

AZ EMBERI JOGOK EGYETEMES NYILATKOZATÁNAK HATÁSA JOGSZEMLELETÜNKRE

A közhatalom perlése mint alapvető jog

VARGA ZS. ANDRÁS
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Nem gyakori eset, hogy egy Amerikában élő amerikai, egy Amerikában élő magyar és egy Magyarországon élő kutató lényegét tekintve maradéktalanul egyetért egy fontos kérdésben. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének történeti-politikatudományi megítélését illetően mégis ezt tapasztaljuk.

Henry Kissinger, a Harvard egykori professzora, volt nemzetbiztonsági tanácsadó és külügyminiszter hatalmas diplomáciatörténeti munkájában idézi a Truman-doktrínát, amely szerint: „*A szabad és független nemzeteket függetlenségük megőrzésében segíteni tulajdonképpen egyet jelent az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmánya elveinek érvényre juttatásával*”, majd úgy értékeli, hogy az ENSZ az Egyesült Államok cselekvésének jóváhagyását szolgálja (még akkor is, ha a szovjet vétő ezt formailag megakadályozza).¹

Lukács János, a Chestnut Hill College nyugalmazott tanára meglátása szerint „[...] az Egyesült Nemzetek nemzetközisége jellegzetesen amerikai típusú, Wilsont idéző internacionalizmust jelentet, a rá jellemző legalisztikus és szervezeti vonásokkal felruházva, nélkülözve minden realizmust és történelmi tudást.”²

Lénárt Levente miskolci adjunktus pedig rámutat arra, hogy Churchillnek az Európai Egyesült Államokra vonatkozó – formáját tekintve nem, de céljait tekintve sok tekintetben megvalósult – elképzeléséhez hasonlóan híres fultoni beszédét is azért utasította el hallgatóságának jelentős része, mert „*Az idealista tradíciókon nevelkedett amerikaiak számára mindenre az ENSZ jelentette a megfelelő választ.*”³

Az ENSZ, ez az amerikai szellemiséget hordozó találmány már Alapokmányában kiemeli – és ezzel a nemzetközi jog kötelező szabályává emeli – az emberi jogok

¹ HENRY KISSINGER: *Diplomácia*. Budapest: Panem–McGraw–Hill–Grafo, 1996, 438.

² JOHN LUKÁCS: *Az Amerikai Egyesült Államok XX. századi története*. Budapest: Európa, 2002, 77.

³ LÉNÁRT LEVENTE: *Churchill és az európai gondolat*. Pomáz: Marconi, 2005, 113.

tiszteletben tartását,⁴ majd alig két év elteltével létrehozta – ha nem is jogi kötőerővel bíró megállapodásként, nyolc tartózkodás mellett⁵ – a minden tagállam által (és ami a legfontosabb, egyetlen tagállam ellenszavazata nélkül!) elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát. Ennek a történelmi ténynek a jelentősége önmagában óriási. Hatását kiemeli az a körülmény, hogy a nyolc tartózkodó tagállam többsége a Szovjetunió és akkori szövetségesei voltak. Nem véletlenül. A Nyilatkozattal – az ember méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogának elismerése miatt – nemcsak az alig néhány éve legyűrt náciizmus, de a győztes és ereje teljében lévő, a Szovjetunióban uralkodó, és Közép-Európa országaira önmagát frissiben ráerőszakolni törekedő bolsevizmus is összeegyeztethetetlen volt. A természetesnek tekintett jogok és a brutális önkény nem férnek meg egymás mellett.

Kardos Gábor szerint ez volt az egyik oka annak, hogy bár az Egyesült Államok irtózott a brit erőegyensúly doktrínájától, ezért az ENSZ-t tekintette a nemzetközi béke kulcsintézményének, Churchill ‘európai álma’ hamarosan elkezdett valóra válni, és egy évvel később létrejött az Európa Tanács, majd újabb egy év múlva az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye és az afölött örökdő Bíróság.⁶

Nagy a kísértés, hogy olyan alapvető kérdésre próbáljunk meg választ keresni, mint hogy miképpen jutott el a fenti bölcsőtől a Nyilatkozat európai „leánya” a bolsevizmus jelképeinek használatát megengedhetőnek tartó Vajnai-ítéletig?⁷ Vagy arra, hogy hazai közjogi gondolkodásunkat valóban meghatározza-e a ma véget érő egyéves évfordulós ünnepség alap gondolata, a „*Méltóságot és igazságot mindnyájunknak*”⁸ Esetleg arra, hogy érvényes-e még a Nyilatkozat 16. cikke, mely szerint a férfi és a nő házasságán alapuló család a társadalom természetes és alapvető alkotó eleme, és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére?

Mégis ellenállunk most ennek a kísértésnek, mert születésnapon nem illik az ünnepeket jelentőségét, fontosságát kritizálni, és a Nyilatkozat az említett kételyek ellenére vitathatatlanul jelentős, mégpedig pozitív hatást gyakorolt jogszemléletükre. Ezért egy olyan cikkét emeljük ki, amelynek érvényesülése egyrészt jól nyomon követhető, másrészt bemutatja azt a változást, amelyet a Nyilatkozatban megfogalmazott alapvető jogok hazai jogrendünkbe beépülésük folytán a klasszikus jogi szabályozások dogmatikai megfontolásaira gyakoroltak.

A következőkben ezért általában a közhatalmi jogkörök gyakorlói, közelebbről pedig az ügyszség elleni polgári perek néhány közjogi és magánjogi kérdését vizsgáljuk meg.

⁴ KARDOS GÁBOR: *Az emberi jogok nemzetközi védelmének általános kérdései*. www.ajkhok.elte.hu/jegyzettar

⁵ *Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata: az első globális közlemény a velünk született méltóságról és egyenlőségről*. www.unis.unvienna.org

⁶ A másik két ok az ENSZ alkalmatlansága az érdemi párbeszédre, és az 1948-as hágai föderalista kongresszus, amelyen Churchill közreműködött. Ld. KARDOS i. m., és LÉNÁRT i. m. 131.

⁷ *Case of Vajnai v. Hungary* (Application no. 33629/06), Judgment, Strasbourg, 8 July 2008, Final, 08/10/2008

⁸ Ld. www.unis.unvienna.org

I. A közhatalmi jogsértések közjogi összefüggései

1. A közhatalom kontrolljának rendszere

A rendszerváltozást követően Magyarország visszatért a második világháború után nem sokkal megszakadt jogállamisághoz.⁹ Az alkotmányos szakadás, illetve a kialakult új alkotmányosság megszámlálhatatlan összetevője közül az egyik a *közhatalom kontrolljának* megnövekedett jelentősége.

A közhatalom (és szűkebben 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. Ha ezt a rendkívül tág fogalmat a kontroll alapvető szempontja alapján kezdjük osztályozni, arra a következtetésre juthatunk, hogy a kontroll történhet politikai vagy jogi szempontból.

A *politikai kontroll* magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői (elsősorban az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok, de részben a miniszterek és a központi hivatalok vezetői is) meghozzák a közhatalom működésének fő irányait, intézményrendszerével, és módszereivel kapcsolatos döntéseket. Magában foglalja továbbá az ellenőrzésre jogosultak – lényegben a kormányzás szereplői – ez irányú tevékenységét. Ebből az értelmezésből több dolog következik. Egyrészt az, hogy a politikai kontroll *szükségszerű*, mivel a közhatalom gyakorlása egyik fajtájának, a kormányzásnak része. Másrészt a politikai kontroll *alkotmányos meghatározottságú*, ugyanis a kormányzás az Alkotmányban szabályozott tevékenységek közé tartozik. Harmadrészt a politikai kontroll a jogalkalmazáshoz képest *külső*, minthogy a jogalkalmazás a kormányzáson kívüli tevékenység. Negyedszer az, hogy a politikai kontroll jellemzően *nem jogalkalmazás*, mert mások a szempontjai, és döntési lehetőségei is eltérnek. Ötödészt a politikai kontroll *ország- és rendszerfüggő*, tekintettel arra, hogy alanyait és eszközeit minden ország és minden politikai rendszer maga alakítja ki.

A *jogalkalmazói kontroll* szereplői ezzel szemben nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közhatalom működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki. Érzékelhető, hogy ez a jogalkalmazói kontroll-fogalom még mindig túl tág,

⁹ A jogfolytonosság kérdéséről ld. IRENA GRUDZINSKA-GROSS (ed.): *Constitutionalism in East Central Europe*. Bratislava: Czecho-Slovak Committee of the European Cultural Foundation, 1994.; KUKORELLI ISTVÁN: *Tradicció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest: Századvég, 2006.; PÉTERI ZOLTÁN: *Jogállamiság és alkotmány. Állam- és Jogtudomány*, 1994/3–4, 213–268.; SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001.; TRÓCSANYI LÁSZLÓ (főszerk.): *A mi alkotmányunk*. Budapest: Complex, 2006.; VARGA CSABA: *Jogállami? Atmenetünk?* Pomáz: Kráter, 2007.; VARGA ZS. ANDRÁS: *Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. Iustum Aequum Salutare*, V. 2009/1, 89–107.; ZLINSZKY JÁNOS: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005.

ezért egy újabb osztályozással szűkítjük. Eszerint a közhatalom gyakorlásának jogalkalmazói kontrollja történhet *jogorvoslati* vagy *egyéb* (alternatív) formában aszerint, hogy a kontroll-tevékenység egy hatósági eljárás során hozott döntés szintén eljárási szabályok alapján végzett felülvizsgálata során a döntés felülbírálatát, azaz megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését) eredményezheti-e, avagy többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem közvetlenül hatósági eljárás során hozott döntés felülvizsgálatára vonatkozik. A legfontosabb jogorvoslati kontroll-eszköz az alkotmányosság alapvető fogalmi kritériumaként is értelmezett bírói felülvizsgálat, emellett meg kell említeni a belső felügyeleti eszközöket (mint a büntetőeljárások esetén a nyomozás során igénybe vehető panasz), és nem lehet megfelelkezni az Alkotmánybírósághoz benyújtható alkotmányjogi panasz intézményéről sem. Az alternatív jogalkalmazói kontroll-eszközök közül kiemelésért emedel az országgyűlési biztosok vizsgálata és az ügyészi törvényességi felügyelet.¹⁰

A közhatalom jogorvoslati és az alternatív jogalkalmazói kontrolljának együttesen meglehetősen zárt rendszere mellett nem hagyható figyelmen kívül egy további (szintén összetett) különleges kontroll-forma, mégpedig a közhatalom gyakorlóinak (szervezeteknek, illetve személyeknek) jogi felelősségre vonása.

2. A jogvédelmi eljárások mint a közhatalom kontrolljának speciális formái

A hatvan éves jubileumát ünneplő Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikke értelmében minden személynek joga van ahhoz, hogy az alkotmányban vagy törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért (effective remedy) folyamodjon.¹¹ A 8. cikk tartalma kevesebb, mint fél év elteltével feltűnik a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 34. szakaszában, amely a közhatalom gyakorlóinak bíróság előtti felelősségre vonásáról rendelkezik, igaz, általában a köteleességszegés miatt.¹² A Nyilatkozat ugyan nem kötelező erejű jogforrás, ám a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (amelyet Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki) 2. cikke 3. bekezdésének a) pontjában lényegében megismétli a Nyilatkozat 8. cikkét: „Az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy a) minden olyan személy, akinek az Egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el.”¹³ Az Egyezségokmány pedig kötelező erejű jogforrás, norma.

¹⁰ Ld. erről: Varga Zs. András: A közigazgatás külső kontrollja. In PATYI ANDRÁS–VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*. Budapest: Mandamus, 2008.

¹¹ Ld. www.unhchr.ch/udhr/lang/hng_print.htm, 2008. 11. 11-i állapot

¹² Ld. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1998, 55.

¹³ Ld. NAGY BOLDIZSÁR (szerk.): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1991, 224.

Az Egyezségokmány a jogsértés miatti jogvédelmet (szövege szerint hatékony jogorvoslatot) önálló jogként fogalmazza meg. Értelmezése során figyelemmel kell lenni a 14. cikke 1. bekezdésének második mondatára is, mely szerint: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.*”¹⁴ A két rendelkezés együttes értelmezése arra utal, hogy a hatékony jogorvoslatához való jog lényegében két önálló jogosultságot takar. Egyfelől magában foglalja az egyes eljárásokon belüli jogorvoslatához való jogot (végső soron a döntések bírói felülvizsgálatát), a továbbiakban ezt nevezzük *jogorvoslati eljárásnak*. Másfelől azonban az alanyi jog kiterjed a közhatalmi eljárásokkal okozott jogsérelmek miatti, a szóban forgó eljárások körén kívül eső, önálló jogorvoslati eljárásra, a továbbiakban a fogalomzavar elkerülése érdekében ezt *jogvédelmi eljárásnak* nevezzük.

Ha az előzőekben felállított fogalomrendszerben kívánjuk elhelyezni az Egyezségokmány 8. cikkén alapuló jogorvoslati, illetve jogvédelmi eljárást, arra a következtetésre jutunk, hogy a jogorvoslati eljárás a közhatalom kontrolljának jogorvoslati eszközei közé sorolandó, minthogy eredménye kihat arra az eljárásra, amely ellen igénybe veszik. A jogvédelmi eljárás ezzel szemben alternatív jogalkalmazói kontrollt valósít meg, tekintettel arra, hogy nem az alap vagy jogorvoslati eljárások része (egyike), hanem azok miatt induló, és azokra közvetlen *hatást nem gyakorló* eljárás.

Az Egyezségokmány hivatkozott rendelkezéseivel azonos szöveget találunk, ám fordított sorrendben a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett (következésképpen szintén kötelező erejű), az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, tizenhat évvel korábban, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. és 13. cikkében.¹⁵

Hazai jogforrási rendszerünk alapja, az Alkotmány, amelynek szövegét az 1989. évi XXXI. törvény állapította meg, 57. §-ának (1) bekezdésében szinte szó szerint megismétli az Egyezségokmány 14. cikkének 1. bekezdését, illetve az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdésének első mondatát: „*A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el*”. A jogorvoslati jogot illetően az 57. § (5) bekezdésében arról rendelkezik, hogy „*A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”

¹⁴ Ld. NAGY i. m. 228.

¹⁵ 6. cikk 1. bekezdés: „*Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.*” 13. cikk: „*Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.*”

A jogvédelemhez való jog önálló rendelkezésként – nemzetközi jogi forrásaihoz hasonlóan – alapvető jogként a 70/K. §-ában lelhető fel: „Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”¹⁶

3. A jogvédelemhez való jog biztosítása mint állami kötelezettség

A fenti levezetés eredményeként megállapítottuk, hogy az alapvető jogok hatósági eljárásokkal összefüggésben bekövetkezett megsértése miatti jogvédelem (mint a nemzetközi jogforrások szóhasználata szerinti „hatékony jogorvoslat” egyik fajtája) a nemzetközi jogi emberi jogi egyezményekben biztosított önálló alapvető jog. Pusztán ebből a megfogalmazásból is kitűnik jelentősége: a jogvédelem olyan alapvető jog, amely az egyéb alapvető jogok érvényesülését biztosítja – az alapvető jogok garanciája.

A jogvédelemhez való jog, mint alapvető jog, nemzetközi jogi eredete folytán kötelezettségeket ró Magyarországra, amely kötelezettségek teljesítésének tükröződnie kell mindenekelőtt az Alkotmányban. Ez a tükröződés az alapvető jogi minőségre tekintettel könnyedén felismerhető.

A Magyar Köztársaságban az ember alapvető jogainak védelme az Alkotmány 8. §-a szerint az állam elsődrendű kötelessége, következésképp minden állami – alkotmányos vagy alacsonyabb szintű jogszabályban létrehozott – szervezet és tisztségviselő kötelessége is. A jogvédelem tehát minden állami feladat mellett, sőt azokhoz képest *elsősorban* megjelenik. Az általános jogvédelmi kötelezettség azonban saját különleges feladataikhoz képest mást jelent az egyes intézményekre nézve. Mint-hogy a jogvédelemmel összefüggésben a már leírtak szerint jogalkalmazói típusú kontrollról van szó, a bíróságok és az ügyészség feladatköreiben meg kell jelenniük a jogvédelmi feladatoknak.

A tágan értelmezett igazságszolgáltatás két intézményére¹⁷ vonatkozó szabályok világos utalást tartalmaznak erre. Az 50. § (1) bekezdése szerint a bíróságok védik és biztosítják az alkotmányos rend mellett a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, továbbá büntetik a bűncselekmények elkövetőit. Az 51. § (1) bekezdése szerint pedig a legfőbb ügyész és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről. Ha az Alkotmánynak ezt a két rendelkezését megvizsgáljuk, részben triviális, részben pedig első látásra nem nyilvánvaló következtetéseket vonhatunk le belőlük.

A bíróságok – vitán felül – a jogvédelem elsődleges fórumai, ilyenként tehát a közhatalmi jogkörben okozott jogsértések megállapításának és jogkövetkezményei-

¹⁶ Ld. BÀN TAMÁS: *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar jog. Az Egyezmény hatása a magyar jogrendszerre. Acta Humana*, 1992/6–7. és 32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145., 147.).

¹⁷ Ld. a 3/2004. (II. 17.) AB határozatot (ABH 2004, 48, 65).

nek alkalmazására is hivatottak. Részben hasonló, másrésztől azonban sokkal kevésbé nyilvánvaló az ügyészség szerepe.

A triviális kérdés ebben az esetben a büntetőeljárásokkal kapcsolatos. Az ügyészség büntetőeljárás feladatai egyfelől általánosak Európában, ezek a leginkább kidolgozottak (részletezettek) a tételes jogban és elismertek a jogirodalomban.¹⁸ Magyarországon az ügyészség feladatait meghatározó alkotmányos rendelkezés szoros terminológiai és tartalmi összefüggése a bűncselekmény normatív fogalmával egyértelművé teszi, hogy az ügyészség tevékenységének meghatározó eleme a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel.¹⁹ Nem kétséges, hogy a büntetőeljárások jelentős része az alapvető jogok megsértéseként értelmezhető bűncselekmények miatt indul.

Jóval kevésbé ismert, illetve egyértelmű – különösen Nyugat-Európában – az ügyészségek jogvédelmi feladata, holott az európai ügyészségek nagyobb része rendelkezik erre vonatkozó hatáskörökkel.²⁰ Magyarországon az ügyészség jogvédelmi funkciója az Alkotmány szerint általában a *jogokra* vonatkozik. Általánosságban tehát kiterjed az Alkotmány által biztosított alapvető és emberi jogokra, de ide kell érteni a törvényekben vagy alacsonyabb szintű jogszabályokban biztosított (anyagi vagy eljárási) anyagi jogokat is. Ilyenként az ügyészség jogvédelmi funkciója a jogok körét tekintve általános. Az ügyészség által biztosított jogvédelem tényleges terjedelme azonban az Alkotmányban meghatározott feladatokhoz igazodik, illetve az ügyészség működését szabályozó törvényekben megjelölt intézkedések során teljeshető.

Az Alkotmány és a felhatalmazásán alapuló státus-törvény²¹ az ügyészség közreműködését írja elő az *alkotmányosság védelmében*, illetve annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényt, törvénysértés esetén pedig törvényben meghatározott esetekben és módon az ügyészség fellépését írja elő. Ez a büntetőjogon kívüli tevékenység részben törvényességi felügyeleti feladatokat, részben polgári peres és nem peres eljárásokban való részvételt foglal magában.²²

¹⁸ Ld. PETER J. P. TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, 3–15.; illetve: *The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*. Recommendation Rec(2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum, www.coe.int, vagy *Directory of Prosecution Services*. The Hague: International Association of Prosecutors, 1999.

¹⁹ Ennek részletes levezetését tartalmazza a Századvég Kiadó gondozásában megjelenés előtt álló, Jakab András által szerkesztett tudományos alkotmány-kommentár.

²⁰ Ezt mutattuk ki részletesen az Európa Tanács Emberi Jogi Főigazgatóságának megbízásából a Legfőbb Ügyészek Európai Konferenciája, illetve „jogutóda” az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa számára készített tudományos jelentésekben. Ld. ANDRÁS ZS. VARGA: *Reflection document*. (CPGE (2005) 02); magyarul: VARGA ZS. ANDRÁS: *Az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről*. In Európa Legfőbb Ügyészeinek 6. konferenciája. Budapest: Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége, 2006, 43–72.; illetve magyarul még nem publikált: VARGA ZS. ANDRÁS: *The Second Report on the Role of Public Prosecutors outside the Criminal Field*. CCPE-Bu (2008)4rev.

²¹ Ld. a Magyar Köztársaság Ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 3. §-ának (1) bekezdését.

²² Az ügyészségre vonatkozó alkotmányos szabályokat ld. részletesebben VARGA ZS. ANDRÁS: *Az ügyészség*. In PETRIK FERENC (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest: HVG-Orac, 2004.

4. Jogvédelem a bíróság és az ügyészség jogsértései miatt

A jogvédelemhez való jog nemzetközi jogi dokumentumokban való megjelenésének bemutatása során rámutattunk e jog kettős természetére: egyfelől maga is alapvető jog, másfelől pedig az egyéb alapvető jogok érvényesülésének garanciája.

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

Ezt az ellentmondást alkotmányos keretek között további intézmények bevonásával nem lehet feloldani, mivel az igazságszolgáltatás bírói monopólium,²³ a közvádloi szerep pedig semmilyen más állami intézmény közreműködésével nem csorbítható, még a pótmagánvád alkalmazásával sem (közjogi vonatkozásában tehát a bírósággal azonos védelmet élvező monopólium).²⁴ Kizárólag a magánszemélyek (és intézményeik) által előterjeszhető magánvád és pótmagánvád törli át a vádmonopóliumot. Esetünkben ennek azért van lehetősége, mert ezáltal az ügyészség ellenkező döntése ellenére is lehetősége van a jogait sértve érző félnek arra, hogy bírói jogvédelemért folyamodjon.

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

A két szervezet alkotmányos jogállására tekintettel tevékenységük jogalkalmazói kontrollja nem bízható más intézményre, mivel az függetlenségük és pártatlanságuk sérelmével járna. Következésképpen a *jogsértések miatti helytállás* – ami magában foglalja a korábbi döntések jog- és szakszerűségének védelmét – *nem kerülhet ezen a szervezeti körön kívülre*.²⁵

²³ Ld. FÜRÉSZ KLÁRA: A bíróság. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris, 2002, 464–471.

²⁴ A pótmagánvád mint az ügyészi vádmonopólium korrekciójának közjogi, az Alkotmányon alapuló korlátja abban áll, hogy közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet sem jogosult pótmagánvádlóként eljárni, nem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét. Alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ez által az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez. Ezt kikerülhetetlen követelményként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban, ld. ABK 2005. november, 707, 722.

²⁵ Nem véletlen, hogy a rendkívül kevés büntetőjogon kívüli feladattal rendelkező német ügyészség vezetője, a szövetségi legfőbb ügyész feladata, hogy képviselje az államot az igazságszolgáltatás által okozott kártérítések miatti perekben. A portugál legfőbb ügyészség feladatai még kiterjedtebbek: elsődiként dönt a hasonló tárgyú kártérítésekről. Ld. VARGA ZS. ANDRÁS: *The Second Report on the Role of Public*

Ha pedig figyelembe vesszük azt is, hogy a jogvédelem alapvető jog, amelyet más alapvető jogok garanciájaként köteles biztosítani az ügyészség, akkor nem juthatunk más következtetésre, mint arra, hogy a bírósághoz hasonlóan az ügyészségnek is alapvető, mégpedig jogállására tekintettel kapott feladata a saját jogsértései miatt indult jogvédelmi eljárásokban való részvétel. Ez leginkább akkor tűnik ki, ha figyelembe vesszük, hogy a jogvédelmi eljárások közvetlen célja az okozott jogsértés orvoslása, ám nem kevésbé fontos a további jogsértések megelőzése. Ez pedig alkotmányos rendszerünkben bíróság esetén bíró, ügyészség esetén ügyész közreműködése nélkül nem képzelhető el.

II. Közhatalmi jogsértés – magánjogi jogvédelem

1. Jogsértés és jogvédelmi perek

A közhatalom gyakorlásért viselt felelősség áthatja a teljes jogrendszert, egymásra épülő szabályai több jogterületen, illetve jogágban jelennek meg. Így alapvető jelentősége van a közjogban, közelebről az alkotmányjogban, ahol parlamentáris kormányformák esetén a miniszteri felelősség, prezidenciális kormányformák esetén pedig az alkotmányos felelősségre vonás jelenti a jogsértés miatti „fenyegetettséget”.²⁶ Szintén közjogi, ám nem jogvédelmi, hanem jogorvoslati természetű a közigazgatási jogi alapintézményként megjelenő bírósági felülvizsgálat.²⁷ Emellett jelenik meg a jogvédelem magánjogi biztosítása, majd ultima ratioként a hivatali bűncselekmények miatt viselt büntetőjogi felelősség.

A bemutatott közjogi szabályok határozzák meg a jogvédelem kereteit. A jogalany szempontjából a lényeges kérdés persze az, hogy alapvető jogát hogyan tudja ténylegesen érvényesíteni, ugyanis ez teszi az állammal szemben biztosított alapvető jogát valódi alanyi joggá.²⁸

Azzal, hogy elemzésünket a jogvédelem alanyi jogként való megjelenésére szűkítettük, a jogsértésekért viselt büntetőjogi felelősséget kizártuk érdeklődési körünkéből. Az ügyészségi vádmonopólium – mint főszabály – következtében ugyanis a jogsértő megbüntetése nem a sértett alanyi joga, a büntetőeljárás az állam büntetőjogi igénye

Prosecutors outside the Criminal Fiel., CCPE-Bu (2008)4rev. Hasonló megoldást látunk Írország ügyészsége esetén is.

²⁶ Ld. CAROL HARLOW: *European Governance and Accountability*. In NICHOLAS BAMFORTH–PETER LEYLAND (ed.): *Public Law in a Multi-Layerd Constitution*. Oxford–Portland (Oregon): Hart Publishing, 2003, (79–102.) 79–81. és PAUL CRAIG–ADAM TOMKINS: *Introduction*. In PAUL CRAIG–ADAM TOMKINS (ed.): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford: University Press, 2006, 10.

²⁷ Jelentőségéről ld. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*. Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996.

²⁸ Az alapvető jogok és alanyi jogok összefüggéséről ld. LENKOVICS BARNABÁS: *Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok*. (Alapvető kérdések az alanyi és alapjogok körül.) In *Alkotmányosság a magánjogban*. (szerk.: Sajó András), Budapest: Complex, 2006., 107–130. A személyiségi jogok alkotmányjogi és magánjogi megjelenésének különbségeire Sólyom László már 1983-ban felhívta a figyelmet, ld. SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest: Kjk, 1983, 15–44.

miatt folyik. Ezen a már említett magánvád és pótmagánvád enyhít ugyan – az első-sorban az emberi méltóságot sértő bűncselekmények esetén általában. Az ügyész vádemeléssel kapcsolatos nemleges döntése esetén bizonyos feltételek mellett a sértett a közvádoló helyére léphet, ez azonban nem változtat azon, hogy a büntetőeljárás első-sorban a bűncselekményt torolja meg, és nem a sértett számára biztosít jogvédelmet. Akkor sem, ha a jogsértő közhatalmat gyakorol. A továbbiakban ezért a valódi alanyi jogot biztosító polgári keresetekre fordítjuk figyelmünket.

Hatályos polgári jogunk keretei között a közhatalom által okozott sérelmek orvoslására *kétféle jogcímen* tarthat igényt – alanyi jogként – a sérelmet szenvedett személy. Egyrészt személyhez fűződő jogainak megsértése, másrészt az államigazgatási (bírószági, ügyészségi) jogkörben okozott kár miatt. A kétféle jogcímen indult perek szabályai ugyanakkor csak részben válnak el egymástól, mivel – amint erre a későbbiekben részletesen kitérünk – a kártérítési követelés (ha illet érvényesítenek) összekapcsolja azokat.

2. A személyiségvédelmi perek sajátosságai

A korábban nem gyakori, ám az utóbbi időben több esetben a Legfelsőbb Bíróság elé is eljutó pereket a Ptk. 75. § (1) bekezdésére, 76. §-ára, valamint 78. §-ára alapítják.

Az ilyen perek „újkeletűsége” nem véletlen. A becsület és a jóhírnév védelme ugyan „az ősi jogokba nyúlik vissza”,²⁹ eredetileg szorosan kapcsolódik az injúriákhoz,³⁰ önálló tortként jelenik meg az angol jogban,³¹ majd átalakul általános jogelvévé,³² és ezáltal – mint a személyiség absztrakciója – elveszíti eredeti kapcsolódását a tulajdonhoz és a kereskedelmi viszonyokhoz.³³ Magyarországon – habár a Ptk. szövege kezdettől ismeri a személyhez fűződő jogok megsértésének jogcímét³⁴ – a közhatalommal szembeni érvényesíthetősége lényegében kizárt volt (ennek a tételes jogban rejlő magyarázata azonos a kártérítési felelősség érvényesíthetőségét korlátozó előzetes büntetőjogi vagy fegyelmi elmarasztalással, mint feltétellel).

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

Az alperesi pozícióba került közhatalmat gyakorló személy vagy intézmény *védekezését két alapvető körülmény nehezíti.*

²⁹ SÓLYOM (1983) i. m. 128.

³⁰ SÓLYOM (1983) i. m. 131.

³¹ Defamation-tort, ld. SÓLYOM (1983) i. m. 166.

³² Privacy, az Egyesült Államokban, ld. SÓLYOM (1983) i. m. 213.

³³ SÓLYOM (1983) i. m. 229.

³⁴ Ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a szocialista jogtudomány problémamentesnek találta volna a szabályozást, ld. SÓLYOM (1983) i. m. 16–21.

Egyrészt az, hogy a személyhez fűződő jogok megsértésért viselt felelősség feltételei között a Ptk. nem minden esetben említi kifejezetten a jogellenességet. Szemben a kártérítési perekkel, melyek esetén a közhatalmi intézkedések jogszerűségének bizonyítása (illetve jogellenessége bizonyításának eredménytelensége) a kereset elutasításához vezet, a személyhez fűződő jogok megsértéséért viselt felelősséget önmagában az nem zárja ki, hogy törvényi felhatalmazás alapján – ügyészség esetén általában vádhatósági kötelezettségét teljesítve –, szabályosan járt el az alperes.

A perbeli védekezést nehezítő másik körülmény az ügyészséget fokozottan sújtja. A vád ugyanis szükségszerűen negatív tényállítást tartalmaz a vádlottra nézve. Ezt a tényállítást az ügyész a bizonyítékok mérlegelésére alapította, következésképpen a tényállítás valóságában való állásfoglalás szükségszerűen a vádiratról való állásfoglalást is jelenti. Ebben a körben a büntetőjogi analógia alkalmazása, mely szerint hivatalos személynek az ügyintézés során és azzal összefüggésben, a hivatali hatáskörben tett cselekménye, megállapítása – jogellenesség hiányában – becsület-sértést, rágalmozást, személyhez fűződő jog megsértését nem valósíthat meg, némi-képpen segítséget nyújthat.

Az erre a pertípusra jellemző sajátos követelések (a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása; abbahagyása; a jogsértő eltiltása a további jogsértéstől; nyilvános elégtételadás; a sérelmes helyzet megszüntetése, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítése, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztása) a jogsértésért való objektív felelősségből következnek, ugyanakkor nem vonnak maguk után automatikus fizetési kötelezettséget. A kártérítés ugyanis szubjektív (felróhatósági) alapú, vagyis a kártérítésre e jogcím esetén is az ügyészi jogkörben okozott kár megtérítésének szabályai irányadók.

Az ügyészség (és a bíróságok) elleni személyiségi jogi perek egyik nem nyilvánvaló oka *kihátasuk az egyéb eljárásokra*: lényegében a büntetőeljárást folytató ügyészség majd bíróság kizárására vezet polgári jogi kereset előterjesztése az érintett ügyész, bíró, illetve bíróság ellen. Az alperesnek ugyanakkor a már megindult személyiségvédelmi perekben ezt a körülményt figyelmen kívül hagyva kell védekeznie, ellenkező esetben – éppen a megfordult bizonyítási teher miatt pervesztést kockáztat.³⁵

3. Változások a személyiségvédelmi igények megítélésében

Éppen a fentiek miatt fontos az e jogcímet érintő legfelsőbb bírósági gyakorlatban az utóbbi években megjelent legfontosabb változás, annak kijelentése, hogy csak az eljárást folytató „*hatóság előtti eljárások keretei között dönthetők el az adott hatósági*

³⁵ Ezt emelte ki a civilisztikai kollégiumvezetők 2007. január 29–31. napján megtartott országos tanácskozásának állásfoglalása, melyet a Legfelsőbb Bíróság Civilisztikai Kollégiuma tett közzé a Bírósági Határozatok 2007. évi 4. számában. A tanácskozás résztvevőinek tapasztalatai szerint a bírakkal, bíróságokkal szembeni „*igényérvényesítések nem ritkán visszaélészerű joggyakorlást valósítanak meg, mert háttérükben az adott bíróság eljárásból való kizárása, mint elrendendő cél, húzódik meg.*”

*eljárásban releváns tények valóságával kapcsolatos viták, vagy értékelhetők a hatósági eljárásokban keletkezett bizonyítékok. A hatósági eljárásokhoz kapcsolódó tények valósága és az egyes jogi álláspontok helyessége tehát személyiségvédelmi perben nem dönthető el.*³⁶

Ezzel egybehangzó a BH 2008. 142. számon közzétett eseti döntés, mely szerint a bíró által elkövetett eljárási szabálysértés önmagában – vagyis akkor, ha nem a felperes személye ellen irányuló magatartás – személyiségvédelmet nem alapoz meg.³⁷ A jogsértés és a személyiségi jog összefüggését emelte ki a BH 2008. 12. számon közzétett eseti döntés, mely szerint a polgári perben eljáró bíróság eljárási szabálysértése – törvényben meghatározott határidők elmulasztása – a fél személyhez fűződő joga (emberi méltósága) megsértésének megállapítására csak akkor ad alapot, ha az eljárási szabálysértést a bíróság a fél személyiségének lényegét alkotó tulajdonság miatt követte el.³⁸

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

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

Az utóbbi döntés maga is mutatja, hogy a személyiségvédelmi perek – amennyiben kárt okoznak – *átvezetnek a kártérítési perekhez.*

Még mielőtt azonban áttérnénk a kártérítési perekre, meg kell említeni egy további sajátosságot. A Ptk. 76. §-a ugyan példalózonak tekinti a nevesített személyiségi jogi jogsértéseket (*„A személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen...”*), azonban máris felveti annak lehetőségét, hogy más, az Alkotmányban, illetve nemzetközi emberi jogi döntésekben nevesített alapvető jogok sérelme miatt érvényesítsen személyiségi jogi igényt a károsult. A bírói gyakorlat azt, hogy a felsorolásban nem sze-

³⁶ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.582/2007/4. sorszámú felülvizsgálati döntés.

³⁷ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.644/2007. számú felülvizsgálati döntés.

³⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.509/2007. számú felülvizsgálati döntés.

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

⁴⁰ Fővárosi Ítéltábla, 2. Pf. 21. 208/2007/5. sorszámú jogerős másodfokú ítélet.

replő alapvető jogok egyben személyiségi jogként is értelmezhetők-e, esetenként vizsgálja. A személyiségi jog elvi általánossága⁴¹ mögött a bírói gyakorlat tehát lényegében tort-szerű (al)jogcímezhez kötöttséget alakított ki.

4. A közhatalom gyakorlásával összefüggő kártérítési alakzatról általában

Az ügyészégi jogkörben okozott kár jogcímezre alapított perek jogalapja (miként a személyiségvédelmi pereké is, amennyiben a felperes kárigényt érvényesít) döntő részben büntetőeljárásokkal, ritkábban törvényességi felügyeleti jogkörben folytatott eljárásokkal kapcsolatos.

A közhatalmi jogkör gyakorlása miatt indított kártérítési perek első, kézenfekvő sajátossága az, hogy – szemben a hatósági döntések miatti jogorvoslati eljárással, illetve a bűncselekményt megvalósító jogsértések miatti eljárásokkal – a polgári jogi felelősség érvényesítése során az *alperes „elveszíti” a közjogi jogállásából eredő hatalmi helyzetét*, és a per során egyenlő helyzetű autonóm jogalanyként jelenik meg a felperessel.⁴²

A polgári jogi szerződésen kívüli kárfelelősség legfontosabb sajátossága – anélkül, hogy ezt szó szerint kimondaná a Ptk. – az, hogy minden károkozás elvileg maga után vonja a felelősséget,⁴³ vagy másként fogalmazva, a jogellenes károkozások tilalma általános (339. §).⁴⁴

Az általános tilalom mellett a törvény nevesít néhány speciális alakzatot, így a munkavállalóért viselt felelősséget (348. §), amelynek további speciális alakzata a közhatalmi jogkörben okozott károkozás megtérítésének szabálya (349. §).⁴⁵ A speciális alakzatok *ugyanakkor nem törlik át a kártérítési felelősség alapvető természetét, nevezetesen szubjektív, felróhatósági (vétkességi) alapját*,⁴⁶ amit a legfontosabb kimentési ok, az adott helyzetben általában elvárható gondosság emel ki (339. §).⁴⁷ Ezzel a későbbiekben részletesen foglalkoznunk kell.

A bírói gyakorlat is arra épül, hogy az államigazgatási (bírói, ügyészégi) jogkörben okozott kárért viselt felelősség (a PK. 42. állásfoglalás szerint) a szerződésen kívül okozott kárkért való felelősség egyik különös fajtája, következésképpen a Ptk. 349. §-ára alapozott keresetek esetén a kártérítés általános és különös feltételeit is vizsgálni kell. Ezek a jogellenes magatartás, a tevékenységgel (államigazgatási, bírói, ügyészégi) összefüggő kár, az előző két elem közötti okozati összefüggés, a vétkesség (felróhatóság), továbbá annak megállapítása, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható annak ellenére, hogy az arra alkalmas lehetőségeket a károsult igénybe vette.

Meg kell jegyezni, hogy a Ptk. eredeti szabályai szerint a közhatalmi jogkörben okozott sérelmekért viselt polgári jogi kártérítési felelősség nemcsak speciális, hanem

⁴¹ SÓLYOM (1983) i. m. 41.; ld. még SÓLYOM LÁSZLÓ: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest: Akadémiai, 1977, 140.

⁴² Ezt még a nem jogállami szocialista jogalkalmazás idején sem vitatták. Ld. EÖRSI GYULA: *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest: KJK, 1966, 29.; ld. még SÓLYOM (1977) i. m. 83.

⁴³ EÖRSI i. m. 29.

⁴⁴ EÖRSI i. m. 61.

⁴⁵ EÖRSI i. m. 62–63.

⁴⁶ SÓLYOM (1977) i. m. 96–98.

⁴⁷ EÖRSI i. m. 124–128., 230–240.; SÓLYOM (1977) i. m. 79.

kivételes alakzat volt. A Ptk. 1960. május hó 1. napja és 1978. február hó 28. napja között hatályos szövege ugyanis a jelenleg is hatályos feltételek mellett egy további kizáró okot határozott meg. Eszerint a felelősség csak akkor volt érvényesíthető, ha a közhatalmi jogkörben eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapították,⁴⁸ továbbá az igény – szemben az általános szabállyal – egy év alatt évült el. Az 1978. március hó 1. napjától hatályos módosítás a prejudiciális (Eörsi) feltételt hatályon kívül helyezte, fenntartotta azonban a kedvezményes elévülési szabályt. Az utóbbit csak az Alkotmánybíróság 53/1992. (X. 29.) AB határozata⁴⁹ semmisítette meg.

5. Jogellenesség a közhatalmi jogkör gyakorlása miatti kártérítési perekben

A jogellenesség a kártérítési felelősség objektív oldala. Amint már többször említettük, a jogellenesség tulajdonképpen nem a károkozás jellemzője, amint ez a Ptk-beli megfogalmazásból első ránézésre látszik, hanem a kár immanens fogalmi eleme: csak jogellenesség vezethet kárhoz, az objektíve jogszerű (a jog objektív felhatalmazása alapján tanúsított) magatartás eredménye akkor sem kár lesz, ha a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenésben (vagy más kár-elemben) nyilvánul meg. Az objektíve jogszerű magatartás eredménye nem kár, hanem jogos hátrányokozás. Tipikus példái ennek a több jogágban is fellelhető vagyoni szankciók: nyilvánvalóan vagyoni értékcsökkenéshez vezetnek, mégpedig jelentős mértékben, hiszen ez a szankció, mint joghátrány differentia specifica-ja, ugyanakkor fogalmilag kizárt, hogy kárnak tekintsük. A Ptk. megfogalmazásával szemben a jogszerű hátrányokozás nem „jogszerű kár”, hanem egyszerűen nem kár. Megismételve: a károkozás fogalmilag jogellenes – csak objektíve jogellenes magatartás eredménye lehet kár.⁵⁰

Kérdés ezek után, hogy mit jelent az objektív jogellenesség? Eörsi Gyula felhívja a figyelmet, hogy az objektív jogellenességnek polgári jogi értelemben kell megállapíthatónak lennie, vagyis „*a polgári jogi kártérítési felelősség szempontjából releváns jogellenes magatartás még a károkozások körében sem feltétlenül vág egybe*

⁴⁸ Eörsi i. m. 347–350.

⁴⁹ Ld. ABH 1992, 261. Nem érdektelen kérdés, hogy a kedvezményes elévülési szabály a gyakorlatban lényegében továbbra is érvényesül. A Ptk. 360. §-a értelmében ugyanis a kártérítés a károsodás bekövetkeztékor nyomban esedékes, a kárért felelős személy helyzetére pedig a szerződés teljesítésében késedelmes kötelezetre irányadó szabályokat kell alkalmazni. E rendelkezésből következően a szerződésen kívüli kártérítési kötelezettségre is alkalmazni kell az elévülés szabályait. A Ptk. 324. és 326. §-a szerint – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a követelések öt év alatt elévülnek, az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé vált. Ha azonban a jogosult a követelést menthető okból nem tudja érvényesíteni, az akadály megszűnésétől számított egy éven belül a követelés akkor is érvényesíthető, ha az elévülési idő már eltelt, vagy abból egy évnél kevesebb van hátra. Mivel a bírói gyakorlat szerint a büntetőeljárással összefüggő követelések esedékessége a sérelmet szenvedettel szemben foganatosított első büntetőeljárási intézkedéssel következik be, a követelés elévülése is megkezdődik ebben az időpontban. A büntetőeljárások jelentős része öt év alatt nem ér véget, ezért az esetek jelentős részében a kedvezményes egy éves szabályt kell alkalmazni.

⁵⁰ Eörsi i. m. 107–108.

azzal a magatartási körrel, amelyet más jogágazatok jogellenessé nyilvánítanak”.⁵¹ Kiemeljük ebből a következtetésből, hogy *nem feltétlenül*. Ez azért fontos, mert bizonyos esetekben az ekvivalencia nem tagadható: a bűncselekménnyel okozott kár esetén a jogellenesség polgári és büntetőjogi fogalma elválaszthatatlanul egybevág. Általában tehát a jogellenesség megállapításához nem szükséges más jogágak szabályait segítségül hívni, illetve ez csak addig feltétlenül szükséges, amíg a hátrányokozás megengedettségét ki nem zárjuk.

Mivel nem fogjuk önállóan tárgyalni, viszont nem is hagyható ki, itt utalunk arra, hogy a jogellenesség és a kár megállapítása önmagukban nem elégségesek a kártérítő felelősség objektív oldalának megállapításához, ehhez az is szükséges, hogy a jogellenes magatartás és a kár között (újra csak objektív) okozati kapcsolat legyen kimutatható.⁵²

Az objektíve jogellenes magatartás és okozati összefüggése a kárral különleges hangsúlyt kap a közhatalmi szervek által okozott károk megítélésében. A speciális kártérítési alakzat alkalmazása során ugyanis más megvilágításba kerülnek az általános alakzat fogalmi összetevői.

Mindenekelőtt azt kell felismerni, hogy a közhatalmi tevékenység esetén a jogszerűség/jogellenesség soha nem elvont kérdés, hanem mindig közvetlenül jogszabály alapján állapítható meg. A közhatalom gyakorlása ugyanis közvetlenül jogszabályhoz kötött, jogszabály hozza létre a közhatalmi szervezetet, jogszabály ruhazza fel cselekvési hatáskörrel, jogszabály rögzíti azokat a célokat, amelyek érdekében tevékenységét kifejti (anyagi jog), miként az ennek elérését elősegítő eszközöket is, végül jogszabály rendelkezik többé-kevésbé kizárólagosan az alkalmazandó eljárési szabályokról.⁵³ Az elsődleges megközelítés eredményeként tehát látszólag könnyedén kizárható a kártérítési felelősség: ha megtaláljuk azokat a jogszabályokat, amelyek a fenti kérdéseket rögzítik, azaz igazolni tudjuk, hogy jogszabályban létrehozott közhatalmi szerv hatáskörén belül az anyagi jog alkalmazása céljából folytatott eljárást, akkor logikailag levonható az a következtetés, hogy a hátrányokozás jogszerű volt, a jogellenesség hiányzik, ezért a kártérítés fogalmilag kizárt. Logikailag...

Csakhogy ezen a ponton máris megbicsaklik a polgári jogi és az egyéb jogági jogellenesség non-ekvivalenciájának a tétele. Mindenek előtt az ultra vires magatartás miatt nem lehet nem együtt vizsgálni a polgári jogi és az egyéb jogági felelősséget – a hatáskör hiányában vagy annak túllépésével folytatott cselekvés egyik vonatkozásában sem lesz jogszerűnek tekinthető, ugyanakkor ezzel máris megkezdődik a nem polgári jogi jogellenesség megállapíthatóságának vizsgálata. Ugyanezt látjuk az anyagi jogi szabályok ellenében tett intézkedések, illetve az eljárési szabályszegések vonatkozásában. *Lépten-nyomon a polgári jogon kívüli szabályok megsértése miatti jogellenességbe botlunk*. Ez a jelenség tulajdonképpen nem újdonság. Szladits Károly a – még ha csak kivételesen, és nem feltétlenül az állam vagy a hivatal, hanem eredetileg a

⁵¹ EÖRSI i. m. 109.

⁵² EÖRSI i. m. 112., 128–132.

⁵³ Ez a kijelentés a közigazgatási jogban paradigmászerű, de lényegében minden közhatalmat gyakorló intézmény esetén nyilvánvaló.

hivatalnok által viselt – felelősség alapját a *tiltott cselekmény* megvalósításában (elkövetésében) látja. A tiltott cselekmény pedig fogalmilag lényegében azonos a deliktummal: másnak a jog ellenében való vétkes megkárosítását fedi.⁵⁴

A non-ekvivalencia ugyanakkor csak megbicsaklik, de nem törik meg végérvényesen. A más szabályok megsértése önmagában jogellenes, de a kártérítés alapjául szolgáló eljárást, illetve az abban hozott döntést nem feltétlenül teszi egészében jogellenessé. Ha pedig egy (bármilyen közhatalmi) eljárás a saját szabályai szerint összességében nem jogellenes, akkor a polgári jogi jogellenesség sem lesz megállapítható.

Lényegében tehát ugyanazon okból, mint a személyiségi jogi perek esetén, a kártérítési felelősség vonatkozásában is belátható, hogy a *kártérítési per nem az alapjául szolgáló eljárás jogorvoslati eszköze*, vagyis az egyes jogellenes közhatalmi (rész)cselekvéseket nem lehet a kártérítési per keretei között önállóan elbírálni (emlékeztetőül: nem véletlenül tekintettük jogvédelmi és nem jogorvoslati kontroll-eszköznek).

A non-ekvivalencia természetesen egyszerűbben – bár dogmatikailag sokkal kevésbé tisztán – is igazolható, mégpedig úgy, hogy nem szorosan a jogellenesség körében, hanem az okozati összefüggés segítségül hívásával állapítjuk meg a többféle jogág szerinti jogellenesség különbségét.

Azt látjuk tehát, hogy egyfelől a közhatalom jogi szabályozottságára hivatkozás önmagában nem elégséges kimentési ok, másfelől a közhatalom gyakorlójának tevékenységére vonatkozó szabályok megsértése nem feltétlenül jár együtt a polgári jogi értelemben vett jogellenesség, következményeként pedig a kártérítő felelősség megállapításával. Ezt a két logikai végpontot kötötte össze a Legfelsőbb Bíróság által kialakított, és EBH 2001. 526 számú elvi határozatként közzétett „*súlyos jogsértés doktrínája*”, mely szerint csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét, az is elsősorban akkor, ha a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye.⁵⁵

6. Jogellenesség az ügyészség elleni kártérítési perekben

A tipikus, azaz korábbi büntetőeljárásra alapított ügyészség elleni kártérítési perek sajátossága abból ered, hogy a büntetőeljárás végső célja joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt. Éppen a súlyos személyi, illetve vagyoni fenyegettség miatt szabályozza a törvény rendkívül aprólékosan az eljárás menetét, a hatóságok, a terhelt és más szereplők jogait és kötelezettségeit, a kényszerintézkedések alkalmazásának alapját és módját. Az eljárás azonban rendszerint kevés ismeret birtokában indul, a jelenleg hatályos szabály mindössze annyi adatot követel meg, amennyi a bűncselekmény (egyszerű) gyanújának megállapításához elegendő. Ennél több bizonyítékra van szükség ahhoz, hogy a nyomozást meghatározott személy vo-

⁵⁴ SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog vázlata. Második rész.* Budapest: Grill, 1933., repr. Pécs: Ponte, 1999, 281., 283–284., 288–289.

⁵⁵ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. V. 23.970/1997. számú eseti felülvizsgálati döntés.

natkozásában folytassák tovább, ehhez ugyanis a gyanúnak már megalapozottnak kell lennie. A következő kritikus pillanatot a vádemelés (illetve a nyomozás megszüntetése) jelenti, amikor dönteni kell arról, hogy a törvényesen (ennek a körülménynek különös jelentősége van) összegyűjtött bizonyítékok az ügyész meggyőződése szerint alkalmasak-e a terheltet megillető ártatlansági vélelem megdöntésére. Végül a bíróságnak (az elsőfokú eljárás eredményeként) már kétséget kizáró bizonyosság alapján kell döntést hoznia a büntetőjogi felelősségről. A (rendes és rendkívüli) jogorvoslati eljárásokban a felsőbbbíróságok ezt a folyamatot vizsgálják felül (részben vagy egészében).

Ezekből a sajátosságokból következik, hogy ha a büntetőeljárás a tételezett eredményt eléri, vagyis a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapítják, akkor az eljárással önmagában, a közben alkalmazott kényszerintézkedésekkel, illetve a büntetéssel okozott hátrányt jogszerűnek kell minősíteni. A Ptk. fogalomrendszere szerint az érintett által „elszenvedett” kár a jogszabály erejénél fogva ilyenkor nem jogellenes, vagy a helyesebb dogmatikai megfogalmazás szerint az így okozott joghátrány nem kár, hanem jogos hátrányokozás.

Más a helyzet akkor, ha a büntetőeljárás a terhelt büntetőjogi felelősségének megállapítása nélkül zárul, ugyanis ilyenkor felmerül a kérdés, hogy a természete szerint önmagában is hátrányos büntetőeljárás (BH 2008. 212. számon közzétett eseti döntés)⁵⁶ tételezett eredménytelensége miatt tekinthető-e jogellenesnek? Az összes részletet elfedő koncentrált kérdésre hasonlóan koncentrált válasz adható: általában nem, azaz a felmentés vagy az eljárás megszüntetése (bármely szakban is történik) önmagában nem elegendő a jogellenesség megállapításához. Ezt a Legfelsőbb Bíróság az EBH 2002. 750 számú elvi határozatban szó szerint ugyanígy szögezte le: „A bíróság által tévesnek ítélt vádemelés önmagában nem elegendő a nyomozó és a vádhatóság felróható magatartásának a megállapításához.”⁵⁷ Ennek dogmatikai magyarázata lényegében a rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve az azzal ebben az esetben egybeeső jogszabályi felhatalmazottság. Ugyanakkor nyilván nem lehet levonni ebből azt a következtetést, hogy a vádemelés eredményétől függetlenül jogszerű.

Az elvi határozat indokolásában nyomban ki is tér egy további körülményre: „[...] csak az ehhez járuló különleges körülmények: a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, lényeges anyagi és eljárási szabálysértés értékelhető a kártérítési felelősséget megalapozó magatartásként.”

Az elvi határozat tehát megerősítette a már említett „súlyos jogsértés doktrínát”, miközben tovább gyengítette a non-ekvivalencia elvét. A (nyilván kisebb) jogsértések mellett végül eredményre vezető büntetőeljárás esetén a jogellenesség kizárt, az elvi határozat értelmében ugyanez állapítható meg az eredménytelen eljárások esetén, ha azokban nem lényeges büntetőeljárás jogsértések, illetve megalapozatlanságok fordulnak elő. Ebben a két esetben tehát a non-ekvivalencia világosan fennáll. Kérdés persze, hogy mikor „nem lényeges” a szabálysértés?

⁵⁶ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. V. 20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

⁵⁷ Legfelsőbb Bíróság, Pf. V. 26.828/2001. számú másodfokú ítélet.

Erre akkor tudunk válaszolni, ha megvizsgáljuk az „átfordulást”, vagyis az elvi határozat szóhasználatára szerinti különleges körülményeket: tényoldalon a kirívóan okszerűtlen értékelést, jogi oldalon pedig a lényeges anyagi és eljárási szabálysértést. Egészen pontosan az utóbbiakat: a tények kirívóan okszerűtlen értékelése, a megalapozatlanság ugyanis a büntetőeljárás jog dogmatikája szerint nem minősül jogellenesnek, vagyis ebben a vonatkozásban a non-elvivalencia szintén érvényes. Az anyagi vagy eljárási szabálysértés viszont („lényegességétől” függetlenül) a büntető anyagi, illetve eljárásjog szabályai szerint is, és az elvi határozat értelmében a polgári jog szabályai szerint is jogellenes. Itt tehát a két jogterület szerinti jogellenesség már ekvivalens. A büntetőeljárás értelemben vett lényegességet az dönti el, hogy a szabálysértés kihatott-e az érdemi döntésre, avagy nem. *Ha kihatott, lényeges.*

Látnunk kell azt is, hogy a jogellenesség tartalmilag ultra vires alapú: az ügyész felhatalmazást kapott az eljárás folytatására, a bizonyítékok értékelésére és végső soron a vádemelésre, a felhatalmazása azonban nem terjed ki az okszerűtlen tény-értékelésre, valamint az anyagi jogi, illetve eljárásjogi tévedésre. Kijelenthető tehát, hogy a büntetőeljárás során elkövetett (jog)szabálysértés, illetve a megalapozatlan döntés elvezet a polgári jogi jogellenességhez.

7. Mérlegelés és jogellenesség?

Az ultra vires jogellenesség kritikus pontja a korábban említett EBH 2001. 526. számú elvi határozatban szereplő (a ténymegállapításra és a döntésre is irányadó) *mérlegelés* kérdése. Azért kritikus, mert a büntetőeljárás tételezett céljának elérése – joghátrány alkalmazása bűncselekmény elkövetése miatt – hosszú kognitív folyamat és az ennek során hozott döntési láncolat eredménye.

Az eljárás kezdetén fennálló egyszerű gyanútól kell eljutni az eljárás felelősségre vonás nélküli befejezéséig, illetve a bűnösség kimondásáig. Ebben a folyamatban a bizonyosság foka növekszik, ám csak a bíróság verdiktje esetén kell eljutnia minden (ésszerű) kétséget kizáró bizonyossáig. Ezt a Legfelsőbb Bíróság a vádemelésre vonatkozóan világosan leszögezte: „*Téves az a jogértelmezés, hogy a vádemelés csak akkor 'jogszerű', ha teljes bizonyosságon alapul. Ilyen követelményt az ügyészséggel szemben a törvény nem támaszt...*”⁵⁸ A minden kétséget kizáró bizonyosság, de a folyamatos újraértékelés (újramérlegelés) következtében végső soron a szabálysértés lényegessége is csak az eljárás végén rögzül. Következésképpen a bíróság végleges döntése fogja meghatározni azt, hogy az eljárás folyamán hozott közbenső és rész-döntések jogszerűek-e, illetve esetleges szabályellenességük lényeges volt-e. *A büntető ügyben eljáró bíróság döntése tehát visszahat az eljárás egészének megítélésére.*

A büntetőeljárás folytatása ezért a polgári jogi felelősség szempontjából többszörösen kockázatos tevékenység. Csak a végső érdemi döntés hoz bizonyosságot a polgári jogi jogellenességről. Közben azonban folytonia kell az eljárásnak, és az esetleges büntetőeljárás szabálytalanságok esetén is arról kell döntenie, hogy ezek miatt az eljárás megakadjon-e, avagy a majdani végső döntés szempontjából lényegtelennek

⁵⁸ Legfelsőbb Bíróság, Pfv. V. 20.459/2008. számú felülvizsgálati döntés.

tekinthetők, ezért a tételezett cél érdekében tovább kell tevékenykedni. Egyszerűbben fogalmazva: ilyenkor is mérlegelni kell, mégpedig a majdani lényegesség kilátásait.

Mivel a mérlegelés ekként nem kizárólag a tényekre és a tényeken alapuló további teendőkre vonatkozik, valószínűleg nem tévedünk, ha arra következtetünk, hogy a mérlegelés végső soron nem a jogellenességet fogja kizárni, hanem kimentési okként szerepelhet. Ez a következtetés áll ugyanis összhangban a jogellenesség objektivitásával: nem függhet sem szubjektív kognitív tevékenységtől sem pedig jövőbeni kiszámíthatatlan eseménytől.

Ennek viszont a dogmatikai fogalomrendszert illetően az a következménye, hogy a non-ekvivalenciát lényegében fel kell adnunk: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható.

Még mielőtt vizsgálódásunkat tovább folytatnánk a felróhatóság irányában, nem kerülhetjük el annak kimondását, hogy ha az előbbi levezetés valós, az azt jelenti, hogy a polgári jog számára releváns minden téves mérlegelés, illetve minden, a büntetőeljárás eredményét tekintve akármennyire „nem lényeges” szabálytalanság. Még világosabban fogalmazva: ha az okozati összefüggés ezek és a kár között megállapítható, akkor a téves mérlegelést és a szabálytalanságot jogellenes károkozásnak kell tekinteni.

8. Felróhatóság a közhatalmi jogkör gyakorlása miatti kártérítési perekben

Míg a jogellenesség a kártérítési felelősség objektív, a felróhatóság a szubjektív oldala.⁵⁹ A két fogalmi elem közötti összefüggés szoros és asszimetrikus. A jogellenesség hiánya a felróhatóságot eleve kizárja (pontosabban érdektelenné teszi, ezért a kártérítési perekben a jogellenesség hiányában elvileg a felróhatóságot – valamint a felelősség megállapításához szükséges további elemeket – nem szükséges vizsgálni⁶⁰), a jogellenesség megállapítása nem vonja feltétlenül maga után a felróhatóságot.⁶¹ Sőt, éppen a felróhatóság hiányában lesz elkerülhető a kártérítési felelősség a jogellenesség megállapítása mellett is.

A hatályos Ptk-ban a felróhatóság az alperes számára felkínált kimentési okok csokraként jelenik meg. Ide tartozik a vétőképtelenség (amellyel részletesen nem foglalkozunk, mivel vizsgálódásunk elsődleges tárgya a közhatalmi kár-felelősség), végső soron a károsult közrehatása is (a büntetőeljárással kapcsolatos perekben a terhelt magatartásának jogellenessége kihat a közhatalmi jogkört gyakorló ügyész kárfelelősségére), de a legfontosabb összetevője az *adott helyzetben elvárható magatartás*.

⁵⁹ EÖRSI i. m. 124.

⁶⁰ Azért csak elvileg, mert pergazdaságossági szempontból ez mégis megtörténik. Ha ugyanis a jogellenesség hiányában a bíró a keresetet elutasítja, ám a másodfokú vagy felülvizsgálati bíróság azt megállapíthatónak látja, az egyetlen lehetséges jogkövetkezmény a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás. Ha azonban a jogellenesség hiánya ellenére lefolytatja a bizonyítást az össze többi elemre, a felsőbb bíróságoknak lehetőségük van az elsőfokú ítéletet megváltoztatni. Ez az elsőfokú bíróságokat az esetenként fölösleges kártérítési elemek bizonyítására sarkallja.

⁶¹ EÖRSI i. m. 126.

A felróhatóság körében a jogirodalom megkülönbözteti az általános vétkességet, valamint a különleges kárfajták esetén a sajátos védekezés elmulasztását (amely esetenként az objektív felelősséghez közelít).⁶² Az utóbbiaknak esetünkben nincs különös jelentősége, mivel a közhatalmi jogkörben a specifikus védelmi kötelezettség nem más, mint a tevékenységre irányadó jogszabályok szigorú betartása, és a tények ok- és ésszerű mérlegelése. A specifikus elem tehát ebben az esetben lényegét tekintve azonos a jogellenességgel, a felróhatóság az általános vétkességre redukálódik. A továbbiakban ezért a két fogalmat, illetve ‘az adott helyzetben elvárható magatartás’ formulát azonos értelemben használjuk.

Meg kell jegyezni, hogy a Ptk. szabályozási sajátossága folytán, mely szerint a felróhatóság kimentési okként jelenik meg a jogellenes károkozás alapvető szabálya mellett, arra sarkall, hogy jelentőségét másodlagosnak tekintsük olyan értelemben, hogy csak a jogellenesség megállapítása esetén jut szerephez. Ez azonban a kártérítés általános alakzata esetén csak a látszat. Ha ugyanis visszaemlékezünk arra, hogy a jogellenesség dogmatikai értelemben immanens fogalom, akkor beláthatjuk, hogy – megint csak a kártérítés „alapesete” vonatkozásában – a jogellenesség a kár megjelenése esetén vélelmezett, ezért nem a jogellenességet, hanem legfeljebb annak hiányát kell elsődlegesen bizonyítani (mégpedig a mentesülés érdekében). A mentesülés a felelősség alól sokkal egyszerűbben elérhető, ha az alperes nem a jogellenesség hiányát próbálja bizonyítani (hiszen ez a jog által nem, vagy csak kisebb mértékben szabályozott társadalmi kapcsolatok esetén eleve nehézségekbe ütközik), hanem azt, hogy az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította.

Nem véletlen, hogy a polgári jogtudomány – itthon és külföldön egyaránt – a kártérítési felelősség alapjának elsősorban nem a jogellenességet, hanem a felróhatóságot tekinti.⁶³ Következésképpen a jogellenesség kérdése nem általában, hanem csak különös kárfajták, köztük a közhatalom gyakorlásával összefüggésben okozott károk miatti felelősség esetén válik hangsúlyossá, előzi meg a felróhatóságot.

9. Felróhatóság az ügyészség elleni kártérítési perekben

A közhatalmi, közelebbről az ügyészségi jogkörben okozott károk miatt indult perekben tehát – éppen azért, mert a magatartás jogszabályok által részletesen rendezett, és a jogellenesség közvetlenül vizsgálható – a felróhatóság a jogellenesség megállapítását követően ténylegesen kimentési lehetőségként jelenik meg.

Ezen a ponton vissza kell térnünk az ügyészi mérlegeléssel kapcsolatban írtakhoz. Megismételjük: polgári jogi értelemben a büntetőeljárás során elkövetett bármilyen

⁶² EÖRSI i. m. 127.

⁶³ SÓLYOM (1977) i. m. 96–116. Bár nem tartozik szorosan a témánkhoz, a felróhatóság jelentőségének kimelése érdekében megjegyezzük, hogy a felróhatóságon alapuló deliktuális felelősség talajából nőtt ki a kontraktuális felelősség rendszere is: általános szerződésfogalom és a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kategóriáinak hiányában az egyik fél teljesítése kvázi-deliktumot hozott létre a másik fél oldalán, amely alól a viszont-teljesítéssel mentesült, lényegében tehát a deliktum alól, az adott helyzetben elvárható magatartás tanúsításával. Ld. erről VÉKÁS LAJOS: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest: Akadémiai, 1977, 13–15.

szabálytalanság, de még a megalapozatlanság is jogellenességnek minősül. A téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság pedig nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság körében vizsgálható. Részletezve: ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság nem hat ki az érdemi döntésre (a büntetőjogi felelősség körében hozott döntésre), akkor nincs jelentősége. Ebben az esetben ugyanis érvényesül a non-ekvivalencia: a büntetőeljárás eredményeként hozott érdemi döntés jogszerűsége ab ovo kizárja a polgári jogi jogellenességet. A kimentésnek akkor lesz jelentősége, ha a téves mérlegelés, illetve a szabálytalanság összefügg a büntetőeljárás eredménytelenségével.

Ezt a jelentőséget fejezi ki in abstracto a súlyos jogsértés doktrínája, amely ebben az értelmezésben a felróhatóság körében hozott döntés alapja: a nem súlyos jogsértés – vagy a nem lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – kiment a kártérítő felelősség alól, míg a súlyos jogsértés – vagy lényeges mérlegelési tévedés, illetve szabálytalanság – nem ment ki. *Az adott helyzetben elvárható magatartás határa tehát a súlyos jogsértés, illetve a lényeges mérlegelési tévedés/szabálytalanság.* Ez a felróhatóság-értelmezés megjelenik az ügyészi kárfelelősséget elbíráló ítéletekben, mégpedig a jogalaptól függően.

A kényszerintézkedések esetén a kimentési lehetőség szűk. A személyes szabadság korlátozásával járó kényszerintézkedések esetén ennek ellenére nem jut jelentős szerephez, mivel ezekben a nem felróhatósági alapú (lényegében objektív) kártalanítási felelősség körében a kérdés rendezhető, a kártalanítást meghaladó kártérítési követelést ritkán érvényesítenek. A vagyoni jellegű kényszerintézkedések, különösen a gépjárművek lefoglalása, illetve a lefoglalás megszüntetését követően kiadásuk körében a mérlegelésen alapuló kimentés azért esélytelen, mert ilyen esetekre a Be. nagyon határozott döntési alternatívákat kínál – lényegében kizárja a mérlegelést. Ismertek olyan esetek, amelyekben a mérlegelés és az ezen alapuló felróhatóság alóli kimentés mégis szerephez jut, mégpedig akkor, ha a büntetőeljárás során változik a bűncselekmény minősítése, jellemzően csalásról sikkasztásra vagy fordítva. A minősítés megváltoztatása, ennek időpontja nagymértékben függ az éppen rendelkezésre álló bizonyítékoktól, ezért az aktuális időpontban szükségszerű mérlegelés alkalmas lehet kimentésre.⁶⁴

Más a helyzet a büntetőjogi felelősségre, mint főkérdésre vonatkozó mérlegelésekkel. Ezekben nyílik meg leginkább a kimentés lehetősége. A követhető elvet a személyiségi jogsértés miatti perek vonatkozásában már említett döntés tartalmazza: felmentés ellenére kimenti a jogsértést (és ezáltal mentesít a kártérítési felelősség alól), ha a vádirat a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, az elkövetők magatartását és a tényállás megállapításához szükséges körülményeket a megvádolt személy elleni eljárás lefolytatásához elengedhetetlen mértékben rögzíti. Ugyanez a döntés egy másik fontos kimentési okot is rögzít: ha a terheltnek a büntetőeljárásra okot adó magatartása a polgári jog szabályai szerint eleve jogellenesnek minősül, ez a büntetőeljárás sikertelensége ellenére kimentheti az ügyészség kártérítő felelőségét, mégpedig a Ptk. 4. §-ának tilalma alapján, mely szerint a saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat. Ezt a konkrét esetben a

⁶⁴ Több ilyen eljárás van folyamatban, ezért a gyakorlat változásáról jelenleg nem lehet számot adni.

bíróság az ügyészség magatartásának felróhatóságon alapuló kimentésétől függetlenül állapította meg.⁶⁵

Egészen friss a kimentés korlátjával kapcsolatos, már szintén hivatkozott döntés is: ha a feljelentett cselekmény eleve nem valósíthatott meg bűncselekményt, nem lehet szó menthető mérlegelési tévedésről.⁶⁶ Ezt fel kell ismerni, és a büntetőeljárást meg kell akasztani, ellenkező esetben a kártérítő felelősség megállapíthatása alól nincs menekvés a mérlegelésre hivatkozással.

Végső soron az egyetlen, a felróhatóságon alapuló többé-kevésbé biztos kimentési ok a bizonyítékok megváltozása a nyomozás során hozott döntések, illetve a vádemelés időpontjához képest. Ilyen esetben ugyanis a megalapozott mérlegelés, mint a felróhatóságot kimentő körülmény lényegében objektivizálódik: a jogszabályok a megismert bizonyítékok mérlegelését írják elő, ezek jövőbeli előrelátása nem csak hogy nem várható el, de nem is kötelező. A bizonyítékok változása tehát – ha szigorúan vesszük – nem is a mérlegelésen alapuló kimentési ok, hanem a jogellenességet zárja ki.

A mérlegelés mint kimentési ok vonatkozásában még egy körülményre ki kell térnünk: jelentősége van annak, hogy a terhelt felmentése (illetve az eljárás megszüntetése vele szemben) milyen okon alapul. A bizonyítottság hiánya nyilván valószínűbbé teszi a felróhatóság hiányára hivatkozás sikerét, hiszen ebben az esetben a bűncselekmény elkövetésének bizonyossága nem állapítható meg – következésképpen a terhelt ártatlanságának vélelme nem dől meg, ezért vele szemben büntetőjogi jogkövetkezmény nem alkalmazható –, ugyanakkor az sem tekinthető bizonyítottnak, hogy a cselekményt nem követte el, illetve amit elkövetett, az biztosan ne lenne bűncselekmény. Ha a mérlegelés nem kirívóan okszerűtlen, illetve az eljárás során lényeges szabálytalanság sem történt, az objektíve jogellenes károkozás menthető.

Jóval kevésbé lehet eredményes a felróhatóság hiányán alapuló kimentés kísérlete, ha a terhelt felmentése bűncselekmény hiányában történik. Ilyenkor valóban csak a szigorúan okszerű mérlegelés, illetve az anyagi és eljárási szabályok szigorú megtartásának megállapíthatósága esetén van lehetőség a mentesülésre a polgári jogi felelősség alól.

Nem kétséges tehát, hogy a büntetőeljárás folytatása kockázatokkal jár. *Csak a rigorózus pontosság és szabályosság jelent biztosítékot az eredménytelensége esetén fenyegető polgári jogi felelősséggel szemben.* Ha azonban figyelembe vesszük, hogy milyen hátrányokkal jár a büntetőeljárás a terheltre – még felmentése esetén, és kényszerintézkedés hiányában is –, nem juthatunk más következtetésre (különösen nem közjogi szemmel), mint hogy ez így van rendjén.

10. A felelősségért helyt állni köteles személyről

Közjogi vizsgálódásaink során már kitértünk arra, hogy a jogvédelmi eljárásokban való részvétel bírói, illetve ügyészi alaptevékenység, ezért – amint írtuk – alkotmá-

⁶⁵ Fővárosi Ítéletábrla, 2. Pf. 21.208/2007/5. sorszámú jogerős másodfokú ítélet.

⁶⁶ BH 2008. 212. számon közzétett eseti, a Legfelsőbb Bíróság által Pfv. V. 20.459/2008. számon hozott felülvizsgálati döntés.

nyos rendszerünkben bíróság esetén bíró, ügyészség esetén ügyész közreműködése nélkül nem képzelhető el.

Ez a következtetés levonható magánjogi meglátásainkra alapozva is. Nem véletlen, hogy a felelősséget a második világháború előtt elsősorban a vétkes hivatalnok (illetve 1933-tól mellette az állam) viselte.⁶⁷ Ekkor – és még sokáig ezután – a polgári jogi felelősség alapja a vétkes kötelelességszegés volt. A világháborút követően az alkalmazottért viselt felelősség szabálya került előtérbe, és máig ez határozza meg a perek alperesi pozícióját.

Kétségtelen ugyan, hogy az utóbbi évek során gyakorivá vált a bírák, ügyészek személyes perlése (elsősorban személyhez fűződő jog megsértésének jogcímén), ám a civilizisztikai kollégiumvezetők már idézett állásfoglalása lényegében kijelölte a jövő útját: „*a bíró ítélkező tevékenysége során nem a saját, hanem a bíróság nevében jár el, így az e tevékenységével összefüggő személyiségi jogi igények sem személy szerint vele szemben, hanem csak a jogi személy bírósággal szemben érvényesíthetőek. [...] A személy szerint a bíróval szemben az ítélkező tevékenységével összefüggő sérelmek miatt a Ptk. 84. §-a alapján előterjesztett igényeket ítélettel érdemben kell elutasítani. Miután az ilyen igények az alperesi legitimáció hiányában fogalmilag alaptalanok, a kereset elutasítására már az első tárgyaláson sor kerülhet, szükség esetén részítélet meghozatalával. A bíró ítélkező tevékenységével összefüggő sérelem miatt érdemben is vizsgálendő személyiségi jogi igény csak a jogi személy bírósággal szemben érvényesíthető.*” Az álláspont nyilván irányadó más közhatalmi jogkörben eljáró személyekre, így az ügyészekre is. Az új Ptk. tervezete ezt a kérdést végérvényesen rendezni kívánja – rendelkezése szerint fő szabályként a „*[K]özgazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy vagy az a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek vezetője a közhatalmi jogkör gyakorlója.*”

Az új Ptk. tervezetének az Országgyűléshez történt benyújtása előtti szakmai vitája azonban újabb bizonytalanságot eredményezett (holott a szakértői koncepció még minden lényegi változás nélkül emelte volna át a hatályos törvény szabályait):⁶⁸ a Legfelsőbb Bíróság javaslatára felmerült, hogy a bírósági jogkörben okozott károk miatt indult pereket ne az érintett bíróság, hanem a Magyar Állam ellen lehessen megindítani. A törekvés indokolt, amennyiben figyelembe vesszük, hogy nem szerencsés, ha az ítélkező bíróságnak alperes bíróság felelőssége ügyében kell döntenie. A megoldás mégis ellentmondásokhoz vezetett, elsősorban azért, mert jogtechnikai okokból irányadó lett volna az ügyészségi jogkörben okozott károk miatti perekre is, következésképpen a Magyar Államot vagy két szervezet alkalmazottai képviselték volna (esetenként érdekellentétben), ami perjogi okokból nem szerencsés, vagy egyetlen képviselő, amely függetlenül attól, hogy bírósághoz, ügyészéhez, vagy harmadik szervezethez tartozik, (a már írtak szerint) nem fér össze az érintett intézmények alkotmányos jogállásával. A Magyar Állam alperesi pozíciója ugyanakkor nem vonatkozott volna az egyéb közhatalmi jogkörben eljáró szervezetekre, így a

⁶⁷ EÖRSI i. m. 330.

⁶⁸ LÁBADY TAMÁS: Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In VÉKÁS LAJOS (szerk): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest: Complex, 2008.

büntetőeljárásokban szintén érintett nyomozó hatóságokra. Ez az ellentmondás nyilván nem volt fenntartható. Az Országgyűléshez benyújtott javaslat az ellentmondásokat azzal küszöbölte ki, hogy csak a bíróságokra vonatkozóan tartalmazott szabályt az alperes személyére nézve, mégpedig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalát megjelölve. A parlamenti vita során egy módosító javaslat elfogadása a perrendő személy megjelölését törölte. Így az új szöveg a hatályossal megegyező.

Teljesen mindegy azonban, hogy a helytállási kötelezettséget a jog hogyan (hova) telepíti (az államra, az igazgatási főhatóságra, avagy a közhatalmi jogkört gyakorló és a kárt ténylegesen okozó jogi személyre), *a lényeges kérdés az, hogy kinek kell képviselnie az alperest.* Azért ez a lényeges szempont, mert a fentiekben láthattuk, hogy a szóban forgó perek eredménye nagyobb részt nem az objektív jogellenesség bizonyításán, hanem a szubjektív felróhatóság (esetünkben vétkesség) hiányára alapozott kimentés sikerességén múlik. *A kimentés esetén pedig az alperes bizonyít – ha úgy tetszik, védekezik a jogellenesség „vádjával” szemben.* Ezt a védekezést pedig nem lehet másra bízni, mint bíróság esetén bíróra, ügyészség esetén ügyészre. *A védekezés tartalma ugyanis nem más, mint az alaptevékenység folytatása – az ügyészség esetén a jogi képviselő ugyanazt teszi, mint a büntető ügyben eljáró bíróság előtt az ügyész, csak éppen fordított pozícióban: nem az ügy uraként, hanem védekezve, polgári jogi értelemben az ügyészség eljárásának nem-felróhatóságát bizonyítva.* Emellett persze – bár ez a jog szempontjából nem bír jelentőséggel – kívülről nézve az ügyészség szakmai hitelességét, társadalmi presztízsét is védi.