



Pázmány Law Working Papers
2011/1

**Zlinszky János:
A hatalomgyakorlás ellensúlya:
közigazgatási bíróság –
alkotmánybíróság**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Zlinszky János: * A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság

A jogállam kiegyensúlyozott, átlátható, felelős, ellenőrzött hatalomgyakorlást jelent, a társadalom rendjét és békéjét biztosítandó. A hatalom gyakorlása többfelé ágazó tevékenység; normatív, aktív és passzív módon veszünk abban részt. A jogállami hatalom legitim. Belső felhatalmazottsága az önkéntes, természetes, szükségszerű alávetettségből ered, az alávetettek által történt-történő szabad elfogadottságon alapul. Az alávetés szabad erkölcsi, egyéni döntés. Annak belátása, hogy a rend és az ebből fakadó társadalmi biztonság igényli a célszerű együttműködést, az együvé tartozó társadalmi csoport egészének javára, hasznára. Az egyeseknek szükséglete, a közösségnek előfeltétele a szervezett hatalom nyújtotta szolgáltatás: a béke rendje.

A közösség normatív módon határozza meg az együttműködés magatartási szabályait. Ez a tevékenysége az állami keretben létező társadalomban a jogalkotás, eredménye a jogrend, illetve annak betartása és betarttatása révén a jobbiztonság. A jogrend biztonsága szabályainak közérthető, egyértelmű, egymással összhangban lévő rendszerén múlik. Amint a matematika törvényei belső összefüggésükben felelnek meg az igazságnak, a jog szabályai is belső logikai törvényszerűséggel kapcsolódnak egymáshoz. Ez adja a rendszer valóságát, igaz voltát – ha sérül, ha hézagos, a jogállami lét sérül. Nem többségi kérdés a jogrend belső harmóniája, hanem az azt megismerők tudatától független valósága van.

Ezért a jogrendbe bekerülő újabb és újabb szabályok tartalma nem lehet sem önkényesen meghatározott, sem találmányra megfogalmazott. Tartalmuknak, értelmüknek egyaránt a rendszerrel kell összecsengeniük: egyébként nem kiegészítik, gazdagítják vagy növelik azt, hanem megrontják. A jogrend belső összhangja, önmaga értékétörvényeinek megfelelő volta valóság, a róla tudatunkban kialakított kép igazsága a méltóságot hordozó ember szabadságának előfeltétele. (Ján. 8:32: „az igazság szabaddá tesz titeket.”)

A táguló, megújuló, új szabályokkal gyarapodó jogrend belső összhangján a jogász hivatást vállalók őrködnek. A hatalom rendjén hivatásukhoz értő, annak elkötelezett jogtudók csoportja, testülete indokoltan kapja a feladatot, hogy e rend fölött őrködjék: a független bírói hatalom hivatott és alkalmas arra, hogy óvja a jogállam belső magját, értékeit. A magyar Alkotmánybíróság a mai alakjában is alkalmas e feladat ellátására, de erősíthető is eszköztára. Amint a régi, úgy az új alkotmánynak is ily módon adhatjuk meg a szükséges védelmet. Ez által a nemzet szabadságát védjük – régi hagyományaink szellemében.

Képletesen leteszem az előadói pulpitusra a Jakab András szerkesztette alkotmánykommentár két tekintélyes kötetét:¹ az Alkotmánybíróság húsz évi működésének kvintesszenciája foglalhatik azokban, szilárd alapot és gazdag példatárat nyújtva az új Alkotmány normatív munkájához.

A jogrend a közösség céljainak elérése érdekében meghatározza a közösségi célok kitűzése és megvalósítása rendjét, majd a közösen elért eredmény, jószág, vagyon elosztásának rendjét. Ennek során a hatalomban részt vevők, a közösséget, annak érdekeit szolgáló személyek feljogosítást nyernek irányító, vezető, célt kitűző és annak elérését megállapító, az együttműködés rendjét és a közös javak juttatását elrendező társadalmi szerepre, tisztségre. Ezen együttműködésük a köz érdekében, valamint a közösséget alkotó, szabad és értelmes egyének érdekében, a közigazgatás tevékenysége, az aktív közhatalom gyakorlása.

* Professor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, e-mail: drzlinszky@gmail.com.

¹ Jakab András: *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) I–II. kötet.

Sajtó, televízió, közbeszéd naponta árasztanak el olyan hírekkel, amelyek az elmúlt tíz év közhatalmát gyakorlók működésének botránykrónikájából merítenek. Noha nyíltan elhangzott néhány éve a beismerés a hatalom gyakorlásának önös, szakszerűtlen, tehetetlen voltáról, mégis újra meg újra megráznak, elborzasztanak ezek a hírek: jogállamunk csődtömegét tárják elénk.

A közhatalmi tisztséget viselők hatalmuk gyakorlására a felhatalmazást formailag meghatározott módon, legálisan, a felhatalmazó passzív (a hatalom gyakorlásában általában tevékenyen részt nem vevő) társadalmi csoport tagjaitól, az állam polgáraitól, a nemzettől nyerik, és ha ez tényleg így van, hatalmuk legitim hatalom. Annak célszerű, igazságos és jogszerű gyakorlásáért a meghatalmazó közösségnek tartoznak (politikai) felelősséggel. Egyrészt azért felelnek, hogy a nekik juttatott hatalmi helyzetet a köz(össég) érdekében, annak felhatalmazása szerint, legjobb tudásuk és tehetségük mértékében használják fel, másrészt azért, hogy a közös gazdálkodás eredményét a köz javára őrzik, gyarapítják, és a köz céljaira juttatják. Felelősek tehát a hatáskör és illetékesség szerinti – jogszerű – működésért, a szakszerű működésért, és az anyagi javak célszerű felhasználásáért.

A közösség tagjai, önkéntes alávetésük révén, felelősek egymásnak a közösen elfogadott normák betartásáért, a társadalomban tanúsított jogkövető magatartásért. A régi jogelv szerint tartoznak „honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere”² azaz tisztességesen élni, mást nem sérteni, kinek-kinek a neki járó (sajátját) juttatni. Normakövető magatartásuk számon kérhető a közösség nevében bírói hatalmat gyakorló testület által, a közigazság szerint kinek-kinek egyenlő szabályok szerint, kötött szabályok szerint folytatandó eljárás során, igazságot szolgáltató hatalommal. Járandóságukat a közjavakból ugyanilyen eljárás során, az osztó igazság mértékével, méltányos és egyenlő arányos mérték szerint igényelhetik. Demokratikus jogállamban a polgárok egymás közti kapcsolata társas viszony.

A hatalomban részesülő személyek, a tisztséget viselők felelőssége annyival magasabb, amennyivel több a rájuk ruházott hatalom révén a döntési szabadságuk. Rendelkeznek a közösség erejével, teljesítményével, javaival, hatalmuk révén beleszólásuk van az egyesek személyi boldogulásába, így felelősségük is kiterjed a normák betartására és betarttatására, az egyének védelmére, a köz javainak megtartására, gyarapítására és helyes felhasználására. Köztük és az őket hatalommal felruházó közösség tagjai között megbízási viszony keletkezik, közjogi mandátum.

Valamely jogállam jellege, erkölcsi tőkéje, rendes működése elsősorban azon múlik, hogy a hatalmat hordozók és gyakorlók hogyan tesznek eleget vállalt, bizalom révén rájuk ruházott, a közjó elérésére törekvő és a közösséget vezető feladatuknak. A jogállam lényegét teszi ki, határozza meg, a hatalom gyakorlásának biztos és következetes ellenőrzése, sérelmének felelősségre vonása. Van meghatározás, amely szerint a jogállam lényegében a közhatalom feletti ellenőrzésen múlik, a közigazgatási bíráskodás megfelelő voltában ténylegesül. Amint az egyéni autonómia, a polgári szabadság és méltóság az igazságos jogszolgáltatás által biztosított, a hatalom gyakorlóinak felelőssége és működése is az igazságos és következetes jogszolgáltatás révén kapja meg korlátját, biztonságát és tartását.

Oda tehetném az Alkotmány kommentárjának két kötete mellé az előadói emelvény asztalára Vörös Ernő és Lengyel József két hasonlóan tekintélyes kötetét a közigazgatási bírósági törvény magyarázatáról, 1935-ből.³ Tükrözi azt a gondosságot, amellyel e tekintélyes bírói testület a hatalom gyakorlásának megfelelő voltán örködött. Am ez a munka 1949-ben megszakadt, a jogállami renddel együtt, és azóta sem került sor arra, hogy újra életre keltsük, noha hiányát állandóan, keservesen megtapasztalhatjuk.

² Digesta 1.10.1 (Ulpianus).

³ Vörös Ernő – Lengyel József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata* (Budapest: [szerzői kiadás] 1935–1936) I–II. kötet.

A közhatalom bírói ellenőrzésének, ellensúlyának függetlennek, következetesnek és csupán a törvényes rend és a bírói erkölcsi tartás által meghatározottnak kell lennie. A társadalom a hatalmat gyakorlóknak saját szuverenitását adja át: azzal is kell elszámolniuk. Egyéni haszon, csoportérdek, személyes kényelem, előny, önzés vagy önkény nem indíthatja tevékenységüket, döntésüknek alapul nem szolgálhat. Nem mentesít fáradtság, időhiány, terhes, kényelmetlen, népszerűtlen jelleg, egészségre, épségre, családi kapcsolatra veszélyes feladat a köz érdekében ellátandó feladat alól. Még a hozzáértés hiánya sem: a tisztviselőnek a tárgyi tévedés vagy a nem megfelelő tájékozottság mentségül nem szolgál: imperitia culpa adnumeratur!⁴ Felróható mind a hatalommal szabályellenesen élés, mind a hatalommal élés elmulasztása, mind a hatalom önös (csoport vagy egyéni) érdekből kihasználása, mind célnak meg nem felelő (szakszerűtlen) felhasználása, mind illetéktelen alkalmazása.

Az új Alkotmány egyik legfontosabb, el nem odázható feladata, hogy a bírói hatalmi ág ezen erőszakkal levágott ágát újra élessze, és ez által a jogállam eszköztárát újra teljessé tegye. A bíróság, amely e közhatalmi körben eljárni lesz köteles, méltó kell legyen feladatához: a bírói hivatal soha sem játék, a hatalommal szemben azonban a legnehezebb jól gyakorolni. Hatásköre kiterjed a tisztviselő személyes működésére, alkalmasságára, tevékenységére és mulasztására egyaránt: a hatalom gyakorlóján számon kell kérni vétkét és hibáját egyaránt, jogkövetését és jogmulasztását, kapkodását és késedelmét. Tenni kell ezt úgy, hogy a nemzet szükséges politikai céljainak megvalósulását ne akadályozza, hanem éppen biztonságos, joggal alátámasztott keretet biztosítson kibontakozásuknak. Legszigorúbban a közjavakkal való sáfárkodást, a hatékony, célszerű, takarékos és szabályszerű gazdálkodást kell megkövetelni. És a személyes szempontok: rokonszenv, ellenszenv, előny vagy hátrány, fenyegetettség, kedvező kilátás teljes mellőzését.

Szervezetében e bíróság (bírói testület) lehet akár az egységes bíróság része, akár attól független. (Esetleg az Alkotmánybírósághoz kapcsolt szerv.) Mindenesetre hatáskörét és eljárását a feladathoz kell alkalmazni: működésében meg kell felelnie a közélet ütemének, költségvetési, választási ciklusoknak, így az időszerűség és hatékonyság fokozottan biztosítandó eljárása rendjében és működési feltételei által. (Ez ellene szól az Alkotmánybírósággal való egységnek!) Bíráinak az államigazgatás feladatait át kell tudni tekinteni – így az igazgatási és az ítélkezési feladatkörnek egyaránt meg kell felelnie.

Vezetője lehet a Legfelsőbb Bíróság elnökével rangban egyenlő, lehet annak függetlenített helyettese, lényeg a hatáskörök megfelelő elválasztása. Minthogy a köztisztviséget viselő a társadalomtól nyeri hatalmát, annak szuverenitását gyakorolja, annak számon kérése minden megbízó polgárnak egyenként is, csoportosan is joga. Ezért indokolt megadni a panasz jogában a populáris akciót, vagy legalábbis bárki által megkereshető, személyükben független közvádlók (esetleg választott ügyészek), kezébe adni az eljárás indításának jogát és köteleességét.

Az eljárás során a köztisztviséget viselő nem élvezzi a büntető eljárásban a terheltet megillető kedvezményeket. Sem az ártatlanság vélelme nem illeti, sem a szakszerűség, gondosság, jóhiszeműség vélelmei nem szólnak mellette: bizonyítani tartozik eljárása megfelelő voltát. A közvagyonnal kapcsolatban szigorú leltárfelelősség és vagyoni háttérfelelősség alkalmazandó. A mai Alkotmány tételei szerint is közvagyon csak közcélra, jogcímmel, ellenőrizhető módon használható fel, és a gazdálkodás során értékét lehetőleg meg kell őrizni vagy gyarapítani.

A bírói kar kiválasztásánál épp úgy, mint a vádhatóság tagjainak megbízásánál, a függetlenség és a szakmai jártasság mellett az anyagi megbízhatóság is fontos szempontok. Indokolt volna a jogász tagokat volt felsőbb bírúk, alkotmánybírók közül választani, szigorú szakmai mérték szerint, másrészt a számvitelhez és közigazgatáshoz értők ugyancsak magas

⁴ Digesta 50.17.132 (Gaius).

mérce szerint válogatott köréből, ÁSZ, MNB, egyetemek minősített oktatói, adó- és vámhatóság, közigazgatás vezető beosztású tagjai közül (akár úgy is, hogy e körökből a pálya befejezésének szakaszát töltse az alkalmas vezető a Közigazgatási Bíróságon). Lehetőleg el kell választani ennek során a kijelölés folyamatát a többi hatalmi ág működésétől. (Csak ötletként például: az államfő jelöl és a három Bíróság elnökeiből, az Állami Számvevőszék és az MNB elnökéből álló testület szavaz.)