szerint értelmezhető. A politikai felelősség e dimenziója abból keletkezik, hogy a hihető célok megfogalmazásához a *politika egészének* is hitelt érdemlőnek kell lennie. Az a politikus, aki ellenfelét a politika egészét hiteltelenítve támadja, vagy olyat tesz, ami a politikai értékek hitelességét illetően kétséget ébreszt, megsérti a társadalmi szerződés társulási elemét, és politikai felelőssége lelepleződik. A politikai felelősség alapja az, hogy valaki vagy valami a hatalom hiteles gyakorlása szempontjából *teherré* válik.

Szándékosan nem használom a rossz kifejezést, mert az metafizikai perspektívára utalna. E tekintetben a politikai felelősség tartományát tágabban vonom meg, mint az egyébként igen meggyőző elméletet kifejtő Kis János. Ő ugyanis a politikai felelősség fogalmába beépíti a rosszallás *helytállóságának* metafizikai ihletésű elemét.³⁸ Az én felfogásomban a politikai felelősség olyan esete, amikor a terhertételt, gondot, kényelmetlenséget okozó jelenség rossznak minősítése a különböző vélekedésektől függetlenül helytálló – mintegy evidencia –, a felelősség kivételes határesetete. A rosszallás helytállósága a politikai felelősség körében nem a jó és a rossz feltétlen érvényességének folyománya, hanem politikai erőpróbák következménye. Az erkölcsi értékek meghatározása minden politikai hatalom kinyilvánított vagy rejtett célja. Nem az erkölcsi értékek súlya és viszonyrendszere határozza meg azt, hogy valami politikai szempontból rossznak minősül-e, és a politikai felelősség alá vonható-e, hanem a hatalmi esélyekre gyakorolt hatás. Ebben persze az erkölcsi tudat aprólékos szigorának komoly szerepe lehet. Ha utópiát írnanék, itt akár be is lehetne fejezni. Az erkölcsi megrendülésnek – mint a felelősség kereteket áttörő, ideális formájának – a politikában is lenne helye.

A politikai felelősségnek azonban nem szükségképpeni és nem is nagyobb része az erkölcs biztos ítéletű következetessége. A biztos ítélet a hatalmi esélyek bizonytalan alakulásában születik meg, ezért úgy látom, hogy a politikai felelősség erkölcsi alapú, de a *hatalom változó szükségleteihez* szabott felelősségi forma, így meglehetősen hiteles tanúsítványa a hatalom minőségének. Az ettől való tartózkodás azt jelzi, hogy a hatalom mentesíteni igyekszik magát a társadalmi szerződésből rá háruló kötelességek – egy részének – teljesí-

³⁸ Kis 2004, 157.

tése alól. A társadalmi szerződés gondolata nemcsak értelmes, de hasznos konstrukció is. Érdemes életben tartani, mert nyilvánvalóvá teszi, hogy a hatalomra vonatkozó politikai erkölcsi követelmények nemcsak a hatalom gyakorlására való felhatalmazás egyszeri aktusából származnak, hanem a társulás ezt megelőző és általában érvényes erkölcsi elveiből is. A politikai felelősség nem redukálható a célok és eszközök megválasztásáért viselt felelősségre, nem függetlenedhet a felhatalmazás alapjául szolgáló társulás erkölcsi szövetétől. Ez az erkölcsi alap tart vissza attól, hogy a hatalmat önmagával igazolható politikai technikaként lehessen gyakorolni. Ahogy Hart megjegyzi, semmilyen magatartást nem szabad az erkölcs egész rendszerére gyakorolt hatásától elválasztva szemlélni.³⁹ A politikai felelősség körébe nemcsak a közösség emberi és anyagi veszteségei tartoznak, hanem erkölcsi kára is. A politikus törekszik arra, hogy a politikai felelősséget a maga által meghatározott politikai célzatú cselekményekre korlátozza. A most bemutatott okfejtés szerint azonban a politikai felelősség az események és a következmények ennél lényegesen *szélesebb* tartományára terjed ki. A felidézett társadalmi szerződésmodell érvényes, ezért – a méltatlanul kevesek által ismert jogfilozófus, Lask fogalmazását alkalmazva – a valóság alaktalan jelenségei számára a tartalmi betöltésre váró forma szerepe illeti meg.⁴⁰ Ez a *tartalom* a politikai felelősség.

A társadalmi szerződés kategóriája (és benne a megállapodás két rétegének megkülönböztetése) ahhoz az értelmezési formához vezetett, amelyben a politikai felelősség is két szálon fut. A politikai felelősség egyrészt fennáll a hatalom megfelelő gyakorlásáért, másrészt pedig kiterjed a társulás politikai rendje erkölcsi erejének fenntartására. A kérdés mármost az, hogy a társadalmi szerződés a maga egészében alapoz-e meg politikai köteleességet, vagy két eleme önálló, egymástól független felelősséghez vezet. Rögtön belátható, hogy az előbbi szűkíti, az utóbbi tágítja a politikai felelősség *személyi* körét. Ha az elválaszthatóság mellett foglalunk állást, akkor a társulási rend erkölcsi alapjainak fenntartása nemcsak azok kötelessége, akik a hatalom gyakorlására felhatalmazást kaptak, hanem azoké is, akik a felhatalmazást adták. A politikai rend mint társulás erkölcsi alapjainak fenntartása ugyanis mindenkinek kötelessége, aki a közösség tagságára igényt tart, vagy annak előnyeit élvezi, függetlenül attól, hogy közösségi tagsága jár-e hatalommal, vagy sem. Saját közösségi státusát ássa alá, aki annak a közösségnek a morális hitelességét kérdőjelezi meg, amelynek tagjaként polgár. A *hűség* az ókori görög polisz polgárainak az egyik legfontosabb erénye volt, de emlékezzünk rá, hogy a hűség bizalom és erős meggyőződés dolga volt már akkor is; nem valami irracionális, hanem maga a valóság. A hűségnek az erkölcsi rend keretei között van helye, de azon kívül semmilyen önkényes akarat nem követelheti meg. A hatalmat a legjobb a többség akaratahoz kötni, de ez nem jelenti azt, hogy a hatalmat minden bíráló nélkül, vakon kell követni. A társulásra azzal a feltétellel épülhet fel a hatalom, hogy gyakorolható, de felelős.

A társadalmi szerződés kettős jellegéből következik, hogy a hatalom céljaiért és eszközeiért, tehát a *politikájáért* viselt felelőssége és az azt megalapozó hitelességért, vagyis a *politikai erkölcsért* viselt felelőssége között különbséget kell tenni. Az előbbire az *elsődleges*, az utóbbira a *másodlagos politikai felelősség* fogalmát alkalmazom. Ez a megkülönböztetés remélhetőleg közelebb visz a politikai felelősség alanyi oldalának tisztázásához. Enélkül

³⁹ HART 1999, 56.

⁴⁰ LASK 1923, 32.

aligha alapozható meg a személyes kockázat tudata, amely érzelemlélekenként eleven erővé teszi a politikai erkölcsöt.

Elsődleges politikai felelőssége azoknak van, akik felhatalmazást kaptak a hatalom gyakorlására vagy megszerzésére. A hatalom tény, s mint ilyen, összefüggő jelenségek rendszere, amelyek között vannak meghatározó jelentőségűek, és vannak jelentéktelenek. A hatalomnak központjai vannak, de nincs éles határa. Peremterületein úgy illan el, mint pára a levegőben. A politikai felelősség kontingens fogalom, abszolutizálása mellett ugyan lehet érveket felhozni, de ez az eljárás rendkívüli gyakorlati problémákhoz vezetne. Ésszerű keretek között tartása érdekében helyes Hart *fontosságkritériumához* fordulni. A politikai felelősség olyan fontos szabállyal vagy mintával áll kapcsolatban, amit *érvényben kell tartani*.⁴¹ Ez a szempont a társadalmi szerződés eszméjével tökéletes összhangban van. A társulás feltételei nyilvánvalóan csak döntő fontosságú követelmények lehetnek, jóllehet a már létező politikai közösség mindennapi gyakorlata többé-kevésbé alapvető szabályok mentén zajlik. Ezek szerkezete azonban olyan, hogy bármikor összefüggésbe hozhatók az alapvető elvekkel, így alkalmassá tehetők a politikai felelősség megalapozására.

A fontosság szempontjából az ideáltípust a *vezető politikus* felelőssége képezi. A kategóriát szociológiai értelemben használom, úgy, ahogy Weber: a vezető politikus a *politikából* és a *politikáért* él.⁴² Ez persze nemcsak becsvágy, hanem lehetőség kérdése is. Vezető politikus az, aki a felelősséget nem tudja elfogadható (igazolható) módon továbbhárítani. A felelősség szétterítése nem tartozik az elfogadható gyakorlatok közé, ily módon a vezető politikus nem szabadul a politikai felelősség alól. Demokratikus politikában számos politikus vezető politikus abban az értelemben, hogy felelőssége nem továbbhárítható. Diktatúrában általában csak egy ilyen van: a vezér, avagy az „erős ember”. A hatalomgyakorlás céljait és eszközeit meghatározni képes tevékenységek és személyek esetében a politikai felelősség elsődleges és másodlagos alakzata egyaránt alkalmazható, akár együttes, akár különálló formában. A hatalom nyilvánvalóan vagy rejtettebb módon politikai természetű, és ehhez kell igazodniuk a felelősség politikai szerkezeteinek is. Hogy ez a problematika az alkotmányelmélet leegyszerűsített vagy elhallgatott témái közé került, azt nagyban elősegítette a hatalommegosztás Montesquieu által megfogalmazott rendjének mítoszszá emelése. Ám ha a hatalom korlátozásának funkcióját ugyancsak kiválóan teljesítő olyan hatalommegosztási elméletekre pillantunk, mint Loewensteinnek a politika meghatározását, végrehajtását és ellenőrzését elkülönítő alkotmánytana,⁴³ nyomban beláthatóvá válik, hogy a politikai hatalmat nem lehet az állam egy mesterségesen lehatárolt területén elszigetelni. Montesquieu klasszikus elmélete alapján nem értelmezhetők olyan hatalmi jelenségek, mint a kormányzás vagy a politikai felelősség. Az eredeti triász naiv emlegetése sok kárt tesz a politikai felelősség alkotmányosan is döntő jelentőségű eszméjének.

A hatalmat gyakorlók között többségben vannak azok, akik politikai célokat és eszközöket nem tudnak meghatározni. Náluk hiányzik az elsődleges felelősség alapja. Szerintem ez teszi elfogadhatóvá azt a *vélelmet*, hogy a politika (*policy*) végrehajtását a közjó megvalósítására való törekvésnek vegyük. Az e körbe tartozó tevékenységek és magatartások általában olyanok, hogy erkölcsileg kifogásolható esetekben sem képesek számottevően

⁴¹ HART 1995, 201.

⁴² WEBER 1989, 16.

⁴³ LOEWENSTEIN 1965, 43.

sérteni a hatalomgyakorlás erkölcsi hitelét. Az erkölcsi hibák hétköznapi erkölcsi hibák maradnak, és azokat értelmetlen a politikai felelősség elvei szerint megítélni. A politikai felelősség szempontjából ezek a kisiklások nem fontosak. Lehetségesek azonban olyan súlyos határesetek, amikor a másodlagos politikai felelősség annak ellenére érvényesíthető, hogy az elsődleges felelősség kérdését nem lehet felvetni.

A másodlagos politikai felelősség azonban csak akkor állapítható meg önállóan, ha valaki már hatalmat gyakorol, vagy ha a hatalom gyakorlására komoly igénye van, más szóval, ha már birtokolja, vagy még csak reméli a felhatalmazást. Meglehet, hogy mások megnyilvánulásai is politikai jellegűek, ám ha ezek nem hozhatók összefüggésbe a hatalom gyakorlására való felhatalmazás tényével vagy lehetőségével, a politikai erkölcs alapján nem értékelhetők. A Habermas által leírt kritikus társadalmi nyilvánosság⁴⁴ szerepe aligha lehet más, mint politikai, de e nyilvánosság résztvevői politikai felelősséget mégsem viselnek. Míndaddig nem, amíg a számonkérés pozíciójában maradnak. Egészen más megítélés alá esik az, ha a számonkérés a hatalom gyakorlására bejelentett igény első lépése, mert ettől kezdve a politikai felelősség elvei az ilyen társadalmi nyilvánosság céljaira és eszközeire is vonatkozhatnak. Ezzel azt a továbbmutató szűkítést is alátámasztottam, hogy a *nép* – jóllehet a társulási szerződés mint közösségi politikai keret létrehozójaként politikai tettet hajt végre – nem vonható a politikai felelősség körébe.

Bár a politikai felelősség személyi hatókörének meghatározására tett kísérletem viszonylag szofisztikált, néhány nehéz kérdést külön is szeretnék megválaszolni. A hatalom gyakorlása hatalmi ágazatokra szétosztva történik. Montesquieu, aki a politikát természet-tudományos módszerrel közelítette meg, a hatalommegosztás rendszerében a politikai elemnek alig hagyott helyet. Különösen igaz ez a megállapítás a *bírói* hatalomra, amely szerinte bizonyos értelemben nem is hatalom.⁴⁵ Azóta úgyszólván európai alkotmányelméleti dogma a bírói hatalom politikai semlegessége. A bírászkodás eszménye azonban nem állhat meg ennél a meglehetősen keveset mondó követelménynél. Az azért elég lehetetlennek tűnik, hogy a bíró pártprogrammal indokolja ítéletét. A bírónak nemcsak igazságot – vagy szerényebben fogalmazva: jogot – kell szolgáltatnia, hanem a hatalom kényszerítő erejének *morális hitelességét* is fel kell mutatnia.⁴⁶ E vonatkozásban éppen azon a területen tevékenykedik, amely a másodlagos politikai felelősség hatókörébe tartozik. A bíró kötelessége – visszatérve a társadalmi szerződés gondolatához –, hogy a társulás tagjainak, a polgároknak és a hatalmat gyakorlóknak kölcsönös jogait biztosítsa. A bíró mindenkinek közös bírója. Ez az eszme a 18. századi társadalmi szerződéselméletek óta a hatalom létjogosultságának egyik legfőbb igazolója és értelme.⁴⁷ A bíró nemcsak jogvitát dönt el, hanem *hitelessé* teszi a jogok és a kötelességek hatalmon alapuló szétosztását. Egyetértek azon kevesekkel, akik úgy vélik, hogy az ebben az összefüggésben fennálló felelőssége⁴⁸ nem hétköznapi vagy hivatásrendi erkölcsi felelősség, hanem *politikai felelősség*. A gondolatmenet (kisebb módosításokkal) alkalmazható a közhivatalnokra is: a politikai felelősség fogalma az ő esetében is észszerű jelentéssel bír.

⁴⁴ HABERMAS 1971, 153.

⁴⁵ MONTESQUIEU 2000 [1748], 253.

⁴⁶ DWORKIN 1996, 263.

⁴⁷ LOCKE 1986 [1689], 52.

⁴⁸ KROKOVAY 2011, 13.

A politikai felelősség szempontjából a különböző státusok és pozíciók eltérő fontossággal rendelkeznek. Fontosságuk aszerint alakul, hogy milyen közvetlen vagy áttételes viszonyban vannak a társadalmi szerződés két rétegének elveivel. Erre a viszonyra vélelmeket lehet alapítani, amelyek különösen hasznosak a politikai felelősség jogi keretek közé emelése esetén. A politikai felelősség mindemellett *a politikai gyakorlat része*, nem pedig attól különálló követelmény, sőt, a politika egyik jelentős eszköze a hatalomért folyó vetélkedésben maga a politikai felelősség.⁴⁹ A politikai felelősség attól nyeri *nem* hétköznapi erkölcsi jellegét, hogy a felelősség kritériumai és a felelősségre vonás módjai politikai megítélés tárgyát képezik. Ez a megítélés a hatalommal való összefüggésben jön létre.⁵⁰ A dolog lényege: a politika határozza meg, hogy mi a politikai felelősség, beleértve azt is, hogy hogyan érvényesül. A politika természetének megfelelően a *mi* és a *hogyan* általában kölcsönhatásban van. A politikai felelősség véleménykategória,⁵¹ amihez hozzátenném, hogy nem tetszőleges, hanem politikai nyomás hatására formálódó vélemény alakítja. A demokratikus politika a kollektív cselekvés logikáját követi, amelynek érdekszövevényét és melléktermékeit Olson meggyőző leírásban tárja elénk.⁵² A politika nemcsak rábeszélés és meggyőzés, hanem annak megítélése is, hogy *mi várható* a kollektív cselekvés többi résztvevőjétől. Ebben az értelemben a politika nem eszméket követ, hanem eszméket *kell* teremtenie, amelyeket mindannyiszor újra kell formálnia, ahányszor a kollektív cselekvés igényei úgy kívánják. A politika sikertelen, ha nem képes olyan eszméket állítani, amelyek fokozzák a tényleges eredmény hatását, és csökkentik a tényleges kudarc kárát. De nem akkor hiteltelen, ha elvet egy haszontalannak bizonyult eszmét, hanem akkor, ha *ahelyett* nem mutat fel nyomban egy másikat. Hogy mindez miképpen egyesül a politikai felelősség elvében, az nem a politikus személyes morális meggyőződésén múlik, hanem azon a *politikailag releváns közvéleményen*, amelynek kitartását és bizalmát meg kell őrizni. E közvélemény nem határozható meg a pozitív erkölcs értékei alapján: nem adott eleve a népben, a pártban, a parlamentben. Sőt, nem is létezik szükségképpen. Akkor és ott van, amikor és ahol *a hatalom körülményei* – hogy Hume fejtegetését alkalmazzam *az igazságosság helyzetéről és körülményeiről*⁵³ – ezt *szükségessé, lehetségessé és hasznossá* teszik. Hume gondolata és különösen annak itt javasolt kiterjesztése nem az elméletalkotás csúcса, de azt hiszem, igen jól használható meglátás. Rávilágít, hogy a politikai felelősség nem abszolút értékek és szükségszerű következményeik mentén alakul, de mégis olyan rendben, amely megalapozza a kellő bizalmat és a reális szemmértéket. A politikai felelősséget nem norma tartja életben. Mint Hart megmutatta, az emberi akarat (bármilyen normában öltön is testet) nem adhat erkölcsi jelleget az egyes magatartásmintáknak, és e jellegüket nem is veheti el.⁵⁴ A politikai erkölcs forrása a közösség politikai gyakorlata.

A szabadságjogok nagy esszéistája, Mill azon az állásponton volt, hogy a demokratikus politikában a tapasztalatra és a vitára egyaránt szükség van, mert a vitában kell eldőlnie annak, hogy a tapasztalatot hogyan kell értelmezni. Majd így írt: „a legtöbb bizalmunk nem azokban a nézetekben van, amelyek valamiféle biztosítékra támaszkodnak, hanem

⁴⁹ MIKLÓSI 2011, 31.

⁵⁰ LUHMANN 2000, 43.

⁵¹ LÁNCZI 2011, 18.

⁵² OLSON 1997, 164.

⁵³ HUME 2003, 23.

⁵⁴ HART 1995, 204.

azokban, amelyek állandóan arra szólítják fel az egész világot, hogy bizonyítsák be megalapozatlanságukat [...] ha a porond mindig nyitva áll, reménykedhetünk, hogy amennyiben létezik jobb igazság, meg fogjuk találni [...]”⁵⁵ E sorokat most a politikai felelősségre alkalmazva beláthatjuk, hogy minden esetlegességét és következtelenségét megtapasztalva sem nyugodhatunk bele abba, hogy ellenszenvek és vonzalmak összecsapása legyen, hanem az arra vonatkozó vélemények helyességének vagy tévességének nyílt vitában kell kiderülnie. A politikai felelősség nem eszményi cél, amelynek megvalósításán kell fáradozni, hanem politikai vitában (nem egyszer súlyos politikai konfliktusban) – ölt alakot, hogy aztán a későbbi vitákban már *precedensként*, tapasztalatként jelenjen meg. Ily módon a politikai felelősség önálló alakzatként kerül a politikai események szabályozói közé.⁵⁶

A politikai felelősség körüli vitákban *a tények igazsága és a vélemények igazsága* nem ugyanolyan kritériumok szerint ítéltető meg. A tények igazsága önmagában nem elég a politikai felelősség kimondásához, ehhez a vélemények kritikus tömegének összegyűjtésére is szükség van. A politikai felelősség sohasem *kizárólag* személyes morális felfogás folyománya. A hitelesség és a bizalom megrendülése nem is mindig egy meghatározott személyre gyakorol nyomást. De politikai felelősség az is, ha valaki elébe megy annak, hogy e nyomás elhatalmasodjon, és politikai felelősség az is, ha ez a nyomás nyomja rá a politikai felelősség bélyegét. Ha e két lehetőséget egyetlen modellbe foglalnánk, akkor az derülne ki, hogy az azonos tények mellett a különböző vélemények eltérő végkifejlethez vezetnek. Mindez alátámasztja azt a megállapítást, hogy a politikai felelősség nem erkölcsi elvekből levont apodiktikus következtetés, hanem összetett politikai játszma, amelyre nem lett volna szükség, ha a politika szokásos menetét megzavaró esetek miatt nem rosszabbodtak volna jelentősen a hatalom körül folyó küzdelmek feltételei. A politikai felelősség alkalmazása akkor válik lehetségessé és szükségessé, ha a hatalomgyakorlás rendjének valamilyen válsága elég *széles körben* érzékelhetővé válik ahhoz, hogy komoly indulatokat keltsen. De éppen ez a jellegzetesség mutatja meg azt, hogy a politikai felelősség *ellentétes vélemények* harcában bontakozik és teljesedik ki. Maga ez a harc jó ideig bizonytalan kimenetelű. Menet közben mind a politikai erkölcsi követelmény minősítése, mind a következmény meghatározása változhat. Ha a politikai felelősségről folyó vitában elhangzó állítások és követelések, valamint ezek elutasítása határozott is, a lezárás sokáig nem látható előre. Bármilyen lesz a politikai felelősség körüli vita eredménye, a processzus a politikai erkölcsben irányadó mintaként rögzül. A politikai felelősség *gyakorlatok* és *szokások* lassan változó, általában azonban egyre terjeszkedő rendszere.

Alkotmányjogi felelősség – felelősség az alkotmányjogban

Írásom elején azt a tézist fogalmaztam meg, hogy a jogágak általában sajátos felelősségi alakzattal rendelkeznek. De mindjárt az is kiderült, hogy ez nincs minden jogág esetében így. Ez azok számára, akik szeretnek rendszerben gondolkodni, meglehetősen zavaró tényező. Mielőtt mintegy összegezőképpen kifejténém álláspontomat az alkotmányjogi felelősség természetéről, ki kell térnem arra a kérdésre, hogy a jogi felelősség ilyen saját

⁵⁵ MILL 1980 [1859], 47.

⁵⁶ Kis 2004, 136.

logikáját követő tagolódása mellett *van-e egyáltalán értelme* jogágakról beszélni. Mert ha nincs, akkor szabadon lehet válogatni a rendelkezésre álló felelősségi formák között a kötelességek listájának és megsértésük következményeinek jogszabályi formába öntések.

A jogág *dogmatikai* fogalom, ezért körülhatárolható funkciókkal rendelkezik: stabilizál, fejleszt, tehermentesít, rendszerez, univerzalizál, modellez.⁵⁷ A jogági szemléletnek van elméleti alapja, és pedig egy olyan jogi rendszer megteremtésének teoretikus igénye, amelyben a különböző szabályozási tárgykörök és módszerek (illetve felelősségi formák) egymást kiegészítve és támogatva illeszkednek össze. Most arra sem mód, sem szükség nincs, hogy a jogágak meghatározásának és elrendezésének dogmatikailag megalapozható elveit bemutassam, ám az alkotmányjog néhány jogági jellemzőjét említenem kell, ezek ugyanis az alkotmányjogi felelősség rendszerének meghatározásával szoros összefüggésben vannak.

A politika és a jog kölcsönhatása az alkotmányjog esetében a legintenzívebb. A jogpozitivizmus számos elméleti és gyakorlati érdemét el kell ismerni, de az azért mégis látni való, hogy a jogpozitivisták szemlélete a jogalkalmazás ideológiája. Az alkotmányjog perspektívája sokkal tágasabb. Nem gondolom, hogy az alkotmányjog egyszerűen a politikai viszonyok tükröződése lenne, nem is a politika lenyomata, de önmagát csak a politikához való viszonyában képes meghatározni. Az alkotmányos eszmék napjainkig erő történetéből az olvasható ki, hogy az alkotmányjog a jogi kifejezőmód azon *kódja*, amely lehetővé teszi a politika *jogiasítását* és a jog *politizálását*. Az alkotmányjog az a joganyag, amely a hatalomgyakorlás alapvető normatív kereteit rakja le, vagyis azokat az elveket foglalja jogi rendelkezésekbe, amelyek az alávetési szerződés felhatalmazása – az uralom – körébe esnek. Innen ered *megszüntethetetlen politikai természete*, amely akkor is utat tör magának, ha egyszerűen a jogalkotó akarat tényének tekintjük.

Az alkotmányjog szabályai – és ezt a radikálisan pozitivisták felfogás sem vitathatja – elsődleges szabályok, amelyek a *non ius* és a *ius* határán állnak. Ami rajtuk túl van, az a *jó* és a *rossz* küzdelmének, ami rajtuk innen esik, az pedig a *legyen* és a *ne legyen* tiszta rendjének világa. Az a norma, amely nemcsak másként szabályoz, de ennek a másféle szabályozásnak a *szimbóluma* is, csakis nagyvonalú lehet. Az alkotmányjog kódexei, az alkotmányok minden nekibuzdulás ellenére is csak *alapelvek* gyűjteményei. Az alkotmány ily módon nem rendelkezik azzal a szabályozási sűrűséggel, mint a jogrendszer többi jogszabálya. A jogpozitivizmus paradoxona, hogy az alkotmányt vagy a többi jogszabály *felől* értelmezve lehetne alkalmazni, vagy az alkotmányt mellőzve csak azokat a jogszabályokat vennénk tekintetbe, amelyek kellően részletesnek bizonyulnak. Egyik változat sem egyeztethető össze az alkotmány eszméjével, amely éppen a hierarchikus elsőbbség elvére építkezik. Ha nem is ennyire élesen, de ugyanez az ellentmondás bukkanna fel, ha a tiszta pozitivisták szemléletet az alkotmányjogban nagy számmal előforduló áttételes – csak az alapvető szabályokat tartalmazó, a részleteket pedig továbbutaló – alkotmányjogi normákra vetítjük. Megalapozottnak tartom azt a nézőpontot, hogy az alkotmányjogban szükségképpen és minden más jogágnál nagyobb mértékben van *metajurisztikus tartalom*. Az alkotmányjog ilyen tartalma az *eredetre* utal, és értelmezése csak úgy lehetséges, ha az *előfeltételekkel* együtt keressük a jelentést. Dworkin úgy vélte, hogy ez az értelmezés *elméletfüggő*,⁵⁸ és e tézise engem meggyőz. Annál is inkább, mert a társadalmi szerződés gondolatának logikáját kö-

⁵⁷ SZABÓ 1996, 42.

⁵⁸ DWORKIN 1985, 169.

vetve én is erre a következtetésre jutottam volna. Az alkotmányjog nem a társulás, hanem a *hatalomgyakorlás*, az *uralom* – tehát a társadalmi szerződés második rétegének – jogi kifejezése, de ennek megformulázása csak a *társulás értelmének megőrzése* mellett lehetséges. A hatalomgyakorlásra vonatkozó felhatalmazás nem érvényteleníti azokat az elveket, amelyek mentén a társulás előzőleg létrejött. A hatalomgyakorlás elmélete a társulás elméletétől függ, és felfogásom szerint az alkotmányjog ennek a függésnek az *elsődleges jogi közvetítője*. Mindezek alapján megalapozottnak látom azt a felfogást, amely szerint az alkotmányjog jogi jellegét nem oldja fel, ha szabályait *előfeltételeivel összhangban* ragadjuk meg. Ezt a szemléletmódot alkalmasnak tartom arra, hogy alapja legyen az alkotmányjogi felelősség lényegét rögzítő tézis megfogalmazásának.

Tézisem úgy szól, hogy *az alkotmányjogi felelősség politikai felelősség*. Abból, amit a politikai felelősségről korábban elmondtam, az a benyomás is keletkezhetett, hogy a felelősség e formája hasonló szerepet tölt be a szabad politikában, mint a kockázat a szabad gazdaságban. Mindkettő jóra vagy rosszra fordulását *láthatatlan kéz* vezérli, amely a nyereségek és a veszteségek összjátékából végül is a közösség javát hozza ki. Kövesse csak mindenki azt, amit önérdéke diktál, mert bizonyos mindig lesz valaki, akinek éppen arra lesz szüksége. Locke nem feltételezte, de reménykedett az erény erejében, mert a versengés számos formája a politikai társadalomban is olyan marad, mint a természeti állapotban, de a jól berendezett hatalomnak immár a közösség oltalmára kell cselekednie.⁵⁹ Adam Smith szerint az önkorlátozó verseny erkölcsi kötelesség: a szabad verseny vágya ugyan az emberi természetben gyökerezik, de vannak a morális érzelemben rejlő korlátai, amelyek azt okozzák, hogy a dolgok természetes menetének az emberiség természetes érzelmei szabnak határt.⁶⁰ A politikai felelősség csak a hatalommal összefüggésben értelmezhető, de ez a hatalom nem a politikai erők tetszőleges szerveződésének és szabad versenyének pillanatnyi győztese, hanem jogi hatalommal *intézményesített* hatalom. Az intézményesítés alapvető műveleteit az alkotmányjog végzi el oly módon, hogy nemcsak formát, hanem tartalmat is ad a hatalomnak. Nemcsak korlátozza, hanem *tematizálja* is. Nemcsak lehüti szenvedélyeit, hanem tered ad becsvágyának is. Amikor az alkotmányjog befogadja és használatába állítja a politikai felelősséget, annak természetét a maga normatív természetébe illeszti be. A jog és a politika lehetőségei és esélyei a világ alakításában nem azonosak. Ennek helyes felismerése esetén az alkotmányjog kiválogatja a politikai felelősség azon elemeit, amelyeket normatív logikájával kényszerítő szabállyá képes tenni. Ha a felismerés nem helyes, a jogszabályba foglalt politikai felelősség sem politikai, sem felelősség nem lesz. A tézist úgy szükséges finomítani, hogy az alkotmányjogi felelősség *redukált politikai felelősség*. A politikai felelősség azonban az alkotmányjogban teljes értékű felelősségi forma marad. Amit az alkotmányjog a politikai felelősség összetevői közül magáévá tesz, az ezután alkotmányjogi felelősség, amit pedig nem, az politikai felelősség az alkotmányjogban. Az előbbi kategóriát jogszabály teremti meg, az utóbbit jogszabály nem képes nem létezővé tenni.

Az alkotmányjogi felelősség mint politikai felelősség értelme és rendeltetése abból következik, hogy a hatalom *felhatalmazáson* alapul. Az alkotmányok a hatalmat (szinte azonos formulát használva) a néptől eredeztetik: a közhatalom forrása a nép. Aki hatalmat kap, az kötelességet vállal, és felelős azért, hogy azt megbízásának szellemével összhangban

⁵⁹ LOCKE 1986 [1689], 145.

⁶⁰ SMITH 2002 [1759], 128.

teljesítse. Az adás és a viszonzás egyensúlya – mint már kimutattam – a politikai felelősség mozgó elve. Az alkotmányos demokráciák lényegéhez tartozik a politikai felelősség. Mindemellett különös, hogy az alkotmányok nem tartalmaznak általános felelősségi klauzulát, még azok sem, amelyek pedig felismerhetően társadalmi szerződés mintájára értelmezik magukat és a közhatalom keletkezését. Erre mutató, nem könnyen megfejtendő utalás az *Alaptörvényben* is van, amely úgy alapja a jogrendnek, hogy szövetség – a korábbi szóhasználat szerint: szerződés – a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. De a politikai felelősség olyannyira *benne rejő fogalma* az alkotmányos államnak, hogy mindaddig átfogó felelősségi alakzat marad az alkotmányjogban, amíg annak jogi előírásai kifejezetten ki nem zárják. Ha ez megtörténne, az a demokratikus jogállam végét jelentené, vagyis annak kinyilvánítását, hogy a közhatalom már nem felhatalmazáson alapul, és így a felelősség tényleges feltételeinek elenyészése folytán vált értelmetlenné. Ha politikai felelősségről beszélünk, akkor alkotmányos demokráciára gondolunk; ha alkotmányos demokráciáról beszélünk, akkor politikai felelősségre gondolunk. A két fogalom *elválaszthatatlan* egymástól. Ahol *bármilyen* megnyilvánulási formában közhatalom van, ott politikai felelősség is van, és ez a felelősség azért alkotmányjogi felelősség, mert azzal, hogy az alkotmányjog a hatalmat szabályozza, szükségképpen elismeri az azzal együtt létező politikai felelősséget is. A hatalomnak *bárhol, bármikor* politikai felelőssége van. Ahogy az erkölcsöt nem lehet kizárni a hétköznapi élet egyetlen jelenségéből sem, úgy a politikai felelősséget sem lehet szétválasztani saját világától: a hatalmi jelenségektől. Az alkotmányjog a politikai felelősséget *sajátjaként* hordozza.

A politikai felelősséget az alkotmányjogba illesztve a politikai felelősség olyan vonásai is feltárulnak, amelyek egyébként nehezebben lennének felismerhetők. A politikai felelősség erkölcsi felelősség, de a hatalommal való összefüggése miatt az erkölcsi felelősség *neutralizált* változata. Az erkölcsi felelősségben kifejeződő rosszallást a felelős érzelmi állapotában bekövetkező kellemetlenségeknek – megbánásnak, lelkiismeret-furdalásnak, zaklatottságnak – kell kíséernie. Érzelmi megrendülés nélkül nincs erkölcsi felelősség. E következmények elszenvedése állítja helyre a megsértett erkölcsi rendet, és ezt a folyamatot a megbocsátás képes gyorsítani. De bárhogy alakul is a dolog, az erkölcsi felelősség nem szünteti meg az érintett erkölcsi státusát. Mindemellett az erkölcsi felelősségről nem lehet alkudozni. A politikai felelősségben ezek a mozzanatok másként alakulnak.

A politikai felelősség arra irányul, hogy *érvénytelenítse* annak hatalomra való felhatalmazását, aki a közösség bizalmára alkalmatlanná vagy méltatlanná vált. A politikai felelősség célja, hogy a felelős a közösség nevében ne juthasson hatalomhoz. Nem lehetetlen, de nem is szükséges, hogy a felhatalmazás megszűnéséhez bármiféle érzelmi következmény társuljon. A politikai felelősséget hideg kalkuláció is mozgathatja. A lényeg, hogy a politikai státus megszűnjön. Hogy ehhez a célhoz a politikai felelősség miként érkezik el, az sokszor alku tárgya. A cinikusok azt mondanák, hogy a politikai felelősség alkuban létrejött erkölcs.

Az a tulajdonság, hogy a politikai felelősség érzelmi mozgatók nélkül is érvényesíthető, jól megfér az alkotmányjog korlátozott rendezési lehetőségeivel, mivel tárgyilagos szabályozási technikája miatt emócióknak amúgy sem tudna normatív erőt adni. Az a vonás pedig, hogy a politikai felelősség nem annyira az erkölcsi gondolkodás deduktív, hanem jórészt a politikai útkeresés induktív eljárásai szerint alakul, könnyen összeegyeztethető az alkotmányjog keretjellegű szabályozási stílusával. Attól még, hogy a politikai felelősség bizonyos eljárási elemeit az alkotmányjog típusba rendezve formalizálja, egyáltalán nem biztos, hogy

ezzel a politika felelősségformáló szabadságát is csökkenti. Inkább azt lehetne mondani, hogy az alkotmányjogi forma *elrejt* a valódi politikai tartalmat. Valahogy úgy, ahogy a gyónásban vétkeink megnevezése sokszor voltaképpen csak elleplezi valódi bűneinket.

A politikai felelősség és az alkotmányjog egyaránt a hatalom vonzásában van. A hatalomnak ez az erőtere idézi elő különös egymásra találásukat, bár nem mindig azonos mértékben keresik egymás társaságát. Most három olyan példát szeretnék megemlíteni, amikor az alkotmányjog alakít ki olyan felelősségi alakzatokat, amelyek a politikai erkölcs és a politikai felelősség gyakorlatainak adnak jogi jelentőséget, vagy éppen ellenkezőleg, igyekeznek azokat kizárni.

Az alkotmányjogi felelősség prototípusa a *miniszteri felelősség*. Olyannyira, hogy nem ritkán alkotmányjogi felelősségen a miniszteri felelősséget értik. Annak ezúttal nincs különösebb jelentősége, hogy a miniszteri felelősség a kormányzás technikájának változása miatt ma már inkább a miniszterelnöki felelősség elnevezést viselhetné, mert a politikai felelősség, ami a lényegét adja, változatlan maradt. A miniszter felhatalmazása arra a bizalomra épül, hogy alkalmas és méltó a hatalom gyakorlására.⁶¹ Mind az alkalmasság, mind a méltóság valószínűsíthető ugyan adatokkal, de a bizalom nem ténykérdés, hanem megítélés dolga. A megítélés és a bizalom aprócska események hatására is változásnak indulhat, máskor drámai súlyú események sem váltanak ki ilyen hatást. A politikai botránykrónika tele van ide illő esetekkel. Ezek mindegyike egyfelől bizonyítja a miniszteri felelősség létét, másfelől arra is rámutat, hogy e felelősség motívumai és következményei sokfélék lehetnek. Mindemellett a miniszteri felelősség olyan forma, amelynek egyes *eljárési lépéseit* az alkotmányjog meghatározza. A felelősség *hogyanja* része az alkotmányjognak, a *miért* azonban nem. Az, hogy a miniszternek felelnie kell, nem feltétlenül erkölcsi szükségszerűség, a politikai nyomás teszi elkerülhetlenné. A politikai nyomás sem létező vagy nem létező politikai erőmennyiség, hanem kialakul, növekszik, tetőpontra jut, és ott vagy elegendő a politikai felelősség megállapításának elfogadhatóságához, vagy sem. A miniszteri felelősségnek nevezett politikai felelősség ívének kialakulásához az alkotmányjog csak a pálya néhány érintendő pontját határozza meg, a felelősséget pedig elfogadják olyannak, amilyenné a politikai vita tette. A miniszteri felelősség politikai felelősség, amelyhez az alkotmányjog eljárási feltételeket kapcsol és következményeket fűz.

Parlamenti demokráciákban általában elfogadott elv, hogy az *államfő* politikai felelősséget nem visel. Ha van felelőssége, akkor az csak jogi természetű, és ebben a vonatkozásban is csak korlátozott lehet. Az államfő politikai felelősségét tagadó felfogások többnyire Constant tézisére nyúlnak vissza, aki szerint a végrehajtó hatalomtól elválasztott államfői hatalomnak *semlegesnek* és *közvetítő jellegűnek* kell lennie, és épp ezért kívül kell esnie a politikai felelősség körén.⁶² E nézet képviselői nálunk alkotmánybírószági határozatokra is hivatkozhatnak, amelyek a köztársasági elnök sérthetetlenségét kimondó alkotmányos előírást úgy értelmezték, hogy az elnök *politikailag felelősségmentes* [például 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 47/2007. (VII. 3.) AB határozat].

Úgy gondolom, hogy az államfő politikai felelősségének kizárása nem igazolható. A köztársasági elnök felelős az alkotmány (az Alaptörvény) szándékos megsértéséért. A szabály nem azt mondja ki, hogy csak akkor felelős, ha az alkotmányértés tisztsége

⁶¹ CSERNY 2011, 69.

⁶² CONSTANT 1862 [1815], 20.

gyakorlásával függött össze, vagyis olyan előírást sértett, amely a hatáskörére vonatkozik. Az alkotmányt az is sérti – és az Alaptörvény szövege alapján ez tételesen is alátámasztható –, ami *értékrendjébe* ütközik. Az alkotmány értékrendje politikai erkölcsi kategória, amelyre kifogástalanul alkalmazhatók a *morális érvényesség* kritériumai. Az államfő alkotmányos státusának az a meghatározása, miszerint kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett, szimbolikájában is *morális tartalommal* bír. Az alkotmány értékrendjének jelentése és az elnöki tisztség erkölcsi iránya tekintetében nem a bírói jogalkalmazás, hanem a politikai gyakorlat ad megnyugtató eligazítást. Ebben az összefüggésben az elnök felelőssége *politikai felelősségként* értelmezhető. Nem érdektelen felfigyelni arra sem, hogy a felelősség megállapításának *egyetlen* lehetséges következményét, a tisztségtől való megfosztást az Alkotmánybíróság akkor sem köteles alkalmazni, ha történetesen teljes bizonyossággal kimutatható lenne, hogy az államfő szándékosan sértett alkotmányt. A jogállam elvének túl nagy árat kellene fizetnie az államfő politikai felelősségmentességéért.

Azon a véleményen vagyok, hogy a politikai felelősség felé való nyitásaként kell értelmezni az alkotmányjog *összeférhetetlenségre* vonatkozó szabályait. Az alkotmányjog a közjogi méltóságokra, a tisztségek viselőire és a hatalom gyakorlásában fontosabb szerepet betöltő személyekre az összeférhetlenségi követelmények közel azonos rendszerét alkalmazza. Mindegyik összeférhetlenségi ok mögé oda lehetne állítani egy-egy racionális magyarázatot, de az összeférhetlenségi rendszer egészének minden bizonnyal *politikai erkölcsi* értelme van. Ez pedig azt jelenti, hogy feltételezhetőek olyan helyzetek, amelyek a hatalomgyakorló tisztségének *integritását* veszélyeztethetik. Aki hatalommal rendelkezik, azért is felel, hogy megőrizze a hatalom gyakorlásának hitelességét mint a bizalom fennmaradásának alapját, és elkerülje a bizalmi szakadékok.⁶³ Az összeférhetlenségnek kétségkívül vannak „természetes” esetei, és ilyenkor az ügy fontossági szintje nem éri el a politikai felelősség küszöbét. Az utóbb – azaz a tisztség betöltésének ideje alatt – keletkezett összeférhetlenségi helyzetek azonban szinte mindig alkalmasak a politikai felelősség felvetésére. Aki nem gondoskodik arról, hogy megbízatása alatt ne idézzen elő összeférhetlenségi okot, annak a tisztségre való alkalmassága és méltósága nagyon is a politikai felelősség körébe tartozó kérdés. De összeférhetlenségi affért politikai felelősséggé átalakítani nem az alkotmányjog dolga.

A politikai felelősség alkotmányjogi szerepét nemcsak az alkotmányjog alakítja magának, hanem a politika is felhasználja hatalmi érdekei és céljai szolgálatában azokat a formákat, amelyeket az alkotmányjog felkínál, tartalommal azonban a politika töltheti meg ezeket. Ebből a szempontból a legkülönlegesebb alkotmányjogi lehetőség a politika számára a *lemondás* jogintézménye. A lemondás *joga* mindenkit megillet, akinek tisztsége felhatalmazásból ered vagy megbízatáson alapul. Akinek viszont a politikai felelőssége egy fontos ügyben fennáll, annak *le kell* mondania. A lemondás jogkövetkezménye éppen az, mint ami a politikai felelősség célja: a megbízatás megszűnése. Ez ugyanúgy képes elrejteni a valódi okokat, mint ahogy a politikai felelősség sem hozza felszínre szükségképpen az igazi érzelmeket és megfontolásokat. Teljesen erkölcsmentes karrierdöntés, autonóm morális belátás, az elkerülhetetlen tudatosulása, a károk csökkentésének szándéka, a kényszer határát súroló külső nyomás: ezek mind okai lehetnek a lemondás elnevezésű

⁶³ NEUSTADT 1990, 188.

jognyilatkozatnak. A lemondás alkalmas a politikai felelősség érvényesítésére, de nem minden lemondás értékelhető a politikai felelősség megnyilvánulásaként. Politikai felelősség jut viszont kifejezésre abban a lemondásban, amelyet az alkalmatlanságról és a méltatlanságról lefolyt vita nyomán bekövetkezett ellehetetlenülés kényszerít ki. Aki hatalmat gyakorol, együttműködésre és támogatásra szorul – a vezető sokra, az adminisztrátor kevesebbre. Ha az együttműködési hajlam a kritikus szintre csökken, az a cselekvés lehetőségét olyan mértékben megbénítja, hogy még a hétköznapi élethez szükséges erkölcsi tekintély is veszni kezd. Az így kikényszerített lemondásban a politikai felelősség elve lép működésbe.

A lemondásnak és a politikai felelősségnek az alkotmányjog kapcsán lehetséges mennyi összefüggése közül most csak egyet szeretnék szemügyre venni. Ez pedig a *köztársasági elnök lemondása* és a politikai felelősség kapcsolata. Azért ezt választom, mert ily módon is igazolni szeretném annak az állításnak a tarthatatlanságát, hogy az államfő politikailag felelőtlen. Az alkotmányjog hatályos megoldása és a hozzá kapcsolódó uralkodó értelmezési gyakorlat ebben a vonatkozásban rosszul alakította ki viszonyát a politikai felelősséghez. A parlamentáris kormányformájú államok alkotmányai az államfő politikai felelőtenségének hangsúlyozásával voltaképpen azt a szándékot fejezik ki, hogy ő nem része a kormányzati rendszernek. A politikai felelőtenség paradox módon azt az üzenetet közvetíti, hogy az államfő *nem politikai tényező*. Mert ha felsejlene politikai felelősségének akármilyen körvonala, akkor ezáltal esetleg még igényt is formálhatna az ennek megfelelő politikai szerepre. Az államfő valóban nem politikai vezető, de pozíciója miatt kíséret sem lehet. Megjegyzendő, hogy az állítás kategorikus magabiztossága iránt azért lehetnek kétségeink, ha áttekintjük a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött hatásköreinek jegyzékét. Az azonban biztos, hogy az államfő *nem politikai vetélytársa* a miniszterelnöknek, de még a parlamenti frakciók vezetőinek sem. A köztársasági elnök politikai szerepe nem az, hogy célokat tűzzön ki, és azok megvalósítását szervezze. Az ő politikai feladata, hogy az ország, a köztársaság első tisztségviselőjeként fenntartsa a parlamentáris kormányzás politikai hitelességét és tekintélyét. *A politikai erkölcs őrzőjeként* és nem politikai hatalom birtokosaként ő az alkotmány őre. Így értendő, hogy örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. A demokratikus jelző – remélem, nem tévedek nagyot – az én olvasatomban nem a demokratikus hatalomra, hanem a hatalom *demokratikus erkölcsére* utal. A nemzet egysége a demokratikus erkölcs, a demokratikus erkölcs pedig politikai erkölcs. Tisztségét nemcsak az Alaptörvénnyel és a törvényekkel összefüggésben kell gyakorolnia, hanem a politikai erkölcs jóval tágabb perspektívájában. Ezért a tévedés felelősségét alkotmányos hatáskörökhöz és törvényekhez kell kötni. Az államfő felelősségének nemcsak hivatali ténykedése az alapja, hanem minden megnyilvánulása, amely tisztségének tekintélyével és hitelével összefügg. Megpróbáltam érvelni amellett, hogy az alkotmányhoz és a törvényhez való viszony sem zárja ki a politikai felelősséget, az a morális kötelesség pedig, amely a nemzet egységének kifejezésére és az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésre vonatkozik, tiszta politikai felelősséget alapoz meg.

A köztársasági elnök alkotmányjogban szabályozott lemondásának értelme ugyanaz, mint bármely más lemondásé. Az elnök sem kötelezhető arra, hogy olyan tisztséget viseljen, amelyet nem tud vállalni. Az általában szokásos procedúra az államfő esetében annyival összetettebb, hogy az Országgyűlés szándéka megfontolására kérheti, de végül is a lemondás elfogadását nem tagadhatja meg. Azt gondolom, hogy a megfontolás kérése a jog sajátos tárgyilagossá kifejezőmódja ellenére is az államfői *lemondás morális súlyára*

világít rá. Mindemellett a köztársasági elnök lemondásának okait nem köteles megnevezni, és döntését indokolnia sem kell.

A köztársasági elnökök magyarországi történetében volt példa arra, hogy az államfőt rákényszerítették a lemondásra. Vannak, akik a lemondás ilyen tényszerűen bizonyítható módjában politikai felelősségre vonást látnak.⁶⁴ A rábírásnak vannak durva, erőszakos változatai, és vannak enyhébb, a politikai nyomás különféle fokozatait megtestesítő formái. Az, amit a büntetőjogban kényszerítésnek nevezünk, az alkotmányjogban természetesen nem megengedett felelősségre vonási módszer (szóba sem jöhet), ezért a politikai felelősséggel összefüggésben nem értelmezhető. Sőt, a kényszer hatása alatt tett lemondás érvénytelen, jogi hatás nem fűződhet hozzá. A politikai felelősség körébe a nyomásgyakorlás *legitim* fajtái tartozhatnak, vagyis a politikai hatalom olyan megjelenítései, amelyek a felelősségtől függetlenül elfogadottak a mindennapi politikai gyakorlatban is. Ezek azonban a politikai felelősség szokásos eszköztárához tartoznak. A felelősség és annak elfogadása nem mindig örömteli és önkéntes dolog, de elkerülhetetlen, ha a politikai hatalom természete megköveteli. Politikai felelősség olyat terhel, aki a hatalmi erőprózában alulmaradt. A politikai felelősséget kifejező lemondás a hatalmi vereség elismerése. Akár erkölcsi belátásból, akár a politikai tények nyomasztó súlya alatt született, a politikai felelősség megörökítése marad.

Örök visszatérés

„Szeretem, akinek lelke még sebet is mélyen tud kapni, és aki egyetlen aprócska élménytől tönkremehet”⁶⁵ – így szólott Zarathustra, amikor a sokaságon végigtekintve elcsodálkozott, mert tudta, hogy mi a felelősség.

Felhasznált irodalom

- BECCARIA, Cesare (1967) [1764]: *Büntett és büntetés*. Sebestyén Pál ford. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CONSTANT, Benjamin (1862) [1815]: *Az alkotmányos politica tana*. Perlaky Sándor ford. Pest, Trattner-Károlyi.
- CORWIN, Edward Samuel (1936): The Constitution as Instrument and as Symbol. *The American Political Science Review*, Vol. 30, No. 6. 1071–1085.
- CSENYI Ákos (2011): *A miniszteri felelősség*. Budapest, CompLex.
- DIETZ, Andreas (2013): Die verfassungsrechtliche Verantwortung des Chefs des OKW Wilhelm Keitel. *Der Staat*, Vol. 52, No. 2. 294–316.
- DWORKIN, Ronald (1985): *A Matter of Principle*. Cambridge–London, Harvard University Press.
- DWORKIN, Ronald (1996): *Freedom’s Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái. A polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémiai.
- FULLER, Lon L. (1969): *The Morality of Law*. Revised edition. New Haven – London, Yale University Press.

⁶⁴ JAKAB 2009, 1066.

⁶⁵ NIETZSCHE 2000, 21.

- HABERMAS, Jürgen (1971): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Endreffy Zoltán ford. Budapest, Gondolat.
- HABERMAS, Jürgen (2001): *A kommunikatív etika*. Felkai Gábor ford. Budapest, Új Mandátum.
- HART, H. L. A. (1995): *A jog fogalma*. Takács Péter ford. Budapest, Osiris.
- HART, H. L. A. (1999): *Jog, szabadság, erkölcs*. Krokovay Zsolt ford. Budapest, Osiris.
- HELLER Ágnes (1970): *A mindennapi élet*. Budapest, Akadémiai.
- HUIZINGA, Johan (1943): *Im Bann der Geschichte. Betrachtungen und Gestaltungen*. Basel, Burg.
- HUME, David (1992): *David Hume* összes esszéi I. Takács Péter ford. Budapest, Atlantisz.
- HUME, David (2003): *Tanulmány az erkölcs alapelveiről*. Miklósi Zoltán – Babarczy Eszter ford. Budapest, Osiris.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja I*. Második kiadás. Budapest, Századvég.
- KANT, Immanuel (1913) [1795]: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. In VORLÄNDER, Karl Hrsg.: *Immanuel Kant: Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie. Ethik und Politik*. Leipzig, Verlag von Felix Meier.
- KELSEN, Hans (1925): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Verlag von Julius Springer.
- KELSEN, Hans (1983): *Reine Rechtslehre*. Zweite Auflage. Wien, Franz Deuticke.
- KIS János (2004): *A politika mint erkölcsi probléma*. Budapest, Élet és Irodalom.
- KORNIS Gyula (1943): *Az államférfi. A politikai lélek vizsgálata*. Első kötet, második kiadás. Budapest, Franklin Társulat.
- KOVÁCS István (1977): *Államjog a jogrendszerben. Gazdaság- és jogtudomány – a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának közleményei*, 11. kötet, 1–2. sz. 35–51.
- KROKOVAY Zsolt (2011): *A bíró szerepe. Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 7–15.
- LÁNCZ András (1983): *Ki a felelős? A politikai felelősség nyomában. Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 16–29.
- LASK, Emil (1923): *Gesammelte Schriften*. Zweiter Band. Tübingen, Mohr.
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Endreffy Zoltán ford. Budapest, Gondolat.
- LOEWENSTEIN, Karl (1965): *Political Power and the Governmental Process*. 2nd edition. Chicago–London, The University of Chicago Press.
- LUHMANN, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- LUKÁCS György (1987): *Forradalomban. Cikkék és tanulmányok 1918–1919*. Budapest, Magvető.
- MADISON, James – HAMILTON, Alexander – JAY, John (1998) [1787–1788]: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Balabán Péter ford. Budapest, Európa.
- MIKLÓSI Zoltán (2011): *A politikai felelősség. Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 30–42.
- MILL, John Stuart (1980) [1859]: *A szabadságról – haszonzelvítség*. Pap Mária ford. Budapest, Magyar Helikon.
- MOLNÁR Tamás (1992): *A hatalom két arca: politikum és szentség*. Budapest, Európa.
- MONTESQUIEU (2000) [1748]: *A törvények szelleméről*. Csécsy Imre – Sebestyén Pál ford. Budapest, Osiris–Attraktor.
- NEUSTADT, Richard E. (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, The Free Press.
- NIETZSCHE, Friedrich (1996) [1887]: *Adalék a morál genealógiájához*. Romhányi Török Gábor ford. Budapest, Holnap.
- NIETZSCHE, Friedrich (2000) [1883]: *Így szólott Zarathustra*. Kurdi Imre ford. Budapest, Osiris.

- OLSON, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája*. Csontos László ford. Budapest, Osiris Kiadó.
- ROBERTS, Clayton (1966): *The Growth of Responsible Government in Stuart England*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHELER, Max (1979): *A formalizmus az etikában és a materiális étika*. Berényi Gábor ford. Budapest, Gondolat.
- SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Cs. Kiss Lajos ford. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor.
- SLOTERDIJK, Peter (2015): *Harag és idő*. Felkai Gábor ford. Budapest, Typotex.
- SMITH, Adam (2002) [1759]: *The Theory of Moral Sentiments*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SZABÓ Miklós (1996): *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, Bíbor.
- WALZER, Michael (1973): Political Action. The Problem of Dirty Hands. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 2, No. 2. 160–180.
- WEBER, Max (1989): *A politika mint hivatás*. Lannert Judit – László Géza ford. Budapest, ELTE–MKKE.

Vákát oldal

Az ügyészégi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség

Módszertani és dogmatikai sajátosságok

Varga Zs. András

A közhatalom magánjogi bírósági kontrollja során alkalmazott anyagi jog azonosítása igencsak bonyolult. Kézenfekvő persze, hogy a kártérítés magánjogi jogintézmény, vagyis a kártérítésről döntő bíróság elsődlegesen a polgári jog szabályait alkalmazza anyagi jogként. Csakhogy a kártérítési perben megítélendő deliktuális kérdést nem a polgári jog egyéb (dologi vagy kontraktuális kötelmi) szabályainak alkalmazása, és nem is az általában elvárható gondosság keletkezteti, hanem egy sajátos közjogi jogviszony, az azzal összefüggésben alkalmazott közjogi eljárás és az eredményeként hozott közjogi döntés (vagy elkövetett mulasztás).¹ A bíróság által alkalmazott anyagi jog tehát eleve a polgári jog és az ügyészség által alkalmazott jog *együttesen*. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy – mivel a bíróság nem aktuskontrollt végez,² hanem a közhatalom gyakorlása során a közigazgatási anyagi jog *vagy* eljárásjog megsértésével okozott károkat ítéli meg – a polgári jogi értelemben vett károkozás az ügyészség által alkalmazott anyagi jogi szabályok maximális megtartása mellett (lényegében tehát azoktól függetlenül) visszavezethető lehet az eljárásjog megsértésére. Ezzel pedig nem kevesebbet állítunk, mint azt, hogy az eljárásjog – leggyakrabban a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) – a kártérítési perben anyagi jogként jelenik meg: az eljárásjog alapján dönthető el, hogy bekövetkezett-e a polgári jogi sérelem, vagy sem.

Ennek folytatásaként állapítható meg, hogy a kártérítési per eljárásjoga pillanatnyilag is *polgári eljárásjog*, mégpedig Magyarországon a polgári perrendtartás, annak is az általános szabályai (nem kizárva, hogy a készülő közigazgatási perrendtartás hatálya alá kerül majd ez a pertípus). Más szóval: a kártérítési perben ítélező bíróságnak eljárási szempontból ugyanolyannak kell tekintenie a közhatalmi jogkörben bekövetkezett károkozást, mint bármely más deliktumot. Annyit már most meg kell jegyeznünk, hogy a bevezető gondolatokban alkalmaztunk egy jelentős, ezért sok részletet homályban hagyó egyszerűsítést: mindaddig kártérítő felelősségről beszéltünk. Látni fogjuk, hogy ez egyre inkább csak másodlagos kereseti jogcím, és egyre inkább átadni kényszerül a primátust a személyhez fűződő jogok polgári jogi védelmének. A közhatalom gyakorlásának magánjogi felelősségrendszere tehát még az eddig felvillantott képnél is jóval bonyolultabb.

A közhatalom gyakorlása miatt viselt magánjogi felelősség kérdése elkerülhetetlenné teszi, hogy mindkét jogterület, a közjog és a magánjog dogmatikai megközelítései együtt

¹ KECSKÉS 1988b, 264.

² Ez a körülmény szorosan összefügg az ítélt dolog (res iudicata) korlátaival, amire a későbbiekben majd ki-
térünk. Lásd BELLA 2011.

jelenjenek meg. A régi Ptk. hatálybalépését követően az államigazgatási (illetve bírói, ügyészi) jogkörben okozott kár kérdése megmaradt a polgári jog, azon belül a kötelmek, még szűkebben a deliktumok egyik különleges és ritkán alkalmazott kérdésének, amely csak az általános polgári jogi vagy valamivel szűkebb kötelmi jogi munkákban kapott magyarázatot, ezek közül Eörsi Gyula kötelmi jogi és Sólyom Lászlónak a felelősségtani leírására támaszkodunk a későbbiekben.³ Szamel Lajosnak a Ptk. elfogadásával egykorú közjogi megközelítését⁴ leszámítva a szűk értelemben vett állami kárfelelősséggel csak a 70–80-as években kezdtek szakkikkek foglalkozni,⁵ az első (meg kell jegyeznünk: mindmáig egyetlen) szakkönyvként pedig a rendszerváltozás küszöbén jelent meg Kecskés László munkája.⁶ Ezt egészíti ki a bírósági kárfelelősség tekintetében Borbás Beatrix kiváló monográfiája.⁷

Kecskés egyrészt azt mutatja ki több jogrendszer (Anglia, Németország, Franciaország, Szovjetunió) megoldásait elemezve, hogy az állami immunitás, a polgári (kártérítési) felelősség nélküli hatalomgyakorlás az uralkodói törvényfölöttiségben gyökerezik, és – ez igen fontos összefüggés – szükségszerűen maga után vonja azt, hogy kártérítési igény csak a vétkes hivatalokkal szemben érvényesíthető, illetve az utóbbi szükségszerűen a személyes hibára korlátozódik.⁸ Az intézményi helytállás akkor veszi át e helyét a hivatalnoki felelősségnek, amikor az állam magánjogi jogalanyként megjelenik a szerződéses kapcsolatokban, illetve a gazdaságirányításban, ezért a vállalásaiért való perelhetősége a kereskedelem biztonsága érdekében nem kerülhető el, ami maga után vonja a deliktuális felelősségének elismerését is.⁹

A károkozás jogellenességének kérdését és összefüggését a felróhatósággal részletesen elemzi Borbás Beatrix is, aki a közhatalom gyakorlásáért viselt kárfelelősséget a közjog és a magánjog keresztmetszetében vizsgálja.¹⁰ Meglátásai közül kiemelést érdemel annak bemutatása, hogy az állami felelősség az objektivizálódás felé halad, ezért a hazai bírói gyakorlatban eltérő értelmezéseket hordozó felróhatóság keretein kívülre kerülhet.

A végére hagyjuk a rendszerváltozás utáni legfontosabb fejleménnyel, az új Polgári Törvénykönyv megalkotásával kapcsolatos, azt megalapozó munkákat. A témánkat érintő több írás olvasható a kodifikációs szakfolyóiratban, hasznos hozzászólások hangzottak el az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium konferenciáin,¹¹ de a legfontosabb írás ebben a tárgyban a kodifikációs bizottság vezetője, Vékás Lajos szerkesztésében kiadott szakértői kodifikációs változat.¹² A kötet értelemszerűen kitér az új Ptk. minden tervezett rendelkezésére, így a deliktuális, azon belül a közhatalom gyakorlása miatt viselt kártérítési felelősségre is. A jogellenességet mint jelzöt kihagyva a kár fogalmából, egyértelműen állást foglal a már többször említett bizonytalanság kérdésében: az V. könyv 5:509. § (1) és (2) bekezdésében úgy rendelkezett volna, hogy „[a] törvény tiltja a károkozást. Minden károko-

³ EÖRSI 1966; SÓLYOM 1977. Ilyenek még a kommentárok, például EÖRSI–GELLÉRT 1981.

⁴ SZAMEL 1959.

⁵ Példaként: KOLLÁTH 1976; TAKÁTS 1982; KECSKÉS 1988a.

⁶ KECSKÉS 1988b, 264.

⁷ BORBÁS 2014.

⁸ Lásd KECSKÉS 1988b, 37., 57., 69., 91., 109., 131., 135–136., 150., 179., 262.; BROWN–BELL 2003, 186.

⁹ Lásd KECSKÉS 1988b, 71., 73., 150., 160., 188., 267.

¹⁰ BORBÁS 2011. Igazán sajnálatos, hogy álláspontja megalapozásából kimarad az Európa Tanács témával kapcsolatos ajánlása [Recommendation Rec (84)15]. BOROS 2013.

¹¹ BÁRDOS 2002; BÁRDOS 2004.

¹² VÉKÁS 2008.

zás jogellenes, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. [...] Nem jogellenes a károkozás, ha a károkozó a kárt [...] törvény kifejezett engedélye alapján okozta.” Természetesen ez a szövegváltozat is vitatható, de legalább azt világossá teszi, hogy nincs jogos és jogellenes *kár*, hanem csak a *károkozás* lehet nem jogellenes.¹³

Jogvédelmi kötelezettség a közhatalmi jogsértésekkel szemben

A közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség hazai (egymással szinte elválaszthatatlanul összefüggő) közigazgatási és polgári jogi megközelítéseinek vázlata után – mielőtt ennek lényegi elemeit részletesen bemutatnánk – egy olyan meghatározó szempont elemzésével kell folytatnunk, amely a felelősség megalapozásából hiányzik. Azt fogjuk kimutatni, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenné teszi a közhatalom magánjogi felelősségre vonhatóságának biztosítását, ezáltal az ilyen mechanizmus szükségyszerően a közhatalom (közlebebről a közigazgatás) kontrollját látja el. A részletek ennek a jogvédelemben megnyilvánuló kontrollnak a terjedelmét emelik ki.

A bírói döntéshez való jog tulajdonképpen két eltérő igazságszolgáltatási csatornát takar. Az egyik a formális vagy eljárásí jogorvoslathoz való jog, amelynek értelmében egy döntés ellen az eljárásíog különféle eszközeivel fellebbezni lehet felsőbb fórumhoz, vagy bírósági felülvizsgálatot lehet kérni. Másfelől a bírói döntéshez való jog azt a lehetőséget biztosítja, hogy az érintett egy új, rendszerint magánjogi eljárást kezdeményezzen annak érdekében, hogy egy szabálytalan közjogi döntés következményeit érdemben orvosolják. A formális jogorvoslat érintheti a megtámadott döntés érvényességét és végrehajthatóságát, míg az anyagi jogvédelem (a magánjogi per) ilyen hatással nem jár.¹⁴ Az anyagi jogvédelem nem érinti tehát a szóban forgó döntés érvényességét, ugyanakkor alkalmas arra, hogy azokat a bekövetkezett károkat vagy erkölcsi hátrányokat, amelyeket a hibás közjogi döntések okoztak, kiküszöbölje. A bírói döntéshez való jognak ez a kettős természete azzal jár, hogy a jelentősége is kettős. A bírói döntéshez való jog önmagában is alapvető jogként jelenik meg, egyszersmind más alapvető jogok (különösen az ártatlanság vélelme, a személyi szabadság stb.) fontos biztosítéka.

Míg a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban¹⁵ (és itt meg kell említeni legalább Hilaire Barnett, Paul Craig, Roger Errera, Martina Künnecke, Mahendra P. Singh professzorok nevét), az anyagi jogvédelem (vagyis a közhatalmi intézmények magánjogi felelőssége) még általánosságban sem ennyire cizellált.¹⁶ A formális jogorvoslat alapja a különböző jogcsaládokban nagyrészt közös: a hagyományos alapokat a Lord Diplock-féle hármasságként ismerjük: *jogellenesség*, *észszerűtlenség*, *hibás eljárás*. A negyedik a kevésbé hagyományos *aránytalanság* és (különleges esetekben) az *alapvető jogok* vagy az *elvárhatóság* (jogos várakozások) *megsértése*.¹⁷

¹³ LÁBÁDY 2008.

¹⁴ KECSKÉS 1988b, 51.; CRAIG 2008, 866–870.

¹⁵ BARNETT 2009, 65–67.; CRAIG 2008, 257–273., 371–714.; SINGH 2001, 119–242.; KÜNNECKE 2007, 1–137.; ERRERA 1985.

¹⁶ Hilaire Barnett egyetlen bekezdést szentel ennek a kérdésnek a 800 oldalnál is hosszabb monográfiájában: BARNETT 2009, 258., de lásd SINGH 2001, 244–270.; KECSKÉS 1988b, 51.

¹⁷ KÜNNECKE 2007, 31., 93–105., 110., 114., 124.; SINGH 2001, 122., 136., 175.; CRAIG 2008, 382., 647.

Ha ezeket az alapokat jogelvekhez kívánjuk kötni, azt mondhatjuk, hogy az *ultra vires* elv (az anyagi jogi jogsértés) típusú eljárási szabálytalanságok vagy az anyagi jog alkalmazásának hibái vezethetnek e közjogi aktus érvénytelenségéhez¹⁸ (ugyanezekkel találkozunk Németországban és Franciaországban is).¹⁹ Míg az anyagi jogi tévedések a kontinens joggyakorlatában²⁰ a közjogi aktusok érvénytelenségével járó ismert tényezők, Britanniában „a bírói felülvizsgálat hagyományosan nem foglalkozott a döntések érdemi helyességével, csak jogszerűségével”.²¹ Mindazonáltal – az 1998-as emberi jogi törvény (Human Rights Act) következtében a ténykérdések szerepe is növekszik.²²

A felelősség utolsó lényeges eleme a bizonyítási teher: mivel a károsultnak kell bizonyítania, hogy a hatóság jogellenesen vagy súlyosan gondatlanul járt el, a hatóságokat lényegében a felelősségüket kizáró vélelem óvja.²³ Ezt a vélelmet a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak az a meggyőződése tartja fenn, hogy a hatóságok a közösség érdekében járnak el,²⁴ a bíróságok tartanak továbbá egy, a károsult számára jóval nyitottabb gyakorlat következményeitől,²⁵ végül tartani lehet attól, hogy a magánjogi következményekkel fenyegedett hatóságok jóval defenzívebb magatartást tanúsítanak.²⁶

Közhatalmi jogsértés – magánjogi jogvédelem

Elemzésünket az ügyészség ellen indított perek vizsgálatával folytatjuk. Az ügyészség ugyan – a már hivatkozott értelmezés szerint – a tágran értelmezett igazságszolgáltatáshoz tartozik, tevékenysége azonban a közhatalmi tevékenység legerősebb beavatkozásával jár: a nyomozás, felügyelete, az ennek során alkalmazott kényszerintézkedések, a vád egyaránt a külső jogalany, a terhelt alapvető jogait, így jó hírnevét, becsületét, tisztességét, szabadságát, vagyontát, munkaerőpiaci helyzetét érinti. Mindaz tehát, amit elmondunk az ügyészségről, irányadó a közigazgatási szervek működésére is, még ha jellemzően kevésbé intenzív beavatkozások által is. Az ügyészség ugyanakkor jól körülhatárolható szervezeti formában – lényegében egyetlen kompakt szervezatként – működik.

A bíróságok nem vitásan a jogvédelem elsődleges fórumai, ilyenként tehát a közhatalmi jogkörben okozott jogsértések megállapításának és jogkövetkezményeinek alkalmazására is hivatottak. Részben hasonló, másrésztől azonban sokkal kevésbé nyilvánvaló az ügyészség szerepe. A triviális kérdés ebben az esetben a büntetőeljárásokkal kapcsolatos. Az ügyészség büntetőeljárás feladatai általánosak Európában, ezek a leginkább kidolgozottak (részletezettek) a tételes jogban, és elismertek a jogirodalomban.²⁷ Magyarországon az ügyészség feladatait meghatározó alkotmányos rendelkezés egyértelművé teszi, hogy az ügyészség

¹⁸ LOUGHLIN 2003, 27.

¹⁹ CRAIG 2008, 466.; BARNETT 2009, 66., 718–720.; BROWN–BELL 2003, 232–239.

²⁰ KÜNNECKE 2007, 133.

²¹ CRAIG 2008, 437.

²² KÜNNECKE 2007, 75.; CRAIG 2008, 24., 475–476.

²³ CORNFORD 2008, 198.; KÜNNECKE 2007, 144., 212.

²⁴ CRAIG 2008, 794–795., 852.; CORNFORD 2008, 198.; BORBÁS 2011, 232–234.

²⁵ CORNFORD 2008, 196.

²⁶ KÜNNECKE 2007, 211.; KISS–TIMÁR–SZABÓ–VARGA Zs. 2010, 181–183.

²⁷ TAK 2004, 3–15., illetve Recommendation Rec(2000)19 és Directory of Prosecution Services.

tevékenységének meghatározó eleme a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel.²⁸ Nem kétséges, hogy a büntetőeljárások jelentős része az alapvető jogok megsértéseként értelmezhető bűncselekmények miatt indul.

Jellemző *kettősséggel találkozunk* a bíróság, illetve az ügyészség esetén: a bíróság egyfelől a jogvédelem fóruma, az ügyészség pedig (mindenekelőtt akkor, ha a jogsértés bűncselekmény elkövetésében nyilvánul meg) ennek érvényesítője, ami magában foglalja a közhatalom gyakorlása során elkövetett jogsértés miatti jogvédelmet is. Másfelől azonban a bíróság és az ügyészség *maguk is közhatalom gyakorlói, következésképpen jogsértések lehetséges okozói*.

Ezt az ellentmondást alkotmányos keretek között további intézmények bevonásával nem lehet feloldani, mivel az igazságszolgáltatás bírói monopólium,²⁹ a közvádloi szerep pedig semmilyen más állami intézmény közreműködésével nem csorbítható, még a pótmagánvád alkalmazásával sem (közjogi vonatkozásában tehát a bírósággal azonos védelmet élvező monopólium).³⁰ Kizárólag a magánszemélyek (és intézményeik) által előterjeszhető magánvád és pótmagánvád törli át a vádmonopóliumot. Esetünkben ennek azért van lehetősége, mert ezáltal az ügyészség ellenkező döntése ellenére is lehetősége van a jogait sértve érző félnek arra, hogy bírói jogvédelemért folyamodjon.

Ez a szerepkettősség azonban nem szünteti meg az igazságszolgáltatás két szervezeteinek alkotmányos jogvédelmi feladatait. A bíróságnak az ítélezési monopólium folytán döntenie kell olyan eljárásokban is, amelyek bírósági jogsértés miatt indulnak, az ügyészségnek pedig el kell járnia olyan bűncselekmények miatt is, amelyeket bírák vagy ügyészek követtek el. Ugyanez a helyzet a nem büntetőjogi jogkövetkezményekkel: a jogsértések jogvédelmi eljárásokban történő orvoslásának közvetlen kötelezettségével nem merülnek ki az ügyészség alkotmányos jogvédelmi feladatai.

A két szervezet alkotmányos jogállására tekintettel tevékenységük jogalkalmazói kontrollja nem bízható más intézményre, mivel az függetlenségük és pártatlanságuk sérelmével járna. Következésképpen *a jogsértések miatti helytállás* – amely magában foglalja a korábbi döntések jog- és szakszerűségének védelmét – *nem kerülhet ezen a szervezeti körön kívülre*.³¹ (Az utóbbi megállapítással majd részletesen is foglalkozunk.) Ha pedig figyelembe vesszük azt is, hogy a jogvédelem alapvető jog, amelyet más alapvető jogok garanciájaként köteles biztosítani az ügyészség, akkor nem juthatunk más következtetésre, mint arra, hogy a bírósághoz hasonlóan az ügyészségnek is alapvető, mégpedig jogállására tekintettel kapott feladata a saját jogsértései miatt indult jogvédelmi eljárásokban való részvétel. Ez leg-

²⁸ JAKAB 2011, 269.

²⁹ FŰRÉS 2008.

³⁰ A pótmagánvád mint az ügyészi vádmonopólium korrekciójának közjogi, az Alkotmányon alapuló korlátja, miszerint egyetlen közhatalmi funkcióval rendelkező állami szervezet sem jogosult pótmagánvádlóként eljárni, nem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét. Alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez. Ezt kikerülhetetlen követelményként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 2005, 504).

³¹ Nem véletlen, hogy a rendkívül kevés büntetőjogon kívüli feladattal rendelkező német ügyészség vezetőjének, a szövetségi legfőbb ügyésznek a feladata, hogy képviselje az államot az igazságszolgáltatás által okozott kártérítések miatti perekben. A portugál legfőbb ügyészség feladatai még kiterjedtebbek: elsősorban dönt a hasonló tárgyú kártérítésekről. Lásd VARGA ZS. 2008.

inkább akkor tűnik ki, ha figyelembe vesszük, hogy a jogvédelmi eljárások közvetlen célja az okozott jogsértés orvoslása, ám nem kevésbé fontos a további jogsértések megelőzése sem. Ez pedig alkotmányos rendszerünkben bíróság esetén bíró, ügyészség esetén ügyész közreműködése nélkül nem képzelhető el.

A bemutatott közjogi szabályok határozzák meg a jogvédelem kereteit, a jogalany szempontjából a *lényeges kérdés persze az, hogy az alapvető jogát hogyan tudja ténylegesen érvényesíteni, ugyanis ez teszi az állammal szemben biztosított alapvető jogát valódi alanyi joggá.*³²

Azzal, hogy elemzésünket a jogvédelem alanyi jogként való megjelenésére szűkítettük, a jogsértésekért viselt büntetőjogi felelősséget kizártuk érdeklődési körünkől. Az ügyészségi vádmonopólium – mint főszabály – következtében ugyanis a jogsértő megbüntetése nem a sértett alanyi joga, a büntetőeljárás az állam büntetőjogi igénye miatt folyik. Ezen a már említett magánvád és pótmagánvád enyhít ugyan – az elsősorban az emberi méltóságot sértő bűncselekmények esetén általában, az ügyész vádemeléssel kapcsolatos nemleges döntése esetén bizonyos feltételek mellett a sértett a közvádoló helyére léphet –, ez azonban nem változtat azon, hogy a büntetőeljárás elsősorban a bűncselekményt torolja meg, és nem a sértett számára biztosít jogvédelmet. Akkor sem, ha a jogsértő közhatalmat gyakorol. A továbbiakban ezért a valódi alanyi jogot biztosító polgári keresetekre fordítjuk figyelmünket.³³

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 – amint erre a későbbiekben részletesen kitérünk – a kártérítési követelés (ha ilyet érvényesítenek) összekapcsolja azokat.

A személyiségvédelmi perek sajátosságai

A korábban nem gyakori, ám az utóbbi időben több esetben a Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria elé is eljutó pereket nem a kártérítési (a régi Ptk. 339. és 348–349. §-ai), hanem személyiségvédelmi jogcímekre, a régi Ptk. 75. §-ának (1) bekezdésére, 76. §-ára, valamint 78. §-ára alapították.

Az ilyen perek „újkeletűsége” nem véletlen. A becsület és a jó hírnév védelme ugyan, amint azt Sólyom László bemutatta, „az ősi jogokba nyúlik vissza”, és eredetileg szorosan kapcsolódott az injúriákhoz, ám önálló tortként (defamation) jelenik meg az angol jogban, majd átalakul általános jogelvvé (privacy, Egyesült Államok), és ezáltal – mint a személyiség absztrakciója – elveszíti eredeti kapcsolódását a tulajdonhoz és a kereskedelmi viszonyokhoz.³⁴ Magyarországon – habár a régi Ptk. szövege kezdettől ismerte a személyhez

³² Az alapvető jogok és alanyi jogok összefüggéséről lásd LENKOVICS 2006. A személyiségi jogok alkotmányjogi és magánjogi megjelenésének különbségeire Sólyom László már 1983-ban felhívta a figyelmet. Lásd SÓLYOM 1983, 15–44.

³³ Általános jelenség, hogy a magánszemély megvédésének állami kötelezettsége egyre inkább átadja helyét a magánszemély alanyi jogosultságainak (amelyeknél fogva bíróság előtt maga kísérelhet meg érvényt szerezni igényeinek), így a közhatalom perléséhez való jog kiteljesedésének is. Lásd AALTO 2011, 111.

³⁴ SÓLYOM 1983, 128., 131., 166., 213., 229.

fűződő jogok megsértésének jogcímét³⁵ – a közhatalommal szembeni érvényesíthetősége lényegében kizárt volt (ennek a tételes jogban rejlő magyarázata azonos a kártérítési felelősség érvényesíthetőségét korlátozó előzetes büntetőjogi vagy fegyelmi elmarasztalással mint feltétellel).

A személyhez fűződő jogok megsértésére alapított perek legutóbbi évtizedben tapasztalt népszerűsége elsősorban annak tudható be, hogy ez a jogcím a felperes számára igen kedvező helyzetet kínál, mivel az erre alapított perekben megfordul a bizonyítási kötelezettség. Az alperesnek kell bizonyítania, hogy a személyes szabadságot nem jogellenesen korlátozta, a felperes jó hírnevét vagy becsületét nem sértette meg, illetve tényállításai valóságosak voltak.³⁶ A megfordult bizonyítási teher miatt ez a jogcím különösen hatékony. Az alperesi pozícióba került közhatalmat gyakorló személy vagy intézmény védekezését két alapvető körülmény nehezíti. Egyrészt az, hogy a személyhez fűződő jogok megsértéséért viselt felelősség feltételei között a régi Ptk. nem minden esetben említi kifejezetten a jogellenes-séget, és ez nem változott a hatályos Ptk.-ban sem. Szemben a kártérítési perekkel, amelyek esetén a közhatalmi intézkedések jogszerűségének bizonyítása (illetve jogellenessége bizonyításának eredménytelensége) a kereset elutasításához vezet, a személyhez fűződő jogok megsértéséért viselt felelősséget önmagában az nem zárja ki, hogy törvényi felhatalmazás alapján – ügyészség esetén általában vádhatósági kötelezettségét teljesítve –, szabályosan járt el az alperes. A perbeli védekezést nehezítő másik körülmény az ügyészséget fokozottan sújtja. A vád ugyanis szükségszerűen negatív tényállítást tartalmaz a vádlottra nézve. Ezt a tényállítást az ügyész a bizonyítékok mérlegelésére alapította, következésképpen a tényállítás valóságában való állásfoglalás szükségszerűen a vádiratról való állásfoglalást is jelenti. Ebben a körben a büntetőjogi analógia alkalmazása, amely szerint egy hivatalos személynek az ügyintézés során és azzal összefüggésben, a hivatali hatáskörben tett cselekménye, megállapítása – jogellenesség hiányában – becsületsértést, rágalmozást, személyhez fűződő jog megsértését nem valósíthat meg, némiképpen segítséget nyújthat.

Az ügyészség (és a bíróságok) elleni személyiségi jogi perek egyik nem nyilvánvaló oka *kihatasuk az egyéb eljárásokra*: lényegében a büntetőeljárást folytató ügyészség, majd bíróság kizárására vezet egy polgári jogi kereset előterjesztése az érintett ügyész, bíró, illetve bíróság ellen. Az alperesnek ugyanakkor a már megindult személyiségvédelmi perekben ezt a körülményt figyelmen kívül hagyva kell védekeznie, ellenkező esetben – éppen a megfordult bizonyítási teher miatt – pervesztést kockáztat.³⁷

A fentiek miatt az e jogcímet érintő legfelsőbb bírósági gyakorlatban a 21. század első évtizedében megjelent legfontosabb változás annak kijelentése, hogy csak az eljárást folytató „hatóság előtti eljárások keretei között dönthetők el az adott hatósági eljárásban releváns tények valóságával kapcsolatos viták vagy értékelhetők a hatósági eljárásokban

³⁵ Ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a szocialista jogtudomány problémamentesnek találta volna a szabályozást. Lásd SÓLYOM 1983, 16–21.

³⁶ A pertípus más európai országokban is népszerű. Lásd MARKESINIS–COESTNER–ALPA–ULLSTEIN 2011, 20., 61., 117., 200–207., 209.

³⁷ Ezt emelte ki a civilisztikai kollégiumvezetők 2007. január 29–31. napján megtartott országos tanácskozásának állásfoglalása, amelyet a Legfelsőbb Bíróság Civilisztikai Kollégiuma tett közzé a *Bírósági Határozatok* 2007. évi 4. számában. A tanácskozás résztvevőinek tapasztalatai szerint a bírakkal, bíróságokkal szembeni „igényérvényesítések nem ritkán visszaélészerű joggyakorlást valósítanak meg, mert háttérükben az adott bíróság eljárásból való kizárása mint elérendő cél, húzódik meg”.

keletkezett bizonyítékok. A hatósági eljárásokhoz kapcsolódó tények valósága és az egyes jogi álláspontok helyessége tehát személyiségvédelmi perben nem dönthető el.”³⁸

A következő fontos döntés rámutat arra, hogy a jogellenesség mint objektív kritérium *expressis verbis* kijelentésének hiánya a Ptk. szóban forgó rendelkezéseiből nem jelenti azt, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás ne mentené ki a formális személyiségi jogsértést: „Az ügyészségnek (és más hatóságnak) az a feladata, hogy az előtte megindított vagy folyamatban lévő ügyben az eljárás rendjének megfelelően járjon el, és ennek megfelelően intézkedjen vagy döntsön. Ezért abban az esetben, ha az ügyészség (vagy más hatóság) az előtte folyamatban lévő ügyben a reá vonatkozó anyagi és eljárási szabályok által meghatározott keretek között vizsgálódik, és ennek megfelelően intézkedik, magatartása személyhez fűződő jogot nem sért.”³⁹

Lényegében a jogsértés fogalmában immanens jogellenességet követeli meg, illetve ennek hiányában (mintegy a rendeltetésszerű joggyakorlásra tekintettel) tekinti kimentettnek a jogsértést a Fővárosi Ítéltábla is, amikor kizártnak tartja személyhez fűződő jog megsértését, illetve a kártérítési felelősséget, ha a vádirat a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, az elkövetők magatartását és a tényállás megállapításához szükséges körülményeket a megvádolt személy elleni eljárás lefolytatásához elengedhetetlen mértékben rögzíti.⁴⁰

Az utóbbi döntés maga is mutatja, hogy a személyiségvédelmi perek – amennyiben kárt is okoznak – *átvezetnek a kártérítési perekhez*. Még mielőtt azonban áttérnénk az utóbbiakra, meg kell említeni egy további sajátosságot. A régi Ptk. 76. §-a ugyan példalózonak tekintette a nevesített személyiségi jogi jogsértéseket („A személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen [...]”), ami máris felveti annak lehetőségét, hogy más, az alkotmányban, illetve nemzetközi emberi jogi döntésekben nevesített alapvető jogok sérelme miatt érvényesítsen személyiségi jogi igényt a károsult. A bírói gyakorlat azt, hogy a felsorolásban nem szereplő alapvető jogok egyben személyiségi jogként is értelmezhetők-e, esetenként vizsgálja. A személyiségi jog elvi általánossága⁴¹ mögött a bírói gyakorlat tehát lényegében tortszerű (al)jogcímhez kötöttséget alakított ki.

Jogellenesség(ek) a kártérítési perekben

Az ügyészségi jogkörben okozott kár jogcímére alapított perek jogalapja (miként a személyiségvédelmi pereké is, amennyiben a felperes kárigényt érvényesít) döntő részben büntető-eljárásokkal kapcsolatos. A közhatalmi jogkör gyakorlása miatt indított kártérítési perek első, kézenfekvő sajátossága az, hogy – szemben a hatósági döntések miatti jogorvoslati eljárással, illetve a bűncselekményt magvalósító jogsértések miatti eljárásokkal – a polgári jogi felelősség érvényesítése során az *alperes „elveszíti” a közjogi jogállásából eredő hatalmi helyzetét*, és a per során egyenlő helyzetű, autonóm jogalanyként jelenik meg a felperessel.⁴²

³⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.582/2007/4. sorszámú felülvizsgálati döntés.

³⁹ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.21.057/2007/6. sorszámú felülvizsgálati döntés.

⁴⁰ Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21.208/2007/5. sorszámú, jogerős másodfokú ítélet.

⁴¹ SÓLYOM 1983, 41. Lásd még SÓLYOM 1977, 140.

⁴² Ezt még a nem jogállami szocialista jogalkalmazás idején sem vitatták. EÖRSI 1966, 29.; SÓLYOM 1977, 83.; KECSKÉS 1988b, 319. A megítélés általánosítható: BROWN–BELL 2003, 139.

A polgári jogi szerződésen kívüli kárfelelősség legfontosabb sajátossága korábban is az volt – anélkül, hogy ezt szó szerint kimondta volna a régi Ptk. (szemben a hatályossal) –, hogy minden károkozás elvileg maga után vonja a felelősséget,⁴³ vagy másként fogalmazva, a jogellenes károkozások tilalma általános.⁴⁴ A bírói gyakorlat is arra épült, hogy államigazgatási (bírósaí, ügyészségi) jogkörben okozott kárért viselt felelősség (a PK. 42. állásfoglalás szerint) a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség egyik különös fajtája, következésképpen a régi Ptk. 349. §-ára alapozott keresetek esetén a kártérítés általános és különös feltételeit is vizsgálni kell. Ezek: a jogellenes magatartás, az államigazgatási, bírósaí, ügyészségi tevékenységgel összefüggő kár, az előző két elem közötti okozati összefüggés, a vétkesség (felróhatóság), továbbá annak megállapítása, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható annak ellenére, hogy a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket a károsult igénybe vette.

A jogellenesség a kártérítési felelősség objektív oldala, habár tulajdonképpen nem a károkozás jellemzője, amint ez a régi Ptk.-beli megfogalmazásból első ránézésre látszott, hanem a kár immanens fogalmi eleme: csak jogellenesség vezethet kárhoz. Az objektíve jogszerű (a jog objektív felhatalmazása alapján tanúsított) magatartás eredménye akkor sem lesz kár, ha a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenésben (vagy más kárelemben) nyilvánul meg, az objektíve jogszerű magatartás eredménye nem kár, hanem jogos hátrányokozás.⁴⁵

Kérdés ezek után, hogy mit jelent az objektív jogellenesség? Eörsi Gyula felhívja a figyelmet, hogy az objektív jogellenességnek polgári jogi értelemben kell megállapíthatónak lennie, vagyis „a polgári jogi kártérítési felelősség szempontjából releváns jogellenes magatartás még a károkozások körében sem feltétlenül vág egybe azzal a magatartási körrel, amelyet más jogágazatok jogellenessé nyilvánítanak.”⁴⁶ Kiemeljük ebből a következtetésből, hogy *nem feltétlenül*. Ez azért fontos, mert bizonyos esetekben az ekvivalencia nem tagadható: a bűncselekménnyel okozott kár esetén a jogellenesség polgári és büntetőjogi fogalma elválaszthatatlanul egybevág. Általában tehát a jogellenesség megállapításához nem szükséges más jogágak szabályait segítségül hívni, illetve ez csak addig feltétlenül szükséges, amíg a hátrányokozás megengedettségét ki nem zárjuk.

Mivel nem fogjuk önállóan tárgyalni, viszont nem is hagyható ki, itt utalunk arra, hogy a jogellenesség és a kár megállapítása önmagukban nem elégségesek a kártérítő felelősség objektív oldalának megállapításához. Ehhez az is szükséges, hogy a jogellenes magatartás és a kár között (újra csak objektív) okozati kapcsolat legyen kimutatható.⁴⁷ Az objektíve jogellenes magatartás és okozati összefüggése a kárral különleges hangsúlyt kap a közhatalmi szervek által okozott károk megítélésében. A speciális kártérítési alakzat alkalmazása során ugyanis más megvilágításba kerülnek az általános alakzat fogalmi összetevői.

Mindenekelőtt azt kell felismerni, hogy a közhatalmi tevékenység esetén a jogszerűség/jogellenesség soha nem elvont kérdés, hanem mindig közvetlenül jogszabály alapján állapítható meg. A közhatalom gyakorlása ugyanis közvetlenül jogszabályhoz kötött: jogszabály hozza létre a közhatalmi szervezetet, jogszabály ruházza fel cselekvési hatáskörrel, jogszabály rögzíti azokat a célokat, amelyek érdekében tevékenységét kifejti (anyagi jog),

⁴³ EÖRSI 1966, 29.

⁴⁴ EÖRSI 1966, 61.

⁴⁵ EÖRSI 1966, 107–108.; BÁRDOS 2002, 3.; BELLA 2011, 483.

⁴⁶ EÖRSI 1966, 109.

⁴⁷ EÖRSI 1966, 112., 128–132.

miként az ennek elérését elősegítő eszközöket is, végül jogszabály rendelkezik többé-kevésbé kizárólagosan az alkalmazandó eljárási szabályokról is.⁴⁸ Az elsődleges megközelítés eredményeként tehát látszólag könnyedén kizárható a kártérítési felelősség: ha megtaláljuk azokat a jogszabályokat, amelyek a fenti kérdéseket rögzítik, azaz igazolni tudjuk, hogy jogszabályban létrehozott közhatalmi szerv hatáskörén belül az anyagi jog alkalmazása céljából folytatott eljárást, akkor logikailag levonható az a következtetés, hogy a hátrányokozás jogszerű volt, a jogellenesség hiányzik, ezért a kártérítés fogalmilag kizárt. Logikailag... Csakhogy ezen a ponton máris megbicsaklik a polgári jogi és az egyéb jogági jogellenesség nonekvivalenciájának a tétele. Mindenekelőtt az ultra vires magatartás miatt nem lehet nem együtt vizsgálni a polgári jogi és az egyéb jogági felelősséget – a hatáskör hiányában vagy annak túllépésével folytatott cselekvés egyik vonatkozásban sem lesz jogszerűnek tekinthető –, ugyanakkor ezzel máris megkezdődik a nem polgári jogi jogellenesség megállapíthatóságának vizsgálata. Ugyanezt látjuk az anyagi jogi szabályok ellenében tett intézkedések, illetve az eljárási szabályszegések vonatkozásában. *Lépten-nyomon a polgári jogon kívüli szabályok megsértése miatti jogellenességbe botlunk*. Ez a jelenség tulajdonképpen nem újdonság. Szladits Károly – még ha csak kivételesen is és nem feltétlenül az állam vagy a hivatal, hanem eredetileg a hivatalnok által viselt – felelősség alapját a *tiltott cselekmény* megvalósításában (elkövetésében) látja. A tiltott cselekmény pedig fogalmilag lényegében azonos a deliktummal: másnak a jog ellenében való vétkes megkárosítását fedi.⁴⁹

A nonekvivalencia ugyanakkor csak megbicsaklik, de nem törik meg végérvényesen. A más szabályok megsértése önmagában jogellenes, de a kártérítés alapjául szolgáló eljárást, illetve az abban hozott döntést nem feltétlenül teszi egészében jogellenessé. Ha pedig egy (bármilyen közhatalmi) eljárás a saját szabályai szerint összességében nem jogellenes, akkor a polgári jogi jogellenesség sem lesz megállapítható. Lényegében tehát ugyanazon okból, mint a személyiségi jogi perek esetén, a kártérítési felelősség vonatkozásában is belátható, hogy a *kártérítési per nem az alapjául szolgáló eljárás jogorvoslati eszköze*, vagyis az egyes jogellenes közhatalmi (rész)cselekvéseket nem lehet a kártérítési per keretei között önállóan elbírálni (emlékeztetőül: nem véletlenül tekintettük jogvédelmi, és nem jogorvoslati kontrolleszköznek).⁵⁰ Természetesen a nonekvivalencia egyszerűbben – bár dogmatikailag sokkal kevésbé tisztán – is igazolható, mégpedig úgy, hogy nem szorosan a jogellenesség körében, hanem az okozati összefüggés segítségével hívásával állapítjuk meg a többféle jogág szerinti jogellenesség különbségét.

Azt látjuk tehát, hogy egyfelől a közhatalom jogi szabályozottságára való hivatkozás önmagában nem elégséges kimentési ok, másfelől a közhatalom gyakorlójának tevékenységére vonatkozó szabályok megsértése nem feltétlenül jár a polgári jogi értelemben vett jogellenesség, annak következményeként pedig a kártérítő felelősség megállapításával. Ezt a két – egyaránt nem alkalmazható – logikai végpontot oldotta fel egy időben a Legfelsőbb Bíróság által kialakított és az EBH 2001. 526. számú elvi határozatként közzétett „*súlyos jogsértés doktrínája*”,⁵¹ amely szerint csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelme-

⁴⁸ Ez a kijelentés a közigazgatási jogban paradigmászerű, de lényegében minden közhatalmat gyakorló intézmény esetén nyilvánvaló. Lásd BELLA 2011, 483.

⁴⁹ SZLADITS 1999, 281., 283–284., 288–289.

⁵⁰ BROWN–BELL 2003, 165.

⁵¹ A jogsértés súlya szerinti különbségtétel a külföldi jogokban is rendszerintinek tekinthető, az EU kártérítési jogában pedig kifejezetten megjelenik („breach” és „fault”). Lásd AALTO 2011, 43., 52.

zési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét, az is elsősorban akkor, ha a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye.⁵²

Jogellenesség az ügyészség elleni kártérítési perekben

A tipikus, azaz korábbi büntetőeljárásra alapított ügyészség elleni kártérítési perek sajátosága abból ered, hogy a büntetőeljárás végső célja joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt. Éppen a súlyos személyi, illetve vagyoni fenyegetettség miatt szabályozza a törvény rendkívül aprólékosan az eljárás menetét, a hatóságok, a terhelt és más szereplők jogait és kötelezettségeit, a kényszerintézkedések alkalmazásának alapját és módját. Az eljárás azonban rendszerint kevés ismeret birtokában indul, a jelenleg hatályos szabály mindössze annyi adatot követel meg, amennyi a bűncselekmény (egyszerű) gyanújának megállapításához elegendő. Ennél több bizonyítékra van szükség ahhoz, hogy a nyomozást meghatározott személy vonatkozásában folytassák tovább, ehhez ugyanis a gyanúnak már megalapozottnak kell lennie. A következő kritikus pillanatot a vádemelés (illetve a nyomozás megszüntetése) jelenti, amikor dönteni kell arról, hogy a törvényesen (ennek a körülménynek különöse jelentősége van) összegyűjtött bizonyítékok az ügyész meggyőződése szerint alkalmasak-e a terheltet megillető ártatlansági vélelem megdöntésére.

Végül a bíróságnak (az elsőfokú eljárás eredményeként) már kétséget kizáró bizonyosság alapján kell döntést hoznia a büntetőjogi felelősségről. A (rendes és rendkívüli) jogorvoslati eljárásokban a felsőbíróságok ezt a folyamatot vizsgálják felül (részben vagy egészében).

Ezekből a sajátosságokból következik, hogy ha a büntetőeljárás a tételezett eredményt eléri, vagyis a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapítják, akkor az eljárással önmagában, a közben alkalmazott kényszerintézkedésekkel, illetve a büntetéssel okozott hátrányt jogszerűnek kell minősíteni. A Ptk. fogalomrendszere szerint az érintett által „elszenvedett” kár a jogszabály erejénél fogva ilyenkor nem jogellenes, vagy – a helyesebb dogmatikai megfogalmazás szerint – az így okozott joghátrány nem kár, hanem jogos hátrányokozás.

Más a helyzet akkor, ha a büntetőeljárás a terhelt büntetőjogi felelősségének megállapítása nélkül zárul, ugyanis ilyenkor felmerül a kérdés, hogy a természete szerint önmagában is hátrányos büntetőeljárás (BH 2008. 212. számon közzétett eseti döntés)⁵³ tételezett eredménytelensége miatt tekinthető-e jogellenesnek? Az összes részletet elfedő, koncentrált kérdésre hasonlóan koncentrált válasz adható: általában nem, azaz a felmentés vagy az eljárás megszüntetése (bármely szakaszban is történik) önmagában nem elegendő a jogellenesség megállapításához. Ezt a Legfelsőbb Bíróság az EBH 2002. 750. számú elvi határozatban szó szerint ugyanígy szögezte le: „A bíróság által tévesnek ítélt vádemelés önmagában nem elegendő a nyomozó és a vádhatóság felróható magatartásának a megállapításához.”⁵⁴ Ennek dogmatikai magyarázata lényegében a rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve az azzal ebben az esetben egybeeső jogszabályi felhatalmazottság. Ugyanakkor nyilván nem lehet levonni ebből azt a következtetést, hogy a vádemelés eredményétől függetlenül jogszerű.

⁵² Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.23.970/1997. számú eseti felülvizsgálati döntés, ugyanezzel a francia kártérítési jogban is találkozunk: AALTO 2011, 139., 191.; AALTO 2011, 181–185.

⁵³ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

⁵⁴ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.26.828/2001. számú másodfokú ítélet.

Az elvi határozat indokolásában nyomban ki is tér egy további körülményre: „csak az ehhez járuló különleges körülmények: a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, lényeges anyagi és eljárási szabálysértés értékelhető a kártérítési felelősséget megalapozó magatartásként”.⁵⁵ Az elvi határozat tehát megerősítette a már említett „súlyos jogsértés”-doktrínát, miközben tovább gyengítette a nonekvivalencia elvét. A (nyilván kisebb) jogsértések mellett végül eredményre vezető büntetőeljárás esetén a jogellenesség kizárt, az elvi határozat értelmében ugyanez állapítható meg az eredménytelen eljárások esetén, ha azokban nem lényeges büntetőeljárás jogsértések, illetve megalapozatlanságok fordulnak elő.

Ebben a két esetben tehát a nonekvivalencia világosan fennáll. Kérdés persze, hogy mikor „nem lényeges” a szabálysértés? Erre akkor tudunk válaszolni, ha megvizsgáljuk az „átfordulást”, vagyis az elvi határozat szóhasználata szerinti különleges körülményeket: tényoldalon a kirívóan okszerűtlen értékelést, jogi oldalon pedig a lényeges anyagi és eljárási szabálysértést. Egészen pontosan az utóbbiakat: a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, a megalapozatlanság ugyanis a büntetőeljárás jog dogmatikája szerint nem minősül jogellenesnek, vagyis ebben a vonatkozásban a nonekvivalencia szintén érvényes. Az anyagi vagy eljárási szabálysértés viszont („lényegességétől” függetlenül) a büntető anyagi, illetve eljárásjog szabályai szerint is, és az elvi határozat értelmében a polgári jog szabályai szerint is jogellenes. Itt tehát a két jogterület szerinti jogellenesség már ekvivalens. A büntetőeljárás értelemben vett lényegességet az dönti el, hogy a szabálysértés kihatott-e az érdemi döntésre, vagy sem. *Ha kihatott, lényeges.*

Látnunk kell azt is, hogy a jogellenesség tartalmilag ultra vires alapú: az ügyész felhatalmazást kapott az eljárás folytatására, a bizonyítékok értékelésére és végső soron a vádemelésre, a felhatalmazása azonban nem terjed ki az okszerűtlen tényértékelésre, valamint az anyagi jogi, illetve eljárásjogi tévedésre. Kijelenthető tehát, hogy a büntetőeljárás során elkövetett (jog)szabálysértés, illetve a megalapozatlan döntés elvezet a polgári jogi jogellenességhez, ennek dogmatikai alapja pedig a felhatalmazottság határainak megsértése.

Mérlegelés és jogellenesség?

Az *ultra vires* alapú jogellenesség kritikus pontja a korábban említett EBH 2001. 526. számú elvi határozatban szereplő (a ténymegállapításra és a döntésre is irányadó) *mérlegelés* kérdése. Azért kritikus, mert a büntetőeljárás tételezett célja – joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt – egy hosszú kognitív folyamat és az ennek során hozott döntési láncolat eredménye. Az eljárás kezdetén fennálló egyszerű gyanútól kell eljutni az eljárás felelősségre vonás nélküli befejezéséig, illetve a bűnösség kimondásáig. Ebben a folyamatban a bizonyosság foka növekszik, ám csak a bíróság verdiktje esetén kell eljutnia minden (észszerű) kétséget kizáró bizonyosságig. Ezt a Legfelsőbb Bíróság a vádemelésre vonatkozóan világosan leszögezte: „Téves az a jogértelmezés, hogy a vádemelés csak akkor »jogszerű«, ha teljes bizonyosságon alapul. Ilyen követelményt az ügyességgel szemben a törvény nem támaszt [...]”.⁵⁶ A minden kétséget kizáró bizonyosság, de a folyamatos újra-

⁵⁵ EBH 2002. 750. számú elvi határozat, indokolás.

⁵⁶ Legfelsőbb Bíróság, Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés. Hasonló külföldi példaként lásd BROWN–BELL 2003, 253.; TAKÁTS 1982, 175.

értékelés (újrámérlegelés) következtében végső soron a szabálysértés lényegessége is csak az eljárás végén rögzül. Következésképpen a bíróság végleges döntése fogja meghatározni azt, hogy az eljárás folyamán hozott közbenső és részdöntések jogszerűek-e, illetve esetleges szabályellenességük lényeges volt-e. *A büntetőügyben eljáró bíróság döntése tehát visszahat az eljárás egészének megítélésére.*⁵⁷

Ezért a polgári jogi felelősség szempontjából többszörösen kockázatos tevékenység büntetőeljárást folytatni. Csak a végső érdemi döntés hoz bizonyosságot a polgári jogi jogellenességről. Közben azonban folynia kell az eljárásnak, és az esetleges büntetőeljárás szabálytalanságok esetén is arról kell döntenie, hogy ezek miatt az eljárás megakadon-e, vagy a majdani végső döntés szempontjából ezek lényegtelennek tekinthetők, ezért a tételezett cél érdekében tovább kell tevékenykedni. Egyszerűbben fogalmazva: ilyenkor is mérlegelni kell, mégpedig a majdani lényegesség kilátásait. Mivel a mérlegelés ekként nem kizárólag a tényekre és a tényeken alapuló további teendőkre vonatkozik, valószínűleg nem tévedünk, ha arra következtetünk, hogy a mérlegelés végső soron nem a jogellenességet fogja kizárni, hanem kimentési okként szerepelhet. Ez a következtetés áll ugyanis összhangban a jogellenesség objektivitásával: nem függhet sem szubjektív kognitív tevékenységtől, sem pedig jövőbeni kiszámíthatatlan eseménytől.

Ennek viszont a dogmatikai fogalomrendszert illetően az a következménye, hogy a nonekvivalenciát lényegében fel kell adnunk: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható. Még mielőtt vizsgálódásunkat tovább folytatnánk a felróhatóság irányában, nem kerülhetjük el annak kimondását, hogy ha az előbbi levezetés valós, az azt jelenti, hogy a polgári jog számára releváns minden téves mérlegelés, illetve minden, a büntetőeljárás eredményét tekintve akármennyire „nem lényeges” szabálytalanság.

Még világosabban fogalmazva: ha az okozati összefüggés ezek és a kár között megállapítható, akkor a téves mérlegelést és a szabálytalanságot jogellenes károkozásnak kell tekinteni.

A felróhatóság mint a kártérítési perek kulcskérdése

Míg a jogellenesség a kártérítési felelősség objektiv oldala, a felróhatóság annak szubjektív oldala.⁵⁸ A két fogalmi elem közötti összefüggés szoros és aszimmetrikus. A jogellenesség hiánya a felróhatóságot eleve kizárja (pontosabban érdektelenné teszi, ezért a kártérítési perekben a jogellenesség hiányában elvileg a felróhatóságot – valamint a felelősség megállapításához szükséges további elemeket – nem szükséges vizsgálni),⁵⁹ a jogellenesség

⁵⁷ Az alapügy és a kártérítési ügy összefüggéséről lásd BROWN–BELL 2003, 165.

⁵⁸ EÖRSI 1966, 124.

⁵⁹ Azért csak elvileg, mert pergazdaságossági szempontból ez mégis megtörténik. Ha ugyanis a jogellenesség hiányában a bíró a keresetet elutasítja, ám a másodfokú vagy felülvizsgálati bíróság azt megállapíthatónak látja, az egyetlen lehetséges jogkövetkezmény a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás. Ha azonban a jogellenesség hiánya ellenére lefolytatja a bizonyítást az össze többi elemre, a felsőbb bíróságoknak lehetőségük van az elsőfokú ítéletet megváltoztatni. Ez az elsőfokú bíróságokat az esetenként fölösleges kártérítési elemek bizonyítására sarkallja.

megállapítása nem vonja feltétlenül maga után a felróhatóságot.⁶⁰ Sőt, éppen a felróhatóság hiányában lesz elkerülhető a kártérítési felelősség a jogellenesség megállapítása mellett is.

A Ptk.-ban a felróhatóság az alperes számára felkínált kimentési okok csokraként jelent meg. Idetartozik a vétőképtelenség (amellyel részletesen nem foglalkozunk, mivel vizsgálódásunk elsődleges tárgya a közhatalmi kárfelelősség), végső soron a károsult közrehatása is (a büntetőeljárással kapcsolatos perekben a terhelt magatartásának jogellenessége kihathat a közhatalmi jogkör gyakorló ügyész kárfelelősségére), de a legfontosabb összetevője az *adott helyzetben elvárható magatartás*.

A felróhatóság körében a jogirodalom megkülönbözteti az általános vétkességet, valamint a különleges kárfajta esetén a sajátos védekezés elmulasztását (amely esetenként az objektív felelősséghez közelít).⁶¹ Az utóbbiaknak esetünkben nincs különös jelentősége, mivel a közhatalmi jogkörben a specifikus védelmi kötelezettség nem más, mint a tevékenységre irányadó jogszabályok szigorú betartása, és a tények ok- és észszerű mérlegelése. A specifikus elem tehát ebben az esetben lényegét tekintve azonos a jogellenességgel, a felróhatóság az általános vétkességre redukálódik. A továbbiakban ezért a két fogalmat, illetve az adott helyzetben elvárható magatartás formuláját azonos értelemben használjuk.

Meg kell jegyezni, hogy a Ptk. szabályozási sajátossága folytán, amely szerint a felróhatóság kimentési okként jelenik meg a jogellenes károkozás alapvető szabálya mellett, arra sarkall, hogy jelentőségét másodlagosnak tekintsük olyan értelemben, hogy csak a jogellenesség megállapítása esetén jut szerephez. Ez azonban a kártérítés általános alakzata esetén csak a látszat. Ha ugyanis visszaemlékezünk arra, hogy a jogellenesség dogmatikai értelemben immanens fogalom, akkor beláthatjuk, hogy – megint csak a kártérítés „alapese” vonatkozásában – a jogellenesség a kár megjelölése esetén vélelmezett, ezért nem a jogellenességet, hanem legfeljebb annak hiányát kell elsődlegesen bizonyítani (mégpedig a mentesülés érdekében). A mentesülés a felelősség alól sokkal egyszerűbben elérhető, ha az alperes nem a jogellenesség hiányát próbálja bizonyítani (hiszen ez a jog által nem vagy csak kisebb mértékben szabályozott társadalmi kapcsolatok esetén eleve nehézségekbe ütközik), hanem azt, hogy az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította.

Nem véletlen, hogy a polgári jogtudomány – itthon és külföldön egyaránt – a kártérítési felelősség alapjának elsősorban nem a jogellenességet, hanem a felróhatóságot tekinti.⁶² Következésképpen a jogellenesség kérdése nem általában, hanem csak különös kárfajta esetén válik hangsúlyossá, és előzi meg a felróhatóságot, főleg a közhatalom gyakorlásával összefüggésben okozott károk miatti felelősség esetén.

A közhatalmi, közelebről az ügyészségi jogkörben okozott károk miatt indult perekben tehát – éppen azért, mert a magatartás jogszabályok által részletesen rendezett, ezért a jogellenesség közvetlenül vizsgálható – a felróhatóság a jogellenesség megállapítását követően ténylegesen kimentési lehetőségként jelenik meg.

⁶⁰ EÖRSI 1966, 126.

⁶¹ EÖRSI 1966, 127.

⁶² SÓLYOM 1977, 96–116. Bár nem tartozik szorosan a témánkhoz, a felróhatóság jelentőségének kiemelése érdekében megjegyezzük, hogy a felróhatóságon alapuló deliktuális felelősség talajából nőtt ki a kontraktuális felelősség rendszere is: általános szerződésfogalom, illetve a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kategóriáinak hiányában az egyik fél teljesítése kvázideliktumot hozott létre a másik fél oldalán, ám az a viszontteljesítéssel lényegében mentesült a deliktum alól az adott helyzetben elvárható magatartás tanúsításával. Lásd erről VÉKÁs 1977, 13–15.

Ezen a ponton vissza kell térnünk az ügyészi mérlegeléssel kapcsolatban írtakhoz.⁶³ Megismételjük: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható. Részletezve: ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság nem hat ki az érdemi döntésre (a büntetőjogi felelősség körében hozott döntésre), akkor nincs jelentősége. Ebben az esetben ugyanis érvényesül a nonekvivalencia: a büntetőeljárás eredményeként hozott érdemi döntés jogszerűsége ab ovo kizárja a polgári jogi jogellenességet. A kimentésnek akkor lesz jelentősége, ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság összefügg a büntetőeljárás eredménytelenségével.

Ezt a jelentőséget fejezi ki in abstracto a súlyos jogsértés doktrínája, amely ebben az értelmezésben a felróhatóság körében hozott döntés alapja. A nem súlyos jogsértés – vagy a nem lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – kiment a kártérítő felelősség alól, míg a súlyos jogsértés – vagy lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – nem ment ki. *Az adott helyzetben elvárható magatartás határa tehát a súlyos jogsértés, illetve a lényeges mérlegelési tévedés/szabálytalanság.* A felróhatóságnak ez az értelmezése megjelenik az ügyészi kárfelelősséget elbíráló ítéletekben, mégpedig a jogalaptól függően.

A kényszerintézkedések esetén a kimentési lehetőség szűk. Ennek ellenére a személyes szabadság korlátozásával járó kényszerintézkedések esetén nem jut jelentős szerephez, mivel ezekben a nem felróhatósági alapú (lényegében objektív) kártalanítási felelősség körében a kérdés rendezhető, a kártalanítást meghaladó kártérítési követelést ritkán érvényesítenek. A vagyoni jellegű kényszerintézkedések, különösen a gépjárművek lefoglalása, illetve a lefoglalás megszüntetését követően kiadásuk körében a mérlegelésen alapuló kimentés azért esélytelen, mert ilyen esetekre a Be. nagyon határozott döntési alternatívákat kínál – lényegében kizárja a mérlegelést. Ismertek olyan esetek, amelyekben a mérlegelés és az ezen alapuló felróhatóság alóli kimentés mégis szerephez jut, mégpedig akkor, ha a büntetőeljárás során változik a bűncselekmény minősítése, jellemzően csalásról sikkasztásra vagy fordítva. A minősítés megváltoztatása, ennek időpontja nagymértékben függ az éppen rendelkezésre álló bizonyítékoktól, ezért az aktuális időpontban szükségszerű mérlegelés alkalmas lehet kimentésre.

Más a helyzet a büntetőjogi felelősségre mint főkérdésre vonatkozó mérlegelésekkel. Ezekben nyílik meg leginkább a kimentés lehetősége. A követhető elvet a személyiségi jogsértés miatti perek vonatkozásában már említett döntés tartalmazza: felmentés ellenére kimenteti a jogsértést (és ezáltal mentesíti a kártérítési felelősség alól), ha a vádirat a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, az elkövetők magatartását és a tényállás megállapításához szükséges körülményeket rögzíti a megvádolt személy elleni eljárás lefolytatásához elengedhetetlen mértékben. Ugyanez a döntés egy másik fontos kimentési okot is rögzít: ha a terheltnek a büntetőeljárásra okot adó magatartása a polgári jog szabályai szerint eleve jogellenesnek minősül, ez a büntetőeljárás sikertelensége ellenére kimentheti az ügyészség kártérítő felelősségét, mégpedig a Ptk. tilalma alapján, amely szerint a saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat. Ezt a konkrét

⁶³ Általánosan is megfogalmazható: a tág mérlegelési jogkör csökkenti (bár nem zárja ki), a szűk pedig növeli a jogsértés és vele a kárfelelősség kockázatát, lásd AALTO 2011, 136–147.

esetben a bíróság az ügyészség magatartásának felróhatóságon alapuló kimentésétől függetlenül állapította meg.⁶⁴

Egészen friss a kimentés korlátjával kapcsolatos, már szintén hivatkozott döntés is: ha a feljelentett cselekmény eleve nem valósíthatott meg bűncselekményt, nem lehet szó menthető mérlegelési tévedésről.⁶⁵ Ezt fel kell ismerni, és a büntetőeljárást meg kell akasztani, ellenkező esetben a kártérítő felelősség megállapíthatósága alól nincs menekvés a mérlegelésre való hivatkozással.

Végso soron az egyetlen, a felróhatóságon alapuló, többé-kevésbé biztos kimentési ok a bizonyítékok megváltozása a nyomozás során hozott döntések, illetve a vádemelés időpontjához képest. Ilyen esetben ugyanis a megalapozott mérlegelés mint a felróhatóságot kimentő körülmény lényegében objektívizálódik: a jogszabályok a megismert bizonyítékok mérlegelését írják elő. Ezek jövőbeli előrelátása nemcsak hogy nem várható el, de nem is kötelező. A bizonyítékok változása tehát – ha szigorúan vesszük – nem is a mérlegelésen alapuló kimentési ok, hanem a jogellenességet zárja ki.

A mérlegelés mint kimentési ok vonatkozásában még egy körülményre ki kell térnünk: jelentősége van annak, hogy a terhelt felmentése (illetve az eljárás megszüntetése vele szemben) milyen okon alapul. A bizonyítottóság hiánya nyilván valószínűbbé teszi a felróhatóság hiányára hivatkozást, hiszen ebben az esetben a bűncselekmény elkövetésének bizonyossága nem állapítható meg – következésképpen a terhelt ártatlanságának vélelme nem dől meg, ezért vele szemben büntetőjogi jogkövetkezmény nem alkalmazható –, ugyanakkor az sem tekinthető bizonyítotttnak, hogy a cselekményt nem követte el, illetve amit elkövetett, az biztosan ne lenne bűncselekmény. Ha a mérlegelés nem kirívóan okszerűtlen, illetve az eljárás során lényeges szabálytalanság sem történt, ilyenkor az objektíve jogellenes károkozás menthető. Jóval kevésbé lehet eredményes a felróhatóság hiányán alapuló kimentés kísérlete, ha a terhelt felmentése bűncselekmény hiányában történik. Ilyenkor valóban csak a szigorúan okszerű mérlegelés, illetve az anyagi és eljárási szabályok szigorú megtartásának megállapíthatósága esetén van lehetőség a mentesülésre a polgári jogi felelősség alól.

Nem kétséges tehát, hogy a büntetőeljárás folytatása kockázatokkal jár. *Csak a rigorózus pontosság és szabályosság jelent biztosítékot az eredménytelensége esetén fenyegető polgári jogi felelősséggel szemben.* Ha azonban figyelembe vesszük, hogy milyen hátrányokkal jár a büntetőeljárás a terheltre – még felmentése esetén és kényszerintézkedés hiányában is –, nem juthatunk más következtetésre (különösen nem közjogi szemmel), mint hogy ez így van rendjén.

A nem rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás mint felróhatósági ok

Megjegyezzük, hogy az *ultra vires* elv alakváltozással az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatában is feltűnik, mégpedig a joggal való visszaélés tilalmának formájában (*prohibition of abuse of law*),⁶⁶ ami alkalmas lehet a közhatalmi kártérítési perekben fel lépő jogellenesség, illetve felróhatóság dilemmáinak feloldására. Az elv egyelőre az EUB

⁶⁴ Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21.208/2007/5. sorszámú, jogerős másodfokú ítélet.

⁶⁵ Legfelsőbb Bíróság által hozott Pfv.V.20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

⁶⁶ DE LA FERIA – VOGENAUER 2011.

gyakorlatában is bizonytalan, nincs általános jelentéstartalma, esetenként kell eldönteni, hogy mit jelent egy-egy jogviszonyban.⁶⁷ A joggal való visszaélés a hagyományos magánjogokból került át az európai értelmezési tartományba mint a formalizmus ellenszere.⁶⁸ Azt volt hivatott megakadályozni, hogy egy magatartást önmagában az ne mentesítsen a tilalmak esetére kilátásba helyezett jogkövetkezmények alól, hogy nyelvtani értelemben (azaz formálisan) pontosan megfelel egy jogszabályi felhatalmazásnak.

A joggal való visszaélés tilalma hazai magánjogunkban jellemzően az alanyi joggal, másként: a jogosultsággal való visszaélésként jelenik meg,⁶⁹ de értelmezése könnyen átalakítható (általánosítható) a tárgyi joggal (jogszabállyal) való visszaélésre,⁷⁰ így akár a közhatalmi szereplők hatáskörük gyakorlására vonatkozó felhatalmazására is.

Ebben a kiterjesztett értelemben a következő logika mentén oldható fel a jogalkalmazás és az érte viselt polgári jogi felelősség közti ellentmondás – akkor is, ha a jogellenességet a kár immanens fogalmi elemének tekintjük: a károsult felperes bizonyítja, hogy közhatalmi jogkör gyakorlása miatt károsodás érte, a hatósági jogkörben eljáró alperes védekezésként jogszabály felhatalmazására hivatkozik (kimentés), a felperes nem a jogellenességet bizonyítja, hanem azt, hogy az alperes nem rendeltetésszerűen gyakorolta a jogszabályban biztosított hatáskörét (mert a felhatalmazást megsértette, nem volt kellően gondos, helytelenül mérlegelt stb.), tehát visszaélt azzal, utolsó lépésként az alperes megkísérli kimenteni magatartását azzal, hogy cselekvése rendeltetésszerű volt (másként: az általános elvárhatóság keretei között gyakorolta azt). Ezt az állításunkat nem tekintjük igazoltnak, mindenesetre úgy tűnik, hogy a hatáskörrel való visszaélés tilalma képes egységes értelmezési tartományt biztosítani a jogellenességnek és a felróhatóságnak.

A hatáskörrel való visszaélés formulája alkalmazható lehet mindazokra az esetekre, amelyek az egyes jogrendszerekben megalapozzák a magánjogi felelősséget: indokolatlanul késedelmes eljárás, hibás működés, így bűncselekmény elkövetése vagy a jogvédelem megtagadása, jogorvoslati jog elvonása, más törvénysértő – szabálytalan vagy megalapozatlan – hatósági cselekmény.⁷¹ Alkalmazható lehet ez a megoldás az ügyészség elleni eljárásokra is. Ezekben ugyanis az elvárhatóság,⁷² a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása nem kizárólag a terhelt vonatkozásában jelenik meg, hanem a sértettel szemben is (éppen az utóbbi vonatkozás teszi lehetővé, hogy általánosítsuk a megállapításokat a közhatalom gyakorlásának más formáira is).

Az ügyészséggel kapcsolatos, többször említett megállapítás az, hogy közreműködnek a büntető igazságszolgáltatásban. A büntető igazságszolgáltatás célja az elkövetők megbüntetése, de nem jelentőség nélküli a bűncselekmények természete sem: legtöbbjük érinti, leginkább sérti az alapvető emberi jogokat, úgymint a méltóságot, a jó hírnevet, tulajdont, magánszférát stb. Az ügyészségek szerepe tökéletesen egybevá a büntető igazságszolgáltatás céljával. Azért vádol meg egy elkövetőt, hogy a bíróság majd büntetéssel sújtsa. Következésképpen az ügyészség jelentős mértékben hozzájárul az emberi jogok megsértésének orvoslásához, de a sértettek természetes elvárása nem értelmezhető úgy,

⁶⁷ BRIGGS 2011, 275.

⁶⁸ GORDLEY 2011, 33–34., 42.

⁶⁹ VÉKÁS 2008, 72.; BÍRÓ–LENKOVICS 2006.

⁷⁰ VOGENAUER 2011, 554., 571.; lásd még BROWN–BELL 2003, 239.

⁷¹ Lásd Comprehensive Remarks (2010). In KISS–TIMÁR–SZABÓ–VARGA Zs. 2010, 185–188.

⁷² Az elvárhatóság összefüggéseiről lásd AALTO 2011, 112–115.

mint a törvény által védett alapjog. Más szavakkal, a sértetteknek nincs a jog által védett igényük arra, hogy az elkövetőket megvádolják és megbüntessék.

Másrészről a büntetőeljárás, különösen a vádemelés, nyilván hátrányos a gyanúsított, kihallgatott, majd megvádolt személy számára. A törvényes felhatalmazottságuk folytán az érintett hatóságok (a rendőrség, az ügyészség) kifejezetten hátrányos helyzetben vannak. Ha egy magánszemély tanúsítaná azt a magatartást, amit a bűnüldöző hatóságok tanúsítanak, minden kétséget kizáróan magánjogi felelősséggel tartozna. Ezzel szemben, éppen a törvényes felhatalmazottság következtében, a terheltnek nincs a jog által biztosított igénye arra, hogy a vádemeléstől mentes legyen. Egyszerűen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy a vádemelés önmagában nem elegendő jogcím egy polgári perhez, a vádemelés önmagában nem nyitja meg a magánjogi felelősséget.

Ha ezt a gondolatmenetet folytatjuk, felmerülhet a kérdés, hogy vajon a sértettek és elkövetők jogos elvárásai teljesen figyelmen kívül lesznek-e hagyva akkor, amikor az ügyészek magánjogi felelősségének alapjait kutatjuk? A válasz: természetesen nem. A jog minden, a büntetőeljárással kapcsolatba kerülő személy számára biztosít egy elidegeníthetetlen elvárást: elvárhatják az anyagi és eljárási szabályok betartását, és elvárhatják a lelkiismeretes ügyintézést.⁷³ Ez az elvárhatóság annyira természetes és alapvető, hogy megjelenik a büntetőjog jól ismert *nulla poena et nullum crimen sine lege* alapelveiben. A magánjogi felelősség tekintetében az alapelvet akár ki is egészíthetjük a *nullum actio contra legem* fordulattal, azaz nem lehet büntetőeljárást folytatni a jogszabályok betartása nélkül.

Ezzel visszaértünk a kiindulóponthoz: a vádemelés önmagában elégtelen a polgári perhez akkor is, ha a vádlottat végül felmentik, vagy a büntetőeljárás egyéb okból végződik eredménytelenül. Ha azonban az anyagi jogi vagy eljárási szabályokat nem tartják be tüzetesen, vagy az ügy tényeit (a bizonyítékokat) gondatlanul mérlegelik, a magánjogi felelősség útja megnyílhat. Nem jelentőség nélküli a felelősségi alakzat. Bizonyos esetekben – nagyrészt akkor, ha az érintett az eljárás során fogva volt – a magánjogi felelősség objektív, a felmentés vagy megszüntetés önmagában vonja maga után a kártalanítást. Más esetekben az anyagi jogvédelemről szubjektív alapon kell döntenie, a tények ehhez nem elégségesek, a felróható eljárás szintén nélkülözhetetlen feltétele – ebben az esetben – a kártérítésnek.⁷⁴

A felelősséért helytállni köteles személyről

Kecskés László már hivatkozott munkájában levezeti, hogy az állami immunitás következtében miért jelentett egyetlen (bár szintén nem biztos, hogy sikerre vezető) lehetőséget a hivatalnok ellen fordulás. Levezetése azonban egy másik következtetést is kínál: az állam *közvetlenül* csak akkor tud helytállni, ha jogi személyisége elismert. Ahol nem vagy csak a szerződéses kapcsolatokban jelenik meg jogképes jogalanyként,⁷⁵ ott a hivatalnok helyett a polgári perben nem jelenhet meg. Ilyenkor állhat elő az a helyzet, hogy a károkozó vagy más állami intézmény (igazságügy-miniszter, pénzügyminiszter, az ügyészség feje) nem az állam képviselőjében jár el, hanem saját maga áll helyt. Nem véletlen, hogy

⁷³ CORNFORD 2008, 62.; KÜNNECKE 2007, 124.; BARNETT 2009, 750–759.

⁷⁴ CORNFORD 2008, 236.; DEL GIUDICE 2005, 190–192.; IORGOVAN 2005, 457–476.

⁷⁵ KECSKÉS 1988b, 71., 73, 150., 160., 188., 267.

Magyarországon, ahol a szovjet jog mintájára az állam mint jogi személyiség évtizedeken át háttérben volt, az állami szervek *közvetlen* helytállási kötelezettsége pótolta az államét. A mögöttes felelősség a költségvetés rendszerében végső soron persze az államé volt, mégsem lényegtelen a különbség. A károkozó szerv helytállása ugyan jár olyan eljárási előnnyel, hogy pontosan ismer(het)i a per tárgyát képező ügyet, ugyanakkor – különösen abban az esetben, ha az intézmény saját költségvetési előirányzata terhére kell helytállnia – a tényleges helytállás tapasztalatai végső soron túlzottan óvatos hatáskörgyakorláshoz vezethetnek.

Nem véletlen, hogy a nyugati jogrendszerekben védik ettől az állami intézményeket: talán leginkább az eredetileg az állami immunitás feltétlenségének talaján álló Írország példája mutatja ezt. Az igazságszolgáltatási hibák esetén a terheltnek csak akkor nyílik meg a joga a kártalanításhoz, ha előzőleg elítélték, önmagában sem a büntetőper, sem a felmentés nem biztosít kereshetőségi jogot. Első fokon az igazságügyi miniszter dönt a kártalanítás kérdésében, döntése ellen bírósághoz lehet fordulni. Másrésztől létezik egy igen korlátozott lehetőség arra, hogy kártalanítást kérjenek az államtól a büntető igazságszolgáltatás működésével összefüggésben, mivel az ír Legfelsőbb Bíróság visszautasította az államnak azt a kifogását, amely szerint mentes volna a kártérítési felelősség alól. A bíróság úgy találta, hogy az állam jogi személy, amelynek mögöttes felelőssége van az alkalmazottai gondatlan eljárása miatt. Végül, ismert az az érvelés is, hogy az alkotmányos jogok megsértése által okozott kár miatt is igény támasztható. Összességében azonban az igazságszolgáltatási szervek meghatározó társadalmi szerepére tekintettel az ír bíróságok vonakodnak megállapítani magánjogi felelősségüket. Attól tartanak ugyanis, hogy a kártérítésre kötelezés megingatná a büntető igazságszolgáltatás működésének hatékonyságát. Lehetnek szélsőséges esetek azonban, akkor a hiba a kártérítésre kötelezés parancsoló szükségességét vonja maga után.⁷⁶

Függetlenül attól, hogy a helytállási kötelezettséget a jog hogyan (hova) telepíti (az államra, az igazgatási főhatóságra vagy a közhatalmi jogkör gyakorló és a kárt ténylegesen okozó jogi személyre), *lényeges kérdés az is, hogy kinek kell képviselnie az alperest*. Azért lényeges ez a szempont, mert a fentiekben láthattuk, hogy a szóban forgó perek eredménye nagyrészt nem az objektív jogellenesség bizonyításán, hanem a szubjektív felróhatóság (esetünkben vétkesség) hiányára alapozott kimentés sikerességén múlik. *A kimentés esetén pedig az alperes bizonyít – ha úgy tetszik, védekezik a jogellenesség „vádjával” szemben*. Ezt a védekezést pedig nem lehet másra bízni, mint bíróság esetén bíróra, ügyészség esetén ügyészre. *A védekezés tartalma ugyanis nem más, mint az alaptevékenység folytatása – az ügyészség esetén a jogi képviselő ugyanazt teszi, mint a büntetőügyben eljáró bíróság előtt az ügyész, csak éppen fordított pozícióban: nem az ügy uraként, hanem védekezve, polgári jogi értelemben az ügyészség eljárásának nem felróhatóságát bizonyítva*. Emellett persze – bár ez a jog szempontjából nem bír jelentőséggel – kívülről nézve az intézmény szakmai hitelességét, társadalmi presztízst is védi. Úgy véljük, bizonyítás nélkül belátható, hogy ez lényegében minden közhatalmat gyakorló intézményre igaz.

Úgy gondoljuk, hogy nem állunk távol a valóságtól, ha levonjuk azt a következtetést, hogy a magánjogi felelősség – mint a közhatalom-gyakorló elszámoltathóságának egyik formája – növekvő jelentőséggel bír. Ennek sok összetevője és módja vitatható még elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt, de ezek a viták előbb-utóbb a kártérítésre vonatkozó,

⁷⁶ WHATELY 2010, 185–188., a hivatkozott jogeset a Byrne v. Ireland ügy.

különleges szabályokhoz vezethetnek.⁷⁷ A megválaszolatlan kérdéseket Paul Craig világosan elénk tárja: „Minden jogrendszernek döntést kell hoznia a közhatalmat gyakorlók magánjogi felelősségének elvi alapjáról.”⁷⁸

„Az általános megfontolások szintjén levonható következtetések alapvetően egyszerűek. Vagy azzal dolgozunk, amink van, vagy valami újat hozunk létre. A létező kártérítési szabályoknak belső korlátaik vannak. Egy átfogó reform gyakorlati és elvi nehézségei oda vezethetnek, hogy a különböző részterületeket nem egyidőben vizsgáljuk meg. Ugyanakkor bármilyen részterületet érintő megfontolás szélesebb leágazásokkal jár.

Először, el kell döntenünk, hogy a kockázat, az érvénytelenség, vagy *ex gratia* juttatás legyen-e a kártalanítás alapja.

Másodszor, ha a közjog bármely területén a kártalanítás új formáit biztosítjuk, okkal merülhet fel a kérdés, hogy ugyanez a forma miért hiányzik a közjog más területeiből.

Harmadszor, egy új kártalanítási forma bevezetése esetén meg kell vizsgálni, hogy annak milyen hatása lesz az érintett közjogi ágazatban. Előfordulhat-e például, hogy az ügyintéző biztonsági játékot játszik, arra gondolva, hogy kevesebb eljárás kevesebb elégedetlen ügyféllel jár. A reform a gyakorlatban lehet aprócska, de a szélesebb körű megfontolás nem mulasztható el.”⁷⁹

A fenti kérdések még válaszok nélkül, önmagában létük által is igazolják, hogy a formális jogorvoslat megoldatlanul hagy olyan sérelmeket, amelyeket a magánjogi felelősség érvényesítése mint alternatív (nem aktusfelülvizsgálatra irányuló) kontrolleszköz orvosolni tud. Ugyanakkor az is látszik, hogy nem lesz egyszerű sem a kártérítési perek „áthelyezése” a megalkotandó közigazgatási perrendtartás hatálya alá, de még a döntési hatáskörök megosztása sem a polgári és a közigazgatási bíróságok között a jogellenesség tekintetében. Különösen azon kell majd elgondolkodni, hogy megéri-e ezt megtenni akkor, amikor a (népszerűbb) személyiségi jogi perek esetén kevésbé szabad mérlegelés tárgya, hogy melyik perrend alá tartoznak majd.

Felhasznált irodalom

- AALTO, Pekka (2011): *Public Liability in EU Law*. Portland, Hart.
- BÁRDOS Péter (2004): Az új Ptk. kárfelelősségi rendszere. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 6. évf. 5–6. sz. 3–6.
- BÁRDOS Péter (2002): Megjegyzések a JAVASLAT kárfelelősségi fejezetéhez. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 4. évf. 5–6. sz. 3–7.
- BARNETT, Hilarie (2009): *Constitutional & Administrative Law*. 7th edition. London – New York, Routledge–Cavendish.
- BELLA Mária (2011): Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben. *Magyar Jog*, 58. évf. 8. sz. 482–484.
- BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás (2006): *Általános tanok*. Miskolc, Novotni.

⁷⁷ CRAIG–TOMKINS 2006, 7.; HARLOW 2003, 79–83., 94.; CORNFORD 2008, 236.; CRAIG 2008.

⁷⁸ CRAIG 2008, 957.

⁷⁹ CRAIG 2008, 1018.

- BORBÁS Beatrix (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.
- BORBÁS Beatrix (2014): *A bírői hatalom kárfelelőssége*. Budapest, HVG-Orac.
- BOROS Gábor szerk. (2013): *Filozófia*. Budapest, Akadémiai.
- BRIGGS, Adrian (2011): The Rejection of Abuse in International Civil Procedure. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan eds.: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland, Hart. 261–278.
- BROWN, Neville – BELL, John S. (2003): *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
- CORNFORD, Tom (2008): *Towards a Public Law of Tort*. Hampshire, Ashgate.
- CRAIG, Paul (2008): *Administrative Law*. 6th edition. London, Sweet & Maxwell.
- CRAIG, Paul – TOMKINS, Adam (2006): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan (2011): *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland, Hart.
- DEL GIUDICE, Federico dir. sc. (2005): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. Napoli, Simone.
- EÖRSI Gyula (1966): *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- EÖRSI Gyula – GELLÉRT György (1981): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- ERRERA, Roger (1985): Dicey and French Administrative Law. A Missed Encounter? *Public Law*, No. 695. 695–707.
- FÜRÉSZ Klára (2008): Az ügyészség. In KUKORELLI István szerk: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 464–471.
- GORDLEY, James (2011): The Abuse of Rights in Civil Law Tradition. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan (2011): *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland, Hart. 33–48.
- HARLOW, Carol (2003): European Governance and Accountability. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter eds.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Hart. 79–83.
- IORGOVAN, Antonie (2005): *Tratat de drept administrativ*. Vol I. Bucuresti, All Beck.
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac.
- KECSKÉS László (1988a): Állami immunitás és kárfelelősség. *Jogtudományi Közöny*, 43. évf. 4. sz. 174–185.
- KECSKÉS László (1988b): *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk. (2010): Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában. *Ügyészek Lapja*, 17. évf. különszám.
- KOLLÁTH György (1976): Gondolatok az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályairól. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 319–327.
- KÜNNECKE, Martina (2007): *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*. Berlin – Heidelberg – New York, Springer.
- LÁBADY Tamás (2008): Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In VÉKÁS Lajos szerk.: *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex. 1113–1144.

- LENKOVICS Barnabás (2006): Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. Alapvető kérdések az alanyi és alapjogok körül. In SAJÓ András szerk.: *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, CompLex. 107–130.
- LOUGHLIN, Martin (2003): Constitutional Law. The Third Order of the Political. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter eds.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Hart.
- MARKESINIS, Basil – COESTNER, Michael – ALPA, Guido – ULLSTEIN, Augustus (2011): *Compensation for Personal Injury in English, German and Italian Law. A Comparative Outline*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SINGH, Mahendra P. (2001): *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin – Heidelberg – New York, Springer.
- SÓLYOM László (1977): *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai.
- SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- SZAMEL Lajos (1959): Az államigazgatási tevékenység körében okozott károkért való felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 14. évf. 10–11. sz. 558–568.
- SZLADITS Károly (1999): *A magyar magánjog vázlatja. Második rész*. Pécs, Ponte.
- TAK, Peter J. P. (2004): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. 8th edition. Nijmegen, Wolf Legal.
- TAKÁTS Péter (1982): Felelősség államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 3. sz. 169–178.
- VARGA Zs. András (2008): *Report on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Field*. CCPE-Bu (2008)4rev.
- VÉKÁS Lajos (1977): *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai.
- VÉKÁS Lajos szerk. (2008): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex.
- VOGENAUER, Stefan (2011): The Prohibition of Abuse of Law. An Emerging General Principle of EU Law. In DE LA FERIA, Rita – VOGENAUER, Stefan: *Prohibition of Abuse of Law. A New General Principle of EU Law?* Oxford–Portland, Hart. 521–572.
- WHATELY, Helen (2010): Civil Liability of Prosecutors under Irish Law. In KISS Anna – TIMÁR Anikó – SZABÓ Imre – VARGA Zs. András szerk.: *Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában*. *Ügyészek Lapja*, 7. évf. különszám. 169–180.

A kötet szerzői

Borbás Beatrix egyetemi adjunktus. 2006 óta folytat oktatói és kutatói tevékenységet. Kutatási területei az alkotmányjog és a polgári jog határterületei, így az állami és közhatalmi kárfelelősség, továbbá a jogegyenlőségi tétel közjogi és magánjogi vetületei.

Cserny Ákos egyetemi docens. Húsz éve végez oktatási és kutatói tevékenységet a hazai felsőoktatásban. Legfontosabb szakterületei: választások, kormányzati tevékenység, parlamenti jog.

Erdős Csaba egyetemi adjunktus a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén, valamint a Nemzeti Közszerzési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézetében. PhD-disszertációját 2014-ben védte meg, fő kutatási területei a parlamenti jog, a közvetlen demokrácia és az alkotmánybíráskodás. A Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének elnökségi tagja, a Parlamenti Kutatások Központjának titkára, valamint a *Parlamenti Szemle* című folyóirat és a *Parlamenti Kötetek* című monográfiásorozat társszerkesztője.

Fábián Adrián 2003-ban magister legum (LL.M.) tudományos címet nyert a bayreuthi egyetem jogi karán. 2006-ban szerezte PhD-fokozatát. 2011-ben habilitált, ugyanebben az évben egyetemi docenssé nevezték ki. 2008-tól a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. 2013. július 1-jétől általános dékánhelyettes. Hat könyve és több mint százharminc publikációja jelent meg magyar és idegen nyelven. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta.

Kengyel Miklós egyetemi tanár, az MTA doktora. A kilencvenes években a Pécsi Tudományegyetem dékánja, majd az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem rektora, később a Károli Gáspár Református Egyetem oktatója. Az ezredforduló évtizedeiben a polgári eljárásjog egyik legismertebb hazai művelője, számos tankönyv, tanulmány, továbbá a jog szimbólumvilágát bemutató *Perkultúra* című könyv szerzője.

Kiss László egyetemi tanár a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékén. 1993–1998 között tanszékvezető, 2016-tól professor emeritus. A *Közjogi Szemle* című szakfolyóirat szerkesztőbizottságának elnöke. 1975-től a PTE ÁJK alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanszékeinek munkatársa. 1982-ben az állam- és jogtudomány kandidátusa, 1992-ben az állam- és jogtudomány doktora címet szerzett. Számos előadást tartott külföldi egyetemeken, tanulmányai jelentek meg Ausztriában, Németországban, Lengyelországban, Spanyolországban. 1992–1998 között a Magyar Közigazgatási Kar alelnöke. 1998 és 2016 között alkotmánybíró. Tudományos munkásságát számos díjjal és kitüntetéssel ismerték el, 2007-ben a Budapesti Corvinus Egyetem honoris causa doktorává avatta.

Menyhárd Attila tanszékvezető egyetemi tanár az ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszékén, választott-bíró. Részt vett a polgári törvénykönyv előkészítésében. Főbb kutatási és érdeklődési területei a polgári jog alapkérdései, a dologi jog, a szerződési jog, a kártérítési jog, a kereskedelmi jog, továbbá a határterületek, így különösen a jog gazdasági elemzése, az emberi jogok, valamint a jog és irodalom.

Sándor István habilitált egyetemi docens az ELTE ÁJK Római Jogi és Összehasonlító Jogi Tanszékén, valamint óraadó a KRE ÁJK Polgári Jogi és Római Jogi Tanszékén, továbbá gyakorló ügyvéd is. A pályafutása során több külföldi egyetemen (Bécs, Padova, Berlin, Trier, Göttingen, Groningen, Helsinki) és kutatóintézetben (Leopold-Wenger-Institute für Rechtsgeschichte, Institute of Advanced Legal Studies, Institut suisse de droit comparé) folytatott kutatótevékenységet. Számos elméleti és gyakorlati kézikönyv, tanulmány szerzője, társszerzője.

Szabó Máté egyetemi tanár, az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetének oktatója, 1999–2009 között az intézet vezetője, politológus. 1988-ban a politikatudomány kandidátusa, 1996-ban a politikatudomány doktora címet szerzett, 1995-ben habilitált. 2007 és 2013 között az állampolgári jogok országgyűlési biztosja. Szakmai pályafutása során külföldi és hazai egyetemeken egyaránt tevékenykedett vendégoktatóként, kutatóprofesszorként. Számos szakkönyv, könyvrészlet, valamint tanulmány szerzője és társszerzője. 1982–1986 között a *Világosság*, 1992–1999 között a *Politikatudományi Szemle* című folyóiratok szerkesztője.

Takács Albert tanszékvezető egyetemi docens, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar oktatója. Szakmai pályafutását az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében kezdte, de rövid idővel később megkezdte oktatói tevékenységét is, amely mellett 2001-től az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese volt, majd 2007-től igazságügyi és rendészeti miniszter. Főbb kutatási területei az alkotmányjog, összehasonlító alkotmányjog, jogfilozófia, Európa-jog, közigazgatási jog és alkotmányelmélet.

Tamás András egyetemi tanulmányait 1959-ben Szegeden kezdte, majd az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán fejezte be 1964-ben. 1964-től 1970-ig bíróságon dolgozott: fogalmazóként a PKKB-n a Fővárosi Bíróságon, bírósági titkárként a Legfelsőbb Bíróságon, tanácsvezető bíróként a budapesti XVII. kerületi bíróságon. 1970-től 1981-ig az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítő főosztályán, 1981–1986 között a minisztertanács titkárságának jogi főosztályán jogszabályszerkesztő. Az első hazai környezetvédelmi törvény (1976) és az atomtörvény (1980) szövegének elkészítője. 1986-tól 17 évig az MTA Tudományos Minősítő Bizottsága Titkárságának, illetve jogutódjának, az MTA Doktori Tanácsa Titkárságának vezetője. Egyetemi tanár 1991-től a JATE, 1995-től a PPKE, 2006-tól a KGRE Közigazgatási Jogi Tanszékén; főállásban 1993-tól az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának jogelődjeinél, ahol 2011-től professor emeritus.

Varga Zs. András a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi tanára, 2013 és 2016 között dékán, 2016 szeptemberétől prodeán. Az Ereky István Közjogi Kutatóközpont alapítója és irányítója. 2000 és 2006, valamint 2010 és 2013 között a legfőbb ügyész helyettese, 2006-tól 2010-ig címzetes főtanácsos ügyész, 2013 és 2014 között címzetes főügyész. 2013 októberétől az Európa Tanács Velencei Bizottságának magyar tagja, 2014 szeptemberében az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjává választotta.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5877-04-9 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5877-05-6 (elektronikus)

A hatalom képviselésében eljárók felelősségének témája – annak aktualitásában és politikai jelentőségében – azóta képezi a tudományos kutatások tárgyát, amióta a közhatalmat korlátozhatónak és számonkérhetőnek tartjuk. A közpolitikai keretek között egy kutató számára a legfontosabb kérdéseket a számonkérés módja, a felelős közhatalomgyakorlással kapcsolatos felelősség fajtái és mértéke jelentik. A közhatalom felelőssége politikai és jogi értelemben is megközelíthető: míg az előbbi témakörben a politológiai szempontok jelennek meg markánsabban, az utóbbiban a mindenkori szabályozásra, annak tendenciózus változásaira figyelemmel lehet eligazodni.

A jelen tanulmánykötet szerkesztője a hazai tudományos élet olyan jogtudósai előadásainak leírát gyűjtötte össze, akik a közhatalom felelősségét vizsgálva más és más szempontokat felvonultatva foglalnak állást a fenti témakörben. Az előadásokat 2015-ben a kötet címével azonos című konferencián hallhatta a szakmai közönség.

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

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE