

A közigazgatás jogvédelmi rendszere

Szerző: Varga Zs. András

Affiliáció: tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: Balázs István

Lezárás dátuma: 2017.06.06

Idézési javaslat: VARGA Zs. András: „A közigazgatás jogvédelmi rendszere” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere> (2017). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18]

A jogállam legbelső lényege a jogszabályok és az általuk védett értékek tényleges érvényesülésének biztosítása. A jogszabályok érvényesülése egyfelől megköveteli azoknak a mechanizmusoknak a létét, amelyek biztosítják, hogy a jogszabályok megsértése esetén ne maradjanak el a jogkövetkezmények. A jogszabályok érvényesülésének az is feltétele, hogy az objektív jogvédelem biztosítása során a közhatalom minden gyakorlója (így tehát a hatóságok, általában a közigazgatás és a bíróságok is) szorosan betartsa a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén, és csak az azokban leírt mérték szerint alkalmazza. Olyan mechanizmusokra is szükség van tehát, amelyek a jogalkalmazás során érintett személyek számára lehetővé teszik a jogkövetkezmények indokoltságának és szükségességének vitatását. A jogvédelmi eszközök ezért egyben a közigazgatás kontrollmechanizmusainak eszközei is.

Tartalomjegyzék

1. Jogvédelem és a közigazgatás kontrollja

2. A közigazgatás kontrollmechanizmusainak rendszertana

- 2.1. A közigazgatás fölötti kontroll alapvető megközelítései
 - 2.1.1. Az Európa Tanács közigazgatási (eljárás)jogi modellje
 - 2.1.2. A közigazgatástani alapmodell
 - 2.1.3. A közjogi modell
 - 2.1.4. A három modellből levonható következtetések
 - 2.1.5. A jogerő hatása a közigazgatás kontrolljára
- 2.2. A közjogi kontroll dogmatikai alapjai és rendszertana
 - 2.2.1. Az intézményes (politikai és jogalkalmazói) és a nem intézményes kontroll elhatárolása
 - 2.2.2. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei
 - 2.2.3. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei
 - 2.2.4. Az intézményes kontrolleszközök rendszere

3. Közigazgatási kontrollfelfogások Magyarországon

- 3.1. A Lőrincz-iskola a közigazgatási ellenőrzésről
- 3.2. A Berényi–Ficzere-iskola kontrollrendszere
- 3.3. Tamás András elmélete
- 3.4. További jogirodalmi megközelítések

4. Kontrolleszközök egyes külföldi közigazgatási jogi leírásokban

- 4.1. A brit (common law) kontrolleszközökről
- 4.2. A német közigazgatásról
- 4.3. Néhány újlatin sajátosság

5. Következtetések

- 5.1. A közigazgatási jogvédelmi és kontrolleszközök összefüggése
- 5.2. Az egyes közigazgatási kontrolleszközök jogvédelmi jellege

6. JEGYZETEK

1. Jogvédelem és a közigazgatás kontrollja

[1] Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság – hivatalos nevén: *European Commission for Democracy through Law* – 2011-ben megfogalmazott egy alapdokumentumot (formája szerint jelentést) a ->jogállamiság védelméről.^[1] A jelentés központi megállapítása a joguralom Tom Binghamtól származó definíciója: „egy államon belül minden magán- vagy közjogi személyt és hatóságot alá kell rendelni, egyszersmind haszonélvezőjévé kell tenni a nyilvánosan, jövőbeni hatállyal elfogadott és a bíróságok által nyilvános eljárásban alkalmazott jogszabályoknak”^[2]. Az erre épülő, a Velencei Bizottság mellett az Európai Bizottság által is alkalmazott joguralom-paradigma hat (Binghamétől részben eltérő) összetevője a törvényesség – amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható és demokratikus jogalkotást –, a jogbiztonság, az önkényesség megtiltása, a független és pártatlan ->bíróságok eljárásának biztosítása, ideértve a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita) is, az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a diszkriminációmentesség és a törvény előtti egyenlőség.^[3]

[2] A jogállam legbelső lényege tehát a jogszabályok tényleges érvényesülésének biztosítása egy államon belül (->jogállamiság). A jogszabályok érvényesülése egyfelől megköveteli azoknak a mechanizmusoknak a létét, amelyek azt biztosítják, hogy a természetes és jogi személyek a magatartásukat valóban a jogszabályokhoz igazítsák azáltal, hogy a jogszabályok megsértése esetén gondoskodnak a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásáról, vagyis a jog objektív érvényesüléséről (objektív jogvédelem). Másfelől azonban a jogszabályok érvényesülésének az is feltétele, hogy az objektív jogvédelem biztosítása során a közhatalom minden gyakorlója (így tehát a hatóságok, általában a közigazgatás és a bíróságok is) szorosan megtartsák a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén és csak az ott leírt mérték szerint alkalmazzák. Olyan mechanizmusokra is szükség van tehát, amelyek a jogalkalmazással (esetünkben a ->közigazgatási jogalkalmazással) érintett személyek számára lehetővé teszik a jogkövetkezmények indokoltságának és szükségességének vitatását (szubjektív jogvédelem). A jogállamiság kritériumai között mindkét jogvédelmi mechanizmus biztosítását felismerhetjük. A jogbiztonság, az önkényesség megtiltása, a diszkriminációmentesség és a törvény előtti egyenlőség az objektív jogvédelem, míg a független és pártatlan bíróságok működése, valamint a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása a szubjektív jogvédelem biztosítója.^[4]

[3] A fentiek szerint értelmezett jogvédelem garanciája tehát a jogszabályokra alapozott közigazgatási működés önmagában is, garantálása azonban olyan kontrollmechanizmusoktól függ, amelyek lehetővé teszik az objektív és szubjektív hibás döntések kiküszöbölését. A jogvédelem tehát a közigazgatás kontrolljának része. Ugyanakkor a közigazgatás kontrollja tágabb fogalom, mint a jogvédelem. Kiterjed a közigazgatás jogszerűségének biztosításán túl a közigazgatás eredményességének, hatékonyságának vizsgálatára és befolyásolására is. A jogvédelmi mechanizmusok átlátásához ezért a közigazgatás kontrolljára vonatkozó legfontosabb megközelítések áttekintése vezet.

2. A közigazgatás kontrollmechanizmusainak rendszertana

2.1. A közigazgatás fölötti kontroll alapvető megközelítései

2.1.1. Az Európa Tanács közigazgatási (eljárás)jogi modellje

[4] Az Európa Tanács Jogi Főigazgatósága által 1996-ban közzétett, a Tanács által megvalósított egyezmények, határozatok, ajánlások és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogára épülő Közigazgatási Kézikönyv^[5] a közigazgatás kontrolljának három formáját különbözteti meg: a belső, a bírósági és az ombudsmani utat, amelyek alkalmas jogorvoslati eszközök lehetnek a közigazgatás anyagi és eljárási követelményeinek érvényesítése érdekében. A legfontosabb ezek közül a *bírói út*, amely a jogállam (vagy angolszász változatban: a joguralom^[6]) és az emberi jogok védelmének lényegi eleme, ezért indokoltsága vitán felül áll, megkerülhetetlen.^[7] A közigazgatás ellenőrzésének másik eszköze a *belső út*, amellyel szemben azonban a kézikönyv nem sok követelményt támaszt: nem kötelező, de a nemzeti törvényhozások lehetővé tehetik a fellebbezést az egyik közigazgatási hatóság döntése ellen ugyanahhoz a fórumhoz, vagy egy másik, esetleg egy különleges fellebbviteli közigazgatási hatósághoz. Ezekkel szemben az egyik jelentős követelmény az, hogy hatáskörüket és felülvizsgálati eszközeiket a bíróságok hatásköréhez kell igazítani: ha a bíróságok e körben alkalmazható jogosítványai korlátozottak, fontos a belső kontrollt megfelelően szélessé tenni. A másik fontos követelmény mindazoknak az anyagi és eljárási követelményeknek a betartása, amelyek a bíróságokat is kötelezik. A harmadik közigazgatási ellenőrzési eszköz az *ombudsman* eljárása, amely a bírósági kontrollt kiegészítő, de ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső intézmény. Míg azonban a *lényeginek* tekintett bírói kontroll mellett a közigazgatási belső jogorvoslat *lehetséges*, az ombudsman intézménye *kifejezetten kívánatos* az Európa Tanács dokumentumainak kontextusában, azt a tagállamoknak létre kell hozniuk. Az ombudsman ismérveit a kézikönyv az alábbiakban határozza meg: függetlenség, lehetőség szerint parlament általi választás, jogvédelmi célú eljárás, vizsgálati jogosultság iratbetekintési joggal, kötetlen eljárás, valamint ajánlásterületi jogosultság.^[8]

[5] A közigazgatás ellenőrzésének három útját elsősorban az eljárás (állami-hatósági) alanya különbözteti meg, ezek a bíró, a közigazgatási tisztviselő és az ombudsman. A kézikönyv kritériumai szerint azonban különbözők az általuk folytatott eljárásokkal szemben támasztott, feltétlenül teljesítendő követelmények is. Míg a bírói felülvizsgálat jellemzője a nyilvános meghallgatáson alapuló formalizált eljárás, ami a belső közigazgatási kontrollra is irányadó, az ombudsmanra pont ennek az ellenkezője jellemző. Hasonló következtetés vonható le az eljárás eredményének jellegéről is: a bíróság döntése feltétlenül kikényszeríthető, végrehajtható. A közigazgatási belső felülvizsgálati eljárásra^[9] ugyanez a követelmény irányadó. Ezzel szemben az ombudsman eljárást befejező döntése *ajánlás*, amely magától értetődően nem kikényszeríthető.

[6] Formalizált eljárás és végrehajtható döntés az egyik oldalon, informális eljárás és ajánlás a másikon: eltérő tehát a két intézmény működésének jogi természete, ami viszont – bár a közigazgatással szembeni kontrollt végző intézmények rendeltetése közös: a *joguralomnak* és az emberi jogok védelmének biztosítása – meghatározza működésük közvetlen célját. Ez a közvetlen cél a bíróság esetében a *törvényesség*, vagyis az anyagi előírásokat tartalmazó és eljárási követelményeket meghatározó jogszabályok betartatása, illetve ennek kikényszerítése, az ombudsman esetében viszont a *jogvédelem*. Már az alapvető követelmények szintjén is elválik tehát a két intézmény célja: a törvényességi felülvizsgálat a jogvédelemtől. A kézikönyv azonban az ombudsmani jogvédelem fogalmát a közigazgatási aktusok *jogszerűségére és tisztességes voltára*

alapítja, ennek ellenőrzése mellett írja elő az alapvető emberi jogok és szabadságok védelmét, továbbá lehetséges célnak tekinti a törvények azonos módon és helyesen történő alkalmazásának biztosítását.

2.1.2. A közigazgatástani alapmodell

[7] Az egyén és a hatóságok közötti ->közigazgatási jogviszonyokból származó döntések jogorvoslati típusú kontrolljához képest egészen eltérő megközelítést találunk a hazai közigazgatási jogi szakirodalom többségében.^[10] Ez a szemlélet elsősorban nem a jogviszonyokon alapuló, normatív elemekre helyezi a hangsúlyt, hanem a strukturális-funkcionális kapcsolatokra,^[11] ezért nevezzük közigazgatástani megközelítésnek. Ebben a leírásban a vezetés, az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalma közötti különbségtétel, valamint ezeknek a kontrollformáknak az egymáshoz való viszonya a meghatározó. Magyarországon a *vezetési és irányítási jogosultságok* közötti különbséget az Alkotmánybíróság határozta meg a köztársasági elnök mint a fegyveres erők főparancsnoka irányítási jogosultságai tárgyában az Alkotmány értelmezéséről hozott 1991-es határozatában.^[12] A vezetés szerven belüli igazgatási tevékenység, míg az irányítás két különálló szerv között valósul meg.

[8] Az irányítás a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* a 2-4. §-a szerint két elkülönült területre terjed ki, nevezetesen a szervei (vagy szervezeti) és a szakmai viszonyokra. A szakmai irányítási jogkör részeként az irányító szervnek lehetősége van jelentés megtételére kötelezni az irányított szervet, továbbá utasítani azt döntéseinek (aktusainak) felülvizsgálatára, megsemmisítésére, az aktus megváltoztatására, szükség szerint új eljárás lefolytatására. Ez egészülhet ki a döntés *ex ante* vagy *ex post* befolyásolására való felhatalmazással, az irányított szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyásával, valamint erre vonatkozó utasításadási joggal. Ezt a rendkívül széles körű és bonyolult felhatalmazást lényegében csak a hatáskör elvonásának tilalma korlátozza, azaz az irányító szerv nem léphet az irányított helyére (vagy csak kivételes esetben teheti ezt meg, például hatósági eljárásban a hatáskörrel rendelkező szerv másként orvosolhatatlan mulasztása, ún. hallgatása esetén^[13]). A felügyelet ehhez képest korlátozott „részirányítási” jogkört jelent, nevezetesen a rendelkezési (a konkrét működési-döntési utasítási) jog hiányzik.^[14] Az ellenőrzés csak jogszabályban pontosan meghatározott tárgykörökre (döntésekre) terjed ki, és önkéntes teljesítés hiányában kizárólag bírósági vagy alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését teszi lehetővé.

[9] Az irányítás és bizonyos felügyeleti jogosultságok esetén a működési kontroll tehát nemcsak elvi aktus-felülvizsgálatot jelent, hanem annak befolyásolására (megváltoztatás, megsemmisítés) is lehetőséget biztosít, míg más (főként a törvényességi) felügyeleti és az ellenőrzési jogkör (ide nem értve persze a hatósági ellenőrzést) csak közvetett aktus-felülvizsgálati jogkört biztosít, azaz a normatív szempontú kontroll jogkövetkezményeinek alkalmazása nem a felügyelő-ellenőrző szerv saját hatáskörében történik, hanem ehhez más szerv, leginkább bíróság eljárását kell kezdeményezni. A közigazgatás szervei közötti strukturális-funkcionális kapcsolatokra épülő kontrollmodell tehát kilép a kezdeti fogalmi keretek közül, és megjelenik benne az eseti jogalkalmazói, néha pedig a jogorvoslati kontroll is. Nem véletlen, hogy ez a kontrollleírás nehezen tudja kezelni a bírói (vagyis a közigazgatási struktúrán kívül álló kontrollszerv által végzett) felülvizsgálatot, azt lényegében mint külső eszközt elkülönítve kezeli.^[15]

2.1.3. A közjogi modell

[10] Tamás András megközelítése alapvetően eltér a közigazgatási eljárásjogi és a közigazgatástani modellektől: nem az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triászából vezeti le az ellenőrzési mechanizmusokat, hanem azokat a működés normativitása érvényesítéseként fogja fel. Ezt evidenciákkal magyarázza: „a) a tényleges működésnek van egy arra vonatkozatható

normatív rendje, b) a működés elfogadhatósága (helyessége) vagy elfogadhatatlansága (helytelensége) az arra vonatkozó normatív rend alapján értékelhető, ítékelhető.”^[16] Az eddig bemutatott kontrollmodellekhez képest meghatározó sajátossága Tamás András rendszerezésének, hogy a normatív alapok hangsúlyozása mellett nevesítetten lép ki a formális jogalkalmazási mechanizmusok köréből, és az ellenőrzés egyik (sőt, osztályozása szerint első) megközelítéseként a közpolitikait vizsgálja.^[17] Fontos felismerése, hogy nemcsak a jogorvoslati és más (az eddigi értelmezés szerint) egyedi aktus-felülvizsgálati, hanem *a politikai ellenőrzés is normatív természetű*, ugyanis soha nem pusztán a tények vizsgálatában merül ki („Mit tett a közigazgatás?”), hanem ezeket értékeli is („Mit kellett – volna – tennie a közigazgatásnak?”). Ez a meglátás egyrészt persze szűkíti a „politikai” minőséget, annak szociológiai-politikatudományi vetületeit figyelmen kívül hagyja, és – a jogállami paradigmának megfelelően – kizárólag a normatív (jogszerűségi) megnyilvánulásait veszi figyelembe. Ezáltal magyarázatot ad arra, hogy a politikai kontroll leírása miért kerülhet a közigazgatási jogi értékelés tárgyai közé, vagyis arra, hogy ez nem idegen test az irányítás-felügyelet-ellenőrzés alapú kontrollleírások és a jogorvoslati típusú kontroll mellett.

[11] A saját rendszerezése szerinti különféle kontrollformák végső soron egységes normatív természete, illetve a politikai és jogalkalmazói jelleg egymásba való átmenete felismerhető Tamás András osztályozásában is. A politikai kontrollt gyakorló intézmények és eszköztárak (kormányzás, azon belül a törvényhozás, a költségvetés meghatározása, a beszámoltatás, az interpelláció, a vizsgálóbizottságok működése, a kormány, a miniszterek, kormány megbízottak, önkormányzati testületek) nagyjából „tisztán” politikai. A „rutinizált” elnevezést hordozó kontrollforma esetén a politikai és a jogalkalmazó jelleg egymás mellett jelenik meg: a hierarchikus eszközökre (irányítás, felügyelet, szűkebb értelemben vett ellenőrzés) és az ezeket alkalmazó intézményekre (minisztériumok, országos és területi főhatóságok) a politikai, míg a külső törvényességi ellenőrzési aktorokra és eszközeikre (alkotmánybíróság, ügyészség, parlamenti ombudsman) a jogalkalmazói jelleg jellemző. Végül a jogorvoslati kontroll eszközei (fellebbezés, hivatalbóli és közigazgatási bírósági felülvizsgálat) már ismét „tiszták”, mégpedig jogalkalmazói jellegűek. A negyedikként említett pénzügyi ellenőrzés végső soron szintén beépíthető ebbe az alapját tekintve homogén (normatív), jellegére nézve két (politikai és jogalkalmazói) ágra bomló kontrollrendszerbe, mivel a pénzügyek (ideértve a célszerűséget és gazdaságosságot is) szintén normatív alapokon nyugszanak, a kontroll pedig a politikai jelleget hordozza (habár kivételesen jogalkalmazói természetű is lehet).^[18]

[12] Tamás András levezetése tehát nemcsak az intézményi (eszköz)kataszter teljessége miatt, hanem azok dogmatikai megalapozottságú összetartozásának igazolhatósága folytán is kiemelkedik az egyéb megközelítések közül. A normatív alap egységességének igazolhatósága indokolja, hogy a modellt *közjoginak* nevezzük. Nem egyszerűen kilép ugyanis a közigazgatási jogi keretek közül – ezt ugyanis más jogágak (mint az alkotmányjog) vagy más tudományterületek (mint a már említett szociológia, politikatudomány) is megteszik –, hanem összekapcsolja az alkotmányjogi és a közigazgatási jogi megközelítést.^[19]

2.1.4. A három modellből levonható következtetések

[13] Azt látjuk tehát, hogy az Európa Tanács által alkalmazott eljárásjogi és a hagyományos közigazgatástani modellek a közigazgatás kontrolljának részszempontjait jelenítik meg, amelyek fellelhetők Tamás András egységes közjogi modelljében is. Ezt a legegyszerűbben mátrixos összehasonlítással látjuk be, amelyben megjelenítjük a három modell szempontjait (a kontroll jellegét) és a kontrollt végző alanyokat (utóbbiakat a magyar közjog szereplőire szűkítve). Mátrixunkhoz annyi magyarázatot hozzá kell fűznünk, hogy az egységes közjogi modellben leírtak szerinti kétféle jogalkalmazói jellegű eszközcsoportot már most (megelőlegezve a későbbi kifejtést) két részre bontjuk, mégpedig (tisztán) jogorvoslatira, illetve *alternatív* jogalkalmazóira.

--	--	--	--

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

[14] A politikai vagy jogalkalmazói kontroll elválasztásához megvan a kellő alapunk: az előző nem konkrét ügyekre vonatkozik, hanem a közigazgatás (vagy szervei) működését általában vizsgálja,

az utóbbi viszont a konkrét közigazgatási ügyekre (döntésekre) koncentrál (aktus-felülvizsgálat).^[20] A külső/belső megközelítés nyilván nem szorul magyarázatra. A továbblépéshez megfogalmazható tehát két értelmezés. Ezek szerint a közigazgatás politikai kontrollja magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányvaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket; magában foglalja továbbá a – lényegében a kormányzás szereplőivel azonos – ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét. A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának szereplői ezzel szemben nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

2.1.5. A jogerő hatása a közigazgatás kontrolljára

[15] A jogorvoslati és a „más” jogalkalmazói kontrolleszközök elhatárolásához szükséges egy újabb fogalmi összetevő, mégpedig a közigazgatási eljárásjogi jogerő figyelembevétele is. A jogerő a jogalany számára jogalkalmazói döntésben (határozatban) előírt konkrét magatartási szabály jellemzője, ami azt jelenti, hogy az véglegesen elfoglalta helyét a jogot alkotó magatartási szabályok hierarchikus rendjében. A jogerő tehát *elméletileg* – és az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) szerint normatív is – a döntés véglegességét jelenti. Ezt a fogalmat, a véglegességet használja ugyanis az Ákr. az alaki jogerő helyett. Összetevőire bontva a jogerő három, egymástól jól elkülöníthető tulajdonságot takarhat. Jelentheti egyrészt a határozat megtámadhatatlanságát, másrészt megváltoztathatatlanságát, harmadrészt pedig végrehajthatóságát.^[21] Mindhárom összetevő a jogerő része, ugyanakkor ezek a tulajdonságok az egyes eljárástípusokban nem feltétlenül egyszerre és egy időben jellemeznek egy döntést. Így a döntés közigazgatási úton való megtámadhatatlansága (alaki jogerő) a leghamarabb és a leggyakrabban beálló állapot. A határozat megváltoztathatatlansága (anyagi jogerő, amely a közigazgatási hatósági döntésekre teljes körűen csak bírósági felülvizsgálat eredményeként lesz jellemző) a megtámadhatatlanságtól időben elkülönülve, azt követően következik be. A végrehajthatóság pedig időben általában a megtámadhatatlanság és a megváltoztathatatlanság közé esik, de kivételes esetben a megtámadhatatlanság előtt is végrehajtható egy határozat (előzetes végrehajthatóság).^[22]

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

2.2. A közjogi kontroll dogmatikai alapjai és rendszertana

[17] A közigazgatás kontrolleszközeinek vizsgálata és a jogerő tanulmányozása eredményeként rendelkezésünkre áll a politikai és a jogalkalmazói, az utóbbi részeként pedig a jogorvoslati és az alternatív kontrolleszközök alapdefiníciója. Ha ezekre támaszkodva a közigazgatás kontrollját ellátó

eszközöket megkíséreljük számba venni, nem indulhatunk ki másból, mint a közigazgatás legfontosabb sajátosságából: a közigazgatás a végrehajtó hatalom birtokában végzett konkrét *beavatkozás* a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba.^[23] Ez pedig elkerülhetetlenül maga után vonja a kontroll igényét, amit Magyarországon az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése biztosít: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslati jog persze nem pusztán az Alaptörvény alapján illeti meg a döntés érintettjeit. Az EJE^[24] 13. cikkében szintén biztosítja, hogy „[b]árkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”. A jogorvoslat, vagy bővebben a közigazgatás kontrollja tehát az alkotmányon, valamint az emberi jogokat biztosító nemzetközi egyezményen alapszik.

[18] A következőkben a kontrollformák (legalábbis egy lehetséges) rendszerezését kíséreljük meg elvégezni, mégpedig a Magyarországon ismert kontrollintézmények és módszerek alapulvételével. Kiindulópontként a közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli, és az esetek egy részében befolyásolja.

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

[19] Ez a különbségtétel azzal magyarázható, hogy Magyarországon a rendszerváltozással együtt megjelent az információszabadság jelensége és az ahhoz fűződő alanyi jog. Ennek része a közérdekű adatok nyilvánossága.^[25] Míg az Alaptörvény VI. cikke csak az absztrakt jogot biztosítja mindenki számára a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, a hatályos törvény^[26] ehhez részletes szabályokat is ad. Ha ehhez hozzávesszük a sajtó szintén Alaptörvényben biztosított szabadságát (IX. cikk), amely szabadságjog gyakorlásának részleteiről szintén törvények rendelkeznek,^[27] akkor könnyen beláthatjuk, hogy a nem intézményes, hanem szabadságjogként gyakorolt, ennek megsértése esetén pedig alanyi jogok által biztosítottan, hatósági, ombudsmani vagy bírósági úton kikényszerített közérdekű adatmegismerés, szólás, véleménykifejtés, párbeszéd szükségképpen érinti a közigazgatás működését is, mégpedig annak minden alanyát (minden közigazgatási szervet), továbbá a működés részleteit is.

[20] Mivel a nem intézményes, vagyis a teljesen civil és a sajtó (vagy bővebben a nyilvánosság) által végzett kontroll szabadságjog, azaz sem kötelező formához nem köthető, sem gyakorlása nem írható elő, vizsgálódásunkat szűkíteni szükséges, mégpedig az intézményes kontrollformákra. Ezeket álláspontunk szerint az különbözteti meg a szabadságjogok gyakorlásától, hogy két jellemző vonás legalább egyikével rendelkeznek: vagy rendeltetésszerű a kontroll, vagy pedig rögzített eljárási szabályai vannak a gyakorlásának. Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja kínálja. Az általánosan elfogadottnak tekinthető osztályozás szerint^[28] a kontroll történhet politikai vagy jogi szempontból, amint az állami működés ismérveit is általában a politikai és a jogi szempontok szerint különítjük el. A közigazgatás politikai és jogalkalmazói kontrollja közötti különbséget a 2.1.4. pontban már megfogalmaztuk, most ezek részleteit határozzuk meg.

2.2.2. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei

[21] Az eddigi értelmezésekből következik, hogy a politikai kontroll szükségszerű, mivel a közhatalom gyakorlása egyik fajtájának, a kormányzásnak a része. Másrészt alkotmányos meghatározottságú, ugyanis a kormányzás az alkotmányban szabályozott tevékenységek közé tartozik. Harmadrészt külső, minthogy nem közigazgatási, hanem a kormányzás részeként

végzett tevékenység. Negyedszer nem jogalkalmazási jellegű (nem aktuskontroll), mert mások a szempontjai, és a döntési lehetőségek is eltérnek. Ötödreszt ország- és rendszerfüggő, tekintettel arra, hogy alanyait és eszközeit minden ország és minden politikai rendszer maga alakítja ki.

[22] A politikai kontroll kereteit Magyarországon az Alaptörvény rögzíti. Ezek kétféle csoportosítás, mégpedig az alanyok vagy a módszerek (eszközök) alapján írhatók le. A kétféle felosztás nem független egymástól, az alkotmányosság és a jogállamiság ugyanis elkülöníti az egyes szereplők számára biztosított eszközöket. Elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője^[29] a nép. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdése szerint ugyanis „[a] közhatalom forrása a nép”, valamint „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A hatalomgyakorlásnak, és ennek részeként a közigazgatás politikai kontrolljának kivételes, ám a kivételességet biztosító feltételek megvalósulása esetén elsődleges^[30] formája a hatalom birtokosa, a nép közvetlen akaratnyilvánítása. Ennek alapvető formája a közvetett hatalomgyakorlást általában biztosító választás (->**választások**), valamint a konkrét kérdésekben az akaratot vagy legalábbis „kívánatot” kinyilvánító népszavazás és – ha törvény biztosítja – a népi kezdeményezés (->**népszavazás és népi kezdeményezés**). Mindhárom forma gyakorolható országos és helyi szinten. A nép által közvetlenül gyakorolt politikai kontroll közös jellemzője az absztraktság. A nép programokról, törekvésekről, ígéretekről (választás), egy mondatba tömörített alternatívákról (népszavazás) vagy megvitatandó kérdésekről (népi kezdeményezés) dönt. Ez a döntés tartalmazza – az általunk vizsgált tárgykörre szűkítve – egyrészt a közigazgatásról alkotott véleményt, másrészt a közigazgatás kívánatos szervezetére vagy működésére vonatkozó elvárást.

[23] A hatalomgyakorlás és az ennek részeként értelmezett politikai kontroll rendszerinti, közvetett formájában az alkotmányos intézmények útján valósul meg. Legfontosabb szereplője az Országgyűlés, amely az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország legfőbb népképviselői szerve”. Az Országgyűlés feloszlatta az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, és politikai kontrolllehetőségei közé tartozik a parlamenti ellenőrzés eszköztára, így a rendszeres (a különböző közjogi tisztségviselők beszámoltatása), a szokásos (az interpellációs és kérdezési jog gyakorlása), valamint a rendkívüli (vizsgálóbizottságok felállítása) eszközök egyaránt.^[31]

[24] A politikai kontroll megkülönböztetett – az államhatalmi ágakon kívül álló, szimbolikus – szereplője a köztársasági elnök, akinek államfőként egyik feladata az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint az őrködés az államszervezet demokratikus működése felett. E jogkörében tehet javaslatot az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, kezdeményezhet népszavazást, dönthet vagy indítványt tehet személyi kérdésekben, továbbá mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. Döntéseit nagyobb részt ellenjegyzés mellett, vagyis a kormánnyal vagy tagjaival osztott jogkörben gyakorolja.^[32]

[25] Igen lényeges kontrollszerepet lát el a kormány, amely Magyarország parlamentáris kormányformájából adódóan jelentősen meghatározza az Országgyűlés döntéseit is: az ügyek igen jelentős részében maga készíti elő azokat törvényjavaslatok benyújtása révén. Ennek számunkra fontos példája a kormány tagjainak és feladatkörüknek a meghatározása. A minisztériumok felsorolását ugyanis törvény tartalmazza, amelynek módosítását a kormány bármikor javasolhatja. A kormánynak az Alaptörvény 15. cikkében biztosított jogkörei egy része lényeges kontrollszerepet biztosít: feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe, a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre, irányít, jogosult rendeleteket kibocsátani.^[33] A kormány tagjaként a miniszterelnök és a miniszterek is ellátnak kontrollszerepet. A miniszterelnök az Alaptörvény 18. cikke alapján meghatározza a kormány általános politikáját, míg a miniszter ennek keretei között irányítja az államigazgatásnak az adott feladatkörbe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, továbbá ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat, valamint törvényben vagy kormányrendeletben

kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet ad ki. Nyilván több vagy kevesebb felhatalmazottsággal, de a végrehajtásban jelentős szerepet játszanak a központi államigazgatási szervek is (ideértve az önálló szabályozó szerveket, legalább a saját szervezeti egységeik tekintetében).^[34]

[26] Végül meg kell említeni a helyi önkormányzatokat, amelyek nemcsak a közigazgatás egyik ágát képezik, hanem kontrollálják is intézményeiket. A helyi önkormányzat képviselő-testülete az Alaptörvény 32. és 33. cikke alapján ugyanis a helyi közügyek intézése körében rendeletet alkot, határozatot hoz, önállóan igazgat, így a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét, amelyet bármikor módosíthat. Jogosult emellett a kormány, az Országgyűlés vagy más államigazgatási szerv döntését kezdeményezni.^[35]

2.2.3. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei

[27] A közigazgatás jogalkalmazói kontrollja történhet jogorvoslati vagy alternatív formában aszerint, hogy a felülvizsgálat eredményezheti-e a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését), vagy pedig a vizsgálódás többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem jár a vizsgált döntést érintő eredménnyel. A jogorvoslat értelmezésünk szerint a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének – összefoglalóan: a döntés befolyásolásának – jogával. Ha pedig a jogorvoslat előbbi definíciójának bármely eleme hiányzik, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem alternatív jogalkalmazói kontrollról beszélünk.^[36]

[28] A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a zárt és többszörösen biztosított jogorvoslati rendszer, melynek egyik legfontosabb ismérve az, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belüli alany végzi-e, vagy pedig külső fórum. Ennek mindenekelőtt azért van jelentősége, mert alkotmányos értelmezés szerint a jogorvoslati jog akkor érvényesül maradéktalanul, ha egy döntést (esetünkben közigazgatási hatósági döntést) a döntést hozó szervhez képest egy külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul. Alkotmányos értelemben tehát *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.), illetve 2018. január 1-jétől az Ákr. jogorvoslati rendszerének nem minden eleme minősül jogorvoslati eszközhöz.^[37] Belső jogorvoslatot biztosítanak a felügyeleti szervek, köztük a kormány (de nem politikai kontrollt végző minőségében), amelyek az alárendelt szervezeteknek nemcsak a működését irányíthatják, hanem döntéseik meghozatalát is felügyelhetik, mégpedig szakmai értelemben (azaz törvények által meghatározott körben aktus-felülvizsgálati joguk van). Külső jogorvoslati feladatot látnak el ehhez képest a bíróságok, és idesorolandó – az Alaptörvény hatálybalépését követően mindenképpen – az Alkotmánybíróság is, minthogy a bírósági határozatokra is kiterjedő alkotmányjogi panaszok elbírálásával döntése áttöri a jogerőt.^[38]

[29] A közigazgatási hatósági eljárások kontrollmechanizmusai közül meghatározó szerepe a jogorvoslatnak van. Ez kétszeresen is alkotmányos jelentőséggel bír. Egyrészt a jogállam és az alkotmányosság paradigmáinak egyik összetevője, szükségképpen eleme a jogorvoslat lehetősége.^[39] Másrészt az Alaptörvény a jogorvoslati jogot alapvető (alanyi) alkotmányos jogként posztulálja, következésképpen a jogorvoslat lehetőségének biztosítása nélkül a közigazgatási hatósági eljárások joga nem lenne alkotmányos.^[40]

[30] Osztályozásunk értelmében a nem jogorvoslati, hanem alternatív közigazgatási ellenőrzési eszközök belső csoportjához tartoznak a közigazgatási szervek, amennyiben nem politikai és nem is jogorvoslati, hanem egyéb jogalkalmazói típusú kontrollt végeznek. Ilyen lehet az egyedi ügyekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása, más jogalkalmazói kontrolleszközök

felhasználásából származó következtetések alkalmazása. Idetartozik természetesen az ombudsman eljárása, amely kiegészíti a bírósági kontrollt, és ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső.

[31] A közigazgatás kontrolljának az Európa Tanács rendszere szerinti három alapvető formájaként bemutatott eszközök között^[41] nem szerepelt az alkotmánybírósági eljárás. Ennek egyik oka az, hogy ilyen nem minden országban működik – az angolszász jogrendben az alkotmánybíráskodás lényegét jelentő normakontrollt nem elkülönült szervezet gyakorolja, hanem a rendes bíróságok. A másik ok az, hogy az egyes alkotmánybíróságok szervezeti megoldásai, különösen pedig hatásköreik tekintetében sokkal jelentősebb az eltérés, mint a rendes bíróságoknál: egyes országokban lényegében kizárólag normakontrollt végez (Franciaország), más országokban jellemző eljárása az eseti döntések alkotmányosságának felülvizsgálata is (Németország), máshol lényegében rendkívüli jogorvoslati eszközként is eljár (Szlovákia). Végül a harmadik lehetséges – és igencsak valószínű – ok az lehet, hogy az alkotmánybírósági eljárás a bírói felülvizsgálat különleges formájának tekinthető.^[42] Magyarországon mindenesetre ez a harmadik magyarázat ráillik az Alkotmánybíróság eljárására. Egyfelől általában abban az esetben vehető igénybe, ha a közigazgatási határozat (rendes) bírósági felülvizsgálatára már sor került. Ilyenkor az eljárás vagy közvetlenül a bíróság által felülbírált közigazgatási hatósági döntés, vagy az ennek alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányul. A bírósági határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata tehát kiterjed a közigazgatás ügyekben hozott bírósági ítéletekre is. Következésképpen az Alkotmánybíróság immár úgy működik, mint a jogerős döntést hozó bíróság, így akár a Kúria – különleges hatáskörű – felsőbírósága (meg kell jegyeznünk, hogy ez a megállapítás nem teljes körűen elfogadott). Ez utóbbi jellemzője miatt osztályozásunk szerint az Alkotmánybíróság tehát a közigazgatás külső, jogalkalmazói típusú kontrolljának eszköze.

[32] Végül hiányzik az európai gyakorlatban alapvetőnek tekinthető eszközök közül, de Magyarországon jelentős a közigazgatás törvényességének ügyészi kontrollja, amely ugyanakkor nem általános és nem is kizárólagos. Csak jogszabályban meghatározott szervezetekre terjed ki, és az ügyész eljárására csak a döntés bírósági felülvizsgálatát megelőzően van lehetőség.^[43] Ez esetben a magyarázat még egyszerűbb: az európai ügyészségek majd mindegyike rendelkezik büntetőjogon kívüli hatáskörökkel is, de a közigazgatás kontrolljára jellemzően nem jogosultak. Az ilyen természetű – nálunk ügyészségiként ismert – feladatokat több országban az ombudsman látja el. Fontos kiemelni, hogy az ügyész nem jogosult maga orvosolni az eljárása során feltárt törvénysértést, hanem csak kezdeményezheti ezt az érintett szervnél (vagy annak felettes szervénél), elutasítás esetén pedig bírósághoz fordulhat. Következésképpen az ügyész eljárása is a külső alternatív jogalkalmazói eszközök közé sorolható.

[33] Végül az alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök között említhetjük a magánjogi bírói kontrollt is. Míg a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban,^[44] az anyagi jogvédelem, vagyis a közhatalmi intézmények magánjogi felelőssége még általánosságban sem ennyire cizellált. Általános jelleggel azt mondhatjuk, hogy a jogellenesség, az ésszerűtlenség, az eljárási szabálytalanság következtében bekövetkező alapvető jogi sérelem, vagyoni kár vagy jogos várakozások megsértése vezet a felelősség megállapításához. A kérdésre vonatkozó első nemzetközi dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közjogi felelősségre vonatkozó, 1984. évi 15. ajánlása.^[45]

2.2.4. Az intézményes kontrolleszközök rendszere

[34] Ha további példák mellőzésével újra a táblázatos (mátrixos) ábrázolást választjuk, és a kontrolleszközök intézménykataszterét megkíséreljük szétbontani egyfelől a politikai/jogorvoslati/alternatív jogalkalmazói, másfelől a belső/külső csoportra, és a kontroll fő „irányát” is ábrázoljuk, akkor láthatóvá válik, hogy a hazai közigazgatási kontrollrendszer nemcsak

sokszereplős, de feltűnően szimmetrikus is, azaz a közigazgatás ellenőrzését a vizsgált szempontok mindegyike tekintetében belső és külső intézmények egyaránt végzik.

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

3. Közigazgatási kontrollfelfogások Magyarországon

3.1. A Lőrincz-iskola a közigazgatási ellenőrzésről

[35] Lőrincz Lajos a közigazgatás alapintézményeiről írt munkájában a közigazgatás funkciói körében tárgyalja az ellenőrzést.^[46] Rendszere szerint a közigazgatás ellenőrzésének két megközelítése lehetséges. Az első politikai (amely álláspontja szerint inkább politológiai, és a törvényhozás vagy más jogalkotó gyakorolja) és bírói ágra bontható,^[47] a második (az igazgatástudomány által kidolgozott megközelítés) pedig ismét kétirányú, méghozzá belső és külső lehet. Az utóbbi megközelítésben a belső irány lényegében nem más, mint a közigazgatás (nagyreszt hierarchikus) önellenőrzése, amelyet az irányítás-felügyelet-ellenőrzés módszerei jellemeznek, és a legfontosabb szereplője a kormány és a minisztériumok. A külső ellenőrzési irányhoz pedig a közigazgatás által végzett tevékenység-ellenőrzést és a hatósági ellenőrzést sorolja.^[48] Ezzel a rendszerezéssel^[49] kapcsolatban két kiinduló észrevétel tehető.

[36] Az első észrevételünk az, hogy a politológiai tekintet megközelítés lényegében hasonló természetűnek tartja a közigazgatás politikai és bírói (vagy másként jogalkalmazói) ellenőrzését. A kétféle ellenőrzés módszerei és eredményei azonban nyilván nem azonosak. A politikai általános és a bírói konkrét kontrollhatás olyan meghatározó különbség a kétféle ellenőrzési forma között, amely árnyalódóvá teszi az azonos csoportba sorolásukat. A politikai és a bírói ellenőrzés kétségtelenül közös vonása, hogy a közigazgatás nem az alanyuk (különösen, ha az előbbit csak a törvényhozásnak tulajdonítjuk), hanem a tárgyuk, vagy másként: ezek a közigazgatás fölött gyakorolt ellenőrzési formák. Második észrevételünk az igazgatástudományi megközelítéssel kapcsolatos. A belső és a külső ellenőrzés Lőrincz szerint egyaránt a közigazgatás által végzett tevékenység, az irányok pedig lényegében az ellenőrzés tárgyára vonatkoznak aszerint, hogy az maga a közigazgatási intézményrendszer-e, vagy hozzá képest extraneus intézmények és tevékenységek. Itt is jelentős különbség van tehát a két irány között. A belső ellenőrzés bizonyos értelemben közelebb áll az első megközelítés szerinti (politikai és bírói) formákhoz, mivel azokhoz hasonlóan tárgya a közigazgatás, míg a külsőnek tekintett ellenőrzés voltképpen a közigazgatás célját megvalósító egyik tevékenységi forma.

[37] E két megjegyzésnél is fontosabb annak felismerése, hogy Lőrincz ellenőrzési rendszerében jó néhány olyan alkotmányos jogállású intézménynek nem jut hely, amely pedig a közigazgatással rendeltetésszerű ellenőrzési kapcsolatban áll, így az alapjogi (korábbi országgyűlési) biztosnak, az ügyésznek sem, sőt az alkotmánybírósági kontroll is rejtve marad a bírói kontroll mögött. Végül egy harmadik eszköz, a magánjogi felelősség megjelenik ugyan Lőrincznél, de nem az ellenőrzés, hanem a közigazgatás személyi állománya egyik felelősségi formája, az anyagi jog egyik alakzataként (a fegyelmi és a büntetőjogi felelősség mellett).^[50] Ez utóbbi megközelítésben értékeli a magánjogi felelősséget Nagy Marianna is.^[51]

3.2. A Berényi–Ficzere-iskola kontrollrendszere

[38] Az Eötvös Loránd Tudományegyetem által Ficzere Lajos szerkesztésében kiadott többszerzős, Magyarország több egyetemén is sokáig használt,^[52] jó néhány kiadást megélt kézikönyvszerű tankönyv^[53] (már eredeti kiadásában is) több összefüggésben is foglalkozik a közigazgatási kontrollmechanizmusokkal. A szerzők közül Kaltenbach Jenő a közigazgatás irányítása és ellenőrzése körében vizsgálja a kérdést.^[54] A felügyeletet illetően Szamel Lajos osztályozását^[55] követve alapvetően az irányításnál szűkebb fogalomként értelmezi, és a hierarchián kívüli felügyeleti eszközök között említi az ügyészi felügyeletet. Igen alapos, különösen a német szakirodalmat feldolgozó munkájában a felügyeletet és az ellenőrzést – ideértve a bírói kontrollt is – Lorenz von Stein nyomán az állami akarat érvényesítési eszközeinek tekinti, megkülönböztetve a hierarchián belüli ellenőrzést és a kormányzati főfelügyeletet.^[56] A szó szoros értelmében vett ellenőrzést a felügyeletnél is szűkebb eszközrendszerű fogalomként kezelve végül (Kalas Tibor korábbi rendszerét^[57] követve) összefoglalja a közigazgatáson belüli és kívüli ellenőrzés eszközeit, mégpedig az ellenőrzés alanya és tárgya szerint különbséget téve közöttük. A belső eszközök közé a kormányt, a minisztériumokat, a megyei és regionális dekoncentrált szerveket, az önkormányzati testületet, a polgármestert, a jegyzőt és minden szerv saját belső szervezeti egységének vezetőjét sorolja. A külső ellenőrző intézményeket három csoportra bontja: az Országgyűlés és bizottsága, az országgyűlési biztos, bíróság és ügyészség. Kaltenbachnál tehát megjelenik az ombudsmani és az ügyészi ellenőrzés is (utóbbi, némiképp meglepően, a bírósággal egy sorban), de az általuk végzett ellenőrzési tevékenység részletes kifejtését nem kapjuk meg.

[39] A bírósági felülvizsgálattal és az ügyészi eszközökkel találkozunk majd a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének leírásakor,^[58] de Szalai Évától a korabeli törvény, az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (Áe.)^[59] szövegének ismertetésén kívül^[60] lényeges elméleti elemzést csak a hatósági és a bírósági jogalkalmazás különbségeit^[61] és a direkt (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata), valamint indirekt (közigazgatási határozatot figyelembe venni kényszerülő büntető és polgári ítélezés) bírói kontrollt^[62] illetően kapunk. Utóbbi körben jelentősége annak van, hogy az indirekt felülvizsgálat esetén a büntető vagy polgári ügyben eljáró bíróság részben kötve van a hatósági határozathoz, azaz annak jogerejét nem törheti át, ugyanakkor a határozat tartalmához a saját döntésének meghozatalakor nincs kötve. Végül az indirekt felülvizsgálat kártérítési alakzata – de az „indirekt” jelző nélkül – megjelenik a közszolgálati felelősség körében is.^[63] Szamel Lajos mindössze néhány bekezdésnyi, de annál jelentősebb leírásában felveti, hogy a harmadik személyeknek okozott károk tekintetében ideje alapelvvé tenni, hogy a hatóság részéről tanúsított jogellenes magatartás vagy mulasztás szükségszerűen mindig vétkes is, ezért a vele járó kárfelelősségnek objektívnek kellene lennie.^[64] A tankönyv későbbi kiadásai^[65] figyelemmel voltak a törvények változására,^[66] de a témánk szempontjából fontos jogintézmények több figyelmet nem kaptak.

3.3. Tamás András elmélete

[40] Tamás András sajátos, jogviszonyalapú, folyamatosan továbbfejlesztett elméleti megközelítése,^[67] amelyet szintén több egyetem és főiskola használt tankönyvként,^[68] az

eddigiekénél rendszerezettebben sorolja fel a közigazgatást ellenőrző szervezeteket.^[69]

Megközelítésének sajátossága, hogy az ellenőrzést a szervezeti működésen belül helyezi el, és nem az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triászából vezeti le, hanem a működés normativitásának érvényesítéseként fogja fel, és rámutat arra, hogy a közigazgatás által végzett ellenőrzés egy tágabb ellenőrzésfogalom része.^[70] Ez a tágabb ellenőrzés (*control*) Tamás András rendszerezésében négyféle alakot ölt.

[41] Az ellenőrzés első megközelítése a közpolitikai, amely alapvetően érinti az ellenőrzött intézmény és vezetője státuszát. Ennek szereplője a kormányzásban részt vevő törvényhozás, Magyarországon az Országgyűlés, amely különféle eszközökkel – törvényalkotás, a költségvetés meghatározása, beszámoltatás, interpelláció, vizsgálóbizottságok – szerzi meg az ellenőrzött intézmények működésével kapcsolatos információkat és hozza meg az ellenőrzés megállapításai alapján a további működést befolyásoló döntéseket. A közpolitikai ellenőrzés részese (lehet) az elnök, a kormány, a helyi önkormányzat, az önkormányzat ellenőrzésére kijelölt államigazgatási szereplő (prefektus). Az ellenőrzés következő szintje a „rutinizált” közigazgatási vagy törvényességi eszközök csoportja, ezen belül tárgyalja Tamás András az irányítást, felügyeletet, a szűkebb értelemben vett ellenőrzést mint a szervezeten belüli hierarchikus befolyásolás eszközeit. Ezt ismét kétfelé bontja, egyfelől a hierarchikus eszközökre, amelyeknek intézményei a minisztériumok, az országos és területi főhatóságok, másfelől a külső törvényességi ellenőrzési eszközökre, amelyek közé az alkotmánybíróságokat, az ügyészséget, a parlamenti ombudsmant sorolja azzal, hogy röviden jellemzi is ellenőrzési technikáikat és hatáskörüket. Ezt követi harmadik formaként a jogorvoslati ellenőrzés, amely lehet belső vagy külső szerv által, továbbá kérelemre vagy hivatalból végzett; sajátossága mindenesetre az, hogy felülbírálattal (a korábbi döntés jogerejének áttörésével) jár. Eszközei a közigazgatásnak a támadott döntést hozó szervek vagy annak felettes szervei (fellebbezés, hivatalbóli felülvizsgálat), valamint a közigazgatási perek tárgyaló bíróság. Végül negyedik ellenőrzési formaként említi a pénzügyi ellenőrzést, amely részben beépül a rutinizált eszközökbe (irányítás, felügyelet), részben önálló intézmények (állami számvéveszték, a kormány saját számvévesztége) útján történik.

[42] Tamás András rendszerének azonnal belátható előnye, hogy nem a rutinszerű működés részeként felfogott ellenőrzés fogalmát próbálja kiegészíteni az egyéb eszközökkel, hanem megfordítja a levezetést, és a közigazgatás fölötti külső kontrolligényt tekinti alapnak, így jut el a (köz)politikai kontrolltól a kört egyre szűkítve a közigazgatás rutinszerű kontrolleszközein át a tisztán normatív, ám az egyedi döntések tekintetében meghatározó hatású jogorvoslatig. Rendszerébe így világosan beleférnek az alkotmányos intézmények, köztük az ombudsman és az ügyészség is, viszont szükségszerűen kimarad a magánjogi kárfelelősséget érvényesítő bíróság. Szükségszerűen, mert a kártérítési keresetet nem közjogi jogviszony keretében bírálják el, még ha az is szolgál alapul hozzá. Meg kell jegyeznünk persze, hogy a kárfelelősség nem kerülte el Tamás András figyelmét, ám azt – a jogviszonyalapú, de rendkívül szerteágazó dogmatikai keretben – a felelősségi alakzatok között említi, és kifejezetten nem közjogi természetűnek tekinti.^[71]

3.4. További jogirodalmi megközelítések

[43] A bemutatott megközelítések mellett a ->közigazgatási jog alapintézményeivel vagy egyes kérdéseivel foglalkozó szinte összes munka érinti az ellenőrzést és eszközeit.^[72] Ezek közül mégis ki kell emelni az eljárási törvény kommentárjait és *A közigazgatási jog nagy kézikönyvét*,^[73] amely szintén kommentárszerű. Az Áe. 1995-ben kiadott kiskommentárja^[74] a törvény szövegéhez igazodva eleve csak a jogorvoslatokra koncentrál, ezek között tárgyalja Kilenyi Géza az ügyészi intézkedéseket. Az ügyészi törvényességi felügyeletet összehasonlítja a közigazgatáson belüli felügyelettel és a bírói felülvizsgálattal, kiemelve sajátosságai közül a függetlenséget, a normakontroll jellegű felülvizsgálatot, a hivatalbóliságot, az érdemi döntési lehetőség hiányát, valamint a felügyelet törvényességi szempontjának kizárólagosságát.^[75] Mivel az Áe. nem ejt szót sem az ombudsmani típusú eszközökről, sem a magánjogi felelősségről, a kiskommentár sem

tárgyalja ezeket.

[44] Lényegében ezt a mintát követik a Ket. hatálybalépését követően írt munkák is,^[76] amelyek közül a törvény kodifikációjában betöltött szerepére tekintettel a Kilényi-kommentárt emeljük ki. Meglepő módon a jogorvoslati fejezetet jegyző Bende-Szabó Gábor a már elemzett Áe.-kiskommentárhoz képest jóval szűkszavúbban mutatja be az ügyészi eszközöket, annak ellenére, hogy a Ket. 118. §-a pontosabban fogalmaz, mint az Áe. korábbi 74. §-a, amely mindössze az ügyészségről szóló törvényre utalt vissza (a Ket. egy későbbi módosítása visszatért ehhez a szabályozási módhoz, immár 120. §-ként). Az ügyészi intézkedések leírása egyébként a törvények szövegét követi.^[77] Az (akkor működő) országgyűlési biztosok ebben a kommentárban sem tűnnek fel, újdonság viszont, hogy a magánjogi felelősségről Kilényi röviden említést tesz, mivel a Ket. szövegében kezdettől fogva szerepelt a közigazgatási hatóságok polgári jogi felelőssége az alapelvek között. Utal arra, hogy a törvény szövege szerinti „nem jogszabályszerű” minősítés lényegesen tágabb, mint a „jogszabálysértő” lenne, ezért a bírói gyakorlat várhatóan szigorodni fog, de a felelősség alaposabb elemzésétől tartózkodik.^[78] Újdonság továbbá a kommentárban, hogy – szintén a Ket. szövegére tekintettel – említést nyer az Alkotmánybíróság, mégpedig az eredményes alkotmányjogi panasz miatt szükségessé váló közigazgatási határozat-felülvizsgálat folytán.^[79]

4. Kontrolleszközök egyes külföldi közigazgatási jogi leírásokban

[45] Ha a hazai közigazgatási jogi irodalomból nem volt könnyű kiemelni azokat a meghatározónak tekintett műveket, amelyek kellően alátámasztják problémafelvetésünk indokoltságát, a nehézség sokszorozódva jelentkezik a külföldi jogirodalommal illetően, már csak a források jóval nagyobb száma miatt is. Végül olyan műveket választottunk, amelyek túl azon, hogy egy-egy ország jog- és közigazgatási rendszerét rendszerezetten vagy összehasonlító jelleggel írják le, valamilyen egyéb szempont miatt is kiemelését érdemelnek.

4.1. A brit (common law) kontrolleszközökről

[46] Paul Craig hat kiadást megért közigazgatási jogi kézikönyve^[80] a brit közigazgatási jogot három részben tárgyalja: a közigazgatás rendszerével, a bírói felülvizsgálattal és a jogorvoslatokkal foglalkoznak az egyes részek. Formális (vagy inkább kényszerű) a felosztás, ugyanis a bírói felülvizsgálat maga is a jogorvoslati rendszer egyik, sőt a legfontosabb eszköze, így szabályai a harmadik részben is megjelennek, míg bizonyos kontrolleszközök, így a tárgyunk szempontjából jelentős ombudsmani intézményrendszer elemei viszont az első részben kaptak helyet.

[47] A kontrollrendszert csak vázlatosan áttekintve is azt látjuk, hogy Craig integráltan írja le az Egyesült Királyságnak a közigazgatással kapcsolatba kerülő egyes intézményeit. Így a közigazgatás ellenőrzésében (politikai) szerepet kap a Korona, a parlament (bizottságaival együtt) és a kormány. A Korona ellenőrzési eszközei ugyanakkor nem pusztán politikaiak, hanem kifejezetten alkotmányjogi jellegűek is a miniszteri közreműködés nélkül gyakorolható királyi előjogok^[81] (*Crown Prerogatives*) rendkívül szűk köre miatt: a miniszterelnök személyéről hozott döntések, egyes kinevezések, kegyelmezés, a parlament feloszlata és összehívása. Névleg azonban, és ez nyilván eljárásjogi következményekkel is jár, jó néhány keresetet vagy panaszt a Koronával szemben kell előterjeszteni. Ezekben az esetekben a Koronát az igazságügy-miniszter (*Attorney General*) képviseli. Ebből következően azonban a politikai ellenőrzés meghatározó szereplője a parlament, annak bizottságai és a miniszterek, élükön a miniszterelnökkel.^[82] Nem kifejezetten jogi természetű kontrollt végeznek a különféle ombudsmanok,^[83] mivel szerepük a demokratikus ellenőrzés erősítése és megszélyesítése.^[84] Jelentős szerepük van a többé-kevésbé bírósági ismérvekkel rendelkező döntőbíróóságoknak (*tribunals*) és vizsgálóbizottságoknak.^[85] Nyilván meghatározó a szerepe a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának (mint a ->közigazgatási aktus revíziójának), ezt jelzi önmagában a tárgyalás terjedelme is. Vissza kell térnünk itt az igazságügy-miniszterre, aki nem egyszerűen a Korona képviselője, de feladatai közé tartozik a közérdek

érvényesítése is, ilyen minőségében felülyeli a büntető feladatokat ellátó ügyészséget.

[48] Craig igen jelentős teret szentel a Korona felelősségének és a közhatalom (->közigazgatás és közhatalom) gyakorlásával okozott károk miatti felelősségnek: az eljárási kérdésektől a felelősség alapján, a közérdek és a magánérdek ütközésén át a kártérítési gyakorlat szélesebbé válásának várható következményeihez jut el.^[86] A kontrollrendszer leírásakor – a hazai megközelítésekhez képest meglepően – az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Európai Unió intézményei szerepéről és hatásairól sem feledkezik meg (amit némiképp magyaráz az is, hogy a szokásjogi alapú bíraskodás nehezen birkózott meg a külföldi alapú tételes jog kötelező figyelembevételével – törvényre is szükség volt ehhez: *Human Rights Act*, 1998).

4.2. A német közigazgatásról

[49] A német közigazgatási kontrolleszközök bemutatásához eleve két összehasonlító jogi megközelítést választottunk. Mahendra Singh *common law*-iskolázottságára támaszkodva, németországi kutatásait alapján írta meg könyvét,^[87] míg Martina Künnecke a fordított utat járta be: a német jogra vonatkozó alapvető ismereteit hasonlította össze angliai tapasztalataival.^[88] Singh a bírósági eljárásra alapozva az aktus-felülvizsgálat terén lényegében két eszközt emel ki: a közigazgatás belső eszközeit, az aktusok visszavonását és érvénytelenítését, valamint a bíróságok felülvizsgálati szerepét. Ombudsmanról, ügyészségről nem ejt szót, ami nem is meglepő, tudva azt, hogy a Német Szövetségi Köztársaság általános hatáskörű ombudsmant nem is hozott létre,^[89] ügyészsége pedig még elvileg is elenyésző büntetőjogon kívüli feladatot lát el, gyakorlatilag pedig nincsenek ilyen feladatai.^[90] Fontos kiemelni azonban, hogy önálló fejezetet szentel a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősségnek, amelyben megvizsgálja a felelősség hordozóját (a hivatalnok vagy a hivatal), a vétkességet (amely általában a hibás döntésért áll fenn) és a felelősség korlátait (amely főként a kár vagy hatásai megtérülésén nyugszik).^[91]

[50] Künnecke eleve a bírói felülvizsgálatot helyezi a középpontba, és ennek elérő modelljeit hasonlítja össze, mégpedig az EJEB gyakorlatát is figyelembe véve. Az eddig tárgyalt művekhez hasonlóan a közigazgatás magánjogi felelősségi alakzatainak leírásával zárja munkáját, kiemelve azt is, hogy az európai bírósági joggyakorlat – ideértve az Európai Unió Bírósága (EUB) döntéseit is – egyre inkább felülírja a tagállami igazságszolgáltatási beavatkozási határokat. Következésképpen nemcsak az egyes országok rendszerei közelednek egymáshoz, de a kontrollmechanizmusok európai befolyásnak is ki vannak téve.^[92]

[51] A német kontrollrendszerek leírása egy következtetést máris megenged, nevezetesen azt, hogy a hazai közigazgatási jogtudomány hagyományosan – és mint láttuk, nem egy esetben következetesen képviselt – német jogdogmatikai irányultsága alapjaiban nem, de változásait tekintve újragondolást érdemel. A német közigazgatási jog alapkérdései ugyanis részben változnak, részben közelednek más jogrendszerekhez. Ezt az utat – a nemzetközi és nemzetek feletti bírósági joggyakorlatot magunkra nézve kötelezőnek elismerő országgként – itthon is végig kell járnunk.

4.3. Néhány újlatin sajátosság

[52] A francia közjog közismert sajátossága, hogy a hatalommegosztást a végletekig feszítő konstitucionalizmus alapján a közigazgatás kontrollját elválasztotta a rendes bíróságoktól,^[93] ugyanakkor a saját kontrolleszervezetét – amelynek élén a *Conseil d'État*, az államtanács áll –, bár nem nevezi bíróságnak, felruházta mindazokkal a jogosultságokkal, amelyekkel egy bíróság rendelkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket.^[94] A közigazgatás kontrollja így formálisan megmarad a végrehajtó hatalom szférájában,^[95] de eszközrendszere meglehetősen változatos. Megtaláljuk a bírósági felülvizsgálat mellett az ombudsmanszerű *Médiateur*,^[96] a szervezeten belüli felügyeletet (*Préfet*^[97]), az ügyészek büntetőjogon kívüli felügyeleti tevékenységét,^[98] legújabbban pedig a

közhatalom gyakorlásáért viselt kártérítési felelősséget (amely értelemszerűen a közjogi intézményrendszeren belül érvényesíthető).^[99]

[53] Jóval kevesebb eszközzel találkozunk az olasz rendszerben,^[100] amely egyrészt a közigazgatás önellenőrzésére, másrészt a bírói kontrollra épül, ugyanakkor figyelemmel van az európai bíróságok esetjogára is.^[101] A román közigazgatási jog pedig a felelősség oldaláról közelíti meg a közigazgatási ellenőrzés kérdését. Különbséget tesz egyfelől a politikai és jogi felelősség, másfelől a jogági felelősségi formák között (magánjogi-vagyoni, büntetőjogi, fegyelmi). Az intézményes jogi kontrolleszközök közül viszont részletesen csak a közigazgatási bíraskodást (*contencios administrativ*) tárgyalja. A kontrolleszközök elméleti leírásában a belső/külső, irányítás/felügyelet/ellenőrzés elhatárolására épít. Az intézményi formák közül a parlamenti eszközöket (ideértve az ombudsmant), a belső kontrollt és a bírói felülvizsgálatot különíti el.^[102]

5. Következtetések

5.1. A közigazgatási jogvédelmi és kontrolleszközök összefüggése

[54] Összevetve az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország közigazgatási kontrollrendszere leírásait, látható, hogy az európai közjogokban a hagyományos jogrendszeri sajátosságok változatlanul felismerhetők, azaz a *common law*, a napóleoni (francia) és német közjogi hagyományokon alapuló szervezet (egységes angol bírói szervezet teljes iurisdictióval és tortokkal; elkülönülő francia végrehajtás és igazságszolgáltatás; normatív és dogmatikai alapú német közigazgatás), és az ezen nyugvó megközelítések meghatározzák az aktuális működési leírásokat. Minden jogrendszerben (következésképpen annak leírásában) központi szerepet játszik a közigazgatás bírói kontrollja, idesorolva az alkotmánybíróságok szerepét is (ahol ilyen működik). Ugyanakkor a kontrolleszközöket minden jogrendszerben egységes rendszer részeként kezelik, tehát azokban az országokban, ahol a közigazgatás belső felügyeleti-ellenőrzési rendszere és a bírói kontroll mellett más intézmények is szerepet kapnak, azok működési módja része a köz-(igazgatási) jogi tárgyalásoknak. Rendszerint a közigazgatás kontrolleszközei közé sorolják a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség érvényesítésének eszközeit. Szintén közös sajátosság az EJE és az EUB esetjogának mint sajátos, nemzetek feletti kontrollformák működési eredményeinek a figyelemmel kísérése és az alapelvi szintre emelkedett döntések beépítése a közigazgatás működési követelményei közé. Ez utóbbi vonás különösen utal arra, hogy a közigazgatás működésének alapelvi szintjén egyre kevésbé különíthető el a nemzeti szabályozás a közös nemzetközi elvektől, ami „közös fogalomhasználatot és módszertant igényel”.^[103]

[55] Ha ezeket a megállapításokat összevetjük a magyar közjogi irodalmi tapasztalatokkal, akkor azt kell megállapítanunk, hogy egyes alkotmányos jogállású, ugyanakkor a közigazgatással is kapcsolatba kerülő (sőt közigazgatási kontrollt ellátó) intézmények alkotmányjogi és közigazgatási jogi leírásának terjedelme és az intézmények jelentőségének felismerése eltér egymástól. A közigazgatási kontrolleszközök leírásának alapja leggyakrabban az irányítás-felügyelet-ellenőrzés működési triász, valamint a megkerülhetetlen bírói felülvizsgálat. Ezek mellett jelentősebb figyelmet csak a hatósági eljárásjogban megjelenő ügyészi eszközök kapnak. (Ettől csak Tamás András megközelítése tér el, aki a kontroll tényét helyezi a középpontba, és ennek szempontjait, illetve módszereit osztályozza.) A rendszerváltozást követően a hazai közjogban megjelenő, nem jelentéktelen intézményi háttérrel működő, terjedelmes esetjogot maguk mögött tudó ombudsmani intézményeket egészen marginálisan említik vagy még úgy sem. A közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség tárgyalása rendszerint megjelenik, de a kontrolleszközökhöz képest önállóan, a felelősségi alakzatok között, leírása pedig a magánjogi dogmatikai alapok szűkszavú ismertetésére korlátozódik. Az EJE és az EUB esetjogának meghatározó jogforrásként kezelése és ennek alapján a közigazgatás konkrét céljai (az anyagi jogszabályok rendelkezéseinek érvényesítése) mellett az

általános (ezért folyamatosan érvényesítendő) cél, az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása háttérben marad.^[104] (Ez utóbbi szempont jelentősége nyilván változni fog, mert a közigazgatás szubjektív minőségének biztosítása egyrészt általános európai követelmény,^[105] másrészt megjelenik az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkében is.)

5.2. Az egyes közigazgatási kontrolleszközök jogvédelmi jellege

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

[57] A politikai kontrolleszközök elsősorban nem jogvédelmi jellegűek, habár természetesen nem zárható ki, hogy gyakorlásukra jogsértés ad okot, miként az sem, hogy eredményük a jogvédelem megváltozott intézményi vagy tartalmi helyzetéhez vezet. A politikai kontroll alanyainak rendelkezésére álló legfontosabb eszközök közül ilyen eredménye lehet a jogalkotásnak.^[106] Esetenként ilyen (nem elvi, hanem a hatékonyságban megnyilvánuló) hatása lehet a szervezetátalakításnak.^[107] Természetesen a jogvédelmi tapasztalatok szerzésének és a helyes eljáráshoz vezető döntések megalapozásának eszköze általában az irányítási-felügyeleti-ellenőrzési eszköztár alkalmazása, és utóbbi részeként a személyi döntések meghozatala is. Általában mégis az állapítható meg, hogy a jogvédelem elsősorban a jogalkalmazói kontrollmechanizmusok gyakorlása során valósul meg.

[58] A jogalkalmazói eszköztár esetén megkülönböztethetők a szubjektív és az objektív jogvédelmet szolgáló eljárások, de a különbségtétel nem kizárólagos. Nyilvánvaló, hogy az alapjogi háttér miatt alkotmányos alapokkal rendelkező jogorvoslati eszközök alkalmazásának elsődleges (közvetlen) célja a szubjektív jogvédelem. A hatósági eljárás során rendelkezésre álló fellebbezés, a bizonyos ágazati szabályok esetén igénybe vehető újrafelvételi eljárás, a közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálata, a közigazgatási peres jogorvoslati eszközök (fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás), valamint a bíróság döntése ellen igénybe vehető alkotmányjogi panasz egyaránt a sérelmet szenvedett (ügy)fél korrekciós igényét szolgálja. Azért veszi igénybe a kezdeményezője, mert valamilyen jogát vagy érdekét sértve érzi, és abban bíz, hogy a jogorvoslat eredményeként ezt a jogsérelmét orvosolja az arra hivatott közigazgatási szerv, bíróság vagy az alkotmánybíróság. Ugyanakkor belátható az is, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatója maga nem szubjektív szempontok, hanem a hatályos jogszabályok alapján hozza meg jogorvoslati döntését. Ha tehát ténylegesen orvosolni tudja a jogsérelmet, ezt azért teheti, mert a felülvizsgált döntés nem felelt meg a jogszabályoknak, a jogorvoslati döntés eredményeként tehát közvetve ezt az objektív jogsértést is elhárítja. Tisztán szubjektív jogvédelem csak az alternatív eszközök közé sorolt ombudsmani eljárás és a közigazgatási jogsértéssel okozott károk elhárítására hivatott kártérítési per esetén valósul meg. Mivel ezek nem aktus-felülvizsgálati jellegű eszközök, gyakorlásuk eredményeként nem következik be a hibás döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése; ilyenkor az objektív jogsérelm fennmarad akkor is, ha a szubjektív jogvédelmi célt eléri. Amint láttuk, éppen ez indokolja az alternatív eszközök alkalmazását: lehetővé teszik a szubjektív jogvédelmet akkor is, ha a jogorvoslati eszközök alkalmazására nincs lehetőség vagy azok eredménytelennek bizonyulnak.

[59] A helyzet hasonló, ha fordított úton indulunk, az elsődlegesen az objektív jogvédelmet, a jogszabálysértést kiküszöbölő hivatott eszközök felől. Ezek ugyan rendszerezésünk szerint a

jogorvoslatok közé tartoznak, de a közigazgatási hatósági eljárásjog nem feltétlenül követi ezt a besorolást.^[108] A közigazgatási hatóságok rendelkezésére álló önkorrekció (a döntés visszavonása vagy módosítása), amellyel a bíróságok már nem rendelkeznek, valamint a felügyeleti eszközök eredményeként gyakorolt döntésmegsemmisítés vagy -megváltoztatás elsődlegesen (közvetlenül) az objektív jogszerűség megvalósítását célozza (hiszen csak objektív jogszabálysértés esetén alkalmazható). Ugyanakkor az objektív jogszabálysértés kiküszöbölése közvetve a jogszabálysértéssel okozott egyéni jogsérelmet is orvosolhatja, ezáltal szubjektív jogvédelmi hatással is jár. Hasonló a helyzet az ügyészi eszközökkel, amelyek elnevezése – közérdekvédelmi feladatok – jelzi az objektív jogvédelmi célt.

6. JEGYZETEK

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

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

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

[4] Magyarország Alaptörvénye mindkét jogvédelmi mechanizmusrendszert garantálja. Az objektív jogvédelem kiinduló feltételeiként a jogszabályok kötelező erejét az R) cikk, a jogforrási rendszer átláthatóságát a T) cikk, a jogbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a kiszámítható jogalkotást a B) és az I. cikk biztosítja. A jogalkalmazás szempontjából, vagyis a szubjektív oldalon a garanciarendszert a jogszabályok értelmezési szabályai, az R) és a 28. cikk, a teljes alapjogi szabálysor, az I–XXXI. cikk, különösen az önkényes jogalkalmazást kizáró XXIV. és a bírósági jogvédelmet garantáló XXVIII. cikk jelenti. Utóbbihoz sorolható intézményi oldalon a bíróságokra vonatkozó 24–28. cikk, az alkotmánybíraskodás alapját jelentő 24. cikk, valamint a közigazgatás irányításában a kormány szerepét meghatározó 15. cikk és az önkormányzatiságot alkotmányos szinten meghatározó 31–35. cikk.

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

[6] A *Rechtstaat* és a *Rule-of-law* fogalma közötti gyakorlati különbségről lásd Mahendra P. SINGH: *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin et al., Springer, 2001, 13 és Martina KÜNNECKE: *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*, Berlin et al., Springer, 2007, 47, 214.

[7] *Principles...* (5. j.) 29.; az alapjogvédelem újdonságáról KÜNNECKE (6. j.) 31.

[8] *Principles...* (5. j.) 33–34.

[9] *Principles...* (5. j.) 21.

[10] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2005, 222–229; SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Budapest, KJK, 1963, 198–199; MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1989, 386; KALTENBACH Jenő: „A közigazgatás irányítása és ellenőrzése” in FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Osiris, 1999, 226–241; LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Budapest, Rejtjel, 2001, 163–186; TORMA András: „A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre” *Magyar Közigazgatás* 2004/8, 449–460.

[11] LŐRINCZ (10. j.) 24–26.

- [12] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.
- [13] PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012, 146–148.
- [14] PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012, 187.
- [15] Korlátai ellenére ezt a módszert követi a legújabb összehasonlító munka is. Lásd SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, Complex, 2011. Meg kell jegyezni, hogy a terjedelmes könyv az egyes államok esetén részben bemutatja a kontrolleszközöket, de összefoglaló tanulmányt nem szentel a kérdésnek.
- [16] SZAMEL–BALÁZS–GAJDUSCHEK–KOI (szerk.) (15. j.).
- [17] TAMÁS András „közpolitikainak” nevezett megközelítését a magunk részéről a továbbiakban „politikaira” egyszerűsítve használjuk abból a megfontolásból kiindulva, hogy a politika fogalma az eredeti görög értelme szerint eleve a közéletben való részvételt, a köz dolgaival való foglalkozást jelenti.
- [18] Példa erre az Állami Számvevőszéknek az a jogosultsága, hogy külön törvény felhatalmazása alapján jogorvoslati eljárást vagy vagyonmegóvási intézkedést kezdeményezzen: 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 23. § (2) bekezdés b) pont és 31. §. További példákhoz lásd TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK – PPKE JÁK, 2010, 245–247.
- [19] Eva STEINER: *French Law. A Comparative Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 247; SINGH (6. j.) 10; KÜNNECKE (6. j.) 8, 34, 214.
- [20] SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 109.
- [21] TOMCSÁNYI Móric: *Jogerő a közigazgatási jogban*, Budapest, Franklin, 1916.
- [22] PATYI (szerk.) (13. j.) 459–460.
- [23] Példaként lásd MADARÁSZ (10. j.) 32 vagy EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, MTA, 1939, 187.
- [24] Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (1950, Róma), kihirdette a 1993. évi XXXI. törvény.
- [25] MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok*, Budapest, Complex, 2006.
- [26] 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
- [27] Korábban: 1986. évi II. törvény a sajtóról és 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, jelenleg: 2010. évi CLXXXV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól és 2010. évi CIV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.
- [28] Például MAGYARY Zoltán: *A Magyar Állam költségvetési joga*, Budapest, Magyar Tudományos Társaság, 1923 (reprint: Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2010) 83, 179–182; Paul CRAIG: *Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008⁶, 753–756. vagy Carol HARLOW: „European Governance and Accountability” in Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (szerk.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford–Portland, Hart, 2003, 79–83; B. Guy PETERS – John PIERRE: „Governance without Government? Rethinking Public Administration” *Journal of Public Administration, Research and Theory* April 1998, 227; Monica-Virginia BAIDOC: *Controlul activitatii administrative publice*.
- [29] A korábban hatályos, ideiglenes alkotmány alapján hozott 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 161, valamint az 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

- [30] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.
- [31] TRÓCSÁNYI-SCHANDA (szerk.) (18. j.).
- [32] SÁRI János: „A Kormány” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2007, 346–353 és CSINK Lóránt: „Az államfő” in TRÓCSÁNYI-SCHANDA (szerk.) (18. j.) 192–199.
- [33] SÁRI (32. j.) 361–363 és TÉREY Vilmos: „A Kormány” in TRÓCSÁNYI-SCHANDA (szerk.) (18. j.) 264–266, 284–286.
- [34] SÁRI (32. j.) 367 és TÉREY (33. j.) 267.
- [35] KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: „A helyi önkormányzati rendszer” in KUKORELLI (szerk.) (32. j.) 434–438; KISS Barnabás: „A helyi önkormányzati rendszer” in TRÓCSÁNYI-SCHANDA (szerk.) (18. j.) 392–400, 406–408; PATYI-VARGA (14. j.) 307–310, 326–328.
- [36] Az „alternatív” jelzőt Aalto is használja a közhatalom gyakorlásáért viselt felelősségről írott könyvében, de nem magyarázza (véltetően a „nem bírósági” minőséget jelzi vele). Pekka AALTO: *Public Liability in EU Law*, Portland, Hart, 2011, 199. Szokás még idesorolni a mediációs eljárásokat is (*Alternative Dispute Resolution*). Saját osztályozásunkból ezt kihagytuk, mivel nem közhatalmi jellegű eszközök (habár ez alól is találunk kivételt).
- [37] LAPSÁNSZKY András: „A hivatalbóli döntés-felülvizsgálat” in PATYI (szerk.) (13. j.) 527–529.
- [38] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 26–31. §.
- [39] KUKORELLI (szerk.) (32. j.) 27–29; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 686–738; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2001², 2010⁴, 209–212.
- [40] JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 227.
- [41] *Principles...* (5. j.) 29, 33–34.
- [42] PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*, Budapest, ELTE, 1995, 11–14.
- [43] PATYI-VARGA (14. j.) 79–80.
- [44] Hilaire BARNETT: *Constitutional & Administrative Law*, London – New York, Routledge–Cavendish, 2009⁷, 65–67; CRAIG (28. j.) 257–273, 371–714; SINGH (6. j.) 119–242; KÜNNECKE (6. j.) 11–137.
- [45] *Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to Public Liability*, Strasbourg, Council of Europe, 1984.
- [46] LŐRINCZ (10. j.) 222–230.
- [47] Ugyanez a megközelítés köszön vissza az ombudsmani intézmény hovatartozásának meghatározásakor is: SOMODY (20. j.) 109.
- [48] Ezt a második megközelítést tárgyalja (lényegében hasonlóképpen) Takács Albert is. Lásd LŐRINCZ-TAKÁCS (10. j.) 178–185.
- [49] A Lőrincz-féle rendszert követi a legújabb összehasonlító jogi munka is: SZAMEL-BALÁZS-GAJDUSCHEK-KOI (szerk.) (15. j.).
- [50] LŐRINCZ (10. j.) 393–395.
- [51] NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, ELTE Eötvös, 2011, 179–189.
- [52] Az ELTE-n kívül a Debreceni, a Pécsi és a Szegedi Tudományegyetemen.
- [53] FICZERE (szerk.) (10. j.), legutóbbi kiadása FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar*

közigazgatási jog általános rész, Budapest, Osiris, 2005.

[54] KALTENBACH (10. j.) 226–243.

[55] SZAMEL (10. j.) 160–172; KALTENBACH (10. j.) 232–233.

[56] KALTENBACH (10. j.) 237.

[57] KALAS Tibor: „A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefüggése” in FOGARASI József: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, Budapest, UNIO, 1996, 326–330; KALTENBACH (10. j.) 242.

[58] SZALAI Éva: „Jogorvoslat és végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárásban” in FICZERE (szerk.) (10. j.) 415–441.

[59] *Továbbá 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről és 1952. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról.*

[60] SZALAI (58. j.) 416, 424–436.

[61] BERÉNYI Sándor: „A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége” in FICZERE (szerk.) (10. j.) 273–304.

[62] SZALAI (58. j.) 426–429.

[63] SZAMEL Lajos: „A közszerződési jog, a közigazgatás személyzete” in FICZERE (szerk.) (10. j.) 244–270.

[64] SZAMEL (63. j.) 269–270.

[65] FAZEKAS–FICZERE (szerk.) (53. j.).

[66] Például az Áe.-re hivatkozást felváltotta a 2004. évi CXL. törvény (Ket.).

[67] TAMÁS (39. j., 2010⁴).

[68] A Corvinus Egyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Károli Gáspár Református Egyetem, a Nemzeti Közszerződési Egyetem.

[69] TAMÁS (39. j., 2001²) 351–361; TAMÁS (39. j., 2010⁴) 385–397. Mivel az egyes kiadások között rendszerbeli különbség nincs, a továbbiakban az utóbbi, 2010-es negyedik kiadásra támaszkodunk.

[70] TAMÁS (39. j., 2010⁴) 387.

[71] TAMÁS (39. j., 2010⁴) 464.

[72] Példaként a legújabbak közül PATYI András: *Közigazgatás – alkotmány – bírászkodás*, Győr, Universitas, 2011, 81–84, 128–130; FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010, 43–51.

[73] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2008.

[74] DUDÁS Ferenc – KILÉNYI Géza et al.: *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény*, Budapest, HVG-ORAC, 1995.

[75] DUDÁS–KILÉNYI et al. (74. j.) 270–272.

[76] KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2005; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*, Budapest, HVG-ORAC, 2005; TILK Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I-II.*, Pécs, Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., 2005; JÓZSA FÁBIÁN: *KET. Kérdezz – felelek*, Budapest, Opten, 2008.

[77] BENDE-SZABÓ Gábor: „Jogorvoslatok” in KILÉNYI (szerk.) (76. j.) 312–316.

[78] KILÉNYI (szerk.) (76. j.) 45.

- [79] BENDE-SZABÓ (77. j.) 309–312. Nem véletlenül maradtak ki a részletesen elemzett tankönyvek közül a Győri Széchenyi István Egyetemen, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen és részben a Nemzeti Közszerződési Egyetemen használtak. Lásd PATYI-VARGA (14. j.) és PATYI (szerk.) (13. j.). Az ezekben megjelenő rendszert tartalmazó fejezetek azonban ennek a dolgozatnak az előtanulmányai, amelyek megkísérlik az ellenőrzés eszközeinek egységes tárgyalását.
- [80] CRAIG (28. j.).
- [81] Albert V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1959¹⁰, 424.
- [82] CRAIG (28. j.) 71–90, 162, 794–797.
- [83] SZAMEL–BALÁZS–GAJDUSCHEK–KOI (szerk.) (15. j.) 111.
- [84] CRAIG (28. j.) 231–256. Lásd még Gerald CAIDEN (szerk.): *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*, Westport, Greenwood Press, 1983, 187–208; *European Ombudsman / National Ombudsmen or Similar Bodies*, Bruxelles, European Parliament, Directorate General for Research, People's Europe Series, W-6., January 1995, 32–35; Franz MATSCHER (szerk.): *Ombudsman in Europe*, Kehl-Strasbourg-Arlington, N. P. Engel, 1994, 73–82; MAJTÉNYI László: *Ombudsman*, Budapest, KJK, 1992, 45–46; SZENTE Zoltán: „A helyi önkormányzati ombudsmanok Angliában” *Jogállam* 1994/1, 103–115.
- [85] CRAIG (28. j.) 257–258, 283–296. Lásd még PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Budapest, Logod, 2002.
- [86] CRAIG (28. j.) 931–1019.
- [87] SINGH (6. j.).
- [88] KÜNNECKE (6. j.).
- [89] MAJTÉNYI (83. j.) 45–50; Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis*, Wien, Springer, 2008, 203–214.
- [90] András Zs. VARGA: *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*, CPGE (2005) 02, Strasbourg, CoE, 2005 és *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice*, CCPE-Bu (2008)4rev, Strasbourg, CoE, 2008.
- [91] SINGH (6. j.) 244–270.
- [92] KÜNNECKE (6. j.) 242–246.
- [93] Monique PAUTI: „A francia közigazgatási jogszolgáltatás rendszere” in TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Közjogi bíráskodás*, Budapest, JATE – Nagy és Trócsányi, 1997, 9–16.
- [94] PATYI (85. j.) 49–50.
- [95] STEINER (19. j.) 249–252, 272.
- [96] Neville BROWN – John S. BELL: *French Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 32–34.
- [97] BROWN–BELL (96. j.) 35.
- [98] STEINER (19. j.) 287–292.
- [99] STEINER (19. j.) 272, 341; BROWN–BELL (96. j.) 183–201.
- [100] SZAMEL–BALÁZS–GAJDUSCHEK–KOI (szerk.) (15. j.) 375.
- [101] Federico del GIUDICE: *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*, Napoli, Simone, 2005, 41–60, 69–87, 179–199.

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

[103] Bővebben lásd Mary HISCOCK – William van CAENEGEM (szerk.): *The Internationalisation of Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 288, 291–292, 302.

[104] Meg kell jegyezni persze, hogy az utóbbi szempontnak a figyelem középpontban tartása szükségessége megjelenik, de általános elismerése még várat magára. PATYI-VARGA (14. j.) 147.

[105] VÁCZI Péter: „A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben” *Magyar Közigazgatás* 2011/1, 30–42.

[106] Ilyen változást hozott az Ákr. a fellebbezés szerepének csökkentésével, még inkább a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény*, amely jelentősen bővítette a közigazgatási perre tartozó igényfajtákat.

[107] Példaként hozható a korábban dekoncentrált közigazgatási szervek integrálása a megyei/fővárosi kormányhivatalokba, ami csökkenti a szakhatóságok bevonásával járó döntési időigényt.

[108] A Ket. a valódi jogorvoslati eszközöktől megkülönböztetve hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközöknek nevezte ezeket, míg az Ákr. újra a jogorvoslati eszközök közé sorolja.