



MTA Law Working Papers

2019/1.

**A közigazgatási jogorvoslati
rendszer és a jogvédelem
hatékonyságát elősegítő tényezők a
változások mentén**

Kazsamer Katalin Enikő

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**A közigazgatási jogorvoslati rendszer és jogvédelem hatékonyságát
elősegítő tényezők a változások mentén**

A tanulmány központi témáját a jogvédelem és az annak részeként megjelenő jogorvoslati rendszer hatékonyságát növelő tényezők vizsgálata képezi, összhangban a kutatási szak készülségi állapotával. A 2018-as év jelentős változást hozott a közigazgatási jogban, így a téma aktualitását ez szolgálhatja amellet, hogy nemzetközi szinten is átalakulások vannak folyamatban. Ezzel összefüggésben merül fel kérdésként, hogy nemzetközi tendenciának tekinthető-e ez a folyamat. Ennek megválaszolására, ebben a tanulmányban kizárólag annyiban kívánok eleget tenni, hogy több ponton kívánom a magyar megoldásokat összehasonlítani az osztrák eredményekkel, ezzel kifejezésre juttatva azt, hogy követhető iránynak tekinthető-e Ausztria közigazgatási joga Magyarország számára a jövőben.

A jogvédelem az Európai Unió szellemiségében gyökerezik, szerepel az alapító okiratokban, azonban a tagállami alkotmányokban már nem jelenik meg egyértelműen. Ez azonban nem jelenthet problémát, mert áthatja azok alkotmányosságát azzal, hogy az alapjogok és alapelvek tükrözik annak tartalmát. Ez jól mutatja a jelentőségét, hiszen anélkül, hogy explicit módon kifejeződne, mindenre kihatással van. Ez lehet az oka annak, hogy a jogalkotó minden jogszabály megalkotása során különös figyelmet fordít hatékonyabbá tételére, és megoldásokat igyekszik megfogalmazni. Erre tekintettel, a tanulmány a jogvédelmet alapvetően akként vizsgálja, hogy melyek azok a tényezők, amelyek hozzájárulhatnak hatékonyságának növeléséhez, így az alapjogi szinten történő szabályozás, ügyfelet illető alapelvek bővítése, a hibás aktusok közvetlen megtámadhatósága, a jogorvoslati eszközök széles körének meghatározása és a jogerőben megnyilvánuló időtényező szerepe.

A jogvédelem rendszerének szerkezeti felépítését jelentős mértékben átrendezte az Ákr., hiszen alapjaiban változtatta meg a külső-belső közigazgatási kontroll sorrendjét. A tanulmány törekszik rámutatni arra, hogy a prioritások megváltozása mennyiben sérti a

¹ PhD hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

jogvédelmet. Amennyiben abból indulunk ki, hogy az egyensúlyi helyzet szolgálja legjobban a jogvédelmet, akkor megállapíthatjuk, hogy a belső jogorvoslat eszközeként megjelenő fellebbezés háttérbe szorulásával sérül a szubjektív jogvédelem elve. Azonban ezt nem lehet kizárólag egy oldalról megvizsgálni, mert azon esetekben, ahol a fellebbezés megmaradt, azon eljárások a legnagyobb ügyszámmal bíró közigazgatási eljárásokat képezik. Megállapítható azonban az, hogy a fellebbezés rendes jellege teljesen megszűnt.

A téma egyik központi eleme a jogerő intézményének átalakítása. Ez szintén jelentős erejű változásnak tekinthető, mert a jogerős döntés végrehajthatóvá válik, ezt követően pedig az ügyfél jogviszonyaiban változás következik be, mely érinti perbe vitt jogát, jogos érdekét. Kitér arra a vizsgálódás, hogy az új fogalomként bevezetett véglegesség mennyiben sérti a jogvédelem elvét. Az állítás középpontjában az áll, hogy az időszerűség, mint közigazgatási elv érvényesítése nem helyezhető a jogvédelem elé. A jogerő bekövetkezésének folyamata egy idősíkon helyezhető el, mely a tanulmány állítása szerint az Ákr. által lerövidült.

A jogalkotó az Ákr. és a Ket. törvényszövegeiben egyaránt különbséget tesz a határozati formák között aszerint, hogy mikor lehet jogorvoslattal támadni. Amennyiben abból indulunk ki, hogy abban a közigazgatási aktusban is lehet hiba, amelyikkel szemben nincs lehetőség közvetlen jogorvoslatra, akkor vélelmezhetjük a jogorvoslatához való jog és a szubjektív jogvédelem korlátozását. Ebben az esetben az ügyfélnek nincs lehetősége valós vagy vélt sérelmét kifejezésre juttatni.

1. A jogvédelemről általánosságban

1.a.) Az Európai Unióban elfoglalt helye

Az Európai Unió, melyhez hazánk 2004-ben csatlakozott, a jog számos területén jogharmonizációs törekvéseket igyekszik érvényesíteni. Ez megmutatkozott a közigazgatási jogban is több alkalommal, így például 2009-ben akként, hogy megfogalmazódott egy egységes eljárásjogi szabályozás kialakításának gondolata. Biztosította volna, hogy a Közösség intézményeinek döntései egységes közigazgatási eljárás mentén kerüljenek végrehajtásra a tagállamok közigazgatási szervein keresztül azzal, hogy a tagállami szervek döntései is megmutatkoztak volna az Unió közigazgatásának cselekvésében. Ma már ismert, hogy az elképzelés nem került megvalósításra. Okát a közösségi joggal foglalkozó jogászok több pontban jelölik meg, melyek közül a legjelentősebb, a tagállami jogrendszereket jellemző sajátosságok.

Annak ellenére, hogy egységes eljárási törvény nem jött létre, megfogalmazásra kerültek, valamennyi tagállami közigazgatást érintő, nemzeti és közösségi eljárásban egyaránt alkalmazandó értékek. Ezek az alapelvek az Európai Közigazgatási Térség alapvető dokumentumát is képező, Modell szabályozásban, továbbá explicit módon az alapító okiratokban, és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában jelennek meg. A Bíróság gyakorlatának keretén belül került kialakításra és fogalmazódott meg a Közösség legfontosabb elvének tekinthető jogvédelemnek, a dogmatikai környezete.

A jogvédelem a polgárok számára biztosított jogérvényesítési lehetőség védelmének egy adott szintjét biztosítja. Annak ellenére, hogy az Európai Unió legfontosabb értékei között nevesíthető, a tagállami alkotmányokban szövegszerűen nem jelenik meg, de azok szellemiségét áthatja és kihatással van más alapelvekre is. Ebből adódóan a tagállami szabályozással szemben elvárás, hogy jogrendszerükben érvényesítsék a jogvédelmet. Az azonban saját hatáskörben van, hogy milyen jogokra és érdekekre, milyen szinten terjed ki. Ez utóbbi oka annak, hogy jelentős különbségek figyelhetők meg a jogrendszerek között.

1.b.) Az osztrák jog alapelveinek szintjén betöltött szerepe

A tanulmányban kifejtett gondolatok vonatkozásában több ponton kitekintéssel kívánok élni az osztrák és magyar jogvédelmi és jogorvoslati rendszer azonosságaira, mert álláspontom szerint azokban hasonlóságok figyelhetők meg közöttük. A közös vonások gyökerei a kiegyezésig vezethetők vissza, mert a fejlődés 1925 után akként változott meg, hogy az osztrák közigazgatásra mintaként tekintettünk és azt követni² kezdtük. Ausztriában 2014. január 1-jével következett be a közigazgatási jogorvoslati rendszer reformációja, melyhez hasonló átalakulás következett be 2018. január 1-jével³ Magyarországon is. Ausztriában a jogvédelem alapjai a liberalizmusra vezethetők vissza, azonban érdemben a XIX.-ik században kezdtek vele foglalkozni. Az elv követelményeivel és ebből eredő problémákkal egyaránt ekkor szembesült. Ennek ellenére az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor már rendelkezett olyan ismeretekkel, melyek alkalmassá tették az objektív jogvédelem érvényesítésére. A kihívás a szubjektív jogvédelemmel kapcsolatosan

² LÖVÉTEI István (2000): A közigazgatási eljárásjog kialakulása, történeti fejlődése, alapvető jellege. In.: Lőrincz Lajos szerk.: Eljárási jog a közigazgatásban. Budapest. UNIÓ Kiadó, 37-38. {a továbbiakban: LÖVÉTEI (2000)}

³ NEUDÖRFLER Éva: Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar jog*, 2005/52, 7. sz., 443–448.

jelentkezett. Megoldásként vezette be, hogy az ügyfeleket megillető jogok egy részét alkotmányos szinten szabályozza. Ezt a jogalkotó a „védett jogok elmélete”, azaz a „Schutznormtheorie”-ben juttatta kifejezésre.⁴ Az ebben szereplő jogok, így az észszerű időn belüli döntéshez való jog, a meghallgatáshoz való jog, a közigazgatási szervek eljárása során nem sérülhetnek, a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében.

1.c.) A magyar alkotmányjogban elfoglalt helye

A jogvédelem két szintje különböztethető meg, így az objektív és a szubjektív jogvédelem. A szubjektív jogvédelem az igazgatottak, azaz ügyfél jogának, jogos érdekének védelmét jelenti, míg az objektív jogvédelem, az igazgatási szervek részéről biztosítandó jogérvényesítést valósítja meg. A két szint érvényesülése, az egyébként jogvédelem alapját képező, jogorvoslathoz való jogokban nyer kifejeződést. A jogorvoslathoz való jog az 1989-es alkotmány revízió termékeként jelent meg⁵ annak ellenére, hogy annak alkotmányos szintű szabályozására vonatkozóan nincs nemzetközi előírás. Nemzetközi szinten az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló egyezmény 13. cikkében, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányában és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában,⁶ míg nemzeti szinten az Alkotmányban jelent meg először. A jogalkotó az Alaptörvényben az alapjogok körében, a tisztességes eljáráshoz való jog részeként, korlátozható alapjogként⁷ nevesíti a jogorvoslathoz való jogot, ezzel az ember jogok szintjére emelve azt. Korlátozhatósága abban jelenik meg,⁸ hogy kizárólag meghatározott személyi kör élhet vele. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján, az ember alapvető jogait⁹ tiszteletben kell tartani. Ennek a követelménynek érvényesülni kell a közigazgatási hatósági eljárás minden szakaszában, így a jogorvoslati szakban is, hiszen annak egyik alanya az ügyfél, aki - természetes és jogi személy egyaránt lehet - alapvető jogokkal rendelkezik.

⁴ Zoltán Szenté–Konrad Lachmayer (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective*. Routledge, London, 2017, 73–90.

⁵ TURKOVICS István (2012b) A jogorvoslathoz való jog, az Alkotmányban és az Alaptörvényben. Magyar Közigazgatás. 2012. 62. évf. 2. sz.22. {a továbbiakban: TURKOVICS (2012b)}

⁶ Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény 13. cikk.

⁷ BENDE - SZABÓ Gábor (2009) Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat. In Kilényi Géza szerk. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Jogi és Üzleti Kiadó. 345. {a továbbiakban: BENDE - SZABÓ (2009)}

⁸ TURKOVICS (2012b): i.m., 23.

⁹ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (1) bekezdés

Az Alaptörvény 24. cikke fogalmazza meg a jó közigazgatás és tisztességes eljárás elvét, mely már az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményében¹⁰ is megtalálható. Tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljárás részeként kezelendő, az Alaptörvény 24. cikke azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a közigazgatás cselekvésével szemben biztosítani kell a jogorvoslathoz való jogot. Amennyiben az eljárás során ügyfél részére biztosított jogok valamelyike, azaz az objektív jogvédelem sérül vagy annak sérelme valószínűsíthető, akkor realizálódik a szubjektív jogvédelem keretein belül megjelenő jogorvoslás. A Ket.-hez képest az Ákr. kötött jogorvoslati rendszert ír elő, mely alapján a közigazgatási per megindításának feltétele a jogsérelem fennállta. Nem kell igazolni a tényleges bekövetkeztét és valóságtartamát, de jogsérelemre kell hivatkozni a hatóság minden, aktus formájában megjelenő eljárási cselekményével szemben, a jogorvoslat jogosultjának.

2.A szubjektív jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők

2.a.) Ügyfelet érintő jogok biztosítása

A jogvédelem elhanyagolhatatlanul fontos egy jogorvoslati rendszer felépítésének szabályozásában, ezért hatékonyabbá tételére gondot kell fordítani. Álláspontom szerint a hatékonyságot képes befolyásolni, hogy egy tagállam milyen szinten szabályozza az alapjogokat. A mi jogrendszerünk ebből a szempontból példaértékűnek számít, mert a jogalkotó a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény szintjén szabályozza, ezzel a legmagasabb szinten biztosítja a jogvédelmet és a főszabályként ügyfelet megillető szubjektív jogvédelem maximális hatékonyságát.

A közigazgatási hatósági eljárás specialitásából adódik az, hogy a szubjektív jogvédelem jogosultjaként nem kizárólag a természetes személyként megjelenő állampolgárok jelenhetnek meg, hanem megilleti például az ügyészt is, amikor hivatalból él a jogorvoslás lehetőségével. Úgy gondolom, ez a személyi kör sok esetben egy még tágabb ügyfélkört is jelenthet, hiszen a hatóság, mint jogi személyiséggel bíró közigazgatási szerv is megjelenhet ügyfélként. Ennél a pontnál fontosnak tartom annak megemlítését, hogy a szubjektív jogvédelem esetükben két oldalról szemlélhető. A hatóságnak az eljárása során

¹⁰ Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény 6. cikk. Kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvény által 1993. április 7. napján.

hozott közigazgatási aktusában, az objektív jogvédelmi kötelezettsége jelenik meg, viszont abban az esetben, amikor az ügyfél a hatályos jogszabályi rendelkezésekben foglaltak szerint közigazgatási pert kezdeményez, akkor a felek már alperesi és felperesi pozícióba kerülnek. Ekkor a hatóság alperessé válik, mely státusszal jogosulttá válik a szubjektív jogvédelem adta előnyökre is. Ebben a helyzetben, álláspontom szerint sérül a fegyveregyenlőség és a tisztességes eljárás elve egyaránt, mert a felperesként megjelenő ügyfél oldaláról hiányzik a bürokratikus háttér, mely az alapeljárásban a hatóságot többlet ismeretekkel ruházta fel. A Ket. szerinti eljárásban a hatóság felettes szerve volt az első olyan fórum, mely a fellebbezés miatt lefolytatta a jogorvoslati eljárást. Ebben a hatóság nem vett részt, csak az általa hozott döntés került vizsgálat alá. Ez alapjaiban változott meg azzal, hogy peres szereplőként jelenik meg a hatóság a közigazgatási perben. Erre tekintettel az alapeljárásban több, az ügyfelet illető jogot kellene biztosítani törvényi szinten, a jelenlegihez képest. Ehhez modellként szolgálhatna, a fent említett osztrák „védett jogok” elmélete is.

2.b.) A megtámadható döntések körének bővítése

Meg kell említeni, hogy a jogalkotó alkotmányjogilag már korábban is tett lépéseket ebbe az irányba, hiszen míg az alkotmányban független és pártatlan bíróság által folytatott, igazságos és nyilvános tárgyalást követelt meg, addig az Alaptörvény a követelményt kibővítette az észszerű idő követelményével. További különbség, hogy az Alkotmány kizárólag a közigazgatási hatóság döntése ellen biztosítja a jogorvoslatot, míg az Alaptörvény hatósági és nem hatósági döntésekkel szemben egyaránt.¹¹ A jogalkotó már az Alaptörvény megalkotásakor érezte azt, hogy a megtámadható döntések körének bővítése nélkülözhetetlen a szubjektív jogvédelem hatékonyságának növeléséhez.

Nézetem szerint, az ügyfélnek a határozatok minél szélesebb körét van lehetősége megtámadni, annál szélesebb körben van biztosítva részére a szubjektív jogvédelem. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) közigazgatási bíróság előtt teszi támadhatóvá például a közigazgatási szerződéseket és a társadalombiztosítási határozatokat egyaránt. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a közigazgatási perek tárgyát képezhető döntések körének szélesítése, nem feltétlenül jelent eredményességi garanciát is az ügyfél számára. Ennek oka abban rejlik, hogy

¹¹ FAZEKAS Mariann (2017) Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra In Közjogi Szemle. 10. évf. 2. sz. 35-36. {a továbbiakban: FAZEKAS (2017)}

a jogorvoslat az ügyfél jogában vagy jogos érdekében bekövetkező vélt vagy valós sérelem kijavítását célozza. A sérelem tényleges meglétének igazolása nem feltétele a megtámadásnak, így gyakran előfordul, az ügyfél jogának megsértése nem is kerül megállapításra a jogorvoslati szakban.

3. A közigazgatási aktusok szerepe a jogorvoslati rendszerben

Az Ákr. jogvédelmi rendszerének vizsgálatához, az aktustanhoz kell visszatérni, melynek léte a francia közigazgatás-tudományban gyökerezik. Megjelenésére, dogmatikai háttérének kiépítésére a közigazgatási eljárási jog előtt került sor azzal a céllal,¹² hogy egyrészt kapcsolatot biztosítson a jog és politika között, másrészt elválassza egymástól az aktus előtti és utáni szakaszt azáltal, hogy a kibocsátása előtt adminisztráció, míg utána jogi tevékenység valósul meg. A közigazgatási szerv cselekvése és adott eljárásban kialakított véleménye, aktus formájában jut kifejezésre az ügyfél részére. Jogi hatása alapján,¹³ több formája különböztethető meg. A tanulmány témáját a jogvédelem és a jogorvoslat képezi, így a hatóság által hozott hibás aktusok szerepével foglalkozom. A hatóságnak minden eljárási cselekményében és végső soron a döntésében is érvényesítenie kell a jogszabályokat, azaz objektív jogvédelmet kell nyújtania. Előfordulnak olyan esetek, amikor az eljárása vagy a döntése nem felel meg a jogi, alkalmassági, érvényességi kellékeknek vagy az ügyfél egyéb okból sérelmesnek gondolja azt. Az így keletkezett hibás aktus nem képes megvalósítani az objektív jogvédelmet, arra részlegesen vagy teljesen alkalmatlanná válik. Az ilyen aktusokkal szemben a jogalkotónak biztosítania kell lehetőséget a hiba korrigálására akként, hogy a jogorvoslathoz való jog keretein belül szabályozz külső és belső jogorvoslati eszközöket.

A fent említett hibás közigazgatási aktus, minden határozati formát igénylő döntésben megjelenhet, de a jogorvoslás lehetősége nem mindegyik határozattal szemben biztosított közvetlenül. Ezzel megtörténik részben a szubjektív jogvédelem csorbítása. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.), az Ákr.-hez hasonlóan több formáját különböztette meg a

¹² LÖVÉTEI (2000): i.m., 29-31.

¹³ TAMÁS András (1997) A közigazgatási aktusokról. In Tamás András (1997) A közigazgatási jog elmélete. Budapest, Szent István Társulat. 342-344.

határozatoknak, így a határozatot, végzést, egyesség jóváhagyását és a hatósági szerződést.¹⁴ Ennek jelentőségét már korábban is felismerte a jogalkotó és elsőként az Államigazgatási eljárás általános szabályiról szóló 1957. évi IV. törvényben (továbbiakban: Et.), majd Et. módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényben (továbbiakban: Áe.) is megjelenítette a jogszabály szövegében. A jogorvoslati rendszer felépítésében, azonban ez a különbségtétel nem mutatkozott meg, mert önállóan fellebbezni kizárólag érdemi határozattal szemben volt lehetőség. Lényeges változást az 1005/2006. (I.30.) kormányhatározat¹⁵ hozott, mely fejlődés a Ket. jogorvoslati rendszerében mutatkozott meg.

A megkülönböztetés szereppel bír, egyrészt az említett probléma vonatkozásában, másrészt a döntés tartamára nézve is. Határozat születik az ügy érdemét érintő, míg végzés az egyéb kérdésekben. Előfordulnak olyan esetek is, amikor a hatóság mellőzi a határozat hozatalt, így például a jogszerű hallgatás esetében. Álláspontom szerint sérül a jogbiztonság elve, mert az ügyfél nem rendelkezik a megtámadáshoz szükséges információval az elutasítás vagy megszüntetés okáról. A keresetlevélben vagy a fellebbezésben nem tudja tényszerűen taglalni, hogy miért nem ért egyet a hatóság döntésével, hol érzékeli az aktus hibáját. Ilyenkor a jogvédelemben egy hézag keletkezik.

A határozatok önállóan támadhatóak, azonban a végzésekkel szemben ez főszabály szerint nem biztosított, figyelemmel arra, hogy a jogorvoslatihoz való jog a szükségesség-arányosság követelményének megfelelően korlátozható. Ez alapján anélkül, hogy a szubjektív jogvédelem sérülne, szerepelhet feltételként az, hogy kizárólag akkor lehet igénybe venni jogorvoslatot, amikor jog vagy törvényes érdek érvényesítésének megakadályozására képes döntés születik. Önálló jogorvoslatnak¹⁶ van helye például az ideiglenes biztosítási intézkedésnél, felfüggesztést elrendelő, bírságot kiszabó, fizetési kötelezettséggel kapcsolatos, biztosítási intézkedés elrendeléséről szóló végzések vonatkozásában. A fent említett visszasság ott nyilvánul meg, amikor a végzés, csak a határozattal szembeni jogorvoslat berkein belül támadható.

4. A közigazgatási kontroll átalakulásának hatása a jogvédelemre

¹⁴ IVANCSICS Imre (2010): A Ket.-ben szabályozott döntések rendszere. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna szerk.: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 163-166. {a továbbiakban: IVANCSICS (2010)}

¹⁵ IVANCSICS Imre (2010): i.m., 163-166.

¹⁶ BOROS Anita (2011) Határozat avagy végzés – Vagy egyik sem (II.). Közigazgatás a gyakorlatban. I. évf. 4. sz. 7-10.

Az aktustan mellett megjelenő másik fontos kiindulópontja a közigazgatási jogorvoslat vizsgálatának, a közigazgatás kontrollja, mely szintén meghatározó tényezője lehet a jogvédelem hatékonyságának növelésében. A közigazgatás kontrollján,¹⁷ a közigazgatási szerv tevékenységének, egy másik közigazgatási szerv által végzett vizsgálatát értjük, mely ellenőrzés során elemzi, értékeli és feltárja, a szerv által okozott jogszabálysértéseket. Ez az ellenőrzés lehet politikai és jogi egyaránt. A tanulmány központi témáját képező jogorvoslat a jogi kontroll részét képezi, az egyéb jogi szempontú kontroll eszközök mellett. Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések vizsgálatakor hibák kerülnek feltárára, azok a jogorvoslat keretein belül orvosolhatóak, mert a kontrollt végző szerv a döntést megváltoztathatja vagy megsemmisítheti.

A jogi kontroll két lépcsőben valósulhat meg, így külső és belső kontrollon keresztül. Nincs nemzetközi kötelezettség arra vonatkozóan, hogy melyik kerüljön kialakításra. Elvárás kizárólag az, hogy a létrehozott rendszer, hatékony jogorvoslatot teremtsen. A belső kontroll a közigazgatási szerv felettes szerve által végzett vizsgálatot jelenti, melyre tipikusan az ügyfél által előterjesztett fellebbezés következményeként kerül sor. A belső kontroll további eszköze a hivatalból induló felülvizsgálati eljárás, módosítás, kijavítás stb. Ehhez képest a külső jogorvoslat közigazgatási szervezetrendszeren kívüli, tipikusan az igazságszolgáltatás részeként megjelenő, közigazgatási és munkaügyi bíróságok munkájában érhető tetten. A megfelelő egyensúly biztosítása érdekében álláspontom szerint mind a két szint biztosítása szükséges, mert minél szélesebb körben érhetőek el jogorvoslati eszközök, annál erősebb a jogvédelem jelenléte is.

A két szint közötti optimális egyensúly megvalósításához, nemzetközi alternatívák állnak rendelkezésre.¹⁸ Angliában a külső jogorvoslat élvez elsőbbséget, mert a joguralom elvéből kiindulva, a jogvédelem akkor tekinthető maximálisan biztosítottnak, ha az a bírói jogvédelemben szerez érvényt. A szigorú szabályozás a XX.-ik század óta fokozatosan enyhül, mert az ügyfél választhat a tribunalok eljárása és a bírósági felülvizsgálat igénybe vétele között. Ennek a megoldásnak teljesen ellentétes formáját képviseli a francia jogorvoslati rendszer, ahol a végrehajtó hatalmon belül kialakított, de a közigazgatástól független Államtanács működik. Az ügyfél jogorvoslatot terjeszthet elő az aktust kibocsátó szervnél, azaz a belső jogorvoslat keretében és a quazi külső fórumként működő közigazgatási

¹⁷ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012, 48-57.

¹⁸ PAULOVITS Anita (2010) A jogerő kérdése a perjogtudományban és a közigazgatásban. Miskolci Jogi Szemle, 5. évf. 1. sz. 40-57. {a továbbiakban: PAULOVITS (2010)}

bírónál egyaránt. A tagállamok közül a tanulmányban már fent említett okoknál fogva kiemelést érdemel az osztrák megoldás, ahol az ügyfél panasszal élhet a közigazgatási szerv döntésével szemben a Tartományi Közigazgatási Bíróságnál és a Szövetségi Közigazgatási Bíróságoknál, továbbá felülvizsgálati kérelmet nyújthat be a Közigazgatási Törvényszékhez.

Az Ákr. mind a külső, mind a belső jogorvoslati eszközt biztosítja, azonban főszabályként a külső jogorvoslatot jelöli meg, azaz a közigazgatási pert, szemben a fellebbezéssel, mely továbbra is belső jogorvoslati eszközként áll rendelkezésre, de nem élvez prioritást. A fellebbezés szerepének napjainkban zajló megváltozása nemzetközi környezetben is érzékelhető, így az osztrák jogorvoslati rendszerben is. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy ez nem tekinthető nemzetközi tendenciának. Vitathatatlan tény, hogy a jogorvoslati eszköz „rendes” jellege megváltozott, mert elsőbbsége nem érvényesül valamennyi hatósági és egyéb eljárásban hozott döntéssel szemben. Helyét átvette a közigazgatási per kezdeményezésének lehetősége, de nem szabad elfeledkezni arról, hogy a hatósági eljárások jelentős részét továbbra is olyan ügyek képezik, így példának okáért az adóeljárások köre, mely eljárások során hozott határozattal szemben, elsődlegesen fellebbezéssel élhet az ügyfél.

Az adóeljárás specialitásai hasonló problémákat vetettek fel az osztrák közigazgatási jogorvoslati rendszerben is, melyek a 2014. január 1-jével bekövetkezett átalakítás során kerültek felszínre. Annak érdekében, hogy ne bontsák meg az Ákr. által közvetített, egységes külső jogorvoslati képet, megállapították a Szövetségi Pénzügyi Bíróság hatáskörét az ilyen típusú eljárásokban. Ehhez hasonló megoldással a magyar jogtörténetben is találkozhatunk, hiszen 1884-ben volt Magyarországon is speciális pénzügyi bíróság, Pénzügyi Közigazgatási Bíróság elnevezéssel. Az adóeljárás típusához történő ilyen mértékű igazodás most nem körvonalazható ki a magyar jogrendszer felépítéséből, azonban azzal, hogy a jogalkotó az Ákr-ben a külső jogorvoslat elsőbbségét mondta ki, megtette az első lépéseket, a 2020. január 1-jétől önállóan működő közigazgatási bíróságok és Közigazgatási Felsőbíróság működése felé. Eljárásának alapjaként az Ákr. kodifikációjával, mintegy párhuzamosan megalkotta a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (továbbiakban: KP.).

5. A jogerő jelentősége a hatékonyság növelésében

A jogvédelem hatékonyságát fokozó tényezőként tekinthetünk a jogerő szabályozására is. A jogorvoslati eszközök csoportosításához - rendes és rendkívüli - igazodik a jogerő tipizálása is. Ez alapján két formáról beszélhetünk; így alaki és anyagi jogerőről, annak

ellenére, hogy Magyary¹⁹ álláspontja szerint az ítéletnek kizárólag alaki jogereje lehet, míg az anyagi jogerő csupán annak következménye. A hatóság döntése - azt magában foglaló határozat formájától függetlenül - akkor válik jogerőssé, ha azzal szemben rendes jogorvoslati eszközökkel, így a Ket.-ben fellebbezéssel, míg az Ákr.-ben közigazgatási per indításával az arra jogosultak nem éltek, vagy a megtámadásra rendelkezésre álló idő lejárt. Ebben az esetben a döntés alaki jogerővel bír egészen addig, amíg lehetőség van rendkívüli jogorvoslat igénybevételére. Amikor a jogszabályban meghatározott ügyfélkör kimeríti a rendkívüli jogorvoslati lehetőséget is vagy az a döntéssel szemben nem biztosított, akkor bekövetkezik az anyagi jogerő, mely már magában hordozza a végrehajthatóságot. Ezen időpontot követően az ügyfélnek, a jogorvoslathoz való alapjog érvényesítésére nincs lehetősége. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogerő bekövetkezését folytonosság jellemzi. Ez a fajta lépcsőzetesség hatékonyan tudja szolgálni a jogvédelmet, mert kiszélesíti azt, hiszen lehetőséget teremt arra, hogy a jogosulti kör, több szinten és időpontban élhessen alapjogával.

Az Ákr. a Ket.-hez képest újításként vezeti be és jeleníti meg normaszöveg szintjén a véglegesség fogalmát. A véglegesség az anyagi jogerő olyan formáját jelenti, amikor a határozattal szemben nincs lehetőség a rendes jogorvoslatot követően, további jogorvoslati eszközök alkalmazására. Ekkor a határozat egyszerre kerül az alaki és az anyagi jogerő állapotába. Ennek oka, a jogorvoslati rendszer változásában keresendő. Az Ákr.-ben rendes jogorvoslati eszközként jelenik meg, a Ket.-ben még rendkívüliként szereplő és elnevezésében is más; a bírósági felülvizsgálatként nevesített közigazgatási per. Az első gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a perben hozott döntések sok esetben egyből anyagi jogerővel bírnak, azaz véglegessé válnak. A belső jogorvoslat a fent említett módon másodlagos szerepet nyer és a közigazgatási per kerül előtérbe, mely következetesen megmutatkozik a jogerő időszerűségében is, hiszen a határozati forma hamarabb lesz végleges, ezáltal végrehajtható.

Úgy gondolom, hogy a szubjektív jogvédelem akkor a leghatékonyabb, ha a jogerő bekövetkezése előtt van lehetősége az ügyfélnek, a jogorvoslati eszközök széles skáláján választani. Ennek ellentmond az a tény, ha már az első lépésben olyan eszközt vehet csak igénybe a jogosult, mely eredményeként született döntés később nem támadható, azaz „idő előtt” véglegessé válik. Álláspontom szerint annak ellenére, hogy a jogerő intézményének reformálásával a jogalkotó az időszerűséget, mint közigazgatási elvet kívánta szolgálni, sérül

¹⁹ PAULOVITS (2010): i.m., 45-47.

a jogorvoslathoz való jog és végső soron a jogvédelem elve is.²⁰ Annak ellenére, hogy az időszerűség a tisztességes eljárás és észszerű időn belül történő döntéshozatal szempontjából fontos a közigazgatási eljárásokban, megfontolást igényel a szabályozással okozott korlátozás mértéke a jogorvoslathoz való jogra tekintettel.

Összegző gondolatok

A tanulmányban a kutatási problémák felvetésére adott válaszok, a kutatás során tett eddigi megállapításokat tükrözik. Azok a későbbiekben egy nagyobb téma részeként, annak kiindulópontjaként fognak megjelenni azzal, hogy a problémákra megoldási alternatívaként, míg a pozitívumok vonatkozásában továbbfejlesztési lehetőségként kívánnak szolgálni. A közigazgatás napjainkban folyamatos mozgásban van, melyet jól tükröz a 2018-as év a 2020-as év is a már elfogadott jogszabályok vizsgálata alapján. A jogtörténeti előzmények egyes elemeihez történő visszanyúlás, így a közigazgatási perrendtartás megalkotása, közigazgatási bíróságok létrehozása, peresíthető ügytípusok körének bővítése, azt mutatja, hogy a dogmatikai alapok tanulmányozása mindig időszerűnek mutatkozik. Ez alapján a jogvédelem és annak részeként megjelenő jogorvoslathoz való jog hatékonyságának növelhetősége a téma aktualitását biztosítja a jövőben is annak reményében, hogy az elméletben megfogalmazott elképzelések a gyakorlatban kapnak lehetőséget a kibontakozásra.

²⁰ VARGA Zs. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 2018. 55-60.

© Kzsamer Katalin Enikő

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515