



Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

dr. Váczi Péter

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői

Doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Patyi András, PhD tanszékvezető egyetemi docens

Győr

2011

*„Az emberek kormányzatba vetett bizalma
és iránta való engedelmsége
egyaránt a közigazgatásának
jó vagy rossz mivoltával arányos.”*

Hamilton

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	4
1. FOGALMI ALAPVETÉSEK, A KUTATÁS IRÁNYA ÉS CÉLJA.....	4
2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	9
3. A DOLGOZAT FELÉPÍTÉSE.....	11
II. KITEKINTÉS: NÉHÁNY GONDOLAT AZ ALKOTMÁNYOS EURÓPAI UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG LÉTÉRŐL.....	13
1. AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI JOGRÓL ÁLTALÁBAN.....	14
2. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS SZÁMÁRA IRÁNYADÓ ALAPELVEK AZ UNIÓ JOGÁBAN.....	16
3. AZ ALAPVETŐ JOGOK EURÓPAI CHARTÁJA.....	19
4. A HELYES HIVATALI MAGATARTÁS EURÓPAI KÓDEXE (THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR).....	23
4.1. Az Európai Ombudsman: a megfelelően működő közigazgatás biztosítója.....	23
4.2. A megoldás „kódja”: a helyes hivatali magatartás európai kódexe (The European Code of Good Administrative Behaviour).....	27
4.2.1. A Kódex szükségessége.....	27
4.2.2. Mit is rejt magában a Kódex?.....	29
4.3. A Kódex „elvárt” hatása: a Parlament határozata.....	32
4.4. A Kódex „nem várt” hatása.....	34
4.4.1. A Kódex utóélete.....	34
4.4.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata.....	35
III. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM ÉS ALAPELVEI.....	38
1. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM ÉS A JOGÁLLAM KÖVETELMÉNYE.....	38
2. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM ALAPELVEINEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSAIBAN.....	42
2.1. Jogszerűség.....	44
2.2. Jobbiztonság.....	48
2.2.1. A jogbiztonság általános elve.....	48
2.2.2. A közigazgatási döntések hatályba lépése.....	51
2.2.3. Az egyedi közigazgatási döntések megváltoztatása.....	53
2.3. Jogegyenlőség.....	54
2.4. Pártatlanság.....	59
2.5. Arányosság.....	63
2.6. Információs szabadság és adatkezelés.....	68
2.6.1. Átláthatóság.....	68
2.6.2. Az információhoz való hozzáférés joga.....	70
2.6.3. A hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga.....	78
2.6.4. A személyes adatok védelme.....	92
2.7. Bírósági felülvizsgálat, jogorvoslati jog.....	112
2.7.1. A bírósághoz fordulás joga.....	119
2.7.2. Jogorvoslatról szóló tájékoztatás.....	126
2.7.3. A közigazgatási döntések közzététele.....	127
2.7.4. Ideiglenes jogvédelem lehetősége.....	128
2.7.5. A bírósági felülvizsgálat általános elvei.....	132
2.7.6. Független és pártatlan bíróság.....	136
2.7.7. A bírósági felülvizsgálat terjedelme.....	138
2.7.8. A bírósági felülvizsgálat hatékonysága.....	140
IV. A JÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ALAPELVEI.....	144
1. A JÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS JELENTÉSTARTALMA.....	144
2. A JÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ALAPELVEINEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSAIBAN.....	146
2.1. Meghallgatáshoz való jog.....	149
2.2. Ésszerű időtartam.....	154
2.3. Indokolási kötelezettség.....	159
2.4. Közigazgatási végrehajtás.....	163
2.5. Közigazgatási szankciók.....	166
2.6. A közigazgatás felelőssége.....	173
2.7. A részvétel elve és annak speciális jellege a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban.....	177

2.7.1. A részvétel általános elve	177
2.7.2. A részvétel speciális elve a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban	178
2.8. Jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.....	187
2.8.1. A mérlegelési jogkör célja	190
2.8.2. Irányelvek alkalmazása	192
2.8.3. Az irányelvektől való eltérés.....	192
2.8.4. A mérlegelési jogkör gyakorlásának ellenőrzése.....	193
2.8.5. A közigazgatási szerv hallgatása.....	194
V. JÖVŐBELI LEHETŐSÉGEK.....	196
1. A KODIFIKÁCIÓ LEHETŐSÉGE EURÓPAI SZINTEN	196
2. A KODIFIKÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGE MAGYARORSZÁGON	200
2.1. A törvényhozó feladatai.....	200
2.2. Az alkotmányozó lehetőségei	203
VI. ZÁRSZÓ.....	210
IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK.....	215
1. AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSAI ÉS HATÁROZATAI	215
2. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGÁNAK HATÁROZATAI	217
3. EGYÉB JOGFORRÁSOK.....	219
4. FELHASZNÁLT KÜLFÖLDI JOGIRODALOM	220
5. FELHASZNÁLT HAZAI JOGIRODALOM	223

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

1. Fogalmi alapvetések, a kutatás iránya és célja

Amikor a kitűnő reneszánsz építész, Filippo Brunelleschi a Firenzei Dóm óriási kupolájának megépítéséhez írta utasításait a munkások számára, külön kitért egy lényeges gyakorlati vezéreldre. Ennek értelmében a munkát a menet közben bekövetkező felfedezések fényében kell végezni, még hozzá úgy, hogy profitálhassanak a hosszú építési folyamat során gyűjtött gyakorlati tapasztalatokból.¹ Véleményem szerint markáns párhuzam figyelhető meg a fenti grandiózus építkezés és az európai közigazgatási eljárásjogi fejlődés tekintetében is, a közigazgatási eljárás alapelvei hosszú évtizedek alatt formálódtak, alakultak ki, a gyakorlati tapasztalatok és szükségletek által életre hívott különféle jogi dokumentumok alkották a kirakós játék darabjait. A disszertáció első célja tehát a releváns európai jogforrások és azok előírásainak összegyűjtése és feldolgozása volt.

Az alkotmányos közigazgatás² kiindulópontjául hazánkban az 1989-es magyar alkotmányreform szolgál. A váltás egy rendkívül gyors változást jelentő, alig néhány hét alatt lezajlott „közjogi forradalomnak” tekinthető, amelyhez a tételes jog – melynek legnagyobb részét a közigazgatási jog teszi ki – csak nagyon lassan tudott igazodni. Ezzel a közigazgatás számára a külső feltételek gyökeresen megváltoztak, ugyanis meghatározásra került három új cél-érték: jogállam, demokrácia és hatékonyság.³ Legfontosabb lépésként megtörtént az Alkotmány teljeskörű módosítása, amikor is gyakorlatilag a címen kívül az egész alaptörvény kicserélődött, a jogállamiság alapvető garanciái és a modern demokrácia jogi követelményei mind-mind helyet kaptak benne. Egy dolog azonban egy konkrét jogi aktus – jelen esetben az Alkotmány – meghozatala és egy másik dolog elveinek érvényesülése, valamint az egyes törvények és egyéb, alacsonyabb rendű jogszabályok hozzáigazítása ehhez. A rendszerváltás nem forradalmi úton ment végbe, a fennálló jogrend alapján, a normakontinuitás talajára helyezkedve a jogfolytonosságot hirdette, szükségessé vált a régi és az új ellentétének a feloldása, az egész jogrendszer összhangba hozása. A disszertáció második céljaként célszerű

¹ SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 229.

² Az alkotmányos közigazgatás kifejezést dolgozatomban értéktelített fogalomként használom, ahogyan az a későbbiekben bővebben kifejtésre kerül.

³ Ld. VEREBÉLYI Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás* 1992/11. 641-652.

megvizsgálni tehát: milyen elvi követelményeknek kell megfelelnie a modern közigazgatási eljárásnak, milyen nemzetközi mércék kerültek felállításra e vonatkozásban, és a magyar közigazgatás működése átugorja-e ezt a képzeletbeli lécezt? A dolgozat ezen kérdések megválaszolására tesz kísérletet.

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében, az állampolgár, akit kormányoznak, egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembesülni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben.⁴ A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a demokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségtelenül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek.⁵ Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fény vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezettség volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult.⁶ A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelenthetné a közigazgatási eljárás garanciáinak Alkotmányba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében. A disszertáció harmadik célja tehát, hogy lehetséges szabályozási módokat, konkrét megoldásokat vázoljon fel a közigazgatási működés elvi kritériumainak kodifikációjára nézve, különös tekintettel annak alkotmányos szabályozására. Kiemelendő, hogy a dolgozat a közigazgatás működésének jogi kereteire koncentrál, melyen belül a legfontosabbak az eljárási szabályok, hiszen ezeken keresztül jelenik meg a közigazgatás a külvilág számára, itt kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal. A jó közigazgatás és a jó közigazgatási eljárás fogalmával kapcsolatosan már

⁴ Ld. BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 61.

⁵ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 192.

⁶ FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 183.

az elején célszerű leszögezni: egyrészt a jelen tanulmányban a jó közigazgatás kifejezést eljárásjogi értelemben, jó közigazgatási eljárásnéven használom, másrészt pedig a jó közigazgatási eljárás alatt a legáltalános értelemben felfogott közigazgatási működést vizsgálom, melybe egyaránt beletartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alól kivett eljárások, valamint az egyes határterületek (pl. közigazgatási szerződések) kérdésköre is. A jó közigazgatási eljárásról való alapjog tehát nézetem szerint ezekre is ki kell, hogy terjedjen.

Jó közigazgatás. A kifejezéssel kapcsolatosan első benyomásként egyfajta értékítéletre asszociálhatunk, ami rögtön kérdéseket vet fel. Milyen a jó közigazgatás? Mitől jó egy közigazgatás? A jó közigazgatás elve egyesek szerint az emberi jogok evolúciójának legújabb állomása, a modern közigazgatási jog elvei ekként tekinthetők akár negyedik generációs emberi jogoknak is.⁷ Jogi státusa napjainkban is számos vitát vált ki, mivel elvei nem a jogalkotóra, hanem a közigazgatásra vonatkoznak, ezért egyes szerzők álláspontja szerint alkotmányos státusuk is kérdéses.⁸

Ha a jelen dolgozat teljes tartalmát egyetlen tételmondatba vagy címbe kívánnánk belesűríteni, akkor az valahogyan így hangzana: „Az Európa Tanács által felállított korlátok az alkotmányos közigazgatás működése felett; esélyek és lehetőségek a jó közigazgatási eljárás megteremtése érdekében.” A disszertáció célja tehát az alkotmányos közigazgatási eljárás kritériumainak felkutatása és összegyűjtése, mely alapelvek napjaink Európájában már egyetlen gyűjtőfogalomban, a jó közigazgatás (*good administration*) fogalmába sűrűsödnek össze.⁹ A vizsgálatot egy meghatározott európai nézőpontból, az Európa Tanács releváns dokumentumai alapján végeztem el, melyek a közigazgatás működésére, a közigazgatási eljárás vonatkozásában fogalmaztak meg lényeges követelményeket. Mielőtt részletesen megvizsgálánánk, hogy milyen európai követelmények állíthatók fel az alkotmányos közigazgatási eljárással szemben, milyen feltételeknek kell az eljárásjognak megfelelnie, célszerű lenne egy kettős fogalmi alapvetéssel megágyazni gondolatmenetünknek. Először is, mi az alkotmányos közigazgatás és közigazgatási eljárás és mitől lesz ez alkotmányos?

Az alkotmány kezdetben egy empirikus fogalomként jelent meg, mely egy adott ország állapotát, jogi-politikai viszonyait írta le. A felvilágosodás eszmerendszerének

⁷ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 206. A jó közigazgatásnak az emberi jogok generációján belüli helyét elemzi: ÁDÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996. 31-35.

⁸ TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 410-411.

⁹ Itt ismételtelen utalni kell arra, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés használatos a *good administrative procedure* fogalma helyett, jóllehet, előbbit az utóbbi értelemben használják.

uralomra jutását követően alakult át ez a fogalom az állam hatalmi berendezkedését és a hatalomgyakorlás módját meghatározó követelménnyé, a leíró fogalomból tehát előíró, normatív kritérium lett. Az alkotmány napjainkban így már egy alapvető értékrendet is tartalmaz, mely magában foglalja a jogilag védendő érdekeket, a vezető célokat és alapelveket.¹⁰ Az alkotmány ezen megközelítéséhez kapcsolható az alkotmányosság fogalma. Alkotmányosságon legáltalánosabb megközelítésben az alkotmány érvényesülésének sajátosságait értjük,¹¹ az alkotmányosság SÁRI JÁNOS szavaival élve „nem más, mint a hatalmi viszonyok alávetése a jognak, hogy a politikai hatalom megvalósítása során adódó konfliktusok a jog (játék)szabályai szerint oldódjanak meg”.¹²

TAMÁS ANDRÁS szerint „az alkotmányos közigazgatás a társadalmi rendnek megfelelő közigazgatás.”¹³ A közigazgatás alkotmányossága egy adott államban a legegyszerűbb megközelítésben a közigazgatási szervezeti rendszer és működés Alkotmányban foglalt szabályozási bázisát, a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket jelenti. Az Alkotmányban szereplő szabályokon túlmenően tágabb értelemben pedig ide sorolhatjuk egyes kiemelkedő, „alkotmányerejű” törvények releváns rendelkezéseit is.¹⁴ Álláspontom szerint azonban még ezen tágabb felfogás is túlságosan szűk, az alkotmányosság fogalma több is és más is, mint az Alkotmány normáinak összessége.¹⁵ A jogszabályokban megjelenő rendelkezések mellett ugyanis napjainkban kiemelkedő szerepet játszanak egyéb olyan jogforrások, amelyek jogszabályi erővel nem bírnak, sőt, egyes esetekben még kötelező jogi jellegük is hiányzik. Éppen ezért az alkotmányosság hagyományos pozitív jogi felfogása helyett inkább annak tartalmi elemeire helyezném a hangsúlyt, a garancia-jellegét emelném ki, amely értelemben az alkotmányosság a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalom követelményét rejti, olyan kritériumok együttese, amelyek az ideális demokratikus alkotmány tartalmát és megvalósulását jellemzik.¹⁶

Második fogalmi alapvetésként tisztázást érdemel továbbá, hogy az európai jognak mely szeletére, milyen európai joganyagra térünk ki a továbbiakban? Európai korlátok és követelmények hallatán napjainkban rögtön mindenki az Európai Unió joganyagára asszociál,

¹⁰ PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*, 1995/1. 2-3.

¹¹ SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997. 127.

¹² SÁRI János: Alkotmányosság – túl az alkotmányjogi norma határán. *Társadalmi szemle*, 1997/11. 56.

¹³ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2005. 222.

¹⁴ Ld. MOLNÁR Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája. *Jogtudományi Közlöny*, 1993. 1.

¹⁵ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 198.

¹⁶ Ld. KUKORELLI István: *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 22-28.; KUKORELLI István – SCHMIDT Péter (szerk.): *Az alkotmányosság alapjai*. Társadalom – demokrácia – alkotmányosság. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1989. 14-16.

hiszen jogi jellegénél fogva ez van a leginkább hatással tagállamai életére. Az Európai Unió mellett azonban érdemes megvizsgálni az Európa Tanács jogi normáit a közigazgatási jog vonatkozásában és ez a jelen tanulmány legfőbb célkitűzése. A következőkben ugyanis az Európa Tanács által kidolgozott ajánlásokon és határozatokon keresztül eredünk a jó közigazgatási eljárás nyomába, még hozzá azért, mert álláspontom szerint ezek azok a normatív dokumentumok, melyek bár kötelező erővel túlnyomórészt nem bírnak, ám amelyekben a jó közigazgatáshoz vezető cél-értékek a maguk teljességében, komplett katalógust alkotva kifejtésre kerülnek. Nem kell ugyanakkor elkeserednie az Európai Unió joga iránt érdeklődő jogkereső közönségnek sem, az Európai Unió e tárgyban született főbb szabályaira szintén utalunk az egyes fejezetekben, de részletes elemzés tárgyát ez a joganyag nem képezi.

Az Európa Tanácsra a nemzetközi közvélemény sokáig „Európa demokratikus lelkiismereteként” tekintett, melynek fő tevékenységét a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme alkotta, míg a gazdasági integráció kérdései az Európai Közösségek keretein belül merültek fel.¹⁷ Az Európa Tanács alapvető tevékenységével kapcsolatosan elsőként óhatatlanul az Emberi Jogok Európai Egyezményére gondolunk. Az Egyezmény a XX. század második felére megkerülhetetlen követelményrendszeré lett egy magára valamit is adó és magát demokratikusnak deklarááló állam számára. Annak ellenére, hogy az Egyezmény alapvetően az emberi jogok alkotmányjogi dimenzióját ragadja meg, mégis nagy hatással bír a nemzeti közigazgatási jogrendszerek európaizálódását tekintve. Ez a hatás különböző mértékben észlelhető az egyes államokban, azonban az Egyezmény formális jogi státusza az adott országban nem szükségképpen határozza meg a jogrendszerre gyakorolt hatásának erősségét. Az Európa Tanács ajánlásai szempontjából az Egyezmény 6. cikke érdemel kiemelt figyelmet, amely biztosítja a bírósághoz fordulás jogát és ezáltal az általános jogvédelmet, továbbá általános jogelveket fogalmaz meg a bíróság előtti eljárásra nézve. Az Egyezmény közigazgatási jogra gyakorolt hatása többé-kevésbé meghatározott területekre korlátozódik, kiemelve itt a 6. cikkben meghatározott garanciák eljárási kikényszerítését annak érdekében, hogy létrejöjjön egy minimum-követelményrendszer Európában.¹⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének aláírásával az Európa Tanács tagállamai kifejezték azon eltökéltségüket, hogy tiszteletben tartanak bizonyos jogelveket, amelyek a hatóságoknak a magánszemélyekkel való viszonyát szabályozzák, ideértve a közigazgatási

¹⁷ Ld. MASENKÓ-MAVI Viktor: Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez. *Nemzetközi Közöny*, 2008/2. 67.

¹⁸ SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 200-203.

jogot is. Ezen elvek azután számos, a Miniszteri Bizottság által elfogadott döntés és ajánlás¹⁹ révén tovább lettek csiszolva, amely jogforrások így a részes államok által alkalmazandó azon alapvető elveket tartalmazzák, amelyeket az adott kormánynak követnie kell ahhoz, hogy eleget tegyen a jogállamiság kívánalmának. Az Európa Tanács ajánlásai és döntései kétségkívül nagy hatással bírnak, érdemes azonban ezzel kapcsolatosan megjegyezni azt, hogy az egyes államok által megkötött egyezményekkel ellentétben az ajánlások és határozatok nem bírnak jogi kötőerővel a tagállamok számára. Mindazonáltal nem elhanyagolható erkölcsi és politikai hatásuk van, amely két dologból ered: mindenek előtt, meglehetősen nehéz, habár nem lehetetlen egy kormánynak számára hosszú időn keresztül olyan jogelveknek a figyelmen kívül hagyása, amelyek tiszteletben tartására a térség összes többi állama vagy legalábbis az országok többsége ígéretet tett. Ezen túlmenően, nyilvánvalóan kétséges lenne egy olyan állam jóhiszeműsége, amely nem csupán részt vett a javaslat kidolgozásában, de szavazatával hozzájárult ahhoz, hogy az egy határozat vagy ajánlás formáját öltse, majd később megtagadja annak követését. A politikusok, az állampolgárok és a különféle politikai nyomást gyakorló tényezők így kiválóan felhasználhatják ezen jogi normákat érveléseik alátámasztására, valamint további érvek is levezethetők a szövegekből az egyes nemzeti jogok alapján, természetesen csak a jogforrások tartalmával és szellemiségével összhangban.²⁰ Éppen ezért gondolom azt, hogy az európai jog kötelező és közvetlenül alkalmazandó európai uniós forrásai mellett az Európa Tanács ajánlásai sem elhanyagolható tényezők, mivel a jó közigazgatási működést meghatározó alapelvek legteljesebb katalógusát szolgáltatják. Olyan kiemelkedő jelentőséggel bírnak, hogy iránymutatásul kell szolgálniuk a jogalkotó számára és így, a belső jogalkotás révén kell, hogy elérjék az egyébként megérdemelt kötelező jelleget.

2. A kutatás módszertana

A jó közigazgatási eljárás elvét az alábbi módszerek alapján kutattam:

a) Normatív módszer

A dolgozat gerincét a jó közigazgatás eljárási alapelveinek Európa Tanács által megalkotott szabályrendszerének bemutatása alkotja, az Európa Tanács releváns ajánlásainak

¹⁹ Lásd a későbbiekben részletesen bemutatott és elemzett Európa tanácsi ajánlásokat és határozatokat.

²⁰ Ld. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook* (a továbbiakban: *Kézikönyv*). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. 5-6.

és határozatainak részletes elemzése révén. Az európai nézőpont kiválasztásával természetesen nem hagyható figyelmen kívül az Európai Unió szabályozása sem, ennek leglényegesebb vívmányairól szintén szó esik az Európa Tanáccsal karöltve, azonban a teljesség igénye nélkül, az aprólékos elemzés mellőzésével. Az egyes tanácsi dokumentumok bemutatásán túl igyekeztem elméleti megalapozást is nyújtani az egyes elvek megismeréséhez a vonatkozó hazai és főként európai szakirodalom feldolgozásán keresztül.

b) Funkcionális módszer

Az alapelvek európai szabályozásának bemutatása természetesen nem lehet egyfajta öncél, lényeges szemügyre venni: hogyan jelennek meg ezek a követelmények a hazai közigazgatási jogban, milyen fejlődési utak lehetségesek, a jogalkotás mely szintjein és milyen jellegű szabályozásra lenne igény?

c) Történeti módszer

A jó közigazgatási eljárás elvei nem vadonatúj és mindenféle előzmény nélküli követelmények, a modern jogállamok alkotmányjogában szinte mindenhol fellelhetők olyan alapelvek, melyek hosszú múltra tekintenek vissza. Egy jogelv alkotmányos hagyományai, kialakulásának mikéntje és fejlődése magyarázatot adhat érvényesülésének erősségére, elfogadottságára, tényleges hatására, lényeges éppen ezért némi figyelmet szentelni ezen kérdésekre is. A közigazgatási eljárás alapelvei között egyfajta heterogenitás figyelhető meg. Egyes elvek (pl. jogszerűség elve) az alkotmányos állam általános jogelveinek a közigazgatási jogra vetítése révén értelmezhetők, így hosszú ideje léteznek, míg mások (pl. a közigazgatás felelősségének elve) speciálisan közigazgatási jelleget hordoznak, és a modern közigazgatás kialakulásához köthető létük. Bizonyos követelmények (pl. arányosság elve) az egyes európai államok belső, nemzeti jogában alakultak ki, majd innét gyakoroltak hatást az európai szintér irányába, de találkozhatunk olyanokkal is (pl. indokolási kötelezettség), melyek európai bírói fórumok tevékenysége révén nyerték el mai alakjukat.

d) Komparatív módszer

A jó közigazgatási eljárás elvei egyes államok belső jogában nagyobb figyelmet kaptak, máshol pedig erőtlenebbül, vagy esetleg egyáltalán nem is érvényesültek. Célszerű éppen ezért összehasonlító jelleggel is vizsgálni az egyes közjogi rendszereket. A közigazgatási alapelvek európai evolúciója vonatkozásában kettős folyamat figyelhető meg. Az első lépésben egy adott közigazgatási rendszer magába szív egyes általános emberi jogi

jogelveket, mint a részvétel, az átláthatóság vagy a felelősség elvei. A második lépcsőben pedig megtörténik ezen jogelvek komplex kereszteződése vagy jogi transzplantációja, melynek során az egyik jogrendszerből átkerülnek a másikba. Habár ez a folyamat többnyire spontán megy végbe, a folyamatot siettetik a különböző nemzetközi jogi szervezetek, bíróságok. Az egyik jogrendszerből kölcsönzött elvek azután alkalmazást nyernek egy másikban, majd végezetül innen is visszahatnak a donor államba.²¹ Megjegyzendő, hogy az a korábbi folyamat, melynek során az európai jogfejlődés az egyes államok belső jogából kölcsönzött különféle elveket, önálló újítások nélkül, megváltozni látszik. Mostanság ugyanis felbukkannak olyan alapelvek is, melyek vonatkozásában nemzeti gyökerek nem igazán figyelhetők meg (pl. az elővigyázatosság elve a környezetvédelem területén).²²

3. A dolgozat felépítése

A jelen tanulmány az alábbi gondolatmenetet követi. Először, egyfajta elméleti magként az alkotmányos állam fogalmából kiindulva meghatározom annak lényegét, összetevőit, majd kifejtem annak általános, de a közigazgatási jog területén is hangsúlyozottan érvényesülő alapelveit, úgy, mint jogszerűség, a jogbiztonság és részelemei, jogegyenlőség, pártatlanság, arányosság, információszabadság és adatkezelés, valamint a bírói felülvizsgálat elve annak belső követelményeivel együtt. Ezt követően az általánostól a különös felé haladva, meg kell fogalmazni a jó közigazgatási eljárás követelményét és meghatározni annak tartalmát, különös tekintettel arra, hogy ez a jogintézmény a magyar jogban még meglehetősen gyermekcipőben jár, még meghatározását tekintve sem teljesen kiforrott. Ezen fogalmi alapvetés után tárgyalom a jó közigazgatási eljárást megvalósítani hivatott egyes speciális közigazgatási alapelveket, a legproblémásabb témakörök mentén.²³ Ennek megfelelően részletes elemzés alá vonom a meghallgatáshoz való jogot, az ésszerű időtartam követelményét, az indokolási kötelezettséget, a közigazgatási végrehajtás során szem előtt tartandó követelményeket, a közigazgatási szankciókkal kapcsolatos kritériumokat, a közigazgatás felelősségének elvét, továbbá a részvétel elvének speciális vonásait, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör elvét. Mindezek előtt azonban célszerű néhány gondolat erejéig kitérni a közigazgatási jog európai uniós forrásai irányába, már csak azért is, mert a

²¹ *Kézikönyv*, 209.

²² Ld. CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 49.

²³ Ezen felosztás egyébiránt nem ismeretlen a nemzetközi jogirodalomban sem. Ld. FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 190.

jelen munka is megemlíti összehasonlító jelleggel a legfontosabbnak vélt uniós dokumentumokat, hasznos lehet tehát egy rövid áttekintése ezen jogterületnek.

II. KITEKINTÉS: NÉHÁNY GONDOLAT AZ ALKOTMÁNYOS EURÓPAI UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG LÉTÉRŐL

Az alkotmányos állam és jogállam hagyományos összetevői²⁴ mellett a mai globalizálódó világ számos olyan új jogréteget rejt magában, amely hatást gyakorol az adott állam közigazgatásának alkotmányos működésére.²⁵ Ezen jogrétegek közül a jelen tanulmány az Európa Tanács munkáját vizsgálja részletesen, álláspontom szerint érdemes azonban egy rövid kitekintést tenni az Európai Unió irányába is, a teljesség igénye nélkül. Éppen ezért nem kerül részletes elemzésre az uniós joganyag, csupán a közigazgatási eljárásjog alkotmányos alapelvei szempontjából releváns dokumentumok kerülnek röviden bemutatásra, azok, amelyek közvetlen forrásul szolgálhatnak a később részletezendő alapelvek számára.

Az ezredfordulót követően, Magyarország európai uniós csatlakozásakor már-már közhellyé vált az Unió jogának fontossága, közvetlen hatálya és közvetlen alkalmazhatósága, aminek következtében az uniós jog ismerete nélkülözhetetlenné válik a jogalkalmazásban.²⁶ Az európai uniós közigazgatási jogot vizsgálva szembeűnő, hogy elsősorban annak szervezeti oldala került előtérbe, a másik oldal, a szervek eljárásának jogi szabályozása diszkrét ködbe burkolódik. De vajon beszélhetünk-e egyáltalán európai közigazgatási eljárásjogról? Milyen fokú egységesítés várható el ezen a területen?

A közigazgatási eljárási jog hagyományosan két fő területet ölel fel:²⁷ az egyik a közigazgatási hatósági eljárásjog, amely az állam és annak polgárai közötti viszonyt szabályozza, garanciális jelleggel, a másik pedig a közigazgatási szervek közötti adminisztratív kapcsolat jogi rendezése. Az egyes nemzeti közigazgatási rendszereket elnézve, napjaink jogállamai az első témakörre helyezik a hangsúlyt, az állami közhatalom alkotmányos keretek közé szorítása, valamint az állampolgári jogok garantálása és annak kiterjesztése a fő tendencia. Az Európai Unió mint államszövetség tekintetében azonban más a helyzet: a legfontosabb cél itt a közösségi közigazgatás tagállamok ellenében történő

²⁴ Bővebben ld. BAMFORTH, Nicholas - LEYLAND, Peter: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. 2003. 4-10.

²⁵ Ld. többek között SZILÁGYI István: Alkotmányosság, alkotmányeszmé, civil társadalom. *Comitatus*, 1999. július – augusztus. 25-27.; ÁDÁM Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 32.

²⁶ Bővebben ld. VEREBÉLYI Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. *Magyar Közigazgatás* 2001/7. 390-401.

²⁷ Ld. SCHMIDT-ABMANN, Prof. Dr. Eberhard: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje. *Európai Jog*, 2003/3. szám, 10.

létrehozása és megerősítése volt. Vajon elérkezett már az idő, hogy a hangsúly itt is áttevődjön az Unió és az uniós polgárok kapcsolatára?

1. Az uniós közigazgatási jogról általában

Az Európai Unió közigazgatási joga lényegében a saját közigazgatására vonatkozó (annak működését szabályozó), valamint a közigazgatás által alkalmazott jogot jelenti, amelytől élesen elkülönítendő a tagállamok belső jogrendjeit képező nemzeti közigazgatási jog. Ezen éles elméleti megkülönböztetés szervezeti nézőpontból már klasszisokkal nehezebb, mivel nem emelhetünk ki egyetlen intézményt az Unión belül, amely egyedül gyakorolná a közigazgatást megillető jogosítványokat. A végrehajtó hatalom elsődleges letéteményese a Bizottság, ő azonban egyrészt rendelkezik ettől eltérő jogi természetű hatáskörökkel is, másrészt pedig mellette még a közigazgatási funkciók gyakorlásában részt vesz valamelyest a Tanács, továbbá a tagállamok szervei.²⁸ Az európai közigazgatás szervezeti értelemben tehát korántsem egységes, ennek megfelelően nevezhetjük azt „megosztott igazgatásnak” vagy „együtt-igazgatásnak”.²⁹

Amennyiben az európai közigazgatási anyagi jogról az eljárási jog irányába fordítjuk figyelmünket, úgy rögtön megállapíthatjuk: az Unió mindeközéig nem vállalkozott a közigazgatási eljárás kódexjellegű, általános szabályozására, ez tagállami kompetencia maradt, amely a „tagállamok eljárási autonómiájának” az elvén alapul.³⁰ A közigazgatási anyagi jog érvényesítése így alapvetően kétféle módon történhet. Közvetlen (direkt) végrehajtás, jogalkalmazás alatt értjük azt, amikor az uniós jogszabályt az Unió a saját szervei, intézményei által, közvetlenül hajtja végre, ezzel szemben közvetett (indirekt) módon történik a jogi norma érvényre juttatása, amikor a tagállam alkalmazza azt az ő saját nemzeti közigazgatási szervein keresztül.³¹ Bármely végrehajtási módra is tekintünk, nyilvánvalóvá válik, hogy az uniós jog bármilyen területre benyomul, behatol, amennyiben a közösségi

²⁸ Bővebben ld. DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 253-278.

²⁹ Az uniós közigazgatás eljárás rendszeréről bővebben ld. CANANEA, Giacinto Della: The European Union's mixed administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 198-242., valamint SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 86-87.

³⁰ FÁBIÁN Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 2006. október, LVI. Évfolyam, 10. szám. 616.

³¹ Bővebben ld. HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 3., Mario P. CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 37-38. és CASSESE, Sabino: European administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 21-24.

célok elérése érdekében szükséges.³² A nemzeti jogalkalmazó szervezeteknek tehát ismerniük és alkalmazniuk kell az odavágó uniós jogot, akárcsak a saját hazait, a kétféle jogi szabályozás kollíziója esetén pedig az Unió jogát illeti meg az elsődlegesség (szupremácia, primátus), ahogyan arra az Európai Bíróság több ítéletében is rámutatott.³³ Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió a tagállamok által az Alapító Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el az abban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elvei az irányadók. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Az arányosság elvének megfelelően az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.³⁴

Fentiekből kitűnően, mivel az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok közigazgatási eljárásának szabályozására, a tagállami közigazgatási szervezeteknek a hazai jog keretei között kell végrehajtaniuk az uniós jogszabályokat, amennyiben az uniós jog másként nem rendelkezik.³⁵ Ennek megfelelően a hazai hatóságok nemcsak abban az esetben alkalmazzák a magyar eljárási törvényt, ha magyar jogszabályokat kell alkalmazni, hanem akkor is, amikor az ügy uniós jogi norma alapján dönthető el. Kimondható tehát, hogy a közigazgatási jog vonatkozásában a tagállami közigazgatási autonómia a meghatározó, melyet az Európai Tanács és a szerződésekhez fűzött nyilatkozatok is folyamatosan megerősítenek.³⁶ De vajon az Európai Unió ebben a folyamatban teljesen szabad kezet ad a tagállamoknak? Ezt természetesen nem teheti meg. A Közösség közéletének demokratikus és átlátható jellegét még inkább el kívánja mélyíteni, amiből levezethető az a kíváncsi, hogy az Unió nem

³² Vö. SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 979.

³³ Általánosságban ld.: Costa v. ENEL (Case C-6/64); kifejezetten a közigazgatási jog vonatkozásában: Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH (Case C-24/95).

³⁴ Ld. IBANEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 47-59.

³⁵ Ld. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.) a törvény hatályáról rendelkező 13. § (4) bekezdése

³⁶ Ld. ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közöny*, 2007. szeptember. 386.

bízhatja teljes egészében a tagállamokra a szabályozás egészét, bizonyos minimum-szabályok egységes léte elengedhetetlen. Melyek tehát azok a követelmények, amelyeket minden körülmények között szem előtt kell tartania a jogalkalmazónak?

2. Az európai közigazgatás számára irányadó alapelvek az Unió jogában

Az európai közigazgatási eljárás világos elvi jogi alapzata sokáig hiányzott az Európai Unióban. Valójában meglehetősen nehéz volt egy olyan egységes alapelvei rendszert felmutatni, amelynek elemei megtalálhatók szinte valamennyi tagállam belső közigazgatási jogi hagyományában vagy alkotmányjogában, lévén, hogy az egyes közjogi tradíciók között is számottevő eltérés van.³⁷ A közösségi közigazgatási jog egyik legnagyobb gondja tehát a közigazgatás alkotmányjogi alapjának hiánya, mely az Alkotmányszerződés elvéréssel csak nagy nehezen oldódhat meg.

Az uniós közigazgatási jog elvei hagyományos módon az Európai Bíróság³⁸ esetjogában kerültek kialakításra,³⁹ ugyanakkor bizonyos alapelvek már az Alapító Szerződésekben is szerepeltek.⁴⁰ A Bíróság a közösségi gazdasági kérdések kapcsán felmerült jogviták során fokozatosan és óvatosan terjesztette ki hatáskörét az alapjogok irányába, mígnem esetjoga révén szépen lassan létrehozta az alapjogok *de facto* katalógusát.⁴¹ Ezek az egyedi ügyekből származó jogok ugyanakkor sokak szerint még csak a közigazgatási jog vázának létrejöttéhez járultak hozzá, rendszerépítő következtetések még nem származtak belőlük.⁴² A Bíróság a jogállamiság elvéből kiindulva számos eljárási alapelvet fogalmazott meg, amelyek azonban még csupán követendő elvek voltak, nem pedig kikényszeríthető szabályok. Éppen ezért ezek nem képezhettek konkrét kereseti jogalapot, annak ellenére, hogy számos jogász gyakran próbálkozott ezzel. A Bíróság szerint a jogi szabályok és a jó közigazgatás elve között meglehetősen nagy az átfedés, az utóbbiból származó követelmények magyarázatul szolgálhatnak az előbbiekhöz, jóllehet, nem használhatjuk őket

³⁷ CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 42.

³⁸ A bíróság működéséről részletesen ld. MENGOZZI, Paolo: The judicial system of the European Community and its recent evolution. In: The law and practice of international courts and tribunals. The Netherlands, 2006. 125-132.

³⁹ TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 410.

⁴⁰ Ld. többek között: indokolási kötelezettség, kártérítési felelősség, válaszadási jog. In: KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 303.

⁴¹ Ld. MASENKÓ-MAVI Viktor: Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez. *Nemzetközi Közöny*, 2008/2. 68.

⁴² Ld. Claudio FRANCHINI: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 188.

szinonimaként. A jó közigazgatási eljárás elvei ugyanis részben kötelező erejű szabályokból, részben pedig másodlagos jogelvekből (*soft-law principles*) állnak össze.⁴³

Már az Alkotmány szerződés preambulumban utalás történt a jogállamiságra, az elv tehát egyértelműen kiemelkedő fontossággal bír a közösségi jogban. A jogállamiságból szükségszerűen fakadó követelmény a közigazgatás jognak való alávetettsége, amely három feltétel érvényesülése esetén valósul meg.⁴⁴ Először, a közigazgatási szervek csak és kizárólag azon területeken járhatnak el, amelyekre hatáskörük kiterjed, ezen hatásköröket tehát egyértelműen meg kell határozni. Másodszer, hatáskör birtokában sem lehet tetszőleges módon eljárni, a döntést előre meghatározott eljárási szabályok szerint kell meghozni. Harmadszor pedig, mivel még ezen eljárási szabályok léte sem jelenthet teljes garanciát a meghozott döntés hibátlan voltára, kívánatos mind a közigazgatási aktust, mind pedig a meghozatalához vezető eljárást bírósági kontroll alá vonni, vagy legalábbis biztosítani annak lehetőségét. Jelen elemzés nézőpontjából a második garancia, a közigazgatási eljárás jogi rendezettsége bír kiemelkedő jelentőséggel.

A jobb sorsra érdemes Alkotmány szerződés⁴⁵ a közösségi intézmények eljárásának szabályozásáról meglehetősen szűkszavúan rendelkezett: „Az egyes intézmények az Alkotmányban rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások és feltételek szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”⁴⁶ Az Alkotmány szerződés tehát még csak elvi alapot sem teremtett egy egységes európai közigazgatási eljárás számára, az egyes szervekre bízta eljárásuk szabályozását. Egyesek szerint azonban az alkotmányos reform jelentős hatással lehetett volna a közigazgatási jog intézményei és alkalmazása vonatkozásában is, már pusztán az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti szoros kapcsolat miatt is, mivel számos alapelv (pl. arányosság) egyaránt szabályozva van egyes államokban alkotmányos és közigazgatási szinten is.⁴⁷

A fentiek azonban még nem jelentik azt, hogy az egyes eljárásokban ne találhatnánk különféle alapelveket, amikből aztán össze lehet aztán állítani egy komplex alapelvrendszert.

⁴³ KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 304-305., TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 5-14.

⁴⁴ Ld. NAGY Péter: Európai alkotmány – európai közigazgatás. (www.jogiforum.hu)

⁴⁵ Bővebben ld. CRAIG, Paul: European governance: executive and administrative powers under the new constitutional settlement. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2 & 3. Oxford University Press, 2005. 407-439.

⁴⁶ Ld. az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-19. cikke.

⁴⁷ SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 978.

A kirakós játék egyes darabjait az Európai Bíróság határozta meg ítélezési gyakorlata során. A közigazgatási jogi alapelvek előzményeinek kutatásakor nem mehetünk el szó nélkül az Európai Bíróság alapjog-fejlesztő tevékenysége mellett, az Unió belül ez volt ugyanis az a szerv, amely egyértelműen kiállt az alapjogok fontossága és közösség általi figyelembe vétele mellett, ítélezése során fokozatosan bevonva azokat a közösségi szabályozásba. Elsőként a *Stauder-ügyben*⁴⁸ mondta ki a testület azt, hogy az alapvető jogok az általános jogelvek közé tartoznak, amely által az emberi jogok bekerültek a közösségi jogforrások rendszerébe. Az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben*⁴⁹ a Bíróság még tovább ment és kifejtette: a közösségi jog érvényesülését nem lehet függővé tenni attól, hogy az ellentétes-e a tagállamok alkotmányos rendelkezéseivel. Mivel az alapvető jogok – a korábbi döntés értelmében is – a közösségi jog részét képezik, ezért közvetlenül is hivatkozni lehet rájuk az Európai Bíróság eljárása során, mivel a Bíróság ítélezésekor nagyban támaszkodik a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira. Ezt követően a *Nold-ügyben*⁵⁰ a testület újból megerősítette, hogy a Bíróság által meghatározott alapjogok legfőbb forrását a tagállamok közös alkotmányos hagyományai képezik, ezeken túlmenően azonban figyelembe kell venni azokat a nemzetközi egyezményeket is, amelyeknek az Unió vagy valamely tagállam a részese.⁵¹

A Bíróság szerint az uniós jog tagállami végrehajtásakor két alapvető követelménynek kell eleget tenni mindenekelőtt:⁵² a diszkrimináció tilalmának és a hatékonyság elvének. A hazai közigazgatási eljárási jogot az uniós jog végrehajtásakor csak akkor lehet alkalmazni, ha az nem jár más uniós állampolgárok jogainak sérelmével, illetve diszkriminációjával, valamint nem akadályozza az uniós jog hatékony végrehajtását. Fentiekén túlmenően az eljáró hatóságnak figyelembe kell vennie a következő, az Európai Bíróság által kimunkált alapelveket is:⁵³ törvényesség elve, arányosság elve, pártatlanság elve, képviselőhez és tájékoztatáshoz való jog, meghallgatáshoz való jog, iratbetekintési jog, indokolási kötelezettség, stb. Ezen elvek többnyire az egyes tagállamok belső jogában meglévő szabályokból és követelményekből kristályosodtak ki és emelkedtek nemzetközi szintre a nemzeti és nemzetek közötti szféra folyamatos kölcsönhatása révén. Kiemelendő ugyanakkor,

⁴⁸ Ld. 29/69 *Stauder v. Stadt Ulm* (1969.11.12.)

⁴⁹ Ld. 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH. v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970.12.17.)

⁵⁰ Ld. 4/73 *Nold KG v. Bizottság* (1974.05.14.)

⁵¹ Bővebben ld. HORVÁTHY Balázs: *Európai alkotmányozás és alapjogvédelem*. In: EGRESI Katalin (szerk.): *Fiatal Oktatók Tanulmányai*. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004. 68-69.

⁵² Ld. FÁBIÁN Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 2006/10. 616.

⁵³ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 311.

hogy amennyiben egy jogelv az Európai Bíróság által befogadást nyer a közösségi jogba, azzal már az uniós jogrendszer részévé válik, eredetre való tekintet nélkül és a továbbiakban önálló életre kel, függetlenül az eredeti jogrendszer(ek)ben való lététől és érvényesülésétől.⁵⁴ Ezen követelmények mára már javarészt egyetlen csokorba gyűjtve szerepelnek, az Alapvető Jogok Európai Chartájában.

3. Az Alapvető Jogok Európai Chartája

Az európai uniós alapszerződések és egyéb alapvető dokumentumok egészen a Charta létrejöttéig egy gazdasági együttműködési szervezetről árulkodtak, annak az alapjait fektették le, gazdasági-financiális indokok hatották át létét.⁵⁵ Ezen a helyzeten lendít óriásit előre és jelent igazán minőségi változást ezen dokumentum.⁵⁶

A Charta születése szorosan kapcsolódott ahhoz az igényhez, hogy az alapítók fokozatosan egyre szorosabb együttműködést építsenek ki az összes európai országgal, köztük a leomlott vasfüggönyön túli államokkal. Ezen új, még gyerekcipőben járó köztársaságok viszont még csak kószolgatták a demokráciát, így érthető, hogy velük kapcsolatosan felmerült a gyanú: nehogy valamilyen okból kifolyólag egyszer csak hátraarcot tegyenek és visszasüppedjenek a múltba. Ennek elkerülése érdekében követelményként fogalmazódott meg: csak olyan országok lehetnek tagjai a Közösségnek, amelyek elismerik és tiszteletben tartják az alapvető jogokat. De mit is kell pontosan alapvető jogok alatt érteni? Vajon elegendő-e e körben is csupán az egyes államok alkotmányos hagyományaira és belső tételes jogára utalni? Nyilvánvalóan nem. Kellott tehát egy olyan dokumentum, amely tételesen felsorolja és egyértelműen meghatározza az alapvető jogokat. Ezt az űrt töltötte be az Alapvető Jogok Európai Chartája.⁵⁷ A Charta újszerűsége többek között abban rejlik, hogy a jogállamiság objektív elvének számos elemét a jó közigazgatási eljáráshoz való szubjektív jog részévé teszi, mely alapján az érintett követelheti az adott közigazgatási hatóságtól, hogy az

⁵⁴ TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 23.

⁵⁵ Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a Chartának voltak magyar előzményei is. Ld. *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1998. évi tevékenységéről*. OBH 2000. 34-35.; *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1999. évi tevékenységéről*. OBH 2001. 38-42.

⁵⁶ Bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 356-369.

⁵⁷ Bővebben ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1524-1527., valamint HORVÁTHY Balázs: *Európai alkotmányozás és alapjogvédelem*. In: EGRESI Katalin (szerk.): *Fiatal Oktatók Tanulmányai*. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004. 72-101.

elvvel összhangban cselekedjen eljárása során (pozitív szubjektív jog) vagy éppenséggel tartózkodjon valamely cselekvéstől (negatív szubjektív jog).⁵⁸

A Charta már preambulumban meghatározza rendeltetését és elvi alapját, amikor kimondja: „[...] az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét.” Lényeges, hogy alkalmazási köre kiterjed az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira, továbbá közvetlenül a tagállamokra is, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül ezen intézmények kötelesek tiszteletben tartani a Chartában foglalt jogokat és betartani az abban foglalt elveket, valamint előmozdítani azok alkalmazását.⁵⁹

A dokumentum hat címre osztva mutatja be az alapvető jogokat, melyek közül – jelen dolgozat közigazgatási jogi nézőpontjából kiindulva – a polgárok jogai címet viselő V. rész érdemel figyelmet, azon belül is a megfelelő ügyintézéshez való jog (*right to good administration*).⁶⁰ Ez a jog a következőket tartalmazza:⁶¹

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

⁵⁸ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 300.

⁵⁹ Ld. Alapjogi Charta 51. Cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ Egyes fordítások szerint: *helyes ügyintézéshez való jog*.

⁶¹ Bővebben ld. FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 215-216.; Ponce, JULI: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 559-561.

(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.⁶²

A Chartában ezen felül további alapelveket is kidolgoztak, amelyek közvetlenül a megfelelő közigazgatás elvéhez kapcsolódóan annak ellenére, hogy szerkezetileg a dokumentum külön tárgyalja őket. Néhány példával rávilágítva: az iratokhoz való hozzáférés joga (42. Cikk), valamint az Európai Ombudsmanhoz való fordulás joga bármely uniós állampolgár részéről azon hivatali visszaélések kapcsán, amelyeket közösségi szervek és testületek követnek el, az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ítélkező tevékenységét ide nem értve (43. Cikk). Mások az Európai Parlamenthez címzett petíciók benyújtásának jogát tartalmazzák (44. Cikk), a személyes adatok védelmének elvét (8. Cikk), valamint a jog előtti egyenlőséget (20. Cikk), a diszkrimináció tilalmát (21. Cikk), a kulturális, vallási és nyelvi különbözőséghez való jogot az Európai Unióban (22. Cikk), a férfiak és nők közötti egyenlőség elvét (23. Cikk), és végezetül az igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek, különösen a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog (47. Cikk).⁶³

A fenti jogok tehát már konkrét kötelezettségeket hoznak létre a jogalkalmazók oldalán, így látszólag megkönnyebbülhetünk: megtörtént az első jelentős lépés az európai közigazgatási eljárásjog létrehozása irányába. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Charta sokáig nem volt kötelező erejű jogforrás. A dokumentumot a tagállamok képviselői a 2000. decemberében tartott nizzai csúcstalálkozón fogadták el, megfelelő politikai támogatottság hiányában jogi erőre azonban nem emelkedett, nem vált az alapszerződések részévé, csupán politikai deklarációként a Nizzai Szerződés mellé rendelték, majd az Alkotmányszerződés létrehozói külön eszkézként illesztették be az alaptörvénybe, annak második részét képezte. Az Alkotmányszerződés viszont – mint ismeretes – nem került elfogadásra,⁶⁴ ám a Chartára később a Lisszaboni Szerződés révén az Európai Unióról szóló szerződésben közvetlen utalás történt.⁶⁵ Ebből következően a Charta jogi sorsa és jogi normaként – jogi hivatkozásként – történő felhasználhatóságának kérdése remélhetőleg megnyugtatóan rendeződik, lévén, hogy kötőereje az alapító szerződésekhez lett hasonló, ezáltal a Bíróság előtt is hivatkozási alapul

⁶² Ld. Alapjogi Charta 41. Cikk.

⁶³ Bővebben ld. MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 316-319.

⁶⁴ Az európai alkotmányozási folyamat hatásairól bővebben ld. MASENKÓ-MAVI Viktor: Az európai uniós alkotmányozási folyamat tudományos és módszertani szerepéről, értékeléséről. *Jogtudományi Közöny*, 2007. december. 568-573.

⁶⁵ „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.” Ld. EUSZ 6. cikk (1) bekezdés.

szolgálhat.⁶⁶ Így talán a Lisszaboni Szerződés érvénybe lépése lehet az a kulcsmozzanat, ami lendületet adhat e téren.⁶⁷

Az Alapjogi Charta mint önálló alapjogi katalógus megalkotása mellett egy másik út is régóta nyitva áll az Európai Unió számára az emberi jogok uniós jogba való beemelésére, méghozzá az Európa Tanács révén, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás által. Ezzel a megoldással összekapcsolható lenne a két legjelentősebb európai nemzetközi szervezet, egyben kiküszöbölhető lenne az emberi jogok európai megkettőződésének veszélye. Ha ugyanis egy önálló európai emberi jogi katalógus alapján a luxemburgi Európai Bíróság alapjogi bíraskodást is végezne, azzal gyakorlatilag a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a konkurensévé válhatna. Egy adott esetben ugyanis a panaszosnak lehetősége nyílna mindkét nemzetközi fórum elé vinni ügyét, melynek eredményeképpen *ad absurdum* a két bíróság akár egymással ellentétes döntést is hozhatna, ami nyilvánvalóan nem könnyítené meg az állami jogalkotó és jogalkalmazó szervek életét.⁶⁸ A csatlakozás előtt korábban mindkét oldalról jogi akadályok álltak. Az Európa Tanács oldalán ugyanis az Egyezmény csak az Európa Tanács tagjai részére tette lehetővé a csatlakozást, tagok azonban csak államok lehettek, szervezetek nem. Ezt a helyzetet az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve megnyugtatóan orvosolta. Az Európai Unió részéről kérdéses volt, hogy kifejezett szerződéses felhatalmazás hiányában jogosult-e egyezményt kötni az emberi jogok területén, a válasz ezért az Európai Bíróságra hárult, aki nemleges választ adott.⁶⁹ A megoldást ezen az oldalon az alapszerződések módosítása jelentette, a Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSZ ugyanis kimondja: az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.⁷⁰ A felhatalmazás ezzel megtörtént, a csatlakozás – ami ezáltal kötelezettséggé is vált – azonban még nem, így a jövőben még izgalmas fejlemények várhatók ezen a területen.⁷¹ Eldöntendő kérdés példának okáért, hogy a csatlakozás után az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárhat-e az Európai Unió jogi aktusai vonatkozásában, felülbíráhatja-e azokat egyezményesértés esetén?

⁶⁶ Az Európai Alkotmány kialakulásának kérdéseiről ld. többek között: KELLERMANN, Alfred E. – DE ZWAAN, Jaap W. – CZUCZAI, Jenő: *EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level*. TMC Asser Press. The Hague, 2001. 3-53.

⁶⁷ Ld. ANGYAL Zoltán: Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közöny*, 2008. április. 181-182.

⁶⁸ Ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 342-344.

⁶⁹ Ld. az Európai Bíróság 2/94. szakvéleményét.

⁷⁰ EUSZ 6. cikk (2) bekezdés

⁷¹ Bővebben ld. DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 365-367.

4. A helyes hivatali magatartás európai kódexe (*The European Code of Good Administrative Behaviour*)

4.1. Az Európai Ombudsman: a megfelelően működő közigazgatás biztosítója

Az ombudsman intézményét a Maastrichti Szerződés vezette be az Unió szervei közé, minden bizonnyal a tagállamokban működő és tevékenkedő biztosokról érkező pozitív visszhang hatására.⁷² Az ombudsman „ősi formájában” a közigazgatást és az igazságszolgáltatást az uralkodó érdekében szemmel tartó intézmény volt, amely eleinte csupán Svédországban működött, majd hosszas egyedüllét után a XX. század közepe táján szinte robbanásszerűen terjedt el Európa országaiban. A váratlan sikerre valószínű magyarázat a II. világháború következtében az emberi jogokra forduló növekvő figyelem,⁷³ ezen túlmenően – vagy ezen belül – azonban lényegi funkciója a közigazgatás szabályszerű működésének biztosítása, a jogállamiság kritériumainak érvényesítése a végrehajtó hatalom ténykedése során.⁷⁴ De vajon milyen szerepet tölthet be az ombudsman egy olyan nemzetek feletti szervezetben, mint az Európai Unió?⁷⁵

Az Alkotmány szerződés megálmodói mindenképpen nagyobb szerepet szántak neki, az alapvető jogokhoz fűződő szoros kapcsolata kifejezésekképpen ugyanis az Alkotmány I. részében lefektetett, rá vonatkozó alapvető rendelkezéseken⁷⁶ túl külön szerepel az Alkotmány szerződés II. részét képező Alapjogi Chartában is: „Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz

⁷² Az európai ombudsman intézményéről bővebben ld.: KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 269-277.; VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2001. 94-95.; KERÉKES Zsuzsa: *Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon*. *Politikatudományi Szemle* 1998/1. 137-148.

⁷³ Bővebben ld. SÓLYOM László: *Az ombudsman "alapjog-értelmezése" és "normakontrollja"*. *Fundamentum* 2001/2. 14-23.; SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?* *Jogtudományi Közlöny* 2004/10. 317-328.

⁷⁴ Az ombudsman európai intézményi megoldásairól bővebben ld. KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 105-269.; VARGA Zs. András: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség*. *Magyar Jog* 1996/7. 414-419.; RÁKOSI Tibor: *Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége*. *Ügyészek Lapja* 2003/4. 47-71.

⁷⁵ A kérdést felteszi: POLT Péter: *Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman*. *Magyar Jog*, 11/1998. 641.

⁷⁶ „Az Alkotmányban meghatározott feltételek mellett az Európai Parlament által megválasztott ombudsman fogadja az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokat. A panaszokat kivizsgálja, és erről jelentést készít. Feladatainak ellátása során az ombudsman teljes mértékben független.” Ld. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-49. Cikk (az Európai Közösséget létrehozó szerződés – EKSZ – 195. Cikk)

fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő *hivatali visszásságok (maladministration)* esetén.”⁷⁷ Ezen utóbbi kifejezésből is egyértelműen megállapítható, hogy az Európai Ombudsman lényeges feladata a közigazgatási hibák feltárása és vizsgálata a közösségi szervek és intézmények munkájában, az Ombudsman tehát a „jó közigazgatás őre és előmozdítója”.⁷⁸ Az Ombudsmannak a hivatali visszásságok (*maladministration*)⁷⁹ vizsgálatakor azt kell vizsgálnia, hogy vajon az adott hatóság a rá kötelező szabályoknak, illetve elveknek megfelelően jár-e el vagy sem. Ennek megítélése azonban korántsem egyszerű feladat, a közigazgatást kötelező szabályok és elvek – egységes szabályozás hiányában – ugyanis helytől és időtől függően mások és mások lehetnek, a hivatali visszásság fennállását tehát mindig csak esetről esetre lehet eldönteni.⁸⁰

Az ombudsman intézményének felállítása és működése az Európai Tanács számára is lényeges kérdés volt, két határozatot is hozott a témában.⁸¹ A (85) 8 számú határozat⁸² a tagállami ombudsmanok egymás közötti és az Európa Tanáccsal való együttműködéséről szólt. Ebben a Miniszteri Bizottság ismételten hitet tett az emberi jogok védelme mellett és deklarálta, hogy a tagállami ombudsmanok munkája és ajánlásaik meghatározó jelentőségűek az egyén védelme szempontjából a közigazgatással szemben, ezért is az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének megerősítését célzó a tevékenységük. Mivel álláspontja szerint a tagállami ombudsmanok és az Európa Tanács, illetőleg az egyes részes államok illetékes szerveinek részvételével zajló rendszeres konferenciák megrendezése az emberi jogok további fejlődését szolgálná, ezen találkozók létrehozása mellett döntött. Az ombudsman intézményéről szóló (85) 13 számú határozat⁸³ – üdvözölve a területen elért

⁷⁷ Európai Alkotmány II-103. Cikk.

⁷⁸ Ld. KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 272-273.; POLT Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar Jog*, 11/1998. 642.

⁷⁹ Megjegyzendő, hogy az angol *maladministration* fogalomnak nemcsak a tartalma, hanem a magyar fordítása is viták tárgyát képezi, általában a *hivatali visszaélés, hivatali visszásság, közigazgatási hiba, hibás ügyintézés* kifejezésekkel illetik. A hivatali visszásságról bővebben többek között ld.: FRIEDERY Réka: A hivatali visszásság: a maladministration az európai ombudsman nézőpontjából. *Új Magyar Közigazgatás* 2009. vol. 2. no. 10-11. 20-27.; SOMODY Bernadette: Az Európai Unió ombudsmanja. *Acta Humana*, 2003/3. 112.; KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 303.

⁸⁰ Az angol *maladministration* fogalma nem csupán az Európai Ombudsman munkásságával összefüggésben lényeges, egyes szerzők a jó közigazgatás (*good administration*) ellentét párjaként fogják fel. Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 555.

⁸¹ Megjegyzendő, hogy ezen ajánlásokban az ombudsman kifejezés alatt az ekként nevezett ombudsmanokon kívül érteni kell a parlamenti biztosokat, mediátorokat és a hasonló feladatokkal rendelkező más személyeket.

⁸² Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozóján.

⁸³ Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozóján. Ld. VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 31-33.

korábbi eredményeket – hangsúlyozta a rendes bírói kontroll támogatását, melyre hatékony eszközül szolgálhat az ombudsman intézménye. Az ombudsman feladatai közül kiemelte a közigazgatási hatóságok által elkövetett hibák miatti állampolgári panaszok kezelését, megemlítve, hogy ezen feladatán keresztül az ombudsman – az egyes államok sajátosságait szem előtt tartva – a parlamenti kontroll megerősítése irányába mutathat. Éppen ezért az ombudsman jelentheti a legfőbb tényezőt a közigazgatás működését meghatározó szabályok és általános elvek fejlődésében. Az ünnepélyes alapvetéseket követően a Miniszteri Bizottság a tagállamok figyelmébe ajánlotta azon lehetőség megfontolását, hogy ombudsmant bízzanak meg nemzeti, regionális vagy helyi szinten, illetőleg a közigazgatás meghatározott területeit érintően. Az ombudsman feladatainak meghatározásakor – amennyiben valahol még nem ez a helyzet – külön figyelmet kell fordítani az emberi jogi vonatkozású ügyek intézésére, és amennyiben a nemzeti joggal nem ellentétes, vizsgálati és ajánlattételi jogkört biztosítani a számára emberi jogi kérdésekben.⁸⁴

Visszakanyarodva az Európai Unióhoz, amennyiben az Európai Ombudsman intézményét nem az egyéni jogsérelem aspektusából, hanem a jogállami közigazgatás elősegítésének nézőpontjából szemléljük, úgy külön figyelmet érdemel vizsgálati hatáskörének azon válfaja, amikor nem állampolgári panasz alapján, hanem saját kezdeményezésére végez vizsgálatot a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerülő feltételezett hivatali visszaállások tisztázása érdekében.⁸⁵ Az Ombudsman jogállására és hatáskörére vonatkozó, részletes szabályokat előíró Statútum 3. Cikke alapján az Ombudsman az érintett intézménnyel vagy szervvel együtt minden lehetséges módon megoldást keres a hivatali visszaélés megszüntetésére és a panasz orvoslására. Amennyiben az Ombudsman hivatali visszaállást tapasztal, erről értesíti az érintett intézményt vagy szervet, és adott esetben a probléma megoldására ajánlattervezetet készít. Az ily módon tájékoztatott intézmény vagy szerv három hónapon belül részletes véleményt küld az Ombudsmannak. Ezt követően az Ombudsman jelentést készít az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek vagy szervnek, jelentésében ajánlásokat tehet.⁸⁶ Lényeges, hogy az Ombudsman eljárása során mindig a feltárt hiba súlyosságától vagy egyediségétől függően teszi meg a következő lépését. Elsősorban konszenzusra törekszik, majd ennek eredménytelensége esetén, egyfajta nyomatékosítás végett nyúl az ajánlás eszközéhez. Ez

⁸⁴ Az Európa Tanács ombudsmannal kapcsolatos ajánlásairól bővebben ld. VARGA ZS. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 30-53.; VARGA ZS. András: Az országgyűlési biztosok eljárásának feltételei. *Jogtudományi Közlöny* 1997/6. 257-268.

⁸⁵ Ld. *Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről* (a továbbiakban: *Alapokmány*). (HL L 113. szám, 1994.05.04., 15.)

⁸⁶ Ld. *Alapokmány* 5-7. Cikkei.

utóbbi vonatkozásában azonban le kell szögezni: az ajánlás sajnálatos módon – a nemzeti biztosok korlátozott eszköztárához hasonlóan – egyáltalán nem bír kötelező erővel. Amennyiben az adott szerv egyetért vele, úgy saját belátása szerint intézkedhet a végrehajtása felől, kikényszeríteni azonban nem lehet.

Amennyiben viszont ez a jogi helyzet, úgy rögtön felmerülhet a kérdés: miért olyan fontos az ombudsmani vizsgálat? Mindenekelőtt meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Ombudsman hivatalának saját rendszere van azon esetek osztályozására, ahol a megfelelő közigazgatáshoz való jog sérelme megállapítást nyert, mélyítve és kifejtve ezáltal az elv tartalmát. Ezek a kategóriák a következők: hatalommal való visszaélés, elkerülhető késedelem, védekezés, diszkrimináció, a kötelezettségek teljesítésének biztosításának elmulasztása, az információ hiánya vagy megtagadása, jogi tévedés, gondatlanság, indokolás hiánya, eljárás.⁸⁷ Nézzünk néhány példát a fentiekre!

A 43/2000/PB számú döntés a Bizottság „szokásos gyakorlatának” sérelmére hivatkozik, valamint a hivatali visszásság fogalmára. A legutóbbi döntésekből véletlenszerűen kiválasztva néhányat, az 1206/2000/BB számú döntés a hivatali visszásság szintjeit vizsgálja, a 232/2001/GG pedig utal a megfelelő közigazgatás kódexére és arra a következtetésre jut, hogy a jó közigazgatás alapelvei vonatkozásában a Bizottságnak egy átfogó vizsgálatot kellene lefolytatnia azon ügyekben, ahol hivatali visszásságra hivatkoznak. Az 1702/2001/GG határozat alapján a „jó közigazgatási gyakorlat” vagy a „jó közigazgatás alapelve” megköveteli azt, hogy a kérelmeket a hatályos szabályozásnak megfelelő követelmények fényében vizsgálják meg. Hasonlóképpen, a kérelmezőt tájékoztatni kell az őt érintő döntésekről, a kérelemmel megfelelő határidőben történő érdemi foglalkozás szintén ugyanezen alapelv körébe tartozik, ugyanúgy, mint a meghallgatáshoz való jog a döntés meghozatala előtt. Az 1767/2001/GG számú döntés arra a következtetésre jut, hogy az állampolgárok leveleire ésszerű időn belül válaszolni kell, ennek hiányában hivatali visszásság valósulhat meg. A 331/2002/(SM)GG határozat alapján a helyes hivatali magatartás elve megköveteli, hogy a döntéseket ésszerű határidőn belül kell meghozni, míg a 914/2002/ADB döntés kimondja, hogy ugyanezen elv alapján kell a levelekre ésszerű határidőn belül válaszolni, illetőleg a döntéseket meghozni. Az 1237/2002/(PB)OV határozat értelmében, a jogos és ésszerű elvárások tiszteletben tartása a megfelelő közigazgatási gyakorlat része. Hasonlóképpen, az 1579/2002/IJH döntés kimondja, hogy az adott szerv vagy testület által kiváltott ésszerű elvárások tiszteletben tartása a megfelelő közigazgatás elemét

⁸⁷ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 214-215.

képezi. Végezetül, az 1837/2002/BB határozat visszautal a kódexre, amikor utal a levelekre történő azonnali válaszadás kötelezettségére. A fentiekből is látható tehát, hogy az ombudsman munkásságán keresztül jelentős lépéseket tesz a jó közigazgatási gyakorlat elveinek fejlesztése terén.⁸⁸

Miért tekinthető akár kulcsszereplőnek az Ombudsman az alkotmányos (jogállami) közigazgatás kialakításában?

4.2. A megoldás „kódja”: a helyes hivatali magatartás európai kódexe (*The European Code of Good Administrative Behaviour*)⁸⁹

4.2.1. A Kódex szükségessége

1998-ban az Európai Ombudsman, JACOB SÖDERMAN saját kezdeményezésére vizsgálatot indított különböző közösségi intézmények és testületek körében arra vonatkozóan, hogy létezik-e egy olyan viselkedési kódex, amely a tisztviselőknek a közösség tagjaival, az állampolgárokkal való viszonyát szabályozza, és ha igen, nyilvánosan hozzáférhető-e ez mindenki számára?⁹⁰

Ezen vizsgálat alapjául az Ombudsmanhoz beérkezett számos azon panasz szolgált, amelyek különféle hivatali visszaélésekre hívták fel a figyelmét, amelyek elkerülhetőek lettek volna, ha tiszta és egyértelmű szabályok rendezték volna a Közösség tisztviselőinek adminisztratív kötelezettségeit a lakosság vonatkozásában. Ennek folyamányaként, a legfontosabb feladat az európai polgárok és az uniós szervek közötti kapcsolatok kiépítése, illetve szorosabbá fűzése volt, amely teljes egészében megfelelt az ombudsmani hivatal létrehozatalának egyik eszméjének, nevezetesen a demokratikus, átlátható és felelős közigazgatás iránti elkötelezettségnek. Ezen cél eléréséhez fontos szerepet játszhat(ná)nak a helyes hivatali magatartásról szóló viselkedési kódexek, amelyek egyfelől részletesen szabályozzák, hogyan viselkedjenek a tisztviselők a polgárokkal, másrészt pedig – mivel ezek mindenki számára hozzáférhető jogforrásokban kerülnek nyilvánosságra – az uniós

⁸⁸ Ld. KIRKHAM, Richard: Prevention is better than litigation: the importance of good administration. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 26(3) 2004. 301.

⁸⁹ A továbbiakban: *Kódex*

⁹⁰ A vizsgálatról bővebben ld. *Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry*. OI/1/98/OV

polgárok számára is egy biztos fogódzót nyújthatnak, hogy milyen jogok illetik meg őket, milyen magatartást várhatnak el joggal a közösségi intézményektől és testületektől.⁹¹

Fentiek figyelembe vételével, az Európai Ombudsman – élve az Alapokmányban ráruházott felhatalmazással⁹² – saját kezdeményezésű vizsgálatot indított 18 közösségi intézmény és testület vonatkozásában, amely tudakozódás tárgya a következő volt: Először is, az Ombudsman azt a kérdést tette fel a fenti szervezeteknek, hogy elfogadtak-e már egy olyan kódexet, amely tisztviselőik és a szolgáltatásukat igénybevevők közötti viszonyt szabályozza, és amely könnyedén hozzáférhető bárki számára. Amennyiben ilyesfajta normaalkotás még nem történt, beleegyeznek-e az érintett szervezetek abba, hogy közösen tegyék meg a szükséges lépéseket ebbe az irányba? A kódex tartalmát tekintve, az Ombudsman felvetése szerint ebben – kötelező előírások formájában – általánosságban alkalmazandó anyagi és eljárási szabályokat kellene lefektetni. Másodsorban, mivel egy ilyesfajta kódex akkor lehet a leghatékonyabb, ha általánosan hozzáférhető irat formájában tartalmaz részletes előírásokat, az Ombudsman arra kérte a szervezeteket, hogy jelezzék, milyen jogi formában fogadnák el azt.

Mivel az Ombudsman által lefolytatott vizsgálat arra mutatott rá, hogy a közösségi ügyintézésrel összefüggő különböző hivatali visszasságok fő oka az, hogy nincsen egy olyan világos szabályrendszer, amely meghatározná a tisztviselők számára, hogyan viselkedjenek a polgárokkal való kapcsolatuk során, ennek elkerülése érdekében mindenképpen szükséges egy ilyesfajta Kódex megalkotása.⁹³

Fentiek alapján az Európai Ombudsman az alábbi ajánlás-tervezetet nyújtotta be a különböző közösségi szervezetekhez, intézményekhez és testületekhez:

1. Az intézmény vagy testület fogadjon el egy olyan szabályzatot, amely a hivatalnokainak a polgárokhoz való viszonyulását rendezi. Ezen szabályok megalkotása és elfogadása érdekében az adott szerv tekintettel kell, hogy legyen az Ombudsman által mellékelte helyes hivatali magatartás kódexére, ajánlatos tehát azt egyfajta zsinórmértékként kezelni.
2. Annak biztosítása érdekében, hogy a szabályzat könnyedén érthető legyen a polgárok számára, rendelkezéseinek kizárólag az uniós polgárok és a közösségi szervezetek viszonyrendszerére kell koncentrálnia. Amennyiben az intézménynek vagy testületnek

⁹¹ A közszolgálati erkölcsi kódexek fontosságára hívja fel a figyelmet: ÁDÁM Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről. *Jogtudományi Közöny*, 2007. április. 170., valamint ÁDÁM Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 35-37.

⁹² Ld.: *Alapokmány* 3. cikk 1. bekezdés

⁹³ Bővebben ld. SÖDERMAN, Jacob: *Good administration: a fundamental right*. In: APAP, Joanna (ed.): *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*. Cheltenham, UK. 2004. 114-115.

szándékában áll egy olyan szabályzat elfogadása is, amely az intézmény és hivatalnokai kapcsolatát rendezi, úgy ezt egy teljesen különálló dokumentumban célszerű megtenni.

3. A hatékonyság és az állampolgárok általi könnyű hozzáférhetőség érdekében a szabályzatot rendelet formájában lenne célszerű elfogadni és közzé kellene tenni a Hivatalos Lapban.

4.2.2. Mit is rejt magában a Kódex?⁹⁴

A Kódex maga 27 cikkre oszlik, az alábbiak szerint:⁹⁵

A dokumentum a legelején, 1. cikkében, általános rendelkezés címszó alatt deklarálja saját maga kötelező jellegét, kimondva, hogy a nyilvánossággal fenntartott kapcsolataik során az intézmények és tisztviselőik kötelesek tiszteletben tartani ezen kódex helyes hivatali magatartási elveit. A bevezető rendelkezések közé sorolható még a Kódex személyi és tárgyi hatálya.⁹⁶ Előbbi értelmében a dokumentum a nyilvánossággal fenntartott kapcsolataik során minden olyan tisztviselőre és egyéb alkalmazottra alkalmazandó, akikre a Személyzeti Szabályzat és az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételei vonatkoznak. A személyi hatályt tehát tágan kell értelmezni: ide tartoznak azon személyek is, akik magánjogi szerződéssel vagy gyakornokként dolgoznak az adott közösségi intézménynél vagy szervnél. A tárgyi hatály a helyes hivatali magatartás azon általános elveire terjed ki, amelyek az intézményeknek és hivatali apparátusaiknak a nyilvánossággal fenntartott valamennyi kapcsolatára vonatkoznak, kivéve abban az esetben, ha azokról külön jogszabály rendelkezik. Kiemelendő, hogy a Kódex nem tartalmaz rendelkezéseket az intézmények és tisztviselőik közötti kapcsolatokra, ezeket ugyanis külön Személyzeti Szabályzat rendezi.

Fenti, kötelező eljárásjogi kérdések tisztázása után a Kódex az általános és alapvető jogelvek felé fordítja figyelmünket. Ezek közül elsőként az Alkotmány szerződésben is kinyilvánított jogállamiság alapkövének számító jogszerűség elve⁹⁷ nyert megfogalmazást, mely alapján a tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni, és betartani a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat, különös tekintettel a

⁹⁴ A Kódex teljes, az Európai Parlament által jóváhagyott és legutóbb 2005-ben közzétett szövegét ld. <http://ombudsman.europa.eu/code/hu/default.htm>

⁹⁵ Bővebben ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1529-1539.

⁹⁶ Ld. Kódex 2. és 3. cikkei.

⁹⁷ Ld. Kódex 4. cikk.

magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő határozatok meghozatalakor. A jogszerűséggel összefüggő elv a diszkrimináció tilalma,⁹⁸ mely szerint a tisztviselő eljárása során köteles biztosítani az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartását. Az uniós polgárok azonos helyzetben lévő tagjait azonos elbánásban kell részesíteni, az elbánásban felmerülő bármely eltérést objektív, releváns indokokkal kell alátámasztani, kerülni kell a bármilyen alapon nyugvó diszkriminációt. Ezen elv másik oldalaként fogható fel az objektivitás elve,⁹⁹ mely értelmében a határozatok meghozatala csakis a lényeges tényezők figyelembevételével, megfelelő mérlegeléssel történhet. Az európai jog egyik alapelve az arányosság követelménye,¹⁰⁰ mely természetesen a Kódexből sem maradhatott ki, a meghozott intézkedéseknek az elérni kívánt célokkal való összhangja alapvető feltétel, mely különösen a polgárok jogainak korlátozásakor kerül előtérbe. A Kódex tiltja a hatalommal való visszaélést, az adott intézmény hatásköreit a tisztviselő kizárólag abból a célból gyakorolhatja, amelyekre a vonatkozó rendelkezés felhatalmazást ad.¹⁰¹ Az apparátus tagjai kötelesek pártatlanul és függetlenül eljárni, magatartásukat nem irányíthatja semmiféle személyes érdek.¹⁰² A Kódex nem lehetne igazi eljárási szabálygyűjtemény a tisztességes eljárás elvének¹⁰³ kinyilvánítása nélkül, több más nemzetközi társához hasonlóan azonban ez itt is meglehetősen szűkszavúra sikeredett: a tisztviselő pártatlanul, tisztességesen és ésszerűen köteles eljárni. Érdekes módon az ésszerűség itt tehát magára az eljáró személyre vonatkozik és nem magára az eljárásra, illetve annak határidejére, ez mindenképpen újfajta elemnek nevezhető.

Az általános eljárási jogokon túlmenően a Kódex számos konkrét, a gyakorlatban rendkívül lényeges eljárási szabályt is tartalmaz. Külön szabályok szólnak az ügyféllel való levelezés nyelvére, az átvételi elismervények visszaküldésének rendjére, az illetékes tisztviselő feltüntetésére, valamint az áttételi kötelezettségre vonatkozóan.¹⁰⁴ E csoporton belül nyert szabályozást a tisztességes eljárás elvéből hiányzó ésszerű határidő követelménye¹⁰⁵ is, mely szerint a beérkezett kérelem, illetve panasz ügyében ésszerű határidőn belül, azaz haladéktalanul, de legkésőbb két hónapon belül határozat kell, hogy szülessen. Az ügy bonyolultsága eltérést enged ezen hatósági kötelezettség alól, ekkor azonban a lehető leghamarabb tájékoztatni kell az ügyfelet ezen körülmény fennállásáról. Az eljárásban az ügyfelet megilleti a meghallgatáshoz való jog és a nyilatkozattételi jog,

⁹⁸ Ld. *Kódex* 5. cikk.

⁹⁹ Ld. *Kódex* 9. cikk.

¹⁰⁰ Ld. *Kódex* 6. cikk.

¹⁰¹ Ld. *Kódex* 7. cikk.

¹⁰² Ld. *Kódex* 8. cikk.

¹⁰³ Ld. *Kódex* 11. cikk.

¹⁰⁴ Ld. *Kódex* 13-15. cikkei.

¹⁰⁵ Ld. *Kódex* 17. cikk.

bármikor jogosult akár szóbeli, akár írásbeli észrevételt benyújtani az ügyben, a hatóság köteles biztosítani továbbá személye irányában a védelemhez való jogot.¹⁰⁶ A hatóságot határozata meghozatalakor indokolási kötelezettség¹⁰⁷ terheli, világosan meg kell adni a döntés lényeges tényeit és annak jogalapját, külön fel kell tüntetni továbbá a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőséget (a jogorvoslat jellegét, az elbírálásra jogosult szervet, valamint a gyakorlására nyitva álló határidőt).¹⁰⁸ A határozatról az ügyfelet értelemszerűen értesíteni kell, a tisztviselő a Kódex értelmében biztosítja, hogy az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő határozatról annak meghozatalát követően azonnal tudomást szerezzen.¹⁰⁹ Az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítésére szolgál az információkérés¹¹⁰ szabályozása, mely alapján a tisztviselő köteles tájékoztatni az ügyfelet az által kért információkról olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre hatásköre kiterjed. Az információk szolgáltatásával összefüggő kérdés a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogi rendezése, továbbá a megfelelő nyilvántartások vezetésének kötelezettsége, mindegyik vonatkozásában alapvető fontosságú az adatvédelem követelménye, különös tekintettel a személyes adatokra nézve.¹¹¹

A hagyományos eljárási jogszabályoktól eltérően a dokumentum tartalmaz ún. viselkedési szabályokat is a tisztviselők számára. Az ügyféllel való udvarias viselkedés alapvető követelménnyé tétele kissé szokatlan egy eljárási kódexben, nem tisztán eljárási alapelvek gyűjteményéről van tehát szó. A Kódex értelmében a tisztviselő a polgárokkal fenntartott kapcsolatai során szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen jár el, köteles a legsegítőkésebb magatartást tanúsítani, hiba esetén elnézést kérni, stb.¹¹²

Fentiekből megállapítható, hogy a Kódex valóban teljeskörű garanciarendszert tartalmaz a közösségi intézmények eljárásai vonatkozásában, több tekintetben túl is mutat a hagyományos tagállami szabályozáson.¹¹³ Rendelkezéseit áttekintve mindenképpen levonható az a következtetés, hogy rendkívül hasznos lenne általános követelménnyé, egyfajta vezérfonallá tenni az uniós szervek számára. Vajon hogyan sikerült ez?

¹⁰⁶ Ld. *Kódex* 16. cikk.

¹⁰⁷ Ld. *Kódex* 18. cikk.

¹⁰⁸ Ld. *Kódex* 19. cikk.

¹⁰⁹ Ld. *Kódex* 20. cikk.

¹¹⁰ Ld. *Kódex* 22. cikk.

¹¹¹ Ld. *Kódex* 21., illetve 23-24. cikkei.

¹¹² Ld. *Kódex* 12. cikk. Megjegyzendő, hogy e vonatkozásban a Kódex egyfajta Ügyfélszolgálati Chartaként (*Citizen's Charter*) is felfogható.

¹¹³ Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 565.

4.3. A Kódex „elvárt” hatása: a Parlament határozata

A „döcögős” vizsgálatot és a közösségi intézmények abban való részvételi „kedvét” elnézve, felmerülhet a kérdés: vajon volt fogantatja ezen tervezetnek? A különböző közösségi szervezetek az ombudsmani vizsgálat során tanúsított magatartásából már előre meg lehetett jövedölni, hogy nem fognak versengeni azért, ki legyen az első, aki a minta alapján elkészíti azzal immáron teljes egészében összhangban lévő saját szabályzatát. A sort a Parlament kezdte és ő is zárta.¹¹⁴

Az Európai Ombudsman 2000. áprilisában nyújtotta be a saját kezdeményezésű vizsgálatának eredményeit összegző külön jelentését a Parlamentnek, mely tartalmazta a Kódexet is. A Parlament Elnöke a jelentést továbbította a Petíciók Bizottságának, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak, valamint a Jogi Ügyek Bizottságának, javaslataik megtétele érdekében.

A bizottságok egyöntetűen elfogadásra javasolták – nem csekély módosítással persze – az ombudsmani ajánlást. A Petíciók Bizottsága előterjesztésében megállapította, hogy a szabályozás jogi alapja az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 308. Cikke kell, hogy legyen, mely megalapozza a jogi lehetőségét annak, hogy a Közösség igénybe vegye a megfelelő eszközt valamely olyan közösségi cél elérése érdekében, mely vonatkozásában a Szerződés nem biztosította a szükséges eszközöket. A jelen esetben elérendő cél az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogot kimondó 41. Cikkében foglalt szabályok érvényesítése, illetve érvényesülésük lehetővé tétele és biztosítása. A hivatkozott szakasz ugyan egyhangúságot követel meg a szabályozás elfogadásához, ám a Bizottság maga sem látott semmi olyasfajta indokot, amely alapján bármely részes állam kifogást emelt volna az ellen, hogy polgárai jobb elbánásban részesüljenek a közösségi intézményekkel kapcsolatos eljárásaik során. A Bizottság felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy amennyiben a Kódexre csupán úgy tekintenénk, mint egyfajta személyzeti szabályozás-kiegészítés, és ennek megfelelően nyerne jogi szabályozást, úgy drasztikusan lecsökkenne a közösségi közigazgatásra gyakorolandó, kívánt hatása. Mindazonáltal, a Kódexben foglaltakat mindenképpen figyelembe kell venni az európai személyzeti szabályok felülvizsgálatakor. A legfontosabb cél tehát, hogy a Kódex legyen az európai közigazgatási jog azon alapja, amely

¹¹⁴ A parlamenti határozatról és annak meghozataláról bővebben ld. *Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour* (C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS))

kötelező erővel bír az összes közösségi intézmény és szerv, valamint azok tisztviselői számára az uniós polgárokkal való ügyintézésük során.

A másik két parlamenti bizottság szintén hasonló megállapításokra jutott. Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság a fentiekén túl a Kódex vívmányának nevezte, hogy olyan alapvető jogelveket gyűjtött egy csokorba, mint a törvényesség, a diszkrimináció tilalma, az arányosság és a joggal való visszaélés tilalma, továbbá külön kiemelte előremutató szerepét a döntések nyilvános meghozatala és az átláthatóság területén. Hangsúlyozta, hogy a transzparencia és a elszámoltathatóság követelménye egy olyan kulturális változást követel meg az intézmények részéről, amelyhez a Kódex nélkülözhetetlen szerepet játszik, nemcsak az uniós polgárok számára, hanem a közösségi szervek tisztviselőinek is, mivel utóbbiaknak pontosan tudniuk kell, milyen viselkedés várható el velük szemben a polgárokkal való kapcsolatuk során. Ennek érdekében a Kódexet célszerű lenne a meglévő személyzeti szabályzatokba illeszteni, azok önálló fejezeteként, mivel ez a megoldás azzal az előnnyel járna, hogy ugyanaz lenne az általános követelmény az összes intézménynél a közigazgatási ügyintézés vonatkozásában. Mindazonáltal, mivel ezen szabályzatok nem kapnak kellő publicitást, a Kódex szövegét különféle kiadványok, brosúrák formájában nyilvánosságra kell hozni és széles körben elérhetővé kell tenni, beleértve akár az interneten való közzétételt is. A Jogi Ügyek Bizottsága a másik két parlamenti szervhez képest lényeges újdonságokat nem állapított meg, inkább csak apróbb technikai javaslatokat fogalmazott meg a jogalkotás számára.

A fenti bizottsági vélemények birtokában, azokra figyelemmel, a Parlament 2001. szeptember 6.-án fogadta el határozatát a Helyes hivatali magatartás kódexének jóváhagyásáról. A Parlament döntésében kiemelte annak jelentőségét, hogy azonos magatartási szabályzat legyen alkalmazandó az összes közösségi intézménynél, testületnél és szervnél, valamint, hogy az előírásokat úgy kell bevezetni, hogy azok lefedjék az összes különös alkalmazási helyzetet. A Kódex jóváhagyásával egyidejűleg a Parlament elfogadott egy másik határozatot is, melyben felhívta az Ombudsmant, hogy alkalmazza azt a hivatali visszasságok kivizsgálása során annak érdekében, hogy ezzel is érvényesítse a Charta 41. Cikkében deklarált megfelelő ügyintézéshez való jogot.¹¹⁵

A probléma ezzel látszólag megoldódott, hiszen – a jogi kötőerővel nem rendelkező ombudsmani ajánlás után – ezzel elfogadásra került egy immáron kötelező erejű jogszabály. De vajon tényleg elégedetten dőlhetünk hátra? A helyzet sajnos nem ennyire megnyugtató, ha

¹¹⁵ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 306.

megvizsgáljuk a parlamenti határozat jogi természetét. Az Alkotmány szerződés értelmében: „Az európai határozat teljes egészében kötelező, nem törvényalkotási aktus. Amennyiben külön-külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, az európai határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.”¹¹⁶ Ebből következően nem beszélhetünk esetében általános érvényről, nem alkalmas arra, hogy általánosságban szabályozza valamennyi uniós szerv közigazgatási eljárását. Láthatjuk tehát, hogy ezen parlamenti jogalkotás lényegesnek mondható a fent elemzett folyamatban, az elérendő cél azonban még mindig előttünk van. Mivel itt ezek szerint „zsákutcába” jutottunk, célszerű megvizsgálni: a közösségi jog egyéb területein volt-e valamilyen előrelépés e tekintetben?

4.4. A Kódex „nem várt” hatása

4.4.1. A Kódex utóélete

Ahogy arra már a Petíciók Bizottsága is rámutatott, a Kódex vonatkozásában kár lenne csupán a kudarcról beszélni, hiszen számos pozitív hozadéka is van. Közzététele után ugyanis több decentralizált szerv, testület és ügynökség is vagy adoptálta azt vagy bejelentette ebbéli szándékát.¹¹⁷ Számos egyéb más intézmény ugyanakkor nem alkalmazza az ombudsmani Kódexet, helyette saját szabályzatát tarja szem előtt. E vonatkozásban jelentőségénél fogva kiemelő az Európai Bizottság, aki azt az állapotot képviselte – és képviseli jelenleg is –, hogy a hivatali gyakorlatról szóló saját szabályzata¹¹⁸ révén megfelelő mértékben teljesítette az ombudsmani ajánlást, valamint a Parlament határozatában foglalt követelményeket, szükségtelen ezért bármilyen egyéb jogalkotói aktus e téren.¹¹⁹ Vajon helytálló-e a Bizottság ezen álláspontja?

A Bizottság Kódexét megvizsgálva¹²⁰ kétségtelenül megállapítható, hogy az abban szereplő alapelvek nagy vonalakban megegyeznek az Ombudsman ajánlásában foglaltakkal,

¹¹⁶ Alkotmány szerződés I-33. Cikk. Ld. még: EKSZ 249. Cikk: „A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.”

¹¹⁷ Többek között: Szakképzésfejlesztés Európai Központja, Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Európai Kábítószer- és Kábítószerfogyasztási Ellenőrző Központ, Munkaegészségügyi és -biztonsági Ügynökség, stb. Ld. *Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour* (C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS))

¹¹⁸ Ld. *Code of good administrative behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public, annexed to the Rules of Procedure of the European Commission* (OJ 2000 L 308, 26.)

¹¹⁹ Ld. még: KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 306.

¹²⁰ Ld. Theodore FORTSAKIS: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 212.

azonban a szabályozás jóval kevésbé részletes, a kifejezetten eljárási, ügyintézési jellegű rendelkezések pedig teljesen eltérő képet mutatnak. A fennálló helyzet tehát jól láthatóan a sokféleséget hordozza magában, amely jogi sokszínűség – ellentétben az Unió egyéb más területein (mint pl. kultúra) – egyáltalán nem kívánatos, mivel ellentétes mind a jogi egyértelműség, mind pedig a közigazgatás átláthatóságának elvével. Ebből kifolyólag mindenképpen egységesítésre van szükség, amely a legmegfelelőbbben egy minden közösségi intézményre egyaránt kötelező jogszabállyal lenne elérhető. Ennek kiváló jogi alapja lehetne – ahogyan a parlamenti előkészítő munka során is látható volt már – az EKSZ 308. Cikke, melynek értelmében a Bizottság javaslatára a Tanács rendeletet fogadhatna el a Parlamenttel való egyeztetést követően. Fentiek alapján láthatjuk: bizonyos előrelépések történtek, de ezek helyett egyetlen kötelező jogszabály lenne szükséges, amivel az Unió azonban még adós. Annak ellenére áll fenn ez a helyzet, hogy időközben a 2003. áprilisában hivatalába lépett új Európai Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros 2005-ben tartalmi változtatások nélkül ismételten közzétette a Kódexet. Az Ombudsman elődjéhez hasonlóan rámutatott a Kódex fontosságára, saját bevallása szerint az vezérelte arra, hogy az Unió valamennyi hivatalos nyelvén publikálásra kerüljön, hogy tovább növelje az abban foglalt jogok és kötelezettségek ismertségét.

Elsődleges jog hiányában érdemes megvizsgálni: van-e a Kódexnek esetlegesen valamilyen másodlagos jogi hozadéka? Ezen belül célszerű egy pillantást vetni az Európai Bíróság tevékenységére, vajon történt-e hivatkozás a Kódexre?

4.4.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata

A Bíróság esetjogában nem sűrűn találkozhatunk a Kódexre való utalással, ítéleteiben többnyire mereven elzárkózik attól, hogy erre alapítson egy döntést. Igaz, mindezidáig ez meglehetősen nehéz lett volna, hiszen maguk a felek sem hivatkoztak általában a Kódexben foglalt jogelvek megsértésére, lévén, hogy nem kötelező erejű dokumentumról van szó. Szerencsére vannak azonban kivételek. A *max.mobil-ügyben*¹²¹ az Elsőfokú Bíróság kifejtette: a kérelem megfelelő és pártatlan elintézése a jó közigazgatás (*good administration*) elvéhez kapcsolódik, mely a jogállam egyik lényeges alapelve és ezáltal a tagállamok közös alkotmányos hagyománya. Az Alapjogi Charta 41 (1) bekezdése kimondja, hogy

¹²¹ Case T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH. V. Commission*, 2002 E.C.R. II-313.

mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.¹²²

Az Európai Bíróság előtt a felperesek többnyire az Európai Bizottság Eljárási Szabályzatának mellékletét képező, az Európai Bizottság apparátusának a nyilvánossággal való kapcsolatát szabályozó helyes hivatali magatartás kódexének¹²³ sérelmét hozták fel beadványaikban,¹²⁴ általában egyben hivatkozva az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogot szabályozó 41. Cikkére. A Bíróság ez utóbbi jogi érvelést azonban következetesen elutasította, azzal indokolva döntését, hogy a kérelem nem az elsődleges jogra támaszkodik, nem az Alapító Szerződéseken alapul, de még csak úgy sem tekinthető, hogy közvetlen kapcsolatban állna az azokból fakadó kötelezettségekkel, ebből kifolyólag nem tartozik az Európai Bíróság hatáskörébe.¹²⁵ A Bizottság Kódexének sérelmét azonban érdemben vizsgálta, igaz, ez nem sűrűn nyert bizonyítást, illetve – egyéb okokból kifolyólag – nem tette megalapozottá a keresetet, amint az az alábbi jogesetből is kitűnik.

A *Laboratoire Monique Rémy SAS v. Európai Bizottság ügy*¹²⁶ alapját egy bizottsági döntés képezte, melyben a közösségi szerv visszavonta a felperesnek az Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garanciaalapból nyújtott támogatást. A felperes a határozat részére történő kézbesítését követően keresetet indított a támadott rendelkezés megsemmisítése végett, amelyet az alperes ellenkérelmében rögtön határidőn túlinak minősített és kérte a Bíróságtól ennek megállapítását, továbbá ennek következtében a kérelem megalapozatlanságának kimondását. Erre válaszul hivatkozott a felperes a Bizottság helyes hivatali magatartás kódexének 3. cikkére, mely alapján a határozatnak világosan meg kell jelölnie, hogy van-e helye ellene jogorvoslatnak, valamint hogy hol, kinél lehet azt benyújtani (a neve és címe a szervnek vagy személynek, akinél elő lehet terjeszteni, illetve az arra nyitva álló határidő). A felperes állítása szerint az alperes megsértette ezen előírást azzal, hogy nem jelölte meg a támadott rendelkezés ellen igénybe vehető jogorvoslatot, mely mulasztás megakadályozta a felperest abban, hogy felismerje a sürgős cselekvés szükségességét, amely

¹²² Ld. SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 88-89.; CANANEIA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 568.; PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 585.

¹²³ Ld. *Code of good administrative behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public, annexed to the Rules of Procedure of the European Commission* (OJ 2000 L 308, p. 26.)

¹²⁴ Ld. *Nouva Agricast S.r.l. v. Commission of the European Communities* (Case T-139/03); *Laboratoire Monique Rémy SAS c. Commission of the European Communities* (Case T-218/01); *The International Institute for the Urban Environment v. Commission of the European Communities* (Case T-74/05)

¹²⁵ Ld. *The International Institute for the Urban Environment v. Commission of the European Communities* (Case T-74/05) 64. szakasz.

¹²⁶ Ld. *Laboratoire Monique Rémy SAS v. Commission of the European Communities* (Case T-218/01)

végül arra vezetett, hogy az utolsó pillanatban tette meg azt. A Bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy a Bizottság fenti mulasztással valóban megsértette saját Kódexét, azonban ez nem függ össze a kereset elkésettségével, amelyet gyakorlatilag maga a felperes is elismert az eljárás során. A kérelmező ugyanis egy gyakorlott jogász, aki nem hivatkozhat arra, hogy nem bír tudomással az eljárások megindításának időkorlátairól. Az időn túli perindítás tehát egyedül a felperes hibájaként tudható be, mivel nem tanúsított megfelelő körültekintést és gondosságot a kereset benyújtásakor. Mindezekből kifolyólag, a Kódex megsértése önmagában nem tette a keresetet megalapozottá, így azt a Bíróság elutasította.¹²⁷

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Európai Bíróság számos esetben hivatkozott ítéleteiben a jó közigazgatás követelményére, rámutatva arra, hogy bizonyos intézkedések megvalósították a jó közigazgatási gyakorlat vagy a megfelelő közösségi közigazgatás sérelmét.¹²⁸ Egyes szerzők szerint éppen ezért a bírósági esetjogból származó elvként tekinthetünk a jó közigazgatás elvére.¹²⁹ A T-76/02 számú döntésben a Bíróság kimondta, hogy a közigazgatási iratokhoz való hozzáférés megakadályozása a jó közigazgatás elvének sérelmét jelenti.¹³⁰ Ebben az esetben a testület az általános jogelven kívül rendkívül precízen hivatkozott egy adott uniós jogszabály sérelmére, olyan ítéletet is találhatunk azonban, ahol ilyen pontos jogszabály-megjelölés helyett a jó közigazgatás elve a hivatali visszassággal párosítva jelenti a jogellenesség megállapításának alapját. Más döntéseiben a testület anélkül utal a jó közigazgatás sérelmére, hogy bármilyen további magyarázatot fűzne hozzá, megint máskor pedig más elvekkel (pl. egyenlő bánásmód, jogbiztonság) összefüggésben említik az ítékezés során.¹³¹ Összességében elmondható, hogy a jó közigazgatás elvét a Bíróság egy olyan „védőernyőnek” fogja fel, amely különféle jogok és kötelezettségek nyitott tárházát tartalmazza és amely a demokratikus államok közös alkotmányos hagyományából ered.¹³²

¹²⁷ Megjegyzendő, hogy a fenti eseteken kívül egyetlen alkalommal történt hivatkozás a Bíróság előtt az Európai Parlament magatartási kódexének sérelmére is, a beadványt azonban mindezidáig még nem bírálta el a testület. Ld. *Gorostiaga Atxalandabaso v. European Parliament* (Case T-132/06)

¹²⁸ A fogalom meghatározásával azonban a Bíróság kezdeti joggyakorlatában mindvégig adós maradt. Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 558.

¹²⁹ Ld. SABINO CASSESE: European administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 25.

¹³⁰ Ld. FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 213.

¹³¹ Ld. C-338/00 P; T-346/02; T-347/02 és T-392/02 számú ügyek. In: FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 213.

¹³² KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 305.

III. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM ÉS ALAPELVEI

1. Az alkotmányos állam és a jogállam követelménye

A kormányzat legfőbb célja a megfelelő közigazgatás kifejlesztése kell, hogy legyen a nép bizalmának elnyerése érdekében. A kormányzat, illetőleg az állam nem egy empirikus valóság, hanem elvek és követelmények rendszere, az állam meghatározása tehát ezen elvek meghatározását rejti.¹³³ Vajon pontosan milyen követelményeknek kell megfelelnie a közigazgatásnak annak érdekében, hogy elérje célját? Ezen alkotmányos követelmények közös jellemzője, hogy mindannyian az alkotmányos állam, illetőleg a jogállam fogalmában sűrűsödnek össze, célszerű tehát legelőször szemügyre venni: mi a jogállam és az alkotmányos állam lényege, melyek a legfontosabb fogalmi összetevői?¹³⁴

Talán egyetlen más jogelvet sem elemeztek annyian és olyan sokrétűen a történelem folyamán, mint a jogállamiság elvét. Már a középkori Angliában megfogalmazódott az a követelmény, hogy a király nem lehet alárendelve egyetlen embernek sem, csupán Istennek és a jognak, mivel a jog teszi királlyá a királyt.¹³⁵ A hatalomgyakorlás joghoz kötöttségének jogfilozófiai gyökereit nézve két alapvető felfogás, az angol *rule of law* és a német *Rechtsstaat* felfogás érdemel külön kiemelés. A két szemlélet között némi eltérés figyelhető meg a jog keletkezését és tartalmának megítélését tekintve: míg az angol megközelítés a *common law* történetileg kialakult értékeit és különösen a bírói hatalom hagyományos kontroll-szerepét tekinti kiindulási pontnak, addig a német felfogás az igazgatási állam hagyományait hordozva inkább az akarat, a parancs válik dominánssá.¹³⁶

DICEY¹³⁷ szerint a jogállamiságnak három fő aspektusa különíthető el. Jelenti először is a jog abszolút felsőbbrendűségét, szembeállítva az önkényes hatalomgyakorlással, valamint

¹³³ Ld. TROPER, Michel: The logic of justification of judicial review. *I.CON.* Vol. 1, Nr. 1, 2003. 99.

¹³⁴ Dolgozatomban a két fogalmat egyenrangú jelentőségüként, felváltva használom. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy más szerzők szerint a jogállamiság nem azonosítható az alkotmányossággal, mivel előbbi a jogi értékek megvalósítását tartalmazza, utóbbi pedig ennél szélesebb körben, a teljes társadalmi szféra nem jogi (nem normatív) követelményeit is felöleli. Ld. SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997. 130.

¹³⁵ BRADLEY, A. W. and EWING, K. D.: *Constitutional and administrative law*. Twelfth Edition. Longman, London and New York. 101.

¹³⁶ Ld. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 151. A német közigazgatási eljárásról bővebben ld. FÁBIÁN Adrián: A német általános közigazgatási eljárás alapjai. *Jura*. 2003/2. 25-33.

¹³⁷ Ld. BRADLEY, A. W. and EWING, K. D.: *Constitutional and administrative law*. Twelfth Edition. Longman, London and New York. 102-103.

a végrehajtó hatalom által gyakorolható széleskörű diszkrécióval. Az ember jogszabálysértés miatt megbüntethető, de jogilag nem lehet felelősségre vonni semmi egyéb miatt. A jogállam magában foglalja másrészt a jog előtti egyenlőség követelményét, azaz a jognak történő egyenlő alávetést. Ennek értelmében senki sem állhat a jog felett, mindenkire ugyanaz a jog vonatkozik, és azonos módon. Harmadrészt az elv kifejezi azt, hogy az egyének jogainak védelmét nem formális dokumentumokban megfogalmazott elvek biztosítják, hanem a jog által igénybe vehető rendes jogorvoslatok, melyek révén mindenki számára adott, hogy fellépjen az ellen, aki jogtalanul korlátozza őt jogai gyakorlásában.¹³⁸ Meg kell jegyeznünk azonban, hogy napjainkban a fenti követelmények már helyel-közzel majdhogynem problematikussá váltak. Elutasítható-e teljesen a diszkrécionális vagy a mérlegelés alapján történő döntéshozatal? Ez alapján ugyanis jogellenes lenne a mai végrehajtó hatalom számos olyan jogköre, amit a szociális biztonság és a gazdaság működtetése kapcsán kifejt. Amennyiben egyes területeken elfogadjuk a mérlegelés szükségességét, úgy hol vonhatók meg ennek határai? Az egyenlőség elvével kapcsolatosan: hogyan vonható egyazon jogi szabályozás alá a mai gazdaság és társadalom nagyszámú és egymástól lényegesen eltérő sajátosságokat hordozó szereplője? A továbbiakban ezeket a problémákat is tárgyaljuk.

Az alkotmányos állam a felvilágosodás eszmerendszerében gyökerező, a népképviselő és a közakarat jelentőségét hangsúlyozó liberális jogállamot és a szabadpiacból kiábrándult, az állami beavatkozás, tervezés és befolyásolás elvét valló szociális jogállamot követő fejlődési út legutóbbi és jelenlegi, ám nyilvánvalóan nem utolsó állomása.¹³⁹ Az ésszerű fejlesztést és a fenntartható fejlődést szem előtt tartó új állameszmében megtalálható az előző kettő néhány eleme eredeti vagy módosult formában, ám számos új, lényegi sajátosságot hordoz magában. A jogállam fogalma nagy valószínűséggel nem ragadható meg egyetlen világos, frappáns és örökérvényű mondattal. A társadalom változásával változik a végrehajtó hatalom feladata is, ezáltal az idők során újabb és újabb jogi értékeket kell beépíteni a fogalomba. A jogállamiság követelménye éppen ezért került kibővítésre számos szociális és gazdasági jellegű nézőponttal, amelyek túlmutatnak a hagyományos, pusztán jogi megközelítésen.¹⁴⁰

Pozitív jogi nézőpontból szemlélve Magyarországon az alkotmányos állam fogalma egyetlen jogszabályi rendelkezéssel megragadható. „Az Alkotmány a Magyar Köztársaság

¹³⁸ DICEY felfogásának változásáról ld. BAMFORTH, Nicholas and LEYLAND, Peter: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon. 2003. 4-10.

¹³⁹ ÁDÁM Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 20-21.

¹⁴⁰ BRADLEY, A. W. and EWING, K. D.: *Constitutional and administrative law*. Twelfth Edition. Longman, London and New York. 110-111.

alaptörvénye. Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”¹⁴¹ Ebből következően az Alkotmány a többi törvény közül kiemelkedő alaptörvény, amelyben foglalt magatartási szabályok mindenkire nézve kötelezőek. Az egyéb magatartási szabályok pedig csak akkor bírnak kötelező érvénnyel, ha alkotmányosak, azaz összhangban állnak az Alkotmány rendelkezéseivel. Ezen pozitív jogi felfogás nagy hátránya azonban, hogy egyáltalán nincsen tekintettel az Alkotmánnyal szemben támasztható tartalmi követelményekkel, az alkotmányosság kizárólag az Alkotmány érvényesülését jelenti, nem értékhardozó, pusztán tény, a jogszerűséggel egyenlő.¹⁴² Éppen ezért szükséges bizonyos értékek beemelése¹⁴³ vizsgálódásunk körébe, amely már egyfajta természetjogi felfogáshoz vezet bennünket.¹⁴⁴

A fenti „pálfordulás” történelmi példája a német jogfejlődésben volt leginkább tetten érhető. A második világháború előtti német jogállam (*Rechtsstaat*) még nélkülözte a napjainkban természetes jogelvek katalógusát. Csupán annyit értettek a fogalom alatt, hogy az államnak a jog által meghatározott kereteken belül kell eljárnia, a jognak pedig pontosan meghatározottnak, kiszámíthatónak és kikényszeríthetőnek kell lennie. Leegyszerűsítve: a jog az jog, tartalmára tekintet nélkül. A jogállam ezen, később formális jelzővel illetett változata tehát híján volt az olyan magasabb rendű és elidegeníthetetlen értékeknek, mint az alapvető jogok vagy az igazságszolgáltatás alapvető jogelvei. A második világháború tapasztalatai után, GUSTAV RADBRUCH nevéhez kötődően terjedt el azután a természetjogi gondolkodás, mely a jog fogalmába beemelte az igazságosság követelményét is.¹⁴⁵ A jogállam tehát nem azonosítható pusztán az állami szervek jogszerű eljárásával (a formális jogszerűséggel), tartalmaznia kell ugyanis meghatározott jogi és erkölcsi értékek megvalósítását és egyfajta hatalmi önkorlátozást.¹⁴⁶

¹⁴¹ Ld. a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 77. § (1) és (2) bekezdései.

¹⁴² Vö. VARGA ZS. András: *A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága*. In: PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 33-34.

¹⁴³ Ld. SZILÁGYI István: *Alkotmányosság, alkotmányeszmé, civil társadalom*. *Comitatus*, 1999. július-augusztus. 28.; VARGA ZS. András: *Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek*. *Iustum-Aequum-Salutare*, 2009. vol. 5. no. 1. 89-107.

¹⁴⁴ SAMU Mihály: *Általános jogpolitika. A jog depolitizálása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 79-83. A természetjog beemeléséről bővebben ld. FRIVALDSZKY János: *Természetjog és emberi jogok*. PPKE JÁK. Budapest. 2010. 129-137.; FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat. Budapest, 2007. 120-121. és 405-418.; VARGA ZS. András: *A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága*. In: PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 34-36.

¹⁴⁵ NOLTE, Georg: *General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective*. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 200-201.

¹⁴⁶ SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997. 129.

Az Alkotmányra vonatkozó tartalmi kritériumok figyelembevételével kijelenthetjük, hogy az alkotmányos állam egy olyan államberendezkedés, ahol a jogrendszer garantálja az állampolgárok, illetőleg az állam területén élő emberek alapvető szabadságát oly módon, hogy az egyben az állam korlátját is jelenti. Ezen államberendezkedés alapján az állampolgárnak mindent szabad, amit a jog nem tilt, az állam viszont csak azt teheti meg, amire a jog kifejezetten felhatalmazza. Jogállami államberendezkedésben a jog uralma érvényesül, a jog előírásai mindenkire nézve kötelezők, a jog uralkodik, nem pedig az egyes emberek.¹⁴⁷ Az alkotmányos állam tehát, VARGA ZS. ANDRÁS szavaival élve, „formai értelemben pusztán a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét és érvényesülését, tartalmilag pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogoknak és szabadságbiztosítékoknak a szavatolását jelenti”.¹⁴⁸ Más megközelítésben, TAMÁS ANDRÁS felfogása szerint, „az alkotmányosság a társadalom és az állam működésére vonatkozó általános jogi elvárás-rendszer és egyúttal tendenciaszerűen érvényesülő ténylegesség.”¹⁴⁹ Az alkotmányos állam érvényesüléséhez elengedhetetlen bizonyos alkotmányos biztosítékok megléte, melyek térben és időben relatíve változhatnak, ám mégis bizonyos fokú stabilitást visznek az állami berendezkedésbe. Ezen jogelvek köre a jogirodalomban szerzőnként más és más, általánosságban ide tartozik a népszuverenitás, a népképviselés, a hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya, a törvények uralma, a törvény előtti egyenlőség és az emberi jogok érvényesülése.¹⁵⁰

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága az alkotmányosság követelményét tevékenysége során kezdetben egyetlen jogterülethez, a büntetőjoghoz kapcsolta, lévén, hogy ezen a területen nyílik lehetőség az alapjogok és a személyi szabadság legsúlyosabb korlátozására, meg kellett tehát határozni a korlátozás alkotmányos alapjait. Más jogágak kapcsán a testület nem határozott meg specifikus követelményeket, kimunkált ugyanakkor olyan alkotmányos elveket (pl. jogbiztonság, kiszámíthatóság, egyértelműség), melyek általánosságban támasztanak elvárásokat a jogalkotó és a jogalkalmazó irányába.¹⁵¹ Mindazonáltal, ha meg kívánunk határozni olyan elveket, melyeket az Alkotmánybíróság kifejezetten a közigazgatás vonatkozásában fogalmazott meg, úgy kettőt mindenképpen meg

¹⁴⁷ Ld. BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, 1994. 36-44.

¹⁴⁸ Ld. VARGA ZS. András: *A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága*. In: PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 35.

¹⁴⁹ Ld. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2005. 222.

¹⁵⁰ Ld. KUKORELLI István: *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 29-31.

¹⁵¹ HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11. 641-642.

kell említeni: ezek pedig a közigazgatás törvény alá rendeltsége (jogszerűség) és a közigazgatás bírói ellenőrzése.¹⁵²

Ahogy arra már BIBÓ ISTVÁN is rámutatott, a közigazgatás jogszerűségének vizsgálatakor nem egy statikus rendszerből kell kiindulni, hanem „szüntelenül újra kell gondolni, ismét és ismét megújítani azokat a formákat, amelyekben a közigazgatás jogszerűsége megjelent.”¹⁵³ A közigazgatás jogszerűségének biztosítékrendszere tehát nem egyszer s mindenkorra adott, hanem időről időre újragondolandó, újra meghatározandó. A globalizáció napjainkban érvényesülő rendszerében az alkotmányos jogállam jogrendszere hármass befolyásoltság és meghatározottság alatt áll. A nemzeti alkotmány hagyományosan meghatározó jellege mellett ugyanis egyre nagyobb szerepet játszik a nemzetközi jogi és a szupranacionális jogi befolyás,¹⁵⁴ érdemes tehát ebbe az irányba fordítani figyelmünket. Az alkotmányos állam egyik fontos fogalmi összetevője ugyanis a közigazgatás jog alá rendelése, a törvényesség, melynek kereteit és tartalmi követelményeit a Magyarországra is kötelező nemzetközi egyezmények határozzák meg.¹⁵⁵

2. Az alkotmányos állam alapelveinek megjelenése az Európa Tanács ajánlásaiban

A modern államfejlődés egyik sajátossága a közigazgatási tevékenység egyre növekvő volumene. A 20. század kezdete óta a közigazgatási szervek a hagyományosnak mondható jog- és rendvédelmi feladataik mellett egyre nagyobb mértékben végeztek ugyanis olyan tevékenységeket, amelyek az állampolgárok jólétének biztosítására és a társadalom szociális és fizikai szükségleteinek kielégítésére irányultak. Ezen fejlődés eredményeképpen az egyént egyre gyakrabban érintették különféle közigazgatási eljárások, amelyek következtében számos országban különféle törekvések láttak napvilágot az egyénnek a közigazgatással szembeni eljárási helyzetének a megerősítésére olyan szabályok elfogadása révén, amelyek az eljárás tisztességességét hivatottak elősegíteni.¹⁵⁶

¹⁵² Ld. 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997. 272.), 63/1997. (XII. 12.) AB határozat (ABH 1997. 368.)

¹⁵³ Hivatkozik rá: SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 154.

¹⁵⁴ Elemzi: ÁDÁM Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről. *Jogtudományi Közöny*, 2007. április. 163.

¹⁵⁵ Ld. ÁDÁM Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 22.

¹⁵⁶ Ld. Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktuális kapcsolatban (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) Hivatkozik rá többek között: CANANEA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 570.

A közigazgatási eljárásra nézve csupán néhány speciális kötelező érvényű alkotmányos előírást találhatunk, ugyanakkor számos alkotmányos tétel kiemelkedő jelentőséggel bír a közigazgatási eljárásjog területén is.¹⁵⁷ Lássuk, melyek ezek!

¹⁵⁷ Ld. FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 184.

2.1. Jogszerűség

1. A közigazgatási hatóságoknak a jogszabálynak megfelelően kell eljárniuk. Még mérlegelési jogkörükben eljárva sem cselekedhetnek önkényesen.
2. Mindenkor eleget kell tenniük a nemzeti és a nemzetközi jog előírásainak, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket érintő általános jogelveknek.
3. A közigazgatási hatóságok a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak megfelelően kell eljárniuk.
4. Csak akkor gyakorolhatják a rájuk ruházott közhatalmat, ha a megállapított tényállás és az alkalmazandó jog ezt lehetővé teszi, és csakis azon célból, amelyre kifejezetten felhatalmazták.¹⁵⁸

A jó közigazgatási eljárás alap gondolata a jogszerűség elvén nyugszik. Ezen elv értelmében a közigazgatási szerveknek azon a jogi alapon és keretek között kell eljárniuk, amelyeket a jog meghatároz számukra.¹⁵⁹ A jogszerűség a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy minden személy (legyen szó akár természetes, akár jogi személyről) sőt, még a hatóságok is alá vannak vetve a jognak, azonban különböző módon. Az állampolgárokkal kapcsolatosan felmerülő jogvitákban ugyanis az államot úgy kell tekinteni, mintha maga is ugyanazon jognak és bíróságnak alávetett személy lenne, mint bárki más.¹⁶⁰ A jogszerűséget a jog által vezérelt államok (jogállamok) legalapvetőbb elvének is szokás nevezni, ezért ezen alapelv azt feltételezi, hogy az állam elismeri és gyakorlatában is betartja a jogállamiság alkotmányos elvét.

A jogra már az ókori görög gondolkodók óta a kormányzati hatalom ellenőrzés alá vonásának elsődleges eszközeként tekintünk, ahogyan Arisztotelész fogalmazott: a jog által gyakorolt kormányzás magasabb rendű, mint az emberek kormányzása. A jogtudomány manapság a joguralomnak három aspektusát különbözteti meg: először is, kifejezi a közösségen belüli jogrend követelményét az anarchiával szemben, amely megközelítés a joguralomnak az alapvető társadalmi értékekhez kötődő filozófiai felfogása. Másodsorban, a joguralom egy alapvető fontosságú jogelvet fejez ki, nevezetesen azt, hogy a kormány köteles

¹⁵⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 2. számú alapelv.

¹⁵⁹ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 299., valamint LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 50.

¹⁶⁰ SHAPIRO, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 26.

a jognak megfelelően eljárni, vitás ügyekben pedig a bíróság mondja ki azt, hogy mi a jog. Harmadrészt pedig, a joguralom a politikai vélemény azon aspektusára is utal, mely meghatározza, mit kell biztosítani a részletes jogi szabályozásnak úgy az anyagi, mind az eljárási jog tekintetében.¹⁶¹

A jogszerűség mint a közhatalom törvényességének és joghoz kötöttségének elve a polgári átalakulás időszakára vezethető vissza. Ennek értelmében egyrésztől semmi sem tiltható meg, amit a törvény nem tilt, másrésztől pedig senki sem kényszeríthető arra, hogy olyasmit tegyen, amit törvény nem ír elő a számára. A közhatalom tehát csak és kizárólag a jog alapján cselekedhet, minden szervnek meg kell tartani a jog előírásait, különösen igaz ez a végrehajtó hatalom szerveire.¹⁶²

A modern nyugati közigazgatási rendszerek kivétel nélkül a demokrácia és a joguralom elveinek kettős alapján nyugszanak.¹⁶³ Kiemelkedő fontosságából fakadóan a jogszerűség elve meglehetősen korán felbukkant az Európa Tanács látóterében. A mérlegelési jogkör gyakorlásáról szóló R (80) 2 számú ajánlásában¹⁶⁴ a Miniszteri Bizottság leszögezte: a mérlegelési jogkörében eljáró közigazgatási szervet semmilyen más cél nem vezérelheti, csakis az, amely miatt a közhatalommal felruházták. A 2000-es évben egy új ajánlásában¹⁶⁵ az Európa Tanács továbbfejlesztette és kiterjesztette az elvet deklarálva, hogy a köztisztviselőknek feladataikat a jogszabályoknak, továbbá azon jogszerű előírásoknak és etikai követelményeknek megfelelően kell teljesíteniük, amelyek feladatuk ellátásához kötődnek. Eljárásuk során politikailag semlegesnek kell maradniuk és még csak megkísérelniük sem szabad azt, hogy útját állják a közigazgatási szervek jogszerű gyakorlatának, intézkedéseiknek vagy döntéseiknek.¹⁶⁶ A döntéshozatal során a köztisztviselő mérlegelési jogkörét jogszerűen és pártatlanul köteles gyakorolni, kizárólag a releváns tények figyelembe vételével.¹⁶⁷ Az Európa Tanács szerint a jogállamiság három lényeges elemet ölel fel:¹⁶⁸ először is, mindenki alá van vetve a jognak. Másodsor, mindenki számára lehetővé kell tenni, hogy tudomással bírjon a jog által előírt jogairól és kötelezettségeiről. Végezetül

¹⁶¹ BRADLEY, A. W. and EWING, K. D.: *Constitutional and administrative law*. Twelfth Edition. Longman, London and New York. 105.

¹⁶² Ld. RÁCZ Attila: Vezérlő elvek az európai alkotmányfejlődésben. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. december. 38.

¹⁶³ Ld. HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 190.

¹⁶⁴ Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján

¹⁶⁵ *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása a köztisztviselők magatartási szabályairól* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. május 11.-én tartott 106. találkozóján)

¹⁶⁶ Ld. *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása*, 4. Cikk

¹⁶⁷ Ld. *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása*, 7. Cikk

¹⁶⁸ *Kézikönyv*, 8.

harmadszor, a jogi előírások betartását bíróságoknak kell ellenőrizniük, amelyek feladataik gyakorlása során függetlenek, és amelyek ítéletei kikényszeríthetők.

Az Európa Tanács által kiadott Kézikönyv értelmében a jogszerűség elve nem csupán azt követeli meg, hogy a közigazgatási hatóságok nem szeghetik meg a jogot, hanem azt is, hogy minden döntésüknek a jogi előírásokon kell nyugodniuk, mind azok meghozatala, mind pedig tartalma tekintetében, továbbá a hatóságok ezen kötelezettsége hatékonyan kikényszeríthető kell, hogy legyen. A jogszerűség elve értelemszerűen kifejezi azt is, hogy a közigazgatási hatóságok feladatára és hatáskörére vonatkozó joganyagnak törvény által előírtak, megfelelően világosnak és meghatározottnak kell lennie, lehetőséget kell továbbá adni a jogszerűtlen közigazgatási aktusok visszavonására. Mindazonáltal, az egyének jogait védő egyéb alapelvek megelőzhetik ezen szabályt.¹⁶⁹

Az Európai Unió jogában a jogállamiság elve kiemelkedő szereppel bír, hiszen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés kifejezetten kinyilvánítja: az Unió a jogállamiság talaján áll.¹⁷⁰ A helyes hivatali magatartás európai kódexe szintén a bevezető rendelkezései között szól a jogszerűség elvéről mint a tisztviselő eljárásának általános alapjáról, a következőképpen:

A tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni, és betartani a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat. A tisztviselő köteles különös gondot fordítani arra, hogy a magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő határozatok megfelelő jogalappal rendelkeznek, illetve azok tartalma megfelelően a jognak.¹⁷¹

A jogszerűség elve természetesen Magyarországon is kiemelt jelentőséggel bír, az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az

¹⁶⁹ Kézikönyv, 10.

¹⁷⁰ Ld. TEU 6. szakasz. Hivatkozik rá többek között: KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 300.

¹⁷¹ Ld. *Kódex* 4. cikke (Jogszerűség)

eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.¹⁷²

A jogszerűség elve a magyar közigazgatási hatósági eljárásban a törvényesség elveként, a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségeként érvényesül. Ez a következő követelményeket támasztja az aktusok felé: a döntést hozó közigazgatási hatóságok jogszabály hozza létre, szintén jogszabály határozza meg a szerv joghatóságát, hatáskörét és illetékességét, továbbá az adott döntésnek meg kell felelnie az anyagi jogszabályoknak, eljárása során pedig be kell tartania az eljárási jogszabályokat. Az elv fontosságát jól mutatja, hogy a Ket. az eljárási alapelvekről szóló fejezetén belül rögtön a legelején, 1. §-ában foglalkozik vele, a következőképpen: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.”¹⁷³ Ennek értelmében a közigazgatási hatóság köteles hivatalból is érvényt szerezni a jogszabályok rendelkezéseinek, nem várhat tehát az ügyfél vagy az eljárás más szereplőjének kérelmére.¹⁷⁴ A Ket. szabályozása álláspontom szerint ezzel mind a rendelkezés helyét, mind pedig annak jellegét tekintve megfelelő.

¹⁷² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109.

¹⁷³ Ld. Ket. 1. § (1) bekezdés első mondata.

¹⁷⁴ Bővebben ld. VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 89.

2.2. Jobbiztonság

2.2.1. A jogbiztonság általános elve

A közigazgatási hatóságoknak a jogbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk.

Nem hozhatnak visszaható hatályú intézkedést, kivéve jogilag igazolt körülmények fennállása esetén.

Nem érinthetnek szerzett jogokat vagy végleges jogi helyzeteket, kivéve, ha a köz érdekében ez elkerülhetetlen.

Bizonyos esetekben, különösen akkor, ha új kötelezettségeket vetnek ki, ez szükséges lehet átmeneti intézkedések érvényesítése vagy a kötelezettségek hatályba lépéséhez szükséges ésszerű időtartam biztosítása végett.¹⁷⁵

Ezen elv fontosságát jól mutatja az a tény, hogy a jogirodalomban több szerző is a jó közigazgatási eljárás intézményének egyik kulcsfontosságú tényezőjeként tekint rá.¹⁷⁶ A közigazgatási szerveknek következetesnek kell lenniük döntéseik vonatkozásában azért, hogy kiérdemeljék az állampolgárok által beléjük vetett jogos bizalmat. A természetes személyek ugyanakkor rendelkezhetnek bizonyos szerzett jogokkal, amely alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatási aktusoknak nem lehet visszaható hatálya, hacsak a jog nem hatalmazza fel erre kifejezetten, illetve az ilyen aktus a természetes személy számára kedvező.¹⁷⁷

Az Európai Unió jogában szintén alapkövetelmény, hogy a jog alkalmazásának módja egy adott szituációban kiszámítható kell, hogy legyen.¹⁷⁸ Ezen általános jogelvből eredeztethetők azután olyan további követelmények, mint a szerzett jogok védelme, a visszaható hatály tilalma vagy az egyértelműség követelménye.¹⁷⁹ Az elv az Európai Bíróság döntései során fejlődött és csiszolódott, kimondva, hogy az egyének számára jól érthetően meg kell szövegezni a magatartásukat irányítani hivatott jogi normákat, hogy előre láthassák

¹⁷⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 6. számú alapelv.

¹⁷⁶ Ld. FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 209.

¹⁷⁷ *Kézikönyv*, 13.

¹⁷⁸ Az Európai Unió vonatkozásában bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 242-251.

¹⁷⁹ Bővebben ld. TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 41-42.; TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 412.

cselekedeteik várható következményeit. A jogbiztonság tehát az egyéni jogvédelmet szolgálja azáltal, hogy a jog kiszámíthatóvá válik az emberek számára.¹⁸⁰

A jogbiztonság elve a Magyar Alkotmánybíróság által számos alkalommal került értelmezésre és kifejtésre, talán nem túlzást azt állítani, hogy a testület legtöbbet hivatkozott alkotmányos elveként tekinthetünk rá. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén megállapította: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹⁸¹ A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.¹⁸² Egy későbbi határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket, a következőképpen: A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.¹⁸³

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az eljárási garanciák a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak és alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából.¹⁸⁴ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság

¹⁸⁰ Ld. Case T-37/97, *Forges de Clabecq v. Commission*, 1997 E.C.R. II-859. Hivatkozik rá: FRANCHINI, Claudio: *European principles governing administrative proceedings. Public Law*, Winter, 2004. 189.

¹⁸¹ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 65.)

¹⁸² Ld. 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 135, 142.)

¹⁸³ Ld. 1160/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 607, 608.)

¹⁸⁴ Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 85.)

szenned sérelmet.¹⁸⁵ A jogbiztonság kettős követelményt támaszt a jogalkotóval szemben. Ennek megfelelően elsősorban a létrejött jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait kell megteremtenie. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás hatékony működésének biztosítása ugyanakkor nem eredményezheti a jogbiztonságból levezethető eljárási garanciák sérelmét azáltal, hogy a címzettek számára biztosított alkotmányos jogok gyakorlását akadályozza meg. A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is.¹⁸⁶ E követelményeknek azonban megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban. Azt, hogy ez a megfelelő egyensúly a hatályos szabályokban fennáll-e, az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. A hatékonyság, az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdek és az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítésének követelménye ellentétbe kerülhet egymással. Alkotmányellenességhez vezethet, ha a jogi szabályozás egyoldalúan biztosít elsőbbséget akár a hatékonyság, akár a címzettek jogai érvényesülése követelményének. A hatékonyságnak biztosított feltétlen elsőbbség az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítését hiúsíthatja meg. Az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítésének parttalan lehetősége pedig az eljárást kezdeményezők jogérvényesítését lehetetlenítheti el.¹⁸⁷ A fenti gondolatok már régóta jelen vannak a jogirodalomban is, rámutatva arra, hogy az eredményesség és a hatékonyság jelentősége az utóbbi évtizedekben egyértelműen megnövekedett, ezzel azonban a jogszerűség követelményei nem veszíthetnek jelentőségükből.¹⁸⁸

A jogbiztonság követelménye a közigazgatás működésével kapcsolatosan azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse a lezárt jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait. A közigazgatási eljárásban azonban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai

¹⁸⁵ Ld. 75/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 376, 383.)

¹⁸⁶ A hatékonyságról bővebben ld. FÁBIÁN Adrián: *A hatékony közigazgatás - a new public management és a magyar reformfolyamatok*. PhD tanulmányok, 1. kötet. 2004. 143-200.

¹⁸⁷ Vö. 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

¹⁸⁸ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 155.

szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.¹⁸⁹

2.2.2. A közigazgatási döntések hatályba lépése

*A közigazgatási döntések – bizonyos jogilag igazolt körülmények kivételével – nem léphetnek korábbi időpontban hatályba, mint elfogadásuk vagy közzétételük dátuma. Sürgős eseteket kivéve, a közigazgatási döntések megfelelő közzétételüket megelőzően nem alkalmazhatók.*¹⁹⁰

Az alapelv szoros összefüggésben áll a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével, azon belül is a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával.¹⁹¹ Ennek értelmében alapvető, a közzétételi kötelezettséghez kapcsolódó követelmény, hogy a létrejöttüket megelőzően nem állapíthatnak meg jogokat vagy kötelezettségeket az érintettek számára, sőt, a meghozatalukat követően is célszerű bizonyos időszakot az ügyfél rendelkezésére hagyni a teljesítésre. A visszaható hatály tilalma valamennyi európai államban, és így az Európai Unióban is alapvető elv, mely szorosan kapcsolódik az egyének jogos elvárásaihoz.¹⁹² Egy adott aktus visszaható hatály általában tilos, kivéve, ha ez az aktus céljai eléréséhez mindenképpen szükséges és az intézkedés a lehető legmesszemenőbbik figyelembe veszi az érintettek jogos várakozásait.¹⁹³ A Ket. megfogalmazása szerint: „A határozatnak [...] tartalmaznia kell a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító

¹⁸⁹ Ld. 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

¹⁹⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 19. számú alapelv.

¹⁹¹ Ld. jelen fejezet 5. alapelvét (Jogbiztonság).

¹⁹² Az Európai Unió vonatkozásában bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 252-273.

¹⁹³ SCHWARZE, Jürgen: *Developing principles of European administrative law*. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 233.

döntésben a késedelmi pótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást.”¹⁹⁴

A Magyar Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára.¹⁹⁵ Az Alkotmánybíróság a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményéből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának alkotmányos elvét,¹⁹⁶ megállapítva, hogy „a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, továbbá meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.”¹⁹⁷ Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

¹⁹⁴ Ld. Ket. 72. § (1) bekezdés df) pontja.

¹⁹⁵ Vö. korábban a jogbiztonság témakörében írtakkal. Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 65-66.), 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 81-82.), 28/1993. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1993, 220, 225.)

¹⁹⁶ Ld. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 170, 173.); 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 81-82.); 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131, 132.); 28/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 155, 158.); 4/1992. (I. 28.) AB határozat (ABH 1992, 332, 333.)

¹⁹⁷ Vö. 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131, 132.)

2.2.3. Az egyedi közigazgatási döntések megváltoztatása

*A közigazgatási hatóságok kiegészíthetik, illetve visszavonhatják az egyedi közigazgatási döntéseket, amennyiben ez közérdekből szükséges, ám ebben az esetben tekintettel kell lenniük a természetes személyek jogaira és érdekeire.*¹⁹⁸

A közigazgatási döntés visszavonása önmagában is egy közigazgatási döntésnek minősül, amelyre az alapvető és eljárási alapelvek teljes körűen alkalmazandók. Kifejezetten a visszavonásra vonatkozó külön probléma a jogszerűség és a jobbiztonság elvének a gyakori összeütközése. A visszavonásnak változatos formái ismeretesek a nemzeti jogrendszerekben. A legtöbb államban a közigazgatási hatóságok jogosultak bizonyos feltételekkel saját döntéseik visszavonására részben vagy egészben, saját elhatározásból vagy az érintett személy kérelmére.¹⁹⁹

A magyar közigazgatási eljárási kódexben a döntés módosítása és visszavonása a hivatalbóli jogorvoslatok körében nyert szabályozást, melyek speciálisan csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogorvoslatok. Funkciójuk a tárgyi jogrend védelme, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása akkor is, ha az ügyfél nem kíván jogorvoslattal élni a döntés ellen, mivel az kedvező rá nézve. „Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.”²⁰⁰ A módosítás és visszavonás a közigazgatáson belüli jogorvoslatnak minősül, ami a döntés végrehajtására nézve halasztó hatállyal bír. Hivatalból gyakorolható, így az ügyfél abban az esetben sem válik az ügy urává, ha esetlegesen ő kezdeményezi. Csak jogszabálysértő döntésekkel szemben alkalmazható, esetükben azonban közömbös, hogy milyen fokú és típusú a döntés. Az eljárás megindítása és lefolytatása a döntést hozó hatóság mérlegelési körébe tartozik, akkor él vele, ha a törvényes működés helyreállítása érdekében, egyfajta önkorrekciónaként szükséges.²⁰¹

¹⁹⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 21. számú alapelv.

¹⁹⁹ Kézikönyv, 24.

²⁰⁰ Ld. Ket. 114. § (1) bekezdés.

²⁰¹ Vö. LAPSÁNSZKY András: A hivatalbóli jogorvoslatok. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 411-418.

2.3. Jogegyenlőség

A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk. Az azonos helyzetben lévő természetes személyekkel azonos módon kell bánniuk és tilos bármilyenfajta különbségtétel többek között nem, faj, származás, vallásos vagy egyéb más meggyőződés alapján. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.²⁰²

A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során a hátrányos megkülönböztetés elkerülésével, az egyenlőség elvének megtartásával jár el.²⁰³

Ezen elv célja a tisztességtelen megkülönböztetés megakadályozása annak biztosításával, hogy a *de facto* vagy *de jure* azonos helyzetben lévő személyeket azonos módon kezeljék az adott mérlegelési jogkör gyakorlása során. Amennyiben a bánásmódbeli különbségtétel ésszerű alapokon nyugszik, azaz tárgyilagosan igazolható a követendő cél szempontjából, úgy nem beszélhetünk a jogegyenlőség elvének sérelméről. Hátrányos megkülönböztetés csupán abban az esetben következik be, ha az eltérő bánásmód a kitűzött eszköz céljára vagy következményére tekintettel nem igazolható. Ezen elv nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a közigazgatási szerv megváltoztathatja eljárását a közérdekre való hivatkozással, vagy pedig azért, mert a korábbi gyakorlata jogellenesnek vagy nem megfelelőnek bizonyult. Ez utóbbi témakör azért is érdekes, mert a jogegyenlőség kérdése ezen a ponton összekapcsolódhat a jogos elvárások és a jogos érdek elveivel.²⁰⁴

A jogegyenlőséget első megközelítésben akként határozhatjuk meg, hogy az objektíve azonos jogeseteket azonos módon kell megoldani, és amikor az esetek objektíve különböznek, akkor a döntéseknek is ennek megfelelően kell különbözniük. Mindazonáltal, a jogelv nem jelenti azt, hogy a közigazgatási hatóságoknak ne kellene minden egyes ügyet az

²⁰² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 3. számú alapelv.

²⁰³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 3. számú alapelv.

²⁰⁴ A jogos érdek elve eredetileg a köztisztviselők jogalap nélkül kifizetett bérének visszafizetésével összefüggésben fejlődött ki, manapság pedig egyre szélesebb körben alkalmazzák és egyre inkább az európai közigazgatási rendszerek közös alapulvévé fejlődik. Az alapelv Európában különösen azokban az esetekben alkalmazandó, amelyekben jogellenes közigazgatási döntések biztosítanak állami segélyeket, és ezen döntések utóbb jogellenes voltak miatt visszavonásra kerülnek. Bővebben ld. SCHWARZE, Jürgen: *Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 973.

alkalmazandó jog fényében tüzetesen és tisztességesen megvizsgálniuk. A jogszabályok nem épülhetnek fel úgy, hogy meggátolják a közigazgatási szerveket abban, hogy minden egyes ügyet annak körülményeinek megfelelő módon vizsgáljanak.²⁰⁵ Ugyanakkor néhány korlátozás is kapcsolódik a jogelvhez, mindenekelőtt a jogegyenlőség nem használható fel egy jogellenes gyakorlat minél szélesebb körben való alkalmazásának elősegítésére. Az ügyintézésben tapasztalható azon eltérések, amelyek a mérlegelési jogkör alkalmazása körében bekövetkező jogalkalmazói gyakorlat változásából fakadnak, önmagukban nem jelenthetik az elv megsértését.²⁰⁶

Az európai közigazgatási jog másik alappillére a jogszerűség mellett az egyenlőség általános elve. Mivel az Európai Unió²⁰⁷ vonatkozásában ezen elv kifejezetten szerepel az alapító szerződésekben,²⁰⁸ kevésbé eredeztethető egyetlen nemzeti jogrendszerből (mint pl. az arányosság elve), mindazonáltal az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepe ezen a területen sem elhanyagolható.²⁰⁹ Az egyenlő elbánás elve különböző szigorúsággal alkalmazható. Kevésbé szigorú értelemben az érintett személynek azt kell igazolnia, hogy összességében azonos helyzetben van másokkal, vagy legalábbis lényegtelen esetekben kezelik másképp. A szigorúbb felfogás alapján a bíróságok akkor fognak közbeavatkozni, ha az adott személyt másként kezelik, mint a vele többé-kevésbé összehasonlítható helyzetben lévő társait. Ez utóbbi értelmezés természetesen sokkal nagyobb mozgásteret nyújt a bíróságok számára.²¹⁰

A jogegyenlőség elve a jogállamiságból közvetlenül eredő alkotmányos követelmény, mely nélkül alkotmányos jogállamról nem is beszélhetünk. Az elv mára összekapcsolódott a diszkriminációtilalommal, illetőleg az egyenlő elbánás követelményével, amelynek nemzetközi és belső jogi szabályozása egyre inkább kiterjed a hétköznapi élet minden területére, így a közigazgatási jog alkalmazási körére is. A helyes hivatali magatartás európai kódexe 5. cikkében szintén tartalmazza ezen követelményt, méghozzá a következőképpen:

²⁰⁵ *Kézikönyv*, 11.

²⁰⁶ Ezen jogelvhez kapcsolódóan kell említést tennünk a törvényes célnak való megfelelés elvéről, amely azt fejezi ki, hogy a közhatalom kizárólag a vonatkozó jogszabályokban előírt célok elérése érdekében gyakorolható, semmiféle helytelen cél nem vezérelheti a közigazgatási szervet a közigazgatási döntés meghozatalakor. A jogszabály pontos célja, a törvényes cél vagy a norma preambulumban, vagy – gyakrabban – a miniszteri indokolásban kerül feltüntetésre, ám az is megeshet, hogy csupán a jogszabály rendelkezéseiből vezethető le. Ld. *Kézikönyv*, 12.

²⁰⁷ Az Európai Unió vonatkozásában bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 59-74.

²⁰⁸ Ld. EC 3 (2), 12 és 13. szakaszai. Hivatkozik rá: Claudio FRANCHINI: *European principles governing administrative proceedings*. *Public Law*, Winter, 2004. 185.

²⁰⁹ Ld. többek között: Case C-224/00, Commission v. Italy [2002] ECR I-2965. és Case C-388/01, Commission v. Italy [2003] ECR I-721. Hivatkozik rájuk: TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 32-36.

²¹⁰ NOLTE, Georg: *General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective*. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 194.

*A nyilvánosságtól érkező kérelmek kezelése és a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles biztosítani az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartását. A nyilvánosság azonos helyzetben lévő tagjait azonos elbánásban kell részesíteni.*²¹¹

*Ha az elbánásban bármilyen eltérés mutatkozik, a tisztviselő köteles az adott eset objektív, releváns jellemzőivel az eltérést alátámasztani.*²¹²

*A tisztviselő köteles különösen a nyilvánosság tagjainak nemzetiségen, nemen, fajon, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb meggyőződésen, nemzeti kisebbségi hovatartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan diszkriminációját elkerülni.*²¹³

A Kódex szabályzási módja egybecseng az általános jogalkotási megoldással, nevezetesen, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános érvényű lerögzítése, majd ennek lehetséges alapjainak példálózó jellegű felsorolását követően – illetőleg a jelen esetben a kettő között – kimondja az elv alóli kivételes helyzet lehetőségét, nem beszélhetünk tehát diszkriminációról akkor, amennyiben a megkülönböztetés ésszerű és objektív alapokon nyugszik.²¹⁴

A Magyar Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hátrányos megkülönböztetés alkotmányossági kérdéseivel. Már egyik legelső határozatában kifejtette, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.²¹⁵ Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba

²¹¹ Ld. *Kódex* 5. cikkének (Diszkrimináció tilalma) 1. bekezdése

²¹² Ld. *Kódex* 5. cikkének (Diszkrimináció tilalma) 2. bekezdése

²¹³ Ld. *Kódex* 5. cikkének (Diszkrimináció tilalma) 3. bekezdése

²¹⁴ Ld. még: SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1531.

²¹⁵ Ld. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46, 48.)

tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.²¹⁶ A diszkrimináció vizsgálatánál tehát központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni.²¹⁷ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás egymástól eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vethető fel.²¹⁸

Bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az emberi, állampolgári jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.²¹⁹ Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.²²⁰ Az állam joga - s egyben bizonyos körben kötelezettsége is -, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket.²²¹ A diszkrimináció vizsgálatának előkérdése tehát, hogy az alapjoggal, illetőleg az alapjognak nem minősülő egyéb joggal kapcsolatban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „személyek közötti diszkriminációról ugyanis csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.”²²²

A jogegyenlőség elvének a demokratikus jogállamban minden hatósági eljárásban érvényesülnie kell, nem hiányozhat természetesen a magyar közigazgatási eljárásjogból sem. a kódex az alapelvi fejezetének elején, a törvényesség elvét követően tartalmazza a követelményt, megadva ezzel számára a rangjának méltó tiszteletet. A Ket. értelmében: „Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban

²¹⁶ Ld. 1009/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 479, 479-480.)

²¹⁷ Ld. 49/1991. (IX. 27.) AB határozat (ABH 1991, 246, 249.)

²¹⁸ Ld. 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73, 79.), 881/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 474, 477.), 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48, 65.)

²¹⁹ Ld. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280., 281.)

²²⁰ Ld. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 197., 200.)

²²¹ Ld. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280., 282.)

²²² Ld. 432/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 789., 792.)

tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”²²³ A törvény előtti egyenlőség elve a közigazgatási hatósági eljárások területén kettős szereppel bír: egyrésztől, egyes eljárásokban önállóan elbírálandó közigazgatási ügyként tűnhet fel, másrésztől pedig minden egyes közigazgatási eljárásban érvényesülnie kell. A törvény előtti egyenlőség ugyanakkor nem adhat elvi alapot meghatározott törvénytelen helyzet állandósítására, „érvényesülése nem járhat azzal a következménnyel, hogy a jogalkalmazó korábbi téves jogértelmezésen alapuló gyakorlatát ne változtathassa meg.” A törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése (az ügyfélegyenlőség) nem csorbul, ha a közigazgatási szerv a téves jogértelmezésen alapuló jogalkalmazói gyakorlatát utóbb megváltoztatja és a jogszabályoknak megfelelő törvényes gyakorlatot folytat.²²⁴ Az elv szorosan összekapcsolódik a tévyszerűség elvével, amennyiben a közigazgatási hatóság az ügyre vonatkozó releváns tények alapján kell, hogy meghozza döntését, azon személyes tulajdonságok figyelmen kívül hagyásával, amelyek a diszkrimináció tilalmába ütköznek.²²⁵

²²³ Ld. Ket. 2. § (1)-(2) bekezdés.

²²⁴ Vö. Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsának 1/2002. Közigazgatási jogegységi határozata az élet elvesztéséért járó kárpótlás megállapításáról és az ügyfélegyenlőség alapelvének érvényesüléséről.

²²⁵ Vö. VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 102-104.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Kiadó, Budapest. 120.

2.4. Pártatlanság

*A közigazgatási hatóságok a pártatlanság követelményének megfelelően kötelesek eljárni. Objektív módon, elfogulatlanul, csupán a releváns tényeket szabad figyelembe venniük. Biztosítaniuk kell továbbá azt, hogy köztisztviselőik kötelességüket pártatlanul, személyes meggyőződésükre és érdekeikre tekintet nélkül végezzék.*²²⁶

A pártatlanság elve a közigazgatás intézményi oldalára és a végrehajtó hatalom gyakorlásának objektív feltételeire koncentrál. A pártatlanság európai szinten mára a közigazgatási jog vezető követelményévé vált, különös jelentőséggel bír azokban az esetekben, amikor a közigazgatás diszkrecionális jogkörében jár el és ezáltal a bírósági felülvizsgálat mozgástere némiképp beszűkül.²²⁷ Más alapelvekhez hasonlóan szintén az Európai Bíróság esetjogában fejlődött ki, kezdetben összekapcsolódva a védelemhez és a meghallgatáshoz való joggal.²²⁸

Az elv értelmében a közigazgatási aktus meghozatala során minden, az ügy szempontjából lényeges tényezőt figyelembe kell venni, méghozzá mindegyiket a kellő súllyal, azon elemeket pedig, amelyek irrelevánsak, ki kell zárni a vizsgálódásból. A közigazgatási döntésre nem gyakorolhat semmiféle hatást sem a döntéshozó személyes érdeke, sem pedig valamely előítélete. Éppen ezért egyetlen köztisztviselő vagy közigazgatási alkalmazott sem lehet érintett egy olyan döntés meghozatalában, amely akár az ő, akár a családja, barátja vagy ellensége anyagi vagy egyéb más érdekét érinti, továbbá szintúgy nem bírálhat el egy olyan döntés ellen előterjesztett jogorvoslatot, amelyet ő maga hozott vagy bármi módon érintheti a pártatlanságát. Az elfogultságnak még a látszatát is kerülni kell.²²⁹

A pártatlanság és az objektivitás elve természetesen a közigazgatási eljárási jog egészében érvényesülő alapelv, egyes speciális területeken azonban, az azokra vonatkozó ajánlásokban külön nevesítésre is kerül. Ez figyelhető meg többek között a mérlegelési jogkörben történő eljárás során is:

²²⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 4. számú alapelv.

²²⁷ SCHWARZE, Jürgen: The principle of proportionality and the principle of impartiality in European administrative law. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2003/1. 66.

²²⁸ Ld. Case T-450/93, *Lisretal* [1994] ER II-1177., Case T-167/94, *Nölle* [1995] ECR II-2589.

²²⁹ *Kézikönyv*, 13.

A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során köteles betartani az objektivitás és a pártatlanság elvét, csak és kizárólag az adott ügy szempontjából lényeges tényezőket veheti figyelembe.²³⁰

A mérlegelési jogkör gyakorlása során az objektivitás és a pártatlanság a közigazgatási szerv azon kötelezettségét jelenti, hogy az adott ügyben lényeges valamennyi tényezőt vegye figyelembe, és csak ezeket a tényezőket, még hozzá mindegyiket a megfelelő súllyal. Bármilyen döntés meghozatala előtt át kell tekinteni és egészében át kell látni a teljes ügyet.²³¹ Egyetlen elemet sem szabad indokolatlanul kiemelni vagy elvetni, kerülendők továbbá azok a szempontok, amelyek egyáltalán nem hozhatók összefüggésbe a döntéssel.

A jelenleg hatályos európai uniós jogra fordítva figyelmünket láthatjuk, hogy A helyes hivatali magatartás európai kódexe szintén tartalmazza a fenti két elvet, jól mutatva ezzel azt, hogy ezen diszciplínák több évtized elteltével sem veszítettek jelentőségükből. A Kódex külön cikkben deklarálja az egyes elveket, az alábbiak szerint:

A határozatok meghozatala során a tisztviselő figyelembe veszi a lényeges tényezőket és a határozatban minden tényezőt, a lényegtelen elemek figyelmen kívül hagyása mellett, megfelelően mérlegel.²³²

A tisztviselő pártatlan és független. A tisztviselő köteles tartózkodni valamennyi, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett elbánástól.²³³

A tisztviselő magatartását nem irányíthatja személyes, családi vagy nemzeti érdek illetve politikai nyomás. A tisztviselő nem vehet részt olyan határozat meghozatalában, amelyhez neki vagy közeli családtagjának pénzügyi érdeke fűződhet.²³⁴

A fentiekből kitűnően az Európai Ombudsman által kidolgozott szöveg a pártatlanság elvét kibővíti és a jelenleg a belső eljárásjogokban általánosnak mondható megoldást követve hozzáfűzi a függetlenség követelményét is. A pártatlanság és a függetlenség elve nem hiába szerepelnek rendszerint így kart karba öltve, elkülönítésük gyakran problematikus.

²³⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 2. számú alapelv.

²³¹ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1520.

²³² Ld. Kódex 9. cikke (Objektivitás)

²³³ Ld. Kódex 8. cikkének (Pártatlanság és függetlenség) 1. bekezdése

²³⁴ Ld. Kódex 8. cikkének (Pártatlanság és függetlenség) 2. bekezdése

Általánosságban szólva a függetlenség a tisztviselőn kívül álló szerv vagy személy (pl. felettes, vezető vagy akár vele jogviszonyban nem álló más személy) ráhatásának tilalmát, míg a pártatlanság a tisztviselő valamely belső meggyőződésének vagy – személyes, anyagi vagy egyéb más – érdekének háttérbe szorításának szükségességét fogalmazza meg.²³⁵

A pártatlanság, az elfogulatlan és tisztességes eljárás Magyarországon is alkotmányos követelmény. Ennek eljárásjogi biztosítékai többek között az ún. eljárási kizárási szabályok.²³⁶ Az elv alapvetően az igazságszolgáltatás területén fejlődött ki, ahol az ítélkező bíró függetlenségét hivatott biztosítani. Az Alkotmánybíróság a bíróság pártatlanságának alkotmányi követelményrendszerét első ízben vizsgáló határozatában rámutatott arra, hogy a pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizárására vonatkozó eljárási szabályok biztosítják.²³⁷ Egy másik határozat szerint a pártatlanság az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyrészt azt a követelményt támasztja, hogy a bíróság tagjai személyes előítéletektől mentesek legyenek, másrészt – objektív nézőpontból vizsgálva – megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata.²³⁸ A bíróságnak szubjektíve szabadnak kell lennie a személyi elfogultságtól vagy előítéletektől, objektív szempontból pedig a szabályozásnak kellő garanciát kell biztosítania e vonatkozásban minden kétely kizárásához. Az Alkotmánybíróság e határozatban elemezte az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt fair eljárás elve²³⁹ érvényesülésének vizsgálatakor az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott kettős tesztet: a Bíróság elsősorban az eljárt bírónak az ügyben tanúsított konkrét magatartását vizsgálja, vagyis hogy volt-e olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Ezt követi annak vizsgálata, hogy függetlenül a bíró személyes magatartásától, a folyamodónak volt-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának feltételezésére. A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének garanciája a bírói függetlenség is, amelynek értelmében a bírák ítélkezési tevékenységük során egyedül a törvényeknek és saját

²³⁵ Ld. továbbá: SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1532.

²³⁶ Ld. példának okáért Pp. 13-21. § és Be. 35-43. §

²³⁷ Ld. 67/1995. (XII. 7.) AB határozat (ABH 1995, 346., 347.)

²³⁸ Ld. 539/B/1997. AB határozat (ABH 1998, 734., 736.)

²³⁹ Ld. az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett egyezmény 6. Cikk 1. pontját.

lelkiismeretüknek vannak alárendelve, vagyis mindenféle külső befolyástól mentesen járnak el.²⁴⁰ A közigazgatás elé a pártatlanság elve a relatív semlegesség követelményét állítja, ez pedig azt juttatja kifejezésre, hogy az ügyfelek ügyeit minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell intéznie.²⁴¹

*Nemo iudex in causa sua.*²⁴² Az ősi latin igazságszolgáltatási jogelv – senki nem lehet a saját ügyének bírója – a közigazgatási jog területére vetítve azt a követelményt hordozza magában, mely szerint az állami közhatalom birtokában eljárva ne hozhassanak mások jogait és kötelezettségeit meghatározó döntéseket olyan személyek, akik valamilyen formában kötődnek az adott ügyhöz és ezáltal elfogultnak minősülnek, amely rányomja bélyegét a meghozandó döntésre. A pártatlanság követelményének érvényesítésére szolgál a közigazgatási hatósági eljárásjogban a kizárás intézménye, melynek rendeltetése annak megakadályozása, hogy a közigazgatási hatóság részéről olyan személyek gyakorolják a hatóság jogköreit, akiktől a pártatlan és az ügyfeleket egyformán kezelő eljárás nem várható el. A kizárási okkal érintett hatóság eljárása ugyanis veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és megteremti annak veszélyét, hogy az egyenlő bánásmód vagy a törvény előtti egyenlőség elvei megsérüljenek.²⁴³ „Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.”²⁴⁴ A Ket. az elsőfokú eljárásra vonatkozó szabályai között részletesen meghatározza a kizárás feltételeit, az abszolút és relatív kizárási okokat, valamint a kizárás esetén követendő eljárási rendet.²⁴⁵ Maga a pártatlanság mint követelmény *expressis verbis* azonban nem jelenik meg a törvényben, még a szó sem szerepel a jogszabály szövegében, holott a tisztességes eljárás lényegi összetevője, az igazságszolgáltatás vonatkozásában még az Alkotmány is tartalmazza. Éppen ezért lenne kívánatos álláspontom szerint a Ket. első, alapelvi fejezetében külön szakaszt szentelni az elvnek, súlyának megfelelően.²⁴⁶

²⁴⁰ Ld. 52/1996. (XI. 14.) AB határozat.

²⁴¹ Ld. 521/B/2003. AB határozat.

²⁴² TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 412.

²⁴³ Vö. PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 152-156.

²⁴⁴ Ld. Ket. 42. §

²⁴⁵ Bővebben ld. PATYI András: A hatóságra (mint az eljárás résztvevőjére) vonatkozó általános rendelkezések. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 156-160.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Kiadó, Budapest. 119.

²⁴⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban más eljárásokhoz képest a pártatlanság követelménye különösen alakul. A hatóság számos esetben ugyanis kifejezetten érdekelt lehet az adott ügyben, döntéshozóként is szerepel, és úgy is, mint a közérdek érvényesítője. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az, hogy a közigazgatási eljárást esetlegesen követő közigazgatási perben a hatóság már félként jelenik meg az ügyfél ellenében. Vö. VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 105.

2.5. Arányosság

A közigazgatási szervek az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni. Csak akkor alkalmazhatnak a természetes személyek jogaira és érdekeire kiható eszközöket, amikor ténylegesen szükséges és csak addig a határig, amíg az a követendő cél eléréséhez szükséges. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyban kell tartaniuk a természetes személyek jogait és érdekeit, továbbá az őket kedvezőtlenül érintő közigazgatási döntéseket és az általuk követett célt. Az általuk alkalmazott intézkedések soha nem lehetnek eltúlzottak.²⁴⁷

A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során megfelelő egyensúlyt tart fenn a döntése által az érintett személyek jogai, szabadságai vagy érdekei tekintetében esetlegesen okozott hátrányos hatások, valamint a kitűzött cél között.²⁴⁸

Az arányosság elve a közigazgatási anyagi jogra vonatkozó alapelv, mely hagyományosan a közigazgatási hatóságoknak az állampolgárok magánszférájába való beavatkozása elé állít korlátot. Az Európai Unió jogalkalmazásba a bírósági esetjog útján szivárgott be, írott közösségi jog hiányában az Európai Bíróság alakította ki lényeges tartalmát.²⁴⁹ A Bíróság kezdetben az import és export engedélyek megsértése miatti büntetésekkel összefüggésben hivatkozott az elvre, kimondva, hogy ún. másodlagos kötelezettségek esetén meghatározott büntetések túlzottan súlyosnak minősülnek.²⁵⁰ Mai európai összefüggésben egy olyan kiemelkedő elvnek tekintendő, amely a közösségi szabályok hatáskörét korlátozza, valamint meghúzza az uniós polgárokat érintő közigazgatási döntések határait.²⁵¹ Az európai jogirodalom szerint az elv mind a szülőhazájának számító német jogot tekintve,²⁵² mind pedig az azt európai szintéről átvevő más jogrendszerek (pl.

²⁴⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 5. számú alapelv.

²⁴⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 4. számú alapelv.

²⁴⁹ Ld. többek között Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] E.C.R. 1125. Az ügyről bővebben ld.: TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 25-26.

²⁵⁰ Ld. NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 192.

²⁵¹ SCHWARZE, Jürgen: The principle of proportionality and the principle of impartiality in European administrative law. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2003/1. 53-54.

²⁵² Ld. CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 48-49.

Anglia) kapcsán két fő összetevőre bontható. Az egyik a megfelelőség (*Geeignetheit, suitability*), ami azt takarja, hogy a meghatározott eszköznek elméletileg alkalmasnak kell lennie céljának elérésére, ebből következően az az eszköz, amely céljának előmozdítására alkalmatlan, szükségképpen hátrányos vagy aránytalan. Ugyanez igaz a másik összetevő, a szükségesség (*Erforderlichkeit, necessity*) vonatkozásában is, amely azt követeli meg, hogy a közigazgatási hatóság a rendelkezésére álló számos eszköz közül a legkevésbé korlátozó jellegűt válassza. Utóbbi elvet a német és az európai bíróságok egyre inkább önálló követelményként kezelik.²⁵³ Lényeges tendenciaként figyelhető meg továbbá jelenleg az arányosság elvének beszivárgása a közösségi jog hatására olyan tagállamokba, ahol korábban még nem volt jelen, példának okáért az Egyesült Királyságba. Éppen ezért az elvet iskolapéldaként szokták felhozni arra, amikor egy íratlan jogelv kialakult egy meghatározott állam jogrendszerében, elismerést nyer közösségi szinten, majd onnan befolyást szerez más tagállamok jogában.²⁵⁴ Olaszországot számos szerző szintén ezen utóbbi országok közé sorolja, jóllehet az olasz jogrendszer tartalmaz egy, az arányosság elvéhez hasonló követelményt, a *buon andamento* elvét. Ezen elv nem más, mint egy értelmezési szabály, amelynek értelmében bármely, a közjog alapján végzett intézkedést a megfelelőség, az arányosság és a jóhiszeműség kell, hogy vezéreljen.²⁵⁵

Az Európa Tanács nézőpontja szerint az arányosság elve magában foglalja egyrészt azt, hogy a felhasznált eszközöknek összemérhetőeknek kell lenniük a követendő célokkal, másrészt pedig azt, hogy az intézkedéseknek megfelelő arányt kell teremteniük a közérdek és az érintettek magánérdeke között azért, hogy elkerülhető legyen a természetes személyek jogaiba és érdekeibe történő felesleges beavatkozás. Ezen alapelv azon feltevéshez kötődik, miszerint a közigazgatási szervek nincsenek kötve azon korlátokhoz, amelyeket a jog aktusaikhoz kapcsol. Az arányosság követelményének betartása a jogállamban egy mindent átfogó követelményt képez. Ésszerű kapcsolatnak kell fennállnia a kiválasztott eszköz és a követendő cél között, ami azt jelenti, hogy az állampolgárok jogainak bármiféle korlátozásának nem csupán megfelelőnek kell lennie a jogalkotó által kitűzött cél eléréséhez, hanem az is szükséges, hogy ez a cél nem valósítható meg más olyan módon, amely kisebb mértékű korlátozást jelentene az egyéni jogokra és érdekekre. Ezen túlmenően, a természetes személyekre rótt teher ésszerű kapcsolatban kell, hogy legyen azon előnnyel, amelyet a

²⁵³ NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 193.

²⁵⁴ SCHWARZE, Jürgen: The principle of proportionality and the principle of impartiality in European administrative law. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2003/1. 65.

²⁵⁵ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1515.

természetes személyek és a társadalom húz az aktusból. Az elv megsértése akkor következik be, ha az egyénnek okozott hátrány nincsen arányban a szóban forgó kérdés fontosságával.²⁵⁶

Az arányosság elve az európai közigazgatási jogi jogtudomány egyik leggyakrabban hivatkozott doktrínája. A jogirodalom álláspontja szerint az arányosság elve három fő összetevőből áll: először is, az állam által alkalmazott eszközöknek megfelelőnek kell lenniük a kitűzött cél eléréséhez; másodsor, az adott eszköz szükséges is kell, hogy legyen, abban az értelemben, hogy az államnak nem állhat rendelkezésére más, kevésbé korlátozó jellegű eszköz; végezetül harmadszor, az alkalmazott eszköz az okozott korlátozásokhoz mérten nem lehet aránytalan.²⁵⁷ Az elv kimondottan akkor alkalmazandó, ha a mérlegelési jogkör alkalmazása során hozott döntés hátrányosan érinti az egyén jogát, szabadságát vagy érdekeit. Célja, hogy ésszerű egyensúlyt biztosítson egyrészt a kitűzött érdekek, mint pl. a közérdek, másrészt pedig az egyének magánérdekei között. Kihangsúlyozza, hogy a mérlegelési jogkörrel felruházott közigazgatási hatóság nem rakhat az egyénre semmiféle olyan terhet, amely a követendő cél szempontjából eltúlzott lenne. Végül soron pedig az elv arra ösztönzi a közigazgatási hatóságokat, hogy tartózkodjanak az eljárástól azon esetekben, ahol bármilyenfajta cselekvés olyan hátrányosan érintené az egyént, hogy az a kitűzött célhoz képest aránytalan lenne.²⁵⁸

Az arányosság elve egyes szerzők szerint német eredetre vezethető vissza, a német jog hatására emelkedett európai szintre,²⁵⁹ eredetileg tehát nem egy minden tagállamban közös alapelv volt, alkalmazása vagy néhány kivételes esetre korlátozódott, vagy pedig teljes egészében ismeretlen volt. Napjainkra azonban a helyzet már teljesen megváltozott. Angliában a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntéseket csupán akkor lehet eredménnyel megtámadni, ha teljesítik az ún. „Wednesbury-tesztet”. A teszt alapján a követelmények akkor teljesülnek, ha a hatóság döntése annyira aránytalan, hogy ilyen eredményre ésszerű hatóság nem is juthatott volna. Manapság az angol bíróságok²⁶⁰ egyre inkább ellenőrzést szereztek a közigazgatási döntések arányossága felett anélkül azonban, hogy kifejezetten utalnának az arányosság fogalmára. Franciaországban az Európai Unió

²⁵⁶ Kézikönyv, 13.

²⁵⁷ Ld. SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 972.

²⁵⁸ Az arányosság elvéről ld. még: TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 36-38. valamint SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. 235.

²⁵⁹ Ld. NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 191.

²⁶⁰ Bővebben ld. PATYI András: Az angol közigazgatási bíráskodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közöny* 1995/8. 372-383.

polgárok kiutasításával kapcsolatos ügyek immáron teljes egészében az arányosság talaján állnak, itt az alapelv alkalmazása egyértelműen európai gyökerekre vezethető vissza, ami azonban más európai államokban már nem ennyire világosan tetten érhető.²⁶¹

Az Európai Unióban az arányosság elve alapszerződési szinten szerepel,²⁶² kimondva, hogy egy adott közösségi cselekvés nem terjedhet túl a meghatározott célok eléréséhez szükséges mértéken. Ez egyben megakadályozza a közösségi szerveket abban, hogy több kötelezettséget vagy korlátozást rójon ki, mint amennyi feltétlenül elkerülhetetlen.²⁶³ Az Európai Ombudsman Kódexe²⁶⁴ az arányosság elvét az alábbiak szerint szabályozza:

*A határozatok meghozatala során a tisztviselő biztosítja, hogy a meghozott intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. A tisztviselő különösen a polgárok jogainak korlátozását, illetve velük szemben díjak kivetését köteles kerülni, ha ezen korlátozások vagy díjak nincsenek ésszerű kapcsolatban az elérni kívánt intézkedés céljával.*²⁶⁵

*A határozatok meghozatala során a tisztviselő tiszteletben tartja a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közötti egyensúlyt.*²⁶⁶

Magyarországon az arányosság elve nem alkotmányos alapelv, alaptörvényünk ugyanis nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket e tárgyban. Az arányosság elve megjelenik azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a szükségesség elvével kiegészülve az alapjogok korlátozhatóságának alapvető tesztjét alkotják. A testület állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más ódon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt

²⁶¹ Ld. SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 195-196.

²⁶² Ld. EC szerződés 5. szakasza. Hivatkozik rá: FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 186.

²⁶³ Az Európai Unió vonatkozásában bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 136-175.

²⁶⁴ Ld. még: SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1531.

²⁶⁵ Ld. *Kódex* 6. cikkének (Arányosság) 1. bekezdése

²⁶⁶ Ld. *Kódex* 6. cikkének (Arányosság) 2. bekezdése

alkalmazni.²⁶⁷ Az alapjogi teszt értelmében tehát az arányosság elve azt fejezi ki, hogy a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta-e, valamint megfelelő arányban áll-e egymással az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya.²⁶⁸

A Ket. a jogkorlátozás kereteit megvonva kimondja: a közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza,²⁶⁹ maga az elv név szerint azonban nem jelenik meg, amit véleményem szerint célszerű lenne orvosolni. A Ket. ezen szakasza a „korlátozások korlátozásának”²⁷⁰ tekinthető annyiban, hogy beemeli az alkotmánybírói gyakorlatból jól ismert szükségességi és arányossági teszt szempontjait a közigazgatási hatósági eljárásba.

²⁶⁷ Ld. 879/B/1992. AB határozat (ABH 1990, 69, 71.)

²⁶⁸ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 130.

²⁶⁹ Ld. Ket. 1. § (3) bekezdés

²⁷⁰ VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 104.

2.6. Információszabadság és adatkezelés

Általánosan elfogadott tény, hogy egy demokratikus rendszer akkor képes hatékonyan működni, ha a társadalom teljes egészében tájékoztatva van mindenről. Mindazonáltal, a társadalmi és technológiai fejlődésnek köszönhetően a modern élet olyan összetetté vált, hogy a közigazgatási hatóságok közérdekből gyakran kezelnek nagy mennyiségű adatot, különféle nyilvántartásokban. A közéletben való megfelelő részvétel biztosítása érdekében szükséges, hogy a társadalom – elkerülhetetlen kivételek és korlátozások figyelembevételével – hozzájusson a közigazgatás által bármely szinten kezelt adattömeghez. Az egyén mindennapi életére a közigazgatás nagy hatással bír. Jogai védelme érdekében az egyén számára elengedhetetlen, hogy tudomással bírjon a közigazgatási szervek által kezelt adatokról – különösen az ő jogait vagy jogos érdekeit érintő információkról – továbbá, hogy az adatokhoz való hozzáférés egyenlő módon történjék. Megemlítenéd, hogy az adatokhoz való hozzáférés a közösség számára maguknak a közigazgatási szerveknek is érdekében áll, mivel ezáltal szorosabb kapcsolat építhető ki az egyén és a közigazgatás között és ezzel megerősíthető a közigazgatás iránti bizalom. Melyek azok az alapelvek, melyek meghatározóak e téren?²⁷¹

2.6.1. Átláthatóság

*A közigazgatási szerveknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy a természetes személyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, amely a hivatalos dokumentumok közzétételét is magában foglalhatja. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazása során tiszteletben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot. Az átláthatóság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.*²⁷²

Az átláthatóság elve általánosan alkalmazandó alapelv valamennyi intézmény számára.²⁷³ Mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szerveknek a lehető legnyitottabban

²⁷¹ Az információszabadság hazai jogirodalmából összefoglaló jelleggel ld. MAJTÉNYI László: *Az információszabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006.; JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

²⁷² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 10. számú alapelv.

²⁷³ A nyilvánosság fontossága már a rendszerváltáskor kiemelten hangsúlyos területként jelent meg. Ld. KOVÁCS István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 129.

kell végezniük munkájukat, hozzáférést biztosítva a média és a társadalom számára a döntéshozatali folyamatokhoz. Jogosultságként történő megfogalmazásakor többnyire a hivatalos iratokhoz való hozzáféréssel rokonítják, mely által az egyén lényegesen nagyobb szerepet képes játszani a jogalkotási és közigazgatási eljárásokban.²⁷⁴

Az átláthatóság elve a részvételi demokráciához kötődik, annak egy lényeges elemét képezi, így egyesek szerint nem egy önálló követelmény vagy kívánalom.²⁷⁵ Az elv alapján szükséges, hogy – bizonyos elkerülhetetlen korlátozásoknak alávetve – a közösség olyan nagy mennyiségű adathoz férhessen hozzá, amelyet a közigazgatási hatóságok kezelnek különböző szinteken.²⁷⁶ Ezen túlmenően, a természetes személyek jogai védelme érdekében a legfontosabb, hogy az érintett személyek tudomással bírjanak azon adatokról, amelyeket a közigazgatási hatóságok kezelnek rájuk nézve.²⁷⁷ Az ilyesfajta nyitottság lehetőséget ad továbbá a közösség közigazgatásba vetett bizalmának megerősítésére. Mindenki jogosult arra, hogy kérésére ésszerű határidőn belül megkapja a közigazgatási hatóság birtokában lévő információt mindenfajta különleges érdek igazolása nélkül, ugyanolyan módon, mint bárki más.²⁷⁸

Az egyes adatokhoz való hozzáférés kizárólag olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek, a magánélet, valamint egyéb más jogos érdek védelme érdekében szükségesek. Amennyiben a közigazgatási szerv az adatokhoz való hozzáférést megtagadja, ezt kellőképpen meg kell indokolnia, továbbá biztosítani kell a döntésnek bíróság vagy más független szerv általi felülvizsgálatát.²⁷⁹ Egyes szerzők szerint az átláthatóság elve – azon belül is az információszolgáltatás kötelezettsége – szorosan kötődik a meghallgatáshoz való joghoz. Az utóbbi értelmében a közigazgatás köteles ellátni az érintetteket a birtokában lévő és őket érintő információval és egyúttal lehetőséget kell nekik adni az ezzel kapcsolatos észrevételeik kifejtésére.²⁸⁰ Ahhoz tehát, hogy egy személy élni tudjon a nyilatkozattételi jogával, elérhetővé kell tenni számára a közigazgatás által kezelt

²⁷⁴ Francesca BIGNAMI: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 68.

²⁷⁵ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 314.; MAJTÉNYI László: *Adatvédelem, információszabadság, sajtó*. Alkotmány és Jogpolitikai Intézet, Budapest, 1997. 18-19.

²⁷⁶ Vö. MAJTÉNYI László: *Az információszabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 17.

²⁷⁷ Ld. FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás*. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. Budapest, 1995. 149.

²⁷⁸ Vö. Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. OECD-OCDE. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 2009. 41-65.

²⁷⁹ *Kézikönyv*, 14.

²⁸⁰ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 209.

adatokat, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga tehát szintén az átláthatóság elvével rokon.²⁸¹

Az Európai Unióval kapcsolatosan hosszú ideig a Közösség szemére vetették, hogy „demokratikus deficitben” szenved, éppen ezért vált fontossá a nyitottság a döntéshozatali folyamatban, mely az uniós szervek demokratikus jellegét hivatottak erősíteni. A Maastrichti Szerződés már alapelvei közé emelte a nyilvánosság elvét, mint a demokrácia lényegi összetevőjét, majd ezt követően az Amszterdami Szerződés még tovább ment: az uniós polgár jogává tette a közösségi intézmények hivatalos irataihoz történő hozzáférés jogát.²⁸²

2.6.2. Az információhoz való hozzáférés joga

*Az érintett személynek jogában áll, hogy kérelmére, a közigazgatási határozat meghozatalát megelőzően, megfelelő módon tájékoztatva legyen az adott döntéshez kapcsolódó valamennyi rendelkezésre álló tényről.*²⁸³

Az információhoz való hozzáférés jogára eredetileg mint a meghallgatáshoz való jog kiegészítőjeként tekintettek, mivel ennek hiányában utóbbi jog nem volt érdemben gyakorolható, manapság azonban az elvet már önálló entitásként kezelik.²⁸⁴ Az elv azt célozza, hogy az érintett személy hatékonyan érvényesíthesse meghallgatáshoz való jogát azáltal, hogy hozzáférhet azon lényeges tényekhez és adatokhoz, amelyekre a meghozandó közigazgatási határozat alapulni fog. Az adott információt az érintett személlyel annak kifejezett kérésére kell közölni, ez azonban nem befolyásolhatja hátrányosan a kért adat szolgáltatását. Az alapelv hatálya a függőben lévő ügyekre korlátozódik. Mindazonáltal előfordulhat, hogy az érintett személynek a közigazgatási döntés meghozatalát követően is szüksége van bizonyos információra, például a döntés felülvizsgálata miatt, ezt az alapelv nem zárja ki.²⁸⁵ Ezen alapelvet jelentőségénél fogva később maga az Európa Tanács emelte ki és tartalmát egy külön ajánlásban bontotta ki, az alábbiak szerint:

²⁸¹ Ld. CANANEA, Giacinto Della: The European Union's mixed administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 214., valamint SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 92.

²⁸² DIAMANDOUROS, Nikiforos: Openness and access to documents. *European State Aid Law Quarterly*, 2008/4. 654.

²⁸³ Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) II. számú alapelv.

²⁸⁴ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 314.

²⁸⁵ TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 412.

a) *Tagállami kereteken belül mindenkinek joga van ahhoz, hogy kérelmére hozzájuthasson a jogalkotó és igazságszolgáltató szervek körén kívül eső közigazgatási hatóságok kezelésében álló adatokhoz.*²⁸⁶

Az elv az információhoz való hozzáférés általános jogát fogalmazza meg, amely abban az esetben is fennáll, ha az érdekelt személy nem részese félként egy közigazgatási eljárásnak.²⁸⁷ Ezen általános alapelv azon személyekre alkalmazandó, akik közvetlen kapcsolatban állnak a közigazgatási hatóságokkal, utóbbiakon valamennyi közigazgatási szervet érteni kell, akármilyen szinten helyezkednek is el. A jogalkotó és az igazságszolgáltató szervek ugyanakkor a közigazgatási jog nézőpontjából kivételt képeznek.

Lényeges megemlíteni, hogy az információhoz való hozzáférés keretein belül külön is érvényesíteni kell bizonyos általános alkotmányos alapelveket, az információhoz való jogra vetítve őket. Ilyen alapelv a jogegyenlőség elve (*Az információhoz való hozzáférést az egyenlőség elve alapján kell biztosítani*)²⁸⁸ vagy az ésszerű időn belül történő eljárás követelménye (*Az adatszolgáltatásra irányuló kérelmek ügyében a döntést ésszerű időn belül meg kell hozni.*)²⁸⁹

Az Európai Unió berkein belül²⁹⁰ az információhoz való hozzáférés joga a versenyjogi esetjogban²⁹¹ fejlődött ki arra való hivatkozással, hogy nem a közösségi intézmény feladata azt eldönteni, hogy mely dokumentumok szolgáltatathatók ki az érintett számára, a fegyverek egyenlőségének elve alapján ugyanis egy adott adat tartalmát illetően a feleknek azonos ismeretekkel kell rendelkezniük. A jog mára az alapszerződések szintjén is deklarálva van.²⁹²

²⁸⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) I. számú alapelv.

²⁸⁷ Vö. KERÉKES Zsuzsa – ZOMBOR Ferenc: *Az információs jogok és a sajtó. A média lehetőségei és korlátai.* INDOK, Budapest, 1999. 15-20.

²⁸⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) IV. számú alapelv.

²⁸⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) VI. számú alapelv.

²⁹⁰ Vö. KERÉKES Zsuzsa: *Információs szabadság az Európai Unióban.* *Fundamentum* 2004/4. 115-119.

²⁹¹ Ld. Cases T-30, 31 & 32/91. *Solvay v. European Commission* [1995] E.C.R. II-1825.

²⁹² Ld. EC 255. szakasz.

b) Az információhoz való hozzáférés nem tagadható meg azon az alapon, hogy a kérelmező személynek adott ügyben ehhez nem fűződik különös érdeke.²⁹³

Az információhoz való hozzáférés, mint jogosultság – MAJTÉNYI szavaival élve „jog a tudásra”²⁹⁴ – azt célozza, hogy a társadalom teljes mértékben tájékoztatva legyen a közösségi élet minden területén. Éppen ezért az adatszolgáltatás nem tehető függővé különös érdek fennállásától.

c) Az információhoz való hozzáférést csak és kizárólag olyan korlátozásoknak és megszorításoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek (mint nemzetvédelem, közbiztonság, közrend, gazdasági jólét, bűnmegelőzés vagy a titkos információk nyilvánosságra kerülésének megakadályozása), továbbá a magánélet és más jogos magánérdekek védelme érdekében szükségesek, figyelembe véve a közigazgatási hatóságok által kezelt, az egyént személyesen érintő információkhoz fűződő érdekét az egyénnek.²⁹⁵

Az információhoz történő hozzáférés megtagadásakor²⁹⁶ különös figyelmet kell fordítani olyan általános alapelvekre, mint a hatóság indokolási kötelezettsége (Amennyiben a közigazgatási hatóság megtagadja az információhoz való hozzáférést, úgy meg kell jelölnie az ilyen tartalmú döntés alapját képező jogi vagy gyakorlati érveket)²⁹⁷ vagy az elutasítással szembeni jogorvoslati jog biztosítása (Az adatszolgáltatás megtagadása kérelemre felülvizsgálható).²⁹⁸

²⁹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) III. számú alapelv.

²⁹⁴ Ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 176.

²⁹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) V. számú alapelv.

²⁹⁶ Vö. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 199-202.; MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok és az adatvédelem határai. Világosság* 2002/2-3. 56-105.

²⁹⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) VII. számú alapelv.

²⁹⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján) VIII. számú alapelv.

Az Európai Unió bírói joggyakorlata²⁹⁹ alapján az érdekelt fél szabadon döntheti el azt, hogy pontosan mely dokumentumok lényegesek számára, éppen ezért a közigazgatási hatóság soha nem dönthet úgy mérlegelési jogkörében eljárva, hogy visszatart bizonyos – a titokfajták körébe nem eső – iratot arra való hivatkozással, hogy az nem érinti az adott fél érdekét.³⁰⁰

Érdekességként vetődhet fel az egyes eljárási alapelvek összeütközésének esete, melyre már konkrét bírósági eljárásban is került sor az Európa Unión belül. A *Stanley Adams-ügyben*³⁰¹ Stanley Adams bizonyos versenyellenes tevékenységről tájékoztatta a Bizottságot a volt munkáltatójával, Hoffmann-La Roche-val összefüggésben, melynek következtében a Bizottság a munkáltatót megbírságolta. Az eljárás során a Bizottság olyan dokumentumokat tett hozzáférhetővé az érintettek számára, amelyekből a munkáltató beazonosíthatta Adams, mint az információ forrását. Ebből Adamsnak Svájcban súlyos viszontagságai keletkeztek, ezért ezt követően kártérítési keresetet nyújtott be a Bizottság ellen, mivel az titkos információkat tett közzé és nem figyelmeztette őt a Svájcba történő visszatérés veszélyeire. A Bíróság az ügyben megállapította, hogy a közösségi intézmények nem tehetnek közzé titkos adatokat. Ez egy olyan általános elv, mely nem csak az egyes társaságoktól begyűjtött adatokra vonatkoznak, hanem a természetes személyek által szállítottakra is. A Bizottságot ennek értelmében kötötte volna a titoktartási kötelezettség Adams vonatkozásában is. Ugyanakkor Hoffmann-La Roche nyilatkozattételi joga tartalmazza a releváns információkhoz való hozzáférés jogát is, melynek értelmében rendelkeznie kell mindazon adattal, melyen a Bizottság döntése alapul.³⁰²

A magyar közigazgatási hatósági eljárási kódex e ponton bizonyos eltérést mutat a fent vázolt nemzetközi megoldásokkal, lévén, hogy az eljárás iratainak megismerését jóval szűkebb körben teszi lehetővé, illetőleg meghatározott követelményeket támaszt vele szemben. Az eljárás irataiba való betekintés joga elsősorban az ügyfelet illeti meg, rajta kívül az eljárásban részt nem vevő harmadik személynek az iratokba való betekintést csupán akkor engedélyezheti a hatóság, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.³⁰³ Mindazonáltal, meghatározott szűk körben jogi érdek hiányában is lehetőség nyílik az eljárás

²⁹⁹ Vö. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 183-184.

³⁰⁰ Ld. KANSKA, Klara: *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights.* *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 319.

³⁰¹ Case 145/83, *Stanley Adams v. Commission*, 1985 E.C.R. 3539

³⁰² SCHWARZE, Jürgen: *Judicial review of European administrative procedure.* *Public Law*, Winter, 2004. 96.

³⁰³ Ld. Ket. 68-69. §

iratainak megismerésére, mivel „ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.”³⁰⁴

A közigazgatási jogban „a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának jogkövetkezményei alól” elve csak erős megszorításokkal alkalmazható, mivel az eljárásban az ügyfelek általában jogi képviselő nélkül vesznek részt. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a közigazgatási anyagi és eljárásjog meglehetősen bonyolult és szerteágazó, ezért az ügyféltől nem várható el, hogy tisztában legyen az összes közigazgatási szakterület joganyagával. Éppen ezért az eljárási törvény a közigazgatási hatóság kötelességévé teszi az ügyfél tájékoztatását jogairól kötelességeiről, illetőleg a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén beálló vagy alkalmazható jogkövetkezményekről. A Ket. az eljárási alapelvek között, a törvény elején szabályozza a közigazgatási hatóság tájékoztatási kötelezettségét. „A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is.”³⁰⁵ A tájékoztatás elvének általános követelményé tétele azon felismerésből fakad, mely szerint az ügyfelek csak akkor képesek eljárási jogaikkal élni és eljárási kötelezettségeiket gyakorolni, ha tudomással bírnak egyrészt magáról a hatósági eljárásról, annak tényéről, másrészt pedig az abban gyakorolható, illetőleg gyakorolandó eljárási jogokról és kötelezettségekről.³⁰⁶ A tájékoztatáshoz való joghoz szorosan kapcsolódik az ügyfélnyilvánosság elve. „A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban

³⁰⁴ Ld. Ket. 69/A. § (1) bekezdés.

³⁰⁵ Ld. Ket. 5. § (1)-(3) bekezdés.

³⁰⁶ Vö. VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 105-107.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Kiadó, Budapest. 123-124.

meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az ügyfelekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.”³⁰⁷

A Magyar Köztársaság Alkotmánya értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.³⁰⁸ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány ezen passzusa a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok együtteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.³⁰⁹ Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valósítható meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak.³¹⁰ Eszerint közérdekű adatnak minősülnek az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatok.³¹¹

Az Alkotmánybíróság továbbá azt is kifejtette: nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.³¹² Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges

³⁰⁷ Ld. Ket. 5. § (4) bekezdés.

³⁰⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányának 61. § (1) bekezdése. Bővebben ld. MAJTÉNYI László: Az adatvédelem és az információs szabadság az alkotmányban. *Acta Humana* 1995/18-19. 87-100.

³⁰⁹ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.)

³¹⁰ Ld. 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.)

³¹¹ A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlathoz összefoglalva ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 193-194.

³¹² Ld. 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.)

információkat.³¹³ A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.³¹⁴

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozása kapcsán többször hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. Cikkének 2. pontjára is. Ez a rendelkezés több olyan értéket is meghatároz, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását indokolhatja. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az információszabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az információszabadság korlátozása tehát csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltan, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fenti szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik.³¹⁵ A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.³¹⁶ Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.³¹⁷

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozását érintően rámutatott arra, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga nem korlátozhatatlan alapjog ugyan,

³¹³ Ld. 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 183-184.)

³¹⁴ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.)

³¹⁵ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 186.)

³¹⁶ Ld. 15/1995. (III. 13.) AB határozat (ABH 1995, 88, 91.)

³¹⁷ Ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167, 171.)

de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.³¹⁸ A közérdekű adatok megismeréséhez való jog közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással, a „fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal” pedig az államnak az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettsége – az alapjogi jogvédelem garantálása – megkerülhetővé válik.³¹⁹

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint tehát a korlátozással nem érintett közérdekű adatok nyilvánosak. A korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a

³¹⁸ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 191-192.)

³¹⁹ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 193.)

köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé. A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően” indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják.³²⁰

2.6.3. A hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga

Az Európai Unióban a hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga az 1990-es évek elején került terítékre, amikor is szinte valamennyi közösségi intézmény rendelkezett az általa kezelt iratok egyének számára történő hozzáférhetővé tételéről. Ez idő tájt az Európai Bíróság is kezdett különös figyelmet fordítani az elv felé, a lehető legszűkebben értelmezve a kivételek körét, kivételes esetekben zárva csak ki teljes dokumentumokat a megismerés köréből. Ezt a folyamatot követte aztán a jogalkotás szintjén az Amszterdami Szerződés, majd az Alapjogi Charta. Lényeges momentum, hogy ezen közösségi jogfejlődés később visszahatott az egyes tagállamok jogrendszerére, az egyes országok kiemelt szerepet szántak az átláthatóság garanciáinak fejlesztésének és kiterjesztésének.³²¹

Amint azt már a korábbiakban láthattuk, az Európa Tanács égisze alatt a hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférés elve a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről szóló R (81) 19 számú ajánlásban kezdett kialakulni. Az ezen jogterületen elért eredményként szólhatunk még az Európai Unió (EC) No. 1049/2001. számú rendeletéről, amely a Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést szabályozza. Az ezt követő évtizedekben egyre növekvő igény mutatkozott a tagállamok részéről a belső jogra vonatkozó olyan előírások iránt, amelyek a nyitott kormányzást és a

³²⁰ Ld. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

³²¹ BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 68-69.

hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférést biztosítják. Megjegyzendő továbbá, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkében, valamint a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 19. cikkében is megtalálhatjuk a fenti jogot, csakúgy, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményében, sőt, előbbieket a hivatalos információkhoz való hozzáférést szélesebb körben biztosítják, mivel tartalmazzák az információ keresésének jogát is.

Az Európa Tanácsnak a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférés területén kifejtett munkásságától egyenes út vezetett a hivatalos iratokhoz történő hozzáférés követelményének meghatározásához, melyről szintén egy önálló ajánlást került elfogadásra.³²²

Az ajánlás fogalom-meghatározásait tekintve meg kell jegyezni, hogy a „közigazgatási szervek” fogalma alatt a közigazgatási szervek által kezelt adatok harmadik személyek számára történő közlése tárgyában született Európa tanácsi ajánlásban³²³ foglaltak az irányadók. Hivatalos iratokon érthető bármilyen formában rögzített minden olyan információ, amelyet közigazgatási szervek foglaltak írásba vagy fogadtak el és közfeladathoz kapcsolódnak, a tervezetek kivételével. Az egyes tagállamokban különböző hagyományokat és megoldásokat találhatunk a dokumentumok „hivatalos iratkénti” minősítését tekintve. A tervezeteket azonban elvben nem fedi le ez a fogalom, továbbá néhány tagállamban a döntéshozatali folyamathoz kapcsolódó iratokat (pl. vélemények, feljegyzések, stb.) nem tekintik nyilvánosnak egészen addig, amíg maga a döntés meg nem születik. Ugyanakkor más részes országokban ezeket az iratokat hozzáférhetővé lehet tenni még a döntés meghozatala előtt, éppen azért, hogy biztosítsák a döntéshozatalban való részvételt. Ezen túlmenően érdemes különbséget tenni a közigazgatási szervek által elfogadott és feladataikhoz kötődő, valamint azon iratok között, amelyeket a hivatalnokok magánemberként, feladatukhoz nem kapcsolódóan hoztak létre, mint például a politikusként vagy külső pozíció folytán kapott levelek. Az iratok utóbbi kategóriája nem tartozik a jelen ajánlás által elfogadott fogalom körébe.

Melyek azok az alapelvek, amik a hivatalos iratokhoz történő hozzáférés során szem előtt tartandók?

³²² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozásán). Megjegyzendő, hogy az ajánlást követően néhány évre rá az Európa Tanács külön egyezményt is létrehozott e tárgykörben, mely lényegében megismétli az ajánlás egyes rendelkezéseit, immáron magasabb szintű jogi normává transzformálva azt. Ld. *A hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről szóló Európa Tanácsi Egyezmény* (Tromsø, 18.VI.2009)

³²³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán)

a) A hivatalos iratokhoz való hozzáférés általános elve

*A tagállamok kötelesek mindenki számára biztosítani a jogot, hogy kérelemre hozzáférhessen a közigazgatási szervek birtokában lévő hivatalos iratokhoz. Ezen alapelvet mindenfajta hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, ideértve a nemzeti származást is.*³²⁴

A jelen ajánlásban biztosított hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga a meglévő dokumentumokra korlátozódik, a közigazgatási szerv nem köteles tehát a kérelem teljesítése érdekében új iratokat létrehozni. Ezen általános jog bárki által gyakorolható, de lehet olyan személy is, akit valamilyen jogszabályból eredően illet meg a hozzáférés joga. Ezen összefüggésben megemlítendő, hogy míg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke az olyan információhoz való hozzáférés jogát tartalmazza, amely a személy magán- vagy családi életéhez köthető,³²⁵ addig a jelen ajánlás a közzétételt bármely személy számára lehetővé teszi, de nem érinti a közölt információhoz kapcsolódó szellemi vagyoni jogokat.

Az Európai Unió jogát tekintve elmondhatjuk, hogy az információhoz való jog mára már alapvető eljárási joggá nőtte ki magát, mely szoros összefüggésben áll a demokrácia és a fegyverek egyenlőségének elvével, előbbi alapján, az átláthatóság növelése érdekében a következetes bírói gyakorlat szerint az érintett személynek még akkor is joga van hozzájutni bizonyos iratokhoz (pl. rendőrségi akták), ha konkrét eljárás nincs is folyamatban.³²⁶

A fegyverek egyenlőségének elve a tisztességes eljárás elismert eleme, melynek a büntetőeljárásokon túlmenően polgári ügyekben, valamint a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell. A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága több ízben kifejtette azt is, hogy a tisztességes eljárásnak általánosan és nem vitatottan elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a

³²⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján) III. számú alapelv

³²⁵ Ld. különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1989. július 7.-én a *Gaskin v. the United Kingdom* ügyben hozott döntését, az 1987. március 26. napján a *Leander v. Sweden* ügyben és az 1998. február 19.-én a *Guerra and others v. Italy* ügyben hozott döntéseit.

³²⁶ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 319.

védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.³²⁷ Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás elvének a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének, eszközeinek találkozási pontjaival kapcsolatban, egy konkrét ügyben érintett szabályozást vizsgálva a következőket fejtette ki: „Az eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes megismerése és - megfelelő biztosítékok között - birtokolása is ezek közé a mindenképpen biztosítandó jogok közé sorolható.”³²⁸

Az információhoz való jog – ahogyan arra már a korábbiakban utaltunk³²⁹ – szoros összefüggésben áll a közérdekű adatok kategóriájával. A magyar adatvédelmi törvény³³⁰ egyértelművé teszi, hogy a közérdekű adat e minősége nem függ az adatkezelés módjától, az adat önálló vagy gyűjteményes jellegétől: minden, állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, bármilyen adathordozón - ideértve terjedelmétől függetlenül minden dokumentumot - rögzített információ vagy ismeret közérdekű adatnak minősül.³³¹ A törvény ezzel pótolja a közérdekű adat fogalmából eddig hiányzó adatdefiníciót, és kifejezi, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában adaton nemcsak számadatot, hanem bármilyen rögzített információt vagy ismeretet érteni kell. A törvény egyértelműen megkülönbözteti továbbá a közérdekű adattól a közérdekből nyilvános adatot. Világossá teszi, hogy közérdekből nyilvános adat csak olyan adat lehet, amely nem minősül közérdekű adatnak: vagy azért nem, mert nem állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében van, vagy pedig azért nem, mert személyes adatnak minősül. Közérdekből nyilvánossá adatot továbbra is törvényi rendelkezés tehet.³³²

A magyar adatvédelmi törvény a közérdekű adatok nyilvánosságát az alábbiak szerint szabályozza: Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és magánszemélyek részére különleges

³²⁷ Ld. 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91, 95.)

³²⁸ Uo. ABH 1998, 91, 96.

³²⁹ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésekről, továbbá az ott kifejtetteket a közérdekű adatokkal kapcsolatosan.

³³⁰ Ld. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.)

³³¹ A fogalmi elhatárolásról bővebben ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 218-221.

³³² Vö. Avtv. 2. § 4. és 5. pontjai.

vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A fent meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közlést tesznek, továbbá erre irányuló igény esetén hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.³³³

b) A hivatalos iratokhoz való hozzáférés lehetséges korlátai

1. A tagállamok korlátozhatják a hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogát, ezen korlátokat a jog által kell lefektetni, szükségesnek kell lenniük egy demokratikus társadalomban és arányosnak kell lenniük az alábbi védendő célokkal:

i. nemzetbiztonság, védelem és nemzetközi kapcsolatok;

ii. közbiztonság;

iii. bűncselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése és üldözése;

iv. magánszféra és más jogos magánérdek;

v. kereskedelmi és egyéb gazdasági tevékenység, akár magán, akár társadalmi jellegű;

vi. a bírósági eljárásban résztvevő felek egyenlősége;

vii. természetvédelem;

viii. a közigazgatási szervek által végzett vizsgálat, ellenőrzés és felügyelet;

ix. az állam gazdasági, monetáris- és árfolyam-politikája;

x. a közigazgatási szervek belüli vagy szervek közötti tanácskozások titkossága egy ügy belső előkészítése során.

2. Az iratokhoz való hozzáférés megtagadható, ha a hivatalos dokumentumban lévő információ közzététele sértené vagy sérthetné az 1. pontban meghatározott valamely érdeket, hacsak nem áll fenn egy felsőbbrendű közérdek a közzététel mellett.

3. A tagállamoknak figyelembe kell venniük azon határidőket, amelyeken túl az 1. pontban felsorolt korlátozások már nem alkalmazhatók.³³⁴

³³³ Ld. Avtv. 19. § (1)-(2) bekezdés.

³³⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján) IV. számú alapelv

Az iratokhoz való hozzáférés a főszabály, a titkosság pedig a kivétel kell, hogy legyen azokban az esetekben, ahol más jogos érdeknek van elsőbbsége. A korlátozásokat mindig jognak kell pontosan meghatározni, csak akkor alkalmazhatók, ha szükségesek egy demokratikus társadalomban, továbbá arányosnak kell lenniük a többi jogos érdek védelmére irányuló céllal.³³⁵ A hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogának korlátozása csak és kizárólag a fent taxatív felsorolt okok alapján lehetséges. A korlátok alkalmazásának feltételei az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6., 8. és 10. szakaszainak szem előtt tartásával kerültek meghatározásra.³³⁶

Az elv második bekezdése két lényeges alapelvre utal, a „hátrányozási teszt” elvére, valamint az iratokhoz való nyilvános hozzáféréshez fűződő érdek és a korlátozás által védett érdek közötti egyensúly elvére. Amennyiben a hivatalos iratokhoz történő nyilvános hozzáférés nem érinti hátrányosan az első bekezdésben felsorolt érdekek valamelyikét, a hozzáférés nem korlátozható. Amennyiben a dokumentumhoz való hozzáférés hátrányt okozhat, úgy az irat még közzétehető, ha az eléréshez fűződő közérdek felülbírálja a védett érdeket. A „hátrányozási teszt” és az „érdekek kiegyenlítése” alkalmazható egyedi ügyben, vagy a jogalkotó által oly módon, ahogyan a korlátozás szól, utóbbi többek között felállíthat különféle követelményeket a hátrányozási tesztek elvégzése érdekében. Ezen követelmények ölthetik vélelmek formáját titoktartás mellett vagy ellen, vagy különösen érzékeny adatok feltétlen titokban tartása érdekében. Amennyiben a jogalkotó ilyen feltételeket határoz meg, a közigazgatási hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a titoktartási klauzulában szereplő követelmények teljesülnek-e, amikor ilyen hivatalos irathoz való hozzáférés iránt érkezik kérelem. Az érzékenység foka idővel változhat, így gátolandó meg az, hogy az iratok osztályozása a jövőben esetlegesen automatikusan megakadályozza az ilyen dokumentumok elérését.

A harmadik bekezdés kimondja, hogy a tagállamok kötelesek időkorlátozásokat bevezetni a hozzáférés szűkítése esetén. Ennek megfelelően, az iratokat bizonyos időtartam eltelte után hozzáférhetővé kell tenni, amely időtartamnak továbbá arányosnak kell lennie az elérni kívánt céllal, nevezetesen mások jogainak és jogos érdekeinek védelmével. A dokumentumok bizalmas, titkos vagy szigorúan titkos besorolására tekintettel, a hatóságoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a hozzáférést rögtön biztosítják, amint a körülmények ezt lehetővé teszik, vagy amennyiben jogszabály határozza meg a titkosság időtartamát, akkor, amint ez az

³³⁵ Vö. PÉTERFALVI Attila: Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatásban. *Jegyzők országos konferenciája* 2007. 289-308.

³³⁶ A korlátokról általánosságban ld. KERÉKES Zsuzsa – ZOMBOR Ferenc: *Az információs jogok és a sajtó. A média lehetőségei és korlátai*. INDOK, Budapest, 1999. 20-30.

időtartam letelik. Néhány országban a jog lehetővé teszi az információ egyes elemei titkosságának a rendszeres felülvizsgálatát, máshol ez a felülvizsgálat akkor következik be szükségszerűen, amikor a hozzáférésre irányuló kérelem érkezik.

Az iratokhoz való hozzáférés a magyar szabályozás szerint sem lehet korlátlan, bizonyos keretek közé kell szorítani. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajta meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, illetőleg bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza. A fentiekből kitűnően az üzleti titok kivételével az Avtv. nem említi a többi titokfajtát, amelyek a közfeladatot ellátó szerv eljárása során annak kezelésébe kerülve megfelelhetnek a közérdekű adat fogalmának. Ezen adatok védelme indokolt, ugyanakkor az Avtv. jelenleg csak a bírósági eljárást említi olyan okként, amikor a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozható.³³⁷

c) A hivatalos irathoz való hozzáférésre irányuló kérelem

- 1. A hivatalos irat kérelmezője nem kötelezhető hozzáféréseinek megindokolására.*
- 2. A kérelem alakszerűségeit a minimálisra kell szorítani.³³⁸*

Bizonyos államokban a kérelmeket írásba kell foglalni, máshol szóban is megtehető, néhány ország pedig biztosítja a névtelen kérelem beadásának jogát is a kérelmező számára.³³⁹ A jelen ajánlás mindazonáltal nem teszi kötelezővé a tagállamok számára az utóbbi jog garantálását. A magyar adatvédelmi törvény szintén tágra nyitja a kérelem benyújtásának lehetőségét, rendelkezése értelmében ugyanis a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog kiterjed arra is, hogy a közérdekű adat megismerése iránt bárki bármilyen formában (szóban, írásban vagy elektronikus úton) igényt nyújthasson be,

³³⁷ Vö. Avtv. 19. § (3) bekezdés.

³³⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozásán) V. számú alapelv

³³⁹ Magyar vonatkozásban ld. KERÉKES Zsuzsa – ZOMBOR Ferenc: *Az információs jogok és a sajtó. A média lehetőségei és korlátai.* INDOK, Budapest, 1999. 16.

amelynek teljesítését, a közérdekű adat hozzáférhetővé tételét csak az Avtv.-ben meghatározott esetekben lehet elutasítani. Annak kifejezése érdekében, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez joga van mindenkinek, a közérdekű adathoz hozzáférni kívánó személyt a törvény - az eddig használt kérelmező kifejezés helyett - igénylőnek nevezi.³⁴⁰

Annak ellenére, hogy az ajánlás normaszövege nem tekinthető éppenséggel terjengősnek, láthatjuk, hogy az e tárgykörben benyújtott kérelmek jogi szabályozása más nemzetközi dokumentumokban sem sokkal bővebb. A helyes hivatali magatartás európai kódexe a témával kapcsolatosan az alábbiakat mondja ki:

*A tisztviselő a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmekkel az intézmény által elfogadott szabályokkal, valamint a 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátozásokkal összhangban jár el.*³⁴¹

*Ha a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szóbeli kérelemnek a tisztviselő nem tud eleget tenni, felkéri az ügyfelet, hogy kérését írásban nyújtsa be.*³⁴²

Láthatjuk, hogy a Kódex még az indokolási kötelezettség kérdését sem veti fel ezen kérelmekkel összefüggésben, az alakszerűségek tekintetében viszont a szóbeli kérelmeket az írásbeliekkel egyenrangúként kezeli, sőt, főszabályként az ügyfél szóban is előterjeszthet kérelmet, és csak bizonyos esetekben kötelezhető annak írásba foglalására.³⁴³

d) A hivatalos irathoz való hozzáférésre irányuló kérelmek feldolgozása

1. A hivatalos irathoz való hozzáférésre irányuló kérelemmel bármely közigazgatási szerv köteles foglalkozni, amelynek birtokában van a kérdéses dokumentum.

2. A hivatalos iratokhoz való hozzáférésre irányuló kérelmekkel egyenlő módon kell foglalkozni.

3. A hivatalos irathoz való hozzáférésre irányuló kérelemmel kapcsolatosan haladéktalanul intézkedni kell. A döntést az előre meghatározott határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani.

³⁴⁰ Ld. Avtv. 20. § (1) bekezdés.

³⁴¹ Ld. Kódex 23. cikkének (Dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó kérelmek) 1. bekezdése

³⁴² Ld. Kódex 23. cikkének (Dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó kérelmek) 2. bekezdése

³⁴³ A témakör Európai uniós szabályozásáról bővebben ld. az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről.

4. Amennyiben nem áll a közigazgatási szerv kezelésében a kérdéses irat, úgy a szerv, amennyiben lehetséges, köteles a kérelmezőt az illetékes hatósághoz irányítani.
5. A közigazgatási hatóság köteles segítséget nyújtani a kérelmező számára, lehetőség szerint köteles azonosítani a kért hivatalos iratot, ám nem köteles teljesíteni a kérelmet, ha a dokumentum nem azonosítható.
6. A hivatalos irathoz való hozzáférésre irányuló kérelem elutasítható, ha a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlan.
7. A hivatalos irathoz való hozzáférést egészben vagy részben megtagadó döntését a közigazgatási hatóság köteles megindokolni.³⁴⁴

A hivatalos iratot kezelő közigazgatási hatóság köteles haladéktalanul foglalkozni az ilyen irat elérésére irányuló kérelemmel. A döntés meghozatala előtt a hatóság kapcsolatba léphet a kért dokumentum forrásával, azonban nem kötelezheti a kérelmezőt arra, hogy újabb kérelmet terjesszen elő a kérdéses irat forrását képező közigazgatási hatósághoz. Valamennyi közigazgatási hatósággal szemben elvárás a megkülönböztetés nélküli szolgáltatásnyújtás és hatékonyság a kérelmezők részére, amely a kérelmek gyors elintézésében és a kérelmezővel való együttműködési készségben ölt testet.

A második bekezdés a kérelmek megkülönböztetés nélkül történő elbírálására utal, amelyet már az R (81) 19 számú ajánlás is tartalmazott.³⁴⁵ A hátrányos megkülönböztetés, csakúgy mint bizonyos kérelmek előnyben részesítése, kerüendő, ezeket egyenlő alapon, objektív követelményeknek megfelelően kell elbírálni. Az irattal rendelkező hatóságoknak figyelemmel kell lenniük továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményének 12. számú Jegyzőkönyvében foglalt további követelményekre is (diszkrimináció tilalma), ezen jegyzőkönyv ugyanis általánosságban kiszélesíti az Egyezmény 14. cikkének (diszkrimináció tilalma) alkalmazási körét. Általános szabályként a kérelmeket érkezési sorrendben kell elbírálni.

Valamennyi kérelemmel haladéktalanul foglalkozni kell, amint lehetséges. A hatóságoknak minden esetben közölniük kell a kérelmező felé, hogy kiadják-e a kért iratot vagy sem. Az alakszerűségek minimumra szorítása és a gyors eljárás követelményeit a döntés késlekedés nélküli végrehajtásának kell követnie.

³⁴⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján) VI. számú alapelv

³⁴⁵ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről.

Az elv következő bekezdések a kérelmezővel való együttműködést szorgalmazzák, amely különösen akkor jelentős, ha a kérelmező mozgáskorlátozott, analfabéta, hajléktalan, stb. Az együttműködési szándék foka az adott ügy körülményeitől függ, éppen ezért a közigazgatási hatóságot bizonyos mérlegelési jogkör illeti meg, de a lehető legnagyobb mértékben segítőkésznek kell lennie. Bizonyos esetekben továbbá (mozgáskorlátozott vagy analfabéta személyek, idősek, nyelvtudás híján lévő vagy csekély nyelvismerettel rendelkező külföldiek, stb.), ahol a kérelmező segítség nélkül a kért irat lényegét sem értené meg, a hatóság – amennyiben ez lehetséges és ésszerű – köteles a megértést elősegíteni.

A tagállamok kötelesek minden kérelemmel foglalkozni, kivéve, ha nyilvánvalóan megalapozatlan (például, ha a kérelem túlságosan határozatlan, az irat megkeresése aránytalan terhet jelentene vagy a dokumentumok túlságosan nagy körét fedné le). Amennyiben a kérelem egyértelműen hátráltató jellegű (az adott szerv munkájának akadályozását célozza vagy ugyanazon kérelmező a korábbiakkal megegyező azonos kérelmeket terjeszt elő sorozatban), el lehet utasítani.

Az elv utolsó bekezdése a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről szóló R (81) 19 számú ajánlason alapul és azt a követelményt támasztja a hatóságok számára, hogy a hatóság indokolja meg elutasító döntését azokat az eseteket kivéve, amikor az indokolás felfedné magát az információt.

A kérdéskör Európa Tanács általi szabályozása minden bizonnyal megfelel az Európai Ombudsman ízlésének is, az általa kidolgozott Kódex ugyanis ezzel paralel rendelkezéseket tartalmaz:

- 1. A tisztviselő köteles tájékoztatni az ügyfelet az általa kért információkról olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad arról, hogy hogyan lehet hivatali eljárást kezdeményezni illetékességi területén. A tisztviselő biztosítja, hogy a közölt információ világos és érthető legyen.*
- 2. Ha az információra vonatkozó szóbeli kérelem túlságosan bonyolult vagy összetett ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen vele, a tisztviselő felkéri az érintett ügyfelet, hogy írásban fogalmazza meg kérését.*
- 3. Amennyiben a tisztviselő nem teheti közzé az információt annak bizalmas jellege miatt, az e Kódex 18. cikkével összhangban megjelöli az érintett számára azokat az okokat, amelyek miatt az információ közzétételét meg kell tagadnia.*
- 4. A hatáskörébe nem tartozó ügyekre vonatkozó információkérés esetében a tisztviselő az ügyfelet az illetékes személyhez irányítja nevének és telefonszámának*

feltüntetése mellett. Más közösségi intézménnyel vagy szervvel kapcsolatos információra vonatkozó kérelmek esetében a tisztviselő az ügyfelet a megfelelő intézményhez vagy szervhez irányítja.

5. Szükség esetén a tisztviselő a tájékoztatást kérő személyt a kérelem tárgyának függvényében a nyilvánosság számára információnyújtásért felelős intézmény szolgálatához irányítja.³⁴⁶

A két dokumentumot összevetve megállapítható, hogy bár fő vonalaikban nagy eltérés nem tapasztalható, a Kódex talán mégis némiképp „ügyfélbarátabb” felfogást tükröz, amely a közölt információ világosságának és érthetőségének követelményében, valamint az ügyben illetékes tisztviselő elérhetőségének kiszolgáltatásában érhető tetten.

A magyar adatvédelmi törvény szintén részletes szabályokat tartalmaz a kérelem elbírálására vonatkozóan, bár rendelkezései némiképp merevebbnek tűnhetnek a fentiekhez képest. A magyar szabályozás szerint az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben az aránytalan költséggel nem jár - az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni. Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül írásban vagy - amennyiben az igényben elektronikus levelezési címét közölte - elektronikus úton értesíteni kell az igénylőt. A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezetnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük.³⁴⁷

e) A hivatalos iratokhoz történő hozzáférés formái

1. Amennyiben a hivatalos irathoz történő hozzáférés biztosított, a közigazgatási hatóság köteles engedélyezni az eredeti példány megtekintését vagy biztosítani egy másolatot belőle, lehetőség szerint a kérelmező választása szerint.

2. Amennyiben a hivatalos iratban szereplő valamely információ vonatkozásában korlátozás alkalmazandó, a közigazgatási szerv ekkor is köteles biztosítani a

³⁴⁶ Ld. Kódex 22. cikke (Információkérés)

³⁴⁷ Ld. Avtv. 20. § (5)-(8) bekezdés.

fennmaradó többi adathoz való hozzáférést. A kihagyásokat világosan fel kell tüntetni. Ugyanakkor, amennyiben a dokumentum részleges verziója megtévesztő vagy értelmetlen, úgy a hozzáférés megtiltható.

3. A közigazgatási szerv akként is biztosíthatja a hivatalos irathoz történő hozzáférést, hogy a kérelmezőt egy könnyebben hozzáférhető alternatív forráshoz irányítja.³⁴⁸

Egy irathoz való hozzáférés különböző módon történhet: az eredeti megtekintése, másolat kérése vagy mindkettő. A hozzáférés kívánatos módja vonatkozásában a kérelmezőnek kell nyilatkoznia, amelyet a közigazgatási szervnek ésszerű keretek között figyelembe kell vennie. Mindazonáltal ez bizonyos esetekben elképzelhető, hogy nem praktikus vagy éppen lehetetlen. Amennyiben egy korlátozás csupán az iratban szereplő adatok egy részére vonatkozik, a dokumentum többi része nyilvánosságra hozható, világosan fel kell azonban tüntetni, hogy mely adatok és milyen mértékben kerültek törlésre. A harmadik bekezdés a hozzáférés alternatív módjaira utal, példának okáért, ha egy dokumentum közzé van téve az interneten, a közigazgatási hatóság ideirányíthatja a kérelmezőt, feltéve, hogy az internet könnyebben elérhető a számára. Az, hogy az irat mikor „könnyebben hozzáférhető”, mindig esetről esetre dönthető el, ami ugyanis az egyik személynek könnyű, nem szükségképpen az a másoknak, a kérelmező egyéni helyzete ezért lényeges tényező. Amennyiben a hozzáférést a hatóság megtagadja, még biztosíthatja az irat kivonatát a kérelmező részére.

A magyar szabályozás az adatokhoz történő hozzáférésnek két alapvető formáját határozza meg: a pusztán megismerésen túlmenően az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A közérdekű adat hordozójáról az adatot megismerni kívánó személy az eddigi szabályozás szerint is kérhetett másolatot. A törvény egyértelműsíti, hogy a másolat kiadása nem tagadható meg azon az alapon, hogy az adathordozó nem közérdekű adatot vagy jogszerűen nem megismerhető közérdekű adatot is tartalmaz; ezekben az esetekben a meg nem ismerhető adatot a másolaton felismerhetetlenné kell tenni.³⁴⁹

f) A hivatalos iratokhoz történő hozzáférés díjai

³⁴⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozásán) VII. számú alapelv

³⁴⁹ Ld. Avtv. 20. § (3)-(4) bekezdés.

1. Az eredeti hivatalos iratok helyszínen történő áttanulmányozása elviekben díjtalan kell, hogy legyen.

2. A hivatalos irat másolatának kiadásáért a kérelmező díjfizetésre kötelezhető, ezen díjnak azonban ésszerűnek kell lennie és nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság oldalán felmerült költségeket.³⁵⁰

A hivatalos iratokhoz történő hozzáférés megkönnyítése érdekében az eredeti hivatalos iratok helyszínen történő áttanulmányozásának elviekben díjtalannak kell lennie. Mindazonáltal a közigazgatási hatóság díjat számíthat fel a kérelmező felé az adott irat felkutatására tekintettel, különösen, ha a kérelem nagy terjedelmű vagy más módon nagy mennyiségű munkát okoz a hatóság számára. A díj nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság oldalán felmerült költségeket. A másolatok vonatkozásában a hozzáférés költségei a kérelmezőre terhelhetők, de a közigazgatási hatóság nem húzhat hasznot ebből. A díjnak ésszerűnek és minimálisnak kell lennie, továbbá nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság felmerült költségeit. A díjak tekintetében alkalmazott fenti korlátozások nem zárják el a közigazgatási hatóságokat annak a lehetőségétől, hogy kereskedelmi célból állítsanak elő iratokat és piaci áron árusítsák azokat.

A hatályos magyar szabályozás teljes egészében megfelel az Ajánlásban meghatározott kívánalomnak, az adathoz történő hozzáférés minden esetben ingyenes, az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért - legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.³⁵¹

g) Felülvizsgálati eljárás

1. Azon kérelmezőt, akinek a hivatalos irat kiadása iránti kérelme egészben vagy részben elutasításra vagy megtagadásra került, vagy nem határidőben bírálták el, megilleti a bíróság vagy egyéb más, jog által létrehozott független és pártatlan testület általi felülvizsgálat joga.

2. A kérelmezőnek minden egyes esetben joga van a gyors és költséghatékony felülvizsgálati eljáráshoz, amely történhet vagy a közigazgatási szerv által történő

³⁵⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján) VIII. számú alapelv

³⁵¹ Ld. Avtv. 20. § (3) bekezdés.

*újbeli felülvizsgálat útján, vagy pedig a fenti 1. bekezdésnek megfelelő felülvizsgálat révén.*³⁵²

Ezen szakasz két alapelvet tartalmaz. Először is, a kérelmezőt megilleti a bíróság vagy más, jog által létrehozott, független és pártatlan testület általi felülvizsgálat joga, joga van továbbá gyors és olcsó felülvizsgálati eljáráshoz. Utóbbi történhet közigazgatási szerv vagy független hatóság általi felülvizsgálat útján. Ezzel kapcsolatosan lényeges megjegyezni, hogy egyes nemzeti jogrendszerekben a belső felülvizsgálati eljárás a bíróság vagy más független jogorvoslati fórum előtti eljárás kötelező megelőző lépcsőjének számít. Néhány tagállamban pedig lehetőség van a szabálytalanságokkal kapcsolatosan ombudsmanhoz vagy közvetítő testülethez fordulni.

A hatályos magyar szabályozás az adatszolgáltatás megtagadása esetére a bírósági utat nyitja meg a kérelmező számára és részletesen meghatározza annak eljárási szabályait. Az adatvédelmi törvény értelmében az igénylő, ha a közérdekű adatra vonatkozó igényét nem teljesítik, bírósághoz fordulhat. A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani. A bíróság az ügyben soron kívül jár el, amennyiben a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közzétételére kötelezi.³⁵³

h) Kiegészítő intézkedések

- 1. A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy*
 - i. tájékoztassák a nyilvánosságot a hivatalos iratokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogaikról és ezen jogok gyakorlásának lehetőségeiről;*
 - ii. biztosítsák a köztisztviselők képzését ezen jogok megvalósítására tekintettel;*
 - iii. biztosítsák, hogy a kérelmezők élni tudjanak ezen jogaikkal.*
- 2. Ennek eredményeképpen a közigazgatási hatóságok kötelesek különösen:*
 - i. hatékonyan kezelni irataikat a könnyebb hozzáférés érdekében;*
 - ii. egyértelmű szabályokat alkotni dokumentumaik megőrzésére és megsemmisítésére vonatkozóan;*

³⁵² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáféréstről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján) IX. számú alapelv

³⁵³ Vö. Avtv. 21. §

*iii. lehetőség szerint elérhetővé tenni az információkat a felelősségi körükbe tartozó ügyek vagy tevékenységek vonatkozásában, példának okáért a birtokukban lévő iratokról készített listák vagy nyilvántartások vezetésével.*³⁵⁴

A hozzáféréshez való jog gyakorlása érdekében szükséges, hogy a kérelmező tisztában legyen jogaival. Ezen elv éppen ezért azt javasolja, hogy a tagállamok tegyék meg a szükséges lépéseket a közösség jogairól való tájékoztatása érdekében. Az ilyen tájékoztatás többek között történhet nyomtatványok útján, az adatok közzétehető elektronikusan, vagy információs központok állíthatók fel. A hivatalos dokumentumokhoz való könnyed hozzáférés érdekében a közigazgatási hatóság köteles biztosítani a szükséges konzultációs alkalmakat, továbbá az eredeti iratok megőrzését és biztonságos tárolását. Az adott szerv irataihoz való hozzáférés érdekében a szerven belül felállíthatnak információs pontokat. Annak érdekében, hogy a közösség tudomással bírjon arról, hogy a közigazgatási szerv milyen iratokkal rendelkezik, a hatóság köteles információkat közzétenni a felelősségi körébe tartozó ügyekről és tevékenységekről. Ennek megvalósításának az egyik útja listák és nyilvántartások vezetése a szerv birtokában lévő iratokról és ezek hozzáférhetővé tétele a nyilvánosság számára, ez szintén elősegítheti a kérdéses dokumentum előkeresését. A közigazgatási hatóságnak ezen listák vagy nyilvántartások elkészítésekor – pontosabban a bennük szereplő adatok meghatározásakor – szem előtt kell tartania a jogos érdekek védelmét.

A nyilvántartások vezetésének kötelezettségét az Európai Ombudsman által kiadott Kódex is szabályozza, még hozzá az alábbiak szerint:

*Az Intézmények osztályai kötelesek megfelelő nyilvántartást vezetni a bejövő és kimenő levelezésükről, a beérkező dokumentumokról és az általuk meghozott intézkedésekről.*³⁵⁵

2.6.4. A személyes adatok védelme

A következőkben kifejtett követelmény az előző elv komplementereként is értelmezhető, az információs szabadság és a magánérdek ugyanis gyakorta versengenek

³⁵⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozásán) X. számú alapelv

³⁵⁵ Ld. Kódex 24. cikke (Megfelelő nyilvántartás vezetése)

egymással az elsőséget.³⁵⁶ Ezen alapvető értékeket mindig egymásra tekintettel, egymással összeegyeztetve kell alkalmazni.

Az elv párhuzamba hozható többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. szakaszával, amely nem korlátozódik csupán az információáramlás biztosítására a demokratikus és pluralista társadalom védelme és fejlesztése érdekében. A releváns nemzetközi dokumentumok közül mindenképpen kiemelést érdemel az Európa Tanács égisze alatt létrejött, a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyén védelméről szóló egyezmény,³⁵⁷ melyben a részes államok kinyilvánították az iránti elkötelezettségüket, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jognak a védelmét kívánatos kiterjeszteni a gépi úton feldolgozott személyes adatok határokat átlépő növekvő forgalmára tekintettel, elismerve azt, hogy szükség van a magánélet tiszteletben tartásához és a népek közötti szabad információáramláshoz fűződő alapvető érdekek összeegyeztetésére. Az adatvédelmi politikát integrálni kell a fenti sémába, amennyiben a kérdéses információ személyes természetű. A jelen ajánlás készítői számára ez még alapvetőbb volt azokra a veszélyforrásokra tekintettel, amit a személyes adatok elektronikus tárolása és harmadik személyek számára történő továbbítása rejthet magában, nevezetesen: elektronikus profilalkotás az egyének jövedelme, családi állapota, vagyona, adóssága vonatkozásában; a neveknek a különböző adatállományokban történő kutatása és az ezen állományokban lévő személyes adatok különböző darabjainak összeillesztése és összekapcsolása; az adatok olyan célokra történő felhasználása, amelyek nem összeüjtésükre és tárolásukra irányulnak.

A magánszféra nézőpontjából az adatvédelem megvalósításakor tekintetbe kell venni a magánszférát védő értékek és az emberek közötti szabad információáramlás összhangba hozásának szükségességét. Ezen elv célja tehát nem a közigazgatáson belüli átláthatóság, a nyitott kormányzás elősegítése, vagy az információszabadság erősítése, mivel a közigazgatási szervek beszámoltathatóságának követelményeiről az információszabadság elvei alapján az Európa Tanács már egy korábbi döntésben gondoskodott.³⁵⁸ A jelen témakörre ugyanakkor szintén kidolgozásra került egy külön ajánlás.³⁵⁹

³⁵⁶ Ld. JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 11-16.

³⁵⁷ Ld. *Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény* (Magyarországon kihirdette az 1998. évi VI. törvény) (a továbbiakban: *Adatvédelmi Egyezmény*)

³⁵⁸ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréseiről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán)

³⁵⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán)

Ezen ajánlás elsősorban a megvalósítás módjával foglalkozik, ahogyan a nyilvánosság elve – akár általános, akár speciális jogelvek útján – kölcsönhatásba kerül az egyén magánéletének védelmével, akinek a személyes adatai egy külön eljárás következtében harmadik személyek birtokába kerülhetnek. Ezen túlmenően, amennyiben felmerül a személyes adatok közigazgatási szervek általi gyűjtésének, tárolásának és felhasználásának a szükségessége az általános adatvédelmi politikával összhangban, és amennyiben az adatvédelmi politika nem gátolja előre a személyes adatok közigazgatási szervek általi közlését az ezt kérvényező harmadik személyek számára, úgy kérdésként merülhet fel, hogy hogyan kell az adatközlés feltételeit meghatározni? Továbbá, a személyes adatokhoz történő hozzáférés vagy a személyes adatállományok közlése harmadik személyek számára a közigazgatási hatóságok által nem korlátozódhat pusztán a közszféra adataihoz való hozzáférést szabályozó rendelkezésekben előírt, előrelátható helyzetekre. Az ajánlás szintén foglalkozik azokkal a helyzetekkel is, amikor a közigazgatási szervek különböző fajtájú személyes adatokat gyűjtenek és tárolnak arra tekintettel, hogy hozzáférhetővé tegyék őket harmadik személyek számára az elérhetőséget szabályozó jogi előírásoknak megfelelően. A magánszektor részéről szintén egy növekvő tendencia figyelhető meg a közigazgatási szervek által kezelt személyes adatok vagy adatállományok kiaknázása felé marketingcélokból, valamint gazdasági tervek készítése, fogyasztói rétegek feltérképezése, meglévő személyes adatok bővítése, stb. céljából. Pontosan a személyes adatok automatizálódása az, amely elősegíti a harmadik személyek részéről történő kihasználásukat. Az adatok elérhetők on-line vagy a közigazgatási szervek akár elektronikusan is feltölthetik az adatállományokat harmadik személyek adatbázisába. A nevek és címek automatizált címkék formájában történő nyomtatványait ellenérték fejében árusíthatják a különböző adatokat kezelő közigazgatási szervek.

Az ajánlás készítői abból indultak ki, hogy az a tény, hogy a személyes adatokat vagy adatállományokat a jogi előírásokkal összhangban hozzáférhetővé kell tenni harmadik személyek számára, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy nem kell védeni őket az adatvédelmi politika nézőpontjából. Ez tulajdonképpen az ajánlás elsődleges célja: azon feltételek meghatározása, amelyek között a személyes adatok állományokban lehet gyűjteni és tárolni, és különösen azon követelmények felállítása, amelyekkel összhangban a személyes adatokat közölhetők harmadik személyek felé és felhasználhatóak általuk.

Az ajánlásban foglalt alapelvek mindenfajta személyes adatra vonatkoznak, amelyeket közigazgatási szervek gyűjtenek és amelyek továbbíthatók harmadik személyek számára. A közigazgatási szervek személyes adatokat csak és kizárólag hatósági feladataikhoz

kapcsolódó meghatározott és jogszerű célból gyűjthetnek és tárolhatnak. A tagállamok az ajánlás alapelveinek hatályát kiterjeszthetik olyan személyes adatokra is, amelyek a közigazgatási szervek manuálisan kezelnek. A „személyes adat” meghatározása³⁶⁰ nem okozhat túlzott nehézséget, mivel a fogalmat a tagállamok már az adatvédelem témakörében hozott korábbi szektorális tanácsi ajánlásokban elfogadták.³⁶¹

A személyes adat fogalmát az Adatvédelmi Egyezmény meglehetősen tágan fogalmazza meg: „személyes adat: bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik (adatalany).”³⁶² A magyar adatvédelmi törvény a nemzetközi rendelkezésekhez képest sokkal részletesebb, pontosabb meghatározását adja a fogalomnak: „személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt - közvetlenül vagy közvetve - név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”.³⁶³

A jelen ajánlás csak és kizárólag azon személyes adatokra vonatkozik, amelyeket „közigazgatási szervek” kezelnek, mely utóbbi fogalom lefedi valamennyi közigazgatási szervet és intézményt, amelyek közszolgáltatást nyújtanak vagy közérdekű funkcióval bírnak és ezek eredményeképpen közhatalommal lettek felruházva. Ezen túlmenően, a belső jog az ajánlásban meghatározott közigazgatási szervek típusainak körét sokkal tágabban is értelmezheti. Az ajánlás a személyes adatok körén belül csak azokra vonatkozik, amelyek „közölhetők harmadik személyek számára”, ezen adatokat többnyire „adatállományokban” kezelik.³⁶⁴ Az információ csak abban az esetben továbbítható harmadik személy részére, amennyiben az ilyen állományok ténylegesen „hozzáférhetők harmadik személyek számára”. Ez utóbbi kifejezés a közigazgatási szervek által kezelt és személyes adatokat tartalmazó azon adatállományokra utal, amelyek a közösség részéről különös érdeklődésre tarthatnak számot, és amelyek vonatkozásában az információszabadság vagy a közszféra adataihoz való

³⁶⁰ A fogalmi problematikáról ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 108-113.

³⁶¹ Ld. többek között az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről*.

³⁶² Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 2. Cikk, a) pont.

³⁶³ Ld. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja.

³⁶⁴ Az *Adatvédelmi Egyezmény* értelmében automatizált adatállomány: automatikus feldolgozásra kerülő adatok sora (Ld. *Egyezmény* 2. Cikk, b) pontja).

hozzáférést szabályozó jogszabályi vagy alkotmányos előírások, illetve esetjog alapján felhatalmazzák a harmadik személyeket a hozzáférésre, ideértve az adatok közzétételét is.

Az ajánlás az alábbi konkrét követelményeket fogalmazza meg:

a) A magánélet tiszteletben tartása és az adatvédelmi alapelvek

A személyes adatoknak vagy adatállományoknak közigazgatási szervek részéről harmadik személyek felé – különösen elektronikus úton – történő közlése csak olyan biztosítékok és garanciák mellett történhet, amelyek az információval érintett személy magánszférájába való helytelen beavatkozást hivatottak megakadályozni. A személyes adatok vagy adatállományok harmadik személyek részére való továbbítására nem kerülhet sor a jog kifejezett előírásának hiányában, a közösségi hozzáférés csak a közszektor adataihoz történő hozzáférést szabályozó jogi rendelkezéseknek megfelelően valósulhat meg, a közlés vagy az adatvédelemre vonatkozó belső jogszabályi előírások vagy pedig az információ alanyának szabad és tájékoztatott beleegyezése alapján történhet.

Amennyiben a belső jog nem tartalmaz megfelelő biztosítékokat vagy garanciákat az információ jogosultja számára, a személyes adatok vagy adatállományok nem közölhetők harmadik személyek számára olyan célból, amely ellentétes azokkal a célokkal, amiért az adatokat gyűjtötték.

Az adatvédelemre vonatkozó belső jogi előírásokat a harmadik személyek adatkezelésére is alkalmazni kell, amennyiben azok a közigazgatási szervek által közölt személyes adatokat kezelnek.³⁶⁵

Az ajánlásban lefektetett alapelvek természetesen arra tekintettel kerültek megalkotásra, hogy biztosítsák az adat jogosultja magánéletének tiszteletben tartását abban az esetben, amikor adatait a közigazgatási szervek harmadik személyek részére továbbítják. Az ajánlás a magánszféra védelmét az információs önmeghatározáson keresztül valósítja meg az „egyedülállóhoz való jog” helyett. Mindezek tudatában az ajánlás fenti alapelve a személyes adatok vagy adatállományok harmadik személyek részére történő közlését kísérő biztosítékok és garanciák szükségességét húzza alá. A közigazgatási szervek kezelésében lévő személyes

³⁶⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán) 2. számú alapelv.

adatok csak a szerv hivatali feladataihoz kapcsolódó meghatározott és jogos célból gyűjthetők. Elfogadott elve a közszektor adataihoz való hozzáférést szabályozó jogrendszereknek az, hogy a közlést kérő harmadik személynek nem kell igazolnia sem azt az okot, hogy miért kíván hozzájutni az adott információhoz, sem pedig azt a célt, amelyre az adatokat fel kívánja használni. Ennek megfelelően számos országban, ahol az információszabadságra, illetőleg a közszektor által kezelt adatokhoz való hozzáférésre vonatkozóan jogi szabályozás létezik, a közigazgatási szervek nem korlátozhatják a személyes adatok továbbítását az azokat igénylő harmadik személyek számára azon az alapon, hogy az információt nem megfelelő célra használnák. A személyes adatok vagy adatállományok elektronikus formában történő tárolására irányuló új trendek még nagy mennyiségű adat esetén is megengedik a telematikus közlést, a közszektor adataihoz való hozzáférést szabályozó előírásokkal összhangban.³⁶⁶

Az adatvédelem kérdésköre szükségképpen felmerül minden olyan területen, ahol adatok kezelése vagy feldolgozása folyik, hiszen ezen folyamatot értelemszerűen szigorú garanciákkal kell körbebástyázni. Nincsen ez másképp az Európai Ombudsman által kiadott A helyes hivatali magatartás európai kódexe kapcsán sem, munkájuk során az Európai uniós tisztviselőknek is szigorú adatvédelmi szabályokat kell szem előtt tartaniuk. A Kódex az adatvédelem témakörét az alábbiak szerint szabályozza:

Az ügyféllel kapcsolatos személyes adatokkal foglalkozó tisztviselő köteles tiszteletben tartani az egyén magánszféráját és integritását. A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i, 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet rendelkezéseivel összhangban.³⁶⁷

A tisztviselő különösen köteles kerülni személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozását, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbítását.³⁶⁸

Ahogy az a fentiekből látható, a Kódex nem tartalmaz részletszabályokat ezen témakörben, csupán az adatvédelem kereteit és általános elveit (az egyén magánszférájának és

³⁶⁶ Az elvekről bővebben ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 118-135.

³⁶⁷ Ld. *Kódex* 21. cikkének (Adatvédelem) 1. bekezdése

³⁶⁸ Ld. *Kódex* 21. cikkének (Adatvédelem) 2. bekezdése

integritásának tiszteletben tartása) rögzíti le, a továbbiakban pedig utal az Európai Unió e tárgyban hozott egyéb jogforrására.³⁶⁹

Az Adatvédelmi Egyezmény már a szabályozás tárgyának és céljának meghatározásakor utal az adatvédelmi alapelvek kiemelkedő fontosságára, amikor kimondja: „A jelen Egyezmény célja, hogy minden egyes Fél területén minden egyén számára, tekintet nélkül nemzetiségére vagy lakóhelyére, biztosítva legyen, hogy jogait és alapvető szabadságjogait, különösen a magánélethez való jogát tiszteletben tartsák a személyes adatainak gépi feldolgozása során (adatvédelem).”³⁷⁰ Az Egyezmény az adatvédelem szabályait kettős nézőpontból közelíti meg. Egyrészt az adatkezelők kötelezettségei oldaláról, a gépi feldolgozás során a személyes adatokra vonatkozó követelmények meghatározásával, melyek a következők: az adatokat csak tisztességesen és törvényesen szabad megszerezni és feldolgozni; az adatokat csak meghatározott és törvényes célra szabad tárolni, és attól eltérő módon nem szabad felhasználni; az adatoknak tárolásuk céljával arányban kell állniuk, és meg kell felelniük e célnak, azon nem terjeszkedhetnek túl; az adatoknak pontosnak és ha szükséges időszerűeknek kell lenniük; valamint az adatok tárolási módjának olyannak kell lennie, amely az adatalany azonosítását csak a tárolás céljához szükséges ideig teszi lehetővé.³⁷¹ Másrészt, az adatalanyt védő garanciák alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy tudomást szerezzen a személyes adatok automatizált állományáról, annak fő céljairól, valamint az adatállományt kezelő személyéről és szokásos lakhelyéről vagy székhelyéről; ésszerű időközönként és túlzott késedelem vagy költség nélkül értesüljön arról, hogy egy automatizált adatállományban személyes adatait tárolják-e, és ezekről az adatokról számára érthető formában tájékoztassák; indokolt esetben ezeket az adatokat helyesbíthetesse vagy törölthetesse, ha ezen adatok feldolgozása ellentétes az Egyezményben foglalt alapelveket érvényesítő hazai jog rendelkezéseivel; továbbá jogorvoslattal élhessen, ha tájékoztatási vagy indokolt esetben közlési, helyesbítési, illetve törlési kérelmét nem teljesítik.³⁷²

Az adatvédelem alkotmányos alapelveinek vizsgálatakor hazánkban az Alkotmányból célszerű kiindulni. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet más alapjogok mellett a jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való jog. A személyes adatok védelméhez való jog alapján mindenki maga rendelkezik

³⁶⁹ Ld. még: Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1537.

³⁷⁰ Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 1. Cikk (Tárgy és cél).

³⁷¹ Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 5. Cikk (Az adatok minősége).

³⁷² Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 8. Cikk (Az adatalanyt védő további garanciák).

személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában az érintett beleegyezésével szabad. Mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Az Alkotmányban biztosított többi alapvető joghoz hasonlóan azonban e jog sem abszolút érvényű.³⁷³

Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában foglalkozott az adatvédelem alkotmányossági vonatkozásaival.³⁷⁴ Megállapította, hogy a személyes adatok védelme nem annyit jelent, hogy azokat az érintett személyen kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem ismerheti meg senki más.³⁷⁵ A személyes adatoknak az Alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget.³⁷⁶ Kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jognak ilyen törvényi korlátozása azonban csak abban az esetben minősíthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmányban a korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek.³⁷⁷ Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.³⁷⁸ Az információs önrendelkezési jogot, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot, mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor, ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.³⁷⁹

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. A célhoz kötöttségből következik, hogy a

³⁷³ Bővebben ld. MAJTÉNYI László: Adatvédelem, információszabadság, sajtó. *Világosság* 1997/2. 3-23.; PÉTERFALVI Attila: *Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében*. Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2008. 29-38.

³⁷⁴ Ld. JÓRI András: A nyilvánosság határai: a személyes adat, a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalma az adatvédelmi biztos és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Adatvédelmi biztos* 2006. 109-122.

³⁷⁵ Ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat (ABH 1990, 18, 20.)

³⁷⁶ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 442, 460.)

³⁷⁷ Ld. 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)

³⁷⁸ Vö. 7/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 22, 25.)

³⁷⁹ Ld. 46/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 219, 222-223.)

meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes.³⁸⁰ Az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően – az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhoz kötöttség elve, és az osztott információs rendszerek alkotmányos követelménye határozható meg.³⁸¹ Személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, felhasználásáról rendelkező jogszabály akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. „E garanciális jogintézményeknek - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.”³⁸² A jogalkotó a személyes adatok, illetve a szigorúbban védett különleges adatok kezelését akkor rendelheti el, ha az adatkezelés lehetővé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben garantált személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának konkrét részletszabályait.³⁸³

A magyar adatvédelmi törvény az ajánlással analóg módon szabályozza az adatkezelés jogi kötöttségét: kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.³⁸⁴ A személyes adatok és különleges adatok kezelésére a magyar szabályozás kiemelt figyelmet fordít, e körben meghatározó szerephez jut az adat jogosultja is. Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben - helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, ha ez nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, illetőleg egyéb esetekben azt törvény elrendeli.³⁸⁵ Az adatkezelés másik lényeges alapelve – szintén az ajánlással összhangban – a célhoz kötöttség. Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Kötelező adatszolgáltatáson alapuló

³⁸⁰ Ld. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 40, 42.)

³⁸¹ Vö. 46/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 219, 225.)

³⁸² Ld. 24/1998. (VI. 9.) AB határozat (ABH 1998, 191, 194.)

³⁸³ Ld. 65/2002. (XII. 3.) AB határozat (ABH 2002, 357, 363.)

³⁸⁴ Vö. Avtv. 3. § (3) bekezdés.

³⁸⁵ Ld. Avtv. 3. § (1) és (2) bekezdés.

adatkezelést közérdekből lehet elrendelni. A személyes adatot - akár az érintett hozzájárulásával, akár jogszabály alapján - különösen akkor lehet kezelni, ha ez közérdekű feladat vagy az adatkezelő törvényi kötelezettségének teljesítéséhez, az adatkezelő vagy az adatátvevő harmadik személy hivatalos feladatának gyakorlásához, az érintett létfontosságú érdekeinek védelméhez, az érintett és az adatkezelő között létrejött szerződés teljesítéséhez, az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítéséhez, társadalmi szervezetek jogszerű működéséhez szükséges.³⁸⁶

b) Szenzitív adatok

A 108. számú egyezmény 6. cikkében meghatározott kategóriákba eső személyes adatok nem kezelhetők olyan adatállományban vagy annak részében, amely általánosságban hozzáférhető harmadik személyek számára. Ezen elv alól kivételt csupán jogszabály határozhat meg és az adat jogosultja számára biztosítandó garanciák mellett történhet.

A fenti elv rendelkezései nem befolyásolhatják azon adat-kategóriáknak harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományokban történő tárolását, amelyek más körülmények között szenzitív adatnak tekintendők lennének, ám olyan közéleti funkciót gyakorló személyekre vonatkoznak, minek következtében adataik hozzáférhetőek harmadik személyek számára.³⁸⁷

Ezen alapelv azon személyes adatokra vonatkozik, amelyek általában nem hozzáférhetőek harmadik személyek számára vagy különös érzékenységük folytán, vagy pedig azért, mert a harmadik személyek részére történő továbbításuk magában rejti annak veszélyét, hogy káros hatással lehet az adat érintettjének magánszférájára.³⁸⁸ Az ajánlás szenzitív adat alatt az Adatvédelmi Egyezmény 6. cikkében felsorolt kategóriákat érti. „Nem lehet gépi úton feldolgozni a faji eredetre, a politikai véleményre, a vallásos vagy más meggyőződésre, valamint az egészségre, a szexuális életre vonatkozó személyes adatokat, kivéve, ha a hazai jog megfelelő biztosítékokat nyújt. Ez vonatkozik a büntető ítéletekkel kapcsolatos személyes

³⁸⁶ Ld. Avtv. 5. § (1)-(4) bekezdés.

³⁸⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán) 3. számú alapelv.

³⁸⁸ Ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 120-122.

adatokra is.”³⁸⁹ Tekintettel kell lenni azonban arra, hogy a fenti felsorolás nem kimerítő jellegű, a tagállamok számára ugyanis nyitva áll a lehetőség arra, hogy más kategóriákat is különösen érzékeny személyes adattá nyilvánítsanak. Ezen felhatalmazással élt a magyar adatvédelmi törvény is, amikor a fenténél valamivel tágabb és pontosabb meghatározást fogadott el. A jogszabály értelmében különleges adat a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, továbbá az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat. Utóbbi alatt a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetőleg a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatot kell érteni.³⁹⁰

A szenzitív adatokra vonatkozó általános szabály jól kivehető az alapelvből – az ilyen adatok nem kezelhetők olyan adatállományban vagy annak részében, amely általánosságban hozzáférhető harmadik személyek számára. Mindazonáltal ez az általános szabály nem abszolút érvényű, példának okáért, bizonyos államokban meghatározott egyénekkel szembeni fizetésképtelenségi eljárásokban született döntések hozzáférhetők lehetnek. Ezen túlmenően a vállalatok alkalmazási tevékenységének monitorozása az etnikai vagy vallási szempontú felvételi politikájuk tekintetében szintén alapul szolgálhat harmadik személyek számára hozzáférhető, szenzitív adatokat tartalmazó adatállományok létrehozására. Mindazonáltal az alapelvben meghatározott biztosíték természetére tekintettel, kivétel csak a jog által meghatározott és jól körülhatárolt körülmények között, kiegészítő garanciák mellett elfogadható.

Az elv második bekezdése azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a közigazgatási szervek politikusokról vezetnek nyilvántartást, vagy pedig olyan személyekről, akik bár nem politikusok, de valamilyen módon a politikai élet részesei, például politikai kapcsolataik révén kerültek bizonyos pozícióba. Az ilyen adatok természetesen első ránézésre szenzitívnek tekinthetők, mivel beleillenek a 108. számú egyezmény 6. cikkében felsorolt kategóriákba.

³⁸⁹ Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 6. Cikk (Különleges adatok).

³⁹⁰ Vö. Avtv. 2. § 2. és 3. pontjai.

A közszereplők adatai védelmének magyarországi szabályozása egybecseng az ajánlásban foglaltakkal.³⁹¹ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának.³⁹² Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek - különösen a választópolgároknak - a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is. Hasonlóképpen döntőnek tekintette az Alkotmánybíróság a volt MDP és MSZMP szerepét az államhatalom gyakorlásában, s ebből folyóan adataik nélkülözhetetlenségét a jelenkori történelmi folyamat bemutathatóságában akkor, amikor az irataik kutathatóságát és hozzáférhetőségét szabályozó jogszabályt vizsgálta.³⁹³ A közelmúlt feltárásának ebben az esetben is az információszabadság élvezett elsőbbséget.

c) Általánosan hozzáférhető adat

Az adat gyűjtésének és harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományban történő feldolgozásának célját, továbbá a hozzáférhetőségüket igazoló közérdeket a belső jogszabályok vagy joggyakorlat alapján kell meghatározni.

Az adatgyűjtéskor vagy az előtt az adattal érintett személyt tájékoztatni kell a belső jogszabályokkal vagy joggyakorlattal összhangban az adatgyűjtés kötelező vagy fakultatív jellegéről, a gyűjtés és feldolgozás jogi alapjáról és céljáról, valamint a hozzáférhetőséget igazoló közérdekről.

A közigazgatási szervek képesek kell, hogy legyenek mellőzni azon személyes adatok harmadik személyek részére történő továbbítását, amelyek bár a közösség számára elérhető adatállományokban kerülnek tárolásra, ám olyan információkkal függnek

³⁹¹ Ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 446-448.

³⁹² Ld. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABK 1994. június, 277.)

³⁹³ Ld. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABK 1994. június, 257.)

*össze, amelyek az adattal érintett személy biztonságát vagy magánszféráját veszélyeztetik.*³⁹⁴

Ezen alapelv általános útmutatót tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási szerveknek hogyan kell gyűjteniük az „általánosan hozzáférhető adatokat”. Ahogyan majd látni fogjuk, ezen elv összefügg a 6. számú alapelv előírásaival, mivel az adatgyűjtés körülményei befolyásolják azon feltételeket, amelyekkel az adatok közölhetők harmadik személyek részére. Az itt megfogalmazott elvek az adatgyűjtés szintjén az átláthatóság alapvető elveinek tekintendők, továbbá annak szükségességét tükrözik, hogy biztosítani kell azt, hogy az egyént ne csupán egy gazdag és tudattalan információforrásként kezeljék. Az egyént ugyanis be kell vonni az információáramlásba, mindezek a biztosítékok és garanciák a harmadik személyek számára hozzáférhető személyes adatok és adatállományok védelmének kidolgozására irányulnak. Ugyanúgy, mint az ajánlásban foglalt többi alapelv, ezek is azt szándékoznak biztosítani, hogy a létrehozandó új információs piac ne hárítsa el azt a tényt, hogy a személyes adatokra nem csupán mint gazdasági árucikkre kell tekinteni, hanem az emberi jogok és alapvető szabadságok, különösen az adatvédelem feltételeit is figyelembe kell venni.

d) A személyes adatokhoz elektronikus eszközökkel történő hozzáférés és azok elektronikus továbbítása

A harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományokban szereplő adatok automatikus feldolgozását a belső joggal összhangban kell végezni. A belső jog meghatározhatja az adatok közlését és az adatokhoz való hozzáférést szabályozó feltételeket, és különösen biztosíthatja az ilyen adatok automatikus közlését és on-line megbeszélését meghatározó követelményeket.

Automatikus közlés esetén az elektronikus lekérdezések vagy keresések terjedelmének korlátozására irányuló technikai eszközöket úgy kell bevezetni, hogy megakadályozzák

³⁹⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán) 4. számú alapelv.

*a személyes adatok vagy ilyen adatokat tartalmazó adatállományok illetéktelen letöltését vagy lekérdezését.*³⁹⁵

Az ajánlás ezen alapelve egy sor biztosítékot és garanciát terjeszt elő azon személyes adatokra vonatkozóan, amelyek automatikusan kerülnek feldolgozásra és amelyeket harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományok tartalmaznak. Először is, a közigazgatási szervek által végzett feldolgozási folyamatoknak alávetettnek kell lenniük a belső jog előírásainak. Az ilyen rendelkezéseknek meg kell határozniuk azt, hogy a személyes adatok milyen módon közölhetők és tehetők hozzáférhetővé harmadik személyek számára, különösen az elektronikus adatállományok közlésére vagy lekérdezésére irányuló technikai eszközöket kell jogi keretek közé szorítani. Az elv második bekezdésének előírásai az on-line elérhető vagy lekérhető elektronikus adatállományok biztonságának kérdéskörét érintik. A személyes adatoknak az elektronikus adatállományok megőrzését és közlését szabályozó előírások megsértésével történő tömeges letöltésének megakadályozására technikai intézkedéseket kell foganatosítani, továbbá figyelmet kell fordítani arra, hogy esetlegesen le kell rögzíteni az adatok kutathatóságának alapjául szolgáló okokat.³⁹⁶

e) A harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományokból származó személyes adatok harmadik személyek általi feldolgozása

Abban az esetben, ha az adat érintettjének jogi kötelezettsége áll fenn adatainak kiszolgáltatására harmadik személyek számára elérhető adatállományokban történő tárolás céljából, a harmadik személyek általi adatfeldolgozás vagy az adat érintettjének kifejezett és tájékoztatott beleegyezésén, vagy pedig törvényi rendelkezéseken kell, hogy nyugodjék. A beleegyezési feltétel alkalmazása esetében az adat érintettje hozzájárulását bármikor visszavonhatja.

Amennyiben a harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományban szereplő személyes adatok tárolása nem kötelező, úgy az adatgyűjtéskor vagy azt megelőzően az adat érintettjét tájékoztatni kell az alábbi jogairól: nem köteles tűrni adatainak harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományban történő tárolását; követelheti adatainak olyan adatállományban történő tárolását és oly módon történő

³⁹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozóján) 5. számú alapelv.

³⁹⁶ Bővebben ld. PETRÉTEI József: Az elektronikus információszabadságról. *Magyar Közlöny* 2005. 16-18.

*közlését, hogy azt harmadik személy ne használhassa fel; megtilthatja adatainak harmadik személyek általi feldolgozását; továbbá bármikor töröltheti adatait. Amennyiben egy harmadik személy olyan adatállományt hoz létre, amely harmadik személyek számára elérhető adatállományokból beszerzett személyes adatokat tartalmaz, az ilyen állományoknak meg kell felelniük a belső jog adatvédelmi előírásainak, ideértve az adat érintettjének jogait is. Az adat érintettjének jogában áll tudomással bírni az új adatállomány létezéséről, annak céljairól, valamint azon jogáról, hogy adatait a kérdéses állományból bármikor töröltheti.*³⁹⁷

Kiemelendő, hogy a „jogi kötelezettség” kifejezés nem csupán az adatszolgáltatás jogszabályi kötelezettségére utal – mint például az adófizetési kötelezettség körében –, hanem azokat a helyzeteket is magában foglalja, amikor az adat érintettje bizonyos szociális ellátások vagy szolgáltatások elnyerése érdekében köteles adatszolgáltatásra, mint például oktatás vagy társadalombiztosítás. Feltéve, hogy az adat érintettjének nincsen lehetősége arra, hogy kimaradjon az adat gyűjtéséből, amely azután harmadik személyek által hozzáférhető adatállomány része lesz, mivel jogi kötelezettsége áll fenn az adatszolgáltatásra, ezen alapelvek az adat alanyának kiegészítő biztosítékokat szolgáltatnak, amelyek adatai harmadik személyek általi feldolgozását szabályozzák. Az utóbbi elv szorosan összefügg a meghallgatáshoz való jog részeként számon tartott nyilatkozattételi joggal, amely már több más Európa tanácsi dokumentumban is kifejtésre került.³⁹⁸

Mindezeket szem előtt tartva, az elv első fordulata megköveteli azt, hogy az adat érintettjének kifejezett és tájékoztatott beleegyezését – amely bármikor visszavonható – még az előtt be kell szerezni, hogy az adatot harmadik személy újra felhasználja. Annak érdekében, hogy a kifejezett és tájékoztatott beleegyezés elve értelmet nyerjen, az érintett személyt az adatgyűjtés szakaszában természetesen meg kell kérdezni arról, hogy engedélyezi-e személyes adatainak harmadik személyek részére történő közlését az adatgyűjtésért és hozzáférhetővé tételért felelős közigazgatási szervek által. Abban az esetben, ha az egyén a fentiek értelmében nem köteles adatszolgáltatásra, lehetővé kell tenni számára bizonyos jogok gyakorlását a harmadik személyek által hozzáférhető adatállományokban

³⁹⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozóján) 6. számú alapelv.

³⁹⁸ Ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban (1. számú alapelv: Meghallgatáshoz való jog), az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlását a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (IV. alapelv), valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (II. rész, 3. számú alapelv: A természetes személyek meghallgatáshoz való joga), továbbá az ezekkel kapcsolatban kifejtetteket.

tárolt adatai tekintetében. Az elv utolsó bekezdése az adat érintettjének adatvédelmi jogait hangsúlyozza azon adataira nézve, amelyeket harmadik személyek kezelnek és amelyek harmadik személyek számára elérhető adatállományokból származnak. Ezen jogok magukban foglalják a hozzáférés, a helyreigazítás és a törlés jogát, amennyiben az adatot az adatvédelmi elvekkel ellentétesen kezelik.

f) Adatállományok összekapcsolása / egyeztetése

A harmadik személyek számára elérhető adatállományokból származó személyes adatokat tartalmazó új adatállományok összekapcsolása – különösen a csatlakoztatás, az egyesítés vagy a letöltés eszközeivel –, valamint a harmadik személyek kezelésében álló személyes adatok vagy adatállományok összekapcsolása vagy egyeztetése a közigazgatási szervek által kezelt adatállományokkal, a meglévő állomány gazdagítása céljából tilos, kivéve, ha a belső jog megfelelő biztosítékok mellett ezt lehetővé teszi.³⁹⁹

A jelen ajánlásban foglalt alapelvek arra irányulnak, hogy technológiailag is megnyugtatóan rendezzék az adatvédelem helyzetét. Nagy gondot fordítanak éppen ezért a közigazgatási szervek adatkezelési technológiájának bevezetéséből és használatából, valamint az általuk kezelt adatok elektronikus eszközökkel történő továbbításából fakadó lehetséges jogsérelem elkerülésére. Az adatállományok összekapcsolása vagy egyeztetése nyilvánvaló veszélyeket rejt magában, mivel különösen alkalmasak egyének életvitel-profiljainak létrehozására a tudtuk és beleegyezésük nélkül. Ezen túlmenően, a nevek elkülönítésének lehetősége nyilvános adatállományokban nemzetiségi vagy vallási alapon, pusztán a név alapján, alkalmas szenzitív adatokat tartalmazó állományok létrehozására. Az előző szakaszban tárgyalt problémák fényében az ajánlás kidolgozóit azt javasolták, hogy az adatállományok összekapcsolására vagy egyeztetésére irányuló megoldások csak a belső jog kifejezett rendelkezése alapján megengedhetőek, továbbá a széles értelemben vett belső jognak megfelelő biztosítékokat kell tartalmaznia az adat érintettje számára abban az esetben, ha a fenti megoldások használatára harmadik személyek lettek feljogosítva.

A magyar adatvédelmi törvény a fenti kívánalomnak tesz eleget, amikor konkrét követelményeket fogalmaz meg az adatállományok összekapcsolására nézve. A jogszabály

³⁹⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán) 7. számú alapelv.

alapján személyes adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Ezeket a rendelkezéseket kell alkalmazni az ugyanazon adatkezelő, valamint az állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatok összekapcsolására is.⁴⁰⁰

g) *Határokon átívelő adatáramlás*

A jelen ajánlásban foglalt elveket alkalmazni kell az olyan személyes adatok határokon átívelő közlésére, amelyeket közigazgatási szervek gyűjtöttek és továbbíthatók harmadik személyek számára.

A személyes adatok határokon átnyúló továbbítása olyan államokban honos harmadik személyek számára, amely államok ratifikálták a 108. számú egyezményt, és amelyek így rendelkeznek adatvédelmi joggal, nem vethető alá a magánszféra védelmét célzó különleges feltételeknek.

Az egyenlő védelem alapelveinek szem előtt tartása alapján nem korlátozható a személyes adatok határokon átnyúló továbbítása olyan államokban honos harmadik személyek számára, amely államok ugyan nem ratifikálták a 108. számú egyezményt, de amelyek jogrendszere összhangban áll ezen egyezmény és a jelen ajánlás elveivel.

A belső jog eltérő rendelkezésének hiányában, a személyes adatok határokon átnyúló továbbítása nem lehetséges olyan államokban honos harmadik személyek számára, amely államok belső jogrendszere nem áll összhangban a 108. számú egyezménnyel vagy a jelen ajánlással, kivéve, ha szükséges eszközök – ideértve a szerződéses eszközöket is – állnak rendelkezésre az egyezmény és a jelen ajánlás alapelveinek tiszteletben tartására, valamint az adat érintettjének lehetősége van a közlés megakadályozására vagy írásban szabad és tájékozott beleegyezését adta és lehetősége van ezen hozzájárulást bármikor visszavonni.

Megfelelő lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy elkerüljék a személyes adatok vagy az ilyen adatokat tartalmazó adatállományok határokon átívelő közlését harmadik személyek számára az adat érintettjének tudta nélkül.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Ld. Avtv. 8. § (1)-(2) bekezdés.

⁴⁰¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozóján) 8. számú alapelv.

Ez eddig tárgyalt alapelvek adott nemzeti környezetre vonatkoztak, amelyekben a személyes adatokat vagy adatállományokat harmadik személyek számára közlik, a mostanáig részletezett biztosítékok és garanciák a belső jogon alapultak. Mindazonáltal, a személyes adatoknak vagy adatállományoknak egy meghatározott államban lévő közigazgatási szerv által egy másik országban tartózkodó harmadik személy részére történő közlése sem hagyható figyelmen kívül, szintén érdemes foglalkozni a harmadik személyek részére a határokon átnyúló adattovábbítás témakörével is.⁴⁰² Az alapelv a szabad adatáramlás elvét fekteti le; mivel az egyezmény részes államainak a szerződés alapelveivel összhangban lévő adatvédelmi normákkal kell rendelkezniük, az adatáramlás korlátozásának nincsen elsődleges igazolása. Természetesen ez a helyzet akkor, amikor a továbbító ország szintén részes állam, mindazonáltal az elv nem korlátozódik kizárólag ezekre az esetekre, hanem szintén figyelmet fordít a személyes adatközlésre akkor is, ha ezt nem részes állam teszi, ideértve azokat az országokat is, amelyek még nem alkottak jogi szabályozást az adatvédelem vonatkozásában. Az elv előírásai nem érintik a részes államok jogát meghatározott fajtájú személyes adatok vagy adatállományok továbbítása feltételeinek meghatározására. Ezen követelmény egybecseng az Adatvédelmi Egyezmény szabályozásával, melynek értelmében egyik Fél sem tilthatja vagy kötheti külön engedélyhez, a magánélet védelmének kizárólagos céljából, a személyes adatoknak az országhatárokat átlépő áramlását, ha az egy másik Fél területére irányul. Mindazonáltal bármelyik Fél eltérhet a fenti rendelkezésektől, ha jogszabályai külön rendelkezéseket állapítanak meg meghatározott személyes adatokra vagy személyes adatok meghatározott automatizált állományaira, ezen adatok vagy adatállományok jellege miatt, kivéve, ha a másik Fél szabályozása azonos védelmet nyújt, illetőleg ha a továbbítás saját területéről egy másik Fél területén keresztül egy nem szerződő Fél területére irányul, annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy az ilyen továbbítás a Fél jogszabályainak kijátszását eredményezze.⁴⁰³

A magyar adatvédelmi törvény megalkotói a fenti felhívást messzemenőkéig figyelembe vették, a jogszabály ugyanis részletesen, az Ajánlás logikai struktúráját követve foglalkozik a külföldre történő adattovábbítás kérdésével. Az adattovábbítás elsődleges feltétele itt is az adatvédelmi alapelveknél már megismert kettős pilléren nyugszik. A hatályos magyar szabályozás értelmében személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból - az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül - harmadik országban lévő

⁴⁰² Ld. MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006. 135-137.

⁴⁰³ Vö. *Adatvédelmi Egyezmény* 12. Cikk (A személyes adatok országhatárokat átlépő áramlása és a hazai jog) 2. és 3. pontjai.

adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult, vagy azt törvény lehetővé teszi, és a harmadik országban az átadott adatok kezelése, illetőleg feldolgozása során biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme. A személyes adatok megfelelő szintű védelme akkor biztosított, ha a) az Európai Közösségek Bizottsága - külön törvényben meghatározott jogi aktus alapján - megállapítja, hogy a harmadik ország megfelelő szintű védelmet nyújt, b) a harmadik ország és a Magyar Köztársaság között az érintetteknek jogai érvényesítésére, a jogorvoslati jog biztosítására, valamint az adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás független ellenőrzésére vonatkozó garanciális szabályokat tartalmazó nemzetközi szerződés van hatályban, vagy c) a harmadik országbeli adatkezelő vagy adatfeldolgozó az adatkezelés vagy adatfeldolgozás szabályainak ismertetésével igazolja, hogy az adatkezelés vagy adatfeldolgozás során megfelelő szinten biztosítja a személyes adatok védelmét, az érintettek jogait és azok érvényesítését, különösen, ha az adatkezelést vagy az adatfeldolgozást az Európai Unió Bizottsága külön törvényben meghatározott jogi aktusának megfelelően végzi. Személyes adatok nemzetközi jogsegélyegyezmény végrehajtása érdekében, az egyezményben meghatározott célból és tartalommal továbbíthatók harmadik országba. Az EGT-államokba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor.⁴⁰⁴

h) Koordináció / kooperáció

Amennyiben a közszeaktor információjához való hozzáférést szabályozó általános jogalkotás felkészült az ilyen jogalkotást végrehajtó felügyeleti szerv létrehozására és ezzel egyidejűleg létezik általános adatvédelmi jog az ezen jog végrehajtásáért felelő elkülönített szervvel, az illető szervezeteknek megegyezésre kell jutniuk a harmadik személyek számára hozzáférhető adatállományokból származó személyes adatok közlését szabályozó feltételekhez kapcsolódó információcsere elősegítése céljából.⁴⁰⁵

Az ajánlás ezen alapelve a különböző hatóságok együttműködésének elősegítését szorgalmazza annak érdekében, hogy biztosítsák a közigazgatási szervek által kezelt személyes adatok vagy adatállományok harmadik személyek részére történő közlésének

⁴⁰⁴ Ld. Avtv. 9. § (1)-(4) bekezdés.

⁴⁰⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozásán) 9. számú alapelv.

egységességét. Az elv által ösztönzött párbeszéd lehetővé tenné az illető szervek számára az információhoz való hozzáférést, a közlést meghatározó feltételek alapján.

A hatóságok nemzetközi együttműködésének elvét külön e célra kijelölt szervek létrehozása útján az Adatvédelmi Egyezmény részletesen tartalmazza. Az Egyezmény értelmében a tagállamok megállapodnak abban, hogy kölcsönösen segítik egymást a jelen Egyezmény alkalmazása során. E célból minden egyes Fél kijelöl egy vagy több szervezetet, amelynek megnevezését és címét az Európa Tanács főtitkárával közli, illetőleg minden egyes Fél, amely egynél több szervezetet jelölt ki, az előző pontban említett közlésében meghatározza az egyes szervezetek hatáskörét. Az egyik Fél által kijelölt szervezet egy másik Fél által kijelölt szervezet kérésére tájékoztatást ad az adatvédelemre vonatkozó jogszabályairól és igazgatási gyakorlatáról, továbbá megtesz minden intézkedést hazai jogával összhangban és a magánélet védelmének kizárólagos céljából annak érdekében, hogy tényszerű tájékoztatást nyújtson a területén végzett, meghatározott gépi feldolgozásról, a feldolgozott személyes adatok kivételével.⁴⁰⁶ Az egyik Fél által kijelölt szervezet, amely tájékoztatást kap egy másik Fél által kijelölt szervezettől, akár a segítségnyújtásra vonatkozó kérelemmel együtt, akár a saját segítségnyújtási kérelmére válaszul, csak a segítségnyújtásra vonatkozó kérelemben meghatározott célra használhatja fel a tájékoztatást. Minden egyes Fél gondoskodik arról, hogy a kijelölt szervezetekhez tartozó vagy a nevükben eljáró személyek titokban tartsák vagy bizalmasan kezeljék a tájékoztatást.⁴⁰⁷ A segítségnyújtással kapcsolatos egyéb kérdéseket, különösen az alkalmazott formát és eljárást, valamint nyelvet az érintett Felek maguk állapítják meg.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Vö. *Adatvédelmi Egyezmény* 13. Cikk (Együttműködés a felek között) 1-3. pontjai.

⁴⁰⁷ Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 15. Cikk (A kijelölt szervezetek által nyújtott segítségére vonatkozó garanciák) 1. és 2. pontjai.

⁴⁰⁸ Ld. *Adatvédelmi Egyezmény* 17. Cikk (A segítségnyújtás költsége és eljárása) 3. pontja.

2.7. *Bírósági felülvizsgálat, jogorvoslati jog*

Ahol a jog véget ér, ott kezdődik a zsarnokság, az elnyomással szemben pedig a leghatékonyabb védelem a bírósági felülvizsgálat eszköze. Éppen ezért, jóllehet a hagyományos közigazgatási jog nem mindig érdekelt a jó döntések meghozatalában, a jogszerűtlen döntések bírói felülvizsgálatában azonban mindenképpen. Ez egy régi, kissé negatív megközelítés abban az értelemben, hogy az önkényesség ellen szól, nem pedig a jó közigazgatás mellett.⁴⁰⁹ Mindazonáltal Európa szerte kialakulóban van egy új nézőpont, amely a döntés minőségét vizsgálja – különös tekintettel a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre – és a jó döntés, a jó közigazgatási eljárás kerül előtérbe. Ez az elmélet Európában még viszonylag új, azonban az Egyesült Államokban már bevettnek számít. Ennek megfelelően a közigazgatásnak nem csupán jogszerű, de egyben megfelelő, jó döntést is kell hoznia, mivel egész egyszerűen ezt várják el tőle az emberek. Éppen ezért a közigazgatás még akkor sem tehet bármit, ha fel van hatalmazva arra, hogy akármit is tegyen.⁴¹⁰

Már az alkotmányos jogállam felfogás első változatai is elismerték, hogy jogsértés a végrehajtó hatalom működése során is éppúgy bekövetkezik, mint más társadalmi viszonyok vonatkozásában, ezért a „megsértett jogrendet ezen a területen is helyre kell állítani”, ezáltal pedig megtörtént a klasszikus ítélkezési funkció újraértelmezése a közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálat alá helyezésével.⁴¹¹ A hagyományos közigazgatási jog a bírósági felülvizsgálat fontosságát hangsúlyozta, a közigazgatási jog ugyanakkor nem azonosítható a bírósági felülvizsgálattal, lévén hogy ez utóbbi önmagában nem garantálja a jó közigazgatási eljárást. Ennek oka pedig a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elve – mely egyaránt elfogadott az angolszász államokban és a kontinensen –, a bíró azonban ez alapján nem változtathatja meg a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntést pusztán azért, mert társadalmi vagy gazdasági megfontolásból a legjobb megoldás tekintetében más véleménye van.⁴¹²

A természetes személyeknek joguk van közvetlenül vagy kifogás útján a jogaikat vagy érdekeiket érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatához. A bírósági utat megelőzően általában lehetőség van közigazgatási jogorvoslatok igénybevitelére, amelyek

⁴⁰⁹ HARLOW C. – RAWLINGS R.: *Law and administration*. Butterworths, 2nd edition. 1997. 29.

⁴¹⁰ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1506.

⁴¹¹ TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június-július. 263.

⁴¹² SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1506.

bizonyos esetekben kiegészítő jellegűek. Ezek érinthetik a döntés ténybeli alapjait, illetőleg jogszerűségét is. A természetes személyeket nem érheti semmiféle hátrány a közigazgatási hatóságok részéről döntéseik megtámadása miatt.⁴¹³

Lényeges szem előtt tartani a megfelelő eljárás követelményének megghiúsulása esetén alkalmazandó ellenőrzési és szankciós eszközöket is. E tekintetben különösen fontos a bírósági kontroll eszköze, mellyel kikényszeríthetők a közigazgatás döntései.⁴¹⁴ A bírósági felülvizsgálat kiemelkedő szerepet játszhat a fegyelmező közigazgatási tevékenység kapcsán, amikor is ellenőrzi a jogi követelmények betartását az eljárásban, elősegítve ezzel a megfelelő döntéshozatalt. A bírósági vizsgálat többféleképpen folyhat, az idők során azonban egyre inkább meghaladottá vált azon felfogás, mely szerint elsőbbséget élvez az ügy eljárásjogi vizsgálata és amennyiben ilyen jellegű hibára vagy hiányosságra derül fény, úgy érdemben a bíróság már nem is vizsgálja a döntést. Ez a megoldás azonban egyre inkább az állampolgárok ellenszenvét váltja ki, mivel így nem remélhetnek hatékony jogvédelmet a bíróságoktól, hiszen úgy érezhetik, hogy ügyük érdekében nem történik előrelépés a bírósági felülvizsgálat által.⁴¹⁵

„Ahol jogosultság van, ott jogorvoslatnak is lennie kell.” – hangzik a latin mondás.⁴¹⁶ A közigazgatási döntések felülvizsgálatának lehetősége és ezáltal a közigazgatás beszámoltathatósága hagyományosan a végrehajtói önkény ellen tett legelső és legalapvetőbb lépések egyikeként van számon tartva, így természetesen a jó közigazgatási eljárás elvének is lényegi összetevője. A jogorvoslati lehetőség azt hivatott szolgálni, hogy a közigazgatás legyen rákényszerítve az eljárási szabályok betartására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésre kerül, így a bíróságok közvetett úton biztosítják a jó közigazgatási eljárás érvényesítését a hatalmi ágak elválasztásának maximális figyelembe vétele mellett. A bírói jogvédelem meggátolja a közigazgatást abban, hogy meggondolatlanul és elhamarkodottan cselekedjen, még hozzá azáltal, hogy rászorítja őket az alapvető alkotmányos és egyéb jogi követelmények betartására.⁴¹⁷

Kitekintve Európán kívülre, érdemes megemlíteni az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási jogának azon sajátosságát, hogy hagyományosan lehetővé teszi a közigazgatási

⁴¹³ Vö. PETRIK Ferenc: A közigazgatási bírászkodás. *Magyar Közigazgatás* 1991/4. 289-295.

⁴¹⁴ Vö. KILÉNYI Géza: A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás* 1991/4. 296-303.

⁴¹⁵ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1519-1520.

⁴¹⁶ „*Ubi jus ibi remedium.*” Idézi: MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 309.

⁴¹⁷ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1520.

döntések bírósági felülvizsgálatát, mind anyagi, mind pedig eljárásjogi értelemben. A bíróságnak jogában áll megsemmisíteni egy adott normát arra való hivatkozással, hogy anyagi jogi értelemben hibás, azonban a legtöbb esetben nem ezt az utat választják. Nem azt mondják ugyanis, hogy hatályon kívül helyezem, mert hibás, hanem azt, hogy hatályon kívül helyezem, mert a meghozatala során a döntéshozatali folyamat nem volt megfelelően nyitott az érdekeltek és a társadalom számára, nem került kellőképpen megvizsgálásra valamennyi releváns tény, stb. Az ilyen gondolkodásmód mögött számos szerző szerint nem csupán tisztán jogi, hanem politikai megfontolások is szerepet játszanak. A bíró nem mondhatja ugyanis azt, hogy a hivatalnok barátja által hozott döntés alapvetően rossz és ezért érvénytelen, ekkor ugyanis nyíltan szembehelyezkedne a kormánnyal. Ehelyett tehát azt fogja mondani, hogy az eljárás során következett be egy olyan lényegi hiba, melynek hatására válik érvénytelenné a döntés.⁴¹⁸

Az Európai Unióban a közigazgatási bíráskodás – sok más jogelvhez hasonlóan – az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában formálódott és csiszolódott. A *Les Verts v. Parlament-ügyben*⁴¹⁹ a bíróság kiemelte, hogy az Európai Közösség a jogállamiság alapján álló szervezet, ebből fakadóan sem a tagállamok, sem pedig annak intézményei nem bújhatnak ki a bírósági felülvizsgálat alól a tekintetben, hogy eljárásuk összhangban van-e az alapszerződésekkel vagy sem.⁴²⁰ A *Johnston-ügyben*⁴²¹ a bíróság kimondta, hogy a közigazgatási bíráskodás elve egy olyan közös alapelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományának része, a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele.⁴²² Napjainkban ugyanakkor az egyének csak akkor fordulhatnak az európai bíróságokhoz, ha a kérdéses aktus közvetlenül és egyénileg érinti őket. Éppen ezért éri számos kritika a bírósági jogvédelem rendszerét, mondván, túlságosan szűk terjedelmű, különösen az egyének direkt jogvédelme vonatkozásában az általános jogi aktusokkal szemben. Az Európai Bíróság ezt a törekvést azonban egyáltalán nem támogatja, nem ismeri el hatáskörét e tekintetben.⁴²³ A bírósági felülvizsgálat garanciája az Európai Unióban ugyanakkor egy Janus-arcú intézmény. Amellett, hogy a bíróságok kontrollt gyakorolnak a közigazgatási hatalom esetleges

⁴¹⁸ SHAPIRO, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 36-38.

⁴¹⁹ Ld. C294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986 E.C.R. 1357.

⁴²⁰ SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 85.

⁴²¹ Ld. C-222/84. *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*

⁴²² ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember. 387.

⁴²³ Ld. Jürgen SCHWARZE: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 85-86.

visszaélései felett, egyúttal lehetőségük nyílik arra, hogy a közösségi jogalkotást, annak eredményeit úgy tekintsék és értelmezzék, ahogyan az a legjobban passzol a Közösség érdekeihez. A jogfejlesztő, jogértelmező funkció tehát ha lehet, még hangsúlyosabb, mint a jogvédelmi szerep.⁴²⁴

Európai Unió szinten a helyes hivatali magatartás európai kódexe a jogorvoslati joggal összefüggésben konkrétan annak egyetlen típusáról, a fellebbezésről (*appeal*) beszél, szűkítve ezzel az alkalmazás körét. A jogorvoslat alkalmazhatóságának feltételeként – nyilvánvalóan az ügyfél tájékoztatásának és ezáltal kedvezőbb pozícióba hozásának kívánatosságát szem előtt tartva – a jogorvoslat meghatározásán és az igénybevételére nyitva álló határidő feltüntetésén túl egy további követelményt is célként tűz ki, nevezetesen a közigazgatási hatóságnak arról is tájékoztatnia kell az ügyfelet, hogy ezen jogosultságával pontosan mely szerv előtt élhet, azaz konkrétan kihez nyújthatja be a fellebbezést ahhoz, hogy az szabályszerűnek minősüljön. A Kódex rendelkezései e körben az alábbiak:

*Az intézmény olyan határozata, amely hátrányosan érintheti az ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, kötelező jelleggel tartalmazza a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőségeket. Így különösen feltünteti a jogorvoslatok jellegét, azon szerveket, amelyek előtt e jogosultság gyakorolható, illetve a gyakorlásukra nyitva álló határidőket.*⁴²⁵

*A határozatok különösen azokra a bírósági eljárásokra és az Ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségére tartalmaznak hivatkozást, amelyekre az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 230. és 195. cikkében meghatározott feltételek alapján van lehetőség.*⁴²⁶

A jogállam fogalma egyszerűen elképzelhetetlen a jog által felállított, független és pártatlan bírósághoz fordulás joga nélkül, amely megfelel a tisztességes eljáráshoz való jog által támasztott követelményeknek. Ez a kitétel különösen fontos a közigazgatási döntéseinek vitatása esetén, mivel ezeket közhatalom birtokában hozzák, és gyakran érintenek olyan jogokat, melyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye által is védelmet élveznek. A közigazgatási aktusok speciális jellegét felismerve, az Európa Tanács tagállamainak biztosítani kell, hogy mind bírósági szervezetük, mind pedig annak eljárása összhangban

⁴²⁴ Ld. CRAIG, Paul: A new framework for EU administration: the financial regulation 2002. *Public Law*, Winter, 2004. 108.

⁴²⁵ Ld. Kódex 19. cikkének (Fellebbezési lehetőségek feltüntetése) 1. bekezdése

⁴²⁶ Ld. Kódex 19. cikkének (Fellebbezési lehetőségek feltüntetése) 2. bekezdése

legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt követelményekkel. Mindazonáltal, amikor egyre nagyobb figyelem fordul a tagállamokban a közszektor terjeszkedése és ennek az állampolgárok mindennapi életére gyakorolt hatása felé, az állam még mindig szabadságot élvez abban, hogy saját belátása szerint határozza meg a közigazgatási döntések felülvizsgálatának kereteit és eljárási szabályait. Ugyanakkor, mivel a közigazgatási döntések elleni bírósági jogorvoslat megtagadása az igazságszolgáltatás megtagadását jelentené, a tagállamok kötelesek biztosítani a felülvizsgálat valós és hatékony voltát, anélkül, hogy beavatkoznának az adott bíró vagy az illetékes bíróság függetlenségébe.

Az Európa Tanács keretein belül az Emberi Jogok Európai Egyezménye a jogorvoslathoz való jogot kezdetben nem tartalmazta, a Bíróság az ezzel kapcsolatos sérelmeket is a 6. cikk rendelkezései alapján bírálta el. A Strasbourgban, 1984. november 22-én kelt Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke azonban ezt beépítette az Egyezmény rendelkezései közé (13. cikk). Az ennek nyomán újraformálódó Bírósági gyakorlat kialakította azt az egységes álláspontot, hogy a jogorvoslati eljárás biztosítása nem abszolút kívánalom, s az államok élveznek bizonyos mérlegelési szabadságot a jogorvoslat módozatainak kialakításában.⁴²⁷ Rámutatott azonban, hogy ahol jogorvoslati fórumok működnek, a jogorvoslati eljárás tekintetében is érvényesek az Egyezmény 6. cikkében foglalt követelmények.⁴²⁸

A közigazgatási eljárásjog területe rendkívül változatos a különböző tagállamok jogrendszereiben. Ez a tény rávilágított bizonyos általános jogelvek lefektetésének szükségességére annak megakadályozása végett, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkét az egyes államok eltérően értelmezzék. Igaz, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye eredetileg nem a közigazgatási jog területén alkalmazandó normaként született meg, azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága már 1971-ben leszögezte a *Ringeisen*-ügyben, hogy ahhoz, hogy ezen szabály „alkalmazható legyen az ügyben, nem szükséges az, hogy az eljárás mindkét szereplője természetes személy legyen (...). A szabály jogi jellege, amely meghatározza az ügy jellegét (polgári jog, kereskedelmi jog, közigazgatási jog, stb.) és az ügyben hatáskörrel bíró szerv (rendes bíróság, közigazgatási szerv, stb.) éppen ezért csekély jelentőséggel bír.”⁴²⁹

A bírósághoz fordulással kapcsolatos problémák számos fejtörést okoztak már a tagállamok számára, az Európai Igazságügyi Miniszterek 1974-es Bécsi Konferenciájának is

⁴²⁷ Ld. No. 26808/95, Dec. 16. 1. 96., D. R. 84-A p. 164.

⁴²⁸ Ld. *Delcourt v. Belgium* judgment of 17 January 1970, Series A no. 84.

⁴²⁹ Ld. *Ringeisen v. Austria* judgement of 16 July 1971.

ezek voltak a legfőbb témái. A Konferencia működésének zárásaként egy javaslatot fogalmazott meg a Miniszteri Bizottság felé, mely szerint célszerű lenne egy szakértői testületet felállítani a probléma megoldására. Ezen testület már 1974-ben létrejött, munkájának fő irányát a jogi segítségnyújtás és tanácsadás képezte. Tevékenysége eredményeként több nemzetközi jogi dokumentum elfogadásra került, többek között a polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekben való jogi segítségnyújtásról szóló (76) 5 számú határozat,⁴³⁰ valamint a jogi segítségnyújtásról és tanácsadásról szóló (78) 8 számú határozat.⁴³¹ Az alábbiakban ismertetett ajánlás közvetlen előzményeként az előbbi emelendő ki, mely az Európa Tanács tagállamainak állampolgárai és a tartósan itt élő külföldi állampolgárok egyenlő jogát hangsúlyozta a fenti jogterületeken igénybe veendő jogi eszközök vonatkozásában, meghatározva a külföldi állampolgárok jogvédelmének minimum követelményeit. Ezen dokumentum tehát már jóval az ajánlást megelőzően harmonizációt sürgetett a tagállamok között a jogorvoslatok tekintetében. A fentieket követően az Európai Igazságügyi Miniszterek 12.-dik Konferenciáján (1980. május, Luxembourg) rámutattak arra, hogy az igazságszolgáltatáshoz fordulás területén kifejtett eredmények után eljött az idő a probléma másik nézőpontból történő megvizsgálására is, nevezetesen a bírósági rendszer működésének elemzésére. A bírósági gépezetet természetesen csak az igazgatására jogosultak vizsgálhatják, a bírói munka hatékonyságának növelése érdekében.

Mindezekből jól látható már, hogy a Miniszteri Bizottság működése során mindvégig szem előtt tartotta az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. Cikkét és az abban szabályozott igazságszolgáltatáshoz történő hozzáféréshez való jogot. Mivel a bírósági eljárás nem ritkán olyannyira bonyolult, időigényes és költséges, hogy az egyénnek – különösen a gazdaságilag vagy szociálisan nehéz helyzetben lévőknek – komoly gondot okoz ezen jog gyakorlása. Éppen ezért szükséges minden lehetséges intézkedést megtenni az eljárás egyszerűsítésére, úgy, hogy ezzel párhuzamosan azonban ne legyen akadályozva maga az igazságszolgáltatási tevékenység. A Miniszteri Bizottság a fentiek megvalósítása érdekében fogalmazta meg a bírósághoz fordulást elősegítő eszközökről szóló R (81) 7 számú ajánlást,⁴³² melyben több alapelvet is meghatározott a célok elérése érdekében.

⁴³⁰ Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 1976. február 8.-án a hozzá csatolt elvi magyarázattal együtt.

⁴³¹ Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 1978. március 2.-án a hozzá csatolt elvi magyarázattal együtt.

⁴³² Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. május 14.-én a Miniszteri Megbízottak 68. találkozásán.

A fenti jogfejlesztő munka eredményeképpen, az elv fontosságát hangsúlyozandó született meg a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról szóló önálló ajánlás,⁴³³ mely a bírósági felülvizsgálatnál irányadó elvek kidolgozását célozta. Az ajánlás igyekszik támpontokkal szolgálni a közigazgatási bíráskodás kívánatos jövőbeli fejlődése vonatkozásában, figyelembe véve a közigazgatási és a bírósági rendszer közötti egyenlőtlenségeket az egyes tagállamokban. Kimondja, hogy valamennyi közigazgatási döntést bírósági felülvizsgálat alá kell vetni, ami azokra a döntésekre és eljárásokra is vonatkozik, amelyekre nem terjednek ki az Emberi Jogok Európai Egyezményének előírásai. Az ajánlás öt csoportba gyűjti az államok által alkalmazandó alapelveket, melyek érintik a bírósági felülvizsgálat terjedelmét, a hozzáférést, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a hatékony bírósági felülvizsgálat elvét. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt tisztességes eljárás követelményének folyamatos szem előtt tartásával, az ajánlás mellékeli azon jogi eszközöket, amelyek a polgári és büntető eljárások kapcsán kerültek kidolgozásra.

A bírósági felülvizsgálatot szabályozó definíciók funkcionális alapon lettek felvázolva. „Közigazgatási aktus” alatt jogi – egyedi és normatív – aktusokat értünk, valamint a közigazgatás azon, a közhatalom gyakorlása során hozott fizikai aktusait, amelyek a természetes vagy jogi személyek jogait vagy jogos érdekeit érintik, továbbá az aktus meghozatalának megtagadását, illetőleg hiányát azokban az esetekben, ahol a közigazgatást eljárási kötelezettség terheli. A közigazgatási aktus fenti értelmezése számos lehetséges közigazgatási cselekményt magában foglal. Tartalmazza a meghatározott egyénekre vonatkozó egyedi közigazgatási aktusokat, de szintén lefedi az előíró és az általános, meg nem határozható számú személynek szóló aktusok körét is. Ide tartoznak továbbá a közigazgatás hallgatásának esetei is. Az ajánlás csak azon aktusokra alkalmazható, amelyeket a közigazgatás közhatalom birtokában eljárva hozott, mely közhatalom felhatalmazza kötelezettségek kiszabására, aktusok kibocsátására és jogok adására. Ezek az aktusok egyértelműen változást eredményeznek az érintett személyek jogi és ténybeli helyzetében, az érvényességi körétől függően. Az ajánlás különösen azon aktusokat célozza meg, melyek sértik a természetes vagy jogi személyek jogait vagy érdekeit.

„Bírósági felülvizsgálat” alatt a közigazgatási aktus törvényességének bíróság által történő megvizsgálását és megállapítását, továbbá hibájuk esetén megfelelő eszközök

⁴³³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján)

alkalmazását értjük, az alkotmánybírósági kontroll kivételével. Az ajánlásban elfogadott felülvizsgálati koncepció a jogszerűség pusztá vizsgálatánál tágabb terjedelmű, ki kívánja terjeszteni a bíróság jogkörét az aktus megsemmisítésére és kártérítés megítélésére is. A közigazgatási bíróság feladata az egyén jogi eszközökkel történő védelme, a bíróságot éppen ezért fel kell hatalmazni a közigazgatási eljárás vizsgálatára is az aktus törvényességének megállapításához, ideértve a közigazgatás hallgatásának vagy késlekedésének eseteit. A bírósági felülvizsgálat egy objektív tevékenység, amely akár az egyén, akár más szerv – különösen egy közigazgatási szerv – kezdeményezésére indulhat. A bírósági felülvizsgálat fő feladata az egyén védelme a közigazgatással szemben, ugyanakkor ez a fajta kontroll alkalmas a közigazgatás hatáskörének tisztázására és védelmére is.

A közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatosan az alábbi követelmények emelhetők ki:

2.7.1. A bírósághoz fordulás joga

a. A bírósági felülvizsgálat lehetősége rendelkezésre kell, hogy álljon a természetes és jogi személyek számára a jogaikat vagy jogos érdekeiket közvetlenül érintő közigazgatási aktusok vonatkozásában. A tagállamoknak azt is vizsgálniuk kell, hogy a bírósághoz fordulás joga megillette-e szervezeteket és más, közösségi vagy társadalmi érdek védelmére szerveződött személyeket vagy testületeket.

b. A természetes és jogi személyeknek a bírósághoz fordulás előtt ki kell merítenie a nemzeti jog által nyújtott jogorvoslati lehetőségeket. Az ilyen jogorvoslati eljárások hossza nem lehet ugyanakkor eltúlzott.

c. A természetes és jogi személyeknek ésszerű határidőt kell biztosítani a bírósági eljárás megindítására.

d. A bírósághoz fordulás költsége nem lehet olyan mértékű, amely gátolná a kérelmezőket. A szükséges anyagi eszközöket nélkülöző személyek számára biztosítani kell a jogi segítségnyújtás lehetőségét, amennyiben az igazságszolgáltatás érdeke úgy kívánja.⁴³⁴

⁴³⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 2. számú alapelv.

A hatósági aktus által veszélyeztetett közösségi vagy társadalmi érdekek védelmében az ajánlás arra ösztönzi a tagállamokat, hogy tartsák szem előtt annak lehetőségét, hogy szervezetek és más személyek vagy szervek is fel lehessenek jogosítva a keresetindítás jogával. Ez a követelmény azokra a közigazgatási aktusokra vonatkozik, amelyek nem csupán egyetlen egyént érintenek hátrányosan, hanem egy egész közösséget. Az ilyen döntések, amelyek egyebek mellett a környezetvédelemmel vagy fogyasztóvédelemmel kapcsolatosak, alkalmasak lehetnek bírósági felülvizsgálatra anélkül, hogy egyetlen egyén konkrét érdekét érintenék. Az ajánlás kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, ahol közvetlenül érintettek bizonyos jogok vagy jogos érdekek, ami annyit jelent, hogy szoros kapcsolatnak kell fennállnia az aktus és az érintett jogok vagy érdekek között. Amennyiben a kapcsolat túlságosan távoli és laza, az ajánlás nem alkalmazható.⁴³⁵ Az ilyen aktusoknak hátrányosan kell érinteniük a kérelmezőt és változást kell eredményezniük a jogi helyzetében, ami eleve kizárja a közigazgatási aktusok bizonyos kategóriáit a bírósági felülvizsgálat köréből. Az ajánlás által védett jogok és érdekek pontos és gyakorlati meghatározását a tagállamoknak kell elvégezniük.

A bírósághoz fordulás jogának hatékonynak kell lennie. Az Ajánlás éppen ezért megfogalmazza azt a követelményt, hogy a természetes és jogi személyek azon kötelezettsége, hogy a bírói út előtt előbb ki kell meríteniük a rendelkezésükre álló egyéb jogorvoslatokat, ne gátolja meg őket a határozat bírósági felülvizsgálatától. Megköveteli, hogy az ügy eldöntéséhez szükséges időnek a megelőző eljárások során is ésszerűnek kell lennie. Igaz, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében meghatározott garanciák elvileg csupán a bíróság előtti eljárásra vonatkoznak, mindazonáltal, az Emberi Jogok Európai Egyezményének esetjogára figyelemmel, az eljárás hossza nagyban függ azon közigazgatási szervek előtti előzetes eljárások hosszától, melyeket végig kell vinni a bírói út igénybe vétele előtt. A szem előtt tartandó időtartam éppen ezért már a közigazgatási jogorvoslat benyújtásával megkezdődik.⁴³⁶ Ennek megfelelően az államoknak a hatékony bírósági felülvizsgálat érdekében ésszerű határidőt kell szabni a közigazgatási aktus jogszerűségének bíróság előtti megtámadására. Ezen határidőt az egyes nemzeti jogszabályok konkrétan meghatározzák és általában bizonyos objektíve igazolható tényezők fennállása esetén meghosszabbítható.

A bírói út igénybevételének széles körben történő lehetővé tétele érdekében az eljárási költségek nem lehetnek visszatartó erejűek a természetes és jogi személyek számára. A

⁴³⁵ Ld. *Balmer-Schafroth and others v. Switzerland* judgement of 26 August 1997.

⁴³⁶ Ld. *König v. Germany* judgement of 28 June 1978.

lényegi kérdés itt nem is a bírósági eljárás lefolytatásának a költsége, hanem inkább a bírósághoz fordulás költsége.

Az alapelv gyökerei Magyarországon egészen az Alkotmányig nyúlnak vissza.⁴³⁷ Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében kimondja: „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.” Az Alkotmánybíróság számos határozatában, sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával, melyek az alábbiakban összegezhetők: a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.⁴³⁸ Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.⁴³⁹ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.⁴⁴⁰ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁴⁴¹

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a „törvényben meghatározottak szerint” fordulatot használja a jogorvoslathoz való jog deklarációja során. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó értelmezése szerint ezen alkotmányi rendelkezés nemcsak a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságának jogforrási szintjét jelöli, hanem egyben a joggal való élés feltételeinek törvényi szabályozására, a jogorvoslathoz való jognak - az Alkotmány keretei közötti - tartalmi korlátozhatóságára is utal. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben - többek között - megállapította: az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való alapjogot határozza meg, azonban ez az alapjog sem korlátozhatatlan. Ez az alkotmányi rendelkezés ugyanis a jogorvoslat jogát a „törvényben meghatározottak szerint” biztosítja, amely utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre, arra, hogy a különböző eljárásokban a jogorvoslatnak eltérő formái lehetnek.⁴⁴² Az Alkotmánybíróság egy más határozatában kimondta, hogy az Alkotmány e rendelkezése a jogorvoslathoz való jogot jelöli meg alapjogként és nem az egyes jogorvoslati formákat, illetve azok fórumrendszerét. Ahhoz, hogy valamely jogorvoslati

⁴³⁷ Ld. ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás* 1996/12. 705-712.; BENCsik András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányi szabályozásáról. *A köztársasági alkotmány 20 éve*. 2009. 545-561.

⁴³⁸ Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

⁴³⁹ Ld. 1437/B/1990. AB határozat (ABH 1992, 453, 454.)

⁴⁴⁰ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 68.)

⁴⁴¹ Ld. 513/B/1994. AB határozat (ABH 1994, 734.)

⁴⁴² Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

forma funkcióját alkotmányosan betölthesse, a feleknek meghatározott feltételekhez kötött alanyi joggal kell rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a jogorvoslati fórum érdemben és rájuk kiható hatállyal elbírálja.⁴⁴³

Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatai alapján megállapítható tehát, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát a „jogorvoslás” lehetősége képezi, azaz, hogy a jogorvoslat - az adott konkrét szabályozás keretein belül - mind fogalmilag, mind pedig tartalmát tekintve tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁴⁴⁴ Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁴⁴⁵ Ezt meghaladóan az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó jogorvoslati formák meghatározását, a jogorvoslati fórumrendszer megállapítását - ideértve annak a szabályozását is, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesül az adott szabályozáson belül - a jogalkotóra bízta. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot részesíti tehát alkotmányos védelemben, nem pedig - az egyes eljárásokban is eltérő és változatos formát mutató - jogorvoslati formákat, illetve ezek - egyes eljárási fajtánként ugyancsak eltérő - fórumrendszerét.⁴⁴⁶ A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi [...] határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.⁴⁴⁷ A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁴⁴⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlata során tehát azt tekintette a jogorvoslathoz való jog tartalmi elemének, hogy törvény teremtse meg a garanciáit annak, hogy az ügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el a jogorvoslati kérelmet. A jogorvoslat másik fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Ez egyrészt a kifogásolhatóságot jelenti: a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég erre hivatkozni. Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. A „sérti” másrészt azt is jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenniük, hogy az orvoslási kérelmet a döntés hibás - törvényt sértő (megalapozatlan), közigazgatási ügyben, továbbá

⁴⁴³ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 65.), 799/E/1998. AB határozat (ABH 2001, 1011, 1014.)

⁴⁴⁴ Vö. TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana* 1991/4. 39-50.

⁴⁴⁵ Ld. 23/1998. (VI. 9.) AB hat. (ABK 1998. június-július 286, 288.), 49/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 372, 382.)

⁴⁴⁶ Ld. 667/B/2002. AB határozat (ABH 2003, 1531, 1535-1536.)

⁴⁴⁷ Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

⁴⁴⁸ Vö. 513/B/1994. AB határozat (ABH 1994, 734.)

célszerűtlen - volta esetén teljesítsék. Az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat.⁴⁴⁹

A jogorvoslathoz való jog, noha a bírói eljárásban is érvényesítendő, más jelentőséggel bír a közigazgatási és más hatósági döntésekkel kapcsolatban.⁴⁵⁰ A bírói úthoz való jog eltérő tartalmú a jogorvoslati joghoz képest, és részben több eljárási garancia érvényesülésének biztosítását írja elő. A közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás egymással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van. A kettő összefüggésében kell tehát vizsgálni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog ténylegesen érvényesül-e. A jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani. Mindkét esetben követelmény a jogsérelem orvosolhatósága szempontjából a jogorvoslat hatékonysága: a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani. Ez utóbbi követelmény azonban nem abszolút jellegű, a jogrendszerben számos eltérés található. A felek különösen fontos érdekei vagy más okok egyaránt indokolhatják, hogy a jogorvoslati eszközhöz ne kapcsolódjék halasztó hatály, illetőleg a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtásra kerüljön egy adott jogalkalmazói döntés.⁴⁵¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a szabály, hogy jogorvoslattal „a törvényekben meghatározottak szerint” lehet élni, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre; egyebek között arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet.⁴⁵² A jogorvoslathoz való alapvető jog tárgyilag csak a hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói,⁴⁵³ vagy a tulajdonosi⁴⁵⁴ döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, pl. a katonai előljárói döntésekre.⁴⁵⁵ A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.⁴⁵⁶ A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani.

A közigazgatási jogelmélet szerint „a jogorvoslat [...] a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslás érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a

⁴⁴⁹ Ld. 22/1995. (III. 31.) AB határozat

⁴⁵⁰ Vö. KOVÁRIK Erzsébet: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mint jogvédelmi eszköz. *Jogvédelem*. 1998. 91-110.

⁴⁵¹ Ld. 71/2002. (XII. 17.) AB határozat

⁴⁵² Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

⁴⁵³ Vö. 1129/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 604, 605.)

⁴⁵⁴ Ld. 1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602, 603.)

⁴⁵⁵ Vö. 485/D/1992. AB határozat (ABH 1992, 611, 613.), 578/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 590, 591.), 57/1993. (X. 25.) AB határozat (ABH 1993, 349, 351.)

⁴⁵⁶ Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.”⁴⁵⁷ „Jogorvoslat (jogorvoslati jog) alatt az érdekeltnek azt a jogát értjük, hogy az általa hibásnak tartott aktus semmisségének kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjék [...], az erre irányuló kérelmet pedig jogorvoslati kérelemnek nevezzük. [...] Azokat az eljárásjogi intézményeket pedig, melyeken keresztül ez az orvoslás megtörténik, nevezzük jogorvoslati eszközöknek.”⁴⁵⁸ Amennyiben ezen fogalmi elemek bármelyike hiányzik, úgy nem beszélhetünk jogorvoslati eljárásról, hanem csupán valamely egyéb, jogi szempontú kontroll következik be.⁴⁵⁹ A Ket jogorvoslati fejezetében felsorolja azon jogorvoslati eszközöket, amelyekkel az ügyfél az általa sérelmesnek tartott közigazgatási döntéssel szemben élhet: „A hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.”⁴⁶⁰ Kiemelést érdemel ugyanakkor, hogy a közigazgatási eljárási kódex a kérelemre induló jogorvoslati eljárások mellett tartalmazza a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokat is, a közigazgatási hatóság tehát az érdekeltnek erre irányuló akarata nélkül is felülbíráhatja a meghozott döntést. Ennek háttérében az a felismerés húzódik, hogy nem csupán az érdekeltnek egyéni jogséremléje jelenti a jogrend sérelmét, hanem a közérdek biztosítása is olyan fontossággal bír a közigazgatási jog területén, hogy esetenként még az egyén akarata ellenére is érvényre kell juttatni. A meghozott döntések tehát akkor is orvosolhatók kell, hogy legyenek, ha az ügyfélnek nem áll érdekében a jogorvoslati eljárás megindítása, mivel a döntés rá nézve kedvező. Ennek megfelelően a Ket. kimondja: „A jogorvoslati eljárás kérelemre, a döntés felülvizsgálata hivatalból indul meg.”⁴⁶¹ Az ügyfél kérelme alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások a fellebbezési eljárás, a bírósági felülvizsgálat és az újrafelvételi eljárás. Hivatalból kerül sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében, a felügyeleti eljárás keretében, az

⁴⁵⁷ Ld. VARGA Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 112.; LÖRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárásjog a közigazgatásban*. Unió Kiadó, Budapest. 121.

⁴⁵⁸ Vö. BARACZKA Róbertné: Jogorvoslatok kérelemre. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 365.

⁴⁵⁹ Vö. LUKÁCS Tibor (szerk.): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Tanulmánykötet 8. Igazságügyi Minisztérium, 1984. 3-294.

⁴⁶⁰ Ld. Ket. 96. §.

⁴⁶¹ Ld. Ket. 97. § (1) bekezdés.

Alkotmánybíróság határozata alapján, valamint ügyészi intézkedés nyomán. Mind kérelemre, mind hivatalból lehetséges a döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése.⁴⁶²

A jogorvoslati jogosultsággal összefüggésben kell megemlíteni a közigazgatási bírászkodás problematikáját, mely Magyarországon hosszú idő óta jelentős kérdést képez.⁴⁶³ A hatályos alkotmányban ugyanis – PATYI András szavaival élve – egyenesen „szembe tűnik a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó szabályozás szinte teljes hiánya.”⁴⁶⁴ Alaptörvényünk ugyanis csak annyit mond, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét,⁴⁶⁵ nem szól azonban arról, hogy milyen bíróság, mely eljárásban, milyen határozatot, hogyan, milyen szempontok szerint ellenőriz, illetőleg az ellenőrzés következményeként milyen intézkedési jogköre lehet. Ebből következően szükséges lenne a közigazgatási bírászkodás elvi alapjainak alkotmányos rögzítése, valamint egyáltalán a fogalom megteremtése és meghonosítása jogszabályi szinten is a magyar jogrendszerben.⁴⁶⁶ Ebből azonban rögtön adódik a következő kérdés: hogyan, milyen megoldással? Európában a közigazgatási bírászkodás ugyanis alapvetően kétféleképpen, két fő alaptípus mentén valósul meg. Az egyik az angol monista rendszer, melyben a rendes bíróságok járnak el közigazgatási ügyekben, az állam pedig ugyanúgy vesz részt az eljárásban, mint akármelyik magánszemély. A legtöbb országban azonban a másik modell, a francia dualista megoldás honosodott meg, ahol a polgári bíróságok előtt a közigazgatási jog területe tabunak számít, a közigazgatással kapcsolatos ügyekben kizárólag az erre a célra felállított közigazgatási bíróságok járhatnak el.⁴⁶⁷ Magyarországot a sokak által kívánatosnak tartott dualista modelltől még több lépés választja el, szükség lenne ehhez ugyanis egy külön közigazgatási perrendtartásra, valamint a

⁴⁶² Bővebben ld. TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny* 1990/7-8. 253-263.

⁴⁶³ Ld. KOZMA György: A közigazgatási bírászkodás jövője Magyarországon. *Magyar Jog*, 2010/6. 328-333.; MUDRÁNÉ Láng Erzsébet: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata jogi szabályozásának változásai, az első gyakorlati tapasztalatok. *Jegyzők országos konferenciája*. 2007. 145-153.; TRÓCSÁNYI László, ifj.: Milyen közigazgatási bírászkodás felé? *Társadalmi Szemle* 1991/7. 59-64.

⁴⁶⁴ Ld. PATYI András: A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. október. 417. Ld. még: PATYI András: Velünk élő szocialista jog - avagy közigazgatási bírászkodásunk alapjai. *Leviatán*. 2004. 109-146.

⁴⁶⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 50. § (2) bekezdés.

⁴⁶⁶ Bővebben ld. PATYI András: A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. október. 417-431., PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról*. Budapest, 2002. p.237-244., VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 719., IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bírászkodás*. HVG ORAC Kiadó, Budapest, 2007., CSIBA Tibor: Pillanatképek a közigazgatási bírászkodás hétköznapijairól. *Magyar Közigazgatás*, 2006/8. 469-474., ÁDÁM Antal – KISS László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991. 133-134.; KOZMA György: Merre tovább közigazgatási bírászkodás? *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. vol. 2. no. 2. 51-55.

⁴⁶⁷ Vö. TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Közjogi bírászkodás. Francia-magyar közjogi szeminárium a közjogi bírászkodásról*. Budapest, 1997.

közigazgatási ügyszaknak a polgári és a büntető ügyszakkal való egyenjogúsítása a kívánt állapot eléréséhez.⁴⁶⁸

2.7.2. Jogorvoslatról szóló tájékoztatás

A bírósági felülvizsgálat első lényegi eleme, a tulajdonképpeni jogvédelem előfeltétele az, hogy az érintett tudatában legyen a ténynek, hogy őt jogorvoslat illeti meg a hatóság adott döntésével szemben. Éppen ezért volt lényeges a jogorvoslatról szóló tájékoztatás követelményének megfogalmazása az Európa Tanács által, a következőképpen:

*Abban az esetben, ha egy írásbeli közigazgatási aktus hátrányosan érinti valamely személy jogait, szabadságait vagy érdekeit, jelezni kell az ellene igénybe vehető rendes jogorvoslatokat a rájuk nyitva álló határidővel együtt.*⁴⁶⁹

A jogorvoslatról szóló tájékoztatás az Európai Unió alapelvei között is előkelő helyet foglal el, számos más követelményhez hasonlóan az Európai Bíróság joggyakorlatában kristályosodott ki és vált kötelező jellegűvé.⁴⁷⁰ Az érintett személy jogainak hatékony védelme érdekében minden olyan közigazgatási aktusnak, amely hátrányosan érinti jogait, szabadságait vagy érdekeit, jeleznie kell azokat a jogorvoslatokat, amelyek igénybe vehetők ellene. Az Európa Tanács ajánlása csak azon aktusokkal kapcsolatosan állítja fel ezen követelményt, amelyeket írásban hoztak. A „rendes jogorvoslatok” kifejezés az kívánja jelezni, hogy az alapelv hatálya nem terjed ki az összes lehetséges jogorvoslatra, mivel az egyes államok jogrendszerei nagyban különböznek egymástól a jogorvoslati rendszereik vonatkozásában is, ezért az egyes országokra kell hagyni annak meghatározását, hogy milyen közigazgatási vagy bírói jogorvoslati lehetőséget biztosítanak az alapelvvel összhangban. A szóhasználat továbbá magában foglalja azt is, hogy egy adott esetben egynél több rendes jogorvoslat is rendelkezésre állhat. A jogorvoslatról való tájékoztatásnak természetesen tartalmaznia kell minden, az előterjesztéséhez szükséges információt, különösen a jogorvoslatot elbírálni hivatott hatóság megnevezését és a rendelkezésre álló határidőt.

⁴⁶⁸ Ld. ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember. 383-384.

⁴⁶⁹ Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktaival kapcsolatosan (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) V. számú alapelv.

⁴⁷⁰ Ld. Case 222/86 *UNECTEF v. Heylens* [1987] ECR 4097. In: HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 5.

A magyar közigazgatási eljárási kódex szintén megnyugtatóan rendezi a közigazgatási hatóság jogorvoslatról szóló tájékoztatási kötelezettségét. A határozat rendelkező részében ugyanis meg kell jelölni a „hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást”.⁴⁷¹

2.7.3. A közigazgatási döntések közzététele

*Minden közigazgatási döntést közzé kell tenni annak érdekében, hogy az általa érintetteknek pontos és részletes tudomása lehessen róluk, és ezáltal élni tudjanak más eljárási jogaikkal (pl. jogorvoslatihoz való jog). Az egyedi döntések által érintetteket minden esetben személyesen kell értesíteni, az olyan különleges körülményeket kivéve, amikor kizárólag általános közzétételi módok lehetségesek. Minden egyes esetben jelezni kell azonban a jogorvoslatok lehetőségét, a benyújtásukra nyitva álló határidő megjelölésével együtt.*⁴⁷²

A hatóság közzétételi kötelezettsége és az ügyfél jogorvoslatihoz való joga közötti szoros összefüggésre a Magyar Alkotmánybíróság is rávilágított joggyakorlata során. Megállapította, hogy a jogorvoslatihoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati határidő elbírálásával kapcsolatban azt is kimondta, hogy annak „alkotmányossága önmagában [...] nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát”.⁴⁷³ A tudomásszerzés akkor garantált, ha megállapítható, hogy a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll.

A közigazgatási döntések közzétételét a helyes hivatali magatartás európai kódexe is tartalmazza, az alábbiak szerint:

⁴⁷¹ Ket. 72. § (1) bekezdés da) pont.

⁴⁷² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 18. számú alapelv.

⁴⁷³ Ld. 24/1999. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1999, 237, 244.)

*A tisztviselő biztosítja, hogy az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő a határozatokról a határozat meghozatalát követően azonnal értesítsék az érintett személyt vagy személyeket.*⁴⁷⁴

*A tisztviselő az érintett személy vagy személyek tájékoztatásáig köteles tartózkodni a határozat más forrásokkal való közlésétől.*⁴⁷⁵

A Ket. szerint a döntés közzététele a döntés érvényességi kelléke, az ügyfél irányába ugyanis nem válthat ki joghatást addig, amíg az érintett hivatalos tudomást nem szerzett róla. „Alanyi jogosultságot vagy kötelezettséget a közigazgatási szerv döntése (határozata vagy végzése) abban az esetben keletkeztethet, változtathat, szüntethet meg, ismerhet el érvényesnek, ha az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv szabályosan lefolytatott eljárásban hozza meg a döntését és azt szabályszerűen közli.”⁴⁷⁶ A döntés közlése a hatóság feladata, az alábbiak szerint: „A határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel. A végzést az ügyféllel és azzal kell közölni, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg.”⁴⁷⁷

2.7.4. Ideiglenes jogvédelem lehetősége

A közigazgatási hatóságoknak működésük során jogszerűen kell eljárniuk, amennyiben pedig ezzel kapcsolatosan kétely merül fel, úgy az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság előtt kell bizonyítaniuk, hogy bizony így jártak el. A támadott döntések azonnali végrehajtása azonban esetenként tisztességtelen lenne az állampolgárra nézve, mely kérdés elvezet azután a közigazgatási hatóságok döntéseivel szemben alkalmazható ideiglenes intézkedések kérdéséhez. Az Európa Tanács már 1986-tól végzett kutatásokat ezen a területen, melynek során arra a következtetésre jutott, hogy az egyénnek meg kell adni a bírósághoz fordulás lehetőségét az általa támadott vagy támadni

⁴⁷⁴ Ld. *Kódex* 20. cikk (Értesítés a határozatról) 1. bekezdése

⁴⁷⁵ Ld. *Kódex* 20. cikk (Értesítés a határozatról) 2. bekezdése

⁴⁷⁶ Ld. LAPSÁNSZKY András: A hatósági döntések, hatósági nyilvántartások, a döntések közlése és a semmisség. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 314.

⁴⁷⁷ Ld. Ket. 78. § (1)-(2) bekezdés.

szándékozott közigazgatási döntésekhez kapcsolódó ideiglenes intézkedések érdekében. Ennek érdekében egy önálló ajánlást⁴⁷⁸ fogadott el, melynek lényege az alábbi volt:

Ha a bíróság előtt egy közigazgatási döntés felülvizsgálata van folyamatban és a bíróság még nem hozta meg ítéletét, az ügyfél ugyanazon vagy egy másik illetékes bíróság előtt kérelmezheti ideiglenes intézkedés meghozatalát a közigazgatási döntéssel kapcsolatosan.

Az érintett személy már az adott közigazgatási döntés megtámadása előtt is jogosult ideiglenes intézkedés meghozatalát kezdeményezni az illetékes bíróság előtt, az előző bekezdésnek megfelelően, sürgős esetben, vagy akkor, ha egy olyan jogorvoslati eljárás van folyamatban a közigazgatási döntéssel szemben, melynek nincsen a végrehajtásra nézve felfüggesztő hatálya.⁴⁷⁹

A fentiekből kitűnően az ideiglenes bírói védelem egy „majd meglátjuk” jellegű intézkedés. Az elv első bekezdése fogalmazza meg azt az általános szabályt, amelyen az egész Ajánlás alapul, nevezetesen, hogy a közigazgatási döntést bíróság előtt megtámadó ügyfélnek joga van ideiglenes intézkedést kérni a bíróságtól. Az ideiglenes intézkedés lényege, hogy megakadályozza vagy korlátozza a közigazgatási hatóság hatáskörét egy adott ügyben azáltal, hogy nem lehet azonnal végrehajtani a döntést. Az ilyen korlátozás csak akkor igazolható, ha a támadott aktus – melynek végrehajtása ellen az ügyfél jogvédelmet kér – megváltoztatható vagy megsemmisíthető.

Az Ajánlás figyelembe veszi a jogrendszerek és jogi intézmények széles körben fellelhető eltéréseit tagállami szinten, éppen ezért nagyfokú szabadságot ad számukra az alapelvek megvalósítását szolgáló konkrét eszközök kiválasztásában. Nincsen számottevő különbség aközött, hogy a közigazgatási döntést rendes bíróság vagy közigazgatási bíróság előtt támadják meg, vagy hogy az eljárás célja a döntés megsemmisítése, megváltoztatása vagy hatályba lépésének a megakadályozása. Amennyiben ugyanis az aktus ellen a nemzeti jognak megfelelően eljárás indult a bíróságon és a bírósági ítélet meghozatala függőben van, az ügyfélnek lehetősége kell, hogy legyen kérelmezni az ideiglenes intézkedést. Ezen kérelmet a legtöbb esetben az eljáró bíróság előtt kell benyújtani, leggyakrabban a döntés

⁴⁷⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozóján)

⁴⁷⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozóján) I. számú alapelv.

megtámadásával egyidejűleg. Ugyanakkor a belső jog szerint illetékes másik bíróság számára is meg kell adni a lehetőséget a sürgős intézkedések megtételére. Fontos kiemelni, hogy a fenti általános szabály egyfajta minimum követelményként fogalmazódott meg a tagállamok számára, melyen túlmenően természetesen – a korábbi ajánlásokhoz hasonlóan – további garanciákat is kidolgozhatnak, amennyiben azok kedvezőbb eredménnyel járnak az ügyfélre nézve.

Az első bekezdés értelmében az ideiglenes intézkedés iránti kérelem lehetősége egy adott közigazgatási döntés bíróság előtti megtámadásához kapcsolódik. Ugyanakkor a második bekezdés alapján arra is módot kell adni, hogy bizonyos körülmények között még mindenféle bírósági eljárás nélkül kérni lehessen az ideiglenes intézkedést. Különösen kívánatos ez akkor, amikor az érdekelt egyénnek sürgősen kell fellépnie, ebben az esetben az ideiglenes intézkedést semmi sem késleltetheti.

Az ideiglenes intézkedés elvi alapja természetesen nem a közigazgatási hatóságok döntéseinek hátráltatása, hanem a tisztességes eljárás biztosítása, ami a bíróságok feladata. Az ajánlás éppen ezért a különféle releváns tények és érdekek figyelembe vételét írja elő a bíróságok számára. Ezen érdekek – pl. a társadalom, a döntés címzettje vagy harmadik személy érdeke – ugyanakkor rendkívül sokszínűek, esetenként egymással ellentétesek is lehetnek, ezek egyensúlyba hozása nehéz feladatot ró a jogalkalmazóra. Éppen ezért nem lehetséges szigorú követelményeket lefektetni a védelem biztosítására, az elv mégis megemlíti két olyan körülményt, amelyeket figyelembe kell venni a döntés meghozatalakor. Egyrészt, a közigazgatási döntés végrehajtása olyan súlyos joghátrányt okozna a címzettnek, amelyet csak nagy nehézségek árán lehetne jóvátenni, különösen, ha a döntés hatályon kívül helyezése esetén nem lehetne visszaállítani az eredeti állapotot. Másrészt pedig, a döntés ellen jól meghatározott jogi indokoknak kell fennállniuk.⁴⁸⁰

Az ajánlás további célja az ideiglenes intézkedés lehető legnagyobb rugalmasságának biztosítása, azaz hogy az egyéneket úgy védjék a visszafordíthatatlan döntésektől vagy súlyos joghátrányoktól, hogy ez a közérdek érvényesítését se hátráltassa. Az ajánlás számos intézkedés típust nevesít, amelyek a döntés meghatározott terjedelmű felfüggesztésétől, vagy

⁴⁸⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozásán) I. számú alapelv.

bizonyos állapot helyreállításától olyan különféle intézkedések meghozataláig terjedhet, amelyek meghozatalára az adott állam bírósága felhatalmazással bír.⁴⁸¹

A kívánt rugalmasság nem csupán az ideiglenes intézkedés természetére vonatkozik, hanem annak időbeli terjedelmére is, valamint az esetleges feltételekre is. A rugalmasságot elsősorban a bíróságoknak kell biztosítani, mérlegelés útján. Lényeges megemlíteni továbbá, hogy az ideiglenes intézkedés egyfajta előzetes biztosíték, éppen ezért az ezt elrendelő bíróság nem dönthet előre az ügy érdemében, a vitatott közigazgatási döntés jogszerű vagy megfelelő voltáról.⁴⁸²

A közigazgatási döntés főszabályként azonnal végrehajtható, így a végrehajtást késleltető, korlátozó vagy módosító bármely kérelmet a lehető leggyorsabban el kell dönteni. A negyedik alapelv éppen ezért kimondja, hogy az eljárást gyorsan kell lefolytatni, ami annyit jelent, hogy valamennyi eljárási határidő ésszerűen lerövidíthető, valamint a szóbeli meghallgatás szintén mellőzhető. Az eljárásnak ugyanakkor kétoldalúnak kell maradnia, tehát a cél az egymással ellentétes érdekek feloldása. Mivel az ellenérdekűség jellegének megítélése országoként eltérő lehet, hangsúlyozandó, hogy az eljárásba be kell vonni mind a kérelmezőt, mind pedig a közigazgatási hatóság képviselőjét, továbbá a döntés címzettjét, amennyiben utóbbi nem azonos a kérelmezővel. A harmadik érintett személyeknek szintén lehetőséget kell adni nézeteik kifejtésére, az Ajánlás azonban nem követeli meg idézésüket. Az Ajánlás kifejezetten nem foglalkozik az eljárást lezáró döntéssel, mivel azonban ezt gyorsan meg kell hozni, továbbá előzetes jellegű, a bíróságnak éppen ezért szükség esetén rövid, de világos indokolást kell adnia. Bizonyos körülmények esetén az ügy sürgőssége lehetetlenné teszi bírósági meghallgatás tartását az ellenérdekű felek részvételével, az alapelv harmadik bekezdése éppen ezért kimondja, hogy az ideiglenes intézkedés kérdésében való döntést rövid időn belül kétoldalú meghallgatásnak kell követnie valamely érdekelt fél kérésére.⁴⁸³

A magyar közigazgatási hatósági eljárási törvény az ideiglenes jogvédelem intézményét nem ismeri, csupán a döntés végrehajthatóságát határozza meg pontosan az egyes jogorvoslatoknál. Míg a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés esetén a

⁴⁸¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozásán) II. számú alapelv.

⁴⁸² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozásán) III. számú alapelv.

⁴⁸³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozásán) IV. számú alapelv.

megtámadott döntés nem hajtható végre, addig bírósági felülvizsgálat benyújtásakor „keresetlevél, illetve a kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult azonban a keresetlevélben, illetve a kérelemben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem fogantatosítható. A végrehajtás felfüggesztésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is.”⁴⁸⁴ A közigazgatási döntés végrehajtása tehát a bíróság mérlegelésén múlik, főszabályként azonban a bírósági felülvizsgálathoz nem kapcsolódik halasztó hatály.

2.7.5. A bírósági felülvizsgálat általános elvei

- a. A bírósági döntés meghozatalára nyitva álló határidőnek az egyes ügyek összetettségére és a feleknek tulajdonítható késedelmekre vagy eljárási cselekményekre tekintettel is ésszerűnek kell lennie.
- b. Az eljárásban részt vevő felek vonatkozásában érvényesítendő a fegyverek egyenlőségének elve. Mindegyik félnek lehetőséget kell adni arra, hogy hátrányos jogkövetkezmények nélkül előadhassa az ügyét.
- c. A nemzeti jog kivételes esetekre szóló eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási hatóságnak a bíróság rendelkezésére kell bocsátania az ügy szempontjából lényeges iratokat és információkat.
- d. Az eljárást az ellenérdekűség jellemzi. A bíróság által elismert valamennyi bizonyítékot hozzáférhetővé kell tenni a felek számára, hogy megtehessék rá észrevételeiket.
- e. A bíróság köteles megvizsgálni a felek által előadott valamennyi, az ügy szempontjából lényeges jogi és ténybeli kérdést.
- f. Az eljárás kivételes körülményektől eltekintve nyilvános.
- g. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni.
- h. Az ítéletet indokolni kell. A bíróságnak érthetően jeleznie kell a döntése alapjául szolgáló indokokat. A bíróság nem köteles kitérni az ügyben felmerült valamennyi érvre, ugyanakkor azon beadványok, amelyek elfogadása jelentősen befolyásolta volna az ügy kimenetelét, külön kifejezett indokolást igényelnek.

⁴⁸⁴ Ket. 110. § (1) és (2) bekezdései.

i. A közigazgatási aktust felülvizsgáló bírósági döntések esetén legalább lényeges ügyekben lehetővé kell tenni a felsőbb bírósághoz fordulás jogát, kivéve, ha az ügy eldöntése a nemzeti jog szerint már eleve egy magasabb szintű bíróság hatáskörébe tartozik.⁴⁸⁵

Ezen szakasz gyakorlati eszközökkel fejleszti tovább az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkének előírásait. Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga alapján az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt ésszerűség követelményét mindig az adott ügy körülményeire (az ügy bonyolultsága, az ügyfél viselkedése, az ügy kezelésének módja a közigazgatási hatóság vagy a bíróság által) tekintettel kell értékelni.⁴⁸⁶ Ahogyan fentebb már megállapítást nyert, az időtartam „ésszerű” volta nem egyszerűen az eljárás közigazgatási bíróság előtti tartamára vonatkozik. A figyelembe veendő időtartam már azon a napon elkezdődik, amikor az ügyfél igénybe veszi a közigazgatáson belüli jogorvoslatot, amennyiben ez a kérdéses bírósági felülvizsgálat előfeltétele.

A tisztességes eljárás koncepciója megköveteli a fegyverek egyenlőségének elvét az eljárásban részt vevő felek vonatkozásában. A közigazgatási ügyekben a felek különleges helyzetéből fakadóan különösen fennáll ezen elv sérelmének veszélye. A fegyverek egyenlőségének elve értelmében mindegyik félnek azonos lehetőséget kell biztosítani érveit megtételére, méghozzá oly módon, hogy egyik felet se érje semmiféle hátrány a szemben álló félhez képest.⁴⁸⁷

A közigazgatási iratokhoz való hozzáférés biztosítása a felek számára a tisztességes eljárás egyik előfeltétele. Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga szerint ezen elv megköveteli, hogy az állampolgárok hozzáférhessenek a közigazgatási hatóság által a bíróság részére benyújtott közigazgatási iratokhoz.⁴⁸⁸ A közigazgatás köteles ez alapján valamennyi tényt közölni, amelyre a döntését alapította. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezen követelményt az ügy kimenetele szempontjából az ügyfél számára kedvező iratok vonatkozásában ismerte el.⁴⁸⁹ A tisztességes eljárás szempontjából lényeges, hogy a közigazgatási iratok megfelelő időben továbbításra kerüljenek. Bizonyos körülmények esetén

⁴⁸⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozásán) 4. számú alapelv.

⁴⁸⁶ Ld. *Tomasi v. France* judgement of 27 August 1992; *Poiss v. Austria* judgement of 23 April 1987.

⁴⁸⁷ Ld. *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands* judgement of 27 October 1993; *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece* judgement of 9 December 1994.

⁴⁸⁸ Ld. *Schuler-Zraggen v. Switzerland* judgement of 24 June 1993.

⁴⁸⁹ Ld. *Bendenoun v. France* judgement of 24 February 1994.

(pl. nemzetbiztonsági érdekből) lehetőséget kell adni meghatározott védelmi intézkedések megtételére a védett iratok vonatkozásában.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga szerint az ellenérdekűségből következően a feleknek tudomással kell bírniuk a másik fél által benyújtott észrevételekről vagy bizonyítékokról és lehetőséget kell adni a számukra azok véleményezésére.⁴⁹⁰ Ez a követelmény kiterjed valamennyi, a bíróság számára hozzáférhető iratra és adatra, nem gátolhatja ugyanakkor meghatározott adatvédelmi intézkedések megtételét a bíróság számára bizonyos védett adatok vonatkozásában (pl. nemzetbiztonsági ok, szolgálati titok fennállása vagy szellemi tulajdon védelme esetén).

Amennyiben a vitatott döntést a közigazgatás szabályozó jogkörben eljárva hozta, az ügyben eljáró bíróságot fel kell ruházni azon joggal, hogy megvizsgálhassa, vajon a közigazgatási hatóság a jog által megszabott keretein belül járt-e el. E tekintetben a bíróságnak a kérdéses intézkedést „többek között a közigazgatási jog elveinek fényében” kell felülvizsgálni.⁴⁹¹ A tények vonatkozásában a bíróságnak képesnek kell lennie ezek kiderítésére⁴⁹² vagy legalább a hibás tények korrigálására.⁴⁹³ A bíróságnak meg kell tudni határozni először, hogy a közigazgatás ténybeli megállapításai helytálló bizonyítékokon alapultak, másodsor pedig, hogy a közigazgatási aktus nem olyan következtetés eredménye, amelyet nem lehetett volna levezetni a tényekből.⁴⁹⁴

Az eljárásnak nyilvánosnak kell lennie annak érdekében, hogy az állampolgárok védelmet kapjanak a titkos és önkényes bírósági hozzáállással szemben. A nyilvános eljárás elve magában foglalja a nyilvános meghallgatás jogát, amennyiben az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6.1. cikkében meghatározott kivételek nem állnak fenn.⁴⁹⁵ Mind az írásbeli, mind pedig a szóbeli eljárás során követelmény a nyilvánosság. Amennyiben az ügy speciálisan szakmai jellegű és azt különböző szinteken vizsgálják különböző szervek, indokolt lehet a nyilvános meghallgatás mellőzése az eljárás végső szakaszaiban.⁴⁹⁶ Egyfokú bírósági eljárásokban „kivételes körülmények” fennállása esetén lehet csak eltekinteni a meghallgatástól.⁴⁹⁷ Az ilyen körülményeket azonban nehéz lehet igazolni, amikor a bíróság nem csupán jogi, hanem ténybeli kérdésekkel is foglalkozik.⁴⁹⁸ A felek számára biztosítani

⁴⁹⁰ Ld. *Ruiz-Mateos v. Spain* judgement of 23 June 1993.

⁴⁹¹ Ld. *Oerlemans v. the Netherlands* judgement of 27 November 1991.

⁴⁹² Ld. *Fischer v. Austria* judgement of 26 April 1995.

⁴⁹³ Ld. *Albert and Le Compte v. Belgium* judgement of 10 February 1983.

⁴⁹⁴ Ld. *Potocka and others v. Poland* judgement of 4 October 2001.

⁴⁹⁵ Ld. *Håkansson and Stureson v. Sweden* judgement of 21 February 1990.

⁴⁹⁶ Ld. *Eisenstecken v. Austria* judgement of 3 October 2000.

⁴⁹⁷ Ld. *Goc v. Turkey* judgement of 11 July 2002.

⁴⁹⁸ Ld. *Fischer v. Austria* judgement of 26 April 1995.

kell a nyilvános meghallgatás jogáról való lemondás lehetőségét saját belátásuk szerint, akár kifejezetten, akár hallgatólagosan.

Az ítéletek nyilvános kihirdetésének az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében is szereplő elve azt követeli meg, hogy valamennyi érdekelt fél hozzáférhessen a jogos érdekeiket érintő döntésekhez, míg az általános hatású ítéleteket a széles nyilvánosság számára is hozzáférhetővé kell tenni, figyelembe véve a nyelvi követelményeket, valamint a nyomtatott vagy elektronikus médiában való közzététel lehetőségét.⁴⁹⁹

A bíróság által kihirdetett ítéletet indokolni kell. Az ítélet indokolása írásban történik, a bíróság köteles az ügyfél által felvetett valamennyi érvre kitérni, amelyek a meghozott döntést igazolják. Ezen kötelezettség terjedelme az adott döntés természetétől függően változhat. Az adott indokolásnak meghatározottnak, az ügy releváns tényeihez igazodónak kell lennie, nem korlátozódhat csupán a jogszabályok meghatározott szakaszaira. Ugyanakkor, ahogyan arra az Európai Bíróság a Ruiz Torija ítéletben⁵⁰⁰ rámutatott, nem szükséges részletesen kitérni valamennyi érvre. Az indokolásban alkalmazott jogi terminológia különösen fontos a felek számára, hogy megértsék őket. Külön figyelmet kell fordítani a más szakterületekről származó kifejezések használatára, amelyek alkalmanként jogi kontextusban már nem megfelelőek, jelentéstartalmuk megváltozhat.

A megfelelő bírósági védelem magában foglalja a kétfokú bírósági eljáráshoz való jogot is. Habár ezen előírás alkalmazása az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében nem kötelező, mégis az önkényes döntés lehetőségének gátjaként kell megemlíteni a bírósági rendszeren belül. Az elv mindenképpen alkalmazandó a fontosabb ügyekben, különösen azokban, ahol súlyos közigazgatási szankciókat alkalmaznak, ez alól azonban a belső jog kivételt tehet. A kérelmezőnek a döntés megfellebbezéséhez való jogát valamennyi részes államnak el kell ismernie, méghozzá az adott állam joga által meghatározott ésszerű határidő szabályozásával. Az egyes országok tehát maguk határozhatják meg azokat a kereteket, amelyekben belül a kérelmező magasabb bírósághoz fordulhat.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának fenti elvei – önálló közigazgatási bíróságok hiányában – Magyarországon nem különülnek el az általános polgári eljárásrendben irányadó szabályoktól, a Polgári Perrendtartás⁵⁰¹ általános rendelkezései irányadók rájuk, a közigazgatási perekre vonatkozó speciális szabályok is a Pp. egy

⁴⁹⁹ Ld. *Pretto and others v. Italy* judgement of 8 December 1983.

⁵⁰⁰ Ld. *Ruiz Torija v. Spain* judgement of 9 December 1994.

⁵⁰¹ A Polgári Perrendtartásról szóló 192. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

fejezetében kaptak helyet.⁵⁰² A Pp. ugyanakkor a fenti Európa tanácsi követelményekkel összhangban szabályozza a fenti elveket, mely hazánknak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása óta már alapvető követelmény.

2.7.6. *Független és pártatlan bíróság*

a. A bírósági felülvizsgálat lefolytatására a jog által felállított bíróság jogosult, melynek függetlensége és pártatlansága az R (94) számú ajánlásban foglaltaknak megfelelően biztosított.

b. A bíróság lehet akár egy közigazgatási szerv, vagy akár a rendes bírósági szervezet része.⁵⁰³

A közigazgatási bíráskodást körülvevő azon különös kockázatból fakadóan, mely szerint a bírónak egy közigazgatási szervet érintő jogvitát kell eldöntenie, került ismételt megerősítésre mind a szubjektív pártatlanság (mely a bíró személyes meggyőződését vagy érdekét veszi figyelembe egy adott ügyben), mind pedig az objektív pártatlanság elve (mely annak meghatározása, hogy a bíró képes-e megfelelően biztosítani a jogos kétségek kizárását az ügyben), az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában kialakított követelmények szerint.⁵⁰⁴ E vonatkozásban a CCJE No. 3 (2002) számú véleményében kifejtette, hogy „a bírának minden körülmények között pártatlanul kell eljárni annak biztosítása végett, hogy az állampolgároknak ne lehessen semmiféle oka az elfogultság gyanújának felvetésére.” Annak ellenére, hogy számos nemzetközi jogi eszköz áll rendelkezésre a függetlenség és a pártatlanság biztosítása érdekében, lényegesnek tűnt ezen elvnek az explicit megfogalmazása az Ajánlás szövegében a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata körében is. A közigazgatási aktusok jogszerűségét megítélő bírák függetlensége és pártatlansága alapvető fontosságú az állampolgári jogok hatékony védelme érdekében.

⁵⁰² Ld. Pp. XX. Fejezet (324-341. §§)

⁵⁰³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 3. számú alapelv.

⁵⁰⁴ Ld. *Piersack v. Belgium* judgement of 1 October 1982.; *De Cubber v. Belgium* judgement of 26 October 1984.; *Demicoli v. Malta* judgement of 27 August 1991.; *Sainte-Marie v. France* judgement of 16 December 1992.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kiadott, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlás⁵⁰⁵ indoklása kimondja: A bírák függetlenségét a belső törvényekben kell biztosítani. Ezeket az egyes államok jogi hagyományaitól függően kell megalkotni. A végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak biztosítania kell, hogy a bírák függetlenek legyenek, és hogy ne hozzanak függetlenségüket veszélyeztető intézkedéseket. A bírák hivatali előmenetelére vonatkozó minden döntést objektív kritériumokra kell alapítani, és a bírák kiválasztása, illetve előmenetele érdemeik alapján dönthető el. A bírák kiválasztása és előmenetele kérdésében illetékes hatóságnak a kormánytól és a közigazgatástól függetlennek kell lennie. Az ítélezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül végezhessek, hogy bárhonnan érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból eredő, illetéktelen befolyástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól kelljen tartaniuk. Az Európa Tanács dokumentumai közül kiindulási pontként szolgálhat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke, amely a tisztességes tárgyaláshoz való jog alapkövének tekinti „a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság” működését. A cikk megkívánja, hogy a bírósági szervezetet, annak hatáskörét törvény szabályozza, és a végrehajtó hatalom tartsa távol magát a szervezeti keretek megteremtésétől, befolyásolásától. Jelentőségét jól jelzi, hogy az esetjogi rendszer közvetítésével mára a nemzetközi jogot is befolyásolni képes élő joggá vált. A 6. cikk alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága több lényeges ügyben is kifejtette álláspontját a bírói függetlenség és pártatlanság kérdésében. Gyakorlatában egyaránt kiemelte a bírói függetlenség belső, valamint külső nyomásokkal szembeni garanciáinak fontosságát.⁵⁰⁶

A bírói függetlenség Magyarországon az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelve, sőt, némiképp több is annál. A bírói függetlenség ugyanis – KUKORELLI ISTVÁN szerint – „nem egyszerűen alapelv, hanem az igazságszolgáltató tevékenység lényegi eleme; függetlenség nélkül a bíróság nem bíróság.”⁵⁰⁷ Az elv kiindulópontjául az Alkotmány szolgál, mely kimondja: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”⁵⁰⁸ A bírói függetlenség tárgyi értelemben a bíróságokra ruházott ítélezési hatáskört, ennek speciális eljárási rend szerinti lefolytatását jelenti. A hatáskörébe tartozó ügyekben kizárólag a bíró dönthet, aki

⁵⁰⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. október 13-án elfogadott R (94) 12 számú ajánlás és annak indoklása „A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről”, In: *Bírák Lapja*, 1994. p. 3-4.

⁵⁰⁶ Ld. *Findlay v. United Kingdom*, judgement of 25 February 1997.; *Bryan v. United Kingdom*, judgement of 22 November 1995; *Sramek v. Austria*, judgement of 22 October 1984.

⁵⁰⁷ KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 528.

⁵⁰⁸ Alkotmány 50. § (3) bekezdés.

ennek során mentes minden utasítástól, egyedül a törvény betűje köti. Ez nem zárja ki természetesen más hatalmi ágak nézeteinek az igazságszolgáltatás előtt való megjelenését, kötelezniük azonban nem szabad a bírót, érdemi befolyást nem gyakorolhatnak, kizárólag az ítélezést gyakorló személy látóterének kitágítását szolgálhatják. A személyi függetlenség oldaláról közelítve ennek célja a bíró szolgálati jogi viszonyának bármely beavatkozástól való jogi védelme. A bírák számára szavatolni kell egzisztenciális biztonságukat; ennek tisztességes bérezésben, nyugdíjazásban, munkafeltételekben kell testet ölteni. Kinevezésük, előmenetelük, esetleges felelősségre vonásuk, elmozdításuk során szubjektív kritériumok nem érvényesülhetnek. Ebben kulcsszerepet játszik az egyértelmű, minden részletre kiterjedő törvényi szabályozás.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága több határozatában is leszögezte: a bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma. A bírói hatalom sajátossága, hogy a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges, hiszen a bírák csak a törvénynek vannak alávetve, valamint párttagságuk és politikai tevékenységük is tiltott, így nem lehetnek olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.⁵⁰⁹ A minden külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. A bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése - alkotmányos indokok megléte esetén - csak a független ítékezés sérelme nélkül fogadható el alkotmányosnak”.⁵¹⁰

2.7.7. A bírósági felülvizsgálat terjedelme

*Valamennyi közigazgatási aktus esetén lehetővé kell tenni a bírósági felülvizsgálatot. Az ilyen felülvizsgálat lehet közvetlen vagy kivételes. A bíróságnak joga van mindenfajta jogsértés felülvizsgálatára, ideértve a hatáskör hiányát, az eljárási szabálytalanságokat és a hatáskörrel való visszaélés eseteit is.*⁵¹¹

⁵⁰⁹ Ld. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 256.)

⁵¹⁰ Ld. 45/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 254.)

⁵¹¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 1. számú alapelv.

A bírósági felülvizsgálat terjedelmével kapcsolatosan két irányban kell kutakodni: egyfelől, hogy mit vizsgálhat a bíróság (ezen belül külön vizsgálni kell a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetén fennálló felülvizsgálati jogkört), másfelől pedig, hogy mit tehet a bíróság a felülvizsgálat eredményeképpen.⁵¹²

Az Európai Unió jogában az Európai Bíróság csak azt az aktust vizsgálhatja felül, amely felismerhető joghatással bír, azaz egyértelműen változást idéz elő egy adott személy jogaiban vagy kötelezettségeiben. A kötelező erővel nem rendelkező ajánlások vagy vélemények ki vannak zárva ebből a körből. Határterületet képez ugyanakkor három csoportja a döntéseknek, ahol a joghatás nem teljesen egyértelmű: az előkészítő döntések, a közbülső döntések és a jogvitát kezdeményező döntések.⁵¹³

A bírósági felülvizsgálat két formában valósulhat meg. Közvetlen abban az esetben, ha a bíróság előtt vitássá tett aktussal foglalkozik, kivételes pedig akkor, ha egy aktussal kapcsolatos eljárásban a bíróság egy másik, kapcsolódó aktust is megvizsgál (pl. amikor a bíróság egy olyan normatív aktus törvényességét vizsgálja, amelyen a döntés alapszik). Megjegyzendő, hogy amennyiben egy közigazgatási aktus nem vihető közvetlenül bíróság elé (mint ahogyan ez a helyzet a normatív aktusokkal a legtöbb jogrendszerben), az államnak akkor is biztosítania kell a kivételes felülvizsgálat lehetőségét. A mérlegelési jogkörben hozott aktusok tekintetében a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a hatóság túllépte-e a mérlegelési lehetőség vonatkozásában a számára meghatározott korlátokat vagy esetlegesen követett-e el nyilvánvaló hibákat. Az ügyfél ebben az esetben az alábbi érvekre támaszkodva nyújthatja be jogorvoslati kérelmét: jogsértés, ideértve a hatáskör hiányát, eljárási hibák és hatáskörrel való visszaélés. A jogsértés megvalósulhat a jogalap hiánya, egy jogi előírás közvetlen megsértése vagy olyan jogi hiba által, amikor is a hatóság rosszul értelmezte egy szabály alkalmazási körét (hatályát). A hatáskör hiánya származhat időbeliségből vagy a döntés tárgyából. Az eljárási hibák az olyan szabálytalanságokat foglalják magukban, mint pl. a kötelező egyeztetés elmulasztása. Végezetül, a hatáskörrel való visszaélés azokra az esetekre vonatkozik, amikor a hatóság egy, a jog által ráruházott hatáskör alapján jár el, de más célból, mint amit a jogi norma a számára előír. Az ajánlás ezen a ponton különbséget tesz

⁵¹² Ld. ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember. 392.

⁵¹³ Ld. SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 89-91.

egyrésről a formális szabálysértés és a hatáskör hiánya között, másrésről pedig a jogszabály téves alkalmazása, félreértelmezése vagy mellőzése között.⁵¹⁴

Magyarországon⁵¹⁵ a Ket. széles körben húzza meg a felülvizsgálható aktusok körét, valamennyi jogerős határozat, továbbá az önállóan megfellebbezhető jogerős végzések ellen is bírósághoz lehet fordulni.⁵¹⁶ Azt, hogy mi minősül közigazgatási határozatnak, ugyanakkor már a Pp. mondja meg. Eszerint közigazgatási határozat a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés, a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, továbbá más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik a fentiek alá, de felülvizgálatára vonatkozóan külön törvény a Pp. alkalmazását rendeli.⁵¹⁷ E körben megemlítendő, hogy a közigazgatási szerveknek lehetnek olyan, nem közigazgatási ügyekben hozott döntései és intézkedései, melyekre esetenként szintén alkalmazhatók a közigazgatási bíráskodás szabályai, máskor azonban a külön jogviszonyra irányadó rendelkezések szerint lehet bíróság előtt megtámadni.⁵¹⁸ A választóvonal e kérdésben ott húzódik, hogy a bíróság által elbírált jogviszony államigazgatási vagy más jogviszony-e.⁵¹⁹

2.7.8. A bírósági felülvizsgálat hatékonysága

a. Amennyiben a bíróság úgy találja, hogy egy közigazgatási döntés jogellenes, úgy rendelkeznie kell a szükséges felhatalmazással a jogi helyzet rendezésére. Ez alapján minimum hatáskörrel kell bírnia a döntés megsemmisítésére és szükség esetén a közigazgatási hatóság új eljárásra utasítására, az ítélettel összhangban álló új döntés meghozatala céljából. Jogosult kell, hogy legyen továbbá szükség esetén a közigazgatási hatóság eljárásra kötelezésére is.

b. A bíróság jogosult az eljárás költségeinek megtérítésére, valamint kártérítésre kötelezni meghatározott ügyekben.

⁵¹⁴ A bírósági felülvizsgálat korlátairól bővebben ld. BALÁZS István: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának főbb rendszerei és a felülvizsgálat korlátai. *Közigazgatási közlések*. 1992. 73-82.

⁵¹⁵ Vö. DARÁK Péter: A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozása. *Jogász vándorgyűlés*. 2003. 23-74.; PATYI András: Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bíráskodásunk hatályos rendszerében. *Jogtudományi Közöny* 2002/3. 125-144.; TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog* 1993/9. 543-548.

⁵¹⁶ Ket. 109. § (1) és (2) bekezdés.

⁵¹⁷ Pp. 324. § (2) bekezdés.

⁵¹⁸ Ld. BARACZKA Róbertné: Jogorvoslatok kérelemre. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 397.

⁵¹⁹ Ld. a Legfelsőbb Bíróság KK. 6. számú elvi állásfoglalását.

c. Biztosítani kell tenni a bírósági ítélet hatékony végrehajtását is az R (2003) 16. számú ajánlásnak megfelelően.

d. A bíróságnak hatáskörrel kell bírnia ideiglenes intézkedések biztosítására az eljárás kimenetelétől függően.⁵²⁰

A bírósági felülvizsgálat kérdéskörén belül az egyik leglényegesebb momentum a jogvédelem hatékonyságának biztosítása, e nélkül ugyanis nyilvánvalóan az egész intézmény kiüresedne. Ennek értelmében olyan jogorvoslati eszközt kell biztosítani az érintettek részére, amellyel az őt ért jogsérelmet eredménnyel tudja támadni.⁵²¹ Az elv már 70 évvel ezelőtt megjelent az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, melynek 8. cikke mindenki számára biztosítja a jogot a hatékony jogvédelemhez, melyet az illetékes nemzeti bíróságoknak kell biztosítaniuk az Alkotmányban vagy a törvényekben garantált alapvető jogok megsértése esetén. A szabály később azután megismétlésre került a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményében.⁵²²

Az Európai Unióban az Európai Közösségeket létrehozó szerződés négy okból teszi lehetővé a közigazgatási aktus megsemmisítését: hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabály megsértése, a szerződés vagy az alkalmazásához kötődő bármely jogszabály megsértése, valamint a hatáskörrel való visszaélés esetei.⁵²³ Problémát okozhat azonban a lényeges eljárási szabálysértés kategóriája, lévén, hogy meglehetősen nehézkes az eljárási szabálysértéseket lényeges és lényegtelen csoportokba sorolni. Hogyan lehetséges ugyanis egy adott előírást lényegesen vagy lényegtelenül megsérteni?⁵²⁴

Az Ajánlás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a bíróság ítéletével pótolja a közigazgatási döntést, amennyiben az ilyen intézkedés összhangban van a belső joggal. Az Európai Bíróság esetjoga nem követeli meg a jogellenesnek tartott döntés megváltoztatását a bíróságoktól, mindazonáltal a bíróságnak olyan helyzetben kell lennie, hogy érvényesíteni tudja ítéletét abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság új döntést hoz, azután, hogy a

⁵²⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 5. számú alapelv.

⁵²¹ Ld. ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember. 387.

⁵²² Ld. VARGA ZS. András: A magánjogi felelősség elméleti háttere. In: *Ügyészek Lapja*, 2010. különszám. 65-66.

⁵²³ Ld. Jürgen SCHWARZE: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 86.

⁵²⁴ Hivatkozik rá: PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 584.

korábbi a bíróság megsemmisítette. Ez a szabály nem alkalmazható olyan esetekre, amikor a döntés megsemmisítését követően a közigazgatási hatóság nem köteles új határozatot hozni.

A bíróság nem csupán a kérelem érdemi részével jogosult foglalkozni, hanem sikeres kérelem esetén megállapíthat bizonyos kompenzációt is. Az ügy jellegétől függően elvileg mind a vagyoni, mind pedig a nemvagyoni kártérítés megítélésének lehetősége fennáll. Általában a kompenzációról való rendelkezés a megsemmisítő döntésben történik. A bíróság jogosult továbbá a vesztes felet az eljárási költségek megtérítésére kötelezni.

A bírósági döntés végrehajtása a hatékony bírói kontroll egyik lényeges aspektusa, mindenképpen biztosítani kell ugyanis azt, hogy az adott közigazgatási hatóság végrehajtsa a bíróság döntését. A jelen Ajánlás visszautal a közigazgatási és közigazgatási jogi bírósági döntések végrehajtásáról szóló R (2003) 16. számú ajánlásra.

Az utolsó elv annak biztosítását célozza, hogy a vitatott döntés végrehajtása felfüggesztésre kerüljön olyan ügyekben, ahol a végrehajtás az érintett személyt visszafordíthatatlan helyzetbe hozná.⁵²⁵ Az Ajánlás kimondja, hogy a bíróságnak hatáskörrel kell bírnia ideiglenes intézkedések biztosítására az eljárás kimenetelétől függően. Az ilyen eszközök közé sorolható a vitatott döntés végrehajtásának teljes vagy részleges felfüggesztése, lehetővé téve a bíróság számára a tényleges és jogi helyzet visszaállítását, vagy meghatározott kötelezettségeket róhat a közigazgatási hatóságra.

A magyar bíróság felülvizsgálati jogkörében eljárva jogszabálysértés észlelése esetén főszabályként hatályon kívül helyezi a közigazgatási határozatot,⁵²⁶ ez alól kivételt képez az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének esete.⁵²⁷ Ezen felül a bíróság szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi,⁵²⁸ mely utóbbi intézkedés az adott ügy jellegén múlik, azaz hogy szükséges-e mindenképpen valamilyen érdemi döntés az ügyben. A bíróság maga ugyanis csak meglehetősen szűk körben, a Polgári Perrendtartás által taxatív meg határozott ügyfajtákban jogosult a döntés megváltoztatására,⁵²⁹ egyéb esetekben új eljárásra kötelezés áll csupán a rendelkezésére. Főszabály tehát a kasszáció, a reformáció pedig csupán kivételes.⁵³⁰

* * *

⁵²⁵ Ld. *Jabari v. Turkey* judgement of 11 July 2000; *Conka v. Belgium* judgement of 5 February 2002.

⁵²⁶ Pp. 339. (1) bekezdés első fordulata.

⁵²⁷ Ket. 111. § (1) bekezdés.

⁵²⁸ Pp. 339. (1) bekezdés második fordulata.

⁵²⁹ Pp. 339. § (2) bekezdés.

⁵³⁰ Ld. MUDRÁNÉ Láng Erzsébet: A bírósági felülvizsgálat. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 406.

Az alkotmányos állam fenti jogelveitől egyenes út vezet a jó közigazgatási eljárás követelményéhez és annak fogalmi összetevőjéhez. Az imént ismertetett elvek természetesen részei, sőt, alapjai kell, hogy legyenek a jó közigazgatási eljárásnak, a kört azonban szükségszerűen ki kell bővíteni bizonyos közigazgatás-specifikus követelményekkel. Mit takar a jó közigazgatási eljárás elve, milyen követelmények vezethetők le belőle?

IV. A JÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ALAPELVEI

1. A jó közigazgatási eljárás jelentésértalma⁵³¹

A közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése véleményem szerint a jó közigazgatási eljárás elérése, az tehát, hogy a közigazgatási szerveknek hatékonyan és megbízhatóan kell eljárniuk a közjó érdekében. Eljárásuk során meg kell hallgatniuk az érintett személyeket, figyelembe kell venni véleményüket, tisztességesen, átláthatóan és pártatlanul kell működniük, mindenkor szem előtt tartva a közösség érdekét és ezzel egyidejűleg az egyén jogait is.⁵³² Mindazonáltal, az elv megvalósításának módja már nézeteltéréseket szülhet. Vajon a jó közigazgatási magatartás biztosításában a bíróságoknak kell elsődleges (vagy akár kizárólagos) szerepet játszaniuk vagy ez jobban megoldható más eszközökkel? Célszerű lehet-e meríteni más jogterületekről vagy a közigazgatási jog sajátos jellege ezt kizárja?⁵³³

A közigazgatási jog területén a jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyszerre egy már hosszú ideje meglévő követelmény és egy vadonatúj eszme. Tartalma fokozatosan formálódott ki az ügyfélvédelem régóta fennálló követelményéből és mára az elv az európai esetjogi rendszer és más jogi eszközök útján a modern közigazgatási jog egyik alapkövévé nőtte ki magát.⁵³⁴ Tipikusan az a téma, amellyel kapcsolatosan elmondható, hogy a jogtudósok zöme könnyedén egyetértésre juthat, csak abban kell megállapodniuk, hogy mit is akarnak a közigazgatási jogtól.⁵³⁵ Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés főként eljárásjogi értelemben használatos és ekként jó közigazgatás alatt a jó közigazgatási eljárás követelménye értendő, a jelen disszertációban mindvégig ezen megközelítésben használom a fogalmat. A jó közigazgatás alatt tehát olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az

⁵³¹ Megjegyzendő, hogy a jó közigazgatás eszméjét egyesek a védelemhez való jog közigazgatási megnyilvánulásaként fogják fel, ilyen gyűjtőfogalom alá rendezve annak egyes elveit. Ld. DE LA SERRE, Eric Barbier: Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006. 225., valamint CASSESE, Sabino: European administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 31.

⁵³² Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 552.

⁵³³ BEATSON J., MATTHEWS M. and ELLIOTT M: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002. 1-2.

⁵³⁴ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 207.

⁵³⁵ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 193.

eljárási jog vonatkozásában fogalmazznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítja, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el.⁵³⁶ Ezen túlmenően a közigazgatási szervek a jog által rájuk ruházott hatalmukat akként kötelesek gyakorolni, hogy elkerüljék a jogszabályi előírások túlzottan merev alkalmazását. Más szavakkal élve, nem csupán kerülniük kell mindenfajta tisztességtelen szemléletet, hanem törekedniük kell arra is, hogy a jogi előírásokat a társadalmi és gazdasági realitások fényében alkalmazzák. A jó közigazgatási eljárás megvalósulásának mértékét e tekintetben az arányosság és az ügyfelek jogos elvárásainak elveivel adhatjuk meg, amely elveket a legtöbb európai állam mára már önálló doktrínává, sőt, bizonyos esetekben alkotmányos szintre emelt.⁵³⁷

Az elv napjainkban korántsem marginális szerepű. Manapság ugyanis már nem elegendő az, hogy a közigazgatási hatóságok nem járhatnak el önkényesen, az állampolgárok ennél többet akarnak. Tudni akarják, hogy a közhatalmat a közigazgatás miatt és hogyan gyakorolja, éppen ezért felelős és átlátható közigazgatást akarnak, amelyben a döntéshozó a lehető leghatékonyabb helyzetben van a legjobb döntés elérése érdekében, értve ez alatt azt, hogy az összes releváns információ birtokában, megfelelő indokok alapján dönt.⁵³⁸ A „jó közigazgatáshoz való jog (*right to good administration*)” kifejezés manapság egyfajta divatos dologgá vált és számos európai és nemzeti jogforrásban megjelenik, sőt, a különböző európai bíróságok esetjogában is találkozhatunk vele. Mindezek ellenére némi bizonytalanság érezhető a pontos jelentésével kapcsolatban. Éppen ezért az elv érvényesüléséhez, azaz hogy egy szilárd jogalként szolgáljon, ezen általános elvet nem lehet pusztán meghivatkozni, a „kalapból előrántani”, hanem minden egyes esetben konkrétan meg kell határozni, hogy pontosan milyen konkrét, az elvben rejlő vagy abból levezethető szabály sérült az adott ügy kapcsán. Mivel a doktrína tartalma fokról fokra változik, fejlődik, semmi kétség, hogy egyre inkább egyfajta keretté, az eljárási szabályok gyűjtőfogalmává válik, amelyek újabb és újabb kötelezettségeket rónak a közigazgatásra.⁵³⁹

Az európai államok között alapvető felfogásbeli választóvonal figyelhető meg az eljárási szabályok jogi természetét illetően. A kontinentális megközelítés egyfajta haszonelvűséget követ a közigazgatási eljárás szabályainak megfogalmazása során, mely

⁵³⁶ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 310.

⁵³⁷ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 209.

⁵³⁸ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1504.

⁵³⁹ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 210.

szerint a jó közigazgatási eljárás egyenlő a hatékony közigazgatással. Az eljárási szabályok ennek értelmében pusztán eszközök a végső cél elérése érdekében, az olyan eljárási elvek, mint pl. a felek meghallgatása vagy a tájékoztatási jog csupán a végső hatékony döntés szükséges előfeltételei, melyek a megfelelő döntés meghozatalát célozzák. A *common law* felfogás ezzel szemben védelmi jellegű igazolással szolgál, a közigazgatási döntésnek az állampolgárra gyakorolt hatását állítja a figyelem középpontjába. Az egyént nem csupán az ésszerűtlen döntéstől kell megóvni, de védelmet kell nyújtani számára a tisztességtelen eljárással szemben is, egyfajta „fair-play” biztosítása a cél, mely jócskán túlmutat a hatékony közigazgatás követelményén. Ezen nézőpontból tehát az eljárási tisztesség már önmagában a cél, nem pedig eszköz vagy egy szükséges melléktermék.⁵⁴⁰ A két felfogás természetesen nem különül el ilyen vegytisztán az egyes országokban, nem okozhat különösebb nehézséget a rendszerek vegyítése. A problémát legfeljebb az okozhatja, ha egy adott ügyben a két elv ellentétes eredményre vezet, egyes elvek maradéktalan betartása (pl. a nyilatkozattételi jog parttalanná tétele) az eljárás elhúzódásához vezethet, ami egyértelműen a közigazgatás hatékonyságát csorbítja. Hogyan kell biztosítani az egyensúlyt az ellentétes érdekek között? Véleményem szerint olyan pontosan meghatározott tartalmú és jól körülírt elvek lefektetésével, melyek nem sülhetnek el visszafelé, és nem válhatnak ki a szándékolttal ellentétes hatást.

2. A jó közigazgatási eljárás alapelveinek megjelenése az Európa Tanács ajánlásaiban

A jó közigazgatáshoz való jog mint alkotmányos eljárási alapjog funkciója ambivalens. Egyrésztől, felfogható egyfajta „ernyőként”, amely egy közös vezérlő elv, nevezetesen a megfelelő közigazgatás elve köré csoportba gyűjti a különféle szabályokat. Ez a nézet inkább mennyiségi szemszögből szemléli az elvet. Ekkor azt mondhatjuk, hogy a jó közigazgatási eljáráshoz való jog magában foglalja a fentebb említett, az ügyfél védelmét célzó konkrét jogokat, és így alkotnak egy általános rendszert. Ezen nézőpontból a jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapelve egy több évtizedre visszatekintő fejlődés eredménye. Másrésztől viszont, az alapelv már magában egyfajta „ugródeszkaként” szolgálhat az azonos eszméhez kapcsolódó különféle jogok kialakulása számára. Ez utóbbi felfogás inkább az elv minőségi oldalát domborítja ki. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog elve így olyan lehet a közigazgatási jog számára, mint a „jó kormányzás” (hagyományos

⁵⁴⁰ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 312-313.

kifejezéssel) vagy a „jó törvényhozás” (egy kevésbé kialakult fogalom) a nemzetközi és az alkotmányjog számára. Napjainkban mindkét felfogás rendkívül divatos. Az első magában foglalja, hogy a nemzetközi kapcsolatos és az alkotmányjog területén minden hatalmat a demokrácia és a jogállamiság elvei érvényesülésének figyelembe vételével kell gyakorolni. A második, a „jó törvényhozás” egy sor rendelkezés szem előtt tartásának követelményét tartalmazza, amelyek a kormányzat által alkotott jogszabályok kívánatos minőségét hivatottak biztosítani. Tág értelemben tehát akként tekinthetünk ezen jogelvekre, mint a jó közigazgatási eljárás alkotóelemeire, különösen mivel a közigazgatási aktus kibocsátása szoros kapcsolatban áll az általános jogelvek és jogszabályok megalkotásával.⁵⁴¹

A fentiekkel összefüggésben az alábbi kérdések vizsgálandók:⁵⁴²

- Kötelessége-e a közigazgatásnak jó döntéseket hoznia?
- Ha igen, mit takar pontosan a megfelelő döntés?
- Milyen jogi eszközök segítségével tudják elérni a közigazgatási hatóságok ezen célt?

Az első kérdésre a válasz: természetesen igen. A közigazgatási jog területén az utóbbi időben egyfajta szemléletváltás következett be: a közigazgatás tevékenységének kimeneteléről (eredmény) a figyelem a közigazgatás „magatartására” (működés) helyeződött. Vajon a „jó közigazgatás” az, amely „jó döntéseket” képes hozni, vagy végső soron el kell fogadnunk azt a nézetet, miszerint a „jó aktusok” azok, amelyeket a „jó közigazgatás” hoz anélkül, hogy szüksége lenne bármiféle előzetesen meghatározott jogszerűsége? Más szavakkal élve, a „jó aktusok” objektíve, saját jogon ilyenek vagy – ahogyan Arisztotelész is állította – sokkal inkább úgy kell tekinteni rájuk, mint a „megfelelő (jó) emberek” döntéseire?⁵⁴³ Kiemelendő e téren, hogy a közigazgatási hatóságok formálisan a jogszabályokkal összhangban eljárva, azzal egyidejűleg is hozhatnak rossz döntéseket, különösen mérlegelési jogkörében eljárva (például, épüljön-e autópálya, atomerőmű, stb. vagy sem).⁵⁴⁴ Ezekben az esetekben a közigazgatás számos jogszerű alternatíva közül választhat, bárhogy is dönt, döntése összhangban lesz a joggal, az ügy kimenetelét tehát jogon kívüli (társadalmi-politikai) szempontok fogják meghatározni. Megválaszolva tehát a második kérdést, jó döntést a „jó” – a megfelelően létrehozott és hatáskörrel felruházott – közigazgatás képes hozni, úgy azonban, hogy „megfelelően” jár el. Minek megfelelően? – kérdezhetjük

⁵⁴¹ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 211.

⁵⁴² SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1504.

⁵⁴³ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 217.

⁵⁴⁴ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1504.

rögtön. Álláspontom szerint olyan jogi alapelveknek megfelelően, melyek iránymutatásul szolgálnak egyrészt a közigazgatási szervezetrendszer felépítése, másrészt pedig a közigazgatás működése vonatkozásában. Ez a gondolat vezet el a harmadik kérdés megválaszolásához, ami már bővebb kifejtést igényel.

A modern állam, megnövekedett feladatai teljesítése érdekében különféle jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel a közigazgatást. A közigazgatási funkciók körét alapjában véve három tényező határozza meg: a modern demokráciák céljai, prioritásai és értékei, valamint azok jogi keretei; a technikai, emberi és gazdasági erőforrások, amelyek a közigazgatási hatóságok rendelkezésére állnak; végezetül a közigazgatási apparátus hatékonyságába vetett bizalom.⁵⁴⁵ A közigazgatási tevékenységek köre meglehetősen széles, a közigazgatásnak a közösség érdekében végzett szerteágazó tevékenysége gyakran érint bizonyos hagyományosan védett egyéni jogokat, megfelelő egyensúly kell ezért, hogy fennálljon ezen utóbbi jogok és a közérdek között. Ennek megvalósítása a közigazgatási jog egyik legfőbb feladata, amely nem csupán a közigazgatási feladatok megszervezésének eszközeként jelenik meg, hanem felfogható úgy is, mint ami szabályozza a közhatalom gyakorlását és ellenőrzi annak működését. A közigazgatási jog ezen ágának világos szabályai és elvei erősíthetik a jogbiztonságot és csökkenthetik az önkényesség lehetőségét ezen a területen anélkül, hogy megnyirbálnák a közigazgatás szükséges és kívánatos mérlegelési szabadságát.⁵⁴⁶

A jó közigazgatási eljárás alapelvei közül – az alkotmányos állam fentebb ismertetett követelményein túlmenően, a speciálisan közigazgatási elveket tekintve – az alábbiak szolgálhatnak iránymutatásul a közigazgatási hatósági jogalkalmazás számára:

⁵⁴⁵ *Kézikönyv*, 5-6.

⁵⁴⁶ Anyagias világunkban érdekes problémaként jelentkezhet a jó közigazgatás alapelvei alkalmazásának pénzügyi aspektusa. Megéri-e anyagilag betartani az elveket, vajon nem rónak-e túlzott anyagi terhet a hatóságokra az elérhető előnyökhöz képest? Szerencsére az ilyen jellegű aggályok nem túl erősek, az igazságszolgáltatás pedig európai szinten lesöpri az ilyen jellegű érvelést. Az Európai Bíróság több ítéletében is megerősítette: a gyakorlati (anyagi) alapokon nyugvó érvek nem lehetnek elégségesek egy alapelv megsértésének igazolására. Az olyan alapelvek betartása, mint pl. az üzleti titok védelme egy adott ügyben származó technikai és anyagi terhet róhat a hatóságokra, azonban egy hatékony közigazgatásnak meg kell birkóznia az ilyen nehézségekkel. Az ellenkező gyakorlat elterjedése esetén fennállna annak a veszélye, hogy bármilyen ügyben korlátozható lenne akármelyik eljárási jog, ha annak alkalmazása gyakorlati nehézséget okoz. A problémát felveti: DE LA SERRE, Eric Barbier: Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006. 245.

2.1. Meghallgatáshoz való jog

Az olyan közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan, amelyek hátrányosan érinthetik az egyén jogait, szabadságait vagy érdekeit, az érintett személynek jogában áll tényeket és érveket felhozni, továbbá meghatározott esetekben bizonyítékokat előterjeszteni, amelyeket aztán a közigazgatási hatságnak figyelembe kell vennie. Meghatározott esetekben az érintett személyt megfelelő időben és az ügy jellegének megfelelő módon tájékoztatni kell az előző bekezdésben foglalt jogairól.⁵⁴⁷

Amennyiben egy közigazgatási szerv olyan egyedi döntést kíván hozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a természetes személy jogát és a személynek nincsen lehetősége az ezzel kapcsolatos nézetei kifejtésére, akkor az egyénnek jogában áll – kivéve, ha ez az ügy természetéből fakadóan szükségtelen – nézetei kifejtésére ésszerű időn belül és a belső jog által meghatározott módon, szükség esetén a választásának megfelelő személyen keresztül.⁵⁴⁸

A jelen alapelv az egyik legkorábban kialakult közigazgatási jogi követelmény, amelyet az Európa Tanács már számos dokumentumában kifejtett.⁵⁴⁹ Ezen jogelv biztosítja az érintett személyek számára, hogy tényeket, érveket vagy bizonyítékokat terjesszenek elő. A jognak két ésszerű alapja van: egyrészt az egyén tisztességes eljáráshoz való jogának része olyan ügyekben, amelyeket a közigazgatási hatóság kezdeményez és amelyek érintik az egyén jogait, érdekeit vagy szabadságát, másrészt pedig lehetővé teszi a közigazgatási hatóság számára, hogy a lehető legjobb döntést hozza meg, azaz olyan határozatot, amely a tények és érvek megfelelő és kiegyensúlyozott értékelésén alapul. Ebből is láthatóan a meghallgatáshoz való jog kettős célra irányul: egyfelől természetesen az állampolgárok jogvédelmét szolgálja, másrészt azonban biztosítja, hogy a hatóság a lehető legteljeskörűbben birtokában legyen mindazon tényeknek és körülményeknek, melyek relevánsak lehetnek az ügy szempontjából,

⁵⁴⁷ Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) I. számú alapelv.

⁵⁴⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 14. számú alapelv.

⁵⁴⁹ Az elvről bővebben ld. korábban az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (I. alapelv: Meghallgatáshoz való jog), az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlását a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (IV. alapelv), illetőleg az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (6. alapelv) és az ott leírtakat.

és ezáltal a legkedvezőbb döntés születhet.⁵⁵⁰ Mindazonáltal, annak ellenére, hogy az érintett személynek joga van mindenfajta tény, érv és bizonyíték előterjesztésére, a közigazgatási hatóság természetesen számos esetben irrelevánsnak minősíti ezeket és nem erre alapítja a döntését.⁵⁵¹

A meghallgatáshoz való jog a közigazgatási jog egyik legalapvetőbb elvének tekinthető, valamennyi jogtudós elismeri jelentőségét. Ez az a jog ugyanis, amelyik lehetővé teszi a közigazgatás által bevont ügyfél számára nézetei kifejtését, valamint azt, hogy a közigazgatás köteles az őt – és ezt fontos kiemelni – hátrányosan érintő bármilyen egyedi döntés meghozatala előtt meghallgatni.⁵⁵² Ezzel az érintett személynek lehetősége nyílik a döntés legális befolyásolására, ennek kizárása pedig lényeges eljárási szabálysértést valósít meg. A meghallgatáshoz való jog ugyanakkor kettős korlátozás alá esik. A jog csak azt illeti meg, aki ellen folyamatban van az eljárás, továbbá akit a döntés hátrányosan érinthet. Míg az első kritérium nem okozhat különösebb nehézséget – mivel az adott eljárás célját tekintve egyértelműen megállapítható –, addig a „hátrányos hatás” követelménye már egy kevésbé precíz kategória. Számos olyan határterület lehetséges ugyanis, ahol az ügyfél nem igazán kerül hátrányos helyzetbe, de mégis profitálhat a meghallgatáshoz való jogból.⁵⁵³ Azokban az esetekben, ahol a meghozandó döntés az érintett személy által igényelt jogosultság megadására irányul, a meghallgatáshoz való jogot nem feltétlenül kell biztosítani. Az azonban nincsen meghatározva, hogy az érintett személy számára az eljárás mely szakaszában kell garantálni a tények, érvek vagy bizonyítékok előterjesztésének jogát. Mindazonáltal, az elv hatékonyságát biztosítandó, gondoskodni kell arról, hogy a közigazgatási hatóság figyelembe vegye az érintett személy által előadott tényeket, érveket és bizonyítékokat a meghallgatáshoz való jog értelmében.

Az alapelv nem hiába került a jó közigazgatási eljárás kidolgozása irányába tett első Európa tanácsi dokumentum élére, jelentősége a jogirodalom szerint is kiemelkedő. Az ókori római jogi *audi alteram partem* elvéből fakad és az idők folyamán lassan beágyazódott valamennyi európai állam jogrendszerébe, jóllehet némiképp töredezetten és

⁵⁵⁰ DE LA SERRE, Eric Barbier: Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006. 229.

⁵⁵¹ *Kézikönyv*, 18.

⁵⁵² FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 209.

⁵⁵³ Ld. DE LA SERRE, Eric Barbier: Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006. 238.; MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 314.

következetenül.⁵⁵⁴ Az európai országok között jelentős eltérések mutatkoznak, főként a *common law* és a kontinentális jogrendszerek között. Előbbiben az ügyfél az adott aktust közvetlenül megtámadhatja a közigazgatási szerv előtt, míg utóbbiban meg kell várnia az eljárás végét, majd azután bírósághoz fordulhat a döntés ellen.⁵⁵⁵

Az Európai Unió jogában⁵⁵⁶ a meghallgatáshoz való jog a Bizottság által alkalmazott szankciókkal kapcsolatosan jelent meg a versenyjogi eljárásokban, majd később kiterjesztésre került a dömpingellenes és vámeljárásokra.⁵⁵⁷ Az elv európai elterjedésében jelentős szerepet játszott az Európai Bíróság, amely már korai joggyakorlatában is következetesen kiállt alkalmazása mellett,⁵⁵⁸ mondván: amennyiben egy közigazgatási hatóság olyan döntést hoz, amely érintheti egy adott egyén érdekeit, köteles lehetőséget biztosítani a számára álláspontja kifejtésére. De vajon honnan származott ez az általános elv? A Bíróság nem maga alkotta meg, de nem is nevezte meg a forrását, tudni lehet ugyanakkor, hogy a brit „természetes igazságosság” elvéből fakad, mely igaz nem követeli meg szó szerint az érintett személy meghallgatását, a *common law* felfogás azonban elutasítaná ennek ellenkezőjét.⁵⁵⁹ Az elv megköveteli, hogy az érintettet világosan és kellő időben tájékoztassák a döntés lényegéről, hogy meg tudja tenni észrevételeit. Ez különösen fontos azokban az esetekben, ahol súlyos kötelezettség kerül megállapításra, mely hosszú távú hatással bír.⁵⁶⁰ Az elv időbelisége mára pontosítást nyert annyiban, hogy a közigazgatási szervnek az érintettet mindenképpen a döntés meghozatala előtt kell meghallgatnia; habár ez értelemszerűen következik a tényleges érvényesüléséből, a határozat ezt a kitételezt így *expressis verbis* nem tartalmazta.⁵⁶¹

A jogtudomány a meghallgatáshoz való jogot olyan központi követelménynek tekinti, amely több más, külön nevesített alapjogot foglal magában, mint például az információhoz való hozzáférés joga, az indokolási kötelezettség, az eljárás ésszerű időtartama, stb.⁵⁶² Az információhoz való hozzáférés és a meghallgatáshoz való jog relációja vonatkozásban

⁵⁵⁴ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 315.

⁵⁵⁵ BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 63.

⁵⁵⁶ Az Európai Unió vonatkozásában bővebben ld. TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 415-418.

⁵⁵⁷ BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 62.

⁵⁵⁸ Ld. Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association* [1974] E.C.R. 1063.

⁵⁵⁹ BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 64.

⁵⁶⁰ SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 91-92.

⁵⁶¹ SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 973.

⁵⁶² FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 189.

lényeges fejlődés figyelhető meg az Európai Bíróság joggyakorlatában: az elv először szűken értelmezve csupán a döntés alapjául szolgáló, a védekezéshez szükséges tények megismerésének jogát foglalta magában, nem tette tehát lehetővé az érintett számára valamennyi dokumentum megtekintését, csupán a releváns információkat ismerhette meg.⁵⁶³ Ez a megközelítés változott meg az 1970-es évek végére, amikor is a Bíróság kijelentette, hogy a meghallgatáshoz való jog a közösségi jog alapvető jogelve, éppen ezért jogsértés valósul meg azáltal, hogy az ügyfél nem vizsgálhatja meg a Bizottság által indított eljárás valamennyi iratát.⁵⁶⁴ Érdekességképpen megemlítendő, hogy a meghallgatáshoz való jog az uniós jogban nem csak a magánszemélyeket illeti meg, hanem egyes közösségi eljárásokban az érintett tagállamokat is, az ő érdekeik védelme is kifejezésre jut tehát ezáltal.⁵⁶⁵

Az Alapjogi Chartában foglalt „közigazgatási alapjog”⁵⁶⁶ részletes eljárási szabályainak lefektetése céljából az Európai Ombudsman által kiadott helyes hivatali magatartás európai kódexe szintén tartalmazza a meghallgatáshoz való jogot, az alábbiak szerint:

*A nyilvánosság valamennyi tagja jogosult írásbeli észrevételeket benyújtani a jogait vagy jogos érdekeit érintő határozattal kapcsolatban, illetve szükség esetén jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni.*⁵⁶⁷

A fenti szövegrésszel összevetve a tanácsi határozat szövege jól láthatóan megfelelően kiállta az idő próbáját, hiszen a benne foglalt meghallgatáshoz való jog még némiképp szélesebbnek is tekinthető, mint ifjú utódja. A Kódex ugyanis tartalmaz egy apró szűkítést, miszerint az ügyfél csupán „szükség esetén” jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni, arról azonban hallgat, hogy vajon ki dönti el azt, hogy ez mikor szükséges, illetőleg ha a szükség úgy kívánja, mikor élhet ezzel a jogával.

A meghallgatáshoz való jog természetesen a magyar eljárási törvényből sem hiányozhat, a Ket. a következőképpen fogalmazza meg: „Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy

⁵⁶³ Ld. Case 45/69, *Boehringer Mannheim GmbH. v. Commission*, 1970 E.C.R. 769., Case 41/69, *ACF Chemiefarma v. Commission*, 1970 E.C.R. 661., Case 48/69, *ICI v. Commission*, 1972 E.C.R. 619. Hivatkozik rájuk: BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 64-65.

⁵⁶⁴ Ld. Case 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, 1979 E.C.R. 461.

⁵⁶⁵ Ld. IBANEZ, Alberto J. Gil: The “standard” administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC treaty articles 226 and 228. *Public Law*, Winter, 2004. 144.

⁵⁶⁶ Értve ezalatt az Alapjogi Charta 41. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való jogot (*right to good administration*).

⁵⁶⁷ Ld. *Kódex* 16. cikkének (A meghallgatáshoz való jog és a nyilatkozattételi jog) 2. bekezdése

az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.”⁵⁶⁸ A törvény a meghallgatáshoz való jogot az ügyfél nyilatkozattételhez való jogaként, a bizonyítás körében rendezi, ami által az ügyfél bizonyítási eszközzé, nyilatkozata pedig bizonyítékká válik. A nyilatkozattétel jogként való szabályozása kettős következménnyel jár: egyrészt az ügyfélnek joga van nyilatkozatot tenni, ügyfelet a hatóság az eljárás során nem foszthatja meg ezen jogától, másrészt azonban az ügyfelet nem lehet nyilatkozattételre kötelezni, a nyilatkozattétel megtagadása esetén nem lehet szankcióval sújtani, az egyetlen hátrányos jogkövetkezmény – kérelemre indult eljárások esetében, amennyiben a tényállás tisztázása ezáltal nem lehetséges – az eljárás megszüntetése lehet. Nyilatkozattétel esetén azonban az ügyfelet igazmondási kötelezettség terheli, ellenkező esetben eljárási bírsággal sújtható.⁵⁶⁹ Kissé zavaró lehet, hogy a jogalkotó ezen elvet nem jeleníti meg az alapelvekről és alapvető rendelkezésekről szóló első fejezetében, súlyánál fogva talán megérdemelné.

⁵⁶⁸ Ld. Ket. 51. § (1) bek.

⁵⁶⁹ Bővebben ld. GYURITA Erzsébet Rita: A tényállás tisztázása és a bizonyítás. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 255-257.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Kiadó, Budapest. 121.

2.2. Ésszerű időtartam

*A közigazgatási hatóságoknak ésszerű időn belül kell teljesíteniük kötelezettségüket és kell eljárniuk.*⁵⁷⁰

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során döntését az adott ügy szempontjából ésszerű határidőn belül hozza meg.*⁵⁷¹

„A lassú közigazgatás rossz közigazgatás”, következésképpen az ügyek gyors vitele a megfelelő közigazgatás egyik fő ismérve.⁵⁷² Ezen elv különös jelentőséggel bír azokban az esetekben, ahol egy tevékenység jogszerű gyakorlása előtt egy engedélyt vagy bármilyen más hozzájárulást kell beszerezni a közigazgatástól. Ilyenkor a kérelmező számára lényeges, hogy amilyen gyorsan csak lehetséges, beszerezze a hatóság ezen engedélyét. Amennyiben egyáltalán nem lenne a jog által előírt határidő a döntés meghozatalára, úgy a kérelmező meghatározatlan ideig egy bizonytalan helyzetben lenne, amely számottevő nehézséget róna rá a gyakorlatban és az önkényességnek egy rejtett formáját valósítaná meg.

Számos tényezőtől függ, hogy az adott esetben mi minősül ésszerű időtartamnak, különösen a szóban forgó ügy összetettségétől, a meghozandó döntés sürgősségétől és az érintett személyek számától. Európai szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményének szervei által kialakított esetjog mutatja meg azt a módszert, amellyel az ésszerű időtartam megállapítható, többek között közigazgatási ügyekben.⁵⁷³

A természetes személyek jogait és kötelezettségeit meghatározó eljárások gyors lefolytatása az igazságosság lényegi eleme. A gyorsaság követelménye az eljárások nézőpontjából – amely egyébiránt szintén megtalálható az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. Cikkének 1. bekezdésében – tovább erősíti a jogbiztonság követelményének célkitűzését. Tulajdonképpen, mielőtt a közigazgatási eljárást eldöntő aktus megszületik, az eljárás elintézetlen marad és így a jogi helyzet meghatározatlan lesz, csupán ez az aktus fogja megnyitni az eljárás vagy a döntés elleni jogorvoslat lehetőségét. Éppen ezért, amennyiben az eljárás egy alakyszerű közigazgatási aktus meghozatalával zárul, az

⁵⁷⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 7. számú alapelv.

⁵⁷¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 5. számú alapelv.

⁵⁷² Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 313.

⁵⁷³ TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006. 412.

érintett közigazgatási hatóságnak le kell folytatnia az eljárás különböző szakaszait és ésszerű időn belül meg kell hoznia a döntést. Ezen alapelvnek érvényesülnie kell függetlenül attól, hogy az eljárást a közigazgatási szerv indította hivatalból vagy egy ügyfél kérelmére indult. A cselekvés hiányát (a közigazgatás hallgatása) a nemzeti jog szerint egy bizonyos idő eltelte után vagy úgy kell tekinteni, mintha valamilyen (pozitív vagy negatív) döntést tartalmú aktus született volna, vagy pedig lehetővé kell tenni ezen helyzet felülvizsgálatát egy közigazgatási vagy bírói fórum által, amely alkalmas ezen cél elérésére (a mulasztás kontrollja).⁵⁷⁴

Az Európai Unión belül általában szintén nem találhatunk precízen időkorlátokat a közigazgatási döntések vonatkozásában, úgy, mint egyes tagállamokban, jóllehet, ez egyértelmű garanciát jelentene az állampolgárok számára.⁵⁷⁵ A közigazgatási szervek ésszerű időn belül való eljárásának kötelezettségét éppen ezért a bírósági esetjog alakította ki.⁵⁷⁶ Az Európai Bíróság is elismerte, hogy egy pontos maximális határidőt képtelenség meghatározni általánosságban, az eljárás időtartamának ésszerű volta csak az adott ügy konkrét körülményeinek fényében ítélni lehet meg, figyelembe véve annak bonyolultságát, annak jelentőségét az érintettekre nézve, valamint mind a felek, mind pedig a hatóság magatartását.⁵⁷⁷ A Bíróság ugyanakkor több esetben rávilágított ugyanis arra, hogy valamely – főként alapító szerződésben foglalt – határidő be nem tartása olyan súlyos eljárási hibának minősül, hogy a közösségi szerv aktusát meg kell semmisíteni.⁵⁷⁸ Az elv értelmezését segítheti elő A helyes hivatali magatartás európai kódexének szabályozása, amely az alábbiakat tartalmazza az ésszerű határidő vonatkozásában:

A tisztviselő biztosítja, hogy az intézményhez intézett valamennyi kérelemmel vagy panasszal kapcsolatban ésszerű határidőn belül, haladéktalanul, de mindenképpen a beérkezés időpontjától számított maximum 2 hónapon belül határozat szülessen. Ez a rendelkezés a nyilvánosság tagjainak leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott válaszokra is

⁵⁷⁴ Kézikönyv, 20.

⁵⁷⁵ Ld. IBANEZ, Alberto J. Gil: The “standard” administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC treaty articles 226 and 228. *Public Law*, Winter, 2004. 141-142.; IBANEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 194-195.

⁵⁷⁶ Ld. Case 120/73, *Lorenz v. Germany and Rheinland-Pfalz*, [1973] ECR 1471; Case T-81/95 *Interhotel v. Commission* [1997] ECR II-01265; Case 223/85 *RSV v. Commission* [1987] ECR 4617. Hivatkozik rá: KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 313.

⁵⁷⁷ SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 93.

⁵⁷⁸ Ld. Case 187/97, *Saarland et al. v. Ministry of Industry* [1988] E.C.R. p. 5037. Hivatkozik rá: SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 232.

*kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan kéri utasítást.*⁵⁷⁹

*Ha az intézményhez intézett kérelemről vagy panaszról az abban felvetett kérdések bonyolultsága miatt a fent említett határidőn belül nem lehet határozatot hozni, a tisztviselő a lehető leghamarabb tájékoztatja erről az ügyfelet. Ebben az esetben a végleges döntésről a legrövidebb időn belül értesíteni kell az ügyfelet.*⁵⁸⁰

A Kódex rendelkezéseiből kitűnően az ésszerű határidő követelményét kiterjesztően kell értelmezni, az nem csupán a döntés meghozatala során, a meghozatalhoz szükséges időtartamot jelenti, hanem kiterjed az eljárás egyes részcselekményeinek (pl. válaszadási kötelezettség) megfelelő időn belül történő elintézésére is. Az ésszerű idő pontos tartamának problematikus voltát tükrözi a Kódex is, hiszen konkrét időtartamot (2 hónap) a határozat megszületéséhez fűz csupán, más esetekben – a határidő meghatározhatatlan volta miatt – „lehető leghamarabb”, illetőleg „a legrövidebb időn belül” kell eljárni, amely fogalmak nyilvánvalóan tág keretek között értelmezhetők, így kikényszeríthetőségük meglehetősen kérdéses lehet.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága az ésszerű időtartam követelményét elsődlegesen az igazságszolgáltatás vonatkozásában fejtette ki. Ennek értelmében a tisztességes eljárás követelményeinek széles értelmezése magában foglalja az ésszerű időn belüli elbírálás követelményét, ami igazolhatja az egyszerűsített eljárási formák meghonosítását és bizonyos körben akár a tárgyaláson kívüli ügyintézését is. Az időszerűség követelménye azonban csak egy a tisztességes eljárás elmei közül, amelynek érvényre juttatása végletekig nem fokozható, s amely a tisztességes eljárás további szempontjai fölött nem szerezhet uralkodó befolyást, más alapjogot pedig semmiképpen nem sérthet. A védelem jogainak korlátozásából eredő „időnyereség” nem tekinthető olyan számottevő értéknek, amely az alkotmányos jogok és követelmények megszorítását indokolhatná. Ez a megfontolás az igazságszolgáltatás Alkotmánynak megfelelő működéséhez méltatlan, merőben praktikus szempontnak tekinthető, amellyel szemben áll a bíróságnak az ügyek alapos felderítésére, a bizonyítékok körültekintő mérlegelésére, a súlyosító és enyhítő körülmények hibátlan felderítésére, az igazságos és a jogszabályoknak megfelelő döntés meghozatalára vonatkozó kötelezettsége.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ Ld. Kódex 17. cikkének (Ésszerű határidő a döntések meghozatalára) 1. bekezdése

⁵⁸⁰ Ld. Kódex 17. cikkének (Ésszerű határidő a döntések meghozatalára) 2. bekezdése

⁵⁸¹ Ld. 20/2005. (V. 26.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatás vonatkozásában az elvet a jogbiztonság követelményéből a következőképpen vezette le: az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás - adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama - előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Az érdemi közigazgatási határozat meghozatalára az általános és a különös államigazgatási eljárási törvények - a polgári perrendtartástól eltérően - különféle határidőket írnak elő. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket. Akár kérelemre, akár hivatalból indul tehát az eljárás, a közigazgatási határozat előírt időben történő kiadása jogos magán- és - közvetlenül vagy közvetve - közérdeket szolgál. A jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül ezért ama törvényhozói mulasztás miatt, mely az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők - a közigazgatási szerv mulasztásából eredő - be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára.⁵⁸²

A magyar közigazgatási eljárási kódex az ésszerű határidő helyett az ügyintézési határidő, illetőleg a jogszabályban meghatározott határidő kifejezést használja. „Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.”⁵⁸³ A jogelmélet szerint „az ügyintézési határidő az az eljárási törvényben és az esetleges külön jogszabályban rögzített határidő számítási szabályok alapján megállapított és érvényesülő, az adott közigazgatási hatósági ügy érdemi elintézésére irányadó időtartam, melyen belül a hatóságnak érdemi döntési kötelezettségét teljesítenie kell.”⁵⁸⁴ Kiemelendő, hogy az ügyintézési határidő sohasem abszolút, hiszen mindig az adott ügy konkrét körülményeitől függ, hogy ez az időtartam mikor kezdődik, mikor ér véget és milyen olyan eljárási cselekmények zajlanak a két végpont között, amelyek nem számítanak bele az ügyintézési határidőbe. A hatályos Ket. az ügyintézési határidőt szabályozó fejezetén belül az általános,

⁵⁸² Ld. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁵⁸³ Ld. Ket. 4. § (1) bekezdés.

⁵⁸⁴ Vö. PATYI András: A hatóságra (mint az eljárás résztvevőjére) vonatkozó általános rendelkezések. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 135.

huszonkét munkanapos határidőt veszi alapul, szemben a korábbi, hosszú ideig irányadó harmincnapos határidővel. „A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését [...] huszonkét munkanapon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.”⁵⁸⁵ Ezen általános szabály alól természetesen számos kivételt találhatunk, egyrészt magában a Ket.-ben, másrészt pedig az egyes külön eljárási jogszabályokban.⁵⁸⁶ Kiemelendő az eljárási kódexnek a Ket.-novella által eszközölt legutóbbi azon módosítása, melynek értelmében „ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse”.⁵⁸⁷ Ennek megfelelően tehát a hatóság még akkor sem halogathatja a cselekvést, ha egyébként nincsen konkrét határidő előírva a számára.

⁵⁸⁵ Ld. Ket. 33. § (1) bekezdés.

⁵⁸⁶ Bővebben ld. PATYI András: A hatóságra (mint az eljárás résztvevőjére) vonatkozó általános rendelkezések. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 138-142.

⁵⁸⁷ Ld. Ket. 33. § (1) bekezdés utolsó mondata.

2.3. Indokolási kötelezettség

Amennyiben a közigazgatási határozat jellegéből fakadóan hátrányosan érintheti valakinek a jogát, szabadságát vagy érdekét, az érintett személyt tájékoztatni kell azon indokokról, amelyekre a döntés nyugszik. Ez vagy az indokoknak a döntésben való belefoglalása révén valósulhat meg, vagy pedig az ezt kérelmező érintett személy számára ésszerű időn belül, írásbeli tájékoztatás útján.⁵⁸⁸

Az indokolási kötelezettség nem csupán egy formális követelmény, hanem sokkal inkább annak a biztosítéka, hogy a közigazgatási hatóság az adott ügyben körültekintően döntsön. Az indokolásnak éppen ezért tartalmaznia kell a döntés lényeges ténybeli és jogi alapjait, továbbá a döntés meghozatala során figyelembe vett egyéb tényezőket.⁵⁸⁹ Azon kérdés eldöntése, hogy milyen részletesnek kell lennie az indokolásnak, és hogyan kell azt közölni, a közigazgatási szerv kompetenciája. A hatóság az indokolás terjedelmét a közigazgatási döntésnek megfelelően határozza meg, tekintettel az indokolási kötelezettség céljára, amely tulajdonképpen a döntés kiértékelése az érintett személy számára.⁵⁹⁰

Az indokolási kötelezettség az Európai Unió jogában is meghatározó alapelvnek számít, azon kevés követelmény közé tartozik, amely kifejezett alapszerződéses rendelkezésen alapul.⁵⁹¹ Ennek értelmében kötelező meghatározni azokat az indokokat, melyeken a közösségi aktus nyugszik, egyben közzé is kell tenni őket.⁵⁹² A kötelezettség terjedelme az adott egyedi ügy körülményeitől függ. Annak elbírálásához, hogy a közigazgatás eleget tett-e ezen kritériumnak, a Bíróságnak olyan tényezőket kell vizsgálnia, mint az intézkedés tartalma, az indokok természete, vagy a felek érdeke. Az indokolásnak

⁵⁸⁸ Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) IV. számú alapelv.

⁵⁸⁹ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1521.

⁵⁹⁰ Az indoklási kötelezettségről ld. még később az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlását a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (VI. alapelv), valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (II. rész, 6. alapelv: A közigazgatási döntés formája) és az ott kifejtetteket.

⁵⁹¹ Ld. ECC 190 és 191. szakaszai. Hivatkozik rá: HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2. No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 5.

⁵⁹² Ld. FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 186.

nem kell kiterjednie valamennyi tényre és jogszabályra, a hatóság feladata ugyanis eldönteni, hogy melyek a lényegesek.⁵⁹³

Manapság Európában már nem lelhető fel lényeges különbség a nemzeti jogok, valamint az Európai Bíróság által kifejlesztett közigazgatási jogi alapelvek között. Mindazonáltal ez a fejlődés nem is annyira a közösségi jog hatására történt, hanem sokkal inkább az Emberi Jogok Európai Egyezményének növekvő jelentősége miatt, valamint számos jogelvnek a német és francia jogrendszerekben meglévő közös gyökerei alapján. A nemzeti közigazgatási jogi alapelvek egységesülése különösen akkor válik szembetűnővé, amikor feltesszük a kérdést, hogy pontosan milyen mélységű indokolást kell fűzni a közigazgatási döntéshez. Számos országban a jogalkotás csupán az elmúlt néhány évtizedben vezette be az egyedi ügyekben hozott döntések indokolásának kötelezettségét, míg példának okáért Németországban ez a szabály már a közigazgatási eljárási kódexben is megtalálható. Franciaországban ezen követelményt hagyományosan a jog hatóságok általi hatékony végrehajtása veszélyének tekintették, ám manapság itt is változások figyelhetők meg. Angliát tekintve az indokolási kötelezettség általános szabálya egyre inkább elfogadásra talál az angol jogrendben, mindazonáltal a bírói ítéletekben találhatunk olyasfajta utalásokat, amelyek világossá teszik, hogy a fejlődés még nagy lehetőségeket rejt magában. Ezen fejlődést gyorsította valamelyest az Európai Bíróság, amely a *Heylens*-ítéletben a szabályszerű közigazgatás egyik előfeltételként követelte meg az indokolási kötelezettséget a megfelelő jogvédelem elérése érdekében.⁵⁹⁴ Megjegyzendő továbbá, hogy a hatóság indokolási kötelezettsége szorosan összefügg a bírósági felülvizsgálat lehetőségével. A hatékony bírósági felülvizsgálathoz ugyanis elengedhetetlen, hogy a bíróság tudatában legyen azoknak az indokoknak, melyekre alapítva a hatóság a döntését meghozta.⁵⁹⁵

Az indokolási kötelezettséget meghatározó súlya miatt természetesen az Európai Ombudsman Kódexe is tartalmazza, a következőképpen:

*Az intézmény köteles megindokolni valamennyi, az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozatát, illetve meghatározni annak alapjául szolgáló indokokat, világosan feltüntetve a határozat lényeges tényeit és annak jogalapját.*⁵⁹⁶

⁵⁹³ SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 93.

⁵⁹⁴ Ld. SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 197-198.

⁵⁹⁵ SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 94.

⁵⁹⁶ Ld. *Kódex* 18. cikkének (Indokolási kötelezettség) 1. bekezdése

A tisztviselő köteles kerülni az olyan határozatok meghozatalát, amelyek rövid vagy túl általános indokokon alapulnak, illetve amelyek nem tartalmazzak egyéni indokolást.⁵⁹⁷ Ha a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt nem lehetséges részletesen közölni a határozat okait és ezért szabvány-válaszok megfogalmazására kerül sor, a tisztviselő köteles a későbbiek folyamán az azt kifejezetten kérő ügyfélnek egyéni indokolást nyújtani.⁵⁹⁸

A fentiekből látható, hogy az indokolási kötelezettség természetéből eredően a Kódex sem határozhatja meg konkrétan az indokolás pontos tartalmát, mindazonáltal kiemel néhány szükséges és elengedhetetlen követelményt (pl. egyéniesítés, indokolás szabványválaszok esetén), pontosítva ezáltal a tanácsi határozat rendelkezéseit. A Kódex – csakúgy, mint a határozat – csupán az ügyfélre nézve hátrányos döntés esetén ír elő ilyen kötelezettséget, hiszen ellenkező tartalmú határozat esetén ezt az ügyfél sem várná el.⁵⁹⁹

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága az indokolási kötelezettséget nem a közigazgatás oldaláról, hanem az igazságszolgáltatással összefüggésben, a bírói függetlenség immanens elemeként határozta meg. A bírói függetlenség biztosításának alkotmányos kötelezettsége tehát a bíró ítélező tevékenységére vonatkozik: a bíró arra nem utasítható, hogy a jogvitát miként döntse el, abban nem befolyásolható, hogy a jogszabályok előírta keretek között milyen terjedelemben és milyen körben vegyen fel bizonyítást, s a bizonyítékokat hogyan értékelje. Ugyanakkor a bírói tevékenység alapvető kritériuma, hogy a döntés - a jogszabályok által meghatározott eltérő mélységű és jellegű - indokolási kötelezettséggel jár együtt.⁶⁰⁰

A magyar közigazgatási eljárási kódex tovább szűkíti a fenti általános alkotmányos követelményt és az igazságszolgáltatás szférájából a közigazgatási eljárás területére helyezi azt. A Ket. érdekes módon nem az alapvető részben, a hatóság kötelezettségeként fogalmazza meg az indokolási kötelezettséget, hanem a hatósági határozat kötelező tartalmi elemei között tételesen felsorolja, hogy a hatósági határozatnak az indokolásban mely kérdésekre kell kitérnie. E szerint az indokolásnak tartalmaznia kell a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a

⁵⁹⁷ Ld. Kódex 18. cikkének (Indokolási kötelezettség) 2. bekezdése

⁵⁹⁸ Ld. Kódex 18. cikkének (Indokolási kötelezettség) 3. bekezdése

⁵⁹⁹ Ld. még: SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1536.

⁶⁰⁰ Vö. 54/2001. (XI. 29.) AB határozat

mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket, a szakhatósági állásfoglalás indokolását, az ügyintézési határidő leteltének napját, az ügyintézési határidő túllépése esetén az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az ügyintézési határidő túllépése esetén milyen jogkövetkezménynek van helye, azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, továbbá a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.⁶⁰¹ Érdemes kiemelni, hogy az indokolási kötelezettség szorosan összefügg a jogorvoslati joggal, az ügyfél ugyanis csak a döntés alapjául szolgáló indokok mérlegelése után képes megítélni, hogy sikerrel támadhatja-e meg a döntést, milyen okokra alapíthat jogorvoslati kérelmet.⁶⁰²

⁶⁰¹ Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont.

⁶⁰² Ld. LAPSÁNSZKY András: A hatósági döntések, hatósági nyilvántartások, a döntések közzétevése és a semmisség. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 294.

2.4. Közigazgatási végrehajtás

„A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási aktusban pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett kötelezettsége, kötelezettségei teljesítésének kikényszerítése állami kényszer alkalmazásával, amennyiben a kötelezett önként nem teljesíti kötelezettségét, illetve kötelezettségeit teljesítési határidőn belül.”⁶⁰³ A végrehajtás tehát a jogérvényesülés és jogérvényesítés, az önkéntes jogkövetés és a hatósági jogalkalmazás problematikájához kötődik, önkéntes jogkövetés hiányában ugyanis az államnak kell fellépnie a kötelezettség teljesítése érdekében. A közigazgatási végrehajtás esetén a kötelezettségek kikényszerítése elsősorban vagyoni végrehajtás útján történik és csak kivételesen érintheti a kötelezett személyét.

A közigazgatási hatóságok felelősek kell, hogy legyenek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért. Egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankciórendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a természetes személyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit. A közigazgatási szerveknek ésszerű időtartamot kell biztosítaniuk a természetes személyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, a sürgős eseteket kivéve, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezen okokat. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett természetes személyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.⁶⁰⁴

Az állampolgároknak a bírói és közigazgatási rendszerbe vetett bizalmának fenntartása elengedhetetlen, éppen ezért mind a közigazgatási hatóságoknak a természetes személyekre kötelezettséget róó döntései, mind pedig a bíróságoknak a közigazgatási jog területén hozott, a természetes személyek számára jogosultságot megállapító határozatait végre kell hajtani. A közigazgatási szervek eljárása feltételezi, hogy döntéseiket a személyek eredményesen végrehajtják, az igazságszolgáltatás hatékonysága pedig megköveteli azt, hogy a közigazgatási jogi bírósági döntéseket végrehajtsák, különösen akkor, ha közigazgatási szerv a címzettjük. Ezen túlmenően, a közigazgatási döntések végrehajtásakor tekintettel kell lenni a természetes személyek jogaira és jogos érdekeire.

⁶⁰³ Ld. GYURITA Erzsébet Rita: A végrehajtás a hatósági eljárásban. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 464.

⁶⁰⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján)

A fentiek alapján az Európa Tanács egy külön ajánlást dolgozott ki a bírói és közigazgatási döntéseknek a közigazgatási jog területén történő végrehajtásáról, melynek lényege a következő:⁶⁰⁵

Az ajánlás első fejezete a közigazgatási döntések végrehajtásának elveit tartalmazza a természetes személyekre tekintettel. A tagállamoknak megfelelő jogi kereteket kell létrehozniuk annak biztosítása érdekében, hogy a természetes személyek betartsák a jogszerűen tudomásukra hozott közigazgatási döntéseket.⁶⁰⁶ Önkéntes jogkövetés hiányában azonban be kell lépnie az államnak a hatósági kényszerítés eszközeivel, melyeknek meg kell felelnie az alábbi garanciáknak:

- i. a kényszer a jog által kifejezetten biztosított;
- ii. azon természetes személyek számára, akik terhére a döntés kikényszerítésre kerül meg kell adni a lehetőséget arra, hogy ésszerű időn belül eleget tegyenek a döntésnek, a megfelelően igazolt sürgős ügyeket kivéve;
- iii. a kényszer alkalmazását és igazolását az érintett személy tudomására kell hozni;
- iv. az alkalmazott kényszerítési eszközöknek, a járulékos anyagi szankciókat is beleértve az egyenlőség elvére is tekintettel kell lenniük.

A természetes személyeknek lehetőséget kell adni arra, hogy jogaik és érdekeik védelme érdekében bíróság előtt támadják meg a végrehajtási eljárást. Másfelől ugyanakkor, ha a közigazgatási hatóság nem folytat le végrehajtási eljárást, úgy azok számára is meg kell adni a bírósághoz fordulás lehetőségét, akiknek a végre nem hajtott döntés jogát vagy jogos érdekét védi.⁶⁰⁷

Az előző elv komplementereként értelmezhető az a követelmény, hogy ne csupán a természetes ügyfelek kötelezettsége legyen a közigazgatási döntések végrehajtása, hanem a közigazgatási hatóságokra nézve is állapíthat meg más szerv, nevezetesen a bíróság olyan kötelezettségeket, melyek végrehajtását szintén biztosítani kell. Az ajánlás második fejezete éppen ezért a közigazgatási hatóságokat érintő bírósági döntések végrehajtásáról szól. Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a közigazgatási hatóságok ésszerű időn belül végrehajtsák a bíróságok döntéseit. Abban az esetben, ha a közigazgatási szerv nem

⁶⁰⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján)

⁶⁰⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján) I / 1. számú alapelv.

⁶⁰⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján) I / 2. számú alapelv.

hajtja végre a bíróság döntését, megfelelő eljárást kell biztosítani a döntés végrehajtása érdekében, kényszerítő jellegű bíróság útján. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy megállapítható legyen a közigazgatási hatóságok felelőssége abban az esetben, ha megtagadják vagy elhanyagolják a bírósági döntések végrehajtását. A bírói döntés végrehajtásáért felelős köztisztviselőket a végrehajtás elmulasztása esetén szintén felelősségre lehet vonni egyénileg, fegyelmi, polgári vagy büntetőeljárásban.⁶⁰⁸

A közigazgatási végrehajtás kérdése az Európa Tanács által a jogalkalmazás számára iránymutatásul kiadott Kézikönyvben is kifejtésre került, ahol megállapítást nyert: a természetes személyek – legyen szó akár a közigazgatási eljárásban résztvevő, akár azon kívüli személyekről – számára jogot keletkeztető vagy érdekeiket védő közigazgatási aktusokat ésszerű időn belül végre kell hajtani. A közigazgatási hatóság ezirányú kötelezettségének elmulasztása bírói vagy egyéb felülvizsgálat tárgya kell, hogy legyen, továbbá kártérítési igényre is alapot kell, hogy adjon.⁶⁰⁹

A magyar jogi szabályozást szemlélve meg kell állapítanunk, hogy a végrehajtás kapcsán a jogalkotó nem határozott meg kifejezett alapelveket. A Ket. az eljárási alapelvek között a végrehajtásra vonatkozóan csupán a hivatalból történő eljárás elvét rögzíti, azonban sem itt, sem pedig a végrehajtási fejezetben belül nem tartalmaz egy koherens követelményrendszert, csupán elszórtan találhatunk néhány, az ügyfél védelmét szolgáló szabályt, mint például a fokozatosság elve a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásakor.⁶¹⁰ A probléma más megközelítésben is orvosolható lenne, a Ket. ugyanis háttérjogszabályként a végrehajtási törvény⁶¹¹ rendelkezéseit tekinti irányadónak. Itt azonban ugyanabba a csapdába esünk, a Vht. ugyanis szintén nem tartalmaz alapvető fejezetet a végrehajtás vonatkozásában.

⁶⁰⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16 számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozásán) II /1. számú alapelv.

⁶⁰⁹ Kézikönyv, 21.

⁶¹⁰ Ld. Ket. 132-136. §§

⁶¹¹ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.).

2.5. Közigazgatási szankciók

Az állami közigazgatás megnövekedése és a dekriminalizációs folyamatok felerősödése következtében a közigazgatási hatóságok figyelemreméltó szankciós jogkörrel rendelkeznek.⁶¹² Éppen ezért, az egyén védelme szempontjából kívánatos a közigazgatási szankciók korlátozása különféle, kifejezetten rájuk vonatkozó alapelvek alávetése útján.

A közigazgatási szankciók különleges közigazgatási aktusok, amelyek súlyos hatást gyakorolhatnak az egyénre, mivel jogot korlátozó vagy megvonó eszközöket tartalmaznak. Éppen ezért szükségesnek tűnt a közigazgatás tevékenységére vonatkozó általános alapelvek körét⁶¹³ kiegészíteni egy sor speciális alapelvvel anélkül, hogy károsan befolyásolnánk az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt garanciák alkalmazhatóságát. Az Európa Tanács éppen ezért egy külön ajánlást fogalmazott meg e területen.⁶¹⁴

A kérdéskör tárgyalásához legelőször a közigazgatási szankció fogalma szorul tisztázásra, amit nehezít, hogy generálisan elfogadott definíció nincsen, számos ismerv alapján meghatározható.⁶¹⁵ A Kézikönyv szerint közigazgatási szankció olyan közigazgatási aktus, amely büntetéssel sújt egy személyt az alkalmazandó szabállyal ellentétes magatartása miatt. A szankció lehet bírság jellegű vagy bármilyen más, akár vagyoni, akár egyéb jellegű is.⁶¹⁶ A szankciót egy közigazgatási aktus tartalmazza, de nem tekinthető minden olyan közigazgatási aktus szankciónak, amely terhet ró az állampolgárra vagy jogát, illetőleg érdekét érinti. Az ilyen aktusok ugyanis változatos célokat szolgálhatnak, ideértve a közérdeket, a közösség védelmét azonnali veszélyhelyzet esetén (pl. közegészség, környezetvédelem, munkáltatás, stb.) megelőző intézkedések által vagy büntető jellegű eszközökkel. Gyakran kérdéses lehet,

⁶¹² A közigazgatási szankcióról bővebben ld. Kis Norbert: A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. *Lőrincz Lajos-jubileum*, 2006. 185-196.; NAGY Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. *Magyar Közigazgatás*, 1996/1. 1-10.; NAGY Marianna: Az államigazgatási jog szankció elméletétörténetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/12. 517-528.; NAGY Marianna: A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről. *Lőrincz Lajos-jubileum*, 2006. 285-289.

⁶¹³ Ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban, továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról.

⁶¹⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) Az ajánlásról ld. Kis Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 23-24.

⁶¹⁵ A fogalom meghatározásához bővebben ld. Kis Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 24-29.; MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1995. 271-300.

⁶¹⁶ *Kézikönyv*, 22. Vö. NAGY Marianna: A „káosz-elmélet” alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. *Magyar Közigazgatás*, 1997/12. 713-730.

hogy melyik a közigazgatási aktus hangsúlyos célja.⁶¹⁷ A tárgybeli ajánlás csak azon közigazgatási aktusokra vonatkozik, melyek fő célja büntető jellegű.⁶¹⁸ (Példával élve, egy engedély kiadásának vagy megújításának a megtagadása azon az alapon, hogy a kérelmező az alkalmazandó szabályok szerint nem alkalmas és megfelelő személy, nem tekinthető közigazgatási szankciónak a jelen ajánlás célja értelmében. Ugyanez mondható el egy engedélynek a környezetvédelemre, közegészségre tekintettel történő megtagadása vagy megvonása esetén is.) Ugyanakkor az ajánlás alapján nem minősülnek közigazgatási szankciónak azon közigazgatási eszközök, melyek egy büntetőjogi ítélet vagy fegyelmi büntetés szükségszerű következményeként merülnek fel, így a közigazgatás és a szakmai szervezetek által alkalmazott szankciók.

Az ajánlás a közigazgatási szankciókra nézve a következő alapelveket tartalmazza:

*a) Az alkalmazható közigazgatási szankciót és alkalmazásának körülményeit jogszabály által kell meghatározni.*⁶¹⁹

A jelen jogterületen alkalmazandó alapelvek közül az első a jogszerűség elve. Egy demokratikus társadalomban a közigazgatásnak nincs módja egyszerre viselkedési szabályokat meghatározni, megállapítani a be nem tartásuk esetére szóló szankciókat és alkalmazni is ez utóbbiakat. Éppen ezért a jogalkotó kötelezettsége, hogy lefedtesse az alkalmazandó vagyoni szankciók jogi kereteit és felhatalmazza a közigazgatási hatóságokat azok alkalmazására, meghatározva azokat az eseteket, amelyekben a szankció által alapvető jogok is korlátozásra kerülhetnek.⁶²⁰ A természetes személyek számára alapvető fontosságú, hogy a jogaikat érintő szabályok, a jogellenes magatartás esetén alkalmazható szankciók és azok mértéke könnyen megismerhető legyen számukra, csakúgy, mint a kikényszerítésre irányuló eljárás és a jogorvoslat lehetősége.⁶²¹

b) Nem alkalmazható közigazgatási szankció olyan magatartás miatt, mely elkövetése idején nem volt ellentétes az alkalmazandó szabályokkal. Amennyiben az elkövetéskor

⁶¹⁷ Vö. NAGY Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2004/2. 65-78.

⁶¹⁸ Vö. KIS Norbert: „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!” *Máthé Gábor-jubileum*, 2006. 288-308.

⁶¹⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozásán) I. számú alapelv.

⁶²⁰ Ld. KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 26.

⁶²¹ Ld. továbbá Kézikönyv p. 22.

egy kevésé terhes szankció volt hatályban, a később hatályba lépett súlyosabb szankció nem alkalmazható.

*Az elkövetés után hatályba lépett kedvezőbb előírásokat a szankció által érintett személy javára kell alkalmazni.*⁶²²

A fenti, a jogszerűség elvéből eredő alapelv a jog visszaható hatályának tilalmát fogalmazza meg, utal továbbá a büntetőjogban ismert kedvezőbb elbírálás elvére. A jogelvet nem szabad akként értelmezni, amely által megakadályozható a közigazgatási szankció vagy egy sokkal súlyosabb közigazgatási szankció kiszabása olyan jogszabály alapján, amely a jelenlegi körülményekre már nem alkalmazható, amennyiben a kérdéses cselekmény azon időszakra datálódik vissza, amikor a jogszabály még teljes egészében hatályos volt. A második bekezdésben meghatározott elv akkor is alkalmazandó, amikor a kérdéses cselekmény már nem ütközik semmiféle jogszabályba.⁶²³

c) Egy adott személyt nem lehet közigazgatási jogilag kétszer büntetni ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon jogszabály alapján vagy ugyanazon társadalmi érdek védelme alapján.

*Amennyiben ugyanazon cselekmény alapján kettő vagy több közigazgatási hatóság is eljárhat különböző társadalmi érdekek védelmét szolgáló jogszabályok alapján, mindegyik hatóságnak figyelembe kell vennie minden olyan szankciót, amelyet ugyanazon cselekmény miatt korábban már alkalmaztak.*⁶²⁴

Az első bekezdés a *ne bis in idem* elvét fogalmazza meg, mely szerint senkit nem lehet ugyanazon vétségért, ugyanazon jogszabály alapján kétszer megbüntetni. A büntetőjogban gyökerező jogelvnek a közigazgatási jogba történő átültetése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy vétség a közigazgatási feltételek szerint két vagy több jogtalan cselekményt is megvalósít, melyek önálló szankcióknak adnak alapot, amennyiben ezen szankciók különböző közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartoznak. A második bekezdés a jelen esetben azt a követelményt fogalmazza meg, hogy mindegyik hatóságnak figyelembe kell vennie az

⁶²² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) II. számú alapelv.

⁶²³ Ld. továbbá *Kézikönyv*, 23.

⁶²⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) III. számú alapelv.

ugyanazon cselekményért már kiszabott valamennyi szankciót, például amennyiben a szankciót az alkalmazható jogkövetkezmények meghatározott köréből kell kiválasztania.⁶²⁵

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 7. számú jegyzőkönyve szigorúan tiltja egyazon cselekedet kétszeres büntetését. A hivatkozott szabály a büntetőeljárásokra vonatkozik, mindazonáltal a közigazgatási szervek büntető jellegű eljárásaira éppúgy alkalmazható.⁶²⁶

d) A kötelező szabályokkal ellentétes magatartás ellen irányuló minden közigazgatási cselekményt ésszerű időn belül kell elvégezni.

*Amennyiben a közigazgatási hatóság eljárást kezdeményez, mely közigazgatási szankció alkalmazásával végződik, a körülményekhez képest ésszerű gyorsasággal kell eljárniuk.*⁶²⁷

Az egyén jogainak és kötelezettségeinek megállapítására irányuló eljárások gyors lefolytatása az igazságszolgáltatás lényegi eleme. A gyorsaság követelménye az eljárásjog szempontjából – mely megtalálható az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében – tovább mélyül a jogbiztonság elvével. A döntés meghozatalára nyitva álló időnek „ésszerűnek” kell lennie, ami többek között azt takarja, hogy arányban kell állnia az elérendő társadalmi érdekekkel és általában rövidebb, mint a büntetőügyekben rendelkezésre álló időtartam.⁶²⁸

*e) Minden olyan eljárásban, melynek egy egyént érintő szankció alkalmazása lehet a kimenetele, az eljárást lezáró, érdemi döntést kell hozni.*⁶²⁹

Ezen alapelvet szintén a jogbiztonság biztosításának szükségessége hívta életre. A szankciót kiszabó eljárást megszüntető döntés meghozatala előtt, az elévülési idő lejártáig az eljárás függőben marad és így a jogi helyzet meghatározatlan lesz, ezért különösen fontos a

⁶²⁵ Vö. KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 121-125.

⁶²⁶ Ld. továbbá *Kézikönyv*, 23.

⁶²⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) IV. számú alapelv.

⁶²⁸ Ld. KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 140.

⁶²⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) V. számú alapelv.

konkrét határozathozatali kötelezettség.⁶³⁰ Sőt mi több, csupán az eljárást lezáró döntés nyújt lehetőséget az eljárásra, akár perindítás útján, vagy az eljárás vagy az érdemi döntés elleni panasz által.

Az eljárást megszüntető döntés öltheti szankció formáját, azon megállapítást, hogy a bizonyítékok nem elégségesek, vagy hogy a tények nem alapozzák meg a szankció alkalmazását, vagy egy figyelmeztetést arra vonatkozóan, hogy az eljárást nem folytatják tovább.

f) A (77) 31 számú ajánlásban meghatározott, a közigazgatási döntésekre vonatkozó tisztességes közigazgatási eljárás elvei mellett a következő alapelvek alkalmazandók különösen a közigazgatási szankciók meghozatala körében:

i. A közigazgatási szankcióval szembesülő személyt tájékoztatni kell az ellene szóló bizonyítékokról.

ii. A személy számára megfelelő időt kell biztosítani az ügyre történő felkészülésre, figyelemmel az ügy összetettségére és a lehetséges szankció súlyára.

iii. A személyt vagy képviselőjét tájékoztatni kell az ellene szóló bizonyítékokról.

iv. Lehetőséget kell nyújtani a döntés előtti meghallgatásra.

v. A közigazgatási szankciót kiszabó döntésnek tartalmazni kell az alapul szolgáló indokokat.

Az első bekezdésben szereplő elvek az érintett személy akaratának megfelelően és a jogszabályokkal összhangban mellőzhetők a kisebb jelentőségű ügyekben, ahol korlátozott vagyoni jogkövetkezmények szerepelnek. Mindazonáltal, amennyiben az érintett személy kifogásolja a várható szankciót, az első bekezdésben meghatározott valamennyi garancia alkalmazandó.⁶³¹

Az elv meghatároz egy sor olyan szabályt, melyek a (77) 31 számú ajánlásban meghatározott tisztességes közigazgatási eljárás garanciáit testesítik meg a közigazgatási szankciók vonatkozásában, továbbá magában foglalja a büntetőeljárás kiforrott garanciáit. Mindazonáltal, tekintettel azon jogviták nagy számára, ahol ezen elvek alkalmazása nem lehetséges anélkül, hogy aránytalan közigazgatási terhet ne jelentene, továbbá azon esetekre, ahol az alkalmazható szankciók köre a vagyoni szankciókra korlátozódik, az elv második

⁶³⁰ Ld. KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 140.

⁶³¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) VI. számú alapelv.

bekezdése lehetővé teszi ezen garanciák alkalmazásának felfüggesztését, ha az érintett személy nem tiltakozik sem az eljárás, sem pedig az alkalmazott szankció ellen.⁶³²

*g) A bizonyítási teher a közigazgatási hatóságon nyugszik.*⁶³³

Az elv azon általános eljárási követelményt fogalmazza meg, mely szerint a szankciót kiszabó közigazgatási hatóság kötelezettsége a kérdéses jogsértés bizonyítékainak a feltárása.⁶³⁴ A Kézikönyv annyival egészíti még ki az elvet, hogy kimondja: kétség esetén a természetes személy javára kell dönteni.⁶³⁵

*h) A közigazgatási szankciót kiszabó aktust minimum követelményként alá kell vetni egy jog által létrehozott, független és pártatlan bíróság jogszerűségi ellenőrzésének.*⁶³⁶

A Bizottság ezen elvet egy minimum-szabályként határozta meg, figyelemmel arra, hogy az európai jogi gondolkodás fejlődése nem tett lehetővé ennél nagyra törőbb szabályt abban az időben. Ez a szabály ugyanakkor nem csupán jogszerűségi kontrollt teremthet, hanem egy érdemi felülvizsgálatot is.⁶³⁷

A magyar közigazgatási eljárásjog adós marad a szankció jellegű aktusok átfogó jogi szabályozásával.⁶³⁸ A Ket. szabályai között csupán az eljárás akadályozásának következményeiről szól,⁶³⁹ az e körben kiszabható eljárási bírság intézménye ugyanakkor számos garanciát tartalmaz. Az eljárási bírság egy szubjektív alapú szankció, mely igazodik az érintett személy vétkességéhez, célja pedig a jogellenes cselekménnyel szembeni joghátrány megállapítása, valamint a jogszerű eljárás kikényszerítése. Kiszabásánál a hatóság köteles figyelembe venni a jogellenes magatartás súlyát és a felrőhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárási bírságnak ugyanabban az

⁶³² Bővebben ld. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 135-141.

⁶³³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) VII. számú alapelv.

⁶³⁴ Ld. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 141.

⁶³⁵ Ld. *Kézikönyv* p. 23.

⁶³⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) VIII. számú alapelv.

⁶³⁷ Ld. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 141.

⁶³⁸ A közigazgatási bírságról bővebben ld. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007. 95-110.

⁶³⁹ Ld. Ket. 61. §

eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét. Ezen szankció kizárólag az adott közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos jogellenességre reagál, eljárási jellegű, az egyéb közigazgatási anyagi jogi jogellenességre nem alkalmazható.⁶⁴⁰ Az eljárási bírságot csak indokolt végzésben lehet megállapítani,⁶⁴¹ mely ellen önálló fellebbezésnek van helye.⁶⁴²

⁶⁴⁰ Ld. PATYI András: Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 203.

⁶⁴¹ Ket. 71. § (1) bekezdés.

⁶⁴² Ket. 98. § (3) bekezdés g) pontja.

2.6. A közigazgatás felelőssége

*A közigazgatási szerveknek gondoskodniuk kell azon károk orvoslásáról, amelyek a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlansága miatt érték a természetes személyeket. A közigazgatási szervek ellen indított bírósági kártérítési pereket megelőzően a természetes személynek először az érintett közigazgatási hatóságnál kell jeleznie igényét. A közigazgatási szerveket kártérítés megfizetésére kötelező bírósági határozatokat megfelelő időn belül végre kell hajtani. Amennyiben helyénvaló, lehetővé kell tenni a közigazgatási szervek vagy természetes személyek számára meghatározott eljárások megindítását a köztisztviselőkkel szemben.*⁶⁴³

A kártérítési felelősség az Európai Unió jogában konkrétan meghatározott követelmény, melyet alapszerződésbeli forrásán túl az Alapjogi Charta is tartalmaz, utóbbi a jó közigazgatási eljárás elvének részeként. Vitatható, hogy ez az elv mennyiben eljárási természetű, mindenképpen előremutató jellegű ugyanakkor, hogy a közösségi szabályozásban az Unió valamennyi szervének eljárására alkalmazandó, függetlenül attól, hogy milyen jellegű tevékenységet folytatnak. Különbséget kell tenni azonban a jogalkotási normák és az egyedi döntések miatti kártérítési kérelmek között. A Közösség felelősségét nem az állítólagos jogsérelem természete (eljárási jog megsértése) határozza meg, hanem a közösségi intézkedés természete. Az érintett tehát nem élhet ilyen irányú követeléssel még abban az esetben sem, ha bizonyítani tudja, hogy egy általános jogi norma megalkotása során sérült a jó közigazgatási eljárás követelménye.⁶⁴⁴

A közigazgatás felelősségét hangsúlyozandó az Európa Tanács egy külön ajánlást fogalmazott meg a tárgykörben.⁶⁴⁵ Ezen ajánlás az Európa Tanács közigazgatási jog területén végzett munkájának logikus következménye, amely az állampolgárok védelmét célozza a hatóságokkal való kapcsolatuk során. A közigazgatási szervek ugyanis az összes tagállamban egyre növekvő szerephez jutnak, tevékenységük folyamatos és meghatározó befolyással bír a közösség életére, a köz jogaira és érdekeire, éppen ezért vitathatatlanul felmerül számos konfliktushelyzet és károkozási esemény ennek során. A kérdés a következő: a károsultaktól milyen mértékben, mely határokig várható el az, hogy viseljék a kárt a köz érdekében?

⁶⁴³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 23. számú alapelv.

⁶⁴⁴ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 320-321.

⁶⁴⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (84) 15 számú ajánlása a közigazgatási felelősségről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. szeptember 18.-án a Miniszteri Megbízottak 375. találkozásán)

A probléma európai jogharmonizációs igényt vetett fel, melynek során arra a következtetésre jutottak, hogy az általános jogelv megteremtése mellett – mely szerint a közigazgatási hatóságoknak felelősnek kell lenniük cselekedeteikért – olyan különös jogelveket is ki kell mondani ezen a területen, amelyek megfelelően leképezik a közigazgatási hatóságok tevékenységének különös természetét. Ezen utóbbi elvek azon kérdésre tekintet nélkül érvényesek, hogy a közigazgatási hatóságok az általános bíróságok előtt felelnek, vagy jogszabály illetőleg joggyakorlat alapján külön felelősségi szabályok vonatkoznak rájuk. A személyek számára okozott kár egyaránt lehet a közigazgatási szervek vagy köztisztviselők jogtalan vagy jogos cselekményeinek következménye, a jogintézmény ennek megfelelően mindkét esetre tekintettel tartalmaz orvoslást. A közigazgatási felelősség intézményének léte alapvető biztosítékot képez a személyek számára, azonban ugyanolyan jelentős az is, hogy annak végrehajtása során lehetővé kell tenni a sérelmet szenvedetteknek azt, hogy igazságos és eredményes kártérítéshez jussanak. Éppen ezért az ajánlás amellet, hogy lefektette a kártérítéshez való jogra vonatkozó alapelveket, megoldási módokat vázol fel a kártérítés hatékonnyá tétele érdekében, és azt javasolja, hogy fordítsanak kellő figyelmet olyan eszközök megteremtésére, amelyek megakadályozzák azt, hogy a kötelezettségek forráshiány miatt ne kerüljenek kielégítésre.

Az ajánlás értelmében jóvátételt kell biztosítani a közigazgatási aktusok által okozott azon károk vonatkozásában, amelyek abból erednek, hogy a közigazgatási hatóság nem képes oly módon eljárni a sérelmet szenvedett személy vonatkozásában, amely a jog szerint ésszerűen elvárható lenne tőle. Az eljárási követelmények, melyeket a hatóságnak szem előtt kell tartania, a hatóság feladataitól és a rendelkezésére álló eszközöktől függ. A közigazgatási hatóságoknak következetesen olyan helyzetben kell lenniük, hogy el tudják látni feladataikat és biztosítani tudják a társadalom számára nyújtandó szolgáltatásokat, ezen tevékenységek körét és természetét pedig jogilag kell szabályozni. Amennyiben egy közigazgatási hatóság nem képes eleget tenni a jogszabályból fakadó kötelezettségének és ebből az állampolgárnak kára keletkezik, úgy az utóbbi számára lehetővé kell tenni, hogy jóvátételt igényelhessen a közigazgatási szervtől, tekintet nélkül az ügyben eljáró és kárt okozó tisztviselő személyes felelősségétől.

A közigazgatás felelőssége nem jelentkezik minden esetben, amikor egy jogelv vagy egy jogszabály megsértésre kerül, mivel az ilyen jogelvnak vagy jogszabálynak a sérelmet szenvedett személy jogát, szabadságát vagy érdekét sértőnek kell lenni. Egy olyan szabály megsértése, ami a közigazgatás belső szervezetét érinti és sem közvetlenül, sem közvetett módon nem keletkeztet egyéni jogot vagy érdeket, nem alapozza meg a közigazgatás

felelősségét. Az elv kizárólag kihirdetett jogi normákra vonatkozik, amelyek az aktus meghozatalakor már ismertek voltak. Ez egyben kizárja azon szabályokat, amiket a bíróságok határoznak meg a jogi előírások általános értelmezése révén a kárt okozó aktus meghozatala után. A közigazgatás felelőssége csak akkor merülhet fel, ha károkozás történik, ez megfordítva annyit jelent, hogy önmagában egy jogi norma megsértése nem elegendő a felelősség megállapításához. Ez ugyanakkor nem zárja ki egy másfajta felelősség fennállásának a lehetőségét, mint például büntetőjogi vagy fegyelmi felelősség. Azon állítás, hogy a kárt egy aktusnak kell okoznia egyben magában hordozza azt a követelményt, hogy okszerű kapcsolatnak kell fennállnia a közigazgatási hatóság aktusa és az okozott kár között.

Különös problémát jelenthet, amikor a kárt egy olyan hivatalnok okozza, aki látszólag a közszolgálatban dolgozik, valójában azonban a saját érdekei szerint jár el. Ekkor legelőször is meg kell határozni a kritériumot annak megállapításához, hogy mi számít az adott szervezetben személyi hibának (*faute personnelle détachable*) és közigazgatási hibának (*faute de service*).⁶⁴⁶ Ahol a közigazgatási hatóság rendes tevékenységének a megjelenése alkalmas arra, hogy megtévessze a körültekintő és figyelmes állampolgárokat, a közigazgatás felelősségét meg kell állapítani még akkor is, ha az ilyen látszat utóbb hamisnak bizonyul. Ez a következtetés azon a tényen alapszik, hogy a látszatot olyan tényezők alkotják, amelyek objektíve a közigazgatáshoz vagy a közszolgálathoz kapcsolódnak. Éppen ezért a felelősség felmerülhet akkor is, ha egy meghatározott esetben a köztisztviselő képessége és a tevékenységének a körülményei alkalmasak a sérelmet szenvedett személy megtévesztésére.

A Magyar Alkotmánybíróság az államigazgatási jogkörben okozott kár problematikájával csupán egyetlen, meglehetősen korai határozatában foglalkozott, melyben megállapította, hogy a Polgári Törvénykönyv egy passzusa⁶⁴⁷ – mely szerint a kár megtérítésére irányuló követelés egy év alatt elévül – alkotmányellenes, ezért e rendelkezést megsemmisítette. A testület döntésének indoklásában kifejtette, hogy az elévülés tekintetében a közhatalmi aktussal vagy egyébként a közhatalom gyakorlása során kárt okozó államigazgatási (bírósi, ügyészségi) szervek kedvezményezésének más szervezetekkel és egyéb személyekkel szemben alkotmányos alapja nincs. E tekintetben ugyanis az alkalmazotti károkozás tényállásához képest az államigazgatási jogkörben való károkozásnak semmiféle specifikuma nem állapítható meg. Ennek hiányában a szabályozásban az adott tényállás lényeges elemére nézve – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia. Az egyenlőség követelményét sértő szabályozás a kártérítési processzusban résztvevő alanyok

⁶⁴⁶ Ld. továbbá *Kézikönyv*, 36.

⁶⁴⁷ Ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. § (2) bekezdését.

közötti diszkriminatív megkülönböztetést jelent, ezért az alkotmányellenes. A rendelkezés az állam történetileg kialakult immunitásával, az ún. „állami felelőtlenség” intézményével voltak összefüggésben. Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség körében az állam kedvezményezésének alkotmányos alapja azonban ma már megszűnt. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből – mely úgy rendelkezik, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül – az következik, hogy a polgári jogi szabályozás során a polgári jogi jogviszonyok alanyait az azonos szabályozási koncepción belül, egyenlőknek kell tekinteni.⁶⁴⁸

„A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.”⁶⁴⁹ A Ket. ezen kitétele összhangban áll a jogállamiság azon ősi követelményével, mely szerint az államnak bíróság előtt kell felelnie az állampolgárainak okozott jogsértésekért, ez alól nem bújhat ki a közhatalomra való hivatkozással, a kártérítési felelősségre a magánjog szabályait kell alkalmazni.⁶⁵⁰ Az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítését ennek megfelelően Magyarországon a Polgári Törvénykönyv szabályozza, az alábbiak szerint: „Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.”⁶⁵¹ Államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni.⁶⁵²

⁶⁴⁸ Az intézmény hazai kialakulásáról bővebben ld. SZAMEL Lajos (szerk.): *Az államigazgatási felelősség alapproblémái*. Tanulmánykötet 2. Igazságügyi Minisztérium, 1982. 120-185.

⁶⁴⁹ Ld. Ket. 4. § (2) bekezdés.

⁶⁵⁰ Ld. VARGA Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 97.

⁶⁵¹ Ld. Ptk. 349. § (1) bekezdés.

⁶⁵² Vö. PK 44. szám.

2.7. A részvétel elve és annak speciális jellege a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban

2.7.1. A részvétel általános elve

*Amennyiben nincs szükség sürgős intézkedésre, a közigazgatási szerveknek megfelelő eszközök révén biztosítaniuk kell a természetes személyek számára annak lehetőségét, hogy részt vegyenek azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek kihatással vannak jogaikra vagy jogos érdekeikre.*⁶⁵³

Kiindulásként lényeges leszögezni: a részvétel elve nem egy intézményesített tiltakozás. Sokkal inkább a hatékonyabb eljárást és érdekérvényesítést szolgálja, amely a múltbeli tapasztalatokon és az időben történő konzultáción alapul.⁶⁵⁴ Az egyeztetési kultúra kialakítása azonban nem elsődlegesen jogalkotási kérdés, nem érhető el egyszerűen jogszabályok révén.⁶⁵⁵ Az állampolgárok közvetlen részvétele a közigazgatásban csak korlátozottan valósítható meg, lévén, hogy az egyes feladatok ellátásához magasan képzett szakemberállomány szükséges. Mindazonáltal bizonyos közigazgatási döntések meghozatalában, valamint a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésében markáns szerep kell, hogy háruljon az egyes emberekre, illetőleg az állampolgárok szervezett csoportjaira.⁶⁵⁶

A Európai Unióban az 1990-es évek végétől irányul különös figyelem a polgároknak a közösség működésében történő részvételére, ez a jogosultság azonban még mindig fejlődőben és kiterjedőben van. A felvetés szerint a polgároknak csakúgy, mint a különféle érdekképviselői szervezeteknek és egyéb szervezeteknek joguk van közvetlenül részt venni a közösségi intézmények munkájában. Jóllehet, bizonyos érdekérvényesítő csoportok már régóta jelen voltak Brüsszelben, ám a hangsúly ezekről egyre inkább áttevődött a civil társadalmi szervezetekre, tehát a lobbitevékenységtől független szerveződésekre. A részvétel elve alapján az adott szerv köteles begyűjteni bizonyos célcsoportok véleményét, akiket a tervezett intézkedés érint. A különböző vélemények közötti választás azonban már

⁶⁵³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján)

⁶⁵⁴ Vö. LŐRINCZ Lajos: *Magyar Közigazgatás: dilemmák és perspektívák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 73.; SZAMEL Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 246., valamint LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 47-48.

⁶⁵⁵ Ld. HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 202.

⁶⁵⁶ LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 48.

jogalkalmazói – vagy politikai – döntés. A részvétel mellett általánosságban két fő érv szól. Az egyik az, hogy a társadalmi részvétel értékkel bír, mivel bizonyos ismereteket szerezhethet ezáltal a hatóság és így megalapozottabb döntés hozható. Másrészről – és ez egy kevésbé szakmai, inkább politikai érv – a részvétel, a kritika és a tiltakozás által erősíthető az uniós polgárok Közösséghez való kötődése, hűsége és elégedettsége.⁶⁵⁷

A magyar közigazgatási eljárási kódex az eljárásban való érdemi részvétel lehetőségét az ügyfelek számára biztosítja, amely meglehetősen széles kört ölel fel. Az általános ügyfélfogalom értelmében „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”⁶⁵⁸ A részvételhez való jog ennek értelmében tehát az ügyben való érintettséghez kapcsolódik, az lehet ügyfél, aki igazolja azt, hogy az eljárás kimenetelében érintett, mivel az ügyben hozott érdemi döntés jogára, jogos érdekére kihatással van, a hatóság eljárása és az érintett joga, jogos érdeke között tehát oksági kapcsolat áll fenn. Az általános ügyfélfogalom részletezéseként értelmezhető a hatásterülettel összefüggő ügyfél-definíció, a hatóság kvázi ügyféli jogállása, valamint a társadalmi szervezet ügyféli pozíciója: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”⁶⁵⁹

2.7.2. A részvétel speciális elve a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban

Az Európa Tanács szakirányú vizsgálatai kimutatták, hogy a közigazgatási hatóságok döntései egyre bonyolultabbak és ezzel párhuzamosan, változó intenzitással, nagyszámú

⁶⁵⁷ BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 72-76.

⁶⁵⁸ Ld. Ket. 15. § (1) bekezdés.

⁶⁵⁹ Ld. Ket. 15. § (2)-(5) bekezdés.

személyt érintenek, amelyek hatása még a szomszéd tagállamokban is érezhető. Ezen személyek így érthető módon befolyásolni kívánják a tervezett cselekményt, bizonyos körülmények között pedig érdekeik olyan fontosak lehetnek, hogy védelmük indokolt lehet a közigazgatási eljárás során. Vajon hogyan lehet megteremteni a nagyszámú egyén védelmét úgy, hogy ez összhangban maradjon a hatékony közigazgatás követelményével? Meddig, milyen feltételekkel és hogyan lehet lehetőséget nyújtani a döntéshozatalban való részvételre, illetve annak felülvizsgálatára azon személyek számára, akiknek jogát vagy jogos érdekét a döntés a szomszéd állam területén érinti? Már ezen problémafelvetésekből is kitűnik, hogy a részvétel elve részletes kifejtést igényelt a nagyszámú ügyfelet igénylő eljárások vonatkozásában.

A tagállamok jogi és közigazgatási rendszerei között meglévő különbségek ellenére nagyfokú egyetértés tapasztalható a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokra vonatkozó alapelvek tekintetében. A feladat eredetileg a (77) 31 és a (80) 2 számú ajánlásokban⁶⁶⁰ foglalt elvek elfogadása és fejlesztése volt, ám a jogok, szabadságok és jogos érdekek védelme, amelyeket a szomszéd állam területén esetlegesen sérülhetnek, már egy sokkal kényesebb témát érintett. Az államoknak bevallottan kötelességük gondoskodni arról, hogy a hatáskörükbe tartozó tevékenységek ne okozzanak kárt egy másik állam területén. A nemzetközi környezetvédelmi jog múltbéli folyamataival összhangban az államok egyre inkább hajlandóak tárgyalni egymással és kicserélni azokat az információkat, amelyek lehetővé teszik számukra a tervezett döntés környezetre gyakorolt (legtágabb értelemben vett) hatásainak a megállapítását a szomszédos országokban. Kívánatosnak tűnt tehát a nemzeti hatóságok arra való ösztönzése, hogy döntéseik meghozatalakor ne csupán a szomszéd állam hatóságainak észrevételeit vegyék figyelembe, hanem szintén legyenek tekintettel azon személyek véleményére is, akiknek jogát vagy jogos érdekét a fenti döntés a szomszéd állam területén érinthet. Ennek megfelelően engedélyezni kell ezen személyek lehető legteljesebb részvételét a közigazgatási eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban.

Egy egyezmény létrehozása a probléma megoldására túlságosan elhamarkodottnak tűnt, ehelyett az Európa Tanács egy sokkal óvatosabb utat, egy ajánlás elkészítését választotta.⁶⁶¹ Hasonló eszközt már alkalmaztak a múltban az egyén védelmére vonatkozó

⁶⁶⁰ Ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról.

⁶⁶¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17.-én a Miniszteri Megbízottak 410. találkozásán)

alapvető elvek felvázolásakor,⁶⁶² így nem volt indokolt eltérni ezen folyamattól a nagyszámú ügyfelet érintő eljárások speciális jogterületén sem. Az ajánlás egyszerre célozza azt, hogy a tagállamok belső joga meghatározott alapelvekre épüljön, továbbá azt, hogy olyan irányvonalakat vázoljon fel, amelyek mentén nemzetközi egyezmények és megállapodások kerülhetnek megkötésre, mivel a kérdés nemzetközi dimenzióját is figyelembe kell venni.

Az ajánlás felhívja a tagállamok kormányait arra, hogy a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási döntések meghozatala során biztosítsanak részvételi lehetőséget, valamint tegyék lehetővé az ilyen aktusok bíróság vagy más független hatóság általi felülvizsgálatát. Ennek elérésére az ajánlás mellékletében olyan alapelveket tartalmaz, amelyeket a kormányoknak ajánlatos szem előtt tartaniuk jogalkotásuk és jogalkalmazásuk során.

Az alapelvek alapján hozott döntések két fő jellemvonással rendelkeznek: egyrésztől nem normatív közigazgatási aktusok, másrésztől pedig nagyszámú személyt érintenek. Az ajánlás nem tartalmaz meghatározást a „nagyszámú” kifejezésre nézve, az egyes nemzeti jogrendszerekre hárul azon szint megállapítása, ami felett az egyeztetési eljárás alkalmazandóvá válik. A tervezett közigazgatási döntésnek kiemelkedő fontosságú témát kell tartalmaznia, végrehajtása pedig számos embert kell, hogy érintsen. Ezen személyek három kategóriába oszthatók az érintett terület jellege és az egyes nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságai szerint, nevezetesen: az aktus címzettjei; azon személyek, akiket ugyan nem az aktus címzettjei, de a döntés jogait és jogos érdekeiket érintheti; valamint azon személyek, akiket olyan közös érdek fűz össze, amelyet a döntés érinthet. A közös érdek az érintett egyéneket tömörítő szövetség céljainak természetétől, valamint az egyesület azon működési területétől függ, ahol kifejezheti véleményét.

Az ajánlás függeléke azokat az elveket tartalmazza, amelyek a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási döntések meghozatala és felülvizsgálata vonatkozásában alkalmazandók. Ezek közül a legfőbb elvek a következők:

I – Amennyiben a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság döntés meghozatalát tervezi, erről megfelelő módon tájékoztatnia kell az érintett személyeket, és olyan információkat kell biztosítani a számukra, melyek segítségével meg tudják ítélni a döntésnek a jogaikra és érdekeikre gyakorolt várható hatását.

⁶⁶² Ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban.

Az I. alapelv értelmében az érintett személyt tájékoztatni kell a tervezett döntés főbb jellemzőiről. Ezen tájékoztatás teszi ugyanis lehetővé a számukra annak meghatározását, hogy hogyan, mi módon érint(het)i őket a tervezet. A tervezet volumenétől és a lehetségesen érintett személyek számától függően a felhasznált tájékoztatási módszerek – vagy kizárólagosan, vagy többet egyszerre alkalmazva – a következők lehetnek: körlevél, hirdetmény a városházán vagy a tervezett beruházás helyszínén, hirdetés megjelentetése a helyi vagy körzeti lapban, kiállítás tartása modellekkel, stb.⁶⁶³

A magyar közigazgatási hatósági eljárási törvény a fenti alapelvvel összhangban szabályozza az érintett személyek tájékoztatáshoz való jogát. „Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől, a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül értesíteni kell.”⁶⁶⁴ A szabályozás általános jellege lényeges előrelépést jelent a korábbi eljárási törvényhez képest, mivel az eljárással érintett személy immáron – meghatározott kivételektől eltekintve⁶⁶⁵ – valamennyi eljárás esetén tudomással bír az eljárás létéről, ami alapvető feltétele az ügyféli jogok gyakorolhatóságának. Az értesítés különleges formáját jelenti a hirdetményi úton és a közhírré tétellel történő értesítés. „Ha törvény vagy kormányrendelet további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és ügyfélnek minősülő szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető. A hirdetmény és közhírré tétel útján közölt értesítés tartalmazza az ügy tárgyát és rövid ismertetését, a vélelmezett hatásterület kiterjedését, valamint a tájékoztatást arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba.”⁶⁶⁶ A hirdetményi úton és a közhírré tétellel történő értesítésre tehát azokban az esetekben nyílik lehetőség, ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, melyekből kettőt maga az eljárási törvény nevesít az ügyfélfogalom körében. Az egyik a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárás, melyekben ügyfélnek minősül a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.⁶⁶⁷ A másik pedig azon esetkör, melynél törvény az ügyfél jogaival ruházza fel az érdekvédelmi szervezeteket és

⁶⁶³ Vö. Az információhoz való hozzáférés joga, in: *az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan.*

⁶⁶⁴ Ld. Ket. 29. § (3) bekezdés.

⁶⁶⁵ Ld. Ket. 29. § (4) bekezdés.

⁶⁶⁶ Ld. Ket. 29. § (6)-(7) bekezdés.

⁶⁶⁷ Ld. Ket. 15. § (2) bekezdés.

azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.⁶⁶⁸

II – A tervezett közigazgatási döntés céljára és hatására, a szóban forgó érdekre, az érintett személyek számára és helyzetére vagy a hatékony közigazgatás biztosításának igényére figyelemmel, az illetékes hatóság határozhat akként, hogy az eljárás egésze vagy bizonyos részei vonatkozásában:

- a.) a második kategóriába tartozó, közös érdekekkel bíró személyek nevezzenek meg egy vagy több közös képviselőt,*
- b.) a harmadik kategóriába tartozó személyeket egyesületek vagy egyéb szervezetek képviseljék.*

A részvételi eljárásnak teljesen nyitottnak kell lennie. Nem csupán az egyéni vagy kollektív jogok és érdekek védelmét kell biztosítani, hanem garantálnia kell azt is, hogy a közigazgatás szintén teljes egészében tájékozott legyen és így a közérdekkel összhangban álló, igazságos döntést hozhasson. Mindazonáltal, az egyeztetés ésszerű keretek közé szorítása érdekében, valamint azért, hogy elkerülhető legyen az azonos érvek ismételtetése, a II. alapelv lehetőséget nyújt a hatóság számára a részvételi szándékok becsatornázására, az azonos vagy hasonló egyéni érdekekkel rendelkező személyek (a telep szomszédságában élő személyek, a közérdekű közlekedés használói, stb.) kötelezhetőek egy vagy több közös képviselő megválasztására. Az azonos közérdek által érintetteket (pl. tájvédelem) pedig arra lehet kötelezni, hogy álláspontjukat egyesületek vagy más szervezetek útján terjesszék elő.

III – Az első csoportba tartozó személyek, továbbá a II. alapelv értelmében közös képviselőre kötelezés esetén a más kategóriákba tartozók is, kérelmükre oly módon vehetnek részt az eljárásban, amely a döntés meghozatala szempontjából lényeges valamennyi körülményre tekintettel a legmegfelelőbb.

A részvételi eljárás által érintett személyeket a közigazgatási döntés különböző erősséggel és eltérő módon érintheti. Mivel nem csupán az érintett személyek védelme lényeges, hanem a közigazgatás minél teljesebb tájékoztatása is, mindenki számára egyenlő hozzáférést kell biztosítani az információkhoz.

⁶⁶⁸ Ld. Ket. 15. § (5) bekezdés.

Az ügyféli képviselet speciális formájának tekinthető a magyar közigazgatási hatósági eljárási törvényben szabályozott hatósági közvetítő intézménye. „A hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe. A hatósági közvetítő gondoskodik arról, hogy az érintettek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kapjanak mind az eljárás céljáról, mind az annak megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről, tájékoztatja az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról, közvetít a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak, összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.”⁶⁶⁹ A hatósági közvetítő tehát nem a szó valódi értelmében vett képviselő, nem tehet az ügyfél helyett jognyilatkozatokat, szerepe inkább a kölcsönös tájékoztatás elősegítése, egyfajta mediáció lefolytatása.⁶⁷⁰

IV – A tervezett közigazgatási döntés céljára és hatására, a szóban forgó érdekre, az érintett személyek számára és helyzetére vagy a hatékony közigazgatás biztosításának igényére figyelemmel, az illetékes hatóság határozhat akként, hogy a részvételi eljárás a következő módok egyike vagy kombinációja útján történjék:

- a.) írásbeli észrevételezés;*
- b.) magán-, vagy közmeghallgatás;*
- c.) a közigazgatási hatóság tanácsadó testületében való részvétel.*

*Amennyiben a választott eljárás a közigazgatási hatóság tanácsadó testületében való részvétel, akkor az első csoportba tartozó személyek, továbbá a II. alapelv értelmében közös képviseletre kötelezés esetén a más kategóriákba tartozók is jogosultak tényeket és érveket előterjeszteni, továbbá bizonyos esetekben bizonyítékokat benyújtani.*⁶⁷¹

Jelen alapelv a meghallgatáshoz való jog, mint alapvető közigazgatási jogi alapjog speciális eseteként fogható fel, hiszen az abban szereplő követelmények megfelelően

⁶⁶⁹ Ld. Ket. 41. § (1) és (3) bekezdés.

⁶⁷⁰ Ld. PATYI András: Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 177.

⁶⁷¹ Vö. Támogatás és képviselet, in: *az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan*.

alkalmazandók nagyszámú ügyfél esetén is. A fenti egyeztető eljárások nem zárják ki a részvétel egyéb, inkább politikai természetű formáit, mint a népszavazás vagy a menedzsment-orientált módokat, mint az érintett felek képviselőinek közvetlen bevonása a döntéshozatalba együtt-döntő testületek révén.

V – Az illetékes hatóság köteles figyelembe venni az egyeztető eljárás során az érintett személyek által benyújtott a tényeket, érveket és bizonyítékokat.⁶⁷²

VI – A közigazgatási döntést közölni kell a nyilvánossággal.

A nyilvános közlésnek részleteznie kell – a kommunikáció egyéb fajtáinak előzetes megítélése nélkül, olyan mértékig, amíg még nem tartalmazza az információt – azt, hogy az érintett személyek hogyan férhetnek hozzá az alábbi információkhoz:

- az eljárás végén kialakult főbb következtetések;*
- a közigazgatási döntés alapját képező indokok;*
- a közigazgatási döntés elleni rendes jogorvoslatokról szóló tájékoztatás, továbbá az ezek igénybevitelére nyitva álló időtartam.*

Az első csoportba tartozó egyéneket személyesen kell értesíteni a közigazgatási döntésről, valamint a meghozatala alapjául szolgáló indokokról. Az indokokat vagy magának a döntésnek kell tartalmaznia, vagy az érintett személyek számára, kérésükre írásban kell megadni ésszerű határidőn belül. A döntés ellen igénybe vehető rendes jogorvoslatokról szóló tájékoztatást és a benyújtásukra rendelkezésre álló időtartamot szintén közölni kell az érintettekkel.

A VI. alapelv a nyilvános közlést javasolja. Ezen közlés lehet a döntés másolata, amennyiben az tömör és kerek, azaz ha az tartalmazza a döntés indokait, a vizsgálatok eredményének összefoglalását és a jogorvoslati jogra történő utalást. Amennyiben ez nem lehetséges, úgy a közlés a meghozott döntés lényegét kell, hogy tartalmazza, valamint annak a helyszínnek és időtartamnak a megjelölését, ahol és ameddig az érintett személyek tudakozódhatnak a fentiek felől. A közlés pusztán arról is tájékoztathatja az érintetteket, hogyan juthatnak hozzá a teljes döntéshez.⁶⁷³

Az alapelv a fentiekén túlmenően szabályozza még a közlés kötelező tartalmi elemeit, melyek között kiemelés érdemel a közigazgatási szerv indokolási kötelezettségének

⁶⁷² Vö. Meghallgatáshoz való jog, in: az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban.

⁶⁷³ A közlésről ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (II. rész, 7. alapelv: A közigazgatási döntések közlése) és az ott kifejtetteket.

lefektetése, mint általános közigazgatási jogi követelmény,⁶⁷⁴ valamint a döntés ellen igénybe vehető jogorvoslatokról szóló tájékoztatás.⁶⁷⁵

A magyar közigazgatási hatósági eljárási kódex a fentiekkel összhangban szintén tartalmaz bizonyos speciális szabályokat a döntés közlésére nagyszámú ügyfél esetén, egyrészt a hirdetményi kézbesítés, másrészt pedig a nyilvános közzététel lehetővé tétele útján. Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő és a 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani. Ilyen esetben – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a hirdetmény a következő adatokat tartalmazza: a kifüggesztés napját, az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és tárgyát, a kérelmező ügyfél nevét (megnevezését), az ügy jellegétől függő hatásterületet, azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, amely a hatóságnál megtekinthető, valamint a jogorvoslat lehetőségéről és benyújtásának határidejéről való tájékoztatást. A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában - ennek hiányában a helyi lapban -, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi.⁶⁷⁶

VII – A közigazgatási döntés vonatkozásában biztosítani kell a bíróság vagy egyéb más független szerv felügyeletét. Az ilyen kontroll nem zárja ki egy meghatározott közigazgatási szerv előzetes felülvizsgálati lehetőségét.

Amennyiben a felülvizsgálati eljárás nagyszámú egyént érint, a bíróság vagy más felülvizsgálati szerv az alapvető elveknek megfelelően, valamint a felek jogaira és érdekeire tekintettel különféle lépéseket tehet az eljárás ésszerűsítésére, többek között

⁶⁷⁴ Az elvről bővebben ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (IV. alapelv: Indokolási kötelezettség), valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (II. rész, 6. alapelv: A közigazgatási döntések formája) és az ott leírtakat.

⁶⁷⁵ Az elvről bővebben ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan (V. alapelv: Jogorvoslatról való tájékoztatás), valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (II. rész, 7. alapelv: A közigazgatási döntések közlése) és az ott kifejtetteket.

⁶⁷⁶ Ld. Ket. 80. § (3)-(5) bekezdés.

az azonos érdekű feleket egy vagy több közös képviselő megválasztására kötelezheti vagy közhírré tétel útján értesítheti.

Ezen alapelv a jogorvoslat lehetőségét biztosítja bíróság vagy egyéb más független hatóság részéről anélkül azonban, hogy meghatározná annak terjedelmét vagy hozzáférhetőségét, ez utóbbiakat ugyanis a belső jog szabályozza.⁶⁷⁷ Akként van meghatározva, hogy elősegítse az eljárás megfelelő és ésszerű határidőn belül történő lezajlását bizonyos olyan eljárási változtatások javasolásával, amelyeket az érintettek nagy száma indokol. A javasolt változtatások csupán például szolgálnak, mivel minden egyes konkrét eljárási reform az adott ország bírósági szervezetétől és hagyományaitól függ.

⁶⁷⁷ Ld. A közigazgatási szervek döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslatok. In: *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról.*

2.8. Jogilag korlátozott mérlegelési jogkör

SÁRI JÁNOS szerint „a normatív eszközök alkalmatlansága az állam modern funkciói zömének érvényesítésére az állampolgár nagyfokú kiszolgáltatottságához vezethet.”⁶⁷⁸ Ez a kiszolgáltatottság a közigazgatási jog területén a mérlegelési jogkör gyakorlása során mutatkozhat meg leginkább, ezért kell tehát külön figyelmet szentelni ennek a területnek.

Ahogy az már Platón óta ismeretes, az általános szabályok soha nem passzolnak teljesen a konkrét tényállásokhoz, amelyek szabályozására pedig a jogalkotó létrehozta őket. A tökéletes igazságosság nem tökéletes szabályokat, hanem sokkal inkább tökéletes mérlegelés útján valósítható meg, amikor is a jogalkalmazó szerv alaposan és mindenre ügyelve vizsgálja meg az adott társadalmi szituációt, nem pedig mechanikusan alkalmazza valamennyire nézve a meghozott jogszabályokat. A diszkréció tökéletes eszköze sajnálatos módon az emberi tökéletlenség révén válik megkérdőjelezhetővé, akik részrehajlóan, ésszerűtlenül és egyéb más helytelen módokon alkalmazzák. A közigazgatási jog egyre inkább a diszkréciótól az írott jog irányába haladás területeként írható le az idők folyamán. Ahogy a társadalmi valóság felvet egy új problémát, az első legmegfelelőbb lépés egy megfelelő mérlegelési jogkörrel felruházott hatóság létrehozása lenne, amely rugalmas, gyorsan képes reagálni, egyszóval vészhelyzet esetére tökéletes. Ahogy azonban a mérlegelés hibái felszínre kerülnek, a hangsúly egyre inkább a jogalkotás irányába tolódik, a minta tehát a következőképpen írható le: a feladat gyors elvégzése mérlegelés útján, majd a mérlegelés lehetséges veszélyeitől óvva az állampolgárokat, szabályalkotás.⁶⁷⁹

Mérlegelési jogkörrel általában szólva akkor beszélünk, ha a közigazgatást jogszabály hatalmazza fel arra, hogy számos jogszerű lehetőség közül, nem törvénykezési alapon eljárva válassza ki a megfelelőt.⁶⁸⁰ Ezen választás magában foglalja a köz- és magánérdek mérlegelését jogon kívüli értékek felhasználásával, annak érdekében, hogy létrehozzanak egy – törvény által meg nem határozott – általános érdeket. A döntés maga nem tekinthető ezáltal joginak, a közigazgatási jog mindazonáltal – az egyén védelme érdekében – biztosítani köteles a jogvédelmet az ilyen döntések vonatkozásában is. Ezen utóbbi

⁶⁷⁸ Ld. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 156.

⁶⁷⁹ SHAPIRO, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 31.

⁶⁸⁰ Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 553.

nézőpontból ragadható meg a bírósági felülvizsgálat fontossága a téma szempontjából, mint az önkényes döntés elleni védelem eszköze.⁶⁸¹

Talán egyetlen elv megítélése sem annyira különböző az egyes európai államokban, mint a közigazgatás mérlegelési jogköre, e tekintetben az országok két nagy csoportba sorolhatók. Nagy Britanniában a bíróságok nem csupán akkor ismerik el a mérlegelés lehetőségét, amikor ez kifejezetten biztosított, hanem azokban az esetekben is, ahol bizonyos általános és határozatlan fogalmakkal kell operálni, amelyek alkalmazása jelentős szaktudást vagy a tények összetett értékelését igényli. Másrészt, a német felfogás értelmében bizonyos kivételes helyzetektől eltekintve, a közigazgatási mérlegelés csupán akkor megengedett, ha ez kifejezetten lehetővé van téve a jog által, amikor a jog úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási hatóság megtehet valamilyen intézkedést, vagy más nyelvtani megoldással fejezi ki ezt a lehetőséget. Amennyiben a jog nem szól ekként, úgy az uralkodó felfogás az, hogy ezekben a helyzetekben csupán egyetlen helyes megoldás létezik, függetlenül attól, hogy mennyire pontatlan vagy meghatározatlan egy adott fogalom.⁶⁸²

Ha egy adott intézmény tág mérlegelési jogkörrel bír, egyesek már úgy érezhetik, hogy az ügyfelet megillető jogok gyakorlása csak korlátozott befolyással bírhat a döntésre, ezért ez az ilyen esetekben csupán egy haszontalan és terhes kötelezettség a hatóságra nézve. Ugyanakkor, mivel éppen ezen a területen a leggyengébb a bírósági kontroll, álláspontom szerint még inkább felerősödik az eljárási alapelvek garanciális szerepe. Ezt a felfogást erősíti egyébiránt az Európai Bíróság joggyakorlata is, számos döntésében rámutatott ugyanis arra, hogy a széles körű mérlegelést lehetővé tévő hatósági jogkör nem járhat az egyes eljárási alapelvek eróziójával.⁶⁸³ A közigazgatás mérlegelési jogköre minden esetben korlátozott kell, hogy legyen, az európai államok közös jogállami hagyományaiból fakadó jó közigazgatási eljárás követelményéből következően.⁶⁸⁴

Az Európai Unióban⁶⁸⁵ a Bíróság általában széles mérlegelési jogkört engedélyez a közigazgatási hatóságok számára. Mivel nem kívánja saját ítéletével helyettesíteni a

⁶⁸¹ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1504-1505.

⁶⁸² Ld. NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 196.

⁶⁸³ DE LA SERRE, Eric Barbier: Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006. 241-242.

⁶⁸⁴ CANANEIA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 568.

⁶⁸⁵ A közigazgatási mérlegelési jogkör problémájáról az Európai Unióban bővebben ld. IBANEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 204-237.

közigazgatási döntést, ezért csak azt vizsgálja, hogy az eljárási szabályok be lettek-e tartva, a tényállás megfelelően megállapítást nyert-e, valamint nem történt-e hatáskörrel való visszaélés. A szűk terjedelmű felülvizsgálat miatt különösen felértékelődik az eljárási alapelvek szerepe. Ezt a felfogást erősítette meg a *Technische Universität-ügy*,⁶⁸⁶ melyben a Bíróság kifejtette: abban az esetben, ha a közigazgatás mérlegelési jogkörrel rendelkezik, a közösségi jogrendben biztosított garanciák még nagyobb jelentőséggel bírnak. Ezen garanciák tartalmazzák többek között azon kötelezettséget, hogy az adott intézmény vizsgálja meg alaposan és pártatlanul az adott ügy valamennyi releváns körülményét, továbbá azt, hogy az érintett személy kifejtthesse álláspontját az ügyben és arra megfelelően indokolt döntést kapjon. Csak ezáltal láthatja igazoltnak a Bíróság azt, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlása során a szükséges ténybeli és jogi elemek jelen voltak.⁶⁸⁷

A Magyar Alkotmánybíróság szintén a jogszerűség oldaláról közelítette meg a mérlegelési jogot, amikor – az igazságszolgáltatási mérlegeléssel kapcsolatosan – kimondta: az, hogy a jogszabály mérlegelési lehetőséget biztosít a bíróság számára, önmagában nem teszi megkérdőjelezhetővé objektív nézőpontból a bíróság pártatlanságát. A jogbiztonságot az Alkotmánybíróság határozatai kezdettől fogva a jogállam lényeges elemének tekintik. A jogbiztonság fontos részének tartják, hogy a jog egésze és az egyes jogszabályok kiszámíthatók, előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nemcsak a jogszabály szövegének egyértelmű megfogalmazását követeli meg, hanem a jogintézmények megvalósulásának kiszámíthatóságát is. Az előreláthatóság és kiszámíthatóság azonban nem zárja ki azt, hogy a jogalkotónak és a jogalkalmazónak ne lenne mérlegelési lehetősége.⁶⁸⁸

A magyar közigazgatási eljárási kódex rögtön a legelejin értelmezi a jogelvet, amikor kimondja: „A közigazgatási hatóság [...] hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.”⁶⁸⁹ A mérlegelési jogkör a hatósági döntések jogi kötöttségével összefüggő kérdés. Az adott döntésnek természetesen minden esetben jogszabályon kell alapulnia, ami annyit jelent, hogy a hatóságnak felhatalmazással kell bírnia a döntés meghozatalára, továbbá a felhatalmazó jogszabálynak meg kell határoznia azt is, hogy a hatóság milyen típusú ügyben, az életviszonyok mely területén, kikre nézve, mely feltételek

⁶⁸⁶ Case C-269/90, *Technische Universität v. Hauptzollamt München-Mitte*, 1991 E.C.R. I-5469.

⁶⁸⁷ Ld. SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004. 94-95., valamint CASSESE, Sabino: European administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 32.

⁶⁸⁸ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59., 65.)

⁶⁸⁹ Ld. Ket. 1. § (1) bekezdés második mondata.

megléte esetén és milyen jogi tartalommal hozhat döntést. A jogi szabályozásnak tehát a jogbiztonság érdekében teljességre kell törekednie, ugyanakkor nem rendezheti a hatósági döntés teljes tartalmát, mivel a jogalkalmazó tevékenysége során mindig egyedi esetekre vonatkoztatja a jogszabályt, mely esetek ténybelileg eltérhetnek egymástól. A közigazgatási szerveknek éppen ezért bizonyos fokú cselekvési szabadsággal kell bírniuk feladataik hatékony ellátása érdekében. A közigazgatási jogi jogszabályok az eljáró hatóság számára a konkrét ügy elbírálására biztosított mozgástér nagysága szempontjából két fő csoportra bonthatók. Az egyik csoportba tartoznak a jogilag kötött, mérlegelési lehetőség nélküli jogszabályok, melyek nem adnak semmiféle döntési alternatívát a jogalkalmazónak, hanem kategorikusan megszabják, hogy bizonyos tényállás esetén milyen tartalmú határozatot kell hoznia. A szabályozás másik körét alkotják az érdemi mérlegelési jogkörben hozott döntések, ahol is a jogszabályok feljogosítják a jogalkalmazót arra, hogy a jogszabály keretei között az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe véve hozza meg döntését, mivel az egyedi ügyek olyan mértékben eltérnek egymástól, hogy a jogszabály mechanikus alkalmazása méltánytalan, a társadalom igazságérzetét sértő döntés meghozatalára vezetne. Ez utóbbi körre vonatkozik a Ket. fenti követelménye, mely a döntéshozatal célhoz kötöttségére hívja fel a jogalkalmazó figyelmét.⁶⁹⁰

Néhány esetben a közigazgatási döntés végkicsengése egyértelműen előre meghatározott a jogszabályok által, más esetekben azonban a jog bizonyos fokú mozgásteret biztosít a hatóságok számára és csupán korlátokat állít fel, amelyeken belül a közigazgatás egyfajta mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A mérlegelési jogkörrel bíró közigazgatási hatóságnak nem csupán meg kell felelnie az alkalmazandó jogszabályoknak, hanem általában tisztességesen és igazságosan kell eljárnia. Éppen ezért született a mérlegelési jogkör tárgyában külön ajánlás,⁶⁹¹ melyben az Európa Tanács felhívja a tagállamok kormányait arra, hogy jogalkotásukban és jogalkalmazásukban juttassák érvényre az ajánlás mellékletében foglalt alábbi alapelveket:

2.8.1. A mérlegelési jogkör célja

⁶⁹⁰ Vö. VARGA ZS. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: PATYI András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 92.

⁶⁹¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján)

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során nem követhet más célt, mint amelyre a hatásköre szól.*⁶⁹²

A jelen elv azt a követelményt hangsúlyozza, hogy a mérlegelési jogkörrel felruházott közigazgatási hatóságnak elsődlegesként kell kezelnie azt a célt, amelyre tekintettel ő mérlegelési jogkörrel bír. Abban az esetben, ha az e körben hozott közigazgatási döntés egy olyan másodlagos hatást vált ki, amely nincsen összhangban a mérlegelési jogkör céljával, akkor a közigazgatási döntés jogszerűségének megállapításakor ezen másodlagos hatást nem lehet figyelembe venni. Ezen elv alkalmazása során követelmény, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlásakor követendő cél és a figyelembe veendő feltételek világosan meg legyenek határozva. Néhány esetben a jogalkotói szándék kitűnik magából a jogszabályból, ám máskor az átruházott jogkör célja nem egyértelmű. Éppen ezért a mérlegelési jogkör megalkotásakor ajánlatos, hogy a követendő cél, az adott jogrendszer joggyakorlatától függően, a lehető legvilágosabban kerüljön meghatározásra a felhatalmazó jogszabály szövegében, címében, preambulumban vagy indokolásában. Amennyiben a jogalkotó esetlegesen mégsem jelzi ezt egyértelműen, úgy ezen jogkört a közérdek szem előtt tartásával kell gyakorolni.

A célhoz kötött joggyakorlás követelményével szorosan összefügg a hatalommal való visszaélés tilalma, amelyről az Európai Ombudsman által kiadott Kódex a következőképpen szól:

*A hatásköröket kizárólag abból a célból lehet gyakorolni, amelyekre a vonatkozó rendelkezések felhatalmazást adnak. A tisztviselő különösen köteles tartózkodni attól, hogy e hatásköröket olyan célokra használja, amelyeknek nincs jogalapja vagy amelyek nem állnak összhangban a közérdekkel.*⁶⁹³

A hatalomgyakorlás céljainak sokféleségéből fakadóan nem lehet általános jelleggel, taxatívén felsorolni azokat az eseteket, amelyekben a hatáskörgyakorlás biztosan jogszerű, és ebből következően vice versa azt sem, hogy mi minősül pontosan hatalommal való visszaélésnek. Biztosan ide tartoznak a jogalap nélküli eljárási cselekmények, valamint a közérdekkel ellentétben álló intézkedések, utóbbi azonban – a jogos magánérdekek, illetőleg a szerzett jogok problémakörére is tekintettel – már több bizonytalanságot rejt magában. A

⁶⁹² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 1. számú alapelv.

⁶⁹³ Ld. Kódex 7. cikke (Hatalommal való visszaélés tilalma)

mérlegelési jogkör céljának ekként való meghatározása – célhoz kötöttség a ráruházott hatáskörre tekintettel – szoros összefüggésben áll a jogszerűség elvével, mely korábban már bemutatásra került.⁶⁹⁴

2.8.2. Irányelvek alkalmazása

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során az általános közigazgatási irányelveket következetesen alkalmazza, szem előtt tartva ezzel egyidejűleg az adott ügy konkrét körülményeit.*⁶⁹⁵

Ezen alapelv a közigazgatási gyakorlat egységességének fontosságára világít rá. Az egyenlőség általános elvén belül helyezhető el, az előreláthatóság és meghatározottság biztosítására szolgál, ám ezzel együtt hangsúlyozza az egyes ügyek egyedi körülményei figyelembevételének szükségességét. Az „általános közigazgatási irányelvek” kifejezés magában foglalja azon utasításokat, amelyeket a közigazgatási szerv bocsát ki tisztviselői felé a közigazgatás eljárási rendjének kialakítása céljából, továbbá azért, hogy biztosítsa a közigazgatási tevékenységek egységességét a közösség egymással összehasonlítható tagjait érintő ügyekben követendő gyakorlat meghatározásával.

2.8.3. Az irányelvektől való eltérés

*Amennyiben a közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során oly módon tér el valamely általános közigazgatási irányelvtől, hogy ez hátrányos hatással van az érintett személy jogára, szabadságára vagy érdekére, ez utóbbit tájékoztatni kell ezen döntés okairól. Ez történhet vagy a döntés indokolásában, vagy pedig, az érintett személy kérésére, ésszerű időn belül, külön írásban.*⁶⁹⁶

Az elv célja annak biztosítása, hogy az érintett személy tájékoztatva legyen az általános közigazgatási irányelvtől való bármilyen eltérés okairól, ha az hátrányosan érinti

⁶⁹⁴ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlását a jó közigazgatásról (I. rész, 1. számú alapelv: Jogszerűség) és az ott leírtakat.

⁶⁹⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 6. számú alapelv.

⁶⁹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 8. számú alapelv.

jogait vagy jogos érdekeit. Ebből a személy ki tudja deríteni, hogy sérült-e esetlegesen valamely alapelv. Az iránymutatástól való eltérést a döntés indokolásában⁶⁹⁷ kell részletezni. Ezen elv alkalmazása magában rejti az egyén számára annak a lehetőségét, hogy az indokolásból megismerhesse, történt-e eltérés az adott esetben, ezt indokolták-e az ügy körülményei és objektíve igazolható-e vagy pedig önkényes eltérés történt.

2.8.4. A mérlegelési jogkör gyakorlásának ellenőrzése

*A mérlegelési jogkör gyakorlása során meghozott döntés vonatkozásában biztosítani kell a bíróság vagy más független testület ellenőrzésének lehetőségét. Ezen szabály nem zárja ki az arra feljogosított közigazgatási hatóság előzetes ellenőrzésének lehetőségét, amely egyaránt dönthet érdemben és a jogszerűség tekintetében.*⁶⁹⁸

Eredetileg a diszkrecionális jogkörben hozott államigazgatási döntés törvényességének a felülvizsgálata nem tartozhatott bírói útra, mivel a két hatalmi tényező közötti alapvető különbség többek között éppen abban rejlik, hogy a közigazgatás jogosult akár a szabad belátás alkalmazására, míg a bíróság soha nem.⁶⁹⁹ Mára ez a tilalom erőteljes erózióknak indult szinte valamennyi jogrendszerben. Abból kell ugyanis kiindulni, hogy akár a törvényes közigazgatási aktus is okozhat sérelmet az állampolgár számára, ezért bizonyos védelmet kell neki biztosítani ezekben az esetekben is.

A fenti alapelv célja annak biztosítása, hogy a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási aktus törvényessége bíróság vagy más független szerv általi ellenőrzésnek legyen alávetve. Nem zárja ki ugyanakkor annak a lehetőségét, hogy a bíróságok vagy más független hatóságok (pl. ombudsman), amelyek a mérlegelési jogkörben hozott döntések törvényességét ellenőrzik, az ilyen döntéseket érdemben is ellenőrizzék. Mindazonáltal az, hogy az elv kifejezetten biztosítja mind a jogi, mind pedig az érdemi ellenőrzés lehetőségét az illetékes közigazgatási szerv számára, nem értelmezhető akként, hogy ezzel kizárná a bíróság vagy más független szerv általi kettős ellenőrzést. A mérlegelési jogkör alapján hozott közigazgatási döntések feletti bírósági kontroll vonatkozásában lényeges kiemelni azt, hogy a

⁶⁹⁷ Ld. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek adataival kapcsolatban, IV – Indokolási kötelezettség.

⁶⁹⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 9. számú alapelv.

⁶⁹⁹ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 157.

bíróságnak a felülvizsgálatot rendkívül körültekintően kell elvégeznie, a jogszerűség ellenőrzése ugyanis nem járhat a döntéshozó szerepének elbitorlásával, a közigazgatási szerv eljárási alapon történő elnyomásával.⁷⁰⁰

A mérlegelési jogkörrel kapcsolatosan kiemelt figyelmet érdemel az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jogosultság problematikája. A mérlegelés útján meghozott döntésekkel összefüggésben ugyanis felmerül a kérdés: vajon mit lehet vizsgálni a mérlegelés jogszerűségének elbírálása körében, a többféle jogszerű döntés közötti választás esetén mi minősülhet jogellenesnek? Mint ahogyan már utaltunk rá, a mérlegelési jogkör soha nem jelentheti azt, hogy a közigazgatási hatóság pusztán a saját belátása szerint, önkényesen hozhat döntést, a mérlegelési jogkör nem egyenlő a diszkrécióval. A mérlegelés számos jogi elemet is tartalmaz, melyek megléte a jogorvoslat körében érdemben vizsgálható. Ilyen alapvető követelmény a jogszerű döntés vonatkozásában az, hogy a hatóság hatáskörén belül maradván döntsön, ne lépje át a mérlegelési jogkörét, megfelelően tárja fel a tényállást, folytasson le mindenre kiterjedő bizonyítást, határozza meg a mérlegelés szempontrendszerét és végül ezek alapján a jogszabály céljának megfelelően mérlegelje a döntés tartalmi elemeit.⁷⁰¹ Ezen elméleti alapelvvel cseng össze a magyar jogi szabályozás is, lévén, hogy a magyar Polgári Perrendtartás kimondja: „Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”⁷⁰²

2.8.5. A közigazgatási szerv hallgatása

*Amennyiben a mérlegelési jogkörben hozott döntés meghozatalára a jog nem ír elő határidőt és a közigazgatási hatóság nem hozza meg döntését ésszerű határidőn belül, ezen mulasztása felülvizsgálható egy megfelelő szerv által.*⁷⁰³

⁷⁰⁰ Ld. MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 313.

⁷⁰¹ Ld. MUDRÁNÉ Láng Erzsébet: A bírósági felülvizsgálat. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 407.

⁷⁰² Ld. Pp. 339/B. §

⁷⁰³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 10. számú alapelv.

Ez az alapelv alkalmazása azt célozza, hogy az érintett személynek, akinek az ésszerű időnél többet kellett várnia módja legyen a közigazgatási szerv hallgatását felülvizsgáltatni a célnak megfelelő szerv által.

A közigazgatási hatóság eljárására irányadó határidő be nem tartása a magyar közigazgatási jogban sem maradhat szankció nélkül, mely egyenesen következik az ügyfeleknek a határidőn belül hozott döntéshez fűződő eljárási alanyi jogosultságából.⁷⁰⁴ A jogintézmény előzményeként az Alkotmánybíróság egy határozata⁷⁰⁵ emelhető ki, melyben a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az akkor hatályos eljárási kódex az ügyfelek számára nem biztosított hatékony jogi eszközt a közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetére. A Ket. orvosolva ezen problémát, részletes eljárási szabályokat tartalmaz az eljárás lefolytatásának és a döntés meghozatalának kikényszerítésére nézve. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ha a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és - az ügyfajtaára irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított - határidő tűzésével a mulasztó hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja. Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul – bizonyos kivétellel - a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. A kijelölt hatóság az ügyben irányadó ügyintézési határidőn belül köteles döntést hozni.⁷⁰⁶ A szabályozás révén maradéktalanul érvényesülhet az ügyfelek határidőn belül való döntéshez fűződő alanyi jogosultsága, amely hatékony jogvédelem korábban nem állt az érintettek rendelkezésére, amely által mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt fenn.⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ PATYI András: A hatóságra (mint az eljárás résztvevőjére) vonatkozó általános rendelkezések. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 143.

⁷⁰⁵ Ld. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁷⁰⁶ Ld. Ket. 20. § (1)-(3) bekezdés.

⁷⁰⁷ Bővebben ld. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

V. JÖVŐBELI LEHETŐSÉGEK

1. A kodifikáció lehetősége európai szinten

Mi a különbség szabályok és elvek között? Miért jobb a kodifikáció, mennyiben nyújt többet, mint a már meglévő alapelvek? A terminológiai elemzésből kiindulva, a szabály (*rule*) kifejezés a jogalkotás számára fenntartott kategória, mely általában részletes és pontosan megfogalmazott előírások formáját ölti, és amely az előre látható esetek szabályozására vállalkozik. Éppen ezen jellemvonásánál fogva szokás szembeállítani a szabályokat az elvekkel (*principles*), az eredetileg bírósági esetjogi kategóriával. Utóbbiak hiányosságaként szokták felhozni egyes szerzők, hogy ezek – kötelező erő hiányában – gyakran inkább csak egyfajta standardok, melyek nem képesek egy egységes szabályozást alkotni.⁷⁰⁸ Különbséget kell tenni továbbá kódex (*code*) és kodifikáció (*codification*) között is, előbbi ugyanis általános jogelvek gyűjteményeként szerepel, míg utóbbi egy adott témakört felölelő, kötelező jellegű normarendszert takar. Ezen megkülönböztetés alapján számos esetben kényelmesebbnek tűnhet a jogalkotó számára kódexben rendszerezni és összekapcsolni a különböző jogelveket kodifikáció helyett.⁷⁰⁹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ezen terminológiai különbség hazánkban nem jellemző ennyire, kódex elnevezéssel a hosszabb terjedelmű, átfogó szabályozást megvalósító és természetesen kodifikált formában megjelenő eljárási törvények bírnak.

Napjainkban mind az angolszász, mind pedig a kontinentális jogra jellemző egyfajta modern érzékenység a jó közigazgatási eljárás vonatkozásában. Ennek olyan alapelvei, mint pl. a tisztességes közigazgatási eljárás és az indokolási kötelezettség hasznos jogi eszközöknek tekinthetők a jó közigazgatási eljárás elveinek érvényesítése érdekében, melyek elősegítik a jobb döntéshozatalt. Az elmúlt időszakban határozottan megerősödött az eredetileg bírói joggyakorlat által alkotott (vagy továbbfejlesztett) elvek írott joggá történő transzformálása.⁷¹⁰ Ezzel összefüggésben számos szerző – többek között HARLOW, MAJONE,

⁷⁰⁸ HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 6-7.

⁷⁰⁹ Uo. p. 9.

⁷¹⁰ CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 47.

LA SPINA⁷¹¹ – az eljárási alapelvek kodifikációjának lehetőségét és fontosságát feszegeti egy globális európai kontextusban, az amerikai megoldás mintájára.⁷¹²

Az Európai Unión belül ugyanakkor ezzel ellentétes vélemények is megfogalmazódtak. Számos kritika éri az olyan, naivnak tartott megközelítéseket, mely szerint „most, hogy létrejött az Unió, természetesen közösségi közigazgatási jogra is szükségük van, ugyanúgy, ahogyan az egyes tagállamokban”.⁷¹³ HANS PETER IPSEN szerint az európai közigazgatási jog kodifikációjának gondolata „még vakmerőbb”, mint egy alkotmány elfogadása a Közösség számára.⁷¹⁴ Ezen gondolat abszurditása azonban mára álláspontom szerint – már pusztán a hasonlat véget is – meghaladottá vált. CHRISTOPH VEDDER arra mutatott rá, hogy a kodifikációra való közösségi vállalkozás mindig magában hordozza a már elfogadott elvek és szabályok „felhígítását”. Éppen ezért a kodifikáció ideje nem jött még el,⁷¹⁵ sokkal célszerűbb egyes speciális területekre vonatkozó szabályok kidolgozása, ahogyan a múltban is történt.⁷¹⁶ A kodifikáció következtében ugyanis egy merev és rugalmatlan rendszer jönne létre, amely ellentmondana az uniós jog evolúciós fejlődésének, ezért a közigazgatási jog területén továbbra is a bíróságok kezében kell hagyni a jogfejlesztés kulcsát.⁷¹⁷ Ugyanakkor véleményem szerint a nemzeti közigazgatási jog a kodifikáció következtében egyáltalán nem veszítené el sem nemzeti sajátosságait, sem pedig domináns jellegét, az európai társadalmi és kulturális sokszínűség ugyanis még jó darabig nem tenné ezt lehetővé, ettől tehát nem kell tartani. Egyesek éppen ezért fogalmazznak meg kételyeket a közigazgatási jog egységesítése vonatkozásában, mondván, ez az a jogág, amely a leginkább tükrözi az egyes nemzetek belső sajátosságait, ennek a legnagyobb a politikai, alkotmányos és történelmi meghatározottsága.⁷¹⁸ A jog ugyanis nem pusztán technikák olyan sorozata, melyek készre csomagolva átvihetők időben és térben bárhová, szorosan kötődnek ahhoz a

⁷¹¹ Ld. többek között: HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996.

⁷¹² SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1509.

⁷¹³ Ld. SHAPIRO, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 42.

⁷¹⁴ SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 204.

⁷¹⁵ Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 564-565.

⁷¹⁶ SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 204.

⁷¹⁷ SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 239.

⁷¹⁸ NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994. 212.

társadalomhoz, melyben kifejlődtek. A jog olyan társadalmi értékkel bír tehát, amit egyértelműen meg kell őrizni.⁷¹⁹

Más szerzők ugyanakkor még tovább mennek: nem csupán európai, hanem egyenesen globális közigazgatási jogról beszélnek, még átfogóbb egységesítést tűzve ki célul.⁷²⁰ Véleményük szerint napjainkban egy „globális közigazgatási tér” keletkezése figyelhető meg, melyben a nemzeti és a nemzetközi jog szigorú kettőssége egyre inkább halványulni látszik, és amelyben a különféle közigazgatási feladatokat különböző hivatalnokok és intézmények komplex rendszere valósítja meg egymással kölcsönhatásban, különböző szinteken. Vajon mennyiben alakult ki és van alakulóban még ez a rendszer? Megérett-e már az idő az általános elvek kodifikációjára?⁷²¹

A globális közigazgatási jog ezen koncepciója abból a kettős feltevésekből ered, hogy számos globális kormányzás igazgatásnak tekinthető, amely igazgatás közigazgatási jogi jellegű elvek mentén valósul meg. A globális igazgatás térnyerésével pedig számos közigazgatási és szabályozó funkció globális szinten valósul meg a lokális szint helyett. A lokális és globális jelleg összefonódása az igazgatásban fontos hatással bír a közigazgatási cselekvés beszámoltathatóságának mikéntjére. A nemzeti és nemzetközi viszonyok klasszikus megkülönböztetésekor a nemzetközi normák nemzetek felett kerültek megállapításra, ám az állam szabad kezet kapott a tekintetben, hogy elfogadja őket vagy sem, kötelező érvényük tehát a helyi ratifikációtól és alkalmazástól függött. Ebből következően a végrehajtás felelőssége is helyi szinten, szabadon alakult ki, a nemzetközi és nemzeti folyamatok összefonódásával azonban ez a szabadság egyre inkább szertefoszlik. Napjainkban ezért egyre növekvő trendet jelent a helyi közigazgatási jogi rendszerekhez hasonló mechanizmusok globális szinten való kiépítése, melyben kulcsszerepet játszik az átláthatóság, a részvétel és a felülvizsgálat elve.⁷²²

Ha már eljutottunk odáig, hogy szükség lenne a kodifikációra, rögtön felmerül a következő kérdés: mikor? Egy amerikai közmondás szerint: ha nem törött el, ne ragaszd

⁷¹⁹ CANANEA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 572.

⁷²⁰ Ld. KRISCH, Nico and Kingsbury, Benedict: Global governance and global administrative law in the international legal order. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 1-13.; CHESTERMAN, Simon: Globalization rules: accountability, power, and the prospects for global administrative law. *Global Governance*, 2008/14. 39-52.

⁷²¹ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 187.

⁷²² KRISCH, Nico and Kingsbury, Benedict: Global governance and global administrative law in the international legal order. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 2-5.

meg,⁷²³ azaz csak akkor kell cselekedni – a jelen esetben kodifikálni –, ha már konkrét problémával állunk szemben. Vajon az európai közigazgatási jog már „eltörött”? Álláspontom szerint mára már elérkezettnek látszik az idő kötelező jellegű, európai szintű szabályozásra.⁷²⁴ Nyilvánvalóan erre óvatosan, csak és kizárólag azokon a területeken kerülhetne sor, melyek jogilag már kellőképpen meghatározottak, képlékeny területeken inkább káros lenne, mintsem hasznos. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapjai már rögzítésre kerültek az Alapjogi Chartában, egy kötelező erejű bázis tehát már kéznél van a részletesebb jogalkotás számára. Ahogyan az a fentiekből kitűnik, a kodifikációhoz szükséges közigazgatási alapelvek stabil váza már rendelkezésre áll, az Európa Tanács ajánlásai és döntései kellő alapot szolgáltatnak kötelező szabályok lefektetéséhez. Éppen ezért a kodifikáció nem jelentené azt, hogy tömegesen jelennének meg új, innovatív megoldások, az elsődleges cél ugyanis a már meglévő, de nem kötelező erejű jogi dokumentumok „előléptetése” és egységes formába rendezése lenne. Az írott és íratlan jog ilyesformán történő kölcsönhatása egyébként sem idegen az európai államoktól, különösen a közigazgatás területe az, ahol a különféle íratlan jogforrásokból előbb-utóbb kötelező jogszabály válik.⁷²⁵

A kodifikáció mellett több érv is szól. Először is, megközelíthető a jogszerűség nézőpontjából, a jogalkotás normatív funkciójából. Másodsor, a jogbiztonságot tekintve, az írott szabályok világosabbak és kevésbé félreérthetőek, mint a bírósági jogelvek. A harmadik és legsúlyosabb érv tárgyi jellegű. A bírák ugyanis egyes szerzők szerint olyan szakmai hatásoknak vannak kitéve, melyek arra készítetik őket, hogy egyfajta ideáltípusként bírósági eljárásként tekintsenek a közigazgatási eljárásra.⁷²⁶ Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a kodifikációra nem lehet „csodaszerként”⁷²⁷ tekinteni, ami megoldásul szolgál minden közösségi problémára, mindig tekintettel kell lenni a kodifikáció határaitra. Egyfelől ugyanis az alapvető elvek és egyértelmű követelmények lefektetése elősegítheti az európai jog további egységesítését és uniformizálását. Másrésztől azonban önmagában a kodifikáció nem teremti meg ezen jogelvek elfogadottságát, ennyiben tehát nem elegendő. Mindazonáltal, az egységes

⁷²³ Idézi: HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 3.

⁷²⁴ Ld. még: SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1541.

⁷²⁵ Ld. többek között a német jogfejlődés tendenciáit. In: SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 983.

⁷²⁶ HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996. 8-9.

⁷²⁷ SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 208.

jogi szabályok jogszabályba foglalása nagyban erősítene az „európai jogi öntudatosság”⁷²⁸ fejlődését. Az általános jogelvek törvényekbe öntése további előnyöket is jelent: általános irányt szab egyrészt a jogalkotás számára (különös eljárási jogszabályok megalkotásánál vagy a későbbi módosításoknál), másrészt a jogalkalmazás részére (jogegységesítő szerep).⁷²⁹

A kodifikáció ellenére természetesen az egyes íratlan alapelvek sem veszítenék el jelentőségüket az európai jogfejlődés folyamatában, ezen elvek ugyanis azok, amelyek biztosíthatják a kellő rugalmasságot, azt, hogy az európai jog sikeres választ tudjon adni a folyamatosan változó politikai, gazdasági és szociális kihívásokra. A különféle elvek ugyanis a legalkalmasabbak az új akadályok leküzdésére, egyfajta katalizátorként szolgálhatnak az írott jog fejlődésében.⁷³⁰ Mivel a jogalkotás soha nem képes teljes egészében szabályozás által lefedni az aktuális társadalmi viszonyokat, a különféle jogelvek hégzgapótló szerepe soha nem szűnhet meg.⁷³¹ Az elvek éppen ezért továbbra is megmaradhatnak az előre nem látható közigazgatási problémák kezelésére és az esetleges joghézagok kitöltésére.

2. A kodifikáció szükségessége Magyarországon

2.1. A törvényhozó feladatai

A jó közigazgatási eljárás elve egy olyan gyűjtőfogalom, amely magában foglalja többek között az ésszerűség, objektivitás, pártatlanság, hatékonyság és együttműködés elveit, és amely történetileg a jogalkalmazói gyakorlat révén alakult ki, különös tekintettel a bírósági és a szerződéses joggyakorlatra. Ezen elvek bizonyos kötelezettségeket keletkeztetnek a közigazgatási tevékenység vonatkozásában és egyetlen alapelvben foglalhatók össze, ez pedig a jó közigazgatási eljárás elve. Mindezidáig azonban a jogi fogalom egységes elméleti megalapozottság híján van Magyarországon, éppen ezért lenne szükséges meghatározni a jó közigazgatás kötelezettségét, különös tekintettel a közigazgatási eljárásokra. Az alapelveken keresztül ugyanakkor már körvonalazódik a jó közigazgatási eljárás kötelezettségének gyakorlati meghatározása, amelyet azonban jogszabályi formába kellene önteni egy olyan

⁷²⁸ SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. 208.

⁷²⁹ Ld. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 712.

⁷³⁰ SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. 984.

⁷³¹ Ld. TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 22.

közigazgatási eljárás megteremtése érdekében, amely válaszolni tud az alkotmányos kihívásokra.⁷³²

A jó közigazgatási eljárás követelményét kötelező erejű jogi kötelezettséggé kell alakítani, méghozzá a közigazgatási eljárásjog eszközeivel, az eljárási törvény részévé téve azt. Erre jó példaként szolgálhat a spanyol eljárási törvény, mely részletesen meghatározza az érintett ügyfelek jogait, sőt, az állampolgárok jogait általában a tisztességes eljárással kapcsolatosan. A spanyol eljárási kódex éppen ezért egy általános, minden szinten alkalmazandó elvet határoz meg az eljárás törvényessége tekintetében, mellyel egyben meghatározza a közigazgatási funkciók ellátásának minőségi szintjét is. Az egyes különös eljárási szabályokat pedig úgy kell megalkotni, hogy szigorúan összhangban legyenek az általános követelményekkel, az általános garanciáktól való eltérés tehát az egyes speciális ágazatokban sem megengedhető, különösen ott nem, ahol az eljárás állampolgárok jogait érintheti. Ez nyilvánvalóan nem egyszerű feladat, nagyfokú körültekintést igényel, mivel egyrészt az egyszerűsítés, a dereguláció nagyobb rugalmasságot képes biztosítani, másrészt azonban negatívan érintheti a döntés minőségét, ha az általánosítás miatt nem vehető figyelembe az adott ügy specialitásai.

A magyar jogrendszer szemlélve egyesek számára felmerülhet a kérdés: miért van szükség jogszabályalkotásra? A jelenlegi helyzet nem megfelelő?⁷³³ Miért lenne szükség új struktúrára, miért nem elegendő, ha a Ket. szabályoz?⁷³⁴

A hatályos közigazgatási hatósági eljárási kódex (Ket.) megalkotásakor szülőatyjai messzemenőig igyekeztek beleépíteni az európai jogfejlődés tendenciáit, a „jogállami forradalom” vívmányait.⁷³⁵ Számos szerző egyetért ugyanakkor abban, hogy a Ket. egyik legnagyobb hibája a hatálya, azaz, hogy nem sikerült egy igazi, általános eljárási kódexet alkotni, mivel túlságosan is sok azon eljárások köre, ahol vagy egyáltalán nem, vagy csak részben alkalmazandó. Erre tekintettel bármilyen elvek is fogalmazódnak meg benne, azok érvényesülése számos esetben igencsak kérdéses. Éppen ezért kellene áttérni – ahogyan

⁷³² SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1516-1517.

⁷³³ Részletesen tárgyalja: VEREBÉLYI Imre - IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás. Helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest. 2009.

⁷³⁴ A közigazgatási jog kodifikációja – csakúgy, mint a fent vázoltak szerint Európában – Magyarországon is számos vitát vált ki. Egyesek szerint a közigazgatás valamennyi tevékenységi formáját nem lehetséges, de nem is célszerű egységesen jogszabályokba önteni, mindig kell egy olyan területnek maradni, ahol a közigazgatás külső korlátoktól mentesen, a saját belső meggyőződése szerint működik. Ld. TAKÁCS ALBERT: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június-július. 220., valamint BERÉNYI SÁNDOR: *Közigazgatás a modern társadalmakban.* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 177-184.

⁷³⁵ Ld. KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1. 2.

VEREBÉLYI Imre fogalmazott – egy „tisztább szabályozási modellre”,⁷³⁶ melyben a szabálysértési eljárás kivételével a Ket. rendelkezései kiterjednének valamennyi közigazgatási hatósági eljárásra, legalábbis az alapvető jogok és követelmények vonatkozásában. Nem tartható ugyanis az a szabály, hogy a privilegizált eljárásokban a Ket. bármely rendelkezésétől el lehet térni, bármilyen mértékben, mivel ez egy olyan kikaput eredményez, mellyel az általános kódex teljes egészében másodlagos jogforrássá degradálható.⁷³⁷ Kell, hogy legyenek olyan területek – a legmarkánsabban idetartoznak az ügyfelek alapvető jogai –, melyek vonatkozásában nem lehet (lehetett volna) megengedni az ágazatok szerinti sokszínűséget, pusztán különféle pillanatnyi érdekek jogi becsatornázása miatt.⁷³⁸ A kodifikációs bizottság még alapvető célként jelölte meg a privilegizált eljárások körének radikális csökkentését, a folyamat végére azonban ez a kívánalom eltűnt a jogalkotás útvesztőiben. „Ha jogszabály lehetővé teszi”, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, „ha jogszabály nem zárja ki”, hány és hány ilyen fordulattal találkozhatunk lépten-nyomon a törvényben?

A közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy lényegében tartalmazza a jó közigazgatás egyes eljárási biztosítékait, illetve a garanciarendszer alapvető vázát, azonban a fent részletesen ismertetett európai mintához képest általában szűkszavúbban. Ugyanakkor olyan területeket is találhatunk, ahol garanciális rendelkezésekre egyáltalán nem bukkanunk, az adott jogterületre vonatkozó külön Európa Tanácsi ajánlás ellenére.⁷³⁹ A garanciák részben a törvény alapelvekről és alapvető rendelkezésekről szóló első fejezetében kerültek felsorolásra, néhány alapvető követelmény (pl. meghallgatáshoz való jog) azonban csupán az egyes részletszabályok között bukkan fel, sőt, még ott sem ügyféli jogként meghatározva. Éppen ezért lenne szükséges álláspontom szerint a Ket. alapelvi fejezetének átfésülése és egységesítése valamennyi követelmény inkorporálásával.

A közigazgatástól némiképp elszakadva láthatjuk, hogy Magyarországon a közelmúltban született önálló jogszabály a tisztességes eljárás védelméről,⁷⁴⁰ ennek jelentősége azonban legalábbis kérdéses. A jogszabály – preambuluma szerint – alapjában véve a korrupció elleni küzdelem eszközeként került megalkotásra, ezért speciális közigazgatási jelleg helyett inkább általánosságban szól bizonyos követelményekről. A

⁷³⁶ VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 711.

⁷³⁷ Vö. PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 199-200.

⁷³⁸ KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1. 3.

⁷³⁹ Ld. a közigazgatási végrehajtásról fentebb kifejtetteket.

⁷⁴⁰ Ld. a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Tiszt. tv.)

problémát véleményem szerint különösen az okozza, hogy a törvény még ezen általános célkitűzéséhez képest is rendkívül nagy vonalakban szól arról, mit is kell(ene) érvényre juttatni. A tisztességes eljárás kritériumairól mindössze ennyit mond: „A tisztességes eljárás követelménye alapján az eljáró személy, illetve döntéshozó testület a jogszabályban meghatározott eljárása során előítélet-mentesen és elfogulatlanul, a mérlegelési jog gyakorlása során az eljárás résztvevőinek jogos érdekeit, ésszerűen méltányolható körülményeit is szem előtt tartva, az előírt határidőn belül köteles eljárni.”⁷⁴¹ Ebből kitűnően a jogalkotó meghatározott három szem előtt tartandó kritériumot (pártatlanság, mérlegelési jogkör gyakorlása, ésszerű határidő követelménye), ez azonban messze nem elegendő. Ezért hiába szabályozza a törvény részletesen a tisztességes eljárás követelményeinek megsértése esetén irányadó eljárást és próbál meg represszív szankciókkal fenyegetni, a jogalkotói célkitűzés inkább csupán egyfajta deklarációnak tűnhet.

A Ket. megalkotásával a jogalkotó lényeges lépést tett az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása irányába, számos szerző ezt a vonást említette az új közigazgatási eljárási kódex egyik leglényegesebb ismervének. Az ügyfél jogainak megerősítése fontos újítás, hiszen ez biztosítja azt, hogy az egyébként erőfölényben lévő hatósággal egyenrangú félként viszonyulhasson az ügyfél, éppen ezért az ügyfélközpontú megközelítést egészen addig a határig kellene terjeszteni, amíg ez még nem gátolja a közigazgatás céljainak megvalósítását.⁷⁴² E tekintetben jelentős párhuzam figyelhető meg az európai közigazgatási jogfejlődés fentebb vázolt követelményeivel, az Európa Tanács dokumentumaiban is tetten érhető ugyanis bizonyos kontradiktórus eljárási elemek és követelmények bevétele az egyoldalú közigazgatási eljárásba. Ezek a követelmények foglalhatók össze a jó közigazgatási eljáráshoz való jogban, amely azonban a magyar jogi terminológiában még meg sem jelent, nemhogy konkrétan érvényesülne. Ugyanakkor véleményem szerint megfontolandó lenne a jó közigazgatási eljárás elvének jogként, sőt, akár alkotmányos alapjogként való megfogalmazása is. Ezzel ugyanis ez a jogosultság is csak törvényben lenne korlátozható, a lényeges tartalom érintetlenül hagyása nélkül, a szükségesség és arányosság alapjogi tesztje szerint.

2.2. Az alkotmányozó lehetőségei

⁷⁴¹ Ld. Tiszt. tv. 1. § (1) bekezdés.

⁷⁴² Ld. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 710.

Semmiképpen nem beszélhetünk jogállamiságról ott, ahol a kormányzat és annak szervei nincsenek alávetve a jognak, cselekményeik nem állnak bírósági ellenőrzés alatt, az ügyfél pedig nem rendelkezik olyan eljárási jogokkal, melyek megakadályozzák azt, hogy a hatósággal szemben csupán másodlagos szereplővé válják. A magyar törvényalkotás számára követendő példaként szolgálhat az Európa Tanács által hosszú évtizedek munkája révén megalkotott és a fentiekben részletesen bemutatott joganyag, a jelenlegi nemzetközi trendekkel is összhangban. Az európai és a nemzeti jogfejlődés kölcsönhatási folyamatában napjainkban ugyanis lényegi változás figyelhető meg. A fejlődés első szakaszában az egyes országok belső jogaiban meglévő követelmények szivárogtak be európai szintre, nemzeti elvekből, szabályokból kristályosodtak ki vagy erősödtek meg bizonyos követelmények. A folyamat azonban mára már túlmutat ezen és egyfajta irányváltás figyelhető meg: az európai szinten meghonosított alapelvek visszahatnak az egyes nemzeti jogrendszerekre és ezzel meghaladottá válik az a magát hosszan tartó felfogás, amely a közigazgatási jogot a nemzeti jogi hagyományok és jogi gondolkodás erődjének tartották.⁷⁴³ Napjainkban már hazánkban is egyre több szó esik a közigazgatási jog európai hatásairól, tényként kezelve azt, hogy a más jogágakban már korábban elkezdődött egységesülési folyamat a közigazgatási jogot is elérte, jóllehet, ez a hatás a közigazgatási jog egyes ágazatain belül – a rendkívüli heterogenitásra tekintettel – eltérő.⁷⁴⁴

Határozott álláspontom szerint itt lenne az idő arra, hogy az európai trendeknek megfelelően végre hazánkban is követelményként jelenjen meg a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog, méghozzá pontosan meghatározott és kikényszeríthető alapelvi katalógus által.⁷⁴⁵ Magyarországon már hosszú évek, sőt évtizedek óta napirenden van az új alkotmány megalkotása, mely napjainkban talán valósággá válhat. A szakirodalomban már a rendszerváltás óta igényként fogalmazódik meg a közigazgatás átfogó alkotmányos szabályozásának kívánalma, mivel a jelenlegi megoldás meglehetősen hiányos és széttöredezett.⁷⁴⁶ Az önkormányzatokról szóló fejezeten kívül találhatóunk néhány, főként szervezeti-hatásköri rendelkezést,⁷⁴⁷ azonban nincs kellőképpen szabályozva pl. a közigazgatási működés alapjogokkal való kapcsolata vagy a közigazgatási bírászkodás

⁷⁴³ SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 238.

⁷⁴⁴ Ld. LŐRINCZ Lajos: A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4. szám. 206.

⁷⁴⁵ Erre irányuló kezdeményezések már régóta ismertek a jogirodalomban. Ld. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 714.

⁷⁴⁶ Ld. MOLNÁR Miklós: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról. *Magyar Közigazgatás*, 1995/4. 203.

⁷⁴⁷ Ld. többek között a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés c) pont, 35. § (2) és (4) bekezdései, 37. § (2) és (3) bekezdései.

rendszere. A jogirodalomban egyre erőteljesebb igény fogalmazódik meg a közigazgatás szervezetének alkotmányos szabályozása iránt.⁷⁴⁸ A közigazgatási bíráskodás valódi intézményének megteremtése érdekében szintén hiába emelték fel egyre többen a szavukat, érdemi előrelépés sajnos nem történt.⁷⁴⁹ Az Alkotmány 70/K. §-ának jogi problémája a mai napig megoldatlan, az alapjogi bíráskodás ezen az alapon napjainkban sem működik. Különösen fájó, hogy a közigazgatási hatósági eljárásról, az ezzel kapcsolatos garanciális követelményekről alaptörvényünk mélyen hallgat, a közigazgatásra vonatkozó szabályok alulreprezentáltak.⁷⁵⁰ A közigazgatás erre vonatkozó alkotmányos szabályai iránymutatásul szolgálhatnának a közigazgatást érintő jogalkotás számára, egyben megfelelő rangot adnának ennek az egyre hangsúlyosabb szerepet játszó joganyagnak.⁷⁵¹

Véleményem szerint mindenképpen érdemes lenne egy külön fejezetben szólni a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb alapelveiről, garanciális jelleggel, míg a részletes követelményeket külön törvények szabályoznák.⁷⁵² A közigazgatásra vonatkozó legfontosabb szabályok külön alkotmány-fejezetbe foglalása egyenesen következik a közigazgatás és a kormány, illetőleg a közigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti fogalmi és alapelvi különbségekből,⁷⁵³ a közigazgatási működés kiemelése és elveinek rögzítése pedig a terület állampolgárokkal való szoros kapcsolatából és az egyéni jogsérelem veszélyének az itt jelentkező legnagyobb mértékéből fakad. A hatósági tevékenység szabályozása tekintetében az alanyi jogosultságok körének bővítése, mint igény már a rendszerváltáskor kívánatos fejlődési irányként fogalmazódott meg, az alkotmányos szabályozásban azonban előrelépés nem történt.⁷⁵⁴

Az Alkotmány új közigazgatási eljárási rendelkezéseire egy példa lehet az alábbi:

⁷⁴⁸ Ld. VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 242.

⁷⁴⁹ Ld. PATYI András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. október. 417.

⁷⁵⁰ FICZERE Lajos: Alkotmány és közigazgatás. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései.* Budapest, 1995. 147.

⁷⁵¹ A reform szükségességét hangsúlyozza: STUMPF István – GELLÉN Márton: A jó kormányzás felé. In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 11-27.

⁷⁵² Megjegyzendő, hogy a jelenleg kidolgozás alatt álló alkotmánykoncepció nem szól a jó közigazgatási eljárásról, csupán hatékony közigazgatásról, ugyanakkor a tisztességes eljárás követelményét – tartalmi összetevőinek mellőzésével – általánosságban, tehát az egész jogrendszerre kiterjedően említi. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a koncepció a közigazgatási bíróságok felállítása mellett teszi le a voksát. Ld. Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat.

⁷⁵³ Ld. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója.* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 178.

⁷⁵⁴ Ld. BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 65.; VEREBÉLYI Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. Részletes vitaanyag. *Magyar Közigazgatás* 1996/4. 193-229.

Alaptörvényi szinten rögzíthető lenne a jó közigazgatáshoz való jog – eljárási értelemben –, egy újabb jogosítvánnyal bővítve ezzel az alapjogok katalógusát.⁷⁵⁵ A jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyfajta gyűjtőfogalom lehetne a külső működéssel, a külső eljárással összefüggésben; olyan garancia, mely összetevői által fejt ki hatását. Az általános deklarációt követően tehát ki kellene fejteni a jog egyes elemeit, még hozzá tematikusan két csokorba gyűjtve: először a közigazgatási hatóság kötelezettségeit, majd ezt követően az ügyfél alapvető jogait.⁷⁵⁶

1. § A Magyar Köztársaságban a jelen fejezetben meghatározottak szerint mindenkit megillet a jó közigazgatáshoz való jog.

A jó közigazgatási eljárás összetevői közül az első helyen a törvényesség elve állhat,⁷⁵⁷ annál is inkább, mivel a jogszerűség és jogbiztonság *expressis verbis* nem szerepel a jelenlegi Alkotmányunkban, csupán a jogállamiság elvéből levezetve. Ezen elveket természetesen az alaptörvény általános, az egész jogrendszerre érvényes szabályai között kell részletesen kifejteni, súlyuknál fogva azonban érdemes lenne a közigazgatás működése vonatkozásában külön megemlékezni róluk. Ehhez kapcsolódóan érdemes röviden utalni a közigazgatás mérlegelési jogkörének jogi korlátok közé szorítására, mint az önkényes döntés elkerülésének legalapvetőbb biztosítékára.

2. § (1) A közigazgatási hatóságoknak a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak, valamint a jogbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk. Döntésük a törvényben meghatározottak szerint nem ütközhet a visszaható hatály tilalmába és a szerzett jogok védelmének elvébe. A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során nem követhet más célt, mint amelyre a hatásköre szól.

A jogegyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányunk bevett rendelkezései közé sorolható, mindazonáltal célszerű lenne külön megemlékezni róla a közigazgatási eljárással való összefüggésében is.

⁷⁵⁵ Hasonló álláspontot képvisel JAKAB András, aki saját alkotmánykoncepciójában külön szakaszt szentelne a jó közigazgatáshoz való jognak, melyet az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogának mintájára képzelt el.

⁷⁵⁶ Ugyanezen a véleményen van ÁDÁM Antal, ld. ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, 2009. 7-20.

⁷⁵⁷ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 179.

(2) A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.

Az európai megoldásokkal összhangban – ahol már mindenütt alapvető követelményként tekintenek az arányosság elvére, sőt, egyre előkelőbb helyet foglal el az alapelvek hierarchiájában – célszerű lenne kimondani ezt az elvet a Magyar Alkotmányban is.

(3) A közigazgatási hatóságok az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni. Az ügyfelek jogaira és jogos érdekeire kiható intézkedéseket kizárólag a követendő cél eléréséhez szükséges mértékben, azzal arányosan hozhatnak.

Az átlátható állam és közigazgatás követelménye szintén Európa-szerte elterjedt követelmény, a végrehajtó hatalom demokratikus kontrollja előfeltétele számos más garancia érvényesítésének. A transzparencia elvén belül lenne érdemes szólni az állampolgárok tájékoztatáshoz való jogáról, valamint a hivatalos iratok megismerhetőségéről. A közigazgatás demokratikus ellenőrzéséhez, ezáltal némiképp az átláthatóság követelményéhez köthető a részvétel elve, a kettő egymással párban jár.

(4) A közigazgatási hatóságoknak az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy az ügyfelek megfelelően tájékoztatva legyenek eljárási jogaikról és kötelezettségeikről, valamint a közigazgatási hatóságok döntéseiről és intézkedéseiről, amely magában foglalja a hivatalos iratokba való betekintés jogát is.

(5) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározottak szerint köteles mindenki számára biztosítani a részvételt azon közigazgatási döntések meghozatalában, amelyek kihatással vannak jogaira vagy jogos érdekeire.

A közigazgatási szankciókról ugyancsak önállóan kell rendelkezni, ez ugyanis az a terület, ahol az állam a legmarkánsabban avatkozik be a magánszférába. A joghoz kötöttségnek ezért itt fokozottan érvényesülnie kell, melyet nyomatékosítana egy külön szabály.

(6) A közigazgatási hatóság által alkalmazható közigazgatási szankciót és alkalmazásának körülményeit jogszabály által kell meghatározni.

A közigazgatás felelőssége egy régebb óta meglévő intézmény, az egyes ágazati jogszabályokban (Ptk., Ket.) való megjelenésén túlmenően azonban célszerű lenne rögzíteni létét magasabb szinten is.⁷⁵⁸

(7) A közigazgatási hatóság felelős azért a kárért, amely a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlansága miatt következett be.

A tisztességes eljárás követelménye természetesen az új Alkotmány részét kell, hogy képezze, külön kiemelve azonban, hogy ez nem csupán az igazságszolgáltatáshoz köthető, hanem – az európai mintáknak megfelelően – a közigazgatás területén is markánsan érvényesülnie kell.

3. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a közigazgatási hatóság tisztességesen, egyenlően, pártatlanul és ésszerű határidőn belül intézze.

Álláspontom szerint célszerű lenne alkotmányban rögzíteni bizonyos olyan speciális eljárási alapelveket, melyek Európában – és így hazánkban is – valamennyi eljárási kódex részét képezik, és jelentőségüknél fogva megérdemlik ezen magas szintű szabályozást. Ide tartozik a meghallgatáshoz való jog, a képviselethez való jog és a közigazgatási hatóság indokolási kötelezettsége.

(2) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közigazgatási eljárásban az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák és bizonyítékokat terjesszen elő.

(3) A közigazgatási eljárás során mindenkit megillet a támogatás és a képviselet joga.

(4) Mindenki jogosult megfelelő tájékoztatást kapni a közigazgatási hatóságtól azon indokokról, amelyeken az őt érintő döntés nyugszik.

Jóllehet, a bírósághoz fordulás általános joga már jelenleg is része alkotmányunknak, kívánatos lenne azonban külön kiemelni a közigazgatás vonatkozásában, ezzel is jelezve a

⁷⁵⁸ Ld. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 180.

közigazgatási bírászkodás speciális jellegét.⁷⁵⁹ Az ezzel kapcsolatos konkrét garanciákat természetesen külön eljárási jogszabály tartalmazza, a jog érvényesítéséhez elengedhetetlen jogorvoslatról szóló tájékoztatás ugyanakkor alkotmányos szintre kívánkozik.

(5) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a törvényben meghatározottak szerint közigazgatási bírósághoz forduljon a jogát vagy jogos érdekét sértő közigazgatási döntéssel szemben. Ezen jog elősegítése érdekében a közigazgatási hatóság köteles döntésében jelezni az ellene igénybe vehető rendes jogorvoslatokat a rájuk nyitva álló határidővel együtt.

A fenti alkotmányos alapelvek – természetesen az eljárási kódex megfelelő részletszabályaival kiegészítve – megnyugtató biztosítékként szolgálnának az ügyféli jogok érvényesülésére, egyben korlátot szabva a jogalkotó számára a későbbi törvényhozás során.

⁷⁵⁹ Ld. BRAGYÓVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 180.

VI. ZÁRSZÓ

Sokak számára kérdésként merülhet fel: vajon a jó közigazgatási eljárás csupán egy kívánatos erkölcsi cél, mindenfajta joghatás nélkül vagy vannak olyan jogi elemei, amelyek kötelezővé és hatékonyá teszik?⁷⁶⁰

Az eljárási alapelvek kialakulásának gyökerét az ügyfélvédelem fontosságának felismerése jelentette,⁷⁶¹ ami a közigazgatási jogban két szinten is megjelenik: először, negatív értelemben gátat állít a közigazgatási szervek számára olyan lépések megtétele vonatkozásában, amelyek hátrányosan érinthetnék az ügyfelek jogait és jogos érdekeit, másrészt pedig, pozitív értelemben megköveteli a közigazgatási szervektől, hogy jogalkotó (közigazgatási aktusok kibocsátása által) és jogalkalmazó tevékenységüket oly módon gyakorolják, hogy azzal az ügyfelek jogait és jogos érdekeit szolgálják. Az ügyfélvédelmet rendkívül tágan kell értelmezni, minden olyan előírást bele kell érteni, amelyek a közigazgatás jogosítványairól vagy kötelezettségeiről, vagy akár céljairól szólnak. Azokban az esetekben, amikor a köztisztviselők tevékenységüket nem a közhatalom birtokában végzik, hanem magánjogi eszközök útján, az ügyfeleket a közigazgatás által garantált védelem túl megilletik a magánjog által biztosított garanciák is, mint minden, a magánjog hatálya alá tartozó ügyfelet, fogyasztót. Az „ügyfél” kifejezés magában foglal minden olyan személyt, akit a közigazgatás szabályozó vagy egyedi tevékenysége érint.⁷⁶²

Az európai esetjog az ügyfélvédelem eszméjét egy sor alapelven keresztül valósítja meg. Ezen elvek hatékony eszközök annak elérésére, hogy az ügyfelek hatékony védelemben részesüljenek a közigazgatás tevékenységével szemben. Amint az Európa Tanács ajánlásainak sorából kitűnik, a jó közigazgatási eljárás eszméje már régóta felbukkant az európai jogfejlődésben, azonban csupán elszórtan, anélkül, hogy konkrét következtetéseket vontak volna le belőle vagy egységes követelményrendszer formájába öntötték volna. Annak ellenére, hogy kézzel fogható jogi dokumentumok születtek e témában, kötelező erejük hiányában a legjobb esetben is csak mint esetlegesen figyelembe vehető szempontokként játszhattak szerepet a jogalkotás, illetőleg még marginálisabban a jogalkalmazás

⁷⁶⁰ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1507.

⁷⁶¹ Ld. KIRKHAM, Richard: Prevention is better than litigation: the importance of good administration. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 26(3) 2004. 301.

⁷⁶² FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 208.

folyamatában. A legnagyobb gondot talán az okozza, hogy az európai jogrendszerek hagyományosan nagy figyelmet fordítanak a bírósági felülvizsgálat garanciarendszerére, ami természetesen fontos garanciaként szolgál, ám ezáltal némiképp háttérbe szorulnak az egyéb jogi eszközök és más, hasonlóan lényeges alapelvek. A bírósági esetjog természetesen fontos szerepet játszik az európai jogfejlődés folyamatában, azonban – jellegéből adódóan – ez csak esetről esetre történő felügyeletet biztosít, nem pedig egy teljes és átfogó garanciarendszert. A közigazgatási jogban éppen ezért szükséges olyan további kontrollmechanizmusok és biztosítékok kiépítése, melyek képesek gyorsabbá és olcsóbbá tenni a mindennapi igazgatást.⁷⁶³

A bíróság általi jogvédelem kizárólagossága, illetőleg jelentőségének súlya napjainkban már számos vitát vált ki a szakirodalomban. Egyesek szerint a bírósági felülvizsgálat a közigazgatás jogszerűségének védelme szempontjából nem az egyedüli, de még csak nem is az elsődleges tényező.⁷⁶⁴ Vajon a jó közigazgatási eljárás biztosításában a bíróságoknak kell elsődleges (vagy akár kizárólagos) szerepet játszaniuk, vagy más mechanizmusoknak? A „piros lámpa” elmélet (*red light theory*) a minimalista állam ideáját élte, melyben a közigazgatási jog fő funkciója az állami hatalommal való visszaélés megakadályozása, a túlhatalom kiküszöbölése különböző jogi eszközök, főként bírói kontroll révén. Ezen felfogás szerint a közigazgatási jog nem más, mint a kormányzati hatalom kontrolljára vonatkozó jog, mely jogi keretek közé szorítja a végrehajtó hatalmat, egyszersmint védelmet nyújt az állampolgárok számára a visszaélésekkel, a kormányzati „ámokfutásokkal” szemben.⁷⁶⁵ A piros lámpa elmélet szerint a bíróságok feladata a jó közigazgatási eljárás biztosítása, míg a kormányzat kontrollja vonatkozásában a hangsúly a közigazgatási jogon van, mely a közigazgatási hatóságok függetlensége révén egyfajta külső béklyóként szolgál.⁷⁶⁶ Ezen felfogás alapján a bíróságok és a közigazgatási hatóságok egymással harcban álló felek, előbbieket a közigazgatási jog fegyverét alkalmazzák az utóbbiakkal szemben a kormányzati hatalommal való visszaélés miatt kirobbant harcban. Ettől teljesen eltérő megközelítést tartalmaz az ún. „zöld lámpa” elmélet (*green light theory*), mely elnevezésével ellentétben nem a korlátlanul szabad állami fellépést üdvözli. Míg a piros

⁷⁶³ Ld. SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1527-1529.

⁷⁶⁴ Ld. Paul CRAIG: A new framework for EU administration: the financial regulation 2002. *Public Law*, Winter, 2004. 108.

⁷⁶⁵ Ld. BEATSON J., MATTHEWS M. and ELLIOTT M: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002. 2.

⁷⁶⁶ Ld. PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005. 554.

lámpa elmélet hívei a végrehajtó hatalom bírói kontrollját favorizálják, addig a zöld lámpa elmélet követői inkább hajlamosak reménykedni a politikai folyamatokban. Felfogásuk szerint a bíróságok a haladás gátjaivá válhatnak, az általuk gyakorolt kontroll nélküli a képviseleti elvet, így antidemokratikus, éppen ezért a minimumra kell szorítani a bírósági befolyást. De hogyan, mi által biztosítható akkor a jó közigazgatási eljárás?⁷⁶⁷ Röviden: iránymutatások meghatározása és beszámoltathatóság révén. Olyan követelmények lefektetése révén, mint pl. az átlátható kormányzás, az információhoz való hozzáférés biztosítása, a mérlegelési jogkör egyértelmű jogi keretek közé szorítása. Ezen jogelvek rögtön belső kontrollt valósítanak meg a közigazgatásban, nem pedig külsőt, mint a bírósági felülvizsgálat. További előnyként vehető számba, hogy míg a bírósági kontroll visszaható hatályú, egy konkrét döntésről mond ítéletet, addig a jó közigazgatási eljárás elvei előremutató jelleggel jelölik ki az eljárás határait és szabják meg a medret annak folyásához. A fenti két elmélet természetesen nem választható el egymástól ilyen vegytisztán, a valóságban a közigazgatási rendszerek mindkettőt elismerik és szem előtt tartják, ötvözve a két rendszer előnyeit. Az optimális megoldás tehát valahol a kettő között, egyfajta „sárga lámpa” elmélet keretén belül fogható meg, melyben elismerést nyer a közigazgatási jognak mind az ellenőrző, mind pedig az intézkedő jellege, teret engedve a bíróságoknak és a bíróságokon kívüli mechanizmusoknak a jó közigazgatási eljárás elérése érdekében.⁷⁶⁸

A jó közigazgatási eljárás szempontjából – a bírósági felülvizsgálat mellett – kulcsfontosságú a közigazgatási eljárás témaköre, mely tulajdonképpen a közérdeket szolgáló közigazgatási funkció megvalósításának általános módja.⁷⁶⁹ A közigazgatási eljárás és annak alapelveinek megítélése némiképp ambivalens a jogirodalomban. A haszonelvű szemlélet (*instrumental theory*) értelmében az eljárás pusztán azt a célt szolgálja, hogy annak végén megfelelő és hatékony döntés szülessen, míg az ún. átjáró elmélet (*gateway theory*) szerint az eljárási alapelvek önmagukban is értéket hordoznak, ezek alapvetők ugyanis az anyagi jogosultságok eléréséhez.⁷⁷⁰ Azon elv népszerűsége, mely szerint a közigazgatásnak jól körülhatárolt szabályok szerint kell eljárnia a megfelelő döntés meghozatala érdekében, drámaian emelkedett az utóbbi évtizedekben. Az eljárási szabályok fontosságának elve egyrészt a jó hatalomgyakorlás eszméjéhez kötődik, másrészt a döntést megalapozó okok

⁷⁶⁷ Vö. VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás* 2004/5. 298-304.

⁷⁶⁸ Ld. BEATSON J., MATTHEWS M. and ELLIOTT M: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002. 2-5.

⁷⁶⁹ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1507.

⁷⁷⁰ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 301.

meghatározásának szükségessége azt bizonyítja, hogy a közigazgatási hatóságok megfelelően jártak el, mérlegelve valamennyi lényeges érdeket és figyelembe véve az összes begyűjtött adatot.⁷⁷¹

A fenti problémakör markánsan jelentkezik az angol *common law* és a kontinentális jogrendszerek között. Előbbiben egy közigazgatási aktus fair mivolta megegyezik annak lehetőségével, hogy már meghozatalakor egy „kvázi bírósági”vizsgálat alá lehet vonni. A jogoknak ez a felettebb eljárásjogi megközelítése szorosan összefügg a közigazgatási bíróságok intézményes gyakorlatával, melyek itt olyan feladatokat is elláthatnak, amelyek máshol kormányzati hatáskörbe tartoznak (pl. minisztériumon belüli jogorvoslati lehetőségek). Az angolszász hagyományok értelmében, amint a döntés véglegessé válik, a bírósághoz fordulás joga szigorúbb lesz, a felülvizsgálat jogalapja bekorlátozódik és a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök köre leszűkül. Ezzel ellentétben a kontinentális közigazgatási jogrendszerben az eljárás tisztességes voltát a független bírói fórum általi felülvizsgálat lehetősége garantálja. Az egyénnek lehetősége van a közigazgatási aktus megtámadására, de az esetek többségében ez csak a közigazgatási döntés után lehetséges.⁷⁷²

A közigazgatási eljárás jogi meghatározottságára irányuló kísérleteknek soha nem szabad szem elől téveszteniük az eljárás célját. Az eljárásjog első és legfontosabb célja az anyagi jog realizálása kell, hogy legyen, esetünkben a közigazgatási (vagy más közjogi) anyagi jog életre keltése. A közjog – az ősi római felosztásból jól ismert – a társadalmi jólét és közérdek szolgálatában áll, ezt a célt kell tehát az eljárási jog eszközeivel végső soron megvalósítani. Az egyéni jogvédelem kétségkívül lényeges célkitűzés, ám a közérdek nézőpontjából eredendően csupán másodlagos.⁷⁷³ Ugyanakkor van egy közös metszet, a megfelelő kormányzás, ami egyszerre biztosítja az egyének jogainak védelmét és ezáltal a társadalmi többség érdekvédelmét. Honnan erednek a jó kormányzat értékei és hogyan kapcsolhatók a közigazgatási joghoz? Általánosságban megfigyelhető, hogy a közigazgatás két fő nyugati hagyományából eredeztethető. Először is, a közigazgatás klasszikus szolgáltató jellegű modelljéből, melyben a közérdekűség dominál. Másrészt pedig azokból új igazgatásszervezési elvekből, amelyek az 1990-es években söpörtek végig az európai

⁷⁷¹ SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. 1507-1508.

⁷⁷² BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004. 63.

⁷⁷³ Ld. KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. 323.

közigazgatásokon, amikor is a gazdaság olyan szikár értékei, mint a hatékonyság átvették az uralmat a sokkal inkább emberbarát elvek felett.⁷⁷⁴

CANANEA szerint: „A történelem folyamán Európa joga egyfajta európai jog volt, melyben néhány helyi sajátosság különbözött csak a közös uralkodó elemeken kívül. Az európai jog történetének az egyes államok határain belülre való korlátozása éppen ezért mesterkélte.”⁷⁷⁵ A közigazgatási jog a XX. század folyamán számos változáson ment keresztül, a funkcionális fejlődés a jogi és társadalmi rend fenntartásától a közfeladatok ellátásán keresztül a jóléti és jogi biztosítékok hangsúlyossá válása irányába mutat. Egészen a közelmúltig a közigazgatási rendszert és a közigazgatási jogot a nacionalizmus és az államiság utolsó bástyájaként értelmezték, lévén, hogy mindegyik rendszer a saját jogrendszerének politikai és társadalmi hagyományaiban gyökerezik. Ez a felfogás kérdőjeleződött meg azután napjainkban. Kimutatást nyert ugyanis, hogy ez a terület is bővelkedik olyan kölcsönzött, importált és átplántált intézményekben, amelyek egyértelműen más országok, illetőleg európai szervezetek jogrendszeréből és jogi megoldásaiból származnak, az elzárt nemzeti jelleg tehát nemigen tartható. Utóbbiak közül az Európa Tanács és az Európai Unió hatása figyelhető meg egyértelműen. A fenti változás ugyanakkor nem forgatta fel azt a hagyományos paradigmát, mely szerint a közigazgatási cselekvés olyan döntés meghozatalához vezet, ami lényegesen különbözik a magánszemélyek közötti döntésektől, mivel közhatalmi (hatósági) jelleggel bír. Egyfajta paradigmaváltás figyelhető meg ugyanakkor abban, hogy fokozott figyelem tevődött a közhatalmi cselekvés eljárási kérdéseire, egyre nagyobb teret nyert a tisztességes eljárás követelménye és annak garanciái. A közigazgatási eljárási jog ezen új paradigmája azonban már nem építhető a hagyományos állami alapokra, a közigazgatási jog állammal való azonosítása helyett, a mai világ komplex jellegéből kiindulva sokkal inkább az olyan államon felüli tényezők szerepét kell vizsgálni, mint az Európa Tanács és az Európai Unió.⁷⁷⁶

A jelen tanulmány ezen vizsgálat egy szeletére tett kísérletet, remélhetőleg nem teljesen sikertelenül.

⁷⁷⁴ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006. 200.

⁷⁷⁵ HESPANHA, Antonio M. Idézi: CANANEA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 563.

⁷⁷⁶ Ld. CANANEA, Giacinto Della: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003. 576-577.

IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK

1. Az Európa Tanács ajánlásai és határozatai

- *Az Európa Tanács (76) 5 számú határozata a polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekben való jogi segítségnyújtásról* (Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 1976. február 8.-án a hozzá csatolt elvi magyarázattal együtt)
- *Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozásán)
- *Az Európa Tanács (78) 8 számú határozata a jogi segítségnyújtásról és tanácsadásról* (Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 1978. március 2.-án a hozzá csatolt elvi magyarázattal együtt)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozásán)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 7 számú ajánlása a bírósághoz fordulást elősegítő eszközökről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. május 14.-én a Miniszteri Megbízottak 68. találkozásán)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (84) 15 számú ajánlása a közigazgatás felelősségéről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. szeptember 18.-án a Miniszteri Megbízottak 375. találkozásán)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (85) 8 számú határozata a tagállami ombudsmanok egymás közötti és az Európa Tanáccsal való együttműködéséről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozásán)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (85) 13 számú határozata az ombudsman intézményéről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozásán)

- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17.-én a Miniszteri Megbízottak 410. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (89) 8 számú ajánlása a bíróságok által közigazgatási ügyekben alkalmazott ideiglenes intézkedésekről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1989. szeptember 13.-án a Miniszteri Megbízottak 428. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1 számú ajánlása a közigazgatási szankciókról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 6 számú ajánlása az európai köztisztviselők státusáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. február 24.-én a Miniszteri Megbízottak 699. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása a köztisztviselők magatartási szabályairól* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. május 11.-én tartott 106. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2003) 16 számú ajánlása a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján)
- *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján)

2. A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának határozatai

- 2/1990. (II. 18.) AB határozat (ABH 1990, 18.)
- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46.)
- 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69.)
- 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73.)
- 1437/B/1990. AB határozat (ABH 1992, 453.)
- 1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602.)
- 7/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 22.)
- 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 40.)
- 34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 170.)
- 49/1991. (IX. 27.) AB határozat (ABH 1991, 246.)
- 56/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 454.)
- 881/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 474.)
- 1009/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 479.)
- 4/1992. (I. 28.) AB határozat (ABH 1992, 332.)
- 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27.)
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59.)
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)
- 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131.)
- 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 135.)
- 28/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 155.)
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167.)
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182.)
- 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280.)
- 485/D/1992. AB határozat (ABH 1992, 611.)
- 578/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 590.)
- 1129/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 604.)
- 1160/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 607.)
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48.)
- 28/1993. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1993, 220.)
- 57/1993. (X. 25.) AB határozat (ABH 1993, 349.)
- 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177.)
- 35/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 197.)

- 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 219.)
- 513/B/1994. AB határozat (ABH 1994, 734.)
- 15/1995. (III. 13.) AB határozat (ABH 1995, 88.)
- 22/1995. (III. 31.) AB határozat (ABH 1995, 108.)
- 46/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 219.)
- 67/1995. (XII. 7.) AB határozat (ABH 1995, 346.)
- 72/1995. (XII. 15.) AB határozat (ABH 1995, 351.)
- 75/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 376.)
- 432/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 789.)
- 52/1996. (XI. 14.) AB határozat (ABH 1996, 159.)
- 539/B/1997. AB határozat (ABH 1998, 734.)
- 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91.)
- 23/1998. (VI. 9.) AB hat. (ABH 1998, 182.)
- 24/1998. (VI. 9.) AB határozat (ABH 1998, 191.)
- 49/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 372.)
- 799/E/1998. AB határozat (ABH 2001, 1011.)
- 6/1999. (IV. 21.) AB határozat (ABH 1999, 90.)
- 24/1999. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1999, 237.)
- 2/2000. (II. 25.) AB határozat (ABH 2000, 25.)
- 54/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 421.)
- 55/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 442.)
- 65/2002. (XII. 3.) AB határozat (ABH 2002, 357.)
- 71/2002. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2002, 417.)
- 667/B/2002. AB határozat (ABH 2003, 1531.)
- 46/2003. (X. 16.) AB határozat (ABH 2003, 488.)
- 521/B/2003. AB határozat (ABH 2004, 1732.)
- 12/2004. (IV. 7.) AB határozat (ABH 2004, 217.)
- 20/2005. (V. 26.) AB határozat (ABH 2005, 202.)

3. Egyéb jogforrások

- *A helyes hivatali magatartás európai kódexe.* Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005.
- *Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour* (C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS))
- *Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry* OI/1/98/OV
- *Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről.* (HL L 113. szám, 1994.05.04., 15. o.)
- *Code of good administrative behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public, annexed to the Rules of Procedure of the European Commission* (OJ 2000 L 308, p. 26.)
- *Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény* (Magyarországon kihirdette az 1998. évi VI. törvény)

4. Felhasznált külföldi jogirodalom

- BAMFORTH, Nicholas and LEYLAND, Peter: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. 2003.
- BARBIER DE LA SERRE, Eric: *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends*. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2, 2006.
- BEATSON J., MATTHEWS M. and ELLIOTT M.: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002.
- BIGNAMI, Francesca: Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter, 2004.
- BRADLEY, A. W. and EWING, K. D.: *Constitutional and administrative law*. Twelfth Edition. Longman, London and New York.
- CHESTERMAN, Simon: Globalization rules: accountability, power, and the prospects for global administrative law. *Global Governance*, 2008/14.
- DELLA CANANEA, Giacinto: Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4, 2003.
- DELLA CANANEA, Giacinto: The European Union's mixed administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004.
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: Openness and access to documents. *European State Aid Law Quarterly*, 2008/4.
- CASSESE, Sabino: European administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004.
- CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004.
- CRAIG, Paul: A new framework for EU administration: the financial regulation 2002. *Public Law*, Winter, 2004.
- CRAIG, Paul: European governance: executive and administrative powers under the new constitutional settlement. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2 & 3. Oxford University Press, 2005.
- ELLIOT, Mark (ed.): *Administrative Law. Texts and Materials*. Third Edition. Oxford University Press.
- FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005.
- FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004.

- HARLOW, Carol: Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot. *European Law Journal*, Vol. 2, No. 1. Blackwell Publishing Ltd. 1996.
- HARLOW, Carol: European administrative law and the global challenge. In: CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (ed.): *The evolution of EU law*. Oxford University Press, 1999.
- HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006.
- IBANEZ, Alberto J. Gil: The “standard” administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC treaty articles 226 and 228. *Public Law*, Winter, 2004.
- KANSKA, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004.
- KELLERMANN, Alfred E. – DE ZWAAN, Jaap W. – CZUCZAI, Jenö: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. TMC Asser Press. The Hague, 2001.
- KIRKHAM, Richard: Prevention is better than litigation: the importance of good administration. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 26(3) 2004.
- KRISCH, Nico and KINGSBURY, Benedict: Global governance and global administrative law in the international legal order. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006.
- MENGOZZI, Paolo: The judicial system of the European Community and its recent evolution. In: *The law and practice of international courts and tribunals*. The Netherlands, 2006.
- MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002.
- NOLTE, Georg: General principles of German and European administrative law. A comparison in historical perspective. *The Modern Law Review*, Vol. 57, No.2. Blackwell Publishing Ltd. 1994.
- PONCE, Juli: Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, Issue 2, 2005.
- *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*. A Handbook. Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996.

- SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993.
- SCHWARZE, Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4. 2004. p. 969-984.
- SCHWARZE, Jürgen: Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter, 2004.
- SCHWARZE, Jürgen: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998.
- SCHWARZE, Jürgen: The legal protection of the individual against regulations in European Union Law. *European Public Law*. Vol. 10. Issue 2. Kluwer Law International, 2004.
- SCHWARZE, Jürgen: The principle of proportionality and the principle of impartiality in European administrative law. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2003/1.
- SHAPIRO, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996.
- SOLÉ, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002.
- SÖDERMAN, Jacob: Good administration: a fundamental right. In.: APAP, Jonna (ed.): *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004.
- SPIEGELMAN, J.J.: Foundations of administrative law: toward general principles of institutional law. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58. No. 1, 1999.
- TATHAM, Allan F.: *EC law in practice: a case-study approach*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006.
- TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006.
- TROPER, Michel: The logic of justification of judicial review. *I.CON*. Vol. 1, Nr. 1, 2003.

5. Felhasznált hazai jogirodalom

- ÁDÁM Antal – KISS László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991.
- ÁDÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- ÁDÁM Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999.
- ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás* 1996/12.
- ÁDÁM Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről. *Jogtudományi Közöny*, 2007. április.
- ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, 2009.
- ANGYAL Zoltán: Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közöny*, 2008. április.
- BALÁZS István: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának főbb rendszerei és a felülvizsgálat korlátai. *Közigazgatási közép szint*. 1992.
- BENCSIK András: A közigazgatási bírászkodás alkotmányi szabályozásáról. *A köztársasági alkotmány 20 éve*. 2009.
- BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, 1994.
- BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- CSIBA Tibor: Pillanatképek a közigazgatási bírászkodás hétköznapijairól. *Magyar Közigazgatás*, 2006/8.
- DARÁK Péter: A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozása. *Jogász vándorgyűlés*. 2003.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006.

- FÁBIÁN Adrián: *A hatékony közigazgatás - a new public management és a magyar reformfolyamatok*. PhD tanulmányok, 1. kötet. 2004.
- FÁBIÁN Adrián: A német általános közigazgatási eljárás alapjai. *Jura*. 2003/2.
- FÁBIÁN Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 2006/10.
- FICZERE Lajos: Alkotmány és közigazgatás. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. Budapest, 1995.
- FRIEDERY Réka: A hivatali visszasság: a maladministration az európai ombudsman nézőpontjából. *Új Magyar Közigazgatás* 2009. vol. 2. no. 10-11.
- FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat. Budapest, 2007.
- FRIVALDSZKY János: *Természetjog és emberi jogok*. PPKE JÁK. Budapest. 2010.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. OECD-OCDE. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 2009.
- HOLLÓ András (szerk.): *Az értelmezett alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005.
- HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11.
- HORVÁTHY Balázs: Európai alkotmányozás és alapjogvédelem. In: EGRESI Katalin (szerk.): *Fiatal Oktatók Tanulmányai*. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004.
- IBANEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*. HVG ORAC Kiadó, Budapest, 2007.
- JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- JÓRI András: A nyilvánosság határai: a személyes adat, a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalma az adatvédelmi biztos és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Adatvédelmi biztos* 2006.
- KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Bővített, második kiadás. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2005.
- KERÉKES Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle* 1998/1.
- KERÉKES Zsuzsa: Információs szabadság az Európai Unióban. *Fundamentum* 2004/4.

- KERÉKES Zsuzsa – ZOMBOR Ferenc: *Az információs jogok és a sajtó. A média lehetőségei és korlátai.* INDOK, Budapest, 1999.
- KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1.
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás* 1991/4.
- KIS Norbert: „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!” *Máthé Gábor-jubileum*, 2006.
- KIS Norbert: A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. *Lőrincz Lajos-jubileum*, 2006.
- KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog.* HVG ORAC Kiadó. Budapest, 2007.
- KOVÁCS István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.
- KOVÁRIK Erzsébet: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mint jogvédelmi eszköz. *Jogvédelem.* 1998.
- KOZMA György: A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon. *Magyar Jog*, 2010/6.
- KOZMA György: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. vol. 2. no. 2.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- KUKORELLI István – SCHMIDT Péter (szerk.): *Az alkotmányosság alapjai. Társadalom – demokrácia – alkotmányosság.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1989.
- KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó. Budapest, 2007.
- LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban.* Unió Kiadó, Budapest.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog.* Második, átdolgozott kiadás. HVG ORAC Kiadó, Budapest, 2009.
- LŐRINCZ Lajos: A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4. szám
- LŐRINCZ Lajos: *Magyar Közigazgatás: dilemmák és perspektívák.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.

- LUKÁCS Tibor (szerk.): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.* Tanulmánykötet 8. Igazságügyi Minisztérium, 1984.
- MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1995.
- MAJTÉNYI László: *Adatvédelem, információszabadság, sajtó.* Alkotmány és Jogpolitikai Intézet, Budapest, 1997.
- MAJTÉNYI László: *Adatvédelem, információszabadság, sajtó. Világosság 1997/2.*
- MAJTÉNYI László: *Az adatvédelem és az információszabadság az alkotmányban. Acta Humana 1995/18-19.*
- MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* CompLex Kiadó, Budapest, 2006.
- MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok és az adatvédelem határai. Világosság 2002/2-3.*
- MASENKÓ-MAVI Viktor: *Az európai uniós alkotmányozási folyamat tudományos és módszertani szerepéről, értékeléséről. Jogtudományi Közlöny, 2007. december.*
- MASENKÓ-MAVI Viktor: *Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez.* Nemzetközi Közlöny, 2008/2.
- MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája. Jogtudományi Közlöny, 1993. január.*
- MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról.* Magyar Közigazgatás, 1995/4.
- MUDRÁNÉ Láng Erzsébet: *A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata jogi szabályozásának változásai, az első gyakorlati tapasztalatok. Jegyzők országos konferenciája. 2007.*
- NAGY Marianna: *A „káosz-elmélet” alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. Magyar Közigazgatás, 1997/12.*
- NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről. Lőrincz Lajos-jubileum, 2006.*
- NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. Magyar Közigazgatás, 1996/1.*
- NAGY Marianna: *Az államigazgatási jog szankció elméletétörténetéről. Jogtudományi Közlöny, 1999/12.*
- NAGY Marianna: *Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban. Magyar Közigazgatás, 2004/2.*

- NAGY Péter: *Európai alkotmány – európai közigazgatás.* (www.jogiforum.hu)
- PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
- PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
- PATYI András: A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. október.
- PATYI András: Az angol közigazgatási bírászkodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közlöny* 1995/8.
- PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei.* Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról. Budapest, 2002.
- PATYI András: Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bírászkodásunk hatályos rendszerében. *Jogtudományi Közlöny* 2002/3.
- PATYI András: Velünk élő szocialista jog - avagy közigazgatási bírászkodásunk alapjai. *Leviatán.* 2004.
- PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- PÉTERFALVI Attila: Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatásban. *Jegyzők országos konferenciája* 2007.
- PÉTERFALVI Attila: *Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében.* Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2008.
- PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*, 1995/1.
- PETRÉTEI József: Az elektronikus információszabadságról. *Magyar Közlöny* 2005.
- PETRIK Ferenc: A közigazgatási bírászkodás. *Magyar Közigazgatás* 1991/4.
- POLT Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar Jog*, 1998/11.
- RÁCZ Attila: Vezérlő elvek az európai alkotmányfejlődésben. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. december.
- RÁKOSI Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. *Ügyészek Lapja* 2003/4.
- ROZSNYAI F. Krisztina: A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny* 2007/9.

- SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997.
- SAMU Mihály: *Általános jogpolitika. A jog depolitizálása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.
- SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- SÁRI János: *Alkotmányosság – túl az alkotmányjogi norma határán*. Társadalmi szemle, 1997/11.
- SCHMIDT-ABMANN, Prof. Dr. Eberhard: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje. *Európai Jog*, 2003/3. szám
- SÓLYOM László: Az ombudsman "alapjog-értelmezése" és "normakontrollja". *Fundamentum* 2001/2.
- SOMODY Bernadette: Az Európai Unió ombudsmanja. *Acta Humana*, 2003/3.
- SOMODY Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny* 2004/10.
- SÖDERMAN, Jacob: Az Európai Ombudsman – az állampolgárok szolgálatában. *Európai Jog*, 2001/4.
- STUMPF István – Gellén Márton: A jó kormányzás felé. In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- SZAMEL Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- SZAMEL Lajos (szerk.): *Az államigazgatási felelősség alapproblémái*. Tanulmánykötet 2. Igazságügyi Minisztérium, 1982.
- SZIGETI Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
- SZILÁGYI István: Alkotmányosság, alkotmányeszmé, civil társadalom. *Comitatus*, 1999. július – augusztus.
- TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június-július.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2005.
- TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Közjogi bíráskodás. Francia-magyar közjogi szeminárium a közjogi bíráskodásról*. Budapest, 1997.

- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana* 1991/4.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog* 1993/9.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny* 1990/7-8.
- TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bírászkodás felé? *Társadalmi Szemle* 1991/7.
- VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006.
- VARGA ZS. András: A magánjogi felelősség elméleti háttere. *Ügyészek Lapja*, 2010. különszám.
- VARGA ZS. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum-Aequum-Salutare*, 2009. vol. 5. no. 1.
- VARGA ZS. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. *Magyar Jog* 1996/7.
- VARGA ZS. András: Az országgyűlési biztosok eljárásának feltételei. *Jogtudományi Közlöny* 1997/6.
- VARGA ZS. András: *Ombudsmanok Magyarországon. Az országgyűlés biztosai és az Alkotmány védelme.* Rejtjel Kiadó, Budapest. 2004.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga.* KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2001.
- VEREBÉLYI Imre - IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás. Helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest. 2009.
- VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás* 2004/5.
- VEREBÉLYI Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. Részletes vitaanyag. *Magyar Közigazgatás* 1996/4.
- VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12.
- VEREBÉLYI Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás* 1992/11.
- VEREBÉLYI Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. *Magyar Közigazgatás* 2001/7.