



Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

dr. Váczi Péter

Tézisek

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői

című doktori értekezéshez

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. A DISSZERTÁCIÓ IRÁNYA ÉS CÉLJA, FOGALMI ALAPVETÉS	3
1. A disszertáció célja	3
2. Fogalmi alapvetés	5
II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA ÉS A DISSZERTÁCIÓ FELÉPÍTÉSE	11
1. A kutatás módszertana	11
2. A disszertáció felépítése.....	12
III. TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS AZOK HASZNOSÍTÁSI LEHETŐSÉGEI.....	14
1. A jó közigazgatási eljárás jelentéstartalma.....	14
2. A kodifikáció szükségessége Magyarországon	18
2.1. A törvényhozó feladatai	18
2.2. Az alkotmányozó lehetőségei.....	21
IV. IRODALOMJEGYZÉK.....	27
1. Felhasznált külföldi szakirodalom	27
2. Felhasznált hazai szakirodalom	30
3. A szerzőnek a témakörben megjelent főbb publikációi	37

I. A DISSZERTÁCIÓ IRÁNYA ÉS CÉLJA, FOGALMI ALAPVETÉS

1. A disszertáció 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 ítélezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségtávolan 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 eljárásként használom, másrészt pedig a jó közigazgatási eljáráson belül a legtágabb 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 eljáráshoz való alapjog tehát nézetem szerint ezekre is ki kell, hogy terjedjen.

2. Fogalmi alapvetés

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 megvizsgálánk, hogy milyen európai követelmények állíthatók fel az alkotmányos közigazgatási eljárással szemben, milyen feltételeknek kell az eljárásjognak megfelelnie,

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.

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 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

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.

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, 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, méghozzá azért, mert álláspontom szerint ezek azok a normatív dokumentumok, melyek bár kötelező erővel túlnyomórészt nem bírnak, ám amelyekben a jó közigazgatási eljáráshoz 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 alapelvi 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 deklaráló 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

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.

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

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 jogot is. Ezen elvek azután számos, a Miniszteri Bizottság által elfogadott döntés és ajánlás 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 a közigazgatási jog területén már viszonylag korán, 1977-ben megkezdte munkáját, amikor is kidolgozta első ilyen tárgyú ajánlását az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival való kapcsolatában.¹⁹ A dokumentum eszmei hátterét a közigazgatás tevékenységének egyre növekvő szerepe és jelentősége adta. 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 lett érintették a közigazgatási eljárások, aminek 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. Ezért az Európa Tanács határozatában öt alapelvet dolgozott ki: I – Meghallgatáshoz való jog; II – Információhoz való hozzáférés; III – Védelem és képviselő; IV – Indokolási kötelezettség; V – Jogorvoslatról való tájékoztatás.

A fenti öt alapelvre úgy is tekinthetünk, mint a megfelelő közigazgatás irányába tett legelső lépésre, amely egyben az Európa Tanács kitüntetett feladatának számító egyéni alapjog-védelem biztosítását is jelenti. A határozatot később számos más döntés és ajánlás követte, amelyekben az Európa Tanács újabb és újabb alapvető követelményeket fogalmazott meg a közigazgatás és a közigazgatási jog vonatkozásában, ám a módszeres munka eredménye nem lett összegyűjtve egyetlen dokumentumban

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.

¹⁹ 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)

2003-ban a Parlamentáris Gyűlés egy ajánlásban²⁰ sürgette a tagállamokat, hogy hozzák létre nemzeti szinten is az ombudsman intézményét ott, ahol ez még nem létezik. A dokumentum leszögezte, hogy az Európa Tanács tagállami kormányainak el kellene fogadniuk a megfelelő közigazgatáshoz való egyéni alapjogot – méghozzá alkotmányos szinten –, amely követi a Miniszteri Bizottság e tárgyban megalkotott tervezetét és szintén meg kellene alkotniuk egy kódexet a megfelelő közigazgatásról, amely megfelelő nyilvánosságot kapna és így tájékoztatná a közösséget a jogairól és a jogi elvárásairól. A Gyűlés ajánlotta továbbá, hogy a Miniszteri Bizottság az Európa Tanács megfelelő szerveinek bevonásával és az Európai Ombudsmannal való konzultációt követően dolgozzon ki egy szövegtervezetet és egy modell-kódexet a megfelelő közigazgatáshoz való alapvető egyéni jogról, amely részben a Miniszteri Bizottság R (80) 2 számú ajánlására és (77) 31 számú határozatára, valamint A helyes hivatali magatartás európai kódexére támaszkodik, és ekképpen gondoskodik a megfelelő közigazgatáshoz való alapvető jog kidolgozásáról a célból, hogy elősegítse ezen jognak a gyakorlatba történő átültetését.

A Miniszteri Bizottság megkezdte egy modell-kódex kidolgozását és 2007-re kinyilvánította a jó közigazgatás intézményének szükségességét és szabályozta annak rendelkezéseit.²¹ Preambulumában az ajánlás visszautal az összes többi, fent említett ajánlásra és határozatra, amelyeket az Európai Tanács hozott az európai közigazgatási jog területén. Külön érdeme, hogy nem csupán megemlítette azokat, hanem sikeresen inkorporálta is azok vívmányait.

Az Európa Tanács ajánlásai és döntései kétségtől 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: mindenképp, meglehetősen nehéz, habár nem lehetetlen egy kormányzat 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

²⁰ Az Európa Tanács 1615 (2003) számú ajánlása az ombudsman intézményéről

²¹ Ld. 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)

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.²² 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.

²² 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.

II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA ÉS A DISSZERTÁCIÓ FELÉPÍTÉSE

1. A kutatás módszertana

A jó közigazgatási eljárás elvének kutatását az alábbi módszerek alapján végeztem:

a) Normatív módszer

A dolgozat gerincét a jó közigazgatás eljárási alapelveinek Európa Tanács által megalkotott szabályrendszerének bemutatása alkotja, az Európa Tanács releváns ajánlásainak 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.²³ 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).²⁴

2. A disszertáció felépítése

A disszertáció az alábbi gondolatmenetet követi. Először, egyfajta elméleti magként az alkotmányos állam fogalmából kiindulva meghatározzuk annak lényegét, összetevőit, majd kifejtésre kerülnek annak általános, de a közigazgatási jog területén is hangsúlyozottan érvényesülő alapelvei, úgy, mint jogszerűség, a jobbiztonság 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

²³ Uo. 209.

²⁴ Ld. CHITI, Mario P.: Forms of European administrative action. *Public Law*, Winter, 2004. 49.

fogalmi alapvetés után tárgyalom a jó közigazgatási eljárást megvalósítani hivatott egyes speciális közigazgatási alapelveket, a legproblémásabb témakörök mentén.²⁵ 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 dolgozatomban néhány gondolat erejéig kitérek a közigazgatási jog európai uniós forrásai irányába, már csak azért is, mert a jelen munka is megemlíti összehasonlító jelleggel a legfontosabbnak vélt uniós dokumentumokat, hasznos lehet tehát egy rövid áttekintése ezen jogterületnek.

²⁵ Ezen felosztás egyébiránt nem ismeretlen a nemzetközi jogirodalomban sem. Ld. FRANCHINI, Claudio: European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter, 2004. 190.

III. TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÉS AZOK HASZNOSÍTÁSI LEHETŐSÉGEI

1. A jó közigazgatási eljárás jelentésértalma²⁶

Kevés kétség férhet ahhoz, hogy a közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése 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. 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?²⁷

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.²⁸ 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.²⁹ 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 eljárási jog

²⁶ 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.

²⁷ BEATSON J., MATTHEWS M. and ELLIOTT M: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002. 1-2.

²⁸ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 207.

²⁹ HARLOW, Carol: Global administrative law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006. 193.

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.³⁰ 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.³¹

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.³² 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.³³

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

³⁰ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 310.

³¹ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 209.

³² 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.

³³ 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.³⁴ 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 sülnetnek el visszafelé, és nem válhatnak ki a szándékolttal ellentétes hatást.

A jó közigazgatáshoz való jog mint alkotmányos eljárási alapjog funkciója ambivalens. Egyrészt, 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. Másrészt 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 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

³⁴ MILLETT, Lord: The right to good administration in European Law. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. 312-313.

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.³⁵

A fentiekkel összefüggésben az alábbi kérdések vizsgálandók:³⁶ 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?³⁷ 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).³⁸ Ezekben az esetekben a közigazgatás számos jogszerű alternatíva közül választhat, bárhogyan 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 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.

³⁵ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 211.

³⁶ 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.

³⁷ FORTSAKIS, Theodore: Principles governing good administration. *European Public Law*, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. 217.

³⁸ 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.

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.³⁹ 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.

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

³⁹ *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.

közigazgatási eljárás megteremtése érdekében, amely válaszolni tud az alkotmányos kihívásokra.⁴⁰

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 meghúzza 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 vehetők figyelembe az adott ügy specialitásai.

A magyar jogrendszer szemlélve egyesek számára felmerülhet a kérdés: miért van szükség jogszabályalkotásra? A jelenlegi helyzet nem megfelelő? Miért lenne szükség új struktúrára, miért nem elegendő, ha a Ket. szabályoz?⁴¹

A hatályos közigazgatási hatósági eljárási kódex (Ket.) megalkotásakor szülőatyjai messzemenőig igyekeztek beleépíteni az európai jogfejlődés tendenciáit, a „jogállami forradalom” vívmányait.⁴² 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 egy „tisztább

⁴⁰ 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.

⁴¹ A közigazgatási jog kodifikációja – csakúgy, mint 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.

⁴² Ld. KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1. 2.

szabályozási modellre”,⁴³ 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 kiskaput eredményez, mellyel az általános kódex teljes egészében másodlagos jogforrássá degradálható.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 az 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. 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. alapvető fejezetének átfésülése és egységesítése valamennyi követelmény inkorporálásával.

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 ismérvének. Az ügyfél jogainak megerősítése fontos újítás, hiszen ez biztosítja azt, hogy az egyébként erőfölényben lévő hatósághoz egyenrangú félként viszonyulhasson az ügyfél, éppen ezért az ügyfélközpontú megközelítést egészen addig a határig kellene terjeszteni, amíg ez még nem gátolja a közigazgatás céljainak

⁴³ VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 711.

⁴⁴ Vö. PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 199-200.

⁴⁵ KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1. 3.

megvalósítását.⁴⁶ E tekintetben jelentős párhuzam figyelhető meg az európai közigazgatási jogfejlődés fentebb vázolt követelményeivel, az Európa Tanács dokumentumaiban is tetten érhető ugyanis bizonyos kontradiktórius eljárási elemek és követelmények bevétele az egyoldalú közigazgatási eljárásba. Ezek a követelmények foglalhatók össze a jó közigazgatási eljárásból 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

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 váljék. A magyar törvényalkotás számára követendő példaként szolgálhat az Európa Tanács által hosszú évtizedek munkája révén megalkotott 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.⁴⁷ 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, jöllehet, ez a

⁴⁶ Ld. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 710.

⁴⁷ SCHWARZE, Jürgen: Developing principles of European administrative law. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd., 1993. 238.

hatás a közigazgatási jog egyes ágazatain belül – a rendkívüli heterogenitásra tekintettel – eltérő.⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰ Az önkormányzatokról szóló fejezeten kívül található néhány, főként szervezeti-hatásköri rendelkezést,⁵¹ azonban nincs kellőképpen szabályozva pl. a közigazgatási működés alapjogokkal való kapcsolata vagy a közigazgatási bíráskodás rendszere. A jogirodalomban egyre erőteljesebb igény fogalmazódik meg a közigazgatás szervezetének alkotmányos szabályozása iránt.⁵² A közigazgatási bíráskodás valódi intézményének megteremtése érdekében szintén hiába emelték fel egyre többen a szavukat, érdemi előrelépés sajnos nem történt.⁵³ 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.⁵⁴ A közigazgatás erre vonatkozó alkotmányos szabályai iránymutatásul szolgálhatnának a közigazgatást érintő jogalkotás számára, egyben megfelelő rangot adnának ennek az egyre hangsúlyosabb szerepet játszó joganyagnak.⁵⁵

Véleményem szerint mindenképpen érdemes lenne egy külön fejezetben szólni a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb alapelveiről, garanciális jelleggel, míg a részletes

⁴⁸ Ld. LÖRINCZ Lajos: A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4. szám. 206.

⁴⁹ Erre irányuló kezdeményezések már régóta ismertek a jogirodalomban. Ld. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 714.

⁵⁰ Ld. MOLNÁR Miklós: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról. *Magyar Közigazgatás*, 1995/4. 203.

⁵¹ Ld. többek között a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés c) pont, 35. § (2) és (4) bekezdései, 37. § (2) és (3) bekezdései.

⁵² Ld. VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 242.

⁵³ Ld. PATYI András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. október. 417.

⁵⁴ FICZERE Lajos: Alkotmány és közigazgatás. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. Budapest, 1995. 147.

⁵⁵ 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.

követelményeket külön törvények szabályozták. 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,⁵⁶ 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.⁵⁷

Az Alkotmány új közigazgatási eljárási rendelkezéseire egy példa lehet az alábbi:

Alaptörvényi szinten rögzíthető lenne a jó közigazgatáshoz való jog – eljárási értelemben –, egy újabb jogosítvánnyal bővítve ezzel az alapjogok katalógusát. 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, méghozzá tematikusan két csoportba gyűjtve: először a közigazgatási hatóság kötelezettségeit, majd ezt követően az ügyfél alapvető jogait.⁵⁸

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,⁵⁹ 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.

⁵⁶ Ld. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 178.

⁵⁷ BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 65.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 179.

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.

(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.⁶⁰

(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

⁶⁰ Ld. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 180.

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, amelyek 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 közigazgatási bírászkodás speciális jellegét.⁶¹ 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.

⁶¹ Ld. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 180.

IV. IRODALOMJEGYZÉK

1. Felhasznált külföldi szakirodalom

- 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.

2. Felhasznált hazai szakirodalom

- 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 értékkötöttsége 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 Közlöny*, 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 Közlöny*, 2008. április.
- BALÁZS István: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának főbb rendszerei és a felülvizsgálat korlátai. *Közigazgatási középszint*. 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 alkotmánybírászkodás 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 visszásság: 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 Közöny* 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, alkotmányeszme, civil társadalom. *Comitatus*, 1999. július – augusztus.
- TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közöny*, 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.

3. A szerzőnek a témakörben megjelent főbb publikációi

- *Egy elfeledett Európai Ombudsmani ajánlás margójára.* Tavaszi szél konferenciakiadvány, Társadalomtudományok (szerk.: Mankovics Tamás), Budapest, 2007.
- *Mit ér az ombudsman szava?* Collega, XI. évfolyam 2-3. szám, 2007.
- *Constitutional European administrative procedural law?* 6th International Conference of PhD students, University of Miskolc, 2007.
- *A few words about the existence of European administrative procedural law.* COFOLA 2007 Conference. Key points and ideas. Brno, 2007. Brno
- *The institution of good administration in the Council of Europe.* COFOLA 2008 Conference. Key points and ideas. Brno, 2008.
- *Alkotmányos korlátok a közigazgatás szervezete és működése felett.* De Iurisprudentia Et Iure Publico, IV. évfolyam, 2010/1. szám. Szeged, 2010.