

**Károli Gáspár Református Egyetem
Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola**

**A TISZTESSÉGES HATÓSÁGI ELJÁRÁS
ALKOTMÁNYOS ELVE
ÉS
ÉRVÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON**

Juhász Andrea

Doktori {PhD} értekezés

A Doktori Iskola vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár MTA doktora

Témavezető:

Dr. habil. Szabó Zsolt egyetemi docens

Budapest

2022

Témavezetői ajánlás

Isten iránti hálával ajánlom az olvasó figyelmébe Juhász Andrea doktori disszertációját, amelynek aktualitásához nem férhet kétség, hiszen munkájában a szerző általánosságban a közigazgatás alkotmányosságával, hangsúlyosan pedig a tisztességes eljárás alkotmányos elvével foglalkozik. Alaptörvényünk – nívumként – már a hatósági eljárásokban is érvényesítendőnek írja elő ezt az elvet, ennek ellenére az elmúlt évtizedben kevés hasonló terjedelmű munka született ennek érvényesüléséről és garanciáiról. Pedig a jó államra, jó kormányzásra irányuló, világszerte egyre jelentősebb programok, kezdeményezések fontos alapjogi védelmi mechanizmusáról van szó, amelynek jelentőségét a modern kori erős és kiterjedt feladatkörű állam korában nem lehet túlbecsülni.

A disszertáns e hiány betöltésére törekedett, dicséretes eredményekkel. Juhász Andrea munkáját történeti keretbe ágyazza, hipotézisei az alkotmányos elvek és a gyakorlat kapcsolatát, az alkotmányos jogvédelem szintjét mérik fel. Közigazgatási vezetői gyakorlata átsüt a sorok között, ahogyan a dogmatikus tételeket esettanulmányokon keresztül a gyakorlat teherpróbája alá veti.

A dolgozatot olvasva egyértelmű, hogy a szerző mind a szükséges elméleti tudás, mind a gyakorlati tapasztalat birtokában van. Egyedi kérdésfelvetései rendszerező szemlélettel és a hazai szakirodalom megfelelő feldolgozásával párosulnak, együtt emelve az arányosan szerkesztett dolgozat színvonalát. A dolgozat kitér a kutatási téma Európai Unió összefüggésire, az alkotmányos dogmatikai alapokra, és alapos elemzés alá vonja a hatályos közigazgatási eljárási kódexet, részletesen kitérve annak tisztességes eljáráshoz kapcsolódó szabályozási tárgyaira.

A dolgozat megfelel a doktori értekezéssel szemben támasztott formai és tartalmi követelményeknek. Mindezek alapján Juhász Andrea dolgozatát, figyelemmel a doktori iskolában is nyújtott teljesítményére, alkalmasnak találom arra, hogy a tisztelt Doktori Tanács a dolgozatot nyilvános vitára bocsássa.

Budapest, 2022. 09. 05.

Dr. habil. Szabó Zsolt

egyetemi docens

KRE-ÁJK

Előszó és köszönetnyilvánítás

Isten kegyelmének, és ajándékának tekintem, hogy budapesti illetőségem ellenére a Miskolci Egyetemre vezetett egyetemi tanulmányaimért, és azt is kiváltságnak tartom, hogy befejezni a Károli Gáspár Református Egyetem doktori Iskolájába Budapestre vezetett vissza, hogy képzésem végére érjek.

Nagy utat jártam be, de úgy érzem mindvégig az Úr kísért. Sokat jelentett tanáraink inspirációja, akik végül a doktori iskola felé tereltek, bátorítottak. Hálával tartozom Prof. Dr. Torma András kezdeti témavezetőmnek a témám iránti elkötelezettsége, orientációs segítségnyújtása, valamint folyamatos elméleti útmutatásáért. Köszönettel tartozom szaktanárainknak, akik a szakigazgatás extenzív rálátása tekintetében kutatásomban segítségemre voltak. Végül, de nem utolsó sorban főképpen köszönettel tartozom Dr. Szabó Zsolt Ph.D habilitált egyetemi docens témavezetőmnek, aki az Úr kegyelméből segítette gondolkodásomat, jelentősen szélesítette a kutatási témámmal kapcsolatos alkotmányjogi horizontomat, s majd végül segítette a kutatási munka célegyenesébe érni.

Tartalomjegyzék

I. Bevezető gondolatok	7
I.1. A kutatás során alkalmazott módszertanok	8
I.1.1. Történeti módszer	9
I.1.2. Normatív módszer	10
I.1.3. Funkcionális módszer	10
I.1.4. Komparatív módszer	10
I.2. A dolgozat felépítése	11
I.3. A kutatás hipotézisei	12
I.4. Fogalmi elhatárolások	13
II. A tisztességes eljáráshoz való jog történeti aspektusai	15
II.1. Az 1848-as polgári átalakulás közigazgatása	15
II.1.1. A joghatóságok	16
II.1.2. Az 1848. évi III. törvénycikk	17
II.2. A kiegyezés hatása a közigazgatásra	20
II.2.1. Szabályozási reformok	20
II.2.2. Törvényhatóságok	22
II.3. A Magyary féle közigazgatás-koncepció	24
III. Alkotmányos keretek a közigazgatásban	26
III.1. A Magyar Népköztársaság árnyékában	27
III.1.1. A „Sztálini” Alkotmányos korszak	28
III.2. Közigazgatási rendszerváltás Magyarországon	29
III.3. A 2010. évi kormányváltás hatása a közigazgatásra	33
III.3.1. Magyarország Alaptörvényének a közigazgatást érintő legfontosabb rendelkezései	34
III.3.2. A közigazgatási bírászkodás	37
III.4. A közigazgatási perek vonatkozásában	39
IV. Az Európai Unió egyes közigazgatást szabályozó elvei	42
IV.1. Az Uniós jogról általában	42
IV.2. Az Uniós jog sérelme	43
IV.3. Az Európai Unió közigazgatásáról	44
IV.4. Az Uniós közigazgatás céljai	46
IV.5. Az Európai Bíróság eljárásának alapelvei	50
IV.5. Az Európai közigazgatás számára irányadó alapelvek az Unió jogában	51
IV.6. A köztisztviselők és az etika	54
IV.7. Közszolgálati alapelvek az uniós közszolgálatban	56

IV.8. Az Európai Ombudsman intézménye	60
IV.8.1. A Kódex eredményei	63
IV.8.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata	63
IV.8.3. A jó közigazgatás kívánalma	65
IV.8.4. Az új tendenciák	67
V. A közigazgatási eljárási kódexeink	73
V.1. A határidők szerepe	75
V.2. Az anyanyelv használata	83
V.3. Az időmúlás mint eljárási tényező	85
V.4. Általános meghatározások a határidőkre	87
V.5. Az ésszerű időn belüli elbírás a magyar gyakorlatban	89
V.6. A jogerőt követő eljárási cselekmények indokoltsága	89
V.6.1. Közlés belföldön	90
V.6.2. Közlés külföldön	91
V.7. Gyakorlati megközelítés	91
VI. Az Általános közigazgatási rendtartás szabályozása Ket. érintéssel	94
VI.1. Az Ákr. elvi alapvetése	95
VI.1.1. Az ügyintézési határidőre vonatkozó részlet szabályok	98
VI.1.2. Az általános ügyintézési határidő	101
VI. 1.3. Speciális határidők az Ákr-ben	102
VI.2. Az Ákr. általános összevetése a Ket.-el	104
VI.3. Az Ákr. értékelése	127
VII. A tisztességes hatósági eljárás elve az Alaptörvényben	129
VII.1. A közigazgatási perjog kodifikáció alkotmányos alapjai	130
VII.2. A hatékony jogvédelem elve	132
VII. 2.1. A tisztességes eljárás elve, mint a hatékony jogvédelem eszköze	132
VII. 2. 2. A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás	133
VII. 2. 3. Jogvédelem ésszerű időben	134
VIII. A Közigazgatási hatósági eljárások alkotmányos alapelvei a gyakorlatban	135
VIII.1. Az iratbetekintési jog	137
VIII.2. Az ügyek határidőben történő elbírálása	143
VIII.3. A jóhiszemű eljárás követelménye	147
VIII.4. A bizonyítékok, illetve a bizonyítási eljárás tisztességes aspektusai	153
VIII.5. A döntések kézbesítéséhez való jog érvényesülése	155

VIII.6. A tények, és az azokból levont jogi következtetések fontossága	160
VIII.7. Indokolási kötelezettség	166
IX. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog	170
IX.1. A tisztességes eljáráshoz való alapjog oszthatatlansága	170
IX.2. Az alkotmány-konform jogértelmezése, mint a tisztességes eljáráshoz való jog része	171
IX.3. A jogegység követelményének összefüggése a tisztességes eljáráshoz való joggal	173
IX.4. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog	175
IX.5. Konklúzió	177
X. Összegzés	181
XI. Summary	191
XII. Irodalom és jogforrás jegyzék	200
A szerző témával kapcsolatos publikációi	219
Mellékletek	221

I. Bevezető gondolatok

Értekezésem fókuszában a tisztességes eljárás alkotmányos elve áll. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakon, a bírói gyakorlat által értelmezett törvényi rendelkezéseken, azaz a jogi jelentéstartamokon túl azonban, a fogalomnak köznapi jelentése is van, amely nem szakítható el teljesen a jogi síktól. Jelen tanulmányban a tisztességes eljárás kifejezést egyrészt hatósági eljárásjogi értelemben, a jó közigazgatás elvárásaként használom, másrészt pedig az ítélkezési értelemben felfogott tisztességes eljárás mivoltára utalok, azonban e két értelmet a szövegekörnyezet által egymástól kellőképpen elhatárolom.

Jelen munka a hatósági eljárásokat meghatározó tisztességes eljárás jogszabályi kereteit, és bírói gyakorlatát elemzi. Ezen keresztül annak a feltárása törekszem, hogy a tisztességes- és nem tisztességes eljárás dilemmája milyen jogszabályi-közigazgatási utat járt be a XXI. századra.

A disszertáció alapját képező vizsgálat alapvető célja annak vizsgálata, hogy a közigazgatási hatósági eljárást hazánkban mely alkotmányos követelmények, jogszabályok, társadalmi behatások tették illetve teszik tisztességessé.

A kutatási módszeremet elsősorban dogmatikus, leíró, valamint jogalkalmazói döntés-elemző, és az alkotmánybírói döntések elemzésén keresztül végeztem. A munka megírásakor igyekeztem a terjedelmi korlátokra is figyelemmel lenni, és törekedtem arra, hogy az egyes fejezetekben a legjelentősebb befolyásoló tényezők kerüljenek feldolgozásra, szem előtt tartva az arányosságot.

Első lépésként annak kifejtése merült fel bennem indokként, hogy miben nyilvánulnak meg az eljárások tisztességes mivoltának ismérvei. A jogorvoslathoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog 1989-ben került deklarálásra az alapjogok között, majd az Alaptörvény emelte önálló eljárási alapjoggá a tisztességes ügyintézéshez való jogot. A kutatás értelemszerűen csak az ezt követően született joganyagra irányulhatott volna, azonban az ehhez vezető utat is szükségesnek tartottam bemutatni. Ha a jelen munka teljes tartalmát egyetlen tételmondatba, igyekeznénk tömöríteni, akkor az valahogyan így hangzana: „Az első felelős minisztériumtól a tisztességes hatósági eljárás alkotmányos követelménnyé válásának útja hazánkban” A disszertáció célja tehát a közigazgatási hatósági eljárások Alaptörvény szerinti tisztességességi elv feltárása, és megvalósulásának vizsgálatára irányul.

Nem vállalkozhattam munkámban teljességre, hiszen a tisztességes eljáráshoz való jog egy olyan gyűjtő fogalom ma már, azon ezerarcú alanyi jog, amely a törvényalkotás számára a belső jogba beemelt nemzetközi jogi normaként jelent meg jogállamiságunk felé vezető úton. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapvető jog. Mint igazságszolgáltatási elv pedig minden ügyszakban büntető polgári, közigazgatási területen is számtalan esetben felmerülő elv. Ezen oknál fogva a közigazgatási eljárásokra vonatkoztatott legmarkánsabban megjelenő elvek kerültek elemzésre.

1.1. A kutatás során alkalmazott módszertanok

A munka a magyar közigazgatási rendszer működésének jogi kereteinek feltárásával indul, majd a mindenkori szervezeti felépítéseken belül az eljárási szabályokra irányul, hiszen ezeken keresztül mutatkozik meg maga a közigazgatási eljárások mikéntje a jogalanyokkal. Vizsgáltam, hogy milyen elvi követelményeknek kell megfelelnie a tisztességes közigazgatási eljárásnak, milyen nemzetközi alapokmányok jelentettek e vonatkozásban deklarációsra váró feladatot a magyar közigazgatás vonatkozásában. Az 1989-ben hazánkban történt rendszerváltás szinte néhány hét alatt ment végbe. Az új állami rendhez a tételes jog legnagyobb részét képező közigazgatási jognak is alkalmazkodnia kellett, azonban ez az igazodás már nem valósult meg néhány hét alatt. A közigazgatás számára a külső feltételek teljesen megváltoztak. Meghatározásra került három új cél, mint a jogállam, a demokrácia és hatékonyság megteremtése. Legfontosabb és első mérföldkőként tekinthetünk az Alkotmány teljeskörű módosítására. Hiszen a jogállamiság alapvető garanciái, valamint a modern demokrácia jogi követelményei hiánytalanul rögzítésre kerültek benne.

Az egyes törvények és egyéb, alacsonyabb rendű jogszabályok hozzáigazítása nagy kihívást támasztott a jogalkotók felé. A jogfolytonosságot fenntartva kellett a régi és az új szabályozás ellentéteit összehangolni.

Végezetül az elmúlt öt év jogszabályi környezetét vettem górcső alá, amely vizsgálat által felállíthatóvá vált a hipotézisek sora.

1.1.1. Történeti módszer

A tisztességes közigazgatási eljárás elveinek megvalósulása nem teljesen új és minden előzmény nélküli követelmény, a modern jogállamok alkotmányjogában szinte mindenhol fellelhetők olyan alapelvek, melyek hosszú múltra tekintenek vissza. Egy jogelv kialakulásának mikéntje, azok alkotmányos hagyományai, valamint fejlődése magyarázatot adhat érvényesülésének erősségére, és tényleges hatására, így lényegesnek tartottam figyelmet szentelni ezen jogtörténeti előzményekre is. A közigazgatási eljárás alapelvei között ugyanis egyfajta heterogenitás figyelhető meg.

Bizonyos elvek, mint például a hivatali felelősség elve az alkotmányos állam általános jogelveinek a közigazgatási jogra vetítése révén értelmezhetők, így hazánkban az 1848-at megelőző időszakban nem léteztek, hiszen a közigazgatás felelősségének elve speciálisan közigazgatási jelleget hordoznak, és a modern közigazgatás kialakulásához köthető létük. Ezen oknál fogva a kutatás számomra nem kezdődhetett máshol, mint hazánk felelős közigazgatásának 1848-as alapjainál.

1848. március-áprilisában alkotmányos forradalom zajlott le Magyarországon. A megszületett új rendszer legitimitása megkérdőjelezhetetlen volt. A törvényeket teljes mértékben alkotmányos rendben alkotta meg országgyűlésünk, és a király szentesítette is azokat. Az alkotmányos szabályok teljes betartásával létesült hazánk új központi végrehajtó hatalma az első felelős magyar minisztérium. Az 1848. évi áprilisi törvények a bírósági szervezet terén nem hoztak döntő változást. Az államszervezet egészét nézve a legvitatottabb reformok éppen ezen a területen születtek. A reformkorban készült igazságszolgáltatási tervezetek részletes kidolgozására már nem kerülhetett sor. A megszűnt kancellária helyébe a jogszolgáltatás állami felügyeletét a független Magyar Igazságügy minisztérium vette át, azonban az 1848/ 3. tc. 21. §-a kimondta, hogy, a törvényes bíróságok és ítélőszékek törvényes önállóságukban, s a törvény további rendeletéig eddigi szerkezetükben fenntartandók". A bírák elmozdíthatatlanságáról a 1848/29. tc. 29. §rendelkezett. Nem változott jelentősen az ítélkezés központi szervezeti rendszere és az igazságszolgáltatás jellege sem. Igaz, az úriszék megszüntetése az 1848/ 9. tc.-el és az ősiség eltörlése az 1848/ 15. tc.-ei által megteremtődött, hogy ezen ügyek végső fórumaként a kúria egységes eljárási rendet dolgozzon ki.

1.1.2. Normatív módszer

A jogtörténeti előzményeket követően az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX törvény, azaz az Alkotmány majd az Alaptörvény szövegének értelmezésére törekedtem, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog szabályozásának kereteit és feltételeit jelölték ki. A történeti előzmények vizsgálatával a hatósági ügyeket szabályozó joganyagokból levezethető tisztességességi kritériumokat tártam fel. Az e-közigazgatás ma már széles körben van jelen, ez a közigazgatásnak egy olyan speciálisan szabályozott szegmense, melyre képtelenség összegző kutatást levezetni egy fejezetben, így az arányosságot szem előtt tartva tértem ki rá.

1.1.3. Funkcionális módszer

Az európai uniós alapelvek hazai szabályozásban való megjelenésének bemutatása szempontjából lényeges volt szemügyre venni, hogy hogyan jelennek meg ezek a követelmények a hazai közigazgatási jogban, a jogalkotás mely szintjein és milyen jellegű szabályozásra volt szükség.

A joganyagok feldolgozásával kapcsolatosan igyekeztem egyértelművé tenni a – jogalkalmazók szempontjából– mintegy célszerűségi szempontok szerinti levezetést a Ket.¹és az Ákr.² összefüggéseiben figyelemmel az Alaptörvényre is.

Az Ákr. kapcsán az általános ismertetési szinten túl a közigazgatási hatósági eljárás egyes eljárási cselekményeit, a cselekmény érintettjeinek oldaláról, a vonatkozó legfontosabb rendelkezések és nem utolsó sorban az ügyintézési határidők specifikus eljárási szabályainak feltárására törekszem.

1.1.4. Komparatív módszer

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kutatása eredményeként kimondhatjuk, hogy – a fő kritériumokat kivéve – a részletszabályok terén, nemzetközi szinten nagyon eltérő, és egyedi szabályozás valósul meg. Ebben a kérdéskörben tehát a nemzetközi eredményekre alapozni hazai megvalósulást érintő kutatásnál fontos kitérő volt, de nem elsődleges.

¹2004. évi CXL. A közigazgatási hatósági eljárási törvény, továbbiakban Ket.

²2016. évi CL. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény, továbbiakban Ákr.

A közigazgatási alapelvek európai fejlődéstörténetében kettős folyamat figyelhető meg. Az első lépésben egy adott közigazgatási rendszer magába foglalja az egyes általános jogelveket, mint például a felelősség, a részvétel, vagy az átláthatóság elveit. Ezt követően pedig a második lépcsőben történik meg ezeknek a jogelveknek a komplex átemelése, melynek során az egyik jogrendszerből átkerülnek a másikba. Ezt a folyamatot rendszerint elvárták, és sietteték a különböző nemzetközi jogi szervezetek, és a bíróságok, így a munka szerves részét kellett, hogy képezze.

Ami bizonyos, hogy a nemzetközi gyakorlatban többféle hatósági eljárási rendszer létezik, már az sem egységes, hogy egyáltalán alkottak-e olyan jogszabályt, amely a közigazgatási hatósági eljárást általános módon szabályozza.

A nemzetközi kutatómunka rávilágított arra, hogy ezt a kérdéskört vagy egy önálló értekezés keretében lehetne ismertetni, vagy csak érintőlegesen foglalkozom vele. Mivel jelen munkám tárgya kifejezetten a hazai gyakorlatra irányul, így nem egy átfogó európai kitekintést tettem.

Értekezésem egyrészt a tisztességes eljárás kívánalmának kialakulási folyamatára törekszik rávilágítani, így az egymást követő jogszabályok háttérvizsgálatával közelítettem meg a kérdést. A kutatásomban rögzítem azonban azokat a ma már alapjogokat, amelyeknek a tisztességes hatósági eljárás megvalósulásához érvényesülniük kellett.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog ugyanis alapvetően a közigazgatás működésével szemben támaszt követelményeket és ad – elsősorban eljárási természetű, azaz a közhatalom-gyakorlás mikéntjére, módjára vonatkozó – garanciákat.³

Munkámban vizsgálom a döntést befolyásoló tényezőket is.

1.2. A dolgozat felépítése

A jelen tanulmány az alábbi időrendi gondolatmenetet követi. Először, egyfajta kiinduló pontként az első felelős magyar kormány vezetésével létrejött Magyar Minisztérium — és itt a felelős kormányon van a hangsúly— felállítását szabályozó 1848. évi III. törvénycikkből kiindulva a teljesség igénye nélkül a hazánk 174 éve alatt a tisztességes hatósági eljárás elvére ható, az azt szabályozó hazai, és nemzetközi joganyagok, bírói döntések alapján meghatározom azok jelentőségét.

³Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben Acta Humana. Emberi jogi közlemények. 2021 Új folyam 9. évf. 2. sz. 101.o.

Egyes esetekben a hivatal szervezeti összetételét, a hivatal eljárásait befolyásoló tényezőkre is rávilágítok.

Továbbá kísérletet teszek a vizsgált joganyagok közigazgatási általános, de az alkotmányjog területén is hangsúlyozottan érvényesülő tisztességes eljárások alapelveinek kifejtésére, különösen az ésszerű határidőben meghozandó döntés jogára, avagy a jogszerűség, a jogegyenlőség, a pártatlanság, valamint a bírói felülvizsgálat jogának érvényesülésére.

A munka folyamatában törekedtem megfogalmazni a jó közigazgatási eljárás követelményét is, és meghatározni annak tartalmát.

Ezen fogalmi alapvetés kapcsán vizsgálom a jó közigazgatási eljárást megvalósítani hivatott egyes speciális közigazgatási alapelveket is, mint ahogy részletes elemzés alá vonom az ésszerű időtartam követelményét, az indokolási kötelezettséget, a tájékoztatás követelményét, a döntés kézbesítésének lényegi elemét is.

Rávilágítok összehasonlító jelleggel jelen korunk és az azt megelőző hatósági eljárást szabályozó joganyagokra, az általam fókuszba helyezett tisztességességet befolyásoló elvekre vonatkozóan.

1.3. A kutatás hipotézisei

A tisztességes eljáráshoz való alapjog mind a közigazgatási eljárási cselekmények terén, mind a bíróságok ítélezési gyakorlatában mára menetrendszerinti hivatkozásként szerepel, mint jogsérelemi hivatkozás. A jogsérelem megállapításának ténye szerteágazó, és különös értelmezési képességet igénylő feladat.

Hipotézis 1.

A tisztességesség elvének kialakulására, megvalósulására hatással bírt a mindenkori kormányzat.

Hipotézis 2.

A nemzetközi szerződésekben rögzített tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogi elvárások érvényesíthetők a nemzeti Alaptörvényünk által.

Hipotézis 3

A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.

Hipotézis 4

Az Ákr. közvetve, az Alaptörvény által biztosítja, a tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézés.

Hipotézis 5

Az ítélkezési gyakorlat visszaható erővel bír a tisztességes hatósági eljárások megvalósulására.

A hipotézisek helytállóságát jogtörténeti háttérselejtetéssel, az elvi érvényesületeket jogszabályi elemzéssel, az elvek érvényesíthetőségét alkotmánybírószági és bírói ítéletek elemzésével igyekszem alátámasztani.

1.4. Fogalmi elhatárolások

A tisztességes eljárás:

Nemzetközi egyezményekben, dokumentumokban gyökerező tisztességes eljáráshoz való jog az igazságszolgáltatás talán egyik legfontosabb alapelve, a jogállamiság elvének lényegi tartalmi eleme. Egy olyan gyűjtőfogalomról van szó, amely több eljárási jogosítványt foglal magában, amelyek együttes megvalósulása eredményezi az eljárások tisztességes voltát. A tisztességes eljáráshoz való jog a bírósági eljárásokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokban is érvényesíthetők.

A tisztességes eljáráshoz való alapjog

Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXIV. cikkben és XXVIII. cikkben – a közigazgatással és bírósági eljárásokkal összefüggésben – szabályozza. A XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

A XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

A tisztességes eljáráshoz való jog tehát tágan értelmezendő, mert egyrészt e körbe vonja az Alaptörvény a megfelelő ügyintézéshez való jogot (azaz nemcsak a bírósági eljárásokra vonatkozik), másrészt az eljárás (ok) egészében érvényesülnie kell. Ezzel lényegében általános, s nem is csak a bírósági eljárásokra szorítókozó érvennyel fogalmazza meg a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve a tisztességes eljárás követelményét és annak egyes elemeit.

A jó közigazgatás

Itt fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy e fogalom az egyes eltérő korokban alkalmazott eltérő megközelítési módjainak megfelelően mennyire más és más –értelmezési tartományai–lehetnek. Így például Bibó István szerint „a közigazgatás jóságának a kérdését. A közérdek és a magánérdek szembeállításának jegyében az eredményesség és szakszerűség szembeállításának jegyében határozzuk meg⁴

A jó közigazgatási eljárás, illetve az ezekhez való alapjog

A közigazgatás törvényességének az Alkotmánybíróság gyakorlatában nélkülözhetetlen követelmény, hogy a közigazgatás jogilag szabályozott eljárási keretek között, a törvények keretei között működjön, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényileg pontosan meghatározott legyen⁵

⁴ Bibó István: A jó közigazgatásról. Bibó válogatott tanulmányok. Magvető, Budapest, 1994. 219–220. o.

⁵ Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei Dialóg Campus Kiadó Budapest 2019. 19. o.

II. A tisztességes eljáráshoz való jog történeti aspektusai

Ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk a mai tisztességes hatósági eljárások megvalósulásáról, az ehhez vezető utat, a hazánk közigazgatására ható eseményeket, szükséges áttekinteni.

II.1. Az 1848-as polgári átalakulás közigazgatása

1848-ban először tartottak népképviselői választásokat hazánkban, ami megteremtette a lehetőséget egy felelős, demokratikus legitimáción alapuló közigazgatás felépítéséhez. Az első felelős magyar kormány vezetésével létrejött minisztériumokban államtitkárokat neveztek ki, a minisztériumok egyes osztályait osztályigazgató vezette, a beosztottak a tanácsosok, titkárok, fogalmazók voltak. Batthyány gróf⁶ a segédhivatalok felállításában minisztereinek teljes mértékben szabad kezet adott.

A minisztériumok elhelyezése mintegy négy - öt hónapot vett igénybe. A Szemere Bertalan⁷ által vezetett tárca kivételével mindegyik minisztérium Pesten helyezkedett el.

A kormány működésének kezdeti nehézségeit főképpen a hatásköri, feladatköri kérdésekben láthatjuk, mivel bár igyekeztek elkülöníteni az egyes minisztériumi feladatok ellátására irányuló hatásköröket, ez a korabeli leiratokat⁸ tekintve nehézségekbe ütközött, mivel a tényleges munka megkezdésekor, ha egy jelentés több illetékest is érintett, mint például a belügyminisztert és a külügyminisztert is egyaránt, a fogalmazók feladata volt, hogy a beadványt egyszerű átmásolással továbbítsák.

Viszont a „nagyüzem” azaz a napi rutin hajrájában a másolás egyszerűen működésképtelenné vált. A fogalmazók ugyanis a legnagyobb igyekezetük ellenére sem győzték a rohamtempót, így a gyorsabb munkamenet érdekében a jelentések, beadványok egy- egy részét kiemelve továbbították az illetékes minisztériumba ellenjegyzéssel.

⁶Magyarország első Miniszterelnöke.

⁷Belügyminiszter.

⁸Andics Erzsébet: 1848-1849 Tanulmányok. Kossuth Könyvkiadó.1968. 79-81.o.

II.1.1. A joghatóságok

A polgári átalakulás jegyében jelentős változtatások kerültek bevezetésre a községek tekintetében. Az addigi jobbágyközségek közvetlenül a vármegyék joghatósága alá kerültek, felszabadulva a földesúri hatóság alól, így megszűnt a földesúri kiváltságon, vagy a velük kötött szerződésen alapuló magánjogi jellegű önkormányzat, és egy közjogi önkormányzattá alakult. A községi hatóságok a joghatóságukat a község területén lévő nemesi ingatlanokra is kivetették.

A városok szervezetét vizsgálva az 1848-as szabályok háromféle szabad királyi várost különböztettek meg: kisváros, középváros és nagyváros. Az 1848.évi XXIII. törvénycikk által kerültek népképviselési alapokra a szabad királyi városok, így lényegében egyenjogúak lettek a tőlük független vármegyékkel. Azonban saját területükön a községek és a vármegyék hatáskörét gyakorolhatták.

A XXIII. törvénycikk által a városokban teljes tisztújítás ment végbe. Közvetlen és titkos választással választhatták meg a képviselőiket és a teljes tisztkart, valamint népképviselési alapon szabályozták az aktív és a passzív választójogot.

A vármegyék tekintetében az elsődleges feladat az volt, hogy demokratikus módon átszervezzék őket. Hatáskörüket össze kellett hangolni az új független felelős magyar minisztériummal. Ideiglenes megoldásként a XVI. törvénycikk rendelkezett a megyei hatóságokról. A vármegyék már népképviselési alapon szerveződtek újjá, megszűnt azok rendi jellege. Ennek következményeként a megyéknek már nem tagjai voltak, hanem lakosai, tehát minden személy lakos volt, aki az adott megye területén lakott.

A vármegyék joghatósága a kiváltságok megszűnésével minden ingatlanra, és minden személyre kiterjedt. Megszüntették a megyék követválasztási, és így a követutasítási jogát is. Ebből kifolyólag a képviselőház már nem a vármegye (város), hanem a nemzet képviselőiből állt össze.

A passzív ellenállás jogát a törvénycikk nem szüntette meg. A főispánokat és az adminisztrátorokat leváltották, továbbá a főispánok kötelességévé tették, hogy 1848 májusának elejéig hívjanak össze megyei közgyűlést, melyen már részt vehettek a jobbágyközségek képviselői is. Itt ezen a közgyűlésen ki is kellett hirdetniük az 1848-as törvényeket, valamint meg kellett választani az állandó bizottmányt, amely a korábbi megyei közgyűlési jogokat vette át.

II.1.2. Az 1848. évi III. törvénycikk

Ez a törvénycikk az első független felelős magyar minisztérium alakításáról, valamint a ministerek felelősségéről rendelkezik. Az 1848. évi törvényalkotói –alkotmányozó– munkákat mind a korabeli kortársaktól, mind az utókor részéről nagyon sok kritika és kifogás érte. Meglepően még az 1867-es kiegyezés hívei is, és a kiegyezési rendszert radikálisan ellenzők is megtalálták a maguk kifogását a szabályozásban. Előbbiek a felületességet, rögtönzöttséget, meggondolatlanságot vetették a törvényalkotók, különösképpen Kossuth Lajos szemére.

Az utóbbiak viszont azért illették kifogásuk tárgyává a törvénycikkelyeket, mivel meglátásuk szerint azok az egyes problémákat egyáltalán nem, másokat csak áthidalásként ideiglenesen rendeztek, továbbá bizonyos kérdésekben pedig nem a kritikusok által elvárt módon, és kellő következetességgel szabályoztak. Ezzel szemben a reformerek 1848-as és 1849-es kritikusi –köztük maga Kossuth Lajos is– pontosan arra hivatkoztak, hogy a kiegyezést megelőzően tett törvényalkotás végül is minden igyekezet ellenére sem felelt meg minden tekintetben maguknak a reformereknek, azaz az 1848. évi alkotmányozás szellemének és elvárásainak. Mondhatjuk, hogy minden elvárással szemben ők maguk a reformerek voltak önnön maguk legnagyobb kritikusi, mely tény tökéletesen rávilágít arra, hogy mily nagy hazafiak voltak is ők, az 1848. évi törvényalkotók.

Magyarországnak 1848-at megelőzően nem volt írott alkotmánya s éppen ennek következményeképpen a magyar történeti alkotmány egyszerre lehetett hivatkozási alapja a birodalom hí központosító, és a rendi decentralizációs törekvéseknek.

Az uralkodói hatalmat képviselő magyar kormányzások –mögöttük a birodalmi kormányzattal– azt az álláspontot képviselték, hogy mindazon kérdésekben, amelyekben a törvények határozottan nem intézkednek, a végső döntés joga az uralkodóé –azaz a kormányzaté.– Ezzel szemben a magyar rendi, s az ebből kinövő reformellenzék tagjai azon az állásponton voltak, hogy a lényeges kérdésekben az uralkodó – azaz a kormányzat – csak a rendek bevonásával hozhat döntést.

A törvénycikkben szereplő független szó nem jelentette a birodalomtól való kiszakadást, hanem a bécsi központi kormányzervektől, és a Kancelláriától független magyar minisztérium működését jelentette, megszüntetve ezzel az udvari kancellária, a magyar kancellária, a haditanács, és a kamarilla joghatóságát magyar ügyekben.

A III. törvénycikk 18.§-a a rendeletalkotás felelősségi kérdéseit rendezte. Szintén e törvénycikk 32.§ alapján tetteik felelősségének megállapítása történt, a rájuk bízott pénz, és a pénzeszközök vonatkozásában, illetve a végrehajtási jogkörüket figyelemmel kíséző hivatali mulasztás is felelősségre vonással járt. A 36.§ alapozta meg a magánszemélyként történő felelősségre vonás kérdéseit. Emellett politikai⁹ felelősség is terhelte a magyar minisztereket.

Amennyiben az interpellációjukat, vagy az általuk benyújtott törvényjavaslatot nem fogadta el az országgyűlés, fel kellett ajánlaniuk lemondásukat, mintegy etikai elvárásként. Tehát az új szabályozás alapján a miniszterek felelősségre vonhatók lettek.

A fennálló jogrend, valamint a magántulajdon, illetve a szabadságjogok megsértésének tekintetében, továbbá a rájuk bízott pénz hűtlen kezeléséért, és akár a hivatali mulasztásért is eljárást indíthattak ellenük. Az eljárást az alsótábla kezdeményezhette, és a felsőtábla tagjaiból kiválasztott bíróság döntött az érintett ügyében.

Ha bűnösnek találták volna valamelyiküket, akkor a király sem menthette volna fel a bűnöst, legfeljebb az általános amnesztia kihirdetésével mentesült volna a felelősségre vonás alól. Nagy erénye – minden hibája ellenére – a törvénycikknek, hogy megjelenik benne a kormány tagjainak személyes felelőssége. Függetlenül attól, hogy politikai felelősséggel alig tartozott az országgyűlésnek, hiszen a parlament csak kirívó esetekben ítélt el egy minisztert. Összességében azonban kimondható, hogy büntetőjogi, közjogi, magánjogi felelősséggel tartoztak e hazának.

Az 1848 évi III. törvénycikkkel létrehozták tehát hazánk központi közigazgatásának új meghatározó jelentőségű szervét az első független felelős magyar minisztériumot.

Az Udvar támadási szándékainak minimalizálásának érdekében a törvénycikk kikerült bizonyos szabályozandó kérdéseket, és nem konkretizálta pontosan például a minisztériumnak a Pragmatica Sanctioval kapcsolatos viszonyát, és a hatáskörök pontos lehatárolását sem kellőképpen, mint például a közös ügyek.

A törvény megalkotásakor a vármegyei autonómia végül is Kossuth révén sértetlen maradt.¹⁰ Ez a vármegyei sértetlenség a minisztérium erős központi centrális hatalmi helyzetét viszont gyengítette.

⁹1848.évi III. törvénycikk 4. § „A ministeriumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásaiért felelős.”

¹⁰Kossuth Lajos, "A Magyarok Mózese": a Magyar Történelmi Társulat, a Magyar Tudományos Akadémia II. Osztálya, a Debreceni Egyetem, Debrecen Megyei Jogú Város és a Hadtörténeti Intézet és Múzeum 2002.

A törvénycikkkel szemben talán az fogalmazható meg kritikaként a végrehajtói hatalom és az igazságszolgáltatás kellő elhatárolásának hiányán kívül, hogy az állam, és a politikai viszonyok, továbbá a jog mindennapi működésének szabályozását tartalmazza ugyan, de nem tartalmazott rendelkezéseket a rendkívüli helyzetekre, így a vészhelyzetekre vonatkozóan sem. Természetesen ez azon rendkívüli helyzetnek, az állandó felfokozott politikai, és társadalmi nyomás körülményei között hozott gyors döntési folyamatoknak tudható be, amely nem elhanyagolható körülmény. E körülmények súlyosságát, az Udvarral, az Udvarhoz hű körökön túl csak fokozta az katolikus egyház ellenállása, nyomása.

A törvénycikk hibái ellenére legfőbb erénye, hogy létrejött a személyes felelősségen alapuló kormány, hazánkban megteremtve ezzel a parlamentarizmus alapjait.

A közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem fontos feltételét teremtették meg, hiszen a jogegyenlőség kimondásával, a korábbi idők renden kívüli elemei is igényt támaszthattak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre.

Az a fontos követelmény, hogy az államhatalmi ágak elválasztása megtörténjen, csak részben valósult meg, így nem tisztázódott a közigazgatás és a bírászkodás viszonya, a két hatalmi ág szervezeti elkülönítésére még csak kísérlet sem történt, vélelmezhetően ezen, történelmi időszak rövidege okán. Természetesen így nem kerülhetett sor a végrehajtás részletes alkotmányos szabályozására sem.¹¹

Az 1848-as áprilisi törvények néhány rendelkezése azonban tartalmazott olyan szabályokat, amelyek a közigazgatás feletti bírósági kontroll elvi lehetőségét, általános kereteit foglalták magukba.¹²

szeptember 25-26-án Debrecenben rendezett tudományos tanácskozásának előadásai. - Budapest : Osiris, 2006. –138-176. o.

¹¹STIPTA István: A magyar bírósági rendszer története. Debrecen: Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997.137.o.

¹²STIPTA (1997) i.m. 137–138. o

II.2. A kiegyezés hatása a közigazgatásra

A kiegyezés¹³ által újra törvényi erőre emelkedhettek az áprilisi törvények szinte mindegyike. Pesten, a Sándor utcában rendezkedett be a népképviselői országgyűlés, amely 1865-ben kezdte meg máig tartó folyamatos működését. Újra bevezetésre került a közteherviselés fogalma, tehát mindenki köteles lett adót fizetni. Bizonyos megszorításokkal, de végül is újra lett önálló magyar honvédség, és a magyar parlament hatásköre lett a közös hadseregbe történő újonc felvétel létszámának meghatározása.

Hazánk a perszonáluniót leszámítva önálló, szuverén állam lett ismét. A külügy, a hadügy, illetve az ezekhez kapcsolódó pénzügyek kezelésére, közös külügy, közös hadügy, és közös pénzügyminisztériumot hoztak létre. Ezek függetlenek voltak mind az osztrák, mind a magyar pénzügy- és hadügyminisztériumoktól, ellenben szabályozás helyett szinte kizárólag csak koordinációs feladatokat láttak el. Ferenc József maradt a hadseregek főparancsnoka. A monarchiát kizárólag a közös külügyminisztérium képviselhette külföldön, tehát tulajdonképpen ez volt az egyetlen valódi minisztérium a háromból. Ezekkel ellentétben a gazdasági kiegyezés tekintetében úgy rendelkeztek,¹⁴ hogy azt tízévente kötelezően meg kellett újítani Ausztria és Magyarország között. Az országok között vám- és kereskedelmi szövetség jön létre.¹⁵

A kiadásokról kvóta alapján osztottak, amelyet szintén tízévente újratárgyaltak.¹⁶ Megállapodtak, a közös súly- és mértékrendszer bevezetéséről, a közös fizetőeszköz – korona – bevezetéséről, és a posta- és a távírda ügyek szinkronizálásáról.

II.2.1. Szabályozási reformok

1867-ben a kiegyezésnek az egyik kiemelkedő következménye volt az 1848-as állapotok visszahozatala az önkormányzati közigazgatásba. Valójában ez egyet jelentett a polgári átalakulást megelőző vármegyei közigazgatás helyreállításával, mivelhogy az áprilisi törvények a polgárosodást vezénylő nemesség „védőbástyájához”, azaz a vármegyékhez nem nyúltak hozzá.

¹³1867-ben a kiegyezéssel lett hazánk kétközpontú dualista állam, azaz az Osztrák–Magyar Monarchia

¹⁴BÚZA (2012) i.m. 130 - 133.o.

¹⁵1867. évi 16. törvénycikk A magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött vám- és kereskedelmi szövetségről.

¹⁶1867. évi XIV. törvénycikk azon arányról, mely szerint a magyar korona országai az 1867. évi XII. törvénycikkben a [sanctio pragmatica](#) folytán közöseknek ismert államügyek terheit ezen túl viselik

Bizonyos tekintetben az átalakítás egyrészt törvényhozási, másrészt kormányzati úton zajlott.

A parlament fenntartotta hatályában az 1848-as jogalkotás két nagy területét, egyrészt a jobbágyrendszer felszámolását célzó szabályozást, másrészt a polgári átalakulást célzó törvényeket, többek között a politikai szabadságjogokat is. Ezeken túlmenően igyekezett egy polgáris, a korszerű államot építő, és a jövő nemzedék számára is maradandó, valamint előremutató törvényeket alkotni. A meg lévő dualista rendszerünk működése akadozva bár, és sok-sok súrlódással ugyan, de működésbe lépett.¹⁷

A Kormány tagjai nemzetünk mindennapjainak, és működésének meghatározását célzó, polgári jellegű törvényeket alkottak.

Itt kiemelt figyelmet érdemes fordítani a közigazgatást és az igazságszolgáltatást szétválasztó 1869. évi IV. törvénycikkre, tekintve, hogy erre az előzőekben kifejtett okoknál fogva az 1848-as Batthyány Kormány alatt nem került sor. Ahogyan a Batthyány-Kormánynak a legnagyobb igyekezete ellenére sem sikerült a polgári közigazgatás megvalósítása.¹⁸

1860 és 1867 között a magyar királyi Helytartótanács (latinul: Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum)¹⁹ volt hazánk központi közigazgatási szerve.

A vármegye és a helyi szint erősödött, a szolgabírói hivatalok feladatai voltak nagyszámúak és sokrétűek. Az ekkor igen csak gyorsan kialakuló önálló közigazgatási anyagi jogi szabályok mellé kevésbé társultak még kodifikált közigazgatási eljárási szabályok, azonban voltak hosszasan fejlődött szokásjogi, szinte alakszerűtlen, de tételes jogi példák.

Az 1868. évi LIV. törvénycikk szabályozta a bírósági szervezetrendszert, a bírói hatásköröket, az illetékességet, és az eljárás szabályait is.

¹⁷NAGY Endre – Máthé Gábor – Csizmadia Andor: A magyar közigazgatástörténet. Budapest, 1982. 64.o

¹⁸NAGY (1982) i.m. 73–79. o.

¹⁹ Zsoldos Ignác (1842): A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész II. Közrendtartási rész 50-51.o.

Az 1870. évi XVIII. törvénycikk rendelkezett az Állami Számvevőszék felállításáról és hatásköréről.²⁰ A számvevőszék a minisztériumtól független volt, és önálló hatáskörrel bírt. Elnökét az országgyűlés által jelölt három személy közül, bizonyos megkötésekkel életre szólóan az uralkodó nevezte ki.

II.2.2. Törvényhatóságok

Mint utaltam rá, az 1848.-as áprilisi törvénycikkek éppen hogy csak megkezdték a közigazgatás polgári átalakítását, így az átalakulás kiteljesedése, és egész modernkori szervezése már az abszolutizmust követő kiegyezés utáni évekre, sőt évtizedekre maradt.

A törvényhatóságok rendelkezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk a megyéken kívül már megjelölte az önálló törvényhatósági joggal felruházott városokat, közéjük sorolt a szabad királyi városokon túlmenően még 21 nagyobb települést, köztük Kecskemétet, Nagyváradot és Versecet is. A törvény megerősítette a hagyományos múltra visszatekintő kiváltságos területek privilegizált jogállását. Az új liberális kormányzat megreformálta Magyarország közigazgatását. Megszüntette hazánkban a feudális kor szerinti sokszínű területi beosztását. 1867-ben 49 magyar és 8 erdélyi vármegyéből, 5 székely székéből, 1 magyar és 2 székely vidékből, 5 magyar kerületből és a királyi földből állt, mely utóbbi 9 szász székre és 7 vidékre oszlott. Meghatározta az említett igazgatási egységek feladatait és jogait, önkormányzatuk irányítása és az állami közigazgatás közvetítése terén.

Lehetővé tette számukra, hogy közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhattak, egymással megállapodásokat köthettek, s határozataikat felirat formájában a képviselőházzal is közölhették.

A székelyszékekben a főkirálybíró, a kiváltságos kerületekben és vidékeken a főkapitány, míg a szepesi kerület élén a kerületi gróf állt, őket a belügyminiszter előterjesztése alapján a király nevezte ki.

A törvényhatóság első választott vezetőjének azonban a megyékben az alispán, a városokban a polgármester számított.

²⁰1870. évi XVIII. törvénycikk 1.§ „Az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének s általában az állam számvitelének ellenőrzése végett» állami számvevőszék «állíttatik fel.”

Ez a törvény tehát felszámolta ugyan a rendi-nemesi kiváltságokat, de érvényben tartotta a kiváltságos városok és kerületek megkülönböztetett jogi státusát.²¹

Deák²² a reformkorban osztotta Kossuthnak²³ ezt a nézetét, hogy az alkotmányos Magyarország államberendezésében jelentős helyet kell kapnia a népképviselői alapon újjászervezett megyének. Külön törvény²⁴ rendelkezett többek között a régi mezővárosok sorsáról. A községeket három csoportba sorolták.

A rendezett tanácsú várossá nyilvánított települések sem lehettek elégedettek helyzetükkel, mert saját költségvetésüket, jogaikat és teendőiket, a képviselő-testület gyűléseinek rendjét, a nagy és kisközségekkel együtt, ebben az egy törvényben szabályozták. Ezért is tűnik ki a törvény egyenetlensége.

A közgyűlés elnöke a nagyközségben a bíró, a rendezett tanácsú városban pedig a polgármester. A képviselőtestület 48-200 fő lehetett. A rendezett tanácsú városokban az előjáróság összetétele: a polgármester, a rendőrkapitány, a tanácsnok, a főjegyző, a jegyzők, a főügyész, az ügyészek, az árvaszéki ülnök, a pénztárnokok, a számvevő, az ellenőr, a közgyám, a levéltárnok, az orvos, a mérnök s az egyéb tisztviselők.

A törvény a helyi közigazgatási bíráskodásról is rendelkezett. Városokban a közgyűlés által kiküldött közigazgatási tisztviselő, nagyközségeken a bíró, egy tanácsbeli tisztviselő és a jegyző, a kisközségekben pedig a bíró és egy előjárósági tag ítélezhetett az 50 forintértékig terjedő ügyekben. Másodfokon a járásbíró, illetőleg a szolgabíró, a törvényhatósági jogú városokban a békebíró volt ilyen ügyekben az illetékes.

Az I. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Kongresszus 1910-ben már általános közigazgatás szervezési kérdéseket vizsgált. Az új irányú gondolkodást képviselő Némethy Károly munkásságát kell kiemelni, hiszen a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. XX. sz. törvénycikk alapján készítette kétkötetes művét: „A közigazgatási eljárás egyszerűsítése” címmel. Az első kötet az eljárásjog problematikáit taglalja, míg a második kötet az ügyviteli szabályzatok magyarázatára szolgál. Ez a kiadvány a kor alapvető kézikönyveként szolgált a közsolgáknak.

Az 1931-ben Londonban tartott V. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus a szervezésről

²¹Deák Ferenc emlékezete. Szerkesztette: Szabó András. Stipta István: Deák Ferenc önkormányzat koncepciója. Akadémia Kiadó. Budapest, 2003. 96–103. o.

²²Deák Ferenc az 1848-as Kormány Igazságügy Minisztere.

²³Kossuth Lajos az 1848-as Kormány Pénzügyminisztere.

²⁴1871. évi XVIII. törvénycikk

már, „mint új tudományról (az optimum tudománya - The science of the optimum) beszélt, amely a módszer, a rendelkezésre álló személyek és eszközök útján elérhető legjobb eredményt jelenti”.²⁵

II.3. A Magyary féle közigazgatás-koncepció

Hazánkban a közigazgatással tudományos szinten az 1930-as években kezdtek foglalkozni, amely elég kései tudományos ébredés, hiszen ez idő tájt Európa fejlettebb országaiban már több közigazgatás-tudományi irányzat vitatkozott egymással. A magyar polgári közigazgatás-tudomány legismertebb képviselője Magyary Zoltán volt, és maradt jelen korunkig. A korabeli modern közigazgatás kapcsán az volt a véleménye, hogy a közigazgatás is igazgatás. Igazgatás, amelybe a tudományos munkaszervezés, és üzemvezetés törvényszerűségei bevihetők. S ezzel a hatékonysága hihetetlen mértékben meg is növelhető.

Magyary azon az állásponton volt, hogy

„a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének fokozása nem kívánja a jogállamiság feladását.”²⁶ Tehát nincs akadálya annak, hogy a közigazgatás egyidejűleg hatékony és jogszerű is legyen. Meggyőződése volt, hogy a közigazgatás fejlődését nem ezen, két nézőpont közötti választásként, hanem ezek harmonikus egybefonódásával kell megvalósítani. A személyzet szükséges létszámánál a munka mennyisége, a munkaidő, és az eljárási mód kiválasztása az elsődleges.

Azonban ez mellett, döntő tényező a személyzet minősége. A személyzet minőségére viszont a személyzet kiválasztása, és a személyzet szakképzettsége bír a legnagyobb jelentőséggel.

A Bethlen-kormány 1931-ben rendelte el a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítését, s ezzel a munkával Magyart bízták meg. Magyary 1932-ben készült el a magyar közigazgatás racionalizálásának programjával, a programja azonban nem valósult meg.

Az vitathatatlan tény, hogy Magyary professzor a közigazgatás-tudománynak a legnagyobb alakja volt.

²⁵Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939. Továbbá Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 38. o.

²⁶Veritas - Konferencia: Közigazgatás 1919-1945 között, mai párhuzamokkal. Klebelsberg és Magyary Demokrata 2016-04-13 http://veritasintezet.hu/images/sajto_archivum/2016_04_13_MDemokrata.pdf (letöltve: 2016.07.03.)

Munkájának kiemelt jelentőségét az Amerikai Egyesült Államokban elterjedt igazgatástudományi irányzat²⁷ valamint az üzemszervezési, azaz tudományos üzemvezetési irányzat²⁸ illetve, az európai önálló interpretálása, és közigazgatás-tudományi iskolája adta. Egyes bírálói²⁹ azért nem tartották őt jogtudósnek, mivel úgy tartják, hogy az említett irányzata nem a közigazgatási jogdogmatikát állítja előtérbe, bár tény, hogy a Magyary iskolának volt közigazgatási jogi és közigazgatás politikai irányzata is.

Ugyanakkor az is tény, hogy Magyary nem valamiféle amerikai Manager közigazgatás egyszerű európai interpretátora. A francia, a német, sőt, a szovjet-orosz közigazgatás negatívumainak, és eredményességeinek is jó ismerője volt. Figyelemmel volt a környező államok fejlődésére is, ez a hazánktól elcsatolt magyarság miatt az idő tájt kulcskérdés volt.

Magyary Zoltán pályája kezdetén, illetve később is egyértelműen közigazgatási jogi kérdésekkel is foglalkozott, jól ismerte a közigazgatási jogdogmatika műfogásait.

Magyary egy szolgáltató közigazgatásban gondolkodott, amely ténylegesen szolgálja az embereket. A hatékony állam képét ábrázolta, amely állam csak olyan feladatokat vállal, amelyeket más szervezetnél olcsóbban, vagy legalábbis ugyanakkora költség mellett, de mindenképpen jobban lát el. Magyary Zoltán az információs társadalom gondolatának egyik legkorábbi hazai előfutáraként is tisztelhető.

A közigazgatás és az emberek³⁰ című műve 1939-ben jelent meg, ezt a művet Kiss Istvánnal együtt írták és adtak közre. Ezt követően is számos gyakorlati kezdeményezés fűződött nevéhez, amely a vidékfejlesztést, fejlődést szolgálta. Nevéhez fűződik a népfőiskolai képzés elindítása.

„Aki nem ismeri múltját, nem értheti a jelent, amely a jövőnek hordozója”³¹ Ebben a szemléletben vizsgáltam fenti jogtörténeti részt a témámhoz igazodó keretekben.

Kutatásom 1848-tól az 1865-ös népképviselői Országgyűlésen keresztül vezeti az olvasót, érintve a szabályozási reformokat, és a törvényhatóságok bemutatásán át a Magyary féle 1932-es közigazgatási racionalizációs program meg nem valósulásának ismertetésével a szolgáltató Állam gondolatáig juthattunk el. Követve az időrendiséget-kísérletet tesztek

²⁷Science of administration

²⁸Scientific management

²⁹Magyary Zoltán: Válasz a „Magyar közigazgatás” bírálóinak. Magyar Jogi Szemle. 1943. 6. kötet, 1–6. o.

³⁰A könyv az 1930-as évek Tatai Járásának egészét, és az oda tartozó akkori 26 település helyzetét tárja fel az adatok és információk gazdagságára alapozva, ma is érvényes tudományos alapossggal és módszertannal.

³¹Tamási Áron

arra, hogy a következő fejezetben a közigazgatásra ható alkotmányos kereteket is bemutassam.

III. Alkotmányos keretek a közigazgatásban

Az alkotmány megközelítése számos olyan történelmi koron keresztül vezet el napjaink alkotmányaihoz, amely történelmi időszakok feltárása érdekében elengedhetetlen kitekintést tenni az alkotmányosság jogtörténeti és jogelméleti aspektusából. Természetesen nem megfelelkezve a politológia körét érintve különös tekintettel a közigazgatásra.

Ezen megközelítésből, ha a híres francia politológus Duverger Maurice meghatározásából indulok ki, miszerint az alkotmányjog a politika joga, akkor e szemszögből³² az alkotmányjog az, amely megadja a mindenkori aktuális politikának a jogi kereteit, mind magának az államszervezetnek a kereteit, mind az egyes központi társadalmpolitikai irányokat is.

Az alkotmány az államot és jogrendet meghatározó legalapvetőbb szabályok összessége. Olyan alaptörvény, amelyben az állam önmagát korlátozza biztosítva ezzel polgárainak az alapvető jogokat, meghatározva a hatalom gyakorlásának törvényi kereteit és a szervezetét is.

Tágabb értelemben véve:

„Az igazi, lényeges alkotmányszabályok, alaptörvények azok, melyek az alapvető elvek megvalósításának, a jogszabályok alkotásának módját és eljárásait, a közügyekben való tanácskozást, a közfunkciók betöltését, a kormányzás hatáskörét, és korlátaikat, a közösségi rend társadalomgazdasági alapintézményeit megszabják, s ezáltal közvetítik az alapvető rendező elvek igazoló hatását az egész szóban lévő közösségi rend, hatalmi szervezet, jogrend számára.”³³

Az írott alkotmányok tisztsége, hogy ne csak kinyilatkoztassák az abban foglalt jogokat, hanem garantálják azok érvényesülését is.

Az írott alkotmányok megjelenésével kerültek előtérbe a stabilitási biztosítékok, mint például a módosításának a szigorú feltételekhez való kötöttsége, így a betartása, és

³²Duverger Maurice, Állam és kormányzat, Államtan, Írások a XX. századi általános államtudomány köréből szerkesztette: Takács Péter. Kiadó Szent István Társulat. Budapest, 2003. 385- 439.o.

³³Bibó Istvánnak a „gondolkodó” jogbölcseleti politikus meghatározása. E.L.T.E. Á.J.K. Magyar Állam és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata XV. évfolyam, 2. szám. Írások az alkotmányról. 2011. márciusi kiadvány 25. o.

ellenőrzése is biztosított. Garanciális biztosíték a módosítás szigorú szabályozásán túl, az alkotmánybíráskodás.

Jelen munka szemszögéből elengedhetetlen az alkotmányban meghatározottak –ügyfél jogok– megvalósulása, hiszen mindezek nélkül nem vizsgálhatnánk a tisztességes közigazgatási hatósági eljárások alkotmányos alapjoként deklarált megvalósulását.

III.1. A Magyar Népköztársaság árnyékában

A II. világháborút követően a magyar politikai életre jellemző világnézeti küzdelmek a közigazgatás-tudományban is bizonytalanságot eredményeztek. A Magyary iskola Magyary Zoltán 1945-ben bekövetkezett halálával megszűnt. A zavaros kommunista diktatúra kialakulásának az időszakában is nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatást mindenképpen át kell alakítani a politikai harcok eredményétől, kimenetelétől függően. Akár a polgári demokrácia, avagy akár a proletárdiktatúra elvárásainak megfelelően.

A politikai harcok végkimeneteleként megkezdődött a proletárdiktatúra feltételeinek megfelelő szovjet típusú közigazgatás kiépítése. A közigazgatást egyszerűen államigazgatásra váltják fel, a közigazgatási jogot pedig államigazgatási jogra változtatják.³⁴ egy minden tekintetben erősen centralizált államszervezet alakult.³⁵ A kommunista diktatúra rendszerében, a hatalommegosztás helyett az egységes hatalomgyakorlás érvényesült.

Az egypártrendszerű társadalmakban a történelem bebizonyította, hogy előbb, vagy utóbb, de a párt és az állami vezetés összeolvad. Ebből következik, hogy a hatalom csúcspontján, és az állami irányítás élén a pártfőtítkár³⁶ állt. Az állami irányításon belül a közigazgatásnak a társadalomirányító szerepe már másodlagossá vált.

A közigazgatás mintegy a pártakarát végrehajtásaként működött. Az enyhe kifejezés, hogy közigazgatásunknak a Magyary-féle szolgáltató jellege tovatűnt.

A központi hatalom által kiváltott félelemmel telt mindennapokban elképzelhetetlen volt, amint egy ügyfél a jogait emlegetve bármiért is határozottan reklamált, avagy panasszal élt volna.

³⁴1949. évi XX. törvény IV. fejezet

³⁵1949. évi XX. törvény V. fejezet

³⁶Hazánkban Kádár János volt a pártfőtítkár, az 1957–1989 közötti „Kádár-korszak” néven ismert időszak alatt.

Gyakorlatilag a hatósági döntésekbe történő beletörődés jellemezte az ügyféli oldalt a hatósági igényelbírálások során.

Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának lehetőségét tekintve az 1957. évi IV. törvény eredetileg³⁷ megjelölte azon ügytípusokat, amelyek bíróság előtt voltak megtámadhatók.

Ezek közé tartozott például a születési, a házassági, a halotti anyakönyvi bejegyzések megtámadhatósága, és azok törlése, és a lakások igénybevételek elrendeléséről szóló határozatok, továbbá a hatóság által lefoglalt vagyontárgyak feloldását elutasító határozatok.

Az államigazgatás-tudományt tekintve az 1956 és 1972 közötti időszakban erősödött fel a jogi irányzat. Ehhez a jogi irányzathoz tartozó tudósaink³⁸ munkájának eredménye az 1957-ben megszületett államigazgatási eljárási törvény,³⁹ amely általános korlátokat szabott az eljárási visszaélések ellen.

Egyre nagyobb igénnyel merültek fel a közigazgatásba az ügynevezett garanciális szabályok rendezése, mint például, a bírói felülvizsgálat, és a jogorvoslati lehetőségek. Az 1960-as évek elején a nem jogi irányzatok is ismét színre léptek, mivel felelevenedtek a Magyary-iskola ténykutatási módszerei.

III.1.1. A „Sztálini” Alkotmányos korszak

A falvak és városok ügyeit a munkás-, katona-, földműves tanácsok vitték. Ezekből a tanácsokból alakítják meg a járási tanácsokat. A kerületi tanácsokat a kerületben lévő városi és járási tanácsok választják meg.

A parlament volt a legfelsőbb állami szervünk. A parlamentet az Elnöki Tanács helyettesíthette. Megalakították a Minisztertanácsot, és az önkormányzatok helyét a tanácsok váltották fel. Az igazságszolgáltatás szervezetét több szintre tagolták.

Maga a bírósági és az ügyészi szervezetek tehát meghatározásra kerültek, azonban függetlenségük garanciái ez esetben sem voltak biztosítva. Az 1950. évi IV. törvénnyel⁴⁰ került a szervezeti felépítés hármas tagozódásra a Felső bíróságok eltörlésével, és ezzel az alkotmánymódosítással került a főállamügyészség is eltörlésre. Népköztársasági

³⁷1957.X.1. - 1966.V.17.- állapot. VI. Fejezet 56.§-57.§

³⁸Berényi Sándor és Madarász Tibor

³⁹1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

⁴⁰http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk_egyseges_2.pdf (Letöltve:2016.10.14.)

Alkotmányunk a rendszerváltásig,⁴¹ huszonnégy alkalommal került módosításra. Az 1983. évi II. törvény hozta létre az Alkotmányjogi Tanácsot, ez a szerv volt hivatott az alkotmánnyal ellentétes rendelkezések végrehajtásának felfüggesztéséről dönteni. A bírósági rendszer régi szervezete felépítése került visszaállításra: a Legfelsőbb Bíróság, a Fővárosi Bíróság, és a Megyei bíróságok, valamint a Helyi bíróságok.

III.2. Közigazgatási rendszerváltás Magyarországon

Az egypártrendszer alatt a hetvenes évek végén látható volt e terület eljárásokat érintő minimális pozitív változása, de az igazi áttörést a rendszerváltás időszaka hozta meg. Munkámban igyekeztem feltárni a '90-es évek közigazgatási korszerűsítésének főbb irányvonalait.

Magyarországon az 1990-es évek elején politikai, gazdasági, társadalmi rendszerváltás történt. Az állami tulajdonnak és a szocialista szövetkezeti tulajdonnak alárendelt tervgazdaság helyett a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság épült ki.

A pártállami struktúrát felváltotta egy demokratikus választásokon alapuló, többpárti parlamenti rendszer. A tanácsrendszer helyett egy autonómiát megtestesítő önkormányzati rendszer jött létre. A gazdasági és politikai változásokhoz szorosan kapcsolódott a közigazgatás reformja is. A rendszerváltás e téren is átfogó reformfolyamatot indított el. A közigazgatás fejlesztésére a következők miatt volt szükség. A közigazgatás fontos területeit nem sikerült beilleszteni egy általános koncepcióba –itt a dekoncentrált szervek rendszerére és az országos hatáskörű szervek elhelyezkedésére lehet gondolni a központi közigazgatásban.– Az állami szerepvállalás visszaszorításához fűzött remények nem váltak valóra. A megyei önkormányzatok létrejöttével a megyei tanácsok megszűntek, illetve átalakultak, de a köztársasági megbízotti intézmények, majd Közigazgatási Hivatalok, eddig nem létező regionális egységek jöttek létre és több más, dekoncentrált szerv is alakult.

Az önkormányzatok már az új közigazgatási rendszer keretei között kezdték meg működésüket, ezért indokolt volt a konkrét működés és a gyakorlat eredményességének a

⁴¹Bódig Máttyás: Rendszerváltás, politikai moralitás, legalitás. Fundamentum Kiadó. Budapest, 2003/2. 87-94.o.

vizsgálata. A vizsgálatokat szükséges volt kiterjeszteni a kormányzati és a dekoncentrált szervek működésére is.

A polgári democráciákban nincs egy olyan egységes közigazgatási modell a korszerűsítéshez, amelyet Magyarország is átvehetett volna.

A rendszerváltással előtérbe kerülő Magyar-iskola közigazgatást racionalizáló reformgondolatai viszont rendelkezésre álltak.

A korrekciós reformteendőkre a rendszerváltással elfogadott törvények végletességei miatt volt szükség. Az egyébként helyes irányok (demokratikus testületiség erősítése, a közigazgatás jogállami korlátozása) túlzásai miatt elgyengült a végrehajtó hatalom önálló szakmai szerepe. A rendszerváltás után az államhatalmi ágakat nem sikerült egyértelműen szétválasztani. A kormány és a szakigazgatás cselekvési lehetőségei túlkorlátozottak lettek.

A törvényhozó hatalomra több végrehajtó jellegű feladat is hárult. A helyi önkormányzatokra is jellemző volt a demokratikus testületiség túlhajtása és a polgármester, a jegyző szerepének alábecsülése. A rendszerváltás politikai légköre kedvező helyzetet teremtett, így a magyar közigazgatás modernizációja 1992-ben megkésve, de alapvetően jó irányban indult el. Az Antall-kormány közigazgatási modernizációs programja 1992-ben három összefüggő kormányzati dokumentumra épülve jött létre.

Az 1026/1992. (V.12.) sz. Kormányhatározatban meghatározták a témaköröket, felelősöket és határidőket. Külön határozatban kijelölték a témakörökben induló vizsgálatok és intézkedések főbb irányait és elveit.

A miniszterek és a kormány alá rendelt országos hatáskörű szervek vezetői elkészítették a magyar közigazgatás minden ágazatában végrehajtandó intézkedési terveket.

A program tehát témák, intézkedési irányok, felelősök, határidők szerves egységét jelentette. A program dokumentumait egyeztették az érintett érdekképviselői szervekkel és hasznosították a Magyar Közigazgatási Kamara tanácskozásain elhangzott javaslatokat is. Ennek az igen gondos, szakszerű előkészítő munkának az eredménye „A közigazgatás korszerűsítésének programja”, melyet a kormány 1992. december 10-én fogadott el.

Az 1989. október 23.-án kihirdetett XXXI. törvény⁴² kapcsán Ruszoly József⁴³ így fogalmazott: „az alaptörvényből kő kövön nem maradt.”⁴⁴ Bár megfogalmazásában nem

⁴²1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

⁴³A Szegedi Tudományegyetem professzor professor emeritus

múlt el nyom nélkül az elmúlt öt évtized, „a kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”⁴⁵

A magyar közigazgatást tekintve, annak változásait vizsgálva elsődlegesen az 1990-ben bekövetkezett közigazgatási rendszerváltásra fókuszáltam.

Alapvető céljaként az fogalmazható meg, hogy a közigazgatásnak a szocializmust követő új, polgári államfelfogásnak megfelelő átalakítására törekedtek. A felülről lefelé szervezett, és a hierarchikusan működő államigazgatás, valamint a helyben választott testületek által irányított, egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervek együtt jelentették a polgári közigazgatást. A változások alapjai 1990-re a jól szervezett és tudatos közigazgatási rendszerváltás eredményeinek köszönhetően már megteremtődtek.

A közigazgatás átalakításán belüli elsődleges cél, a tanácsrendszert felváltó és a helyi demokrácia alapintézményeként működő önkormányzati közigazgatási rendszer létrehozása volt.⁴⁶ A rendszerváltáskor azonban nem sikerült a közigazgatás minden egyes területére kellő figyelmet fordítani.

Magának a közigazgatásnak a működésére, valamint személyi állományára már kevesebb figyelmet fordítottak, mint az önkormányzati rendszer megvalósítására. További nehézséget okozott, hogy a fejlett európai, polgári államokra jellemző közigazgatási intézményrendszer létrehozásánál már figyelemmel kellett lenni az európai integrációs folyamatokhoz kapcsolódó igényekre, tehát az új uniós közigazgatási elvárásokat nem lehetett már figyelmen kívül hagyni, azokat be kellett építeni a nemzeti közigazgatás eljárási szabályzataiba.

Azt már tényként ismerték el, hogy az államigazgatásnak, és az önkormányzati közigazgatásnak, mint két alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működni.

Ennek a felismerésnek okán hozta meg a Kormány a komplex közigazgatás- fejlesztési programját az 1026/1992. (V. 12.) számú Kormányhatározatával, de ennek a programnak a

⁴⁴TDK híradó. ELTE. Állam-és Jogtudományi Kar. Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének Folyóirata XV. évfolyam 2. szám 13. o.

⁴⁵11/1992. számú AB határozat.

⁴⁶Verebélyi Imre: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. ÁSZI. Budapest, 1988. 27. o.

megvalósítása elmaradt vélhetően egyrészt idő híján, másrészt kellő kormányzati akarat hiányában.

Az 1994-ben hivatalba lépő Kormány kiemelt figyelmet fordított a közigazgatás átfogó fejlesztésének folytatására, így annak kidolgozására, és végrehajtására létrehozták a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményét. Az 1100/1996 (X. 2.) számú Kormányhatározat fogadta el a középtávon megvalósítandó komplex reformprogramot.

A határozat mellékletében feltüntetett huszonegy fő irány alapvető célja az volt, hogy az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásban, amelyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás már mellérendeltségi viszonyban van együtt jelen, véglegesítésre kerüljenek a rendszer keretei, továbbá a működést biztosító alapintézmények.

Az európaiabb közigazgatás elvárásaként a bürokráciacsökkentő intézkedések, és a hivatalok feladataival arányos közszféra létszámának meghatározása elengedhetetlen volt. A közpénzek költségtakarékos felhasználása szintén kiemelt feladattá vált.⁴⁷

Nyolc évvel később a 2002 júniusában hivatalba lépett kormányunk programjában már a kistérségekre épülő és a regionális közigazgatást megteremtő reform célkitűzések szerepeltek.

Ezen programban⁴⁸ fő irányként határozták meg a közigazgatás területi átalakítását, valamint a közigazgatási hatósági eljárások újraszabályozását. Új közmenedzsmentet szándékoztak kialakítani a közszolgálat teljes területén. Ezeknek az elképzeléseknek a szakmai és tudományos alátámasztásaként készült az IDEA program.

A programból 2004-re megvalósult a többcélú kistérségi⁴⁹ önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás és hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény⁵⁰ is.

A soron következő kormányzat⁵¹ már egy új közmenedzsment irányzatot célzott meg a közigazgatás reformjának ügyeként. A reformok előkészítésébe már kevésbé voltak be kívülső szakértőket és lassan megszűnt az IDEA műhely finanszírozása, majd annak léte is.

⁴⁷Verebélyi Imre: „Összefoglaló a közigazgatási reform folyamat elszakadásáról és a további tennivalókról” címmel írt tanulmánya. Magyar Közigazgatás 1998 / 6 - 7. szám. 10-16.o.

⁴⁸2002. évi Kormányprogram. II. fejezet. Államszervezet - kormányzás – jogszolgáltatás 2.3 – 5.5 pont <http://www.origo.hu/itthon/20020522iiifejezet.html> (letöltve: 2016.11.04.)

⁴⁹A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában, Somlyódy Péter PhD. Az IDEA program Kistérségi Alrendszer Munkabizottsága megbízásából. Pécs, 2003.

⁵⁰2004. évi CXL. törvény

⁵¹A koalíció felbomlása végett 2006-2009 és 2009-2010 időszakokra tagozódott. Egy bizalmatlansági indítvány, egy bizalmi szavazás, két kormányfői, 34 miniszteri eskü és két kormányzati szerkezetátalakítás; kisebbségi kormányzás 2008 tavaszától - ez a mérlege 2006-2010-es parlamenti ciklusnak a kormány oldaláról.

A reformok érdekében módosításra került az Alkotmány és a ciklus elején külön törvényt fogadott el az Országgyűlés a központi közigazgatási szervekről, döntés született az államigazgatás radikális regionalizációjáról és piaci módszerek bevezetéséről a közszolgálati szabályozásban.

III.3. A 2010. évi kormányváltás hatása a közigazgatásra

Ebben a kormányzati ciklusban szinte azonnal megkezdtek a kormányprogramban rögzített, közigazgatást érintő változások végrehajtását. A Kormány feladat- és hatáskörét tekintve mindent a Kormány feladat és hatáskörébe sorol, melyet az Alaptörvény, vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.

Az Alaptörvény a közigazgatás csúcsszerveként deklarálja a Kormányt, azonban a korábbi szabályozással szemben az alárendelt szervek irányítására és törvénysértő döntéseinek megsemmisítésére, megváltoztatására, illetve a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére sem utalt a kormányfejezeten belül.

A kormányprogramban⁵² előirányzott közigazgatási változtatások végrehajtása, és ezen intézkedések egy radikális visszarendezési folyamatot jelentettek különösképpen a területi közigazgatásban, tekintettel arra, hogy a megyei központúvá integrálták a területi államigazgatást.

Így bizonyos tekintetben visszanyúltak a korábbi Új Közmenedzsment ideológiához, kiváltképpen azzal, amiként integrálták a nagy szervezeteket a közszférában.

Például mára az egykoron önálló országos hatáskörű Nyugdíjfolyósító Igazgatóság beolvadt az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóságba, majd mindkét szervezet beolvadt mára a Magyar Államkincstárba.

A kormánytisztviselői karra vonatkozó szabályozással egy bizonyos folytonosság látható, amely - az előző kormányoktól eltérően nyíltan felvállalva- a hatósági eljárások hibáit, és a tisztviselői gárda régi berögződött szolgáltató, és ügyfélbarátnak semmiképp nem tekinthető hozzáállási problematikáját igyekszik is kiküszöbölni.

⁵²Országgyűlés hivatala Iromány száma: H/47. A Nemzeti együttműködés programja. 2010.05.22. 7. o. 13. o. és 83. o.

A nemzeti együttműködési program kihirdetése óta eltelt időszak történései, az elfogadott Alaptörvény és más fontos eljárási jogszabályok, a szolgáltató állam jó kormányzás elveit látszik alátámasztani.

A közigazgatást érintő változtatási törekvések összehangolása végett 2011 júniusában mutatták be a Magyar program első változatát.⁵³ S bár a program nem fogta át a közigazgatás teljes területét, de jellemzőit tekintve mégis a középtávú és komplex programok közé sorolható. a program önmeghatározása, "nem terv, hanem program, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket, és a soron következő intézkedések sorát."

A Magyar program 2012-es változatában már az új közszolgálati rendszer⁵⁴ körvonalazódott, habár az általános közszolgálati tisztviselői kört a kormányzati szolgálati jogviszonyban lévők alkották. A Magyar program eltérően, az azt megelőző programoktól már az előkészítésében számba vette a megelőző kormányok összes programját.

III.3.1. Magyarország Alaptörvényének a közigazgatást érintő legfontosabb rendelkezései

Jelen alfejezet a jogállamiságot, a szervezeti kérdéseket és a z eljárási jogokat mutatja be

A Kormány általános hatáskörű területi szerveként intézményesíti az Alaptörvényben azon belül a Kormány fejezetben a fővárosi, és megyei kormányhivatalokat. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a helyi önkormányzatoknál nevesíti a fővárosi, megyei kormányhivatalokkal összefüggésben.

Az államigazgatás integrációja egy kevesebb minisztériumból álló rendszert, azonban minisztériumként egy sokkal nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket ellátó állapotot eredményezett. Az egyes szakigazgatási területek ágazati integrációja is megvalósult.

A területi államigazgatás nagyobb részét a fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálták, így a szakigazgatási szervek hatásköri önállósága is megszűnt. Megalakultak a

⁵³Magyary Zoltán Közigazgatás – fejlesztési program – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 2011. <http://magyaryprogram.kormany.hu/a-haza-udvere-es-a-koz-szolgalataban> (Letöltve: 2017.02.01.)

⁵⁴Magyary program III. fejezetében

kormányablakok. A jegyzői államigazgatási feladatok egy részét a járási hivatali rendszerbe integrálták. Ezzel egy erős állami akarat megvalósítást szolgáló államigazgatási rendszer jött létre. A közszolgálati rendszer is nagyon komoly átalakuláson ment keresztül.

Az Alaptörvény szerint, törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási, és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A jogorvoslathoz való jog nem korlátozhatatlan, minden eljárási törvény tartalmaz korlátot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem sérti a jogorvoslathoz való jogot, ha a jogorvoslatot nem felettes vagy magasabb területi szinten működő szerv, hanem a kizárásra vonatkozó jogszabályok figyelembevételével a sérelmezett határozatot hozó szervvel azonos szinten működő szerv bírálja el (ezt definiáljuk horizontális jogorvoslati fórumrendszernek). Ez a gyakorlat országos szinten mind a bíróságoknál, mind a közigazgatási szerveknél ténylegesen meg is valósul.

Megjegyzem, a hatósági ügyek túlnyomó részében a jogorvoslathoz való jog legalább egyfokú jogorvoslat formája ténylegesen érvényesül is. Egy-egy ügytípust kivéve, amelyben általában az érdemi döntést hozó szerv vagy személy államszervezeten belüli helye miatt nincs jogorvoslati lehetőség, mint például az Országgyűlés bizonyos személyi döntései, illetőleg a köztársasági elnök által, meghatározott típusú állampolgársági ügyekben hozott döntés ellen.

„A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket⁵⁵

A közigazgatási eljárásra vonatkozóan Balogh-Békesi Nóra megfogalmazásában⁵⁶ „ősforrásnak” a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot tekinthetjük.

⁵⁵Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. Tanulmányok 16. o. https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/02_Alapelvek_kozig_hat_eljarasban.pdf (Letöltve 2021.10.07.)

⁵⁶Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. Tanulmányok 16. o. https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/02_Alapelvek_kozig_hat_eljarasban.pdf (Letöltve 2021.10.07.)

Az Alkotmánybíróság két alkotmányos tételt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára és a pártatlan eljárásra vonatkozó szabályt kapcsolta össze a tisztességes eljárás közigazgatást érintő követelményeinek a meghatározása során.

Mindenképpen szem előtt tartandó azon alkotmánybírói tétel, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén, gazdaságossági és célszerűségi okokból, sem mellőzhetők.⁵⁷

Mint láttuk az előzőekben, az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánította a tisztességes ügyintézéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

A jogállamban a közhatalom gyakorlásának szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett⁵⁸ a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.⁵⁹

A jogállamiság leglényegesebb eleme a jogbiztonság, amely egyben a szerzett jogok védelmének elvi alapja.⁶⁰

⁵⁷ Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. Tanulmányok 16. o. https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/02_Alapelvek_kozig_hat_eljarasban.pdf (Letöltve 2021.10.07.)

⁵⁸48/1991. (IX. 26.) AB határozat

⁵⁹56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶⁰43/1995. (VI. 30.) AB határozat

III.3.2. A közigazgatási bírászkodás

A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló törvénycikk⁶¹ hívta életre, mint általános hatáskörű, szervezetileg önálló bíróságot az első közigazgatási bíróságot hazánkban, E bírósági rendszert az 1949. évi II. törvény⁶² számolta fel, s a felszámolásával meg is szűnt az államigazgatási döntések kontrollja. A kommunista korszak közjogi berendezkedése teljesen kizárta egy közigazgatási bíróság létjogosultságát.

Majd egy évtized múltán törvény⁶³ által lehetővé vált ugyan a közigazgatási határozatok egyes szűk körének bíróság előtti megtámadhatósága, de ez csak, mint egy kivételes jogorvoslati formaként adott lehetőséget a felülvizsgálatokra.

Ezt követően 1973 januárjától a polgári eljárásjog szabályozta⁶⁴ az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát.

Az államigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatát a bíróságok peres és nem-peres eljárásokban vizsgálták, bírálták felül. 1981-től az államigazgatási határozatok felülvizsgálhatóságának körét taxatív minisztertanácsi rendelet⁶⁵ szabályozta.

1989 után a rendszerváltással az alkotmány⁶⁶ módosításával már ismét a bíróságok ellenőrizték a közigazgatási határozatok törvényességét.

Jelenleg az Alaptörvényünknek megfelelően az egységes bírói szervezeten belül működnek⁶⁷ a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek. A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok már megszűntek.

A közigazgatási pereket a polgári perrendtartásról⁶⁸ szóló törvény szabályozta, és a Ket.⁶⁹109. §-a tartalmazta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának módját. Az eltelt majd három évtizedes közigazgatási bírászkodással kapcsolatban két sarkalatos dilemma alakult ki, egyrészt, hogy szükséges-e teljesen önálló-különálló közigazgatási bíróságok felállítása, másrészt, hogy a közigazgatási perjog megújulásra, szorul-e?

⁶¹1896. évi XXVI. törvénycikk.

⁶²1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.

⁶³1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

⁶⁴1972. évi 26. törvényerejű rendelet a polgári perrendtartás módosításáról. XX. fejezet.

⁶⁵63/1980. (XII. 5.) MT rendelet.

⁶⁶1949. évi XX. törvény.

⁶⁷2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

⁶⁸1952. évi III. törvény XX. fejezete.

⁶⁹2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

Szükség van-e egy önálló közigazgatási perrendtartási kódex megalkotására? Ezen szakmai igények a 2010-es alkotmányozási folyamatkor⁷⁰ erősödtek fel.

A 2011-ben elfogadott, és többször módosított Alaptörvényünk végül háttérbe szorította az önálló közigazgatási bíróságok létrejöttének lehetőségét.

A 25. cikk (3) és (4) bekezdések szövegváltozásain a különbíróságokat illetően az Alaptörvényben a hatálybalépésekor benne volt a szabályozásban, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási, és munkaügyi jogvitákra különbíróságok alapíthatók. A 4. módosítás ezt már az ügyek megnevezése nélkül csak különbíróságokat említett, és a 7. módosítással, amely külön említette a közigazgatási bíróságokat és a Közigazgatási Felsőbíróságot, majd végül a nyolcadik módosításban, már nem is szerepelt a különbíróság létrehozására utalás.⁷¹

2013-ban azonban megkezdte munkáját a Kúria Közigazgatási Perjogi Joggyakorlat elemző csoportja,⁷² amely a jövőbeni szabályozási irányt hivatott megmutatni a közigazgatási perek hatékonyságának vizsgálatával.

A jogbiztonság, mint jogállami ismérv kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, a jogbiztonság megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák; 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

⁷⁰9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

⁷¹ Közlönyállapot (2011.IV.25.) 25. cikk

(4) A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira - különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra - külön bíróságok létesíthetők.

2013.IV.1. - 2013.IX.30.

(4) * A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.

2018.VI.29. - 2018.X.14.

(3) * A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz

2019.XII.13. - 2020.XII.22.

(3) * A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(4) * A bírósági szervezet többszintű.

⁷²http://www.kuriabirosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlatelemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (Letöltve: 2016.12.11.)

érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.⁷³ A jogszabályoknak a keletkezésüktől függetlenül meg kell felelniük az Alkotmánynak⁷⁴

Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság, beleértve az egységes jogalkalmazást, és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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 a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

A hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény az alapelvek között rögzíti⁷⁵ a gyorsaság és az egyszerűség követelményét.

Az ügyfél tisztességes ügyintézéséhez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát és az eljárás során az anyanyelv használatának jogát a Ket. 4. §(1) bekezdése rögzítette. 2004.12.28.-ától

III.4. A közigazgatási perek vonatkozásában

A szocialista államberendezkedésünk évtizedeiben az egypártrendszer, az igazságszolgáltatást is egy egységesnek kezelte, mint az államhatalmat. Az államhatalom nem ismerte el a hatalommegosztás elvét, a fékek-egyensúlyok demokratikus rendszere helyett az egységes államhatalom számára a közigazgatási bíraskodás csupán minimálisan volt jelen a bírósági rendszerben. Az 1989-es rendszerváltást követően is a közigazgatási perekre vonatkozóan nem volt külön közigazgatási perrendtartás, így a polgári peres

⁷³25/1992. (IV. 30.) AB határozat

⁷⁴11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁷⁵2004. évi CXL. törvény Alapelv "az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika korszerű eszközeinek alkalmazásával az eljárások jelentős részében megnyitja az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt,"

szabályok között speciális szabályként szerepeltek, külön fejezetben a közigazgatási per eljárásjogi szabályai.⁷⁶

Az elkülönítés igényét igazolta, hogy az általános polgári eljárásjogi szabályok vonatkoztak a közigazgatási perekre, vagyis a polgári per egy speciális típusaként volt a közigazgatási per számon tartva. A Pp. XX. fejezetének nagyszámú rendelkezései kerültek módosításra a jogalkotó által 1989-et követően.

Mivel a közigazgatási perekben a magánjogi jogviszonyokra írt eljárásjogi szabályok a közigazgatási perekre nehezen voltak alkalmazhatóak, kialakult egy speciális szokásjog a közigazgatási bíráskodásban, amely a Legfelsőbb Bíróság, majd Kúria Közigazgatási Kollégiumának véleményeire, valamint az egyes bírósági határozatokban megfogalmazott eljárásjogi következtetésekre, továbbá jogegységi határozatokra hivatkozott. A változtatási igényekhez igazodva a jogalkotó a közigazgatási perrendtartás szabályainak kidolgozásával⁷⁷ párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta.⁷⁸ A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása így szorosan kapcsolódott a közigazgatási perrendtartás létrehozásához. Az időtényező szempontjából az ügyfél számára egy egységként jelenik meg mindig a hatósági-és bírói eljárás az adott ügyére vonatkozóan, így a két eljárásnak együttesen kell a hatékony, gyors és időszerű jogorvoslatot megvalósítani. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozása vitathatatlanul kihat a közigazgatási perre, mivel az ügyfél szinte elsődleges szempontja, hogy ésszerű, gyors és szakmailag színvonalas ítélezés útján kapjon jogorvoslatot. Az Alaptörvénynek a független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyalás, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, a törvény előtti egyenlőség elvének biztosítására vonatkozó rendelkezései tükrözik azokat az igazságszolgáltatási alapelveket, amelyeknek nemcsak a polgári perben, hanem a közigazgatási bíróság számára is irányadóknak kell lenniük.

Ennek kapcsán kiemelendő egyrészt az, hogy a közigazgatási cselekmények széles köre következtében nem szűkíthető le a közigazgatás kontrollja pusztán aktus-felülvizsgálatra, hiszen a közigazgatási tevékenység számos más intézkedési-cselekvési eljárásban nyilvánul meg, így nem csak a felülvizsgálható határozatokban. Másrészt a polgári peres eljárásokkal ellentétben a közigazgatási pereknek nem csupán szubjektív jogvédelmi céljuk

⁷⁶1952. évi III. XX. fejezet

⁷⁷2017. évi I. törvény

⁷⁸Vértesy László: A közigazgatási hatósági eljárás, Közigazgatási jog Budapest, Dialog Campus kiadó, 2018. 246. o.

van, hanem feladatuk az objektív jogvédelem is. Tehát a közérdeket megjelenítő jog védelme is.

Ezáltal arra a megállapításra jutunk, hogy az új közigazgatási perrendtartás szabályai között megjelentek a nem csupán szubjektív jogvédelem irányai, hanem az objektív jogvédelemre utaló rendelkezések is, amelyek által hangsúlyt kapott a hivatalbóliség elve. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási perekben döntő többségben a szubjektív jogvédelem az irányadó, ez megjelenik, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában, azaz az egyén jogvédelmét jeleníti meg a vele szemben álló államot megtestesítő közigazgatással. A demokratikus berendezkedésű jogállamban azonban a közigazgatási per a peres fél egyenlő szintjére hozza a perbeli szereplőket függetlenül az alperesi és a felperesi pozíciótól, vagyis attól, hogy az állampolgár, illetve a közigazgatás szereplője foglalja el a perbeli pozíciót. A közigazgatási jogvita a törvényi definícióból eredően a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességevel kapcsolatos jogvitaként határozható meg. A hézagmentes jogvédelem biztosítása tehát generálklauzula által valósult meg, amely generálklauzula az eddigi aktus-felülvizsgálathoz képest szélesebb körben biztosítja a bírói kontrollt.⁷⁹ A hatékony jogorvoslatot szolgálja szintén a Kp. azon szabálya, mely szerint a keresetindítás történhet már keresetlevél⁸⁰ formanyomtatványon is. Nem ír elő ugyanakkor a Kp. a Pp.-hez hasonló formakényszert, a formanyomtatvány használata egy lehetőség az ügyfél számára. E körben is utalok az elektronikus ügyintézés, a digitalizáció fejlesztésében rejlő lehetőségekre, azonban nem szabad elfeledkezni az idősebb generáció, és az elmaradott térségben élő ügyfelek digitális eljárási hiányosságairól, így hagyni kell minél egyszerűbb és kézenfekvőbb hagyományos papír alapú jogorvoslatot kérő módszereket is, hogy ne az ügyfél perindításának ellehetetlenítése, hanem annak megkönnyítése legyen a cél mindenkor.

Jelen fejezetben haladva az általános alkotmányos kereteken túl jutottunk el a szocialista szabályozástól a rendszerváltozásig. Megismerhettük a 2010-es Kormányváltás hatását a közigazgatásra, és elemezhetjük Magyarország Alaptörvényének a közigazgatást érintő legfontosabb szabályozásait. Továbbá igyekeztem bemutatni kellőképpen a közigazgatási bíráskodást.

A következőkben hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása okán a teljesség igénye nélkül vizsgáljuk meg hazánk közigazgatására ható európai uniós szabályokat.

⁷⁹ 2017. évi I. törvény 12.§-13.§

⁸⁰ 2017. évi I. törvény 37.§

IV. Az Európai Unió egyes közigazgatást szabályozó elvei

Ez a munka főképpen a magyar közigazgatási jog által szabályozott hatósági eljárásokat vizsgálja. Álláspontom szerint azonban érdemes egy rövid kitekintést tenni az Európai Unió irányába is, hiszen léteznek olyan uniós dokumentumok, amelyek forrásul szolgálnak a később részletezendő alapelveknek. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis, hogy az „Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a lisszaboni szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódott be. Az alapjogból következő „elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárás-jog közös európai elveivel”⁸¹

IV.1. Az Unió jogról általában

Az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok belső, nemzeti jogrendszerének szabályaival szemben. Ezt az elvet, az Európai Bíróság dolgozta ki ítélezési gyakorlatában.⁸² Az alapelv szerint nemcsak a nemzeti-tagállami jogalkotás kezdetekor, de a már hatályba léptetett nemzeti-tagállami jog és a közösségi jog találkozásakor is az uniós jog az, amely elsőbbséget élvez, tehát a tagállami szabályokkal szemben. Az uniós jog a megalkotása kezdetén a nemzetközi joghoz hasonlóan, az államok közötti szerződések eredményeként született, a nemzetközi jogtól viszont sok tekintetben eltért. A nemzetközi joggal ellentétben ugyanis – amely elsősorban az államközi viszonyokat szabályozza, és ennek megfelelően jogalanyai az államok – az uniós jog a tagállamokra, továbbá a magán- valamint a jogi személyekre egyaránt vonatkozó jogok és kötelezettségek összessége. Az uniós jog tehát a tagállamokra és azok állampolgáira is egyaránt kötelező, vagyis jogot és kötelezettséget keletkeztet.

⁸¹Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben Acta Humana. Emberi jogi közlemények. Új folyam 9. évf. 2. sz. (2021.) 106.o.

⁸²Az elvet az Európai Bíróság elsőként 1964-ben a Costa v. – Enel (-6/64) ügyben fogalmazta meg.

Hazánk európai uniós csatlakozásakor kiemelt kérdés volt az Unió jogának fontossága, elsőbbsége közvetlen hatálya, és közvetlen alkalmazhatósága, aminek következtében az uniós jog ismerete nélkülözhetetlenné vált a jogalkalmazásunkban.⁸³

Az Európai Közösségek jogával egy olyan új jogrend jött létre, amely eltér, mind a nemzetközi jogtól, mind az államok belső jogrendjétől.

Az Unió jog a tagállami jogba beépülve a tagállamok jogrendjének mintegy integrált részévé vált, amelyet a tagállamok bíróságai kötelesek alkalmazni. Az irányelvek átvételének, és alkalmazásának biztosítékát a Bizottság egy bonyolult eljárásban kényszeríti ki az Európai Bíróság által, hogy az érintett tagállamban, amely esetlegesen nem teljesítette a jogharmonizációs kötelezettségét, ne fordulhasson elő, hogy bármely Unió joggal szembeni mulasztása miatt meghiúsul egy irányelvben megfogalmazott cél-eredmény. Az Unió jog érvényesítése alapvetően a tagállamok közigazgatására, és igazságszolgáltatására hárul, amelynek elmulasztását – beleértve az irányelvek alkalmazhatóságának nemzeti jogba átültetésével kapcsolatos elmulasztását is – többféle, eljárás is biztosítja. Az Európai Unióról szóló szerződés alapján, az engedetlen tagállammal szemben a bíróságolás lehetősége is nyitva áll.

IV.2. Az Unió jog sérelme

Az Unió jog megsértése okán tett panaszok, Európai Parlamenti kérdések, továbbá petíciók,⁸⁴ évente mintegy 2000-3000 esetet jelentenek az Unióban.⁸⁵ Egy panaszt tekintve semmi jelentősége sincs annak, hogy a közösségi jog alkalmazásának teljes, részleges hiánya, avagy mellőzését a tagállam regionális, helyi vagy központi közigazgatási szerve követte-e el. S bár nem követelmény, hogy a sérelmet szenvedő, vagy az érdekelt legyen a panaszos a közösségi jog megsértése szempontjából, azonban követelmény, hogy a panaszos előzetesen merítse ki a nemzeti bírósága előtt nyitva álló lehetőségeket, a közigazgatási és érdekegyeztetési, valamint ombudsmani orvoslás lehetőségeit.

⁸³Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. Magyar Közigazgatás 2001/7. 390-401. o.

⁸⁴http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html (Letöltve : 2017.07.23.)

⁸⁵Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 30. és 31. éves jelentésről (2012–2013) (2014/2253(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0242+0+DOC+XML+V0//HU> (Letöltve: 2017.07.23.)

Ez a sérelmet szenvedett szempontjából fontos, hiszen egy adott panaszos számára az Unió panasz eljárás nem fog sem gyors, sem közvetlen, az egyéni ügyre kiterjedő megoldást jelenteni.

Bár a Bizottság, esetleg az Európai Bíróság folyamatosan kapcsolatban áll a bepanaszolt tagállammal a jogsértés megszüntetése érdekében, a panaszosok az Unió jog megsértésével okozott kárigényeiket a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik.

Az európai unió közigazgatási jogot tekintve látható, hogy elsősorban annak szervezeti oldala került előtérbe, míg a másik oldal, az unió szervek eljárásainak jogi szabályozása már a háttérbe húzódik.

Az unió közigazgatási eljárási jog alapvetően két fő területet ölel fel:⁸⁶ egyrészt a közigazgatási hatósági eljárásjogot, amely az állam, és annak polgárai közötti viszonyt szabályozza garanciális jelleggel. Másrészt pedig az unió szervek közötti adminisztratív kapcsolatokat rendezi jogilag. Az Európai Unióban, mint az államok szövetségben a legfontosabb cél a közösségi közigazgatás létrehozása és megerősítése, az Unió és az unió polgárok kapcsolatának egységes összehangolása. Az egyes nemzeti közigazgatási rendszereket tekintve a tagállamok az állami közhatalom alkotmányos keretek közé szorítására, valamint az állampolgári jogok garantálására, és annak kiterjesztésére helyezik a hangsúlyt.

IV.3. Az Európai Unió közigazgatásáról

Az Európai Unió közigazgatási joga lényegében a saját közigazgatásának működését meghatározó, továbbá a közigazgatása által alkalmazott jogot jelenti. Ettől markánsan elkülönítendő a tagállamoknak a belső jogrendjeit képező nemzeti közigazgatási jog. Nem lehet kiemelni egyetlen intézményt sem az Unión belül, amely egyedül, kizárólagosan gyakorolná a közigazgatást megillető jogosítványokat. Például a végrehajtó hatalmat bár elsődlegesen a Bizottság testesíti meg, azonban egyrészt a Bizottság rendelkezik más jogi természetű – jogalkotó – hatáskörökkel is, másrészt pedig mellette még a közigazgatási funkciók gyakorlásában részt vesz bizonyos tekintetben a Tanács, sőt a tagállamok hatóságai is.⁸⁷

⁸⁶Schmidt-Abmann, Prof. Dr. Eberhard: Az európai közigazgatás együttműködési, és alá-fölé rendeltségi modellje. Európai Jog, 2003/3. szám, 10. o.

⁸⁷Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 253-278. o.

Az európai közigazgatás szervezetét vizsgálva az nem alkot egy egységes képet, így azt sokszor „megosztott igazgatásnak” jelzőjével, avagy „együttes-igazgatásnak”⁸⁸ minősítik. Viszont, ha az európai közigazgatási eljárási jogot vizsgáljuk, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy az eljárási szabályok mindig valamilyen szerv, szervezet működésének eljárási szabályait határozzák meg.

Az uniós szervek működését, és az eljárásaikat tekintve igencsak eltérnek a tagállamok közigazgatási szerveitől. Egyrészt mivel azok egymástól függetlenül jönnek létre úgy, hogy valamilyen uniós szakpolitika keretében egy bizonyos uniós cél elérése érdekében szükségeltetett egy olyan szervezet, amely az adott uniós célt megvalósítja.

Másrészt most sem mutat egyértelműen tiszta képet az ágazati célrendszer érdekében létrehozott új szervezeteknek és a Bizottságnak a viszonya. Mindezekből viszont az következik, hogy ezen szervezetek az eljárása is igencsak változatos képet mutat.

Léteznek olyanok, amelyek legfeljebb saját belső szabályzatukban határozták meg a működésük legfontosabb normáit. Azonban vannak olyanok is, amelyek eljárási szabályai, illetve azoknak egy jelentős része, már valamelyik uniós jogszabályban megtalálható. Szintén az egyes uniós szervek közötti eljárási különbségeket igazolja az tény, hogy a közigazgatási jellegűnek szánt uniós szervek más-más időpontokban jöttek létre.⁸⁹

A kiegészítésekkel, illetve az Unió jogának eltérő időszakában, más-más alapítói szerződéssel, vagy a szerződés módosításakor. Bizonyossággal nem is jelenthetjük ki, hogy ezek a szervek közigazgatási szervek, főképpen nem, hogy hatósági szerveknek minősülnek-e.

Ami bizonyos az az, hogy az Unió jogában jelenleg nem beszélhetünk olyan szabályról, amely egyértelműen meghatározná, tételesen kikötné, hogy milyen ismérvekkel rendelkező szervezetek minősülnek közigazgatási hatósági szervezeteknek. Az is bizonyos, hogy a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályozása tagállami kompetencia maradt a tagállamok eljárási autonómiájának az elve alapján.⁹⁰

⁸⁸Az uniós közigazgatás eljárás rendszeréről bővebben: Canane, Giacinto Della: The European Union's mixed administrative proceedings. Public Law, Winter, 2004. pp.198-242.

⁸⁹Eljárási szabályokat már az EURATOM Szerződés is meghatározott. Ilyen volt például a 35. cikk, amely alapján valamennyi tagállamnak létre kellett hoznia a levegő, a víz és a talaj radioaktivitásának állandó figyelemmel kíséréséhez és az alapvető előírások betartásához szükséges létesítményeit.

⁹⁰Fábián Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. Magyar Közigazgatás, 2006. október, LVI. Évfolyam, 10. szám. 616. o.

IV.4. Az Unió közigazgatás céljai

A közösségi célok elérése érdekében⁹¹ a közigazgatási anyagi jog érvényesítése két módon történhet. Közvetlen végrehajtásként, amikor az Unió a saját szervei által, közvetlenül hajtja végre, valamint közvetett módon, amikor a tagállam alkalmaz egy uniós jogszabályt, és ezáltal az ő saját nemzeti közigazgatási szervein keresztül jut érvényre a jogi norma.⁹² Mindkét végrehajtási módozatnál nyilvánvaló, hogy az uniós jog beépül a tagállamok joggyakorlatába.

A tagállamok jogalkotóinak, és jogalkalmazó szerveiknek egyaránt jól kell ismerniük, így alkalmazniuk is a szaktárcájukat érintő uniós jogot, úgy mint a saját nemzeti jogszabályaikat, hiszen az uniós, és nemzeti jogi szabályozás találkozása esetén nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy mindig az Unió jogát illeti meg az elsőbbség.⁹³ Az uniós hatáskörök gyakorlását nézve a szubszidiaritás és az arányosság elvei az irányadók.

Az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok közigazgatási eljárásának szabályozására, azt a tagállami közigazgatási szerveknek a hazai jog keretein belül kell végrehajtaniuk.⁹⁴ A hazai hatóságok tehát nemcsak azokban az esetben alkalmazzák a magyar eljárási törvényt, ha magyar jogszabályokat kell alkalmazni, hanem azon esetekben is, amelyekben az ügy uniós jogi norma alapján eldönthető. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási jog vonatkozásában a tagállami közigazgatási autonómia a meghatározó, de az Unió szabályok kötelme nem hagyható figyelmen kívül.⁹⁵

⁹¹SCHWARZE Jürgen: *Enlargement, the European Constitution and Administrative Law*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 53. Part 4. 2004.p. 979.

⁹²HARLOW 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. pp.37-38. és CASSESE, Sabino:

European administrative proceedings. Public Law, Winter, 2004. pp.21-24.

⁹³A Bíróság 1964. július 15-i ítélete - Flaminio Costa kontra ENEL. - Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Giudice conciliatore di Milano - Olaszország. - 6/64. Sz [h://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006)ttps

⁹⁴A 2018.01.01.-től hatályon kívül helyezett közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek a törvény hatályáról rendelkező 13. § (4)

⁹⁵Rozsnyai F. Krisztina: *A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója*. Jogtudományi Közlöny, 2007. szeptember. 386. o.

Nem kérdés, hogy az Európai Unió ebben az eljárási folyamatban sem ad szabad kezet a tagállamoknak.

A Közösség érdekeit szem előtt tartva az átlátható, és mindenképp feletti demokratikus jellegét mind inkább el kívánja mélyíteni, amely szemléletből kivehető az a kíváncsi, hogy az Unió egyszerűen nem bízhatja teljes mértékben a tagállamokra bizonyos szabályozási kör egészét, hanem a „minimum” szabályok egységes előírásaival egységesíti. Tekintsük hát át, hogy melyek azok a követelmények, amelyeket minden körülmények között szem előtt kell tartania a tagállami jogalkalmazóknak.

Az európai közigazgatási eljárásokat tekintve, egy komplex, világos elvi jogi alap sokáig hiányzott az Európai Unióban.

Rendkívül nehéz volt egy olyan egységes alapvető rendszert alkotni, amelynek elemei léteztek volna szinte valamennyi tagállam belső közigazgatási jogi hagyományában, vagy akár az alkotmányjogában, hiszen az egyes közjogi tradíciók között is igen nagy eltérés volt.⁹⁶

A közösségi közigazgatási jog egyik legégetőbb kérdése talán a közigazgatás alkotmányjogi alapjainak hiánya volt, amely az Alkotmány szerződés elvetésével nehezen oldódhatott meg, az Európai Bíróság⁹⁷ esetjogai által.⁹⁸ Habár az is vitathatatlan, hogy bizonyos alapelvek már az Alapító Szerződésekben is szerepeltek.⁹⁹

A Bíróság a közösségi gazdasági kérdések okán felmerült jogviták során terjesztette ki fokozatosan, és óvatosan hatáskörét az alapjogok irányába, mígnem esetjoga által létrehozta az alapjogok „de facto” katalógusát.¹⁰⁰ A Bíróság a jogállamiság elvéből kiindulva számos eljárási alapelvet fogalmazott meg, amelyek azonban még csupán követendő elvek voltak, nem pedig kikényszeríthető szabályok. Ezen oknál fogva nem szolgálhattak egy konkrét kereset jogi alapjaként. Annak ellenére sem, hogy a jogászok gyakran próbálkoztak ezzel.

⁹⁶CHITI Mario P.: Forms of European administrative action. Public Law, Winter, 2004.p. 42.

⁹⁷A bíróság működéséről részletesen: 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. pp.125- 132.

⁹⁸TRIDIMAS Takis: The general principles of EU law. Second Edition. Oxford University Press, 2006.p. 410.

⁹⁹Lásd többek között: indokolási kötelezettség, kártérítési felelősség, válaszadási jog. 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. p.303.

¹⁰⁰Masenkó-Mavi Viktor: Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez. Nemzetközi Közlöny, 2008/2. 68. o.

A Bíróság szerint a jogi szabályok és a jó közigazgatás elve között nagyon nagy az átfedés, az utóbbiból származó követelmények magyarázatul szolgálhatnak az előbbiekhöz, de nem használhatók fogalomként.

A jó közigazgatási eljárás elvei ugyanis részben kötelező erejű szabályokból, részben pedig másodlagos jogelvekből (soft-law principles) állnak össze.¹⁰¹ Mivel az Alkotmány szerződés preambulumban is már utalás történt a jogállamiságra, az elv tehát kétségtelenül kiemelkedő fontossággal bír a közösségi jogban.

A jogállamiságból szükségszerűen fakadó követelmény a közigazgatás jognak való alávetettsége, amely három feltétel érvényesülése esetén valósul meg.

Elsődlegesen a közigazgatási szervek csak és kizárólag azon területeken járhatnak el, amelyekre a hatáskörük kiterjed.

A hatásköröket tehát egyértelműen meg kell határozni. Másodszor: a hatáskör birtokában sem járhat el a közigazgatási szerv tetszőleges módon, a döntését előre meghatározott eljárási szabályok szerint kell meghoznia. A harmadik feltételként, mivel még az előbb említett eljárási szabályok léte sem jelenthet teljes garanciát a meghozott döntés hibátlan voltára, kívánatos volt mind a közigazgatási aktust, mind pedig a meghozatalához vezető hatósági eljárást bírósági kontroll alá vonni, vagy legalábbis biztosítani a bírósági kontroll lehetőségét.

A jobb sorsra érdemes Alkotmány szerződés¹⁰² 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.”¹⁰³

Megállapítható tehát, hogy az Alkotmány szerződés még csak elvi alapot sem teremtett egy egységes európai közigazgatási eljárás számára, az egyes szervekre bízta eljárásaik 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

¹⁰¹KANSKA: 2004. i.m. p. 304-305., TRIDIMAS 2006. i.m. p.5-14.

¹⁰²Craig 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.pp. 407-439.

¹⁰³Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-19. cikke.

alapelv (pl. arányosság) egyaránt szabályozva van egyes államokban alkotmányos és közigazgatási szinten egyaránt.¹⁰⁴

A fentiek azonban még nem jelentik azt, hogy az egyes eljárásokban ne találhatnánk különféle alapelveket, amikből aztán össze lehet állítani egy komplex alapelvrendszert. A szerteágazó alapelveket az Európai Bíróság határozta meg ítélezési gyakorlata során.

A közigazgatási jogi alapelvek előzményeinek kutatásakor semmiképpen sem mehetünk el szó nélkül az Európai Bíróság alapjog kialakító szerepe mellett, hiszen az Unión belül ez volt az a szerv, amely egyértelműen kiállt az alapjogok fontossága és a közösség általi figyelembe vétele mellett.

Ítélezési gyakorlata során a Bíróság fokozatosan bevonta az alapelveket a közösségi szabályozásba. Úttörőként legelső ízben a Stauder- ügyben¹⁰⁵ 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 ügyben¹⁰⁶ a Bíróság tovább ment, és azt is kifejtette, hogy: 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, hiszen ítélezése során a Bíróság nagyban támaszkodik a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira.

Ezt követően a Nold-ügyben¹⁰⁷ az Európai Bíróság újból megerősítette, hogy a Bíróság által meghatározott alapjogok legfőbb forrását a tagállamok közös alkotmányos hagyományai képezik. Ezekon túlmenően azonban figyelembe kell venni azokat a nemzetközi egyezményeket is, amelyeknek az Unió vagy valamely tagállam a részese.¹⁰⁸

¹⁰⁴SCHWARZE 2004. i.m. p. 978.

¹⁰⁵29/69 Stauder v. Stadt Ulm (1969.11.12.)

¹⁰⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (Letöltve: 2017.02.11.)

A Bíróság ítélete: 1970. december 17. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Németország. 11-70. o.

¹⁰⁷4/73 Nold KG v. Bizottság (1974.05.14.)

¹⁰⁸Horváthy Balázs: Európai alkotmányozás és alapjogvédelem. Egresi Katalin (szerk.): Fialat Oktatók Tanulmányai. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004. 68-69. o.

IV.5. Az Európai Bíróság eljárásának alapelvei

A Bíróság szerint az uniós jog tagállami végrehajtásakor két alapvető követelménynek kell eleget tenni mindenekelőtt:¹⁰⁹ 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, érvényesülését.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az előzőekben említetteken túl az eljáró hatóságoknak figyelembe kell venniük az Európai Bíróság által kimunkált többi alapelvet is. A teljesség igénye nélkül például:¹¹⁰

- a törvényesség elvét,
- a pártatlanság elvét,
- az arányosság elvét,
- a képviselőhez és a tájékoztatáshoz való jogot,
- a meghallgatáshoz való jogot,
- az irat betekintési jogot,
- az indokolási kötelezettséget.

Fenti elvek jórészt az egyes tagállamok belső jogában meglévő szabályokból és követelményekből finomodtak ki, és emelkedtek nemzetközi szintre a nemzeti és nemzetek közötti színterek folyamatos kölcsönhatása következtében.

Megjegyzendő azonban, hogy attól a pillanattól kezdve, hogy egy jogelv az Európai Bíróság által befogadást nyert a közösségi jogba, onnantól már az uniós jogrendszer részévé vált, eredetére való tekintet nélkül, és a továbbiakban önálló életre is kelt, függetlenül az eredeti jogrendszerben való lététől, és érvényesülésétől.¹¹¹ Ezen követelmények mára már összegyűjtve szerepelnek az Alapvető Jogok Európai Chartájában.

¹⁰⁹Fábián Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. Magyar Közigazgatás, 2006/10. szám 616. o.

¹¹⁰MILLET Lord: The right to good administration in European Law. Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. p.311.

¹¹¹TATHAM Allan F.: EC law in practice: a case-study approach. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. 23. o.

IV.5. Az Európai közigazgatás számára irányadó alapelvek az Unió jogában

Az Európai Unió alapszerződesei, valamint az egyéb alapvető dokumentumai egészen a Charta létrejöttéig, alapvetően egy gazdasági együttműködésen alapuló szervezet jellemzőit viselték. A közös gazdasági együttműködés alapjait építették, így az alapszerződések létét teljes mértékben gazdasági, és pénzügyi célok, konszenzusok hatották át.¹¹²

Az abszolút gazdasági szemléletű állapotnak az átalakulását segítette elő, és végül eredményezett egy igazán minőségi változást a Charta, mint dokumentum.¹¹³ A Charta létrejötte nagyon szoros összefüggésben állt azzal az igénnyel, hogy az alapítók tudatosan fokozatosan, de egyre szorosabb együttműködést kívántak létrehozni az összes európai országgal, még a kelet-európai államokkal is. A kelet-európai államokkal kapcsolatosan felmerült kétely, minthogy valamely okból meghátrálnak az Unióhoz való csatlakozástól, a kétely kiküszöbölése érdekében követelményként fogalmazták meg, hogy csak olyan országok lehetnek tagjai a közösségnek, amelyek elismerik, és tiszteletben is tartják az alapvető jogokat.

De vajon mit is kellett akkor pontosan az alapvető jogok alatt érteni? Kérdéses volt, hogy elegendő-e csupán az egyes államok alkotmányos hagyományaira vagy belső tételes jogára utalni.

Mára nyilvánvalóvá vált, hogy nem volt elegendő. Elengedhetetlenül szükségessé vált egy olyan dokumentum, amely taxatív módon rendezi, azaz egyértelműen meghatározza az alapvető jogokat. Így ezt az igényt elégítette ki a 2000-ben megszületett Alapvető Jogok Európai Chartája.¹¹⁴

A Charta forradalmi újszerűsége abban nyilvánult meg, hogy a jogállamiság objektív elvének számos elemét a jó közigazgatási eljáráshoz való szubjektív jog részévé tette.

¹¹²Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a Chartának voltak magyar előzményei is: Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1998. évi tevékenységéről. OBH 2000.

34-35. old.; Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1999. évi tevékenységéről. OBH 2001. 38-42. o.

¹¹³Tridimas Takis: The general principles of EU law. Second Edition. Oxford University Press, 2006.pp. 356-369.

¹¹⁴Solé 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 2002. pp.1524-1527. Valamint Horváthy Balázs: Európai alkotmányozás és alapjogvédelem. Egresi Katalin (szerk.): Fiatal Oktatók Tanulmányai. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004. 72-101.o.

Így az érintettek már jogszerűen követelheték az adott közigazgatási hatóságtól, hogy az Alapvető Jogok Európai Chartájának elveivel összhangban cselekedjen hatósági eljárása során, avagy esetleg jogszerűen követelheték, hogy egy adott közigazgatási hatóság tartózkodjon valamely eljárási cselekményétől, amely nincs összhangban az Alapvető Jogok Európai Chartájának elveivel.¹¹⁵

Maga a Charta már preambulumban meghatározza rendeltetését, valamint 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.”¹¹⁶

Fontos megemlítenem, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazási köre kiterjed az Unió minden intézményére, szervére és hivatalára, továbbá közvetlenül a tagállamokra is, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Így a tagállamok saját hatáskörükben, és az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül az intézmények kötelesek tiszteletben tartani a Chartában foglalt jogokat, továbbá betartani az abban foglalt elveket, valamint előmozdítani azok alkalmazását is.¹¹⁷

A dokumentum hat címre osztva mutatja be az alapvető jogokat, (a hetedik cím a Charta értelmezésére, és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmazza) amelyek közül témánk szempontjából kiemelten fontos az

„A polgárok jogai” címet viselő V. cím, azon belül is a 41. cikkben lefektetett megfelelő ügyintézéshez való jog (right to good administration).¹¹⁸

Ez a jog a következőket tartalmazza:¹¹⁹

- „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja:
- Mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.

¹¹⁵KANSKA 2004. i.m. p.300.

¹¹⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (Letöltve: 2017.05.12.)

¹¹⁷Alapjogi Charta 51. Cikk (1) bekezdés.

¹¹⁸Egyes fordítások szerint: helyes ügyintézéshez való jog.

¹¹⁹Fortsakis Theodore: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. pp. 215-216.; PONCE 2005. i.m. pp.559-561.

- Mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteltben tartása mellett betekintsen.
- Az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.
- 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.
- Mindenkinek lehetősége van arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”¹²⁰

A Chartában fentiekén túl további alapelveket is meghatároztak, amelyek közvetlenül a megfelelő közigazgatás elvéhez kapcsolódnak annak ellenére, hogy szerkezetileg külön cikkek tárgyalják őket.

Példaként említhető a dokumentumokhoz való hozzáférés joga, melyet a 42. Cikk, valamint az Európai Ombudsmanhoz való fordulás joga bármely uniós állampolgár részéről azon hivatali visszaélések kapcsán, amelyeket közösségi szervek és testületek követnek el, amelyet a 43. Cikk rögzít. A személyes adatok védelmének elveit, a 8. Cikk mondja ki, már nem is az V., hanem a „Szabadságok” II. címében, vagy például a jog előtti egyenlőséget 20. Cikk rendeli el, mely az „Egyenlőség” III. címében található.

Végezetül, de nem utolsó sorban az igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek említhetők, különösen a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, amely a 47. Cikk alapján a VI. címében szerepel.¹²¹ Leszögezhető tehát, hogy a tisztességes közigazgatási hatósági eljárások megvalósulása szempontjából, a Charta minden címe egy jogi biztosítékként is felfogható.

Az említett jogok, így már tényleges kötelezettségeket keletkeztettek a jogalkalmazók oldalán, s ezzel megtörtént az első jelentős lépés az európai közigazgatási eljárásjog létrehozásának irányába. Meg kell jegyezni azonban, hogy a Charta sajnos nem sokáig volt kötelező erejű jogforrás. Elég viszontagságos úton érte el jogos helyét az európai jogrendszerben, mivel bár az okmányt a tagállamok képviselői a 2000 decemberében tartott nizzai csúcstalálkozón elfogadták, de megfelelő politikai támogatottság hiányában jogi erőre nem emelkedett, így nem vált az alapszerződések részévé sem.

¹²⁰Alapjogi Charta 41. Cikk.

¹²¹MILLETT 2002. i. m. p. 316-319.

Bár politikai deklarációként a Nizzai Szerződés mellé rendelték, majd az Alkotmányszerződés létrehozói külön egészként beillesztették az alaptörvénybe, az Alkotmányszerződés viszont, – mint tudjuk - nem lépett hatályba, bár aláírásra és elfogadásra került.¹²²

Kiemelendő azonban, hogy a Lisszaboni Szerződés - az Európai Unióról szóló Szerződésben – már utal a Chartára.¹²³ Ezen utalás által rendeződött megnyugtatóan a Charta jogi sorsa, hogy jogi normaként, jogi hivatkozásként a felhasználhatósága, a kötéreje az alapító szerződésekhez hasonlóan a Bíróság előtt is hivatkozási alapul szolgál.¹²⁴

Megjegyzem, hogy a Lisszaboni szerződés által több beleszólási lehetőség adatott a polgárok számára az Európai Unió döntéshozatali eljárásaiba, hiszen az Unió egyetlen polgárok által közvetlenül választott intézményeként az Európai Parlament jogosult és egyben köteles az uniós intézmények elszámoltatására. A Parlament egyrészt a Lisszaboni Szerződésbe foglalt Alapjogi Charta, másrészt az újonnan létrehozott, a legalább egymillió ember által aláírt petíció esetén az emberek számára szakpolitikai javaslatok kérelmezését lehetővé tévő polgári kezdeményezés intézményének öre is lett.

IV.6. A köztisztviselők és az etika

Az Alapjogi Chartán túl egy másik lehetőség is régóta nyitva állt az Európai Unió számára az emberi jogok uniós jogba való beemelése érdekében, mégpedig az Európa Tanács által, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás révén.

Mindenekelőtt tisztáznunk kell, hogy az európai szinten általánosan elfogadott közszolgák — jogállásukat tekintve — nem azonosak a nemzeti közszolgálatban álló kormánytisztviselőkkel.

Az Európai Unió intézményeiben alkalmazásban állóknál nincs olyan elkülönülés, mint hazánkban. Az uniós intézményekben foglalkoztatottak ugyanis egységesen a közszolgák, azaz köztisztviselők.

¹²²Az európai alkotmányozási folyamat hatásairól bővebben ld. Masenkó Mavi Viktor: Az európai uniós alkotmányozási folyamat tudományos és módszertani szerepéről, értékeléséről. Jogtudományi Közlöny, 2007. decemberi kiadás 568-573. o.

¹²³„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.” EUSZ 6. cikk (1) bekezdés.

¹²⁴Az Európai Alkotmány kialakulásának kérdéseiről lásd többek között: Kellermann Alfred E. – De Zwaan Jaap W. – Czucui Jenő: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. TMC Asser Press. The Hague, 2001.pp. 3-53.

A köztisztviselő szó valójában egy célszerű rövidítés arra a kategóriára, amelyet a Személyzeti szabályzat¹²⁵ úgy nevez, hogy az Európai Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai. A Személyzeti szabályzat létrehozta a szaktanácsadók¹²⁶ kategóriáját is, akik ebben az értelemben szintén köztisztviselők.

Az uniós tagállamok számára irányadó volt az Európa Tanács¹²⁷ Miniszteri Bizottsága által 2000. május 11-én elfogadott Rec(2000)10. számú Ajánlás, és annak indoklása.

Ez a dokumentum rögzítette azon etikai alapelveket, amelyeket az Európa Tanács a tagállamok nemzeti közigazgatásainak számára megfogalmazott.¹²⁸

Az Európa Tanács iránymutatását a közszolgálati etika vonatkozásában tehát a Codes of Conduct for Public Officials (Köztisztviselők Etikai Kódexe) tartalmazta.¹²⁹

Az Európai Unió iránymutatását a közszolgálati etika tekintetében az Európai Bizottságra vonatkozóan a Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public (A helyes hivatali magatartás európai kódexe) által került rögzítésre.¹³⁰

Az Európai Bizottság etikai Kódexe az Európai Bizottság szervezetében foglalkoztatott tisztviselőkre terjed(t) ki. A Kódex rögzíti a helyes hivatali magatartás azon általános elveit, amelyek az intézményeknek és hivatali apparátusaiknak a nyilvánossággal fenntartott valamennyi kapcsolatára vonatkoznak, ám a Kódexben meghatározott elvek nem vonatkoznak az intézmények és tisztviselőik közötti kapcsolatokra, mert ezekről a kapcsolatokról a Személyzeti Szabályzat rendelkezett. Az Európai Tanács felkérte¹³¹ Magyarországot, hogy tegyen megfelelő intézkedéseket a korrupció elleni küzdelem terén. A koordináció javítása érdekében a Közigazgatási- és Igazságügyi miniszter, az Állami Számvevőszék Elnöke, a Legfelsőbb Bíróság Elnöke és a Legfőbb Ügyész 2011 végén közös nyilatkozatot írt alá a korrupció elleni közös fellépésről.

¹²⁵Hivatalosan az Európai Unió tisztviselőinek Személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek.

¹²⁶„Szaktanácsadónak kell tekinteni a különleges képesítései következtében és bármely más minőségben folytatott jövedelemszerző tevékenysége ellenére az Unió valamely intézményének segítségére rendszeresen vagy meghatározott időre alkalmazott személyt.”

¹²⁷https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_hu (Letöltve: 2016.04.30.)

¹²⁸Lóczy Péter: A közszolgálati etikai rendszer kialakításának normatív és intézményi feltételei. Új magyar közigazgatás, 2009. 2. évf. 2. sz. 8. o.

¹²⁹A köztisztviselők Etikai Kódexének feldolgozása és kivonatolása a Concil of Europe, Committee of Ministers hivatalos internetes oldala alapján készült. Az irányadó dokumentum elérhető: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM> (Letöltve: 2018.01.04.)

¹³⁰A Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public dokumentum bemutatása és kivonatolása a European Commission hivatalos oldala alapján történt. http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf, (Letöltve: 2017.12.16.)

¹³¹A 2013. július 9-i 2013/C 217/10 sz. tanácsi ajánlás.

A korábbi jogszabályi módosítások már létrehozták azt a gyakorlatot, hogy valamennyi közintézmény honlapján - már mintegy tíz-tizenöt éve - információkat tesznek közzé, hogy tovább erősítsék a közpénzek felhasználására vonatkozó átláthatóságot, továbbá az üzleti titkok körének szűkítésével, a közzétételi követelmények kiterjesztésével, és a költségvetési szervek pénzügyi információinak közreadásával egyre közelebb kerülünk az Unió elvárások felé.¹³²

A helyes hivatali magatartás európai kódexe (The European Code of Good Administrative Behaviour) és 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 tevékenykedő biztosokról érkező pozitív visszhang hatására.¹³³

IV.7. Köszolgálati alapelvek az uniós közzolgálatban

A Bizottság 2001-ben fogadta el, és adta ki, az európai kormányzásról szóló fehér könyv 1-et.¹³⁴ A „jó kormányzás” öt alapelvét fogalmazták meg: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia. Ebben hangsúlyozva, hogy a közösségi jog alkalmazásának felelőssége elsősorban a tagállamok közigazgatási szerveinek és nemzeti igazságszolgáltatási szerveinek a feladata.

A Bizottság arra törekedett, hogy a közösségi jog alkalmazásánál felmerülő problémák megoldása érdekében javítsa, és segítse a tagállamokkal való együttműködést, kiegészítő módszerek vagy alternatívák ajánlásával-felkutatásával.

Az uniós köztisztviselők tevékenységét irányítani hivatott közzolgálati elvek a következők:

- az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség,
- tisztességesség,

¹³²2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. Ezt a jogszabályt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény váltotta fel.

¹³³Az európai ombudsman intézményéről bővebben lásd: Kucsko-Stadlmayer Gabriele (szerk.): Európai ombudsman-intézmények. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 269-277. o.; Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KER.SZÖV. Kiadó, Budapest, 2001. 94-95. o.; Kerekes Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 1998/1. 137-148.o.

¹³⁴Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428).

- tárgyilagosság,
- mások tisztelete,
- átláthatóság,

Az Európai Ombudsman¹³⁵ azon a véleményen volt, hogy a polgárok és a közszolgák egyaránt hisznek abban, hogy az európai uniós közszolgálatot fenti öt elvnek kell vezérelnie, és ezen elveknek alárendelniük kell minden eljárásukat.

Az elveknek való megfelelés elvárása egyrészt hozzásegíthet ahhoz, hogy a köztisztviselők megértsék és megfelelően alkalmazzák a rájuk vonatkozó valamennyi szabályt, másrészt pedig iránymutatásként szolgálnak a helyes döntéshozatalban, olyan esetekben, amelyekben saját ítélőképességükre van szükségük. Az Európai Ombudsman által kiadott közszolgálati alapelvek nem új keletűek.

Az uniós polgárok és a köztisztviselők már létező elvárásait fogalmazta meg, gyűjtötte össze, hiszen ezek már eddig is szerepeltek a Személyzeti szabályzatban és más dokumentumokba is, mint például a költségvetési rendeletben és a helyes hivatali magatartás Európai Kódexében.

A helyes hivatali magatartás Európai Kódex jelentősége, plusz értéke abban áll, hogy egy nagyon hosszú mérlegelési és tanácskozással időszerűen követően jött létre. Lényegre törő, tömör formában rögzítette a szétszórt és általánosan megfogalmazott elveket.

Ezen elvek már magas szinten foglalják össze az uniós köztisztviselőkre vonatkozó etikai normákat. Így az Unió teljes közigazgatásában elvárt szolgáltatási kultúrának is a létfontosságú elemét képezik.

A részletszabályozási elvekkel lehetséges a tényleges eljárási helyzetekben mindenre kiterjedő erkölcsös döntést hozni.

¹³⁵Az Európai Ombudsman egy független és pártatlan szerv az uniós közigazgatás elszámoltatására. Az Ombudsman az uniós intézményeknél, szerveknél, hivataloknál és ügynökségeknél előforduló hivatali visszaosságokról szóló panaszokat vizsgálja ki. Az Ombudsman megbízatásán csak az Európai Unió Bírósága esik kívül, amennyiben igazságszolgáltatási hatáskörében jár el. Az Ombudsman hivatali visszaállapotot állapíthat meg, ha egy intézmény nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat, jogi szabályokat vagy elveket, illetve a megfelelő ügyintézés elveit. Ebbe beletartoznak például az adminisztratív szabálytalanságok, a méltánytalanság, a hátrányos megkülönböztetés, a hatalommal való visszaélés, a válaszadás elmulasztása, a tájékoztatás megtagadása, valamint a szükségtelen késedelem. Panasszal élhet az EU minden polgára vagy lakosa, illetve az EU területén bejegyzett székhellyel rendelkező vállalkozás, szövetség vagy más szerv. A hivatali visszaállagnak nem kell személyesen érintenie a bejelentőt ahhoz, hogy joga legyen panaszt tenni. Kérjük, tartsa szem előtt, hogy az Európai Ombudsman csak az uniós közigazgatással kapcsolatos panaszokkal foglalkozhat, a nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatást érintő panaszokkal nem, még akkor sem, ha a panaszok uniós ügyekre vonatkoznak.

Először is a részletes – akár jogalkotási, akár igazgatási – szabályok megfogalmazása valószínűleg hatékonyabb, ha hivatkozási pontként szem előtt tartják a magas szintű alapelveket. Másodsorban a szabályok értelmezése és alkalmazása nem megy magától. Az embernek sokszor a saját ítélőképességét kell latba vetnie ahhoz, hogy a konkrét helyzetekben helyesen értelmezze a szabályok jelentését, nem beszélve az egységes értelmezés fontosságáról.

Most vizsgáljuk meg az egyes elveket külön – külön:

➤ *Az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség*

A köztisztviselőknek tudniuk kell, hogy az uniós intézmények az Unió és polgárai érdekeit szolgálják a Szerződések célkitűzéseinek megvalósításában. Az ajánlásokat és határozatokat kizárólag ezen érdekek szem előtt tartásával kell meghozniuk.

A köztisztviselőknek a képességeiknek megfelelő legmagasabb szinten kell ellátniuk a feladatukat, és minden esetben törekedniük kell a legmagasabb szintű szakmai normák betartására. Tekintettel kell lenniük a közbizalom övezte pozíciójukra, és jó példát kell mutatniuk másoknak.

➤ *Tisztesség*

A köztisztviselőket az illendőségnek kell vezetnie, és mindig olyan módon kell viselkedniük, hogy abban a legalaposabb nyilvános ellenőrzés se találjon kivetnivalót. Ez a kötelezettség nem teljesül önmagában azzal, hogy a jogot tiszteletben tartva járnak el.

A köztisztviselők nem vállalhatnak olyan pénzügyi vagy más kötelezettséget, amely befolyásolhatja feladataik ellátását, ideértve az ajándékok elfogadását is. Haladéktalanul be kell jelenteniük minden olyan magánérdeket, amely a tisztségükhöz kapcsolódik. A köztisztviselőknek lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy elkerüljék az összeférhetlenséget vagy akár annak látszatát. Gyorsan kell intézkedniük az esetlegesen felmerülő összeférhetlenség feloldása érdekében. Ez a kötelezettség a hivatal elhagyását követően is fennáll.

➤ *Tárgyilagosság*

A köztisztviselőknek pártatlan, tényeken alapuló döntéseket hozó és nyitott személyeknek kell lenniük, akik hajlandók meghallgatni a különböző álláspontokat. Késznek kell lenniük a hibák felismerésére és orvoslására.

Az összehasonlító értékeléseket felölelő eljárásokban a köztisztviselők kizárólag érdemi alapon, illetve a jogszabályokban kifejezetten meghatározott tényezők alapján hozhatják meg az ajánlásokat és határozatokat.

A köztisztviselők nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, szakmai magatartásukat pedig nem befolyásolhatja egy adott személlyel szembeni elfogultság. „A hátrányos megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó klauzulák megjelennek nemzetközi emberi jogi egyezményekben is az egyenlőség elvének megfogalmazása mellett.”¹³⁶

➤ *Mások tisztelete*

A köztisztviselőknek egymást és a polgárokat tiszteletben tartva kell eljárniuk. Udvariasnak, segítőkésznek, pontosnak és együttműködőnek kell lenniük.

Őszintén törekedniük kell mások közléseinek megértésére, és világosan, egyszerű szavakkal kell kifejezniük magukat.

➤ *Átláthatóság*

A köztisztviselőknek késznek kell lenniük arra, hogy magyarázatot adjanak tevékenységükről és megindokolják cselekedeteiket.

Megfelelő nyilvántartásokat kell vezetniük, valamint nyitottnak kell lenniük magatartásuk nyilvános ellenőrzésére, beleértve az ezen, közszolgálati elvek betartásának ellenőrzését.”¹³⁷

Lényegi funkciója a közigazgatás szabályszerű működésének biztosítása, a jogállamiság kritériumainak érvényesítése a végrehajtó hatalom ténykedése során.”¹³⁸

IV.8. Az Európai Ombudsman intézménye

Vizsgáljuk meg, hogy milyen szerepet tölthet be az ombudsman egy olyan nemzetek feletti szervezetben, mint az Európai Unió.¹³⁹ Az egyértelműen megállapítható, hogy az Európai

¹³⁶Balogh-Békési Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 4. sz. 2016. 13. o.

¹³⁷A helyes hivatali magatartás európai kódexe P. Nikiforos Diamandouros Európai Ombudsman Európai Unió, 2013 Oktatási és nem kereskedelmi céllal történő felhasználása forrás feltüntetése mellett engedélyezett. 8-11.o. A füzet szövege az alábbi internetes oldalon található:<http://www.ombudsman.europa.eu>. (Letöltve: 2014.01.21.)

¹³⁸Az ombudsman európai intézményi megoldásairól bővebben lásd: KUCSKO-Stadlmayer Gabriele: Európai ombudsman-intézmények. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 105-269. o.; Varga Zs. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. Magyar Jog 1996/7. 414-419. o. Rákosi Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. Ügyészek Lapja 2003/4. 47-71. o.

Ombudsman lényeges feladata a közigazgatási hibák feltárása és vizsgálata a közösségi szervek és intézmények munkájában. Az Ombudsman tehát a „jó közigazgatás őre és előmozdítója”.¹⁴⁰

Az Ombudsmannak a hivatali visszasságok (maladministration)¹⁴¹ 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 olyan egyszerű feladat, a közigazgatásra vonatkozó egységes szabályozás hiányában, hiszen a jogi szabályozások helytől és időtől függően eltérőek lehetnek, így a hivatali visszasság fennállásának tényét is mindig csak adott esetben lehet eldönteni, nem lehet mindent általánosságban vizsgálni.¹⁴²

Az ombudsman intézményének felállítása és működése az Európa Tanács számára is lényeges kérdés volt, két határozat is született e témában.¹⁴³ A Tanács (85) 8-as számú határozata,¹⁴⁴ mely a tagállami ombudsmanok egymás közötti, és az Európa Tanáccsal való együttműködéséről szólt. Ebben a határozatban a Miniszteri Bizottság újfent letette voksát az emberi jogok védelme mellett és deklarálta, hogy a tagállami ombudsmanok munkája és az ajánlásaik meghatározó jelentőségűek a polgárok védelmének szempontjából a közigazgatással szemben.

Így tevékenységük az emberi jogok, és az alapvető szabadságok védelmének megerősítését célozta.

Később az Ombudsman intézményéről szóló (85) 13-as számú határozat¹⁴⁵ az addig elért eredmények elismerésén kívül hangsúlyozta a rendes bírói kontroll támogatását. Az ombudsmani feladatok közül kiemelte a közigazgatási hatóságok által elkövetett hibák miatti állampolgári panaszok kezelését, hisz a panaszok orvoslása a parlamenti kontroll

¹³⁹A kérdést felteszi: POLT Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. Magyar Jog, 11/1998. 641. o.

¹⁴⁰KUCSKO 2010. i.m. 272-273. o. POLT 11/1998. i.m. 642. o.

¹⁴¹Megjegyzendő, hogy az angol maladministration fogalomnak nemcsak a tartalma, hanem a magyar fordítása is viták tárgyát képezi, általában a hivatali visszaélés, hivatali visszasság, közigazgatási hiba, hibás ügyintézés kifejezésekkel illetik. A hivatali visszasságról bővebben többek között: Friedery Réka: A hivatali visszasság: A maladministration az európai ombudsman nézőpontjából. Új Magyar Közigazgatás 2009. 2. o. Somody Bernadette: Az Európai Unió ombudsmanja. Acta Humana, 2003/3. 112.; KANSKA 2004. i.m. p. 303.

¹⁴²Az angol maladministration fogalma nem csupán az Európai Ombudsman munkásságával összefüggésben lényeges, egyes szerzők a jó közigazgatás (good administration) ellentét párjaként fogják fel. Lásd: PONCE 2005. i.m. p. 555.

¹⁴³Megjegyzendő, 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.

¹⁴⁴Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozóján.

¹⁴⁵Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1985. szeptember 23.-án a Miniszteri Megbízottak 388. találkozóján. Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 31-33.o.

megerősítése irányába mutat. Erre tekintettel az Ombudsman jelentheti a legfőbb tényezőt a közigazgatás működését meghatározó szabályok és általános elvek fejlődésében. Az Ombudsman feladatainak meghatározásakor ajánlottan külön figyelmet kell fordítani az emberi jogi vonatkozású ügyek rendezésére, és amennyiben a nemzeti joggal az nem ellentétes, akkor vizsgálati és ajánlattételi jogkört kell biztosítani az Ombudsmanok számára az emberi jogi kérdésekben.

Visszatérve az Európai Unióhoz: amennyiben az Európai Ombudsman intézményét nem az egyéni jogsérelem szempontjából, hanem a jogállami közigazgatás elősegítésének nézőpontjából szemléljük, úgy külön figyelmet érdemel a vizsgálati hatáskörének azon része, amelyekben nem állampolgári panasz alapján, hanem saját hatáskörben „hivatalból” végez vizsgálatot a közösségi intézmények, valamint a szervek tevékenysége során felmerülő feltételezett hivatali visszaesések tisztázása érdekében.

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. Az Ombudsman eljárása során mindig a feltárt hiba egyediségétől és súlyosságától függően teszi meg soron következő lépését.

Mindenekelőtt konszenzusra törekszik, ennek esetleges eredménytelensége okán, úgymond nyomatékosítás végett használja az ajánlás eszközét. Az Ombudsmani ajánlás tekintetében azonban le kell szögezni, hogy ez a jogintézmény, - a nemzeti biztosok korlátozott eszköztárával azonos módon - nem bír kötelező erővel. – Sajnos – Az Európai Ombudsman hivatalának saját rendszere van azon esetek osztályozására, ahol a megfelelő közigazgatáshoz való jog sérelme megállapítást nyer.

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.¹⁴⁶

A tisztességes közigazgatási hatósági eljárások megvalósulását biztosító egyes ombudsmani döntések következők a teljesség igénye nélkül.

A 232/2001/GG alapján a helyes hivatali magatartás európai kódexére utalva, arra a következtetésre jut, hogy a jó közigazgatás alapelvei vonatkozásában a Bizottságnak mindig átfogó vizsgálatot kellene lefolytatnia az olyan ügyekben, ahol hivatali visszásságra hivatkozva folyik eljárás.

Az 1702/2001/GG határozat a „jó közigazgatási gyakorlat” avagy a „jó közigazgatás alapelve” alapján követeli meg azt, hogy a kérelmeket a hatályos szabályozásnak megfelelő követelményeknek megfelelően vizsgálják ki, és a kérelmezőt tájékoztatni kell az őt érintő döntésekről. Az 1767/2001/GG számú döntés arra a következtetésre jut, hogy az állampolgárok leveleire mindig ésszerű határidőn belül kell válaszolnia a közigazgatási szerveknek, mert ennek hiányában a hivatali visszásság valósulhat meg.

Az előzőekből megállapíthatjuk, hogy az Ombudsmanok munkássága jelentős biztosítékul szolgál a jó közigazgatási gyakorlat elveinek megvalósulásában.¹⁴⁷

IV.8.1. A Kódex eredményei

A Kódex tekintetében számos pozitív hatásról beszélhetünk. Közzététele után ugyanis több központi szervezet, és testület szinte azonnal adoptálta elveit¹⁴⁸

¹⁴⁶FORTSAKIS 2005. i.m. p. 214-215.

¹⁴⁷Kirkham Richard: Prevention is better than litigation: the importance of good administration. Journal of Social Welfare and Family Law. 26 (3) 2004. p.301. A közszolgálati erkölcsi kódexek fontosságára hívja fel a figyelmet: Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről. Jogtudományi Közlöny, 2007. április. 170., valamint Ádám Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom, 3/1999. 35-37.o.

¹⁴⁸Például: Szakképzésfejlesztés Európai Központja. Munkaegészségügyi és -biztonsági Ügynökség. Európai Környezetvédelmi Ügynökség. Európai Kábítószer- és Kábítószerfogyasztási Ellenőrző Központ.

Ugyanakkor számos egyéb más intézmény nem alkalmazta az ombudsmani

Kódexet, helyette saját szabályzatát tartotta irányadónak. A legjelentősebb ezen szervezetek közül az Európai Bizottság, amely azt az állapotot képviselte, hogy a hivatali gyakorlatról szóló saját szabályzata¹⁴⁹által megvalósul szervezetükénél az ombudsmani ajánlás, ezért szükségtelen bármilyen egyéb jogalkotói aktust tenni e téren. A Bizottság Kódexe kétségtelenül nagy vonalakban megegyezett az Ombudsman ajánlásában foglaltakkal azonban a szabályozása jóval kevésbé volt részletes, az eljárási, azaz ügyintézési jellegű rendelkezések pedig már teljesen eltérő vonalat mutattak. Ez a jogi sokszínűség, amely egyébként nem jellemezte az Unió egyéb más területeit, mint például a kultúrát, egyáltalán nem volt kívánatos, hiszen ellentétes mind a jogi egyértelműséggel, mind pedig a közigazgatás átláthatóságának elvével ezért egységesítésre volt szükség.

Az Európai Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros 2005-ben tartalmi változtatások nélkül ismételtén közzétette a Kódexet. Az Ombudsman elődjéhez hasonlóan rávilágított a Kódex fontosságára.

IV.8.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata

A Bíróság esetjogában nem sűrűn találkozhattunk a Kódexre való utalással, ítéleteiben többnyire mereven elzárkózott attól, hogy erre alapítson egy döntést. A max.mobil-ügyben¹⁵⁰az 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 mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.¹⁵¹

Az Európai Bíróság előtt a felperesek többnyire az Európai Bizottság Eljárási szabályzatának mellékletét képező, az Európai Bizottság apparátusának a nyilvánossággal

¹⁴⁹A Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public dokumentum bemutatása és kivonatolása a European Commission hivatalos oldala alapján történt. http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf, (Letöltve: 2017.12.16.)

¹⁵⁰Case T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH. V. Commission, 2002.

¹⁵¹European 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. p.585.

való kapcsolatát szabályozó helyes hivatali magatartás kódexének sérelmét hozták fel beadványaikban. Legtöbbször egyben hivatkoztak 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.¹⁵² A Bizottság Kódexének sérelmét azonban érdemben vizsgálta. Az alábbi jogesetből is kitűnik, hogy a *Laboratoire Monique Rémy SAS v. Európai Bizottság* ügy¹⁵³ alapját egy bizottsági döntés képezte, melyben a közösségi szerv visszavonta a felperesnek az Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garanciaalaphól 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 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 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 elkesettségével, 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. Megjegyzendő azonban, hogy az Európai Bíróság számos esetben hivatkozott ítéleteiben a jó közigazgatás követelményére, rámutatva arra, hogy bizonyos intézkedések

¹⁵²Case T-74/05 64. szakasz *The International Institute for the Urban Environment v. Commission of the European Communities*

¹⁵³Case T-218/01 *Laboratoire Monique Rémy SAS v. Commission of the European Communities*

megvalósították a jó közigazgatási gyakorlat vagy a megfelelő közösségi közigazgatás sérelmét.

A T-76/02 számú döntésben például a Bíróság kimondta, hogy a közigazgatási iratokhoz való hozzáférés megakadályozása a jó közigazgatás elvének sérelmét jelenti. 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 visszássággal párosítva jelenti a jogellenesség megállapításának alapját. Más döntéseiben a testület a nélkül utal a jó közigazgatás sérelmére, hogy bármilyen további magyarázatot fűzne hozzá, megint máskor pedig más elvekkkel, mint a jogbiztonság, vagy az egyenlő bánásmód összefüggésben említik az ítélezéseik¹⁵⁴ során.

IV.8.3. A jó közigazgatás kívánalma

Mivel a jogalkotás soha nem képes teljes egészében a szabályozása által lefedni az aktuális társadalmi viszonyokat, a különféle jogelveknek a hégzagpótló szerepe valószínűleg soha nem szűnhet meg.¹⁵⁵ Mint már említettem, a jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapjai már rögzítésre kerültek az Alapjogi Chartában, így egy kötelező erejű komplex szabályrendszerű alap már rendelkezésre állt a jogalkotás számára.

Ahogy az a fentiekből levezetem, a kodifikációhoz szükséges közigazgatási alapelvek stabil váza is már rendelkezésre állt, hiszen az Európa Tanács ajánlásai és döntései kellő alapot szolgáltattak a kötelező szabályok lefektetéséhez.

A kodifikáció tehát nem azt jelenti, hogy tömegesen jelennek meg új, innovatív megoldások. A cél ugyanis a már meglévő, de nem kötelező erejű jogi dokumentumok egységes formába rendezése. Az írott és íratlan jog ilyesformán történő kölcsönhatása egyáltalán nem idegen az európai államoktól, kiváltképp a közigazgatás területe az, ahol a különféle íratlan jogforrásokból előbb vagy utóbb, de kötelező jogszabály válik.¹⁵⁶

A kodifikáció ellenére természetesen az egyes íratlan alapelvek sem veszítik el jelentőségüket az európai jogfejlődés folyamatában, hiszen ezen elvek azok, amelyek

¹⁵⁴Például: Case T-346/02 Cableuropa and Others v Commission; Case C-338/00 P Volkswagen v Commission

¹⁵⁵TATHAM 2006. i.m. 22. o.

¹⁵⁶Lásd többek között a német jogfejlődés tendenciáit. In: SCHWARZE 2004. i.m. p. 983.

biztosíthatják a kellő rugalmasságot, azt, hogy az európai jog sikeres választ tudjon adni a folyamatosan változó politikai, gazdasági és szociális kihívásokra.

Az „elvek” ugyanis a legalkalmasabbak az új akadályok leküzdésére, egyfajta motorként szolgálhatnak az írott jog fejlődésében.¹⁵⁷

Tekintve, hogy vizsgálatom fókuszában a tisztességes hatósági eljárások megvalósulása áll, nem mehetek el szó nélkül a megvalósulás alapját képező „jó közigazgatás” mellett.

A jó közigazgatás eljárás elve gyűjtőfogalom. Olyan, amely magában foglalja a teljesség igénye nélkül: az ésszerűség, az objektivitás, a pártatlanság, a hatékonyság, és az együttműködés elveit.

Ezek az elvek bizonyos kötelezettségeket keletkeztetnek a közigazgatási tevékenységet kifejtők vonatkozásában, és egyetlen alapelvebe tömörülnek, ez pedig a jó közigazgatási eljárás elve.

Az alapelveken keresztül rajzolódik ki a jó közigazgatási eljárás kötelezettségének gyakorlati meghatározása, amelyet jogszabályi formába kellett önteni, egy olyan közigazgatási eljárás megteremtése érdekében, amely minden tekintetben megfelel az alkotmányos elvárásoknak is.¹⁵⁸

A Ket. megalkotóinak a legmesszebb menőig szándékukban állt az európai jogfejlődés tendenciáit, a „jogállami forradalom” vívmányait a kódexbe foglalni.¹⁵⁹

Nem tartották tarthatónak ugyanis azt a szabályt, hogy a privilegizált eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárási kódex bármely rendelkezésétől el lehessen térni, bármilyen mértékben, tekintve, hogy ez egy olyan „kiskaput” eredményez, amellyel az általános kódex teljes egészében másodlagos jogforrássá degradálódik.¹⁶⁰

Szükségét látták annak, hogy legyenek olyan területek, és a legmarkánsabban idetartoznak az ügyfelek alapvető jogai, amelyek vonatkozásában nem lehet (lehetett volna) eltérni, megengedve az ágazatok szerinti sokszínűséget.¹⁶¹

¹⁵⁷SCHWARZE 2004. i.m. p. 984.

¹⁵⁸PONCE 2002. i.m. pp. 1516-1517.

¹⁵⁹Részletesen tárgyalja: Verebélyi Imre - Imre Miklós: Jobb közigazgatás. Helyben járás és visszafejlődés helyett. Századvég Kiadó, Budapest. 2009.

¹⁶⁰Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2003. 199-200. o.

¹⁶¹Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. Magyar Közigazgatás, 2006/1. szám 3. o.

Bár a kodifikációs bizottság még alapvető célként jelölte meg a privilegizált eljárások körének radikális csökkentését, az alkotó folyamat végére ez a kívánalom eltűnt a jogalkotás útvesztőjében. „Ha jogszabály lehetővé teszi”, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, „ha jogszabály nem zárja ki”, Mind megannyi ilyen fordulattal szembesülünk sorról-sorra a törvényben.

A közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy összességében tartalmazza a jó közigazgatás egyes eljárási biztosítékait, illetve a garanciarendszer lényegi vázát. Olyan területeket is tartalmaz azonban, ahol garanciális rendelkezéseket egyáltalán nem találunk, az adott jogterületre vonatkozó külön Európa Tanácsi ajánlás ellenére.

IV.8.4. Az új tendenciák

A tisztességes hatósági eljárások megvalósulásához meglátásom szerint kiváltképpen hozzájárultak magára a közigazgatás működésére ható új tendenciák.

Az elmúlt évtizedekben a nemzetközi közigazgatás-fejlesztési tendenciák közül hazánk közigazgatására akár negatívan is, de leginkább az „Új Közmenedzsment” (NPM), az elektronikus közigazgatás, valamint a regionalizáció hatottak.

Európában az „Új közmenedzsment” irányvonala nyerte a legnagyobb teret például a közszolgálat illetményrendszerében, és az elismerésen alapuló karrierrendszerben, felborítva az addig hagyományos közszolgálati szabályozást.

Az 1990-es évek közepére már Európa fejlett országaiban, azaz az OECD országokban is teret nyert az Egyesült Államokból és Ausztráliából indult „Új Közmenedzsment” irányvonal, amelyek következtében a versenyszférában alkalmazott vezetési, szervezési, valamint igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazásának gyakorlati megvalósulása történt meg. Annak érdekében, hogy maga a közigazgatás is legalább olyan minőségben, és kellő hatékonysággal, teljesítményorientáltan működjön, mint a versenyszféra. A közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóbbá tételével, és mérésével, valamint számon kérhetőségével vitathatatlanul javul a hatékonyság, és a minőség.

A megváltozott működtetés a közigazgatás teljes szervezetét, és személyzetét érintette. A munkavállalóknak valós alternatívát jelentett a verseny, és a közsféra közti választás.

Magyarországon a New Public Management, mint a gyenge állam koncepciója nem érvényesült és nem is hozott megfelelő eredményeket. Hazánkban a tényleges decentralizáció nem valósult meg, a kiszervezési és egyéb vegyes megoldások is kudarcot vallottak. Az állampolgári charta intézménye

Magyarországon nem honosodott meg, a teljesítményértékelés évtizedes kísérlete is eredménytelen volt sokáig.

Mindezekre a problémákra adott választ a Magyar program, amelyben igazolást nyert a New Public Management kudarca és megfogalmazódott egy erős állam koncepciója, amelyet a „Jó állam” modelljének nevezünk.

Ebben a programban érvényesül a rendszerszemléletű gondolkodás, az ágazati szervezés tan folyamatszémleletű megközelítése.

Az Európai Unióban a tagországok közigazgatása a nemzeti szuverenitás körébe tartozott - tartozik, ezért a felmerült akadályok leküzdése végett az Unió működéséhez szükséges közigazgatási kapacitás és a versenyképesség növelése oldaláról közelítették meg a kérdést.

Így a sok tagállamként csatlakozni óhajtó Közép- és kelet-európai országok felé követelményként fogalmazódott meg az Európai Közigazgatási Tér (ESA) követelményrendszere.

Az OECD SIGMA program közvetítésével szintén követelményként határozták meg Brüsszelben az addigi hagyományos bürokráciát lazító, a hatékonyság, valamint a szolgáltató minőség felé irányuló új közmenedzsment elemek alkalmazását.

A programok közös pontjaként a közigazgatás felé az alábbi követelmények fogalmazódtak meg:

- az átláthatóság és nyitottság,
- a kiszámíthatóság és megbízhatóság,
- a hatékonyság, eredményesség és minőség,
- a felelősség érvényesíthetősége.

Ezen követelményeken belül a közszolgálatra specifikus célkitűzéseik is voltak, mint például:

- a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés,

- a juttatási rendszer radikális felülvizsgálata,
- a foglalkoztatottsági garanciák oldása,
- a humán erőforrás igazgatás decentralizációja, valamint
- a kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás.

A tagországokban ezek a követelmények azonban nem egységesen érvényesültek, sőt még csak egy egységes Európai modell sem valósult meg. A legtöbb fejlett országban azonban elkezdődött a hagyományos karrierrendszerű közszolgálat korszerűsített változatának a kidolgozása.

Az NPM gyors megvalósulásának folyamatát megakadályozta az 1998/99. évi pénzügyi világválság, és a tagországok költségvetési okokból további intézkedéseket vezettek be.

Ezeknek az intézkedéseknek a közös vonásai a következők voltak:

- A zárt karrierrendszeren belül tendenciává vált az állásrendszer megerősödése valamint munkajogias irányba történő további elmozdulása.
- A karrierrendszer közszolgálati alkalmazásának átszervezése.
- Az egyik fő alkalmazott módszer a rugalmasság a foglalkoztatottságban, mint például a részmunkaidő, avagy az egy álláson két tisztviselő alkalmazása.

b) Az elektronikus közigazgatás

A papíralapú ügyvitelt felváltó elektronikus közigazgatást¹⁶² egyértelmű, hogy a XX. században a legdinamikusabban fejlődő technikai vívmányok az elektronikus adattárolók, adatközvetítők, és az adathordozók váltották fel.

Ezek az eszközök futótűzként terjedtek el hazánk közigazgatásába is. A működés, és a struktúrák tekintetében is alapjaiban alakította át az évszázadokon keresztül személyes megjelenésű, és papíralapú írásbeliségen nyugvó ügyintézési folyamatokat. Kiknek jutna ma már eszébe Batthyány lovas futárai, akik a minden napi irományokat vitték, hozták a ministeriumok között. Az informatika, az adatgyűjtés, tárolás, küldés kialakulásával létjogosultságot¹⁶³ szerzett az adatvédelem is.

„A közigazgatási informatika a jogi informatikának az az ága, amely a közigazgatási szervek által, a különböző eszközökkel és módszerekkel, de különösen a számítógéppel megvalósított -

¹⁶²2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól. (továbbiakban: Eüsztv.)

¹⁶³Szamel Katalin. A közigazgatás jövőjéről, a jövő közigazgatásáról. In: Közjogi Tanulmányok Lőrincz Lajos 70. Születésnapja Tiszteletére 10 Szerkesztők Lamm Vanda, Máthé Gábor, Imre Miklós. MTA Jogtudományi Intézet, Károli Gáspár Református Egyetem, Corvinus Egyetem, Budapest, 2006. 378-379.o.

jogi étellel kapcsolatos - információkezeléssel foglalkozik tudományos igénnyel. Minthogy a közigazgatás két ágat (ágazatot) jelent: az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást, ezért értelemszerű, hogy a közigazgatási informatika tekintetében is indokolt e szétválasztás.”¹⁶⁴

Gyakorlati szakemberként érzékelem, hogy az informatika-elektronikus közigazgatás az ügyfélszolgálati rendszerek kiépítésétől az elektronikus aláírás és elektronikus ügyfeldolgozás által létrejött elektronikus dosszién keresztül a központi nyomtatással megvalósított döntéshozatalok, milyen fejlődéseken mentek keresztül a számítástechnikai modernizáció nyomán.

Ma már azonban nem kizárólag személyesen kívánunk kapcsolatba kerülni egy hivattal, vagy akár a közigazgatás egészével. A folyton változó, és modernizálódó igény az internet és okos telefonok elterjedésével, tulajdonképpen a digitalizáció növekedésével is mérhető. Az internet és az egyéb infokommunikációs eszközök mindennapi használatának kívánalmai azok, amelyek okán elkezdődött az elektronikus közigazgatás szabályozási folyamata, és ügyintézésben is érzékelhető térhódítása. Hazánkban a szabályozási alapok megteremtése volt az elsődleges, mint az információbiztonság, az információs önrendelkezési jog, az elektronikus ügyintézés és a nyilvántartások közötti együttműködés jogszabályi háttere. Az elektronikus ügyintézés¹⁶⁵ új szemléletének, szemléletmódjának gyakorlati, azaz levezetése a SZEÜSZ - rendszer. A SZEÜSZ - ök megfogalmazása egy meglehetősen tág fogalom.

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásba minden, az ügyintézéshez közvetlenül vagy közvetetten –a hatóság működéséhez szükséges– kapcsolódó, elkülönítetten azonosítható informatikai szolgáltatás beleértendő, –azonosítás, dokumentum-hitelesítés, kézbesítési szolgáltatás az e-azonosítás, e-hitelesítés, e-kézbesítés, e-iratkezelés, e-fizetés.– ezekre épülve a közigazgatási szolgáltatások egyre nagyobb része elektronikus úton is igénybe vehető.

Az Eüsztv. szabályozza, hogy mely ügyekben kell elektronikusan eljárni. Szintén komoly változást hozott a KEÜSZ rendszerek megjelenése. A központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás fogalmát is az Eüsztv. vezette be.

A KEÜSZ rendszerek esetében tulajdonképpen olyan SZEÜSZ - ökről van szó, amely szolgáltatásokat a Kormány központilag, kijelölt szolgáltató útján és ingyen biztosítja. Az E-ügyintézési törvény 38. §-a nevesíti a KEÜSZ szolgáltatásokat.

¹⁶⁴Informatika Budapest-Miskolc, 2010 Lektor Prof. Dr. Molnár Miklós egyetemi tanár Szerkesztő Prof. Dr. Torma András egyetemi tanár. A technikai szerkesztést végezte: Dr. Czékmann Zsolt tanársegéd. 16. o.

¹⁶⁵Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet

c) Regionalizáció a területi közigazgatásban.

Az ezredfordulót követő időkben a regionalizáció azaz a középszintű közigazgatás problematikája érintette leginkább Európában a közigazgatást.

Alapvető kérdésként merült fel, hogy egy általános irány lehet-e a regionalizáció, avagy vannak más lehetőségek is a decentralizációra, amelyek a gazdasági igényeket is kielégítik a közigazgatási térszerkezet váltásával. Az Európa Tanács régóta foglalkozik a regionalizáció témakörével, és a regionális autonómia fogalmát is az ET „Helsinki Elvei” határozzák meg.

Az Európa Tanács ebben a tárgykörben készült jelentése szerint az Európában lezajlott regionalizációs folyamatok megítéléséhez különbséget kellett tenni a valódi regionalizáció és a regionalizmus között. A regionalizáció nem más, mint az állam területi átszervezésének egy módja. A regionalizmus viszont egy, az államhatalmat területi szintre decentralizáló politikai filozófia. A területiség és az identitás közti kapcsolatot is óvatosan kell kezelni, ugyanis előfordulhat, hogy ugyanaz a személy egyaránt erős regionális és nemzeti identitással bír.

A regionalizáció, mint államszervezési forma Európában és országonként is, sőt egy adott országon belül is igen különböző formát ölthet.

Az Európa Tanács felmérései és dokumentumai által megállapíthatjuk, hogy a demokratikus jogállamok közigazgatásainak fejlődésében a legtöbb országban a regionalizáció nem egy cél, hanem egy lehetséges eszköz volt. Az adott tagállam konkrét körülményei és az érintett lakosság véleménye határozták meg, hogy ez milyen konkrét területi formát öltön, és azt, hogy milyen ütemezéssel történjen.

Az Európa Tanács Helsinki Ajánlását alapul véve, majd minden tradicionális demokráciában volt olyan, a központi kormányzat és a települési önkormányzatok közötti középszintű önkormányzat, amelyre az elnevezésétől függetlenül rá lehet húzni a régió fogalmát.

Azt is levonhatjuk következtetésképpen, hogy a regionalizáció komplex folyamatának kezelése középszinten önkormányzati aspektusból, változatlanul nemzeti szinten megoldott feladat volt, és nem beszélhetünk ez irányba ható egyértelmű nemzetközi tendenciáról.

Megállapítható az is, hogy közigazgatásunk a rendszerváltástól eltelt több mint húsz évének változásaiban nagy szerepe volt a külső megfelelési kényszereknek, és a belső értékválasztási kihívásoknak egyaránt.

A rendszerváltás utáni első évtized végéig sikerült felszámolni a kezdetekre jellemző egyensúlytalanságot az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás, a strukturális és a működési kérdések között. A második évtizedben, ha hullámvölgyben is, de sok minden történt konkrét eredmények nélkül.

A 2010-es kormányváltáskor szinte válságosnak volt mondható hazánk közigazgatása, illetve közszolgálatunk állapota, amin kizárólag csak átgondolt, komplex fejlesztési koncepciók változtathattak.

Áttekintve az Uniós jog elsőbbségének jelentőségét, az alapszerződéseket érintve olvashattunk a tagállami jogba való beépülési folyamatokról. Megvizsgáltuk az Uniós jog sérülésének következményeit, és áttekintettük az Unió közigazgatásának alkalmazott jogát.

Nem hagytam figyelmen kívül a Közösségi célok megvalósulására tett törekvések bemutatását, az Uniós szabályok hatáskörének korlátait. Példákkal kerültek bemutatásra az Európai Bíróság esetjogain át a tisztességes eljárások kívánalmai.

A Charta ismertetésével az alapelveket, és ezen túlmenően a köztisztviselőkre vonatkozó etikai elvárásokat, azaz az Európai Ombudsman intézményének ismertetése után a helyes hivatali magatartás Európai Kódexét, és annak jelentőségét elemeztük. Összesítésre került a jó közigazgatás eljárásainak ismérvi szegmense, valamint a közigazgatásra ható Közmenedzsment irányvonala. Mindezek után már bátran mélyedhetünk el Hazánk közigazgatási eljárási Kódexeibe valamint a határidők és az anyanyelv használatának tisztességes eljárást befolyásoló tényezőibe.

V. A közigazgatási eljárási kódexeink

A közigazgatási jog normarendszere és szabályozási szintje alapvetően eltér más jogágaktól, kiváltképpen mind a büntetőjog, mind a polgári jog körében megszokottaktól. Főképpen azért, mert az említett jogágaktól eltérően a közigazgatási jogágban mai napig

vitatott, hogy van-e az anyagi jog egészét átfogó kódex, továbbá az eljárási szabályokat tekintve is, egy „hány eljárásfajta – annyi szabály” tendált az elmúlt évtizedekben.

Ebből kifolyólag a törvényi szabályozás mellett kiemelkedő szerepet tölt be az eltérő szintű rendeleti jogalkotás, mellyel kapcsolatban megfigyelhető, hogy egyes jogszabályok anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket is magukba foglalnak. Mint minden államban, hazánkban is szükségessé vált, egy „minden” ügyfajta kiterjedő komplex szabályozás.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai közt nem állítható fel értékrend, hogy melyik bizonyul fejlettebbnek és így követendőnek. Mindegyik alkalmazott modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, a konkrét megoldások pedig az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függenek. A lényeg a jogállami törvényesség megvalósulása, és az azt biztosító alapelvek gyakorlati érvényesülése.

A közigazgatás jognak való alárendeltsége, illetve a törvények alá rendelésének elve szükségképpen minden közigazgatási eljárásban, így nem csupán a hatósági eljárásban kell, hogy érvényesüljön. A hatósági eljárás kiemelését az indokolja, hogy a közigazgatás a hatósági eljárás során hozott döntéseivel, intézkedéseivel avatkozik be legmélyebben a társadalmi életviszonyokba, így az egyértelmű, világos és az ügyfelek oldaláról garanciákat tartalmazó jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van.

Balogh-Békési Nóra szerint a jogszerűség elve általában azt jelenti, hogy a hatóságnak a jognak megfelelően kell eljárnia és a jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok¹⁶⁶

Hazánkban a rendszerváltást követően is az 1957. évi IV. törvény, és annak 1981. évi módosításáról szóló törvény¹⁶⁷ majd a Ket. és jelenleg az Ákr. van hatályban. Az 1957. évi IV. törvény alapjaiban egy rugalmas elsődleges szabályozást teremtett, tehát szinte minden ügyfajta alkalmazható volt, a különös eljárási szabályokkal való eltéréssel. A hazai

¹⁶⁶ Balogh-Békési Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 4. sz. (2016.) 13. o.

¹⁶⁷ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről. Továbbiakban Áe. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól

szabályozásoktól eltérve az azonban mai napig nem változott, – mely megállapítást már 2011.-ben rögzített Váci Péter,¹⁶⁸– hogy az európai közigazgatási eljárási jog tekintetében az Unió mai napig nem vállalkozott a közigazgatási eljárás kódexjellegű, általános szabályozására, így ez tagállami kompetencia maradt.

A hatósági jogalkalmazás alapvető jellegzetessége, hogy ennek során a közigazgatási szerv, mint hatóság alkalmazza konkrét egyedi ügyre a jogszabályt, vagyis a közhatalmi jogosítvány alapozza meg, hogy a társadalmi viszonyokat alakítsa.

A leggyakoribb hatósági ügyfajták az engedélyezések, kötelezések, hozzájárulások, jogosultságok megállapítása, illetve azok elutasítása, és a szankcionálások.

Hatósági jogalkalmazás fogalma alatt azt a közigazgatási jogalkalmazást értjük, amikor a hatóság anyagi jogszabály alapján részletesen szabályozott eljárás keretében rajta kívülálló személyek és szervek jogait és kötelelességeit érintő döntéseket hoz, és azoknak kényszereszközök útján érvényt is szerez.

V.1. A határidők szerepe

A közigazgatási szervek mindig meghatározott időszakon belül kötelesek eljárni. Az időhatárok/korlátok hasznosak az ügymenet szempontjából, növelik a hatékonyságot, ugyanakkor szavatolják a jogbiztonság érvényesülését is. A törvényes határidők a jogrendnek a közigazgatási szerveken keresztül a társadalom hatékonysági és koordinációs követelményeire adott válaszként jelennek meg.¹⁶⁹

Az ügyfelek hatóságokról alkotott véleményei is döntő mértékben attól függenek, hogy az általuk intézett ügyeket mennyi idő alatt tudják elintézni. A határidők betartása ugyanakkor közérdek is. A gyors ügyintézés általában olcsó, ami csökkentheti a közigazgatás működési költségeit, illetve erőforrásokat szabadíthat fel más fontos közigazgatási feladatok ellátására.

¹⁶⁸dr. Váci Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői Doktori értekezés 14. o.

¹⁶⁹Ibanez, Alberto J. Gil: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris kiadó, Budapest, 2000. 173-204. o.

A Nizzai Szerződéssel együtt elfogadott Alapjogi Charta deklarálja a „megfelelő ügyintézéshez való jogot”¹⁷⁰

A Lisszaboni stratégia kiemelt célként a vállalkozások bejegyzésének gyorsítását, elektronizálását és az elindításhoz szükséges adminisztráció csökkentését határozta meg.

A kitűzött célok között szerepel, hogy az új vállalkozás indulási ideje nem lehet több egy hétnél. Szlovákiában az új Cégbegyazék törvény a bejegyzést öt napos határidő bevezetésével gyorsította meg, egyszerűsítette a bejegyzési eljárásokat, valamint a szabványosított formanyomtatványok alkalmazásának előírása is segítette a gyors ügyintézését.¹⁷¹ Magyarországon a Ket. egyik alapvető célkitűzése az volt, hogy lehetőség szerinti lerövidítse az ügyintézés időtartamát.

A Ket. meghatározott ugyan egy huszonegy napos általános ügyintézési határidőt, ám az egyes eljárásfajták sajátosságait figyelembe véve a különös eljárási jogszabályok ettől mind fölfelé, mind pedig lefelé eltérhettek.

Például a veszélyes ipari üzemekkel összefüggésben az engedélyezési és felügyeleti eljárásokra különös szabályok alkalmazása volt indokolt.

Az eltérés indoka az eljárás során vizsgált dokumentáció egyedi volta, amely a benyújtott iratok bonyolult, szerteágazó műszaki tartalmával, és a hozzájuk kapcsolódó üzleti titkok védelmének követelményével volt magyarázható.

A biztonsági jelentés és elemzés vizsgálatának ideje (az ügyintézési határidő) a terjedelméhez igazítva, valamint arra figyelemmel, hogy a benyújtott iratanyag üzleti titok körébe eső tény, információt, műszaki megoldást tartalmaz, a Ket.-ben foglalt felhatalmazással élve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Kormányrendelet 4. § -a alapján az ügyintézési határidő kilencven napban volt meghatározva.

Amennyiben a biztonsági jelentés vagy biztonsági elemzés nem felelt meg a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek, annak a hatósághoz történő beérkezésétől számított – a Ket. 8 napos határidejétől eltérően¹⁷² – negyvenöt napon belül a hatóság hiánypótlásra hívhatta fel az üzemeltetőt. A megállapított határidővel főként a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénnyel való összhanggal volt magyarázható.

¹⁷⁰Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. Cikke szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” Lásd 2010/C 83/02 OJ C 83. 53. évfolyam, 2010. március 30. 399-400. o.

¹⁷¹A Bizottság Szakértőinek munkadokumentuma Jelentés a Kisvállalkozások Európai Chartájának megvalósulásáról az Európai Unió tagállamaiban Brüsszel, 2005. február 8. SEC (2005) 167 - 158. o.

¹⁷²2004. évi CXL. törvény 33. § (1)

Az eljárásra vonatkozó szabályozási rendszerbe az eljárás leggyorsabb lezárhatósága, az ügyfelek eljárási alapjogának érvényre juttatása érdekében, beépítésre kerültek részhatáridők is. Súlyos ipari baleset-megelőzési területen a Ket. rendelkezéseitől törvényi szinten eltérést biztosító, az eljárás irataiba történő betekintésre, a hiánypótlásra, a helyszíni ellenőrzésre és a szemlére vonatkozó rendelkezései a biztonságos üzemeltetésre, bizonyos adatok védelme és az igazgatási terület sajátosságaira tekintettel kerültek szövegezésre.

A Ket. szabályozása alapján a határidők főszabályként napokban való számítására való áttérés kiszámíthatóbbá, áttekinthetőbbé tette az ügyfél számára az eljárás menetét.

Megjegyzem, az eltéréssel való határidő számítási mód eredménye, volt szintén, hogy az ügyintézési határidő a Fővárosi és Megyei Kormányhivataloknál, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nyugellátás megállapításaiban, és a nyugellátás folyósításának eljárásaiban huszonkét munkanap volt¹⁷³az irányadó.

Annak ellenére, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény már napokban határozta meg az ügyintézési határidőre vonatkozó hatósági eljárási szabályát, és nem munkanapokban.

A bürokrácia-csökkentés szankcionálás eszközének tekinthető a „felelős ügyintézés” szabályának bevezetése, melyet az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére tette alkalmazhatóvá a hatóság illeték- és díj visszafizetési kötelezettségét, melynek mértéke főszabályként az eljárás lefolytatásáért fizetett illeték vagy díj mértékéhez igazodott.¹⁷⁴

¹⁷³168/1997. (X. 6.) 66/A. § (1) A nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek eljárásaiban – ha az adott eljárás tekintetében jogszabály másként nem rendelkezik – az ügyintézési határidő huszonkét munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg.

¹⁷⁴2004.évi CXL. tv. 33/A. §(1) Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

(2)A hatóság (1) bekezdés szerinti fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült; ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.

Mint említettem, a Ket. hatósági ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezése¹⁷⁵ az alapeljárásban 21 napos határidőt szabott – kivéve a kiskorú ügyfél érdeket érintő eljárásokban,¹⁷⁶ ahol soronkívüliséget határozott meg az érdemi döntéshozatalra, – mely az eljáró hatóság vezetője által, indokolt esetben legfeljebb egy alkalommal 21 nappal volt meghosszabbítható.¹⁷⁷

Ennél a határidőnél rövidebb határidő meghatározását is lehetővé tette¹⁷⁸ más jogszabály által, hosszabb határidőt azonban csak törvény vagy kormányrendelet írhatott elő. Így már érthető, hogy a Ket. alapján miért is nem volt olyan egyszerű az ügyintézési határidő számítás egy laikus ügyfél számára.

A hatósági eljárásokra vonatkozó ügyintézési határidő túllépés esetét, a Ket. e-képpen szankcionálta:

„Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek, és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek, vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek, vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.”¹⁷⁹ Kérdés azonban, hogy garanciális jelleggel az ügyfél valóban tudomást is szerez-e erről a tényről? Az ügyintézési határidő túllépésről abban az esetben szerez tudomást az ügyfél, ha az eljáró hatóság döntésében ezt vele közli.

¹⁷⁵2004.évi CXL. tv. 33. §(1) „A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közzétételéről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.

¹⁷⁶2004. évi CXL. tv. 33.§(2)” Kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges, az ügyet soron kívül kell elintézni.”

¹⁷⁷2004. évi CXL. tv. 33.§(7)”Az eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. Amennyiben az ügyintézési határidő rövidebb, mint 21 nap, az legfeljebb csak az ügyintézési határidő mértékével hosszabbítható meg. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.”

¹⁷⁸2004. évi CXL. tv. 33.§(1)

¹⁷⁹2004.évi CXL. tv 33/A § (1)

Amennyiben nem tüntet fel a hatóság döntésében erre vonatkozóan adatot, az ügyfél nem értesül az ügyintézési határidő túllépésének tényéről. S tekintve, hogy a döntések kötelező tartalmi elemeit az ügyfelek nem mindig ismerik, ennek hiánya sem tűnik fel nekik.

Amennyiben közlésre kerül az adat, annak vitatása, számon kérése, az ügyfél részéről, hogy nem történt-e határidő túllépés teljesen életképtelen, hiszen a hatóság által közölt választ ellenőrizni – még az irat betekintési jogával élve is – a közigazgatási hatósági eljárási gyakorlatlansága végett nem képes. Vizsgáljuk meg miért is nem képes egy laikus ügyfél kellőképpen leellenőrizni saját hatósági eljárásának ügyintézési idő számítását? Egyrészt mert nem ismeri, nem rendelkezik kellő hatósági eljáráshoz szükséges gyakorlattal – a kivett időkre, a kézbesítésekre, az illetékességekre, a belföldi jogsegélyre vonatkozó szabályozásokat nem ismeri, – amelyek alapján a pontos és szabályszerű hatósági ügyintézési idő megállapítható.

A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás adott ügyben, a közigazgatás és az önkormányzati döntés feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama előre meghatározottan, pontosan kiszámítható legyen.

Az ügyfél közigazgatási döntéshozatalra vonatkozó jogát nem lehet függővé tenni attól, hogy a közigazgatási – önkormányzati – hatósági szerv milyen időpontban „hajlandó” dönteni a hatáskörébe utalt ügyekben. Úgy vélem az ügyintézési idő betartottságát a felügyeleti, ellenőrzési szerveknek kellene, ad hoc jelleggel ellenőrizni.

Akár kérelemre, akár hivatalból indult tehát az eljárás, a hatósági döntés előírt időben történő meghozatala jogos magán- és – közvetlenül vagy közvetve – közérdeket is szolgál.

A közigazgatási hatósági ügyintézési határidő tarthatósága több fontos tényező függvénye. Ilyen az adott hivatalhoz érkező hatósági ügyek száma, az ügyek bonyolultsága, de függ az egyszerűsített eljárásban, vagy elektronikus alkalmazással gyorsan intézhető ügyek számától, valamint a sommás és nem sommás eljárások arányától. Továbbá az adott hatóság tisztviselőinek létszáma az érkező beadványok arányához viszonyítva is döntő jelentőségű. Ezen tényezők azok, amelyek meghatározzák az ügymenetet, annak folytonosságát, szervezettségét, így semmiképpen sem elhanyagolható adatok, és vizsgálatra is szorulnak, hogy az ügyintézési határidőre vonatkozó előírásaiban tisztességesnek tekinthetők-e a kormánytisztviselők, azaz a hivatali szervek oldaláról tarthatósági szempontból az eljárások.

Nem mehetek el szó nélkül azon tény mellett, hogy a Ket. alkalmazása külön hatásvizsgálat tárgyát képezhetne volna, hogy miként tartható be jogalkalmazói szempontból egy kis lélekszámú falu ügyeinek ellátása kellő hatósági ügyintézővel.

Illetve miként volt tartható egy több milliós ügyfélkörrel rendelkező országos illetékességű szerv ügyeinek ellátása kevés és túlterhelt ügyintézőkkel.

Az elhúzódó, lassú közigazgatási hatósági eljárás az ügyfél oldaláról egyenlő a rossz közigazgatással. Ebből következik, hogy a hatósági eljárások, a hatósági ügyek minél gyorsabban történő vitele a jó közigazgatás egyik alapkövetelménye. Ez az elv különös jelentőséggel bír azon hatósági eljárásokban, amelyekben az állam a hatóság által a magántulajdoni viszonyokba, drasztikusan a családi életbe avatkozik be.

Például egy magántulajdonban lévő ingatlan teljes, vagy akár részleges, kisajátítása során az ügyfél számára létkérdés, hogy amilyen gyorsan csak lehetséges, lezáruljon a kisajátítási eljárás. Amennyiben egyáltalán nem lenne a jogszabályok általi ügyintézési határidő meghatározva a döntés meghozatalára, úgy az ügyfél meghatározhatatlan ideig létbizonytalanságban lenne.

Ez a bizonytalan állapot számtalan nehézséget róna rá a mindennapi életvitelben, és ennek következményeképpen, vagy az önkényességnek egy formáját valósítaná meg, vagy olyan kilátástalan helyzetet idézne elő számára, amely akár tragédiához is vezethet.

Amikor a hatóság „hallgatása” nem intézkedése által, avagy az eljárás bonyolultsága által nem teljesül az ügyintézési határidő, az ügyféli oldalról ez egyaránt kilátástalan élethelyzetet következtet. 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.

Az Alkotmánybíróság az 5/2017. AB határozatában egy értelmezési gyakorlatot módosított azzal, hogy a véghatáridőt megállapító anyagi jogi határidőt a közigazgatási hatóságnak attól függetlenül be kell tartania „és az ilyen határidő be nem tartása attól függetlenül tisztességtelenné teszi alkotmányjogi értelemben a közigazgatási hatósági eljárást,”¹⁸⁰ hogy ahhoz a jogalkotó *expressis verbis* fűz-e külön bármilyen jogkövetkezményt.

¹⁸⁰Tóth J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: Jogelméleti Szemle, 2020/2 szám 177.o.

Mint már említettem, a döntéshozatali kötelezettségének elmulasztása esetére a Ket. szankcionálta¹⁸¹ a mulasztást, és részletes eljárási szabályokat tartalmazott az eljárás lefolytatásának és a döntés meghozatalának kikényszerítése érdekében.

A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint egyes esetekben kijelölés alapján köteles volt eljárni.

Ha a hatóság eljárási kötelességének a reá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tett eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül kivizsgálta a mulasztás okát,

és - az ügyfajtaára irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított – határidő túzásával a mulasztó hatóságot az eljárás lefolytatására utasította.

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 jelölt ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményezett. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező volt.

Ennek a kényszerítő rendelkezésnek a gyakorlati problematikáját abban láttam, hogy a hatósági eljárások döntéshozatalához szükséges belföldi jogsegély keretében történő adatpótlásnál az adatot kérő hatóság nem érdekelt az adatközlésre felkért hatóság adatközlésének időben történő kényszerítésére, hiszen a saját ügyintézési idejébe az adatkérést követő naptól számított, az adat megérkezését követő napig eltelt idő, „kivett időnek” tehát az ügyintézési időbe nem számítandó időnek minősült. – Itt említem meg, saját tapasztalatból, hogy a Ket. belföldi jogsegélyre¹⁸² vonatkozó jogalkalmazása sem volt egységes a hatóságoknál.

Tekintve, hogy a saját eljárásának döntéshozatalához adat vagy irat bekérésére volt szükség, azonban maga az irat például egy döntés-e, mint például egy nyugdíjigénynél, hogy az igénylő rokkant, avagy nem, vagy egy építési engedéllynél a bányászati hatóság által kiadott szakvélemény adat vagy döntés? –

A leggyakoribb következménye annak, hogy a megkeresett szerv nem válaszol, az, hogy az adatot kérő hatóság kiküldi sürgetését. A felettes szerv megkeresése azonban szinte soha nem történik meg. Egyrészt azért mert az adatot nem küldő hatóság nem döntést nem hoz,

¹⁸¹2004. évi CXL. tv. 20.§(1)(2)(3)

¹⁸²2004. évi CXL. törvény 26.§ (1) c;

hanem adatot nem közöl, másrészt azért sem, mert a közigazgatási hatóságok tisztában vannak egymás leterheltségeivel, így nem jelentgetik egymást a felettes szerveiknél. Kimondatlanul egy kölcsönös szemet hunyó, egymás iránti szolidaritáló állapot valósul meg, amelynek egyetlen károsultja lássuk be az ügyfél.

Az ügyfelek szintén nem tesznek panaszt a felettes szervnél, hiszen egyrészt, sokszor nincs is tudomásuk ilyen lehetőségről, vagy nem tudják ki a felettes szerv, vagy a nem intézkedő hatóságnak való kiszolgáltatottság félelme által nem tesznek kellő lépéseket az ügyükben.

Az elhúzóó adatpótlás kiküszöbölésének érdekében az ügyfél sem tudott / mert fellépni.

Az adatot kérő hatósággal szemben azért nem, mert egy jövőbeni állapotban ez a szerv hoz döntést az ügyében, s vélhetően nem mindegy számára milyen döntés születik. Az emberi alaptermészet adja ezt a viszonyulást, hogy alá – fölé rendeltség viszonyban érzi magát az ügyfél, és az alárendelt nem kéri számon a fölérendeltet, bízva a számára megfelelő döntés végkimenetelében.

Megjegyeztem fentebb, hogy az adatot, vagy döntést „nem” szolgáltató szervet nem feltétlenül ismeri az ügyfél, annak felettes szervét meg még úgyse, de ha mindezt kinyomozná is hivatali úton, mire eredményhez jutna, már okafogyottá válik panasza.

Abban az esetben, ha az adatot kérő hatóság az ügyfél számára nem kedvező érdemi döntést hoz, az eljárás lezárásával szintén okafogyottá válik annak a körülménynek a vizsgálata, hogy a megkeresett – társhatóság miért nem időben szolgáltatott döntést - adatot, vagy, hogy a késedelmes adatközlésért az adatot kérő hatóság miért nem fordult az adatot „nem” időben közlő –társhatóság felügyeleti szervéhez.

Véleményem szerint a jogbiztonság, és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérülhetett hiszen, az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv hallgatásából, mulasztásából eredően – be nem tartása ellen nem biztosított hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára a Ket.

Azt is be kell látnunk, hogy egy hónapokig, akár évekig húzóó kilátástalan élethelyzet tűrését semmiképpen sem kárpótolja az ügyfél szempontjából az a tény, hogy akár számára, akár az állam javára tízezer forintnyi illetéket visszafizet az eljáró hatóság szankcióként.

Annak alátámasztásaként, hogy miként hat a tisztességes hatósági eljárás elvére a mindenkori kormányzat tisztviselői kar létszámának meghatározása viszonyítsunk össze két hatósági jogkörrel rendelkező, de teljesen eltérő ügytípusú profillal rendelkező szervet.

2013 évben Szécsény város önkormányzatának államigazgatási hatósági ügyekben hozott döntéseinek száma 3.620¹⁸³ volt, melyet mintegy 32 fő intézett el.

Budapest Főváros Kormányhivatalának Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságán szintén 2013 évben 105 639¹⁸⁴ hatósági igényelbírálás került döntés hozattal lezárásra. Elsőfokú hatósági határozatok száma 117.566. Elsőfokú hatósági végzések száma 42.997. A kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy az eljárást megszüntető végzések száma 3031. A fellebbezéssel megtámadott hatósági határozatok száma 1656.

Fellebbezéssel megtámadott hatósági végzések száma:51 Bírósági úton megtámadott hatósági határozatok száma 328 Hatósági nyilvántartásból történő írásbeli adatszolgáltatások száma 24.225.

Az elintézési idő az összes igényre vonatkozóan 2013. évben 43¹⁸⁵ nap, ami nem kis teljesítmény az Igazgatóság humánerő létszámához viszonyítva, mely a Nyugellátási főosztályon ténylegesen ügyintézés, revíziót végző mintegy 200 főre hárult. Az viszont gyakorlati megállapítás, hogy a túlterheltség mindig hibához vezet. Előbb– utóbb az ügyintézési határidőket túllépve „hátralék” keletkezik, és ezen állapot kiváltja az ügyszелеktálási folyamatot, amely a „melyik ügy elintézetlenségéből várható kisebb baj” úthoz vezet.

Az Alapvető jogok biztosa a 2016-os beszámolójában¹⁸⁶ rögzítette, hogy az egyes egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos elsőfokú és másodfokú gyámhatósági vezető jelezte, hogy az ügyintézési határidőt nem tudják az eljárásaik során betartani. Ennek oka egyrészt, hogy a munkatársaik túlterheltek, mert az ügyforgalmukhoz képest kevés státusszal rendelkeznek. Másrészt pedig általános tendencia, hogy a meglévő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni. Az Alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a megfelelő létszám, továbbá a szakértelem hiánya, az érdemi

¹⁸³<https://www.onyf.hu/hu/dokumentumok/statisztikak.html> Nyugdíjbiztosítási eljárások éves statisztikája Budapest. (Letöltve:2015.05.05.)

¹⁸⁴<https://www.onyf.hu/hu/dokumentumok/statisztikak.html> Nyugdíjbiztosítási eljárások éves statisztikája Budapest. (Letöltve: 2015.05.05.)

¹⁸⁵http://172.16.27.88/e107_plugins/content/images/file/2415_bfkhnyi_2013._vi_statisztikai_vknyv.pdf (Letöltve: 2015.05.05.) A 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet : 66/A

A nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek eljárásaiban - ha az adott eljárás tekintetében a Tny. vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - az ügyintézési határidő huszonkét munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg. Ha az eljárásban az általános hatáskörű nyugdíj-megállapító szerv az egészségi állapot szakkérdését is vizsgálja, az ügyintézési határidő negyven munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg

¹⁸⁶<https://www.ajbh.hu/documents/2657648/2709618/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3+2016.pdf/e0121931-2d59-3d34-317b-2472c3c0620d?version=1.0&t=1496307384863> (Letöltve: 2022.01.19)

döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz.

V.2. Az anyanyelv használata

Az anyanyelv használatának joga már az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében rögzítésre került, és ezt a jogot a tisztességes eljárás tartalmi elemeként rögzíti. Továbbá az 1976. évi 8. tvr.-el kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (3) bekezdésében is a váddal kapcsolatos hatóságokat tájékoztatási kötelezettséggel terhelte. Azt azért megjegyzem, hogy az uniós irányelv szigorúbb szabályokat állít fel az írásbeli fordítási kötelezettségek vonatkozásában.

Az anyanyelv használatához való jog, valamint az Irányelv alapján biztosítandó fordításhoz való jog a tisztességes eljárás részei, így azok háttérbe szorítása pusztán az eljárás gyorsítása okán nem igazolható.

A 6. cikknek kiemelkedő szerepe van az Egyezményben mind az általa biztosított jog fontossága, mind az EJEB-hez benyújtott kérelmek száma szempontjából. A tisztességes bírósági eljárás követelménye annyira alapvető a demokratikus államokban, hogy ez egy alig korlátozható erős jog, melynek garanciáit nem szabad megszorítóan értelmezni.¹⁸⁷ Összességében kell viszont nézni, hogy valamely eljárás – a garanciák összességét tekintve – megfelel-e a tisztességes eljárás követelményének.¹⁸⁸

A 6. cikk 1. bekezdése – mind a polgári, mind a büntetőeljárásokra vonatkozóan – a törvény által létesített független és pártatlan bírósághoz való jogot, a bírósághoz való hozzáféréshez való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a nyilvános tárgyaláshoz és az ítélet nyilvános kihirdetéséhez való jogot, valamint az eljárás ésszerű időn belüli befejezéséhez való jogot tartalmazza.

A tisztességes eljáráshoz való jog az EJEB gyakorlata értelmében magában foglalja a tárgyaláson való személyes és hatékony részvétel jogát, valamint a kontradiktórius eljárás, a fegyverek egyenlősége, az ügy alapos kivizsgálása, a bizonyítási eljárás megfelelőisége és a döntés megfelelő indokolása követelményét. A tisztességes eljárás 6. cikk 1.

¹⁸⁷ Perez kontra Franciaország [GC], 47287/97, 2004.II.12. 64. bekezdés.

¹⁸⁸ Stanford kontra Egyesült Királyság, 16757/90, 1994.II.23.

bekezdésében megfogalmazott általános követelményéből következik továbbá büntetőügyekben a tárgyalás közvetlensége, a hallgatás joga, valamint a bűncselekmény elkövetésére való hatósági felbujtás tilalma. Mára az EJEB és az EUB esetjogainak jogforrásként történő hivatkozása teljesen természetes, de nem volt ez mindig így.

A közigazgatásra vonatkozóan az anyagi jogszabályok rendelkezéseinek érvényre juttatása, és általánosságban az alapvető jogok érvényesülésének garanciális megvalósulása tíz évvel ezelőtt, még csak cél volt. Váczi Péter 2011-es meglátása szerint¹⁸⁹ folyamatosan érvényesítendő cél volt az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása, amely az időig háttérben maradt. Ő azonban kiváló következtetéssel állapította meg, hogy ez nyilvánvalóan valóban előtérbe fog kerülni, mert a közigazgatás szubjektív minőségének biztosítása egyrészt általános európai követelmény, másrészt megjelenik az Alaptörvényben.

Az alkotmányosság követelményét az egyes törvények saját szabályozási területüknek megfelelően részletezik, majd közvetlen törvényi szabállyá alakítják. Ilyen szabályok mindenképp az alapelvek, de a törvények más rendelkezési között is találkozunk további lényeges részlet-szabályokkal. Ezt látjuk a legfontosabb közigazgatási eljárásjogi törvényekben.

Az anyanyelv használatának elve egyfelől alkotmányos alapokon nyugszik, másfelől a tisztességes eljáráshoz való jog önállósulása. Hiszen hogy tudna valaki élni jogaival, ha nem érti, hogy milyen ügyben, miről szól az eljárás, továbbá fogalma sincs a hatóság döntésében foglaltakról. Az anyanyelv használatának joga azonban problémákat von maga után.

Az állam nyelve általában a szuverenitás féltve őrzött kincse, amelyről nem mond le.

A hivatalos nyelv és az anyanyelv különbsége esetén pedig komoly költségek merülnek fel – fordítás, tolmácsolás, – így nyilvánvalóvá vált, hogy az anyanyelvhasználatot szabályozni kellett.¹⁹⁰

A nyelvhasználati szabályok első nagy csoportját a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok alkotják. Az alapvető – szuverenitáson alapuló, és az Alaptörvény H) cikk (1) bekezdése által szabályozottan: „Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar” ebből következik, hogy Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A rendelkezés egyértelmű nem szorul magyarázatra.

¹⁸⁹Váczi Péter: A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben Magyar Közigazgatás, 2011/1 30-42.o.

¹⁹⁰Gerencsér Balázs Szabolcs: Összehasonlító nyelvjog. In: Csink Lóránt, Schanda Balázs (szerk.): Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Budapest, Pázmány Press, 2017. 445-462. o.

A magyar, mint hivatalos nyelv melletti más hivatalos nyelv csak kivételesen, korlátozott körülmények között használható.

Vannak azonban olyan, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok, akik anyanyelv használati joga az Alaptörvény XXIX. cikke szerint szintén biztosítandó, illetve a nem magyar nyelvű eljárás kihat a magyar anyanyelvű magyar állampolgárokra is. Ezekre az esetekre az Ákr. tartalmaz részletszabályokat, mint „nem akadály a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során más nyelv használatának”¹⁹¹ A kivétel alapján tehát a külügyi igazgatás során, más nyelven is tehető eljárási cselekmény, dokumentum, információcsere. Ez vonatkozik a külföldön szolgálatot teljesítő külügyi tisztviselőkre. A Magyarországra akkreditált külföldi képviselők esetében az illető állam hivatalos nyelve a nemzetközi szervezetek esetén az adott szervezet hivatalos nyelveinek egyike, vagy más alkalmas nyelv, ez azonban a leggyakrabban az angol.

V.3. Az időmúlás, mint eljárási tényező

A lassú közigazgatás rossz közigazgatás, a gyors közigazgatás viszont a hibás minőségű közigazgatás dilemmáját veti fel. Ebből a gondolatsorból jutok arra a következtetésre, hogy a közigazgatás minőségének meghatározó tényezője, a közigazgatási hatósági ügyintézési határidő teljesítése/ nem teljesítése.

A hatósági ügyintézési határidő jogszabályok általi meghatározása jogbiztonságot nyújt a hatósági eljárás résztvevőinek és – tekintve, hogy minden résztvevőre egyaránt kötelező jelleggel bír – a tisztességes hatósági eljárás alapköve is. Az, hogy egy jogszabály az egyes hatósági eljárásokra vonatkozóan milyen időintervallumot állapít meg, a jogalkotói akarat megvalósításának záloga. Az már más kérdés, hogy a jogszabály alkotói akarat valóban meg is valósul-e, megvalósítható-e a gyakorlatban. Nem szabad elfelejtenünk, hogy egy elméleti meghatározás elveszik önmaga zűrzavarában, ha az általa meghatározottak a gyakorlatban nem valósíthatók meg.

A határidő szerepéről szóló fejezetben már kifejtettem az ügyintézési határidőre vonatkozó

¹⁹¹Ákr. 20.§(1)

egyes rendelkezéseket.¹⁹² Láthattuk, hogy a Ket. az alapeljárás tekintetében 21 napos határidőt állapított meg az érdemi döntéshozatalra, de ennél a határidőnél rövidebb határidő meghatározását is lehetővé tette más jogszabály által. Nézzünk konkrét példát erre.

A 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (továbbiakban Tnyr.) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban Tny.) végrehajtásáról akként rendelkezett,¹⁹³ hogy a nyugdíjbiztosítási szervek eljárásaiban 22 munkanap az irányadó első fokon.

A szakhatósági eljárások megszűnése következtében¹⁹⁴ azonban a hatósági eljárások ügyintézési határideje is változott, ugyanis amennyiben a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalok eljárásában az egészségi állapot szakkérdését kellett vizsgálni, akkor az ügyintézési idő 40 munkanap volt, de eltérő ügyintézési határidő vonatkozott a bányászok egészségkárosodási járadéka iránti kérelem elbírálására is.

Ha a bányászok egészségkárosodási járadékának eljárása során az egészségi állapotot is vizsgálni kellett, akkor az ügyintézésre már nem 40, hanem 35 munkanap áll rendelkezésre, ha pedig nem kellett egészségi állapotot vizsgálni a bányászok egészségkárosodási járadékának eljárása során az ügyintézési határidő csak 17 munkanap volt.

Így a Ket. lehetővé tette, azt is, hogy egy adott ügyfajta vonatkozóan 21 napnál hosszabb ügyintézési határidőt állapítson meg törvény vagy kormányrendelet. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági eljárásokban a 21 napos ügyintézési határidőnél hosszabb ügyintézési határidők is előfordultak. Például a hulladékgazdálkodásról szóló

¹⁹²A 2004. évi CXL. törvény 33. § „A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.”

¹⁹³168/1997 (X.6.) Kormányrendelet 66/A § „A nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek eljárásaiban - ha az adott eljárás tekintetében a Tny. vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - az ügyintézési határidő huszonkét munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg. Ha az eljárásban az általános hatáskörű nyugdíj-megállapító szerv az egészségi állapot szakkérdését is vizsgálja, az ügyintézési határidő negyven munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg.” .

¹⁹⁴A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 26. §-a kiegészíti a 168/1997 (X.6.) Kormányrendelet. ügyintézési időre vonatkozó 66/A § (1) bekezdését.

2000. évi XLIII. törvény 43. § (1) bekezdése, amelynek értelmében az ügyintézési határidő a hulladékgazdálkodási hatósági engedélyezési eljárásokban már 90 nap is lehetett.

V.4. Általános meghatározások a határidőkre

Az ügyfelek jogait és kötelezettségeit meghatározó hatósági eljárások szakszerű, gyors lefolytatása a hatósági eljárások tisztességes mivoltának lényegi kritériuma. A gyorsaság követelménye a hatósági eljárások nézőpontjából – amely egyébiránt szintén megtalálható az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. Cikkének 1. bekezdésében tovább erősíti a jogbiztonság követelményének célkitűzését.

Az ésszerű időben meghozandó döntés alapelvnek érvényesülnie kell. Függetlenül attól, hogy az eljárást a közigazgatási szerv indította hivatalból, avagy az ügyfél kérelmére indult az eljárás.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról szóló ajánlása pedig e-képpen fogalmaz az ésszerű időtartam tekintetében:

„A közigazgatási hatóságoknak ésszerű időn belül kell teljesíteniük kötelezettségüket és kell eljárniuk” „A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során döntését az adott ügy szempontjából ésszerű határidőn belül hozza meg.”¹⁹⁵

Az Európai Unió tagállamaiban nem találhatunk egy általános precízen meghatározott maximum időkorlátot a közigazgatási döntések vonatkozásában, úgy, mint az egyes tagállamokban sem, pedig jóllehet, ez egyértelmű és egységes szabályozási garanciát jelentene az állampolgárok számára. A közigazgatási szervek ésszerű időn belül való eljárásának kötelezettségét ezért a bírósági esetjog alakítja ki a tagállamokban.

A helyes hivatali magatartás európai kódexének szabályozása, 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

¹⁹⁵Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 7. számú alapelv <http://real.mtak.hu/81221/> (Letöltve: 2019.05.13.)

beérkezés időpontjától számított maximum 2 hónapon belül határozat szülessen. Ez a rendelkezés, vonatkozik a polgárok leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott válaszokra is kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan kér állásfoglalást.

A Kódex rendelkezéseiből következően, az ésszerű határidő követelményét kiterjesztően kell értelmezni, az nem csupán a döntés meghozatalára, hanem a meghozatalhoz szükséges időtartamot is jelenti, tehát kiterjed az eljárás egyes részcsелеkményeinek (pl. adatpótlás kérése, válaszadási kötelezettség stb.) megfelelő időn belül történő elintézésre is.

Az ésszerű időpont tartamának problematikus voltát tükrözi maga a Kódex is, hiszen helyenként konkrét időtartamot nem rögzít, hanem egyes esetekben – a határidő meghatározhatatlan volta miatt – „lehető leghamarabb”, illetőleg „a legrövidebb időn belül” kell eljárni időintervallumokat rögzít, amely fogalmak nyilvánvalóan tág keretek között értelmezhetők, így kikényszeríthetőségük az ügyfél részéről szinte lehetetlen, s ez az állapot növeli az ügyfél kiszolgáltatottságát a hivatali szervekkel szemben.

V.5. Az ésszerű időn belüli elbírás a magyar gyakorlatban

A magyar Alkotmánybíróság az ésszerű időtartam követelményét elsődlegesen az igazságszolgáltatás vonatkozásában fejtette¹⁹⁶ 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 a tárgyaláson kívüli ügyintézés is. Az időszerűség követelménye azonban csak egy, a tisztességes eljárás elmei közül, amelynek az érvényre juttatása a végletekig nem fokozható, s amely a tisztességes eljárás további szempontjai fölött nem szerezhet uralkodó befolyást, más alapjogot pedig semmiképpen nem sérthet.

A közigazgatási hatósági eljárásokban az ügymenetnek számos ponton kell a tisztességesség kritériumának megfelelni. Jelen fejezet jórészt az ügyintézési időt elemzi.

¹⁹⁶20/2005. (V. 26.) AB határozat.

Arra kerestem a választ, hogy a Ket. szankció rendszere által a tisztességes hatósági eljárás biztosítva volt-e? Kellő jogbiztonságot nyújtott-e az ügyfél, illetve a hatósági eljárás egyéb érdekelt résztvevői számára?

A határidők tarthatósága okán a kormánytisztviselői/ állami tisztviselői kar létszáma mindenképpen felülvizsgálatra szorulna, hiszen a centralizációs folyamatoktól függetlenül, az utóbbi évek létszámleépítése végett, a még állományban lévőkre egyes intézményeknél csak állandó – sokszor fizetetlen– túlórával oldható meg a hatósági eljárások szabályos ügymenete. Fentiekkel arra kívántam rávilágítani, hogy szintén vizsgálat tárgyát képezheti statisztikailag, hogy a különböző leterheltséggel működő hivatalokban miként tarthatók a tisztességes hatósági eljárások kritériumai.

V.6. A jogerőt követő eljárási cselekmények indokoltsága

A hatóság döntésének jogereje a Ket. alapján, a törvény erejénél fogva „ex lege” állt be, ahhoz a közigazgatási hatóság részéről újabb hatósági döntés meghozatalára, újabb eljárási cselekményre nem volt szükség. Ezért a jogerősítéshez – mint a jogerő beálltának megállapításához kapcsolódó eljárási cselekményhez – a hatóság és az ügyfél közigazgatási jogi jogviszonyában nem a hatóság döntéséből adódóan kapcsolódott joghatás.

A közigazgatás cselekményeinek joghatása szempontjából megkülönböztethetők a joghatás kiváltására irányuló közigazgatási aktusok, valamint a joghatással nem rendelkező tényleges cselekmények. A hatósági jogalkalmazás gyakorlatában alkalmazott jogerősítés cselekménye ez utóbbiak közé sorolható.

A hatóság a jogerősítéssel csupán a jogerő beálltának tényét állapítja meg, ennek elvégzése, valamint az erről való értesítés azonban a hatóságok saját felelőssége, így a jogerősítés módjának jogszabályban történő részletesebb rögzítése álláspontom szerint nem indokolt.

V.6.1. Közlés belföldön

Azt tényként kezelhetjük, hogy a jogerő alapja maga a közlés. A közlés az, ami a figyelmem fókuszában áll. Tekintve, hogy a Ket. ügyintézési határidőre és a döntés közlése és nyilvános közzététele fejezeteiben számos esetben hivatkozik a közléshez fűződő¹⁹⁷ joghatásra nem elhanyagolható szempont, hogy a közlés valójában megtörtént-e az érdekelt(ek) felé.

A közigazgatási hatósági döntések egységesen tértivevényes küldeményként kerülnek postázásra minden szerv által, hiszen pár éve még nem beszéltünk egységes KÉR és Ügyfélkapu rendszerekről.

A tértivevény az a dokumentum, amely által a küldemények egyrészt közokiratilag azonosítható módon voltak nyomon követhetők, másrészt a közigazgatási hatósági eljárást befolyásoló közleményeket, adatokat tartalmazott. 2021 január elsejétől a tértivevényes levelek kézbesítéséről a visszaigazolás elektronikus formában történik meg. A 2019-ben országosan bevezetett elektronikus kézbesítési rendszerhez kapcsolódóan a könyvelt levelek nyomkövetése mellett már lehetséges a címadatok elektronikus megadása, 2020. júliusától pedig az intézmények elektronikusan adják fel a hivatalos iratokat és elektronikus visszaigazolás is érkezik a kézbesítésről. Ezeket a digitális szolgáltatásokat egészíti ki a tértivevényes leveleknél az elektronikus adattal történő feladás és az elektronikus kézbesítési igazolás.

A közlés tisztességes megvalósulásának dilemmája a külföldi ügyfelek tekintetében merül fel, hiszen a magyarországi lakóhellyel rendelkezőket tekintve a döntés közlésének ténye, vagy annak elmaradása, mint a „nem vette át”¹⁹⁸, „nem kereste”¹⁹⁹ „címezett ismeretlen” „ismeretlen helyre költözött”²⁰⁰ jelöléssel a közigazgatási hatósághoz visszaérkező

¹⁹⁷Ket. 33. §-k) 78. §-(6)–(9)

¹⁹⁸Ket. 79. § (1) Ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a küldeményt nem veszi át, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni.

¹⁹⁹Ket. 79. §(2) Ha az irat a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az iratot - az ellenkező bizonyításig - a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

²⁰⁰Ket. 80. § (1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, hirdetményi úton történő közlésnek van helye, feltéve, hogy

a) az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen, vagy a postai küldemény azzal a megjegyzéssel érkezik vissza, hogy a címzett ismeretlen helyre költözött, és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartást vezető hatóság vagy más állami szerv megkeresése nem járt eredménnyel.

küldemények esetei, rendkívül pontosan, minden eshetőségre kiterjedően szabályozásra kerültek.

V.6.2. Közlés külföldön

A tértivevényes küldemények kezelése, okiratilag való kimutathatósága azon alapult, hogy adott állam csatlakozott-e, az 1999-ben Pekingben aláírt Egyetemes Posta Egyezményhez, melynek a 137. -tól 150.-ig terjedő cikkei szabályozták a levélpostai küldemények okiratilag kimutatható módon történő küldését, ellenőrizhetőségét.

Az Európai Unió és az Európai Gazdasági Közösség tagállamai, mint ahogy 2001 óta hazánk is, mind csatlakoztak ezen egyezményhez, így a tagállamokba küldött, és fogadott küldemények kézbesítése, nyomon követhetősége, szinte a nemzeti küldeményekkel azonos minőségben történt - történik.

V.7. Gyakorlati megközelítés

A gyakorlatban számtalanszor felmerül a kérdés, hogy tisztességesnek nevezhető-e a döntés jogereje azon hatósági ügyekben, melyekben az ügyfélnek mindenféle rosszhiszeműség nélkül nincs tudomása magáról a döntésről.

Vagy a döntés olyan eljárási cselekményen nyugszik, melyben az adatpótlási felhívásnak az ügyfél a közlés hiányában nem tett eleget.

A külföldi ügyfelek tekintetében is az adatpótlásra való felhívást, és a döntést tartalmazó küldeményeket is tértivevényesen postázza a közigazgatási hatóság.

A tértivevénynek a hatósághoz történő visszaérkezésekor van kiemelt jelentősége, hisz korántsem mindegy, hogy milyen adattartalommal bír, hisz a jogerőt a közlés ténye, a további hatósági eljárási cselekmény igényét a közlés elmaradásának indoka alapozza meg:

- Címzett átvette,
- Címzett nem vette át,
- Nem kereste,
- Elköltözött,
- Címzett ismeretlen,

➤ Címzett elhalálozott.

Azokban az országokban, amelyek nem csatlakoztak az Egyetemes Posta Egyezmény levélpostai szabályzatához, a saját nemzeti rendelkezések az irányadók a levélpostai küldeményekre vonatkozóan, és az eltérő nemzeti szabályok nem kezelik okiratilag kimutatható módon a küldeményeket.

Bármilyen meglepő, de sem az Amerikai Egyesült Államok, sem Kanada, de még Ausztrália sem csatlakozott ezen egyezményhez, így a tértivevények kezelése, visszajelzése, visszaérkezése, nyomon követhetősége is teljesen bizonytalan volt.

A Magyar Posta által egy díjmentesen igénybe vehető tudakozvány²⁰¹ szolgáltatás keretében lehetett érdeklődni az erre a célra kialakított IPC rendszer által a küldemények sorsáról.

Azonban ennek a rendszernek a használata szintén az Európai Unió tagállamaira vonatkozóan ad gyors és pontos nyomon követést a küldő és a fogadó országok között, sajnos az említett nagyhatalmak, mint az USA, Kanada Ausztrália esetében a Magyar Posta papíralapú hagyományos levelezést folytatott a kézbesítési dátumok, átvételi információk tekintetében. Így az ilyen tudakozványok magas humánerőforrás, idő költségekkel jártak, és mégsem volt rá garancia, hogy a tudakozó hatóság, avagy az ügyfél tekintetében kellő információ megadással, kielégítő adattartalommal bírva zárultak a vizsgálatok.

Szeretném hangsúlyozni, hogy a gyakorlatban, egy el nem érhető ügyfél által adódó adatpótlási eljárás, de akárcsak egy fizetésre kötelező határozat, avagy egy nüánsznyi adathiányos igénybejelentő miatti elutasító határozathozatal, nem kis dilemmát okozott a Ket. vagy az Ákr. ügyfélbarát követelményei szerint eljárni szándékozó döntéshozónak.

Javaslatként megfogalmazható, hogy például a nyugdíjbiztosítás területébe tartozó kétoldalú nemzetközi egyezmények²⁰² kötésekor a fenti problémák kiküszöbölésére, szerencsésebb lett volna a levélküldemények kézbesítési szabályainak összehangolása, elektronikus visszaigazolási lehetőségek megteremtése.

Az ágazatok között fennálló nemzetközi összekötő szervek közötti minimum – sztenderd – munkafolyamat – kapcsolattartás – elvárhatóság – kikövetelhetőség betartásának,

²⁰¹Egyetemes Postaegyesület www.upu.int hivatalos web felületén közzétett

²⁰²2003. évi LXIX. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Kanada között, a szociális biztonságról szóló, 2002. március 4-én aláírt egyezménye. 2011. évi CXVII. törvény a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

betarthatóságának konkretizálása, a nem elhanyagolható költségtakarékosság érdekében is elengedhetetlen.

A Kódexek időrendi bemutatása kapcsán első olvasatban az ügyintézési időkre vonatkozó okfejtések, vizsgálatok egy rendszertelen gondolatmenetnek tűnhetnek, azonban részemről egy tudatos a határidőkre vonatkozó, eltérő korban, eltérő szabályok általi részletszabályok, azok előnyeinek, és hátrányainak bemutatása. Az anyanyelv használat alapjogának kutatása sem egy hézagkitöltés e fejezetben. Meglátásom alapján az ügymenet, az igényelbírálás, a döntés időben történő ismerhetősége elengedhetetlen az ügyfél alapjoga szempontjából. Mindezek által az ügyintézési idő múlásának következményei is levezetésre kerültek. Ismertetésre került az ésszerű időben fogalom meghatározása. Továbbá rálátásunk lett a véglegessé vált döntések utó életére. Mindazonáltal, hogy eljutottunk a döntésekig tekintsük át a hatályos közigazgatási eljárási Kódexünk összevetését a múlt eljárási Kódexének egyes részletszabályaira vonatkozóan.

–Megjegyzem a következő fejezetben a Tv. és törvény szó alatt mindig az Ákr.-t taglalom a Ket.-el szemben, és ez csupán a szóismétlések halmozásának elkerülését szolgálja–

VI. Az Általános közigazgatási rendtartás szabályozása Ket. érintéssel

A Ket. ugyan általánosságban jogbiztonságot nyújtott, gyakorlati oldalról ugyanakkor a sűrű módosítása, továbbá az elsődlegességét és általánosságát akadályozó kivételek akadályozták, nehezítették érvényesülését a jogalkalmazás során.

Az új, az Ákr. elfogadásában testet öltő szabályozásalkotást vélhetően az indokolta, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke mindenkinek garantálja, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Emellett az ügyfeleknek és a végrehajtó hatalomnak egyaránt az az alapvető elvárása a közigazgatási hatósági eljárásokkal szemben, hogy azokban a lehető leggyorsabban végleges döntés születhessen.

Azonban jelen felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődésünk, valamint a Ket. sűrű módosításai miatt már nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapja maradni, mert a 13 éve alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, a szövege is egyre csak bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült. – pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírásokat is tartalmazott– Ezzel párhuzamosan ráadásul egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, és mintegy. „mögöttes” jogszabályként funkcionált a Ket. megkérdőjelezve ezzel az átfogó általános jellegét. Az Ákr. tervezet eredeti hatálybaléptetésének időpontja 2017. július 1. volt, de a rendelkezések gyakorlatba történő átültetése hosszabb folyamatnak bizonyult, így 2018.01.01.-től lépett hatályba.

A két törvény terjedelme közti különbség már az első pillanatban szembetűnő, hiszen az Ákr. jóval rövidebb, mint az elődje, és ez a paragrafusaiknak számában is megmutatkozik, az Ákr. 144 paragrafusból áll, míg a Ket. 189 paragrafusból állt.

A közigazgatási szervezetrendszer átalakításának folyamata is szükségszerűen érintette az eljárási szabályokat. További lényeges fejlemény, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec (2007) 7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexét”, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeztek.

Fentiek miatt megérett a helyzet arra, hogy a jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tizenhárom éves hatályának tapasztalatait, egyben megkezdje a közigazgatási bíráskodás létrehozását, és egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremtsen.

Hangsúlyozom, hogy az eljárási szabályozás megújítása önmagában nem elegendő, és nem helyettesíti a korszerű igazgatásszervezési, szervezetalakítási megoldásokat, mert csak azokkal együtt tudja a pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

VI.1. Az Ákr. elvi alapvetése

A szabályozás egyfelől meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmódoknak kíván megalapozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdeket, mind az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogai védelmét²⁰³

A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a - túlméretezett - Ket. terjedelmének többszörösét igényelte volna, az pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával.²⁰⁴

A jogbiztonság és az átlátható jogi szabályozás biztosítása érdekében ugyanakkor miniszteri rendelet nem állapíthat meg a jövőben kiegészítő eljárási rendelkezéseket. Ugyanakkor ennek ellentételezéseként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét a törvény kizárja, illetve jelentősen szűkíti.

Az általános közigazgatási rendtartás ezért csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a szuverenitással való szoros összefüggései miatt a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a mintaadó európai közigazgatási eljárásjogi törvényekhez hasonlóan az adóigazgatási eljárás) vesz ki a hatálya alól.²⁰⁵

Ugyanakkor a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások tekintetében új helyzetet teremt, azokat ugyanis nem tekinti hatósági eljárásoknak; a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz hasonlóan, a polgári jog hatálya alá tartozó eljárásokként kezeli.

²⁰³Ákr. 1.§-6.§

²⁰⁴Ákr. 7.§-11.§

²⁰⁵Ákr. 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]

Mindennek eredményeképpen a törvény egy rövidebb, egyszerűbb, végrehajthatóbb törvényi szabályozás kialakítását célozza.

Jövőbe mutató jelentős újítás az úgynevezett sommás²⁰⁶ eljárási forma bevezetése, amelyet a törvény koncepciója keretében fogadott el a Kormány 2015 tavaszán (de e jogintézményt időközben a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény már beiktatta a Ket.-be is).

A sommás eljárási forma lényege, hogy ha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, akkor a hatóságnak azonnal - de legkésőbb nyolc napon belül - döntést kell hoznia. Ha azonban a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik azon szükséges eljárási cselekményekről, melyek az eljárásnak az általános szabályok szerint - teljes eljárásként - történő lefolytatását „kényszerítik” ki. Így minden eljárásban kötelezettség, hogy ha az ügyfél minden szükséges adatot szolgáltat, rövid időn belül, akár azonnal is elintézendő az ügye. Az elektronikus ügyintézés megreformálásával összefüggésben továbbá bevezetésre kerül az automatikus²⁰⁷ döntéshozatali eljárás, amely a sommás eljárás sajátos esetének is tekinthető, ebben az esetben egy napon belül döntést kell hoznia a hatóságnak.

A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű, különösen az okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyeikben.

A területi közigazgatás reformja - különösen a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrációja - lehetővé teszi a hatóságok együttműködésének általános modellje (a szakhatósági eljárás) mellett egyéb alternatív megoldások bevezetését, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek.

A sok hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében a törvény a hatóságok együttműködését ösztönző szabályokat állapít meg.

Ma megoldatlan számos, egymásra épülő eljárás ügyfélbarát kialakítása, ezért a törvény olyan speciális eljárásforma bevezetését irányozta elő, amely a tényleges egyablakos eljárási módszert segítené elő, egy „fő” hatóság kijelölésével, amely az egyéb, érintett

²⁰⁶Ákr. 41.§

²⁰⁷Ákr. 40.§

további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket.

Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókártyáját megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat – anyasági támogatás, babakötvény, GYES, GYED stb. – igénybe vegye.

A Ket. rendszere szerint a szülőnek két hatósággal –jegyző, és a Fővárosi és megyei kormányhivatalokkal– kellett személyesen felvenni a kapcsolatot az ügyek megindításához, az eltérő eljárási határidők miatt akár többször is.

A hatóságok együttműködésének megerősítéséhez ezért a törvény megalkotása során elengedhetetlen volt az ágazati szabályok élethelyzet-szemléletű szigorú deregulációja, amely eredményeként már megvalósulhat a valódi, az ügyek széles spektrumát érintő egyablakos ügyintézés Magyarországon. Fontos kiemelni, hogy a törvény a kapcsolódó eljárás szabályait olyan esetekben is lehetővé teszi alkalmazni, amikor a döntés olyan más eljárásban hozandó döntés feltétele, melynek meghozatalára ugyanazon hatóság jogosult, azaz a korábbi eljárási szabályok esetén felfüggesztésnek lehetett volna helye.

A törvény az ügyintézési határidő kérdésében szakítani kíván a határidő folyamatos csökkentésének kétséges eredményű módszerével.

A Ket. szerinti 21 napos általános eljárási határidő ésszerűen tovább már nem volt csökkenthető, és a hatósági eljárási cselekmények határidőrendszere, a határidőbe bele nem számítható időtartamok miatt - egyébként is csak látszatmegoldás lett volna. Ezzel szemben a törvény egy olyan, „bruttó”²⁰⁸ ügyintézési határidőt állapít meg, amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni.

Általános szabályként hatvan nap áll a hatóság rendelkezésére – amely alól csak az ügyfél mulasztása (késedelme), az ügyfél számára előírt kötelezettség teljesítésének időtartama és

²⁰⁸Ákr. 50.§ (2) c)

az indokolt döntéssel történt felfüggesztés, továbbá a szünetelés jelent kivételt –, hogy minden határidő-számítási módtól a döntésig eljuttassa az ügyet.

Az ügyintézési határidő a hivatalbóli eljárásokban és azon kérelemre induló eljárásokban, melyekben nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, gyakorlatilag objektívvé válik, ezekben ugyanis csupán a felfüggesztés és a szünetelés eredményezi az ügyintézési határidő nyugvását.

A bonyolult ügyek szűk körében ágazati törvény ennél hosszabb végső határidőt is megállapíthat, itt a jogalkotó felelőssége, hogy egyedi mérlegelés alapján megalapozottnak tart-e hosszabb ügyintézési határidőt.

VI.1.1. Az ügyintézési határidőre vonatkozó részlet szabályok

A közigazgatási hatósági eljárás az eljárási cselekmények láncolata. Ezek az eljárási cselekmények folyamatos mozgásban tartják az eljárást. Annak érdekében, hogy az eljárás ne húzódhasson el, hogy az egyes eljárási cselekményekre ne fordítson a hatóság a kelleténél több időt, továbbá az alapelvek mentén az eljárás gyors, hatékony lefolytatása megvalósulhasson, a közigazgatási eljárásjogban is érvényesülnek bizonyos eljárási határidők, melyek a tisztességes eljárás fő kritériumaiként is felfoghatók.

A határidő mindig egy olyan időtartam, amelyen belül valamilyen eljárási szereplőnek valamilyen kötelezettségnek eleget kell tennie.

Azt tisztázni szükséges mindenekelőtt, hogy az anyagi és az eljárásjogi értelemben vett határidők nem azonosak.

Anyagi jogi határidőket az ágazati anyagi jogi normák határoznak meg, míg alaki, vagy más néven eljárásjogi határidőket az Ákr. valamint az ágazati eljárási normák rögzítik.²⁰⁹

A közigazgatási hatósági eljárásban a határidők egyfelől általános értelemben vett határidők, másfelől ügyintézési határidők, valamint teljesítési határidők is lehetnek.²¹⁰

Az általános értelemben vett határidőket vagy jogszabály, vagy a hatóság állapítja meg. Maga az Ákr. is számos esetben határoz meg határidőket egy-egy eljárási cselekmény kapcsán, mint például a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidő tekintetében.

²⁰⁹1/2010. Közigazgatási jogegységi határozatot.

²¹⁰Fonyó Gyula: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Budapest, Jogi Könyvkiadó, 1976. 201. o.

Az is egyértelmű, hogy a hatóság köteles az eljárási kötelezettség szabályai szerint a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén eljárni.

A hatóság eljárását az Ákr.-ben meghatározott ügyintézési határidőn belül köteles lefolytatni. Azt, hogy ez az ügyintézési határidő pontosan mennyi, jogszabály határozza meg.

Az ügyintézési határidő azon időtartam, amelyen belül a hatóság köteles eleget tenni eljárási kötelezettségének, azaz az eljárást le kell folytatnia, a döntését meg kell hoznia, és azt közölnie is kell.

Az Ákr. indokolása szerint a törvény az ügyintézési határidő kérdésében szakítani kíván a határidő folyamatos csökkentésének kétséges eredményű Ket. módszerével. A Ket. szerinti huszonegy napos általános eljárási határidő ésszerűen tovább már nem volt csökkenthető, és – a hatósági eljárási cselekmények határidőrendszere, a határidőbe bele nem számítható időtartamok miatt – egyébként is csak látszatzmegoldás lett volna. Ezzel szemben a törvény egy olyan teljes, összesen, ügyintézési határidőt állapít meg, amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni. Az ügyintézési határidő eljárásjogi szempontból azért nagyon fontos, mert számos joghatás fűződik az ügyintézési határidő kezdetéhez, illetve annak végéhez.

Az ügyintézési határidőt általában több eljárási cselekmény is megszakíthatja, amely ténylegesen az ügyfél ügyének elbírálásának az elhúzódását jelenti. Éppen ezért a szakirodalom többnyire különbséget tesz ügyintézési határidő és az ügy elintézésére fizikailag ténylegesen fordított elintézési határidő között²¹¹

Az Ákr. ezért változást hozott, amellyel arra sarkallja a hatóságokat, hogy az említett teljes határidőn belül mindenképpen elintézzék az ügyfél ügyét és az ügyintézési határidőbe csak azokat az eljárási cselekményeket ne kelljen beszámítani, amelyek objektív okok miatt ténylegesen befolyásolják a hatóság döntését.

²¹¹Patyi András: A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012 137. o.

A határidőknek egy másik szegmense a teljesítési határidő. Melyet számos esetben az ügyfélnek, vagy az eljárás egyéb résztvevőjének bizonyos időtartamon belül teljesítenie kell valamit, mint például eleget kell tennie a hatóság hiánypótlási felhívásának. Itt kell, megemlítem azon eseteket is, amikor a hatóság érdemi döntése határoz meg az ügyfél számára valamilyen tevőleges, cselekvési magatartásra kötelezést, mint például tizenöt napon belül bontsa el a közterületen jogellenesen felépített óriás reklámhordozó berendezést.

Ezek tükrében látható, hogy a határidőket különbözőképpen lehet csoportosítani. Alapvetően két fő csoportot különböztetünk meg a határidők halmazában abból a szempontból, hogy ki a határidő meghatározója: ennek megfelelően beszélhetünk jogszabályban meghatározott, illetve a hatóság által megállapított határidőkről.

A jogszabályban meghatározott határidő lehet:

Jogvesztő a határidő, ha elmulasztásával a hozzá kapcsolódó jog is elenyészik, mint például, ha az ügyfél a fellebbezésre nyitva álló határidőt elmulasztja, és mulasztását elfogadhatóan nem igazolja, a döntést a fellebbezéssel már nem támadhatja meg.

Instrukív határidőként csoportosítjuk, azokat, amelyeket a hatóság által elvégzendő eljárási cselekményre nézve állapítottak meg.

Az objektív és szubjektív határidők vonatkozásában: az objektív határidő esetében egy objektív módon meghatározható időponttól, mint például elmulasztott eljárási cselekmény napjától kell számítani a határidőt, míg a szubjektív időtartam esetében valamilyen, többnyire az ügyfélhez köthető szubjektív dolog bekövetkezéséhez, mint például a tudomásszerzés, avagy az akadály elhárulásához köthető a határidő kezdete. Ez a két határidő típus többnyire együtt jelenik meg a jogszabályokban és az objektív határidő legtöbbször jogvesztő természetű. Erre kitűnő példa az igazolási kérelem előterjesztése.²¹²

²¹²Lőrincz Lajos: Eljárási jog a közigazgatásban. UNIÓ Kiadó, Budapest, 2001 79-80. o.

A bírósági ítéletekben gyakran rögzített, hogy a közigazgatási hatóság által megállapított határidőket mindig úgy kell megállapítani, hogy az adott eljárási cselekmény elvégzésére elegendő idő álljon rendelkezésre.

VI.1.2. Az általános ügyintézési határidő

Az Ákr. szerint az ügyintézési határidő, az eljárás megindulásának napján kezdődik.

Ettől a fő szabálytól azonban törvényi szintű rendelkezések eltérhetnek, így az ágazati törvények az ágazati sajátosságokra figyelemmel élnek is ezzel a lehetőséggel. Hadd mutassak be erre néhány példát:

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény alapján a kérelemre induló, azonnal elintézendő eljárások esetén az ügyintézési határidő a kérelem benyújtásának napján kezdődik.²¹³

A kérelemre indult építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárás esetében az ügyintézési határidő a kérelemnek a hatósághoz történő beérkezését követő első munkanapon kezdődik.²¹⁴

Az ügyintézési határidő

- automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap.

A teljes eljárás esetében alkalmazandó hatvan nap azt jelenti, hogy az alatt minden eljárási cselekményt el kell végeznie a hatóságnak. Ebből következően a hatvan napos ügyintézési határidőnél hosszabb határidőt csak törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.

²¹³1999. évi LXXXIV. törvény 6. § (4)

²¹⁴Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/C. § (1)

Az Ákr. -től számos ágazati törvény eltér, mind a határidő hosszát, mind a határidő eljárások szerinti struktúráját tekintve. Nézzünk ezekre is néhány példát:

A vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokban az ügyintézési határidő 45 nap.²¹⁵

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerint, ha a hatósági eljárás folyamatában az ügyfél az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását kezdeményezi, az ügyintézési határidő 120 nap.²¹⁶

Az Ákr. által meghatározott általános ügyintézési határidők a döntés közlését is magukban foglalják. későbbiekben látni fogjuk, hogy a döntést többféleképpen lehet közölni. Ezek közül a két leggyakoribb közlés formája az elektronikus kézbesítés, és a postai úton történő kézbesítés.

VI. 1.3. Speciális határidők az Ákr-ben

Az általános ügyintézési határidők mellett az Ákr. bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában speciális határidőket állapít meg:

A testületi szervként működő hatóságok a hatáskörükbe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoznak.

Az Ákr. kimondja, hogy az ügyet soron kívül kell elintézni, ha:

- A kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja.
- Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja.
- Ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el:

A. A közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges: Concha Győző gondolatai szerint a közrend „az emberi szükségleteknek

²¹⁵A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 76. § (2)

²¹⁶Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 41. § (2)

állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítése az általános és közös jó tekintetei szerint, a jog és a természeti erők korlátai között”²¹⁷

- B. Belső határidő: az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az ügynevezett belső határidő kérdéséről is. Amennyiben az ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzését meghozza.

Az Ákr. arról is rendelkezik, hogy amennyiben a hatóság határidőn belül nem jár el, azaz eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis jogellenesen hallgat, az az ügyfél számára hátrányos. Így amennyiben a hatóság:

- határidőben nem hoz függő hatályú döntést,
- az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye – vagy,
- az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi.

Az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

Más a helyzet akkor, ha az ügyfél, vagy az eljárás egyéb résztvevője mulaszt el valamilyen határidőt. Ilyenkor a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan az Ákr. szerint is igazolási kérelmet lehet előterjeszteni az ügyfélnek, vagy az eljárás egyéb résztvevőjének.

VI. 2. Az Ákr. általános összevetése a Ket.-el

A törvény alapelveinek szerepét határozza meg a jogalkalmazásban, és kifejezi, hogy a törvényi alapelvek az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott jó közigazgatáshoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog konkrét törvényi szintű és részletezettség 1. §-ra meghatározásai.

A törvény alapelvei a 2.-6. §-okra vonatkozóan elvi jelleggel kerültek megállapításra, oly módon, hogy azok – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységekre

²¹⁷ Concha Győző: Politika II. Közigazgatástan, Budapest, 1905, 312. o.

való konkretizálásként²¹⁸ –minden hatósági eljárásban érvényesítendőök legyenek, valamint az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során is mérföldkövet jelentenek, továbbá normatív rendelkezésként közvetlenül végre is hajthatók.

A törvény meghatározza a hatóság számára tevékenységének legalapvetőbb követelményeit, és a főbb alapelveket,²¹⁹ hangsúlyozva a hatósági tevékenység törvényhez kötöttségét, valamint az ügyfelek érdekeinek a közérdekkel összhangban való érvényesítését.

A törvény egyértelművé tette azt is, hogy a hatóság eljárása hivatalból történik. Ez kétféle jelentést takar. Egyrészt azt, hogy a kérelemre indítható ügyek kivételével a hatóság hivatalból indíthat eljárást.²²⁰

Másrészt azt is, hogy a hatóság valamennyi ügyben az eljárását hivatalból folytatja le, ezzel is hangsúlyozva azon érdemi eltérést a polgári bíróság eljárásaihoz képest, ahol a felek indítványaihoz kötöttség a meghatározó, továbbá fontos szempont a felüyeleti szervek szerepének növelése, mint például a hatóságok jogszerűtlen hallgatásának felszámolása esetén. A törvény külön nevesíti azt a követelményt, hogy a hatóságoknak az eljárásaik során a fejlett informatikai alkalmazásokat előtérbe kell helyezniük. Elsősorban nyilván az elektronikus ügyintézés alkalmazásait kell minél hatékonyabban beépíteni minden hivatalnak a saját területén.

A törvény hangsúlyozza azt is, hogy az ügyfelek nyilatkozattételi, és az ügygel összefüggő lényeges információkhoz való jutásának jogát előmozdítani szükséges, így az ügyfél rendelkezhet nyilatkozatával, azonban a nyilatkozattétel megtagadása, avagy elmaradása nem került deklarálásra alapelvi szinten.

Az Ákr. tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki. Ezek körébe azon eljárások tartoznak, amelyek jellegüknél fogva sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, így nem rendezhetők egy általános eljárási törvény alapján. Ilyenek

²¹⁸Patyi András: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialog Campus Kiadó, 2009, 27. o.

²¹⁹Ákr. Indokolás <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257> (Letöltve: 2021.11.23.)

²²⁰Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257> (Letöltve: 2021.11.23.)

például a választási eljárás, a szabálysértési eljárás, az adó-, valamint vámigazgatási eljárások, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás, valamint a menekültügyi és idegenrendészeti, azaz az állampolgársági eljárások. Az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével.

Az Ákr. 9. §-a – szakítva a Ket. taxatív, szervezettípusokra épülő meghatározásával – a legáltalánosabb megfogalmazással lényegében azt fejezi ki, hogy hatóság az a szerv/szervezet, amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz. Ebből fakadóan a törvény nem is részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezetet, és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel.

Lényegesen leegyszerűsödik 10. § által az ügyfélre vonatkozó szabályozás a Ket.-hez képest. A klasszikus ügyfélfogalom „az a természetes vagy jogi személy, akinek, vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti” módosult. A jogát, vagy jogos érdekét közvetlen érintők tekintetében – elsősorban jogalkalmazási okokból – egyértelművé teszi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából.

Az Ákr.-ben alapelvi szinten rögzített az ügyfél nyilatkozattételi joga, mely szerint az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. Ez a korábbi szabályozáshoz képest új elem. A nyilatkozattételi jog az ügyfél fontos eljárási jogosultsága, amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot is. A nyilatkozat irányulhat véleménynyilvánításra, tényfeltárássra.²²¹

Az eljárási képességgel kapcsolatos szabályozás számos, már indokolatlannak tűnően részletes rendelkezéseket tartalmaz. Egyértelművé teszi, hogy az ügyfél abban az esetben rendelkezik eljárási képességgel, amennyiben az ügy tárgyára vonatkozóan cselekvőképesnek minősül. A szabályozás itt már elhagyja az arra történő utalást, hogy az eljárási képesség hiányának „gyanúja” esetén a hatóság ügygondnok kirendelését kéri.

Vélelmezhetően azért, mert ez a gyámhivatali eljárások szabályozási tárgykörébe tartozó kérdés, amelyet az adott ágazati joganyag már amúgy is tartalmaz, így nem az általános eljárási törvény szabályozási területébe tartozik.

²²¹Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013, 633. o.

A képviselet szabályait a törvény 13.-14. § a jogalkalmazási gyakorlatra, a magyar eljárásjogi hagyományokra támaszkodva jelentősen egyszerűsítve, logikai szerkezetét ésszerűsítve állapítja meg.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy jelen törvényből következik az is, hogy az ügyfél elsődlegesen személyesen jár el az eljárásban, ha azonban a törvény ezt nem teszi kötelezővé, akkor lehetőséget kell biztosítani számára a képviselő útján történő eljárásban való részvételre. Változatlanul e törvény is kizárja, hogy ellenérdekű ügyfeleket ugyanaz a személy képviseljen.

A hatáskör átruházásának tilalmát a törvény 15.§-ban *expressis verbis* nem rögzíti, azonban erre nincs is szükség, hiszen a hatóságok számára, a jogszabályban ráruházott hatáskör, illetve jogkör gyakorlása nem egy lehetőség, hanem kötelezettség, és ez nem az eljárás törvényből, hanem a jogállamiság alapelvéből eredő garanciális követelmény. Láthatóan lényegesen lerövidültek az eljárás kötelezettség szabályai a Ket. szabályozásához képest. Kiemelendő, hogy ezen § alapján a felügyeleti szerv a mulasztás orvoslása érdekében ad utasítást az eljárás lefolytatására, és nem a felügyeleti eljárás keretében jár el.²²²

A törvény a hatásköri és illetékességi vitákra vonatkozóan,²²³ az elmúlt évtizedekben kialakult és bevált szabályokat tartja fenn alapvetően. A hatásköri és illetékességi vita tárgyában egyeztetési kötelezettséget is előír a hatóságok között, ami megnyugtató megoldást eredményezhet a felügyeleti szerv bevonásának mellőzésével.

Az Ákr. a megkeresett szerv kifejezést használja a 25. §-ban a megkeresett hatóság helyett, Tekintve, hogy a törvény szervi hatályával a hatóságnál szélesebb kört fed le.

Így megkeresni nemcsak hatóságokat, hanem hatóságnak nem minősülő szervezeteket vagy személyeket is lehet. A törvény - visszatérve a hagyományos és a gyakorlatban bevett elnevezéshez - megkeresésnek nevezi a belföldi jogsegélyt, elsősorban mivel a nemzetközi jogsegélyt sem szabályozza, így a megkülönböztetés ilyen elnevezést nem is indokolt.

²²²Ákr. Indokolás <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257> (Letöltve: 2021.12.10)

²²³Concha Győző 1875-ben alkalmazott kifejezésével élve, „a tagadó és állító illetőségű összeütközések” kapcsán.

A törvény 27. §-a az adatkezelés szabályait általános jelleggel, az Alaptörvény VI. cikkével összhangban, a Ket.-hez képest kevésbé részletesen állapítja meg, természetesen a külön törvényi részletszabályozás lehetősége mellett.²²⁴

Az Ákr. a 29.-31. §-okra vonatkozóan külön szabályokat, valamint követelményeket rögzít az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott, avagy akadályozott személyek nyomatékosabb védelmében, ezzel mintegy pozitív megkülönböztetést alkalmaz a korlátozott, avagy akadályozott személyek hátrányos helyzetének ellensúlyozása érdekében. Összhangban az Alaptörvény XV. cikkében említett csoportok védelmére vonatkozó szabályozási követelménnyel.²²⁵

A törvény a különböző csoportok – a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorúak és a fogyatékossgal élő személyek, valamint a kiskorúak – korlátozottságának, avagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó kivételes²²⁶ bánásmódot ír elő, és a hatóság számára előrelátható, felelősségteljes, mintegy automatikus intézkedési kötelezettséget is keletkeztet. Mint például az adatok zárt kezelésének, és az iratbetekintési jog korlátozásának, avagy az idézés sajátos szabályainak meghatározásával.

A 32. §-ra vonatkozóan az új Ptk. vezette be a támogatott döntéshozatal jogintézményét. Ez a jogintézmény arra hivatott, hogy döntéseiket számukra biztonságot nyújtó személy támogatásával, a kétségeiket vele megosztva, átgondolva hozhassák meg azon a személyek, akik bár nem állnak gondnokság alatt, de támogatásra szorulnak.

Az irat-betekintési jogot, a 33.-34. §-ok által, annak korlátait a Ket. szabályozásához képest jóval általánosabb módon egyszerűbben, átláthatóbban, az információs

²²⁴ 2019. évi XXXIV. törvény az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról 155. §.

²²⁵ Ákr. Indokolás [https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257\(Letoltve 2021-12-10\)](https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257(Letoltve 2021-12-10))

²²⁶ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 9 cikk 2. e) pontja kimondja, hogy: „[a] részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá: e) az élő segítségnyújtás formáinak és a közvetítők biztosítására, ideértve az útmutatókat, olvasókat/olvasóprogramokat és szakképzett jelnyelvi tolmácsokat az épületek és a nyilvánosság számára rendelkezésre álló lehetőségek hozzáférhetőségének elősegítése érdekében.” Ld. továbbá: a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékéről szóló 38/2011. (VI. 29.) NEFMI rendelet és a jelnyelvi tolmácsszolgálatok működésének és a jelnyelvi tolmácsszolgálatás igénybevételének feltételeiről szóló 62/2011. (XI. 10.) NEFMI rendelet.

önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény követelményeit figyelembe véve, és annak rendelkezéseit nem ismételve határozza meg.

Vélelmezem, hogy azon oknál fogva, hogy a hatósági ügyek túlnyomó többsége kérelemre indul, a kérelemre induló ügyek szabályozása az elsődleges, és a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó eltéréseket állapítja meg külön fejezetben. A törvény a jogértelmezési bizonytalanságok, félreérthetőségük megszüntetése érdekében kifejti a kérelem definícióját. Az általános fogalom alapján azon nyilatkozatokat tekinti kérelemnek, amelyek tárgyában a hatóság köteles döntést hozni, hiszen ez alanyi jogon megilleti a kérelmezőt. Szintén új az Ákr.-ben, hogy leszögezi a kérelem előterjesztőjének rendelkezési jogát, azt visszavonhatja, avagy módosíthatja. S e jogosultságával a kérelem tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig élhet a kérelmező.

A törvény változatlanul meghatározza a kérelem minimális tartalmi elemeit, ezen felül pedig az ágazati jogszabályok további – az ügy sajátosságaihoz igazodó – anyagi jogi követelményeket is állapíthatnak meg.

A kérelem előterjesztésének helyét illetően a törvény alkalmazkodik a XXI. század követelményeihez és a területi államigazgatás - elmúlt években történt - nagyfokú átalakításához, így a jövőben a kormányablak általános kérelembefogadó helyként is — kvázi „postásként” – funkcionál. Ágazati törvény vagy kormányrendelet ugyanakkor kizárhatja a kormányablaknál történő előterjesztés lehetőségét; ez bizonyos, különösen bonyolult ügyek tekintetében lehet indokolt, például atomenergiával kapcsolatos ügyek.

A kormányablakok eljárására vonatkozó szabályokat pedig továbbra is külön kormányrendelet²²⁷ fogja tartalmazni. Ugyanakkor megszűnik a jegyzők hasonló jogköre – általános kérelembefogadó funkció –, mivel az a gyakorlatban nem működött.

A törvény fenntartotta a magyar közigazgatási jogban évtizedek óta érvényesülő szabályt, hogy a kérelmet nem az elnevezése, hanem a tartalma alapján kell elbírálni.

A 39.-43. §-okban a törvény meghatározza az eljárás fajtáit, megkülönböztetve a sommás és a teljes eljárást, valamint a sommás eljárás kvázi speciális módozatát, az automatikus döntéshozatali eljárást. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás

²²⁷515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról.

alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, feszes eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak, míg a teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető.

Automatikus döntéshozatali eljárás akkor alkalmazható, ha a döntésmérlegelést nem igényel, nincs ellenérdekű ügyfél, minden – a döntéshez szükséges – adat rendelkezésre áll, és azt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi.

A sommás²²⁸ eljárás lehetősége minden ügyben adott, amelyben a döntés minden jogszabályi feltétele – kérelem, előírt mellékletek és a hatóság által hozzáférhető adatok – rendelkezésre állnak, és így a tényállás tisztázott, a döntést nyolc napon belül meg kell hozni. További feltétel, hogy az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél. Ha bármelyik feltétel hiányzik, a hatóság teljes eljárást²²⁹ folytat le, s ennek keretében függő hatályú döntést hoz (a lentebb részletezendők szerint), avagy más, a függő hatályú döntést kizáró döntést hoz, például megszünteti az eljárást, felfüggeszti az eljárást. A sommás jelző az eljárásnak – az általánoshoz képest – gyorsabb és egyszerűbb elintézésére utal.

Fontos újítás az Ákr.-ben, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás és sommás eljárás esetén az ügyfél a döntés közlését követően öt napon belül kérheti, hogy a hatóság kérelmét teljes eljárásban bírálja el.

A hiánypótlás 44. § szabályai koncepcionális változást nem hoznak, csupán a törvény új szemléletéhez igazodóan, valóban általános szintre kerülnek az eljárási szabályok. Egyértelműsíti a szabályozás azt, hogy a hiánypótlásnak alapvetően két esete különböztethető meg:

- ha a kérelem a benyújtásakor nem felel meg a jogszabályban meghatározott - elsősorban anyagi jogi követelményekből fakadó - követelményeknek,
- ha a tényállás tisztázása során válik szükségessé hiánypótlási felhívás kibocsátása, az eljárás során felmerült új tényre, adatra tekintettel.

²²⁸Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2013 1050. o.

²²⁹Ákr. Kommentár <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257>
(Letöltve:2021.12.12)

A törvény a Ket.-tel ellentétben a hiánypótlásra adható határidőnek nem szab felső határt, hiszen az ügyintézési határidő szabályainak szigorítása az eljárás elhúzásának megakadályozását biztosítja. Újdonság továbbá, hogy a hiánypótlás teljesítésére a hatóság tűz határidőt, a Ket.-el azonosan a hiánypótlásra csupán egyszer kerülhet sor. Ez utóbbtól azonban az ágazati szabályok eltérhetnek, mivel vannak olyan eljárások, amelyekben az eljárás bonyolultsága miatt többszöri hiánypótlásra is szükség lehet.

A törvény az eljárás lefolytatásának akadályai körében új intézményként nevesíti a kérelem visszautasítását.

A kérelem visszautasításának két fő esetét szabályozza a 46.§: ha az eljárás megindításának ún. „előfeltételei” hiányoznak, vagy ha az ügy az ún. ítélt dolog körébe tartozik. – Vagyis, ha az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. – Továbbá visszautasíthatja a kérelmet a hatóság, ha azt nem az előírt formában nyújtották be.

A törvény új alapokra helyezi az eljárás felfüggesztésének²³⁰ intézményét.

Az eljárás felfüggesztésétől - hasonlóan a polgári perrendtartáshoz - megkülönbözteti a szünetelés jogintézményét. A felfüggesztés és szünetelés esetei az alábbiak lesznek:

- ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely más szerv hatáskörébe tartozik vagy ugyanazon hatóság más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem bírálható el – ilyenkor, a hatályos szabályozással egyező módon, külön törvényi előírás szükségeltetik a felfüggesztéshez –, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, valamint külföldi szerv megkeresése esetén felfüggesztésnek van helye,
- ha az ügyfél kéri – vagy ügyfelek együttesen kéri – feltéve, hogy ezt a lehetőséget jogszabály nem zárja ki, az eljárás maximálisan hat hónapi időtartamra szünetel.

Az új rendelkezés átvette a Ket. szabályozási logikáját. A „más szerv” egy olyan általános kategória, amely magában foglalja a más hatóság, bíróság, vagy akár az uniós szervek

²³⁰Szilvásy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. in.: Rixer Ádám: Közigazgatási jog. Novissima Kiadó. 2013. 170-172. o.

fogalmát is. Így például egy előzetes döntéshozatali eljárás is megalapozhatja az eljárás felfüggesztését, de kizárólag külön törvényi előírás esetén. Ehhez képest, bíróság és külföldi hatóság megkeresése esetén főszabállyá vált az eljárás felfüggesztésének lehetősége. A törvény - ügyfélbarát módon, az eljárás gazdaságosságára is tekintettel és a bürokratikus terhek érdemi, a lakosság számára is érzékelhető csökkentése érdekében - megteremti az ügyfélnek azt a lehetőségét, hogy az eljárás szünetelését maga is kérhesse.

A törvény abból a megfontolásból indul ki, hogy a kérelmező az „ügy ura”, akinek az érdekeit az ügyfélbarát törvénynek messzemenően figyelembe kell vennie: ahogy a kérelmet előterjeszheti, módosíthatja és visszavonhatja, adott esetben azt is biztosítani kell számára, hogy a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön.

Ugyanakkor e lehetőséget sem lehet határtalanul biztosítani, a jóhiszemű eljárás elvére figyelemmel a törvény ezért úgy rendelkezik, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás ex lege megszűnik, amelyről értesíti a hatóság mindazokat, akikkel egyébként a döntést közölte volna. A hatóság akkor jár el helyesen, ha erre a kérelmező ügyfél figyelmét felhívja a szünetelést megállapító végzésben.

Ez adminisztratív tehercsökkenést jelent, hiszen nem kell az eljárás megszüntetéséről külön, formális döntést hozni. A szünetelés leghosszabb időtartama hat hónap, és az ügyintézési határidőbe nem számítható be, vagyis az nem ró terhet a hatóságra.

A jóhiszeműség elvéről és a bizalmi elvről meg kell említeni, hogy „akár az eljárás tisztességességének akár a hatékonyság elvének egyik záloga, hogy az eljárásban részt vevők a jogaikat jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorolják. A közigazgatási rendtartás szabályozása szerint: —Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.—

A vonatkozó indokolás ki is emeli, hogy az eljárás valamennyi résztvevője fordulattal azt kívánja hangsúlyozni, hogy a hatósági eljárás valamennyi – az eljárás egyéb résztvevői körébe nem tartozó – szereplőjére, így különösen az eljárás során megkeresett, vagy az eljárásban közreműködő szervekre is vonatkozik a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv. Rá

kell mutatnunk, hogy a jóhiszeműség elve mellett a rendeltetésszerű joggyakorlás elve csak a hatóság részéről nyert megfogalmazást az alapelvi szabályok között”²³¹

A törvény a kérelemre induló eljárásra irányadó határidő-szabályokat - azok összefüggő jellegére tekintettel - egy alcím alatt tárgyalja. Az ügyintézési határidő számítása körében azok kezdő időpontját az eljárás megindulásához köti az 50. §- ban. Így egyértelművé teszi, hogy az eljárás megindulása az ügyintézési határidő megkezdődésének joghatásával is jár.

Az eljárási határidő kezdő időpontjánál azonban eltérést enged. Ennek oka, hogy az Alaptörvény P) cikke kimondja, hogy „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A P) cikken alapuló eljárásoknál ezért szükséges lehet olyan speciális eljáráskezdeti időpontot megállapítani, ami a különböző ökológiai, biológiai törvényszerűségekhez igazodik, mint például a vegetációs időszakhoz. A nemzet kulturális örökségének védelme miatt szintén szükséges lehet bizonyos építési ügyekben az általánostól eltérő időpont meghatározása. Ugyancsak szükséges lehet továbbá speciális eljáráskezdeti időpont meghatározása a társadalombiztosítási, családtámogatási stb. eljárásoknál.

A törvény szakított az általános ügyintézési határidő jogintézményének Ket. által alkalmazott szabályozásával, mivel a széles kivételi kör miatt a Ket. már nem minősült általánosnak, emellett az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok a Ket.-ben is lévő széles köre miatt alkalmatlan lett arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést vonhasson le, ezt bővebben kifejtettem a 4. II. 6. fejezetben.

Ez a gyakorlati tapasztalatok szerint olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének már nem felelt meg.

²³¹ Balogh-Békési Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog Pázmány Press; 2015. 3. o.

Az Ákr.-ben az ügyintézési határidők rendszere az alábbiak szerint épül fel:

- automatikus döntéshozatali eljárásban 24 óra,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap,
- általános határidőként nyolc napot határoz meg a törvény, ha valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről törvény vagy kormányrendelet külön nem rendelkezik.

Az ügyintézési határidő újra szabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, ami az Alaptörvény XXIV. cikkében említett ésszerű határidőben való ügyintézés követelményében is megfogalmazódik. Eszerint a törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény²³² szabályainak továbbfejlesztésével - intézményesít egy hatvan napos „bruttó” határidőt –ügyintézési határidőt–, amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni. Az új - a teljes eljárásra irányadó - ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számíthatók bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: hatvan nap alatt az ügyet döntéssel valóban be kell fejezni. Garanciális követelményként ugyanakkor a törvény azt is előírja, hogy az ügyintézési határidő letelte előtt 15 nappal az ügyben már soron kívül kell eljárni, annak érdekében, hogy az ügyintézési határidő utolsó napjáig az ügy határozattal befejezhető legyen. E követelmény alapján a hatóságnak minden ésszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében a határidő letelte előtt.

Természetesen a törvény figyelemmel van arra, hogy az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeiben biztosított megfelelő ügyintézéshez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak megfelelően a kérelem felőli törvényes, megalapozott döntés egyes bonyolultabb

²³²2017. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról.

eljárásokban hosszabb ügyintézési határidőt tehet szükségessé. Ezért megengedi, hogy az ilyen ügyekben - törvény rendelkezése alapján - a teljes eljárásra irányadó hatvan napnál hosszabb ügyintézési határidő érvényesüljön.

A törvény az ügyintézési határidő túllépését a hatóság illeték- és díj-visszafizetési kötelezettségével szankcionálja 51. §, illetve ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is a Ket.-tel azonos módon. Azonban fontos újítás, hogy ezen jogkövetkezmények alkalmazandóak akkor is, ha a hatóság az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi.

Az Ákr. fenntartja a minden eljárásjogban szereplő határidő számítás intézményét, a napokban, hónapokban és években megállapított határidő mellett új elemként szabályozza az órákban megállapított határidő számítását az 52. § által.

Fontos, hogy az ügyintézési határidő, a területi közigazgatás fejlesztésével összefüggő célkitűzések érvényesítése érdekében gyakorlatilag anyagi határidővé vált. Ezt támasztja alá, „hogy a közigazgatási hatóságok az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben²³³ foglalt alkotmányjogi érvelés alapján kötelesek a közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozataikat a jogszabály által erre előírt határidőn belül meghozni.²³⁴ Nem az ügyfélnek, hanem a hatóságnak kell viselnie annak a kockázatát, amennyiben bármilyen ok miatt erre határidőben nem kerül sor”²³⁵

Az eljárási szabályok között mindig lényeges szerepet töltenek be a határidők, hiszen ezek betartása az eljárás ésszerű határidőn belül történő lezárásának a biztosítója. Mint tudjuk a határidők elmulasztása azonban nem mindig róható fel a kötelezettséget nem teljesítőnek.

Ezért, hogy az önhibán kívül bekövetkezett mulasztáshoz hátrányos következmények ne társuljanak, a mulasztó igazolási kérelmet nyújthat be a hatósághoz az Ákr. alapján a Ket.-tel azonos módon.

²³³5/2017. (III. 10.) AB határozat

²³⁴Kúria Kpkf. 39.495/2020/2 Perújítás megengedhetősége tárgyában indult közigazgatási jogvita, és KGD2019. 61. Az ügy érdemét érintő eljárási szabálysértésnek minősül az ügyintézési határidő túllépése, ha kifejezetten a határidő után hatályba lépő jogszabályi rendelkezés alkalmazása miatt keletkezik az ügyfélre nézve olyan hátrányt okozó körülmény, ami határidőben való eljárás esetén az ő vonatkozásában nem állt volna fenn.

²³⁵Tóth J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége Jogelméleti Szemle, 2020/2 szám.

Az Ákr. is törekszik a hatóság és az ügyfél érdekek között egyensúlyozni, megteremteni az összhangot az eljárások gyors és hatékony lezárása, valamint az önhibájukon kívül mulasztó ügyfelek vagy egyéb résztvevők érdekeinek védelme érdekében.

Elvi élel mondja ki az Ákr. azt is, hogy az igazolási kérelem előterjesztésének, valamint a kérelem alapján megismételt eljárási cselekmény határidejének elmulasztása miatt újabb igazolási kérelem nem terjeszthető elő.

Ezen rendelkezés a Ket. jogalkalmazása során egy gyakran előforduló hiányosságot pótol, és a hatóság, valamint az ügyfél közötti együttműködést is elősegíteni szándékozik. Rögzítésre került továbbá, hogy az igazolási kérelem elfogadása esetén milyen intézkedéseket kell megtennie a hatóságnak. A mulasztót olyan eljárásjogi helyzetbe kell hozni, mintha a mulasztás meg sem történt volna, ennek érdekében köteles döntéseit felülvizsgálni, azokat szükség szerint módosítani vagy visszavonni, illetve egyes eljárási cselekményeket megismételni. Az igazolási kérelemre vonatkozó szabályok közül azonban a Ket.- től eltérően az ügyvitelinek minősülő rendelkezéseket az Ákr. nem tartalmaz.

Az idézés szabályait ez a törvény a magyar eljárásjogi hagyományokra és a jogalkalmazási gyakorlatokat figyelembe véve, egyszerűsítve, és ésszerűsítve rögzíti.

Lényeges azonban, hogy a törvény kimondja: azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen jelenjen meg.

Ez a szabályozás lehetőséget biztosít a hatóságnak arra, hogy ha az idézett személy kora, egészségügyi állapota, mozgásszervi fogyatékosága vagy más, méltányolható körülmény miatt szükséges, a hatóság előtt megjelenni nem képes személyt a lakóhelyén is meghallgathassa. Másrészt - a Ket.-től eltérően - nem tesz különbséget a kérelmező ügyfél és más ügyfelek között, hiszen a megjelenési kötelezettség a tényállás tisztázását szolgálja, akkor is, ha adott esetben a kérelmező ügyfélnek nem érdeke a megjelenés.

A törvény a Ket. szabályozásához képest több ponton átalakítja az ügyfél nyilatkozatára vonatkozó rendelkezéseket. Az ügyfél nyilatkozatának súlyát növeli,²³⁶ így nagyobb lehetőséget, azonban egyúttal nagyobb felelősséget is ró az ügyfelekre, mert egyes

²³⁶Ákr Indokolás
(Letöltve:2021.12.27)

<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257>

esetekben a nyilatkozat - az azzal ellentétes bizonyítékok hiányában - elsődleges bizonyítási eszközzé vált.

A Ket.-tel ellentétben hisz az csak az irat tekintetében engedte ezt meg. Az Ákr. általános jelleggel lehetővé teszi, hogy a bizonyítékot az ügyfél nyilatkozatával pótolhassa, amennyiben annak beszerzése nem lehetséges.

A jóhiszemű ügyféli joggyakorlás biztosítékeként a törvény megteremti annak lehetőségét, hogy az ügyfél vagy képviselője, ha más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős valótlán tény, adatot állít vagy elhallgat illetve, ha a kötelező adatszolgáltatás körében adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, eljárási bírsággal legyen sújtható.

Az Ákr. 65.§ szintén jelentősen egyszerűsíti az iratokra vonatkozó szabályokat. Irat bemutatására csak abban az esetben lehet kötelezni az ügyfelet, amennyiben annak beszerzése az elektronikus ügyintézés szabályai szerint nem lehetséges, továbbá rögzíti a törvény azt is, hogy az ügyfél jogosult másolati példányban benyújtani az adott okiratot, amennyiben nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.

A másolati példány elfogadhatóságára vonatkozóan törvény vagy kormányrendelet kivételt tehet, hiszen vannak olyan eljárások, mint például az ingatlan- nyilvántartás, vagy az erkölcsi bizonyítvány, amelyekben kiemelkedő érdek társul az ominózus okirat érvényességének megállapításához, az eredetiség követelményéhez.

Szintén új tétel, hogy a külföldön kiállított, idegen nyelvű közokirat felülhitelesítését nem általánosságban írja elő, hanem a hatóság ezt akkor kérheti, amennyiben a közokirat eredetiségével, avagy tartalmával kapcsolatban bármely kételye felmerül.

Az ügyfél jogok érvényesítése érdekében a Ket. szabályozásával ellentétben az Ákr. általános jelleggel írja elő a hatóságnak, hogy ha bizonyítási eljárást folytatott le, és az eljárás folyamán korábban nem biztosította az ügyfél számára a bizonyítékok maradéktalan megismerését, úgy annak befejezését követően értesítenie kell az ügyfelet.

Hangsúlyozom, hogy ezen § az értesítés céljaként feltételezi a bizonyítékok megismerésének, valamint a további bizonyítási indítvány megtételének lehetőségét, de az is nyilvánvaló, hogy e rendelkezésből nem következik, hogy az ügyfélnek a bizonyítékokat ténylegesen meg is kellene ismernie.

Annak érdekében, hogy az eljárás ne húzódhasson el, a hatóságnak célszerű a jogalkalmazása során az ügyfelek ez irányú szándékát meghallgatni, nyilatkoztatni, és nyolc napos határidőhöz kötni.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a közigazgatási hatósági eljárások egyik kulcskérdése, hogy miként tudja a hatóság az eljárásai időszerűségét biztosítani. Gyakorlati tapasztalatom szerint az eljárások elhúzódásának egyik fő oka, amikor az ügyfél vagy az eljárás bármely résztvevője az eljárást akadályozza. Megítélésem szerint indokolt volt olyan rendelkezéseket rögzíteni, amelyek a gyakorlatban is alkalmazhatóak az eljárást akadályozó magatartások megszüntetésére, de legalább is visszaszorítására, így a törvény átalakította a Ket. szabályozását. Nem csak hogy egyszerűen a kiszabható eljárási bírság mellett biztosít lehetőséget az okozott eljárási többletköltségek megtérítésére, de ha azt az ügyfél vagy az eljárásban résztvevő bármely személy vagy szerv önhibájából eljárási kötelezettségzegése is okozta, akkor az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezést, kivételt nem tűrő szabállyá tette, és még emellett biztosítja az eljárási bírság kiszabásának lehetőségét.

Az Ákr. megállapítja az eljárási bírság legalacsonyabb 10.000.- forint, valamint a legmagasabb, természetes személy esetén 500.000.- forint, jogi személy, vagy szervezet esetében az 1.000.000.- forint összegű maximum mértéket, valamint a bírság kiszabás során figyelembe vehető szempontokat is.

Az eljárási bírság maximális mértékére vonatkozóan törvény eltérhet az Ákr. szabályaitól, hiszen más összegű szankció jelenthet hatékonyságot egy szociális, vagy egy médiaszolgáltatói eljárásban.

Továbbá továbbra is lehetőség van arra, hogy egy ágazati joganyag az adott ügyfajta sajátosságaihoz igazodva, további mérlegelési szempontokat²³⁷ mérlegelve vehessen figyelembe.

A Ket. egyik jelentős újítása volt, hogy elnevezésben is különbséget tett az érdemi döntés és az eljárás során hozott más döntések –végzés– között, ezt az Ákr. változatlanul

²³⁷2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 10. § (1)'' Közigazgatási bírság kiszabása esetén a hatóság - törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott további szempontok mellett - az eset összes lényeges körülményét, különösen az alábbiakat mérlegelve dönt a bírság összegéről.

megtartotta. Tapasztalatom szerint gyakran okozott nehézséget a hatóságoknak annak eldöntése, hogy az eljárás során tett cselekménye kíván-e egyáltalán döntést, vagy valamilyen formátlan aktussal –például az ügyfélnek küldött levél– az megfelelően kezelt volt-e. Az önálló jogorvoslattal támadható végzések körét már az Ákr. tételesen meghatározta, a többi, azaz az önállóan nem, csak az érdemi döntés elleni jogorvoslattal támadható végzéseket azonban képtelenség lett volna az általános eljárásjogi szabályok szintjén tételesen rögzíteni.

Annak érdekében, hogy az ügyfeleknek, valamint az eljárás egyéb résztvevőinek teljesen egyértelmű legyen, hogy a hatóság nem csupán formalitásból küld megkeresést, tájékoztatást, és a neki küldött irat kihathat az eljárására, azaz eljárásjogi helyzetére, tehát végső soron az ügy érdemben hozott döntésére is kihathat, így indokolt volt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása.

Tekintettel arra, hogy az ilyen végzések indokolása növeli a bürokráciát is, az Ákr. a döntésre vonatkozóan lehetőséget ad, hogy a hatóság ezen esetekben egyszerűsített végzést hozzon, amelyben a jogorvoslati tájékoztatás kötelező, így tudomása van az ügyfélnek arról, hogy a döntéssel szemben nincs helye önálló jogorvoslatnak.

Az ilyen egyszerűsített végzés meghozatala azonban nem kötelező a hatóságnak, hisz az ügy összes körülményeire tekintettel dönthet továbbra is minden tartalmi elemet tartalmazó döntés döntéshozatal mellett. Az érdemi döntések tehát a törvény szerint továbbra is határozati formát igényelnek, az eljárás során hozott (nem érdemi) döntések pedig végzések.

A bürokratikus terhek csökkentése érdekében a törvény fenntartja, hogy ha a hatóság eljárása jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélküli, a jogszabályban meghatározott mértékben történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt. Mint például a Kormány által meghatározott, kormányrendeletben kihirdetett éves, és évközi nyugdíjemelés.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságon évente minimum két alkalommal majd négymilliós nagyságrendű döntés meghozatalára lenne szükség és a döntés tartalmára a jogorvoslat

nem lenne életszerű, de megemlíthetem itt az összes társadalombiztosítási, és egészségbiztosítási ellátás éves emelésének döntéshozatali szükségtelenségét.

A döntés tartalmát tekintve, a törvény 81. §-a az általános szintjének megfelelően megtartotta a Ket. szabályainak lényegét. A Ket. rendelkezéseiben lévő főleg ügyviteli, és ágazati részek szabályait az Ákr. nem vette át, hiszen a törvény megengedi a rendelkezéseket kiegészítő szabályok alkalmazását, így az egyes ágazatokban továbbra is alkalmazhatók ezek a döntés formaiságra vonatkozó szabályok.

Összhangban az új közigazgatási perrendtartás koncepcióval,²³⁸ az Ákr. a Ket. alaki jogereje helyett a döntés véglegessége kifejezést rögzíti, 82. §, így juttatja kifejezésre, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, és azt már a hatóság nem módosíthatja. Abból már bizony jogok és kötelezettségek fakadnak, azaz a hatóság döntési joga lezártnak, véglegesnek minősül.

A döntés közlésére vonatkozó általánosság szintjét el nem érő részletszabályokat elhagyta az Ákr. és az elektronikus közlésre vonatkozó részletszabályokat is, mivel azokat az elektronikus ügyintézésről szóló törvény²³⁹ rendezi, valamint az ágazati érdekeknek megfelelően ágazati jogszabályok is rendezik a közlések módját.

Az eljárásjogok megújítására irányuló kodifikációs munka során egyöntetű álláspont alakulhatott ki az alkotók között abban a kérdésben – mind a jogtudomány, mind az új polgári perrendtartás tervezetének előkészítő munkálataiban részt vevő gyakorlati szakemberek részéről –, hogy a „kézbesítési vélelem és annak megdöntése” dogmatikailag helytelen megjelölés azokra az esetekre, amelyek bekövetkezése esetén a kézbesítési vélelem a jogszabály alapján beáll.

Amint arra a pl. a Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság Koncepció I. tervezete is rámutat a „törvényi vélelem valamilyen valószínű tény bizonyítását teszi szükségtelessé

²³⁸2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

²³⁹2015. évi CCXXII. törvény

azáltal, hogy e nem bizonyított tényre alapítva kell meghoznia döntését a bíróságnak. A vélelem attól függően lehet megdönthető vagy megdönthetetlen, hogy a törvény lehetőséget biztosít-e e valószínű, ámde bizonyítottként elfogadandó ténynel szemben az ellenbizonyításra vagy sem. Ezzel szemben a kézbesítési vélelem körében szabályozott két tényállás, az irat átvételének megtagadása, valamint az átvétel elmulasztása esetén biztos, hogy nem történt meg a kézbesítés, hiszen az iratot a feladó részére visszaküldi a postai szolgáltató”²⁴⁰

A törvény - a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben kialakított szabályokhoz hasonlóan - nem írja elő a hatóság számára, hogy a kézbesítettnek tekintetességről külön is tájékoztassa a címzettet.

Az Ákr. 88.-89. § eltérve a Ket. általános szintjétől a közlés két sajátos módját is szabályozza. Mind a két közlési módnál közös, hogy a döntés, illetve annak egyes elemei nyilvánosságra hozatalával biztosítja az ügyféli jogok gyakorlását, garantálva a megfelelő ügyintézéshez, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot. A két közlési mód sajátosságaira figyelemmel a törvény már elnevezésében is megkülönbözteti őket.

A kézbesítés sikertelensége esetén a hirdetmény az ügy beazonosításához szükséges adatok mellett azt a tényt, figyelemfelhívást is tartalmazza, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott. Közli, hogy a döntés kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál veheti át, így biztosítva van, hogy a döntés tartalma illetéktelenek számára nem megismerhető.

Ettől eltérő az az esetkör, amikor az ügyfelek köre pontosan nem is állapítható meg, nagy létszámúak az érintettek, vagy a döntés közérdekű keresettel támadható meg, ilyenkor közhírré tételnek van helye. Ebben az esetben nem elegendő, hogy az ügyfelek pusztán a döntés tényéről szerezzenek tudomást, jogaik gyakorlása, vagy éppen kötelezettségeik teljesítése érdekében szükséges, hogy annak tartalmával is tisztában lehessenek.

Ezen esetekben a közlemény az ügy beazonosítása szempontjából fontos adatokon túl a határozat rendelkező részén és indokolásának kivonatán kívül azt a figyelemfelhívást is tartalmazza, hogy a döntést a hatóságnál lehet megtekintheti. A hirdetményi közlést, és a

²⁴⁰A Kormány 2015. január 14. napján megtartott ülésén elfogadott Konceptió 44.o. <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20C3%BAj%20polg%20A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3ja.pdf> (Letöltve: 2019.08.27.)

közhírré tétel útján történő közlést is, ágazati törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti, ezzel elérhető lett az elsősorban sok ügyfeles ügyekben a kapcsolattartás megkönnyítése, az eljárás gyorsítása az ügyféli garanciák sérelme nélkül.

A döntés kijavítása és kiegészítése tekintetében a 90.-91. § szabályozásaiban nem történt lényegi újítás, az Ákr. elsősorban a Ket. szabályokat pontosítja, illetve annak megfogalmazását egyszerűsítette. A törvény ugyanakkor garanciális és megelőző szerepére tekintettel rögzíti, hogy a döntés kijavítása és kiegészítése kérelemre is történhet.²⁴¹ Indokolt volt ugyanis biztosítani, hogy ha a kijavítás vagy a kiegészítés feltételei fennállnak, a hatóságot akkor is döntési kötelezettség kell, hogy terhelje, ha erre az ügyfél hívja fel a figyelmét.

Újítás ugyanakkor, hogy a törvény értelmében, a kijavítással érintett döntésszettel szemben ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyenek az alapul fekvő döntés ellen volt. Így megelőzhető lett, hogy egyes – súlyos esetekben – a hatóságok érdemi hibák kijavítására használják ezt a jogintézményt, amely ellen eddig nem volt helye jogorvoslatnak.

Az Ákr. teljesen új megközelítéssel szabályozza a hivatalbóli eljárásokat. kétféle aspektusban tárgyalja a hivatalbóli eljárást, illetve az eljárások hivatalbóli jellegét. A kétféle eljárási mód az eljárás tárgyának a közérdekekkel való szorosabb, avagy távolabbi kapcsolatától függ.

A kérelemre induló eljárásokban a kérelmező, azaz az ügyfél törvényes magánérékének védelme, annak érvényesítése dominál, amely csak annyiban érint közérdeket, hogy a jogos magánérdek törvényes keretek közötti érvényesíthetősége maga a közérdek. Vagyis valójában a magánérdek és a közérdek összehangolására szolgál a hatósági eljárás.

Az eleve hivatalból indítható eljárások viszont közvetlenül a közérdek érvényesítésére irányulnak, általában valamely olyan magánérdekekkel szemben, amelyek sértik a közérdek megvalósulását.

²⁴¹Ákr. Kommentár
(Letöltve:2021.12.27)

<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257>

Ezek alapvetően azért indulnak hivatalból, mert a közérdek védelme érdekében egy eljárást nem lehet kizárólag kérelemtől függővé tenni, az a hatóság aktív részvételét, kezdeményezését igényli.

Tekintettel arra, hogy a hatósági ügyek döntő többsége kérelemre indul, az Ákr. ezt tekinti az eljárás alapvető típusának, és ehhez képest állapítja meg az általános eljárási szabályként a VII. fejezetben a hivatalból indulókra vonatkozó szabályokat.

A hivatalbóli eljárásokban a normaszöveg, hogy az ügyintézési határidő kétszeresének túllépése esetén a hatóságnak nincs lehetősége egyéb szankció alkalmazására – tipikusan bírság –, mint a jogsértés tényének megállapítása, és a jogellenes helyzet megszüntetése. Új eljárás ez esetben nem indítható ugyanazon jogsértésre tekintettel. Mindez természetesen nem érinti a hatóságnak az 51. § b) pontban meghatározott fizetési kötelezettségét. A hivatalbóli eljárásokra vonatkozó – a kérelemre induló eljárásokhoz képest – különös szabályai közt több, a joggyakorlat által is jelzett ellentmondást kiküszöböl a törvény.

Ezek közül a legfontosabbak a következők.

- A törvény egyértelművé teszi, hogy a hivatalbóli eljárásoknak két típusa különböztethető meg:
- amikor az eljárás kizárólag hivatalból indulhat meg,
- másik típusa pedig az, amikor a kérelemre induló eljárást a hatóság hivatalból folytatja.

A törvény – összhangban a kérelem definíciójával – egyértelműsíti, hogy a hivatalbóli eljárás lefolytatásához, kezdeményezéséhez az ügyfélnek nem fűződik alanyi joga, azaz önmagában az ügyfél beadványa a hatóságra nem ró döntési kötelezettséget.

Az Ákr. rögzíti, hogy, amennyiben a hatósági ellenőrzés jogsértést tárt fel, és a döntés feltételei egyébként fennállnak, a hatóság az ügyben-érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közölheti is. Ezzel a megoldással lehetővé vált, hogy a dogmatikailag ugyan elkülönülő, de a valóságban nem feltétlenül megjelenő, a hatósági ellenőrzést követő hivatalbóli eljárásban a döntés azonnal meghozható lett.

Az eljárás megszüntetésének a hivatalbóli eljárásokban alkalmazható esetei kikerültek a szabályozásból, mert a hatáskör hiánya miatti megszüntetési ok a kérelem visszautasítására vonatkozó szabályok miatt okafogyottá vált.

Az eredmény - lényegét tekintve - ugyanaz, így a jövőben is a hatóságoknak érdemi határozatot kell hozniuk. Fontos továbbá, hogy az ügyfélnek jogos érdeke fűződjön ahhoz, hogy érdemi, azaz végleges határozat álljon rendelkezésre arról, hogy jogsértés nem történt ügyében, hiszen ez teremt *res iudicata*-t csökkentve ezzel a visszaélés lehetőségét a hatóságok oldalán.

Teljes felfogásbeli megújulást eredményezett az Ákr. VIII. fejezete a 106.-110. §-okban, hiszen a hatósági intézkedések eljárásjogi intézményének jogi minőségét tisztázza le²⁴². Számtalan szakigazgatási területen érvényesülnek a hatósági intézkedések, sok esetben jelentős beavatkozást eredményezve az érintettek gazdasági, társadalmi, illetve magán jogviszonyaikba. Egyes esetekben, mint például a katasztrófavédelmi ügyekben kiemelt jelentőséggel bír a közigazgatási jogérvényesítés, a közérdek-érvényesítés érdekében.

A hatósági eljárások általános eljárásjogi szabályozásának legfőbb problémája, amikor a hatósági intézkedés közlése szóbeli, és azonnali végrehajtásra irányul, például szintén a katasztrófavédelmi intézkedések, vagy a rendőri, közegészségügyi, járványügyi, rádiófrekvencia, avagy a drón használat által okozott zavarokkal kapcsolatos azonnali intézkedések. Ezekben az esetekben egy rendes eljárás lefolytatása a célt megghiúsító idővesztéssel jár.

Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka vélhetően, az hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket a jogalkalmazása során, vagy statisztikai adatok alapján a gyakorlatban nem alkalmazták.

Az ágazati eljárásokban, ha szükséges, - mint kiegészítő eljárási rendelkezés - lehetőség van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem az Ákr. általános eljárási szabályaként.

²⁴²Lapsánszky András: Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 4. kiadás Hvg Orac, Budapest, 2017. 244. o.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárási szabályozás okafogyottá vált az Ákr. által, hiszen lehetővé tette az egyezség megtámadását. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény²⁴³ teljes mértékben rendezi az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.

Kiemelendő ezzel összefüggésben az a szakirodalmi álláspont, mely szerint „az Alaptörvény által bevezetett alkotmányjogi panasz, a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatának lehetősége újradimenzionálta az Alkotmánybíróság és a bírói hatalmi ág viszonyát. Olyan új kérdéseket vetett fel, mint hogy vannak-e az Alkotmánybíróság tevékenységének igazságszolgáltatási elemei. A bírói igazságszolgáltatás belső kontrollmechanizmusának és az alkotmányossági felülvizsgálatnak az egymáshoz való viszonya, vagy éppen mi lehet az alkotmányossági felülvizsgálat helyes iránya és annak tartalma („eredmény-” vagy „jogértelmezés kontroll”). E kérdések elemzésének keresztül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert processzuális alapjog szolgál, amelynek tartalmát az alkotmánybírósági esetjog egy sor új elemmel gazdagította az elmúlt időszakban. A vizsgálat középpontjában tartalmi oldalról a Contra legem, illetve az önkényes bírói döntés mibenlétének kérdése áll.”²⁴⁴

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslatához való jogot.²⁴⁵ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is akkor tart egy jogorvoslatot hatékonynak, ha annak igénybevitelére a kérelmezőnek alanyi joga van.

További kritériuma a hatékonyságnak, hogy a jogkör gyakorlója érdemi felül bírálatot végezhesen, a döntést megváltoztathassa, vagy hatályon kívül helyezhesse.

Az Ákr. jogorvoslati rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését is azáltal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének

Az Ákr. -nek az elsődleges jogorvoslati formája a közigazgatási per.

Az erre vonatkozó részletes szabályokat egy teljesen új törvény²⁴⁶ taglalja, ezért az eljárási törvény a legfontosabb – a hatósági eljárás szempontjából jelentős – kérdésekre tér ki.

²⁴³2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

²⁴⁴Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben Acta Humana. Emberi jogi közlemények. Új folyam 9. évf. 2. sz. 2021 24. o.

²⁴⁵ „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”.

Valamint a két törvény kapcsolódási pontjait emeli ki. A törvény az ügyészi felhívást, illetve fellépést is lehetővé teszi a hatóság jogellenes mulasztása esetén. Így erősíti a közérdek védelmének biztosítását. A jogorvoslati rendszer átalakításakor meg kellett találni a közérdek hatékony védelme, valamint az ügyfelek jogainak érvényesítése közti összhangot. Ezen új jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, hiszen, ha a hatóság megállapítja, hogy a támadott döntés jogszabálysértő, saját hatáskörben módosíthatja, avagy visszavonhatja azt a 114.§-115.§ keretein belül. Viszont ez nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság „elvonja” a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyfélől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a hatósági döntést.

A törvény a bírói felülvizsgálatot a módosító, avagy visszavonó döntés ellen is biztosítja, így a közigazgatás bírói kontroll alá van vetve, még a nem peres eljárások is bírói kontroll alatt állnak, hiszen a közigazgatási nemperes eljárásban a Kp. az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait – a Kp. 151. §, valamint törvényben foglalt eltérésekkel – kell a nemperes eljárás sajátosságainak megfelelően alkalmazni. Az eljárás kérelemre indul, amelyre a keresetlevélre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.²⁴⁷

Az Ákr. 116. § jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek akkor van helye, ha azt maga a törvény engedi, vagy, ha azt más ágazati törvény teszi lehetővé.

A fellebbezés elvi²⁴⁸ alapja azon nyugszik, hogy akár a végzések, vagy például egy járási hivatal vezetője, avagy egy helyi önkormányzat szerve által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslatot bírói útra terelni, hisz a felettes szervek ezen ügyekben hatékonyabban tudják tisztázni a tényállást, így a bíróságok közigazgatási ügyszakán nem olyan mértékben vannak terhelve a bírók.

A fellebbezés tekintetében a Ket. szabályozásával megegyezően az Ákr.117.§-ban is halasztó hatálya van a végrehajtásra, kivéve, ha a hatóság a döntését azonnal

²⁴⁶2017. évi CXVIII. törvény a bírósági polgári nem peres eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nem peres eljárásokról.

²⁴⁷Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László: A Közigazgatási bíraskodás alapjai. NKE 2022 42.o.

²⁴⁸Ákr. Indokolás <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257> (Letöltve 2021.12.28)

végrehajthatóként hozta meg. Taxatívén rögzíti azonban azon végzések körét, melyek esetén a fellebbezés a törvény erejénél fogva nem bír halasztó hatállyal.

A törvény már nem követi azt a hagyományt, hogy a fellebbezésben korlátlanul hozhatóak fel új tények, és az ügyfélnek szinte semmiféle indokolási kötelezettsége nincs.

Az alapelvekből következő elvárás, hogy az ügyfél minimum annyiban indokolja fellebbezési kérelmét, hogy a döntést milyen okból sérelmezi. A fellebbezés új szabályai közt ez fontos újítás. A hatóságoknak sem volt egy áldott állapot, hogy az ügyféltől érkezett bármiféle beadványt – akár egy soros fél cédulára írt sort – döntés elleni fellebbezésnek kellett tekinteni.

A fellebbezés felterjesztésével összefüggésben kiemelem, hogy a fellebbezési határidő lejártának bevárása azért szükséges, mert egyrészt az ügyfél a fellebbezési kérelmét vissza is vonhatja, másrészt azért, mert a határidő lejártáig más – akár egy addig nem ismert - ügyfél is jelentkezhet, akire nézve a fellebbezési határidőt biztosítani kell.

A döntés saját hatáskörben történő módosítása, valamint a visszavonásra vonatkozó szabályanyag nagymértékben egyszerűsödött, az általános szabályokból levezethető kérdéseket már a törvény nem is tartalmazza.

Fontos változás az is, hogy az Ákr. módosítási, valamint a visszavonási jogorvoslatra kizárólag egy alkalommal ad lehetőséget, biztosítva ezzel is a jogbiztonság követelményét.

A törvény rendelkezése értelmében nem lehet felügyeleti jogkörben sem döntést megváltoztatni, sem megsemmisíteni. A törvény *expressis verbis* mondja ki, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntések ellen csak közigazgatási pernek van helye.

Ezzel az esetleges jogértelmezési bizonytalanságokat kiküszöbölve egyértelművé válik, hogy - még ha lenne is helye - felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szemben nincs helye újabb, adott esetben harmad- vagy negyedfokot jelentő fellebbezésnek.

A felügyeleti szerv kijelölését is, akárcsak a hatóságok és a másodfokú hatóságok kijelölését, a törvény értelmében az ágazati eljárási jogszabályok tartalmazzák.

Az Ákr. a semmisség²⁴⁹ tárgyában is változást hozott. Ha a semmisség bűncselekmény következménye, a semmisség megállapításához jogerős, a bűnösséget kihirdető bírói ítélet szükséges, amely a vádemelés elhalasztása esetén hiányzik, így a vádemelés elhalasztásának intézménye esetén a bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági eljárásokban született döntések nem megsemmisíthetők.

VI.3 Az Ákr. értékelése

Az alapelveket és a hatósági ügy fogalmát tekintve, arra a következtetésre jutunk, hogy az alapelvek funkciói tulajdonképpen nem változtak a Ket. –hez képest. Továbbra is olyan elvek, értékek vannak rögzítve, amelyek segítik a jogalkalmazást kiváltképpen az értelmezést. Ami azonban rögtön szembetűnik, az a mennyiség, hisz szemmel láthatóan az Ákr. kevesebb alapelvet nevesít meg, mint a Ket. Például nem nevesíti a kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételét, de a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét sem.

Természetesen ebből nem következik, hogy ezek az alapelvek már nem részei a közigazgatási hatósági eljárásjognak. Csupán azt jelenti, hogy ezeket az alapelveket az Ákr. már nem nevesíti. Teszi ezt azért, mert ezek az alapelvek, legalábbis jelentős részük más jogszabályokban már rögzítettek, levezethetők, számon kérhetők.

Például az Alaptörvényből, avagy nemzetközi jogi normákból, egyezményekből, de akár a bírói gyakorlatból.

Az bizonyos, hogy az Ákr. alkotói sokkal rövidebb és sokkal lényegre törőbb szabályozást céloztak meg a Ket. -nél, de maguk az alapelvek tekintetében érdemi különbség tulajdonképpen nem figyelhető meg.

Az átfogó hatósági eljárási szabályozás szerkezetét vizsgálva kiemelkedő érdemi változás nem figyelhető meg a két jogszabály között, és az megállapítható a hatósági ügy fogalmánál is. Figyelemre méltóan nevesíti az Ákr. a Ket.-től eltérően a jogvita eldöntését, mint a hatósági ügynek egy típusát.

²⁴⁹Ákr. Indokolás <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257>(Letöltve: 2021.12.28)

A Ket. hatálya alatt is – azt megelőzően is – voltak jogvitás ügyek, eljárások, azonban nem voltak törvényben ügýtípusként nevesítve. Vélelmezem, hogy a megnövekedett jelentőségére nevesítették az Ákr. alkotói.

Szintén az eddigiektől eltérően külön nevesíti az Ákr. a hatósági ügy fogalmán belül, a esetként a jogsértésnek a megállapítását. Szintén eddig is voltak jogsértések és eddig is hatósági eljárásnak minősült az, amikor az ügyfél valamilyen közigazgatási jogi előírást megszegett, azonban most már ezt a törvény külön nevesíti is. A döntés érvényesítése, ami javarészt a végrehajtási eljárást fedi le, szintén egy külön nevesített alete lett a hatósági ügynek.

Összességében megállapítható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, a hatósági eljárásban a tisztességes ügyintézéshez való jog egy jogi absztrakció, tartalma az ahhoz kapcsolt részjogok, azaz a nevesített és levezetett jogok által válik teljessé.²⁵⁰

Az Ákr. alapeszményén át világossá válhatott az általános, és speciális ügyintézési határidőkre vonatkozó részletszabályok fontossága. Ez a fejezet jól mutatja az idő múlásának hatását az eljárási szabályok állandó változására. A Kutatás kezdetén a Ket. volt hatályban, így az volt a figyelmem fókuszában, majd a hatályon kívül helyezésével került az Ákr. a középpontba. A vizsgált időszak kutatási eredményét hasznosítandó került összevetéssel levezetésre. Minthogy már tudjuk milyen eljárási szabályokat kell hatósági, és Bírósági eljárásokban betartani a tisztességes eljárások megvalósulásához, ismerjük meg az eljárások Alaptörvény által biztosított kikényszeríthetőségét.

²⁵⁰Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései Budapest, Pázmány Press, 2015. 53-66. o.

VII. A tisztességes hatósági eljárás elve az Alaptörvényben

Tartalmaz-e egyáltalán alapelveket egy eljárási jogszabály? Megítélésem szerint igen, hiszen az alapelvek az állam és az ügyfél viszonyában nyernek értelmet, mégpedig az ügyfél védelmének érdekében. Még azok az alapelvek is, amelyek elsősorban a hatóság számára rögzítenek előírásokat, mint például az officialitás elve, mert végső soron a jogkövető ügyfél számára kamatozik az alapelvi rögzítés. Az azonban tényként kezelhető, hogy az eljárások — minden eljárás— keretét meghatározzák az Alaptörvényben rögzített eljárási alapelvek. Az is biztos, hogy egy konkrét eljárás során kézenfekvőbb a jogalkalmazók²⁵¹ számára a törvényi szabályokra, tehát az adott eljárást szabályozó törvényben foglalt alapelvekre hivatkozni, mint magára az Alaptörvényre. Az Alaptörvény eljárási alapelvei ugyanis általánosak, míg a különböző eljárási kódexekben foglalt alapelvek a különös szintjén jelenítik meg az adott eljárás sajátosságait. A törvényi alapelvek ettől függetlenül természetesen visszavezethetők az Alaptörvényre, így meglátjuk az egyedi eljárásokban mutatják meg az alkotmányosságot, mint például Magyarországon az arányosság elve nem alkotmányos alapelv, alaptörvényünk ugyanis nem tartalmaz kifejezett alapelvi rendelkezéseket e tárgyban. Azonban az arányosság elve megjelenik az Alkotmánybíróság gyakorlata által számtalan jogtár-kommentárban, a szükségesség elvével kiegészülve az alapjogok korlátozhatóságának alapvető tesztjét alkotják. Az Alkotmánybírói testület állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon 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 alkalmazni.²⁵²

²⁵¹A Kilenyi Géza Egyetemi Kutatóműhely által 2018-ban lefolytatott kutatás során egy reprezentatív kérdőíves felmérés során megállapítást nyert, hogy a jogalkalmazók ismerik az alapelveket és azok jelentőségét, azonban a mindennapi munkájuk során többnyire nem merül fel valamely alapelvi jogsérelem. Azok elsődlegesen a jogorvoslati szakaszban jelennek meg, főként a bírósági felülvizsgálat során. Lásd: <https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-eljarasi-jog> (Letöltve: 2022.01.06)

²⁵²879/B/1992. AB határozat

VII.1. A közigazgatási eljárásjogi és perjogi kodifikáció alkotmányos alapjai

Jelen fejezetben szeretnék rávilágítani a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az Ákr. alkotmányos alapjainak a XXIV. cikk (1) bekezdés és a XXVIII. cikk (1) bekezdés kapcsolódási pontjainak fontosságára.

A hatósági eljárásjog egy megelőlegező jogvédelem. Biztosítja azokat a garanciákat, amelyeket a közigazgatási jogalkalmazás során alkalmazni kell a közigazgatási szerveknek. Szabályozza, kijelöli azokat a határokat, amelyek között a közigazgatási szervek a közhatalmat gyakorolhatják. Ezzel szemben a bíróságok utólagos jogvédelmet biztosítanak. A közigazgatási szervek eljárási cselekményének végeztével vizsgálja a bíróság, hogy az eljáró szerv eljárási cselekménye – vagy cselekményi mulasztása – jogszerű volt-e, vagy sem, tehát utólagos jogvédelmet biztosít.

Amennyiben a két jogszabály alkotmányos alapjait vizsgáljuk, szembetűnik a XXIV. cikk (1) bekezdésében, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített két fogalom, amely mindkét fent említett eljárási szabályrendszerhez kapcsolódik, ezek a tisztességesség és az időszerűség kívánalmái.

Véleményem szerint ügyfél szempontból a legfontosabb szempont az időtényező, hiszen az ügyfelek számára a közigazgatási hatósági eljárás nem válik ketté úgymond a közigazgatási —többnyire hatósági— eljárásra, valamint a bírósági eljárásra. Ügyfél szempontból akkor indul az eljárás, amikor benyújtotta igényét/kérelmét, és az eljárás addig tart számára, amíg kézhez nem kapja a végleges döntést kérelme elbírálásaként. Függetlenül attól, hogy azt a közigazgatási szerv, avagy bíróság hozta meg számára.

Kiemelten fontos ezért ezen alkotmányos garancia, hogy a hatóságoknak, és a bíróságoknak is, döntésüket ésszerű időn belül meg kell hozniuk. Patyi András okfejtése²⁵³ alapján az Alaptörvény nagyon nagy változást eredményezett a tisztességes eljárások követelményét rögzítő alapjogokat illetően.

²⁵³A Nemzeti hitvallásban szereplő mondatok terminológiai megnevezésének dilemmájára (rendelkezés, tézis, fordulat) Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi András (szerk.): Rendhagyó Kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás. Budapest, Dialog Campus, 2019. 9.

Ez szorosan kötődik ahhoz a joghoz, amely a Nemzeti hitvallásban került deklarálásra, annak is a 20. fordulatában²⁵⁴ foglaltakhoz, miszerint a polgárait szolgáló, más kifejezéssel a „jól ügyintéző” állam követelménye és deklarációja, amely a jó közigazgatáshoz, azaz a jó ügyintézéshez való jog fogalmi keretében és követelményrendszerében helyezhető el. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint pedig a Nemzeti hitvallás nem csupán egy deklaráció, hanem értelmezési keretként szolgál az Alaptörvény többi, normatív erejű rendelkezéseinél

A hatósági eljárásokra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel, —különös tekintettel a közigazgatási hatóság azon kötelezettségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyekben, az adott ügyre vonatkozóan kiszabott határidő alatt köteles érdemben döntést hozni— a késedelmes eljárás és döntés tekintetében az esetleges panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság összefüggésében utalnom kell az AJB-3534/2016. számú az alapvető jogok biztosának átfogó jelentésre.

Ez a jelentés az, amely az első és másodfokú hatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát, és az ebből adódó túlterheltségük orvoslására általános jellegű intézkedéseket fogalmaz meg.

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján a közigazgatási hatóságok munkatársainak fokozott figyelmet kell fordítaniuk a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény által előírt ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét jelenleg az Alaptörvény XVIII cikke alapján a Kp. és az Ákr. biztosítja.

Az Ákr. új szabályai szerint a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került. A Kp. 8. §-ában rögzítettek által a társas bírászkodás, azaz a három hivatásos bíróból álló tanács vált az általánossá, így nem az egyes bíróhoz való utalás modelljét vitte tovább a Kp. mint amit a Pp. korábban.

²⁵⁴ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények A Nemzeti Köszolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon lektorált folyóirata Új folyam IX. 2021/2. szám Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben. 96.-97.o.

VII.2. A hatékony jogvédelem elve

A közigazgatási bíraskodás funkcióit, azok rendeltetését már az Alapvető rendelkezések között megjeleníti a Kp. Konkretizálja, hogy mi a bíróság, feladata és mi tartozik a felek kötelezettségei közé egy közigazgatási perben. Összegezve a bíró legfontosabb feladata, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson²⁵⁵ és ezt tisztességes eljárásban vigye véghez, oly módon, hogy a perkoncentráció, és az eljárási igazságosság is érvényesüljön.

A preambulum a jogvédelem és az annál szűkebb jogorvoslat fogalmai az Alaptörvény XXVIII. cikkéből is kiolvasható. Ezért az utóbbi fogalmat a preambulumon kívül a Kp. nem is említi, hiszen a hatékony jogvédelem biztosításában a jogorvoslathoz való jog érvényre juttatása már benne foglaltatik. Az időbeliség egyik aspektusa, hogy mind a bíróság eljárása előtt, mind a bírósági eljárás után legyen jogvédelemre lehetőség.

Az időbeliség másik aspektusa viszont az ésszerű időn belüli eljárás kívánalmának megvalósulása.

VII. 2.1. A tisztességes eljárás elve, mint a hatékony jogvédelem eszköze

Az Alaptörvényben szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog a Kp. -ban a következőképpen jelenik meg.

A hatékony jogvédelem biztosításának, mint legfőbb feladatnak rögzítése érdekében a Kp. 2. § (2) bekezdésébe bekerült a tisztességes eljárás elve: a bíróságnak a hatékony jogvédelmet tisztességes eljárásban kell biztosítania. Ezt még kiegészíti a Kp. 2. § (3) bekezdésében az eljárás igazságosságának biztosítására való utalás. Így teremtve kapcsolatot a Kp. az alkotmányos elvekkel. A Kp. 2. §-ában felhívott elvek nem választhatók el egymástól. „Tehát a bíróság feladatainak ellátását együttesen kell megvalósítaniuk. A közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban.

²⁵⁵A hatékony jogvédelem elvéről részletesen lásd például F. Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. Acta Humana, 2013. 1. évf. 1. sz. 117–130. o.

A perkoncentráció és az eljárási igazságosság érvényesülése érdekében meghatározott módon és eszközökkel, hozzájárulva, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogukat gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék. A kereseti kérelmet, és a felek által előterjesztett kérelmeket és jognyilatkozatokat megismerhessék.”²⁵⁶

A nyilatkozatokat tartalmuk szerint vizsgálja a bíróság, és meghatározott esetben hivatalból vizsgálatot, illetve bizonyítást elrendelve. gondoskodik arról, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot, a bírósághoz benyújtott okiratot, bizonyítékot megismerve, azokra határidőn belül nyilatkozva. A perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeikről tájékoztatást kapva járhatnak el.

Nagyon szoros kapcsolat van itt a hatékony jogvédelem és a tisztességes eljárás között, hiszen csak akkor lesz ténylegesen hatékony a jogvédelem, hogyha tisztességes az eljárás. Az egyik a másik nélkül nem valósul meg. A hatékony jogvédelem biztosításába beletartozó részfeladatok²⁵⁷ nem teljesülése tisztességtelenné teszi, a tisztességes eljárás kritériumainak nem megfelelő eljárás a teljes jogvédelmet nem biztosító eljárást eredményez.

VII. 2. 2. A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás

A hatékony jogvédelem kívánalma kapcsán a jogalkalmazói szempontból három fő irány fogalmazódik meg: Az egyik nagyon fontos eleme a hatékonyságnak, hogy hézagmentes legyen a jogvédelem.

Ezt szolgálja a Kp.-nak a közigazgatási jogvita fogalmát szabályozó generálklauzulája, mivel bármely közigazgatási tevékenységgel szemben lehetővé teszi a bírósághoz fordulást, függetlenül attól, hogy az Ákr. alapján hozták-e meg azt az adott döntést, vagy esetleg nem is hoztak döntést, hanem mulasztásról, vagy a hatóság hallgatásáról van szó.

²⁵⁶F. Rozsnyai Krisztina: A tisztességesség kívánalmának néhány aspektusa a közigazgatási perre és a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozásban
ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2018 109-110.o.

²⁵⁷A koncentrált pervitel és az eljárási igazságosság érvényre juttatásának feladatait ide vehetjük, hiszen e két elv konkretizálását jelentik egy-egy aspektusból. Ezek tehát a hatékony jogvédelem biztosításába beletartozó részfeladatok.

A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás egy összefüggését, és egyben a hatósági eljárásjog és a közigazgatási perjog kölcsönös függőségét remekül példázza az Alkotmánybíróság 9/2017. (IV. 18.) AB határozata, amelyben egy keresetlevelet elkésettsége miatt visszautasító közigazgatási és munkaügyi bírósági végzést semmisített meg.

A közigazgatási határozat jogorvoslati záradéka szerint az ügyfélnek 30 napja volt a keresetindításra, miközben az alapul fekvő jogszabályi rendelkezés azt 15 napban határozta meg. Az ügyfél bízva abban, amit a közigazgatási szerv leírt, a harmincadik napon nyújtotta be a keresetlevelét.

A bíróság visszautasította a keresetlevelet elkésettsége miatt.

Az ilyen esetekben a hatékony jogvédelem biztosítása, ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, nem állhat itt meg, hanem figyelemmel kell arra lenni, hogy a hatóság hogyan tájékoztatta az ügyfelet. A tájékoztatást, mint reálcselekményt a bíróságnak itt megfelelően kell értékelnie, és hatékony jogvédelmet kell, hogy biztosítson a közigazgatás hibás reálcselekményének következményeit orvosolva.

Megállapítható, hogy a tisztességes eljárás kívánalmának megfelelő szabályozás lépett 2018. január 1-jén hatályba.

VII. 2. 3. Jogvédelem ésszerű időben

E körben nemcsak a bírósági eljárást kell számításba venni, hanem a bírósági eljárást megelőző, valamint az annak lezárását követő időszakot is.

Az eljárás ésszerű időn belüli lefolytatását a perkoncentráció elve határozza meg. A Kp. osztott perszerkezet nélküli megvalósításra ösztönöz. Az időszerűségnek van még egy további aspektusa is, amely a két eljárás egymásutániságából, azaz összekapcsoltságából ered. Ezen megváltoztatási jogkör számos alkotmányossági kérdést vet fel. Így például, hogy szabad-e változtatni, és ha igen, azt milyen mértékben, valamint, hogy hogyan szabad a bíróságnak megváltoztatási jogkört adni.

Itt éppen az időbeli egység miatt, ami adott, a két eljárás között, számos olyan eset képzelhető el, ahol az, hogy a bíró megváltoztatja a döntést, valójában a közigazgatás döntési szabadságának az elvonását nem jelenti, viszont jelentősen lerövidíti az eljárást.

A megváltoztatott esetekben célszerű ezeket hamar lezárni és a megváltoztatási jogkört általánosabb keretek közé terelni.

A hatékony és a megfelelő ügyintézéshez való jog számos hangsúlyt kapott az Ákr.-ben is. Ami a megfelelő ügyintézéshez való jogot és azon belül is a tisztességességet érinti.

„Ezek a hangsúlyosságok részben a közigazgatási perjog visszahatásai, mert a közigazgatási perjog egyrészt védi, másrészt pedig fejleszti a közigazgatási eljárásjogot, és a már fent említett előrehozott jogvédelem erősítését is szolgálják”²⁵⁸

Az által, hogy a közigazgatási eljárásjogi és perjogi kodifikáció lényegi kapcsolódásain túl világossá vált számunkra a tisztességes hatósági eljárás kívánalmainak meghatározása, nézzük át azon esetek precedensi döntéseit, melyek igazolják jelen fejezetben felvetetteket.

VIII. A Közigazgatási hatósági eljárások alkotmányos alapelvei a gyakorlatban

A tisztességes hatósági eljárások alapelvei alkalmazásának a bírói és alkotmánybíróági gyakorlat alapján történő bemutatására törekszem, kitérve az Alapvető Jogok Biztosának és a Jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes egy közös jelentésére is. Arra már rámutattam, hogy a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogot az Alaptörvény két pontban is garantálja: mind a hatósági, mind a bírósági eljárások tisztességességét előírja, illetve a természetes személyeket és a nem természetes személy jogalanyokat mind a bíróságok, mind a hatóságok tisztességtelen eljárásával szemben védelmet biztosít. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog –Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés– vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata kifinomultabb. Viszont a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés) ehhez képest kevésbé gyakran jelent meg hivatkozási alapként jelen munka kutatásának kezdetén 2005.-ben.

²⁵⁸F. Rozsnyai Krisztina: A tisztességesség kívánalmának néhány aspektusa a közigazgatási perre és a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozásban. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2018 117.o.

Hiszen az Alaptörvény rendelkezését --a tisztességes közigazgatási eljárásnak-- a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe alapozta meg, majd az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódott be.²⁵⁹Nem elhanyagolható tényként jegyzem meg, hogy Váczi Péter már a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői című doktori értekezésében az alkotmányozó lehetőségei között fogalmazta meg, hogy követelményként jelenjen meg a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog.²⁶⁰Részemre, mint a téma iránt elhivatottnak rendkívül inspirálóan hatott munkája. Nem minden nap látja szakember sem egy tudományos mű ajánlásának Alaptörvény szerinti megvalósulását.

Az a tény sem hagyható figyelmen kívül, hogy „Az Alaptörvény idézett rendelkezéseinek egyenes következménye, hogy a közigazgatás – pontos definíció nélkül ugyan, de – alkotmányos jelentőségű tevékenység: az Alaptörvény szabályozásra érdemesíti a közigazgatást, más szóval a közigazgatás alkotmányos meghatározottságú. Következésképpen a közigazgatás államszervezeti (más megfogalmazással: az alkotmányos intézményrendszerek közötti) helyét és legfontosabb szabályait az Alaptörvény figyelembevételével kell meghatároznunk”²⁶¹

VIII.1. Az iratbetekintési jog

A tisztességes eljárás tartalmi voltát a bírói döntéseken, tehát a jogeseteken keresztül vezethetjük le, melyet lentebb több példával meg is kísérek bemutatni. Itt a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatra hívom fel a figyelmet, amely III/00413/2018 ügyszámon egyesítve lett a III/00418/2018, III/00702/2018, III/00703/2018 számú ügyekkel.

[3]Az alapul fekvő ügyben az elsőfokú adóhatóság pénzüsszeg kiutalása előtti ellenőrzést folytatott le általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) adónemben a jogi személyiséggel rendelkező adózókkal szemben.

²⁵⁹Váczi Péter: A jó közigazgatáshoz való jog és annak összetevői. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2013. 204. o.

²⁶⁰„ 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. 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”

²⁶¹Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai Dialóg Campus Kiadó Budapest 2017 75.o.

[4]Az elsőfokú határozatokban az adózók terhére a következő időszakra átvihető követeléssel összefüggésben megállapított különbözetet, illetve jogosulatlan visszaigénylést tárt fel, és adóbírságot szabott ki az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) irányadó rendelkezései értelmében. Az elsőfokú adóhatóság a tényállások tisztázása során felhasználta más adózókkal szemben lefolytatott kapcsolódó ellenőrzések iratanyagait is. Ezeket az iratanyagokat az adóhatóság zártan kezelte, azokat a jegyzőkönyvhöz nem mellékelte. A más adózóknál lefolytatott vizsgálatok eredményeit az adózókat érintő részekben az ellenőrzést lezáró jegyzőkönyvekben, illetőleg a határozatokban ismertette az Art. 100. § (4) bekezdése értelmében. Az adózók fellebbezése nyomán eljáró másodfokú adóhatóság az elsőfokú határozatokat helybenhagyta.

[5]Az adózók felperesként kereseti kérelmeket terjesztettek elő a közigazgatási bíróságnál, amelyekben az első- és másodfokú adóhatósági határozatok hatályon kívül helyezését kérték. Kereseteikben előadták azt is, hogy az adóhatóság jogszerűtlenül korlátozta iratbetekintési jogukat. Érvelésük szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból ugyanis az vezethető le, hogy a kapcsolódó vizsgálat iratanyagát, amelyet az adóhatóság bizonyítékként vett figyelembe, az adózók teljes körűen meg kell, hogy ismerhessék az adóigazgatási eljárásban.

[6]A közigazgatási bíróság az előtte Pp. alapján folyamatban lévő négy közigazgatási pert felfüggesztette, és mind a négy esetben az Alkotmánybírósághoz fordult. A bírói kezdeményezések értelmében az Art. 100. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését

[7]A támadott szabály azon oknál fogva sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését az indítványokban előadottak szerint, hogy előfordulhat, az adóhatósági eljárás során rendelkezésre álló bizonyítékok közül esetlegesen nem kerül felhasználásra az adózók számára előnyös bizonyíték. Ez azért történhet meg, mert az adózók nem tudják kontrollálni, hogy az adóhatóság eleget tett-e az Art. 97. § (6) bekezdésének, miszerint az adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni. Az adózók a zártan kezelt iratokat, amelyek jellemzően adóitkot tartalmaznak, az adóhatósági eljárás során nem ismerhetik meg.

Ezen iratoknak a megismerésére az adózóknak abban az esetben van lehetőségük, ha a jogerős másodfokú adóhatósági határozattal szemben keresetet indítanak, hiszen a polgári eljárás kontradiktórius jellege megköveteli a fegyveregyenlőség elvének érvényesülését, amely csak akkor garantálható, ha a felperes kivétel nélkül minden – az adóhatóság által korábban zártan kezelt iratot is – megismerhet. Ennek technikai érvényesülése az adóperekben a felperes által tett – adótitok megőrzésére vonatkozó – kötelezettségvállaló nyilatkozaton keresztül biztosított, így garantálva mind a hatékony jogorvoslathoz való jogot, mind pedig az adótitok védelmét.

[8]A kezdeményező bíróság a támadott szabály alaptörvény-ellenességét azzal támasztotta alá az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése körében, hogy a felperesi nyilatkozat ellenére nem állítható általános érvénnyel, hogy a közigazgatási perben már évek óta jól működő gyakorlat által érvényesülne az adózó hatékony jogorvoslathoz való joga. Az adóhatósági eljárásoknak csak egy töredéke jut el a peres szakaszba, vagyis azokban az esetekben, ahol az adózók nem indítanak közigazgatási pert az adóhatározat bírósági felülvizsgálata iránt, nem érvényesül a hatékony jogorvoslathoz való jog az elsőfokú határozattal szemben az Art. 100. § (4) bekezdésének rendelkezései miatt.

A bíróság álláspontja szerint jelen esetben konkurál egymással a hatékony jogorvoslathoz való jog, valamint a személyes adatok védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése], amelyek közül a jogalkotó az Art. 100. § (4) bekezdésében lefektetett szabályozás alapján egyértelműen a személyes adatok védelméhez – konkrétan pedig az adótitokhoz – való jog védelmét helyezte előtérbe.

[10]A közigazgatási bíróság arra is rámutatott, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adna, a kezdeményező bíróságnak meg kellene állapítania az iratbetekintési jog sérelmét, a keresettel támadott határozatokat hatályon kívül kellene helyeznie és az iratbetekintés jogát a felperesek már a megismételt adóhatósági eljárásokban gyakorolhatnák. „Ezáltal mintegy helyre billenne az egyensúly, és az adózó hatékony jogorvoslathoz való joga érvényre jutna már az elsőfokú adóhatósági eljárásban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett szabály – ahogyan az Art. egésze – 2018. január 1-jétől hatálytalan az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 138. §-a alapján. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket elbírálta, mert a folyamatban lévő ügyekben – ahogyan az előző pontban szerepel – még alkalmazandó normának minősül az Art. 100. § (4) bekezdése.

[15]Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a támadott szabály sérti-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a titokvédelemmel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések tartalmát, feltárta a sérelmezett és az ahhoz szorosan kapcsolódó szabályozást, végül ütköztette azokat az Art. 100. § (4) bekezdésével.

[16]Ezt követően bírálta el a támadott törvényi szabály alkotmányosságát az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének függvényében. Szükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint „a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások”²⁶²

[18]A jelen eljárásban sérelmezett norma nem a bírósági eljárásra vonatkozik, hanem kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárások egyik szakosított változatában, az adóigazgatási eljárásban érvényesül, amely ugyanakkor – a közigazgatási eljárásokra jellemző módon – vizsgálati típusú eljárást jelent az adóhatóság és az ellenőrzésre kiválasztott adózó viszonylatában.

Összességében tehát az Alkotmánybíróságnak a jelen vizsgálata során nem az ellenérdekű felek viszonylatára épülő bírósági peres eljárásokra vonatkozó XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti mércét kellett alkalmaznia.

[24]A jelen ügy keretei között azt kellett megítélni, hogy az iratbetekintéshez való jog visszavezethető-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére. Igenlő válasz esetén annak a titokvédelmet szolgáló Art. 100. § (4) bekezdés szerinti korlátozása összhangban áll-e a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal. Az iratbetekintés ahhoz a követelményhez igazodik, hogy az ügyfél jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. A vizsgálati típusú eljárásokban e jog biztosítja, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatai, észrevételei, indítványai tartalmát, a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban pedig védekezését.

Ennek megfelelően a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív szemléletű ellenőrzést folytatnak le és bírság kiszabásához is vezethetnek – a védekezéshez való jog.

²⁶²3342/2012. (XI. 19.) AB határozat

[36]E nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél (adózó) megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza. A megismerés hiánya az adott esetben akár ki is zárhatja, hogy az ügyfél már az eljárás folyamán észrevételt tehesen a tényállás feltáratlanságára, avagy a későbbiekben a hatósági határozat iratellenességére. Márpedig az Alaptörvény emberképével nem áll összhangban az a hatósági működés, amelyben az ügyfél a hatóság közérdekvédelmének „elszenvedője”, avagy amelyben a szubjektív jogvédelem méltatlanul háttérbe szorul. Következésképpen az iratbetekintés törvényben biztosított jogának a sérelme annyiban jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását, amennyiben az ügyfél (adózó) nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogát csorbítja. Az iratbetekintés a közigazgatási szerv jogszerű működésének egyik törvényi garanciája és emellett az ügyfelek hatósági eljárásban való hatékony részvételének lehetőségét alapozza meg. Emiatt a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához is szükségképpen hozzátartozik.

[38]A továbbiakban az Alkotmánybíróság az iratbetekintési jog korlátozását lehetővé tevő titokvédelmi szabályozás tartalmát vizsgálta. A titokvédelem a jogrendben olyan anyagi és eljárási garanciarendszert alkot, amely a személy(ek) bizonyos ismereteinek, a jogi személy működése során szerzett tapasztalatainak a közösségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg azt a személy, jogi személy szükségesnek ítéli.

A jogi védelem tárgya tehát meghatározott adatok, „titkok” feletti rendelkezés lehetősége. A természetes és jogi személyek esetében a megőrizni kívánt tudattartalom, a „titok” a magánélet részét képezi. Abba a szférába tartozik, amely a közösség, az állam, illetve a közhatalom előtt csak meghatározott körülmények között, a szükségesség indokolt és elfogadható esetében és a szükségesség által feltétlenül diktált arányban nyílik meg. Az Alkotmánybíróság több döntésében megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikke a magánszférát szélesebb körben védi, mint az előző Alkotmány és a két alkotmányszöveg közti eltérések nem zárják ki a korábbi határozatokban lefektetett elvek megfelelő alkalmazását²⁶³

²⁶³3312/2017. (XI. 30.) AB határozat

[42]Ugyanakkor utalni kell arra a tényre is, hogy az adótitok és az adózók alanyi köre nem szűkül a természetes személyekre, ezért az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének a részét képező magántitok-védelem az emberen kívül megilleti-e a nem természetes személyeket is.

[44]Kiemelendő, hogy mindegyik bírói indítványban, amely a jelen ügy alapját képezi, jogi személyiséggel rendelkező szervezet szerepel felperesként a perben. Az Ákr. szintén biztosítja az iratbetekintési jogot (Ákr. 33–34. §), jóllehet az adatkezelés szabályai, között a hatóság kötelezettségévé teszi a védett titkok megőrzését (Ákr. 27. §). Ehhez képest a hatályos jog részeként az Air. 42–43. §-ai szólnak az iratbetekintésről az adóigazgatási eljárásban. Az Air. 43. § (1) bekezdés g) pontja szerint nem lehet betekinteni az iratnak azon részébe, amelynek megismerése a más személyre vonatkozó, adótitkot érintő rendelkezésbe ütközik. Az Alaptörvényben elismert tisztességes hatósági eljárás joga, valamint a törvényi szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy az adóhatóság kettős elvárással szembesül az adóigazgatási eljárásban: közérdekű közhatalmi tevékenysége körében úgy kell a közpénzek hatékony behajtásáról gondoskodnia (közérdekvédelmi funkció), hogy eközben eljárása biztosítsa az ügyfél részvételi jogait, és garantálja az ügyfél, valamint harmadik személyek (alap) jogainak érvényesülését is (szubjektív jogvédelem).

[59]Normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság azt vizsgálja meg, hogy megfelel-e a sérelmezett rendelkezés tartalma a szükségességi-arányossági tesztnek. Ehhez azt kellett mérlegelnie, hogy az ellenőrzés alá vont adózó hatékony védekezéshez való jogát – amely a tisztességes hatósági eljárás részjogosítványa – mennyiben korlátozhatja a kapcsolódó ellenőrzéssel érintett másik adózó magántitokhoz való alapjoga.

[60]Az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában tehát azt vizsgálta, hogy a tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó törvényi szabályozás egyik építőeleme *in abstracto* korlátozható-e úgy, ahogyan az az Art. 100. § (4) bekezdéséből következik. Az adózó iratbetekintési jogának a korlátozását az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésére visszavezethető magántitok védelme tette szükségessé. A kapcsolódó vizsgálat iratanyaga a kapcsolódó vizsgálat hatálya alatt álló adózók adótitkait olyan körben tartalmazhatja, amely megismeréséhez joga vagy jogos érdeke nem fűződhet az ellenőrzés hatálya alatt álló adózónak. Egyfelől azért nem, mert a kapcsolódó vizsgálat nem feltétlenül tár fel az alapellenőrzés szempontjából új, releváns adatot.

Másfelől azért nem, mert a kapcsolódó vizsgálat az alapellenőrzéssel érintett tényállás feltárásához szükséges információknál több adatot, bizonyítékot is rögzíthet, amelyet az adóhatóság nem használ fel az adózóval szembeni megállapítások alátámasztására.

[61]Az iratbetekintési jogot az Art. 100. § (4) bekezdése arányos mértékben korlátozta. A fentiekben megállapítottak értelmében az adóhatóság vizsgálati típusú eljárásához épp úgy hozzátartozik az adókötelezettségek hatékony érvényesítése (közhatalmi funkció), mint az adózók jogainak a tiszteletben tartása (egyéni jog- és érdekvédelmi funkció). Köteles a tényállást tisztázni, miközben az adózók javára szolgáló tényeket is fel kell tárnia, és meg kell őriznie a megismert titkokat.

[62]Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a támadott szabályozás teljes körű érvényesülése nem okoz jog- vagy érdeksérelmet az adózónak.

Az adóhatóság ugyanis köteles a kapcsolódó vizsgálat felhasznált anyagát az adózóra vonatkozó részében részletesen ismertetni, így az adózónak a szankció kiszabását lehetővé tevő adóigazgatási eljárásában módjában áll érdemi védekezését előkészíteni, tehát a védekezéshez való alapjogát hatékonyan tudja gyakorolni.

[63] Összességében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a nyilatkozattétel és védekezés a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra visszavezethető részjogosultság. Ennek iratbetekintésen keresztül történő korlátozása szükségesnek és arányosnak minősül az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése részét képező, minden érintett személyt megillető adótitok-védelemre tekintettel. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint a jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog tartalmát kifejezetten adóhatározatokkal összefüggésben is és más vonatkozásokban is vizsgálta már ABK (2017) 10.²⁶⁴

²⁶⁴9/2017. (IV. 18.) AB határozat

[65]Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből az a követelmény vezethető le alapjogként, hogy az alkotmányjogi értelemben vett érdemi adóhatósági döntéssel szemben legalább egy rendes jogorvoslati lehetőség az adózók rendelkezésére álljon, amely abban az értelemben hatékony jogorvoslatot biztosít számukra, hogy másik szervezeti egységhez vagy szervhez fordulhatnak, igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások és a jogorvoslatot elbíráló fórum megfelelő hatáskörrel (döntési lehetőségekkel) rendelkezik orvosolni a hatósági jogsértést.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését tehát kielégíti az a jogorvoslati rendszer, amely a jogorvoslati rendszerben legalább egy ponton az előbbieknél megfelelő jogorvoslati eszközt, fórumot és hatáskört intézményesít.

[81]A bírói kezdeményezések nem megalapozottak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Art. 100. § (4) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését (a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot) és a XXVIII. cikk (7) bekezdését (a jogorvoslati jogot). Az Alkotmánybíróság ennek következtében az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva, az Abtv. 63. § (1) bekezdése és 65. § (1) bekezdése értelmében a határozat rendelkező részében írtak szerint döntött. Nyilvánvaló cél volt az is, hogy egy átfogó kódexbe helyezték a szabályozást, hogy egy valóban teljes, átfogó kódexünk legyen, amely valamennyi közigazgatási cselekvéssel szemben jogvédelmet képes biztosítani.

VIII.2. Az ügyek határidőben történő elbírálása

A határidők szerepét, be nem tartásának jogkövetkezményeit tekintve a határidőket tartalmazó jogszabályok számos példája megvilágítja, hogy a jogalkotó különböző jogkövetkezményeket fűz a határidő elmulasztásához. A témakört érintően a szakirodalmi feldolgozottsága az időben hozott döntésnek a vizsgálati törvényszerűségek, és összefüggések felderítése, meghatározása, és igazolása vonatkozásban deduktív stratégiai publikációk²⁶⁵ sora segít elmélyedni.

²⁶⁵Balogh-Békesi, Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3.: Alkotmányjogi panasz : az alapjog-érvényesítés gyakorlata : tanulmánykötet Budapest, Magyarország : HVG-ORAC 2019 489-491.o.

Alábbi esetelemzésben a tisztességes ügyintézés egyetlen aspektusáról, a közigazgatási hatóságok számára meghatározott anyagi jogi határidők betartásának kötelezettségére kívánok rámutatni, amely kötelezettség ma már alkotmányjogi panasz hatáskörben az Alkotmánybíróság által is kikényszeríthető.

Az ügy tárgya az 5/2017. (III. 10.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8. K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

[2]Az indítványozó egy cérnagyártással foglalkozó jogi személy, amely a gazdasági tevékenysége által 2013 év elején a meghatározott határértéket két és félszeresen meghaladó sótartalmú szennyvizet bocsátott ki a közcsatornába.

A 2013. március 4-i ellenőrző mérés során megállapításra került a Fővárosi Csatornázási Művek (továbbiakban FCsM) által, hogy a cérnagyár a FCsM 2013. januári tájékoztatása után a meghatározott határérték alá csökkentette a kibocsátott szennyvíz sótartalmát.

Így a jogi személy által vállalt és elvégzett korábbi önellenőrzés hiányában, a szennyezéssel érintett időszaknak 2013. január 1. és 2013. március 3. közti időszak tekinthető. A bírságnak viszont fontos jellemzője a bírság átalány jellege.

Az évi teljes vízkibocsátási adatok alapján 2014-es összeget lehetett megállapítani. 2014 év elején az FCsM a szükséges számításokat ehhez el is végezte, valamint 2014.02.18.-án a bírságkiszabási javaslatát megküldte a Közép- Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek, mint az akkor hatáskörrel rendelkező hatóságnak.

A Közép- Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséghez az 2014. február 25-én be is érkezett.

Továbbá Tóth, J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége Jogelméleti Szemle http://jesz.ajk.elte.hu/2020_2.pdf (Letöltve:2022.07.12)Továbbá Chronowski Nóra: A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog. Közjogi Szemle 2017 vol10. no2. 65-66.o.

Ezen közigazgatási hatóság jogutódjaként az eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság határozatával 2015. 02. 17.-én a csatornabírságot az FCsM javaslatában szereplő majd kilencmillió forint összegben ki is szabta. A másodfokon eljáró BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) 2015. 04.14.-én meghozott másodfokú határozatában az elsőfokú döntést helybenhagyta.

[3]Az indítványozó e 2015. 04.14.-én meghozott másodfokú határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. Elsődlegesen kérte a BM OKF határozatának az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését. Másodlagosan pedig az alperesi határozat megváltoztatását kérte. A felperes indítványában arra hivatkozott, hogy a szankció kiszabására biztosított határidő a kiszabáskor már eltelt.

[4]A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8. K.32.574/2015/17. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. Rögzítette, hogy az ügyben két jogszabályhely alkalmazása vetődött fel: egyrészt az Fvr. 33. § (1) bekezdése, másrészt a Ket. 94/A. § (2) bekezdése, mely utóbbi szerint: „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt”.

Az Fvr. szerinti határidő kétségtelenül eltelt, míg a Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó egyéves relatív határideje (a hatóság tudomására jutásától számított egy év) nem.

Az Alkotmánybíróság a panaszos indítványára a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét megsemmisítette, mert annak jogértelmezését alaptörvény-ellenesnek találta. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróság által is észlelt jogszabályi kollízió az Fvr. és a Ket. rendelkezései között fennállt, a Ket. azonban egyértelműen kimondta saját szubszidiaritását, vagyis azt, hogy az abban foglalt egyéves relatív (a hatóság tudomására jutástól számított) és ötéves abszolút (a jogsértéstől számított) határidőt kizárólag akkor lehet alkalmazni, „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”.

Jelen ügyben viszont az eltérően rendelkező jogszabály — a csatornabírság kiszabását lehetővé tevő Fvr. — eltérően rendelkezik. Tehát a Ket. normái jelen esetben nem voltak alkalmazhatók.

Az Fvr.-el és általánosságban a bírságkiszabási határidőkre vonatkozóan az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból — figyelemmel a Nemzeti hitvallás azon kitételére is, mely szerint: „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” — az következik, hogy a közigazgatási hatóságok nem szabhatnak ki közigazgatási bírságot abban az esetben, ha az ágazati közigazgatási jogszabályok egyértelmű véghatáridőt állapítanak meg a bírságolásra.

Különösen akkor, ha ezt naptári napban megállapítva teszik, és e határidő eltelik. Függetlenül attól, hogy e rendelkezés megsértéséhez kifejezetten fűz-e a jogalkotó bármilyen jogkövetkezményt a hatóság számára. E jogkövetkezmény ugyanis a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményéből eleve, önmagában következik.

A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyfelek — az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére — ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt, mivel ellenkező esetben a határidők jogi szabályozásának funkciója, értelme veszne el.

A konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés, továbbá az egész, e döntést is inspiráló ítélkezési gyakorlat az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a polgári jogi bíráskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákra.

[15]A közigazgatási szervnek valójában nem joga, hanem hatásköre és illetékessége, így ennek megfelelően lehetősége van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Következésképpen a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A polgári jogi — mellérendelt felek közötti jogviszonyokra vonatkozó— dogmatikai modell hibás analógia révén történő, közigazgatási jogi jogviszonyokra — alá-fölérendelt jogalanyok jogviszonyára— történő alkalmazása így jelen ügyben alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz ugyanis hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék.

Az ugyan önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó szabályoz-e ilyen határidőket, és ha igen, hogyan; alkotmányossági kérdés azonban az, hogy amennyiben a jogalkotó szabályoz ilyeneket, akkor azokat a közigazgatási hatóságok betartják-e, illetve ha nem, akkor ezt a bíróságok a közigazgatási peres eljárás során értékelik-e.

[14]Erre tekintettel az a bírói értelmezés, amely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.

[15]Mindezek által az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a véghatáridőt megállapító anyagi jogi határidőt a közigazgatási hatóságnak attól függetlenül be kell tartania —és az ilyen határidő be nem tartása attól függetlenül tisztességtelenné teszi alkotmányjogi értelemben a közigazgatási hatósági eljárást— hogy ahhoz a jogalkotó expressis verbis fűz-e külön bármilyen jogkövetkezményt.

VIII.3 A jóhiszemű eljárás követelménye

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020²⁶⁶. számú ügyben egy vendéglátó egység teraszánál tapasztalt zajhatások miatt indított eljárással összefüggésben.

Jelen ügyben a panaszos az Alapvető Jogok Biztosának –a továbbiakban AJB– Hivatalához írt beadványában azt sérelmezte, hogy a társasháza földszintjén működő vendéglátóhely üzemeltetője a közterületre asztalokat helyezett ki, ezért a vendégek

²⁶⁶https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+vend%C3%A9gl%C3%A1t%C3%A1s%C3%B3+egys%C3%A9g+m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%C3%A9vel+kapcsolatos+panasz+%C3%BCgy%C3%A9ben+1073_2020/dc525f1c-fbc8-9835-1db7-796e623cdad0?version=1.0
(Letöltve: 2021.11.13)

hangoskodása felhallatszik a lakásokba.²⁶⁷ A birtokvédelmi kérelmét a jegyző olyan indokok alapján utasította el, amelyek álláspontja szerint teljesíthetetlen feltételek. Kérelméhez ugyanis olyan bizonyítékokat kellett volna szolgáltatnia, amelyek számára beszerezhetetlenek.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való jogok sérelmének gyanúja, ezért az: Ajbt. alapján vizsgálat indult.

Az érintett alapvető jogok és elvek – a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”) – az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”) – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés alapján.

A vizsgálat során az ügyel kapcsolatban az AJB megkereste Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzőjét.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek és jogsérelmek bekövetkezésének.

Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás

²⁶⁷Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020. számú ügyben 1. o.

egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.²⁶⁸

A vizsgált ügy tekintetében a jogi szabályozás kiemelt figyelmet fordít az egyén egészsége, és a lakóövezet védelmére.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet –a továbbiakban: Zr.– 2. § h) pontja szerint „szabadidős zaj vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidőző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az erre a célra használt berendezés, gép”. Üzlet által kibocsátott veszélyes mértékű zajra a Zr. 2. § rendelkezései irányadóak.

A követelményeket a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet tartalmazza, az üzemi és a szabadidős zajforrások esetén is. A vendéglátóhelyek működtetésük során zajvédelmi szempontból elsősorban szabadidős zajforrásként értelmezhetők, de jelen munka nem ebből az aspektusból vizsgálja a jelentést.

A vendéglátóegységnek zajos tevékenységet folytatni legfeljebb 21:00 óráig volt lehetősége a társasház házirendjének szabályai alapján. A társasház közgyűlése elé – jelen ismereteink szerint – nem került ez a probléma.

A panaszos által bejelentett, és sérelmezett zajhatást, valamint, hogy volt-e nyitvatartási időtűllépés a Jegyző, mint az ügy kereskedelmi jogkörében eljáró hatóság vizsgálta.²⁶⁹ A lefolytatott eljárása során nem igazolódtak be a panaszos bejelentésében foglaltak. A közterület-felügyelet munkatársainak nyilatkozatai, a helyszíni szemlék, a rendőrhatalóság adatközlése, valamint a meghallgatott tanúk nyilatkozatai alapján veszélyes — itt megjegyzem, hogy a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 6. § (5) bekezdése alapján veszélyes mértékű környezeti zaj megállapítása esetén a nyitva tartás este 22 óra utáni korlátozásáról dönthetett volna a Jegyző, azonban a vendéglátóhely csak 22:00 óráig tartott nyitva. — mértékű zajt nem tapasztaltak.

²⁶⁸Lásd: 49/1998. (XI. 27.); 5/1999. (III. 31.); 422/B/1999. AB határozatok.

²⁶⁹Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020. számú ügyben 2. o.

Döntésében a Jegyző²⁷⁰ jogszabálysértő működést nem tárt fel, így az eljárást megszüntette, továbbá szankció alkalmazására nem volt szükség.

A jegyzői birtokvédelem polgári jogi jellegű eljárás, külön rendeletben szabályozott eljárási renddel. A jogintézmény anyagi jogi szabályait a Ptk. tartalmazza.

A jegyző határozatát a bíróság változtathatja meg. A Ptk. úgy rendelkezik, hogy az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását.

Az Alkotmánybíróság már a 120/B/2001. AB határozatában megerősítette, hogy a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozata nem minősül olyan határozatnak, amellyel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak lenne helye.

A fent hivatkozott Kúria Kfv. II.37.669/2018. megkülönböztetés is egyértelmű, hiszen a jegyző birtokvédelmi határozatának megváltoztatására indított perek szabályait a régi és az új Pp. is különleges eljárásként önállóan szabályozza.

A vizsgált panasz alapján felmerült általános kérdések elemzésére, valamint a jövőbeni jogalkalmazásra irányuló javaslatok megfogalmazására volt jogosultsága az AJB.-nek. A birtokvédelmi eljárás panaszban olyan alapjogi kérdések merültek fel, amelyek az egyedi ügyön túlmutatnak. Egy üzlet üzemeltetőjével szemben gyakran a jegyzők azért nem tartják célravezetőnek a hatósági eljárás lefolytatását, mert azon az „állásponton lehetnek”, hogy az üzemeltető nem kötelezhető más személyek által elkövetett birtoksértő magatartásának megakadályozására.

A panaszos birtokvédelmi kérelmét a jegyző nem e szempontok alapján tett megállapításokra alapozva utasította el, hanem azért, mert megítélése szerint a panaszos nem jelölte meg pontosan, hogy mit kér az eljárásban, hogy kikkel szemben kéri a birtokvédelmet. Nem jelölte meg a sérelem pontos időpontját, továbbá bizonyítékot (bizonyítékokat) sem csatolt. A zavarás tényében tehát ezen hiányosságokra hivatkozva érdemben nem hozott döntést. A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Br.) a szabad bizonyítás elvét ugyan

²⁷⁰Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020. számú ügyben 3. o.

külön nevesíti, azonban rögzítette azt a polgári peres eljárásokban jellemző szabályt is, hogy aki állít valamit, állítását annak bizonyítania kell.

A felek által elő nem terjesztett bizonyítékok beszerzésére a jegyző nem köteles, viszont azok megismerése iránt intézkedést tehet.

Az AJB álláspontja²⁷¹ szerint a panaszos igenis megjelölte, hogy pontosan mit panaszol, megnevezte a jogi személyt, azaz a vállalkozót, amely felelős a vendégei hangoskodásáért is, valamint a zavarás időpontjára is utalást tett.

A Legfelsőbb Bíróság eseti döntése: BH2002.179 alapján ugyanis a vendéglátóhely működéséhez egyértelműen kapcsolható zaj, a vállalkozó és a folyamatos zavarás, mint időpont megjelölése egy kérelemben kimeríti a jogszabály követelményét. Így a zajongók személyét konkrétan nem kell, és nem is lehet megjelölni, hiszen a zajnak a vendéglátó egység, tehát maga a jogi személy az okozója.

Megítélésem szerint a bírói gyakorlat alapján egyértelmű, hogy a vendéglátóegység üzemeltetője határozza meg annak működési feltételeit, tehát ő felel azért, ami zavaró hatásként megvalósul.

A létesítmények területén, azok környezetében, illetve az azokkal összefüggésben jelentkező magatartásokért az érdekkör vizsgálata alapján az üzemeltetők felelősek.²⁷²

Nem felel meg a jóhiszemű eljárás követelményének akkor az eljárás, ha a jegyző a nála, vagy a hivatalban személyesen megjelenő birtokvédelmet kérő panaszos által benyújtott — nyilvánvalóan tartalmi hiányosságban szenvedő — kérelmét befogadja, majd ezt követően azt elutasítja.

A kérelem hiányosságára a kérelmező személyes megjelenésekor mindenképpen fel kell hívni a figyelmét. A kérelem jegyzőkönyvbe történő rögzítésekor a hatóságnak kell gondoskodnia az ügyre vonatkozó adatok elkéréséről, és rögzítéséről. Látható, hogy a Br. 2. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésből levonható lényeges következtetés, hogy nem kötelező a bizonyítékok szolgáltatása, azonban a birtokvédelmet megállapító határozat kiadása érdekében feltétlenül ajánlott.

²⁷¹Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020. számú ügyben 7. o.

²⁷²Kúria Kfv. II.37.761/2012/8.

Az AJB a tisztességes eljárás követelményét elősegítő eljárási rendet igyekezett erősíteni, így kifejtette, hogy nem csupán a szóban előterjesztett kérelem esetén célszerű a bizonyítékok benyújtásának fontosságára felhívni a figyelmet.

A Br. az alapelvek között rögzíti,²⁷³ hogy a jegyző biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, valamint a felek közötti esélyegyenlőséget; a szakszerűség, az egyszerűség és a felekkel való együttműködés követelményeinek betartásával biztosítja a tisztességes ügyintézkést. Elősegíti az eljárásban részt vevő felek jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlását.

A fentiek alapján a jegyző érdemben dönthetett volna, az érdemi döntés elmaradása a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét idézte elő.

A bizonyítékok hiánya miatti elutasítás²⁷⁴ gyakorivá válásával előfordulhat, hogy a jegyzői birtokvédelem, mint a jogrendünkben régóta rendelkezésre álló lehetőség egyre kevésbé lesz hatékony, és az ügyfelek által bizalommal használható.

Ebből pedig az következik, hogy a kizárólag a jegyzői birtokvédelmi eljárási szabályok keretei miatt – egy alapvetően jól használható jogérvényesítési fórum helyett – egyre inkább a bírói út kerülhet előtérbe.

Az AJB az Ajbt. 37. §-a alapján felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy fontolja meg – olyan egységesen használható formanyomtatványok, tájékoztató anyagok készítését, amelyek segítik az ügyfeleket jogaik gyakorlásában – az AJB-565/2018. számú jelentésben tett javaslatot megismételve a birtokvédelmi határozatok indokolásában a jogorvoslat lehetőségeiről való részletesebb tájékoztatás előírását, valamint – a birtokvédelmi eljárás során a tényállás tisztázása érdekében a jegyző eljárási lehetőségei bővítésének jogszabályi megteremtését.

²⁷³Br. 1. § (2)

²⁷⁴Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos helyettesének közös jelentése az AJB-1073/2020. számú ügyben 9. o.

VIII.4. A bizonyítékok, illetve a bizonyítási eljárás tisztességes aspektusai

A bizonyítékok, illetve a bizonyítási eljárás tisztességes aspektusából egy másik esetet, a Kúria Kpkf. IV.37.303/2020/2. döntése kapcsán vizsgáltam. Az Alkotmánybírósági határozat száma: 3068/2020. (III. 9.²⁷⁵

[4]Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint egy magyar anyával szemben (a továbbiakban: kérelmezett) egy olasz apa (a továbbiakban: kérelmező) gyermekük jogellenes visszatartása miatt bírósági eljárást indított. Az egyébként egyrészt Spanyolországban, másrészt pedig Magyarországon élő szülők, — akik egyben házastársak — közül az édesanya úgy döntött, hogy a négyéves fiú, valamint a kétéves leánygyermekével házasságuk megromlása miatt nem külföldön, hanem Magyarországon kíván élni. A kérelmezettet az elsőfokú bíróság kérelmező perindítása okán kötelezte, hogy a kiskorú gyermekeket 2017. augusztus 7. napjáig a szokásos tartózkodási helyükre Spanyolországba vigye vissza. Illetve ennek elmulasztása esetén, 2017. augusztus 9-én 10 órakor úti okmányaikkal együtt adja át a gyermekeket a kérelmezőnek a kérelmező jogi képviselőjének irodájában.

A kérelmezett fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta²⁷⁶ azzal, hogy a kérelmezett 2017. szeptember 29. napjáig köteles a gyermekeket visszavinni a szokásos tartózkodási helyükre Spanyolországba. Illetve ennek elmulasztása esetén köteles őket a kérelmező jogi képviselőjének ügyvédi irodájában a kérelmezőnek átadni. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a jogerős végzést hatályában fenntartotta.

Jelen ügyben az eljáró bíróságok a bizonyítékokat úgy értékelték, hogy a gyermekek szokásos tartózkodási helye Spanyolországban volt. A szülők együttesen gyakorolták a szülői felügyeleti jogokat, így megállapításuk szerint az anya jogellenesen vitte el Spanyolországból a gyermekeket.

²⁷⁵[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/\\$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) és [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/\\$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (Letöltve: 2022.01.17.)

²⁷⁶

[12]A kérelmezett — az alkotmánybíróági eljárásban már indítványozó— a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind az elsőfokú, mind a másodfokú, mind a felülvizsgálati bíróság végzése sértette – az Alaptörvény gyermekek érdekeinek védelmét előíró XVI. cikke tükrében – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, így a Pesti Központi Kerületi Bíróság elsőfokú végzését, a Fővárosi Törvényszék másodfokú végzését és a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság végzését megsemmisítette.

[5]Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a gyermekek érdekének érvényesülését nem tette lehetővé azáltal, hogy a bíróság ebbéli meggyőződésének megszilárdítása érdekében nem folytatta le a lehető legszélesebb körű bizonyítást, illetve a bizonyítékok előterjesztésének a lehetőségét az egyik fél számára megnehezítette, illetve objektíve lehetetlenné tette. Az Alkotmánybíróság döntése alapján a Kúria a Pesti Központi Kerületi Bíróságot új eljárásra és új döntéshozatalra kötelezte azzal, hogy az új eljárásban – az Alaptörvény gyermekek érdekeinek védelmét előíró XVI. cikkére is tekintettel – a 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat szerint értelmezett tisztességes eljáráshoz való jog szerint kell meghozni az ítéletet. Tehát a gyermekek érdekeit a lehető legszélesebb körben fel kell tárni.

Ehhez a gyermekek jogellenes elvitele tárgyában folytatott eljárásban minden lehetséges, a felek által felajánlott bizonyítási eszközt igénybe kell venni annak érdekében, hogy a kiskorú gyermekek kiemelten védett érdekei nyilvánvalóan és egyértelműen megállapíthatóvá váljanak a bíróság számára.

[5]Az új eljárásban a Pesti Központi Kerületi Bíróság elsőfokú végzésében, majd a kérelmezett fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Törvényszék másodfokú végzésében a kérelmezett számára kedvezőtlen döntést hozott.

A Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzését azzal hagyta helyben, hogy a kérelmezett 2019. május 31. napján köteles a gyermeket visszavinni a szokásos tartózkodási helyükre Spanyolországba, illetve ennek elmulasztása esetén 2019. június 3. napján déli 12 órakor köteles őket a kérelmezőnek vagy meghatalmazottjának átadni.

A kérelmezett az új eljárásban hozott döntések ellen is alkotmányjogi panaszt nyújtott be, a korábbi alkotmányjogi panaszához hasonlóan a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva. Az Alkotmánybíróság a 3068/2020. (III. 9.) AB határozatában az új eljárásban hozott elsőfokú és a másodfokú döntéseket is megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy fenti bíróságok a szakértő kirendelési kötelezettségüknek csak formálisan tettek eleget, tartalmilag azonban nem.

[6]Az Alkotmánybíróság szerint a bíróságok ebben a megismételt eljárásban sem vizsgálták kellő alapossgal és körültekintéssel azt, hogy a gyermekek visszavitele a gyermekek számára milyen pszichés vagy testi következményekkel járna, járhatna.

[88]A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelen ügyben az okozta, hogy a bíróság nem tett eleget az Alkotmánybíróság határozatában foglalt kötelezettségének, és a szakértői véleményt arra a kérdésre szűkítette, hogy milyen a gyermekek viszonyulása a korábbi spanyolországi szokásos tartózkodási helyükhöz. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a bírósági határozatok hiányosságai a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezték, és ezzel a gyermekek Alaptörvényben foglalt jogainak kiüresedéséhez vezettek. Az ilyen típusú eljárásokban a gyermekek érdekei feltárásának elmaradása általában sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

VIII.5. A döntések kézbesítéséhez való jog érvényesülése

Az Alkotmánybíróság 3306/2020. (VII. 24.)²⁷⁷ AB határozata a tisztességes eljáráshoz való jog egy újabb szempontját mutatja be.

[35]Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság tanácsa befogadta, mivel úgy ítélte meg, hogy a panaszban foglaltak felvetik az egyedi ügyben hozott ítéletek alaptörvényellenességének kételyét, és ez a tisztességes eljáráshoz való jog esetleges megsértésének a vizsgálatát indokoltta tette.

[20]Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmeként megjelölte az Alaptörvény I. cikkében foglalt emberi jogok védelmére, II. cikkében foglalt emberi

²⁷⁷[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/07fbbf6771e3da11c1257cb600589cc9/\\$FILE/3306_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/07fbbf6771e3da11c1257cb600589cc9/$FILE/3306_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (Letöltve: 2022.01.19.)

méltósághoz való jogra, XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogra, a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezéseit.

[22]Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra szólította fel az indítványozót, aki az alkotmányjogi panasz kiegészítésében azonban részletesen már csak a tisztességes hatósági eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint a tulajdonhoz való joga tekintetében állított sérelmét indokolta. Indokolásképpen előadta, hogy a tisztességes eljáráshoz való joga sérült egyrészt az eljárás megindításáról szóló értesítés, és tudomásszerzés hiánya miatt is. Valamint azért, hogy az ingatlanának terhére vezetékjogot bejegyző hatóság nem indokolta a döntését. Továbbá kézbesítés hiányában az alapeljáráshoz hozott döntéssel szemben jogorvoslati jogával sem élhetett. Az ezen tisztességtelen eljárásban meghozott döntésekre épülő további eljárásokban született döntések pedig legitimáltak számára egy súlyos alapjogi sérelmet. Az indítványozó kiemelte, hogy az alapügyben eljáró hatóság az alapügyben az eljárásról nem értesítette.

[25]Amikor tudomást szerzett egy másik hatóság határozatából az alapügy döntéséről és az alapügy döntése ellen fellebbezéssel élt az alapügyben eljáró hatóságnál, akkor elkésettségre hivatkozással, érdemi vizsgálat nélkül utasította el a fellebbezését az alapügyben eljáró hatóság. Az értesítési, valamint kapcsolat-felvételi kötelezettség elmulasztásával és megszegésével e hatóság kizárta az indítványozót a jogorvoslathoz való alapjoga gyakorlásából, amivel e jogintézményt kiüresítette. Ezen tény meglátása szerint már önmagában is ellenkezik a jogállamiság követelményeivel. Mindezek folytán sérült a tulajdona feletti rendelkezési joga, így a tulajdonhoz való alapjoga is, különös tekintettel arra, hogy meglátása szerint az ingatlanát korábban vezetékjog nem terhelte.

[37]Az Alkotmánybíróság elsődlegesen a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta, és áttekintette a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos, az ügy szempontjából releváns gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság több határozatában, mint például a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalkozott a kézbesítési vélelem, illetve fikció alkotmányosságával a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát e tekintetben számos határozatában rögzítette, mint például a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.), a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.)

[39]Az Alkotmánybíróság a határozataiban amint említettem a szükségességi és arányossági teszt alapján vizsgálja az eljárási szabályokban esetenként fellelhető, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok egyes korlátozások Alaptörvénynek való megfelelését.

Ezen tárgykörben az Abh1. az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát megerősítve kifejtette, hogy: „a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az indítványozó bíró által is felhívott 3/2014. (I. 21.) AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta és jelen határozatában is megerősíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok — jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli — korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támaztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van.

„A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül, azaz elkerülhetetlenül szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással.

A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát”²⁷⁸

[42][43]Az ügyben kutatásom szempontjából releváns döntési elem, hogy az egyes rendelkezések a hirdetményi kézbesítést megalapozó indokok körében említik az érintettek nagy számát.

²⁷⁸3/2014. (I. 21.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy önmagában az érintettek száma nem jelent olyan alkotmányjogilag értékelendő szempontot, amelyre hivatkozással az eljárás megindítását, és az azt lezáró döntést egyedileg, az ismert személyű, elérhetőségű érdekelttel nem közlik a kézbesítés általános útját igénybe véve, hanem azt a hirdetményi kézbesítés fikciójával helyettesítik a hatóságok. Az adott esetben ugyanis kézbesítési ügygondnok kirendelésére sem került sor, így a kézbesítés megtörténte fikció, és nem vélelem. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy bírósági és hatósági döntések kézbesítésének, mint jogintézménynek az elsődleges célja az, hogy az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, tudomást is szerezzen róla.

Akinek a jogi helyzetét a végzés érinti, továbbá ettől függetlenül az adott eljárás (processzuális) résztvevője (a továbbiakban érdekelt) értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről, és a jogi helyzetére kiható döntésekről. annak érdekében, hogy az adott döntéssel összefüggésben eljárási jogait gyakorolni, kötelezettségeit —határidőben— teljesíteni tudja.

A döntés kézbesítésének megtörténtét, annak módját és idejét, a közvetlenségét, avagy a közvetlenség jogszerű vagy jogellenes mellőzését tanúsító papíralapú, vagy esetleg elektronikus okirat alapján tudja a döntést hozó hatóság vagy bíróság, azaz az esetleges jogorvoslatot elbíráló hatóság vagy bíróság eldönteni, hogy a kézbesítés szabályszerűen megtörtént-e.

Tehát a kézbesítés alkalmas-e a kézbesítéshez fűződő joghatások kiváltására. Mint ismeretes azonban a kézbesítés megtörténtét jogszabályi rendelkezések nem tényállási elemek bizonyításához, hanem vélelmek beálltához, vagy akár fikciókhoz is köthetik. Ezek és különösen a vélelmek megdöntésére vonatkozó szabályrendszer ismertetése nem tartozott jelen Alkotmánybírósági határozat tárgyához.

Az eljárást megindító beadvány hirdetményi kézbesítésének joghatása tehát fikción, és nem megdönthető vélelmen alapult.

[60] [62]Amennyiben az eljárás megindításáról az érdekelteket nem, vagy a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogilag nem indokolt korlátozásával értesítik, és/vagy

a döntést – a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogilag indokolatlan korlátozásával – nem megfelelően kézbesítik, az alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is megerősítette, hogy annak érdekében, hogy a döntés közlése, mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tegyen lehetővé. A hirdetményi típusú kézbesítés funkciója a döntés közlése azokban az esetekben indokolt, amikor a személyes közlési formák alkalmazása vagy objektíve lehetetlen, vagy nagyobb érdeksérelemmel járna, mint a nem személyes közlési formák alkalmazása. Az Abh1.-ben foglaltakkal összhangban az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a jogalkotó a közlési formák szabályozásakor köteles az adott cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet²⁷⁹ nem állja korlátját annak, hogy egy utca, vagy sok tucat ingatlan tulajdonosa tekintetében adja-e be a kérelmet az engedélyes, ez tehát önkényes döntés eredménye lehet.

A hirdetményi kézbesítés alkalmazásának ilyen módon történő kiprovokálásával, —amit a Korm. rendelet az eljárás lefolytatásának többszörös egyszerűsítését megengedő szabályai lehetővé tesznek — az engedélyes az eljárás jelentős gyorsítását érheti el. Ez azonban az ingatlantulajdonosok tekintetében ténylegesen az eljárási jogok, ezáltal alapjogok: a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslati joggal való élés lehetőségének kiüresítését jelenti.

[45]Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is megerősítette az Abh1.-ben szintén kifejtetteket: „A hirdetményi típusú kézbesítés funkciója is az eljárás lefolytatásának gyorsítása, egyszerűsítése. Egyrészt azt szolgálhatja, hogy a kézbesítés lehetetlensége ne képezze az eljárás lefolytatásának (befejezésének) akadályát.

Másrészt az indokolhatja az alkalmazását, ha az érintettek nagy száma miatt a kézbesítendő felkutatása és a kézbesítés joghatásainak bevétele nagyobb érdeksérelem okozna, mint a hirdetményi kézbesítésből eredő esetleges érdeksérelem nevezetesen, hogy

²⁷⁹Az ügyben irányadó villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet.

az érintettek nem feltétlenül követik —és ez nem is várható el —folyamatosan a hirdetményeket, így nem feltétlenül értesülnek az adott döntésről.

Vagyis alapvetően kiegészítő szabályról van szó, olyan esetekre nézve, amikor a személyes közlési formák alkalmazása vagy objektíve lehetetlen, vagy nagyobb érdeksérelemmel járna, mint a nem személyes közlési formák alkalmazása.”

[81]Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság közigazgatási végzés felülvizsgálata tárgyában hozott 8. Kpk.50.084/2013/3. számú végzése alaptörvény-ellenes, mivel az eljáró bíróság határozatát az Alaptörvény XIV. cikkét sértő módon hozta meg. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a határozatok tartalmának a PMMBH II-S-001/580-7/2012. LP-161/2012. számú határozatban rögzített módon, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részét képező, a döntések kézbesítéséhez való jognak a teljes kiüresítését, a döntés tartalma megismerhetősége teljes mellőzését eredményező határozat alaptörvény-ellenes volt.

VIII.6. A tények, és az azokból levont jogi következtetések fontossága

A Szegedi Törvényszék K. 700.227/2021/12.²⁸⁰ számú építésfelügyeleti ügyben hozott közigazgatási határozat jogszerűségének vizsgálatakor az alábbi tényállás állapítható meg a tisztességes eljárás szempontjából: Az építésügyi részletszabályokra teljes mértékben nem kitérve, a megelőző közigazgatási eljárás és a keresettel támadott döntés:

A felperes — magánszemély — egy lakóépületet épített ingatlanán 2020. május 28-án. Az alperes — Polgármesteri Hivatal építésügyi hatósága — előzetes bejelentés alapján eljárva építésfelügyeleti ellenőrzés keretében 2020. november 26-án helyszíni szemlét tartott az ingatlanon. Az ellenőrzése során helyszínrajzon rögzítette a felperes által létesített épület méreteit és az ingatlanon való elhelyezkedését.

A 2021. január 20. napján kelt határozatában megállapította, hogy felperes az épület megépítését a lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet 1. §-ában foglaltaknak megfelelően nem jelentette be, így az épület egy jogszerűtlen építési tevékenység eredményeként épült meg.

²⁸⁰ <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/25/id/A2154218.X60/ts/20201223/lr/chain4> (Letöltve:2022-01-03)

Többek között azt is rögzítette, hogy az ingatlan a Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 26/2020. (VIII. 28.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: HÉSZ) értelmében az Lke kertvárosias lakóterület építési övezetébe tartozik, így az ingatlanra vonatkozó előírás az oldalhatáron álló beépítési mód szerint 5 méteres előkerttel, szintén 5 méteres oldalkerttel, és 6 méteres hátsó kerttel helyezhető el épület. A helyszíni szemlén történt mérések alapján megállapította, hogy a felperes által épített épület nem felel meg ezen követelményeknek. Az alperes mérései szerint az épület a hátsó kertbe 5,67 méterrel, illetve az oldalkertbe 4,55 méterrel benyúlik. Ez alapján megállapította, hogy az épület szakszerűtlen építési tevékenység eredményeként valósult meg, amelynek kapcsán hivatkozott az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 48. § (1)-(2) és (5) bekezdésére. Rögzítette — utalva az Étv. 48/A. § (5) bekezdésére, — hogy az előbbieket alapján építésrendészeti eljárást indított az Étv. 48/A. § (1)-(4) bekezdése szerinti intézkedés megtétele érdekében.

Ezen eljárásában az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet –a továbbiakban: Eng. rendelet– 67. § (3) bekezdés b) pontja alapján vizsgálta, hogy a szabálytalan építési tevékenységgel megépített építmény tekintetében a fennmaradási engedély megadásának az Étv. 48/A. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei fennállnak-e vagy megteremthetők-e. Megállapította, hogy az építmény átalakítással sem tehető szabályossá, mivel olyan mértékű bontását kellene elvégezni, amely által az nem lenne rendeltetésszerűen használható, ez pedig azt jelenti, hogy a szabálytalanul létrehozott lakóépület tekintetében fennmaradási engedély nem adható, ezért a határozatában annak bontását rendelte el.

A keresetlevél és a védírat: Felperes határidőn belül keresetet nyújtott be a határozat ellen. Keresetében elsődlegesen kérte a támadott határozat megváltoztatását, a fennmaradási engedély kiadását, másodlagosan a határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését.

Indokolásában előadta, hogy az alperes nem igazolta hiteles méréssel a lakóépületnek az oldalkertbe és hátsó kertbe történő benyúlásának mértékét.

Álláspontja szerint e benyúlás kisebb mértékű, mint amit az alperes a határozatában megállapított, ez esetben pedig az épület részleges bontásával, illetve átépítésével lehetséges lenne az építkezés szabályossá tétele. Ezzel összefüggésben kifogásolta, hogy az alperes nem adta magyarázatát annak, hogy az említett munkák elvégzése miért zárná ki az épület rendeltetésszerű használatát.

Azt is kifogásolta, hogy az alperes nem hívta fel nyilatkozattételre abban a kérdésben, hogy vállalja-e a részleges bontást, illetve átalakítást. Mindezzel alperes megsértette az Étv. 48/A. § (1) bekezdés a)-b) pontját, az Ákr. 2. §-át és 62. § (4) bekezdését, valamint a HÉSZ 22. § (3) bekezdését.

Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte, a határozatában rögzítettek helytállóságuk okán fenntartotta, továbbá költségjegyzék benyújtásával kérte a felperes perköltségekben történő elmarasztalását. Továbbá hivatkozott arra, hogy az Eng. rendelet 67-68. §- sokban foglaltakat teljes mértékben szem előtt tartva jutott azon megállapításra, hogy a szabálytalanul felépített lakóépület átalakítással sem alakítható szabályossá.

A helyszíni ellenőrzésen felvett jegyzőkönyvben megállapított méreteket a felperes a helyszíni ellenőrzés során és a hatósági döntés meghozataláig nem vitatta, a jegyzőkönyvet — az abban foglaltak valódiságát igazolandó — kézjeggyével ellátta. Alperes kifejtette azt is, hogy a szabálytalanul épített épületnek, az építési telek oldalsó és hátsó telekhatárától mért távolsága olyan csekély mértékű, amely alapján nem fogadható el felperes azon álláspontja, amely szerint az épület az építési telek oldal-, és hátsó kertjébe való benyúlása jóval kisebb, mint amit a helyszíni mérések alapján az építésfelügyeleti hatóság megállapított. A helyszíni szemle során tett megállapítások fényében olyan mértékű — több méteres — eltérés nem lehetséges, ami alapján a szabálytalanul megépített lakóépület csak egy részét kellene elbontani a szabálytalanság megszüntetése érdekében.

Idézte többek között az Eng. rendelet 67. § (3b) bekezdését és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 1. számú melléklet 8. pontját és kifejtette, hogy az épületnek jelenleg nincs olyan része, ami a figyelembe veendő, az építési telekre vonatkozó beépítési szabályoknak megfelelő helyen állna, így nem volt lehetősége olyan átalakítási munka elrendelésére, amivel az épületet szabályossá lehetne tenni.

Jelen esetben kizárólag bontás vagy átalakítás elrendelésére volt lehetőség a szabálytalanság megszüntetése érdekében. A hatályos jogszabályok értelmében a hatóság nem hozhatott olyan döntést, hogy a szabálytalanul felépített lakóépületnek az építési telek oldal-, és hátsó kertjébe benyúló, tehát építési helyen kívül álló részét a felperes bontsa el, majd a megmaradó épületrészekhez az előkerti kötelező építési vonalig, azaz közel 20 m hosszon építsen hozzá épületrészt, épületrészeket úgy, hogy az épület a kötelező előkerti építési vonalon álljon, ezáltal szüntesse meg a szabálytalanságot. Ez egyébiránt nem a megmaradó épületrész átalakításának, hanem bővítésének minősülne, ami esetünkben kizárólag építési engedéllyel lehetne kivitelezhető.

Az elsőfokú bíróság döntése és annak jogi indoka: A bíróság a felperes keresetlevele, és az alperes védiratára, valamint a rendelkezésre álló közigazgatási iratok, továbbá a tárgyaláson előadottak alapján állapította meg, hogy a felperes keresete alapos. Az alperes határozatának jogszerűségét a Kp.85. § (1) bekezdése alapján a kereseti kérelem korlátai között - a 85. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel - a közigazgatási tevékenység megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta.

Az Étv. 48/A. § (1) bekezdés a) pontja akként rendelkezik, hogy: „ha az építményt, építményrészt jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül valósították meg, az építésügyi hatóság az építető vagy a tulajdonos kérelme alapján — amennyiben az építmény, építményrész fennmaradása nem eredményez az életet, egészséget veszélyeztető használatot vagy állapotot — fennmaradási engedélyt ad. Ha az e törvényben, az egyéb jogszabályban meghatározott műszaki és egyéb feltételek teljesülnek, vagy az építményt, építményrészt építési vagy más tevékenységgel szabályossá teszi.” Az Eng. rendelet 67. § (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy az építésfelügyeleti hatóság a szabálytalan építési tevékenység tudomásra jutásától számított tíz napon belül vizsgálja, hogy a jogszerűtlen vagy szakszerűtlen építési tevékenységgel megépített építmény, építményrész fennmaradásának az Étv. 48/A. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei fennállnak-e vagy megteremthetők-e.

Végül ugyanezen szakaszhely 3b) bekezdése előírja, hogy amennyiben az építésfelügyeleti hatóság megállapítja, hogy a fennmaradás feltételei nem állnak fenn, kötelezi az építetőt, vagy ha az építető személye nem ismert, a tulajdonost a szabálytalan építési tevékenységgel megépített építmény, építményrész szabályossá tételéhez szükséges munkálatok elvégzésére, vagy annak bontására, ha az átalakítással sem tehető szabályossá.

Jelen perben nem volt vitatott, hogy a felperes a per tárgyát képező épületet az építési telken részben az előkertbe, részben a hátsó kertbe benyúlóan építette meg. Az sem volt vitatott, hogy ez az elhelyezés a HÉSZ előírásaiba ütközik. Tény az is, hogy emiatt az épület a jelenlegi állapotában nem kaphat fennmaradási engedélyt. Azonban az alperesnek a fenti rendelkezések alapján vizsgálnia kellett, hogy az építmény, építési vagy más tevékenységgel szabályossá tehető-e.

Ezekre vonatkozóan azonban az alperesi határozat mindösszesen annyit tartalmazott, hogy az építmény átalakítással nem tehető szabályossá, mivel azon olyan mértékű bontást kellene elvégezni, amely által az épület nem lenne rendeltetésszerűen használható.

A törvényszék megítélése szerint az alperesi határozat indokolása hiányos volt. Tekintve, hogy nem derül ki belőle, hogy az alperes a megállapításait pontosan mely tényekre alapozta. Azaz az építmény, illetve az építési telek, valamint a vonatkozó jogi szabályozás mely sajátosságainál fogva kizárt az épület olyan átalakítása, amely egyszerre biztosítja annak szabályossá tételét és rendeltetésszerű használatát.

Az sincs a határozatban kifejtve, hogy az alperes pontosan mit ért rendeltetésszerű használhatóság alatt, s hogy e fogalom mely elemei hiányoznának az építmény szabályossá tétel céljából történő átalakítás esetén.

A közigazgatási hatóságnak minden esetben teljesítenie kell az Ákr. 62. § (1) bekezdése szerinti tényállás-tisztázási és az Ákr. 81. § (1) bekezdés szerinti indokolási kötelezettségét. A határozatának tartalmaznia kell — egyebek mellett — bizonyítékokkal alátámasztottan azokat az egyértelműen és világosan megfogalmazott indokokat is, amelyek az érdemi döntés, így adott esetben a bontást elrendelő, s ekként a fennmaradás engedély kiadását kizáró döntés alapul. A közigazgatási határozatban nem elegendő a döntés, illetve az előbbi intézkedések alapját képező jogszabályhelyeket felsorolni, megállapítva a fennmaradás engedélyezéséhez szükséges jogszabályi feltételek hiányát, hanem az egyes jogszabályi rendelkezések és döntések mellé társítani kell az azokat megalapozó tényeket és megállapításokat is. Kizárólag az a határozat alkalmas érdemi felülvizsgálatra, amely megfelel mindezen követelményeknek.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősítette, hogy a hatósági eljárások tisztességes intézése nemcsak alapvető jog, hanem az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott, a döntések indokolással való ellátásának törvényes követelményéből fakadóan alkotmányos kötelezettsége is a hatóságoknak. Az indokolási kötelezettség szerepe, a döntés jogszerűségének és azon keresztül a közigazgatás joghoz kötöttség betartásának ellenőrizhetősége, ekként egyike a törvényes és tisztességes eljárás garanciáinak.²⁸¹

Azzal, hogy az alperes, megsértette a tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettségét a Kp. 88. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, az ügy érdemére kiható olyan eljárásjogi jogszabálysértést vétett, amely a közigazgatási perben — tekintettel arra is, hogy a bíróságnak az építésfelügyeleti ügyek tekintetében nincs megváltoztatási jogköre — nem orvosolható.

A törvényszék hangsúlyozta, hogy a bíróság a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdés a) pontjaiból következően nem a közigazgatási eljárás iratait, és nem a védíratot vizsgálta felül. Kizárólag az alperes határozatát, így nem volt jelentősége annak, hogy a védírat a fennmaradási engedély meg nem adhatósága kérdésében már részletes indokolást tartalmazott. A Védíratban megjelenő tényeket, s az azokból levont jogi következtetéseket ugyanis az alperesi határozatnak kellett volna tartalmaznia, hogy azok a határozat jogszerűségének értékelése körében figyelembe vehetőek lettek volna. Jelen indokoknál fogva az alperes határozata jogszabálysértő volt, így azt a törvényszék a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. Az alperesnek az új eljárásra kötelezésében rögzítette, hogy a fenti hiányosságokat pótolva a döntését a fennmaradási engedély megadhatósága körében is pontos ténybeli indokolással támassza alá.

²⁸¹Lásd: 5/2019. (III. 11.) AB határozat.

VIII.7. Indokolási kötelezettség

Az Alkotmánybíróság 3102/2021. (III. 22.) AB²⁸² végzésével visszautasította a Kúria Kfv. IV.37.390/2020/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

[3] Az indítványozó édesapa kapcsolattartásra volt jogosult a gyermeke édesanyjával élő gyermekével. A kapcsolattartás indítványozó és a gyermek között meghiusult 2018. október 3–9. közötti időszakban a gyermek megbetegedése miatt. Ezért indítványozó a kapcsolattartás elmaradása miatt végrehajtási kérelmet nyújtott be, amelyet az ügyben első fokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala IX. Kerületi Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztály 2018. október 8-án kelt BP-09/004/21- 25/2018. számú végzésével és az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály BP/0502/1185/4/2019. számú megváltoztató végzésével elutasított. Ezt követően az indítványozó keresetét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság –a továbbiakban: KMB)– 2020. február 5-én kelt, 36.K.33.242/2019/13. számú ítéletével szintén elutasította az alábbiak alapján:

[4] A KMB ítéletében rögzítette, hogy a vizsgálatának fókuszában az állt, hogy a kapcsolattartás elmaradása az édesanya önhibájából következett-e be, utalva a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet –a továbbiakban: Gyer.– 33. §-ára. Ezzel összefüggésben a KMB megállapította, hogy az édesanya önhibája nem volt igazolt. A gyermekre vonatkozóan közokirattal, azaz orvosi igazolással igazoltan írásban értesítette az indítványozót. Továbbá írásban nyilatkozta, hogy a betegsége tekintettel, de attól függetlenül a gyermeket átadja. A gyermek átvételét az édesapa megtagadta a gyermek betegségére hivatkozva. A KMB ítéletében arra megállapításra jutott, hogy az édesanya önhibájának hiánya esetén a Gyer. 33. § (4) bekezdése alapján a kapcsolattartás pótlására kötelezésnek nincs helye. Az indítványozó keresetét, mint alaptalant elutasította.

[5] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(3) bekezdése,

²⁸²[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3b933cdd5df3e2fdc12585f1005b8d4c/\\$FILE/3102_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3b933cdd5df3e2fdc12585f1005b8d4c/$FILE/3102_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf) (Letöltve 2022.01.07.)

XVI. cikk (1) bekezdése, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással a felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria

Kfv.IV.37.390/2020/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és annak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.K.33.242/2019/13. számú ítéletére kiterjedő hatállyal történő megsemmisítését kérte.

Az indítványozó felülvizsgálati kérelmének a befogadását a Kúria — utalva a Kp.118. § (1) és (2) bekezdéseire, arra hivatkozással tagadta meg, hogy az indítványozó nem terjesztett elő a befogadási okok fennállását érdemben igazoló indokolást.

Kérelmének befogadását általánosságban kérte. A KMB által megállapított tényállást, és az abból levont jogi következtetéseket egy vélt jogsértésként vitatta. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Panaszában összességében azért állította a bírói döntések alaptörvény ellenességét, mert az eljáró jogalkalmazó szervek nem vizsgálták a Gyer. alapján az édesanya „felróhatóságát” és azt sem vették figyelembe, hogy a kapcsolattartás elmaradása nem az indítványozónak felróható okból történt. Továbbá a Kúria nem orvosolta az eljárási hibákat, hanem teret engedett az alaptörvény-ellenes jogalkalmazói gyakorlatnak.

Az indítványozó álláspontja szerint az édesanya felróhatóságát meg kellett volna állapítani az ügyben.

A kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseket részemről a továbbiakban nem vizsgálva az Indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére való hivatkozását nézve az indítványozó „csupán” megemlítette. Ennek a cikknek a sérülését érdemben nem indokolta ezzel kapcsolatban semmilyen érdemi hivatkozást nem adott elő. A XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmével összefüggésben is a bíróság által megállapított tényállás valótlanosságára, hiányosságára, valamint arra utalt, hogy az édesanya felróhatóságát a KMB nem értékelte.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el ebben az ügyben.

Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadásáról kell, hogy döntsön.

Így az eljáró tanács vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek, különösen a 27. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítése, valamint a 29–31. § szerinti követelményeknek.

Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt. A Kúria végzését 2020. július 2-án vette kézhez, és indítványát határidőben, 2020. július 29-én nyújtotta be az Alkotmánybíróságra. Mint kérelmező az alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezett, érintettsége révén, hiszen az alapügy felperese volt.

[8] Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek azonban csak részben tett eleget mivel az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, XVI. cikk (1) bekezdése, valamint XV. cikk (1) és (3) bekezdései sérelmét csupán állította. Ezek vonatkozásában viszont érvekkel nem támasztotta alá kérelmét.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozta, hogy indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, így annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztán felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot arra, hogy az alkotmányossági vizsgálat alá kerüljön.²⁸³

[10] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében állított indítványozói sérelmekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke a közigazgatási hatósági eljárások és nem a bírósági felülvizsgálatok vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét.²⁸⁴ Tehát a bírósági eljárás fair jellegével összefüggésben a XXIV. cikkre nem alapítható alkotmányjogi panasz. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz a XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak.

[14] Az Alkotmánybíróság továbbá nem vizsgálta, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálta, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott

²⁸³Lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.

²⁸⁴Lásd: 3081/2016. (IV. 18.) és 3010/2015. (I. 12.) AB végzések.

érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott volt-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat.²⁸⁵

Az indítványozó alapvetően a bírói döntés érdemét vitatta panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással, amelyre azonban az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjedt ki. Önmagában az, hogy az indítványozó a bírósági döntés érvelését és az érdemi döntés tartalmát tévesnek tartja, nem alkotmányossági kérdés, az nem ad alapot a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyének megállapíthatóságára.

[15] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetés sérelmére is általánosságban hivatkozott. Ezen kívül nem jelölte meg az alap-törvényellenesség kételyét felvető pontos okot sem. Összességében az alkotmányjogi panaszban foglalt törvényességi kifogások a bírósági döntések tükrében nem utaltak olyan szintű eljárási, bizonyítási, jogszabály-értelmezési hiányosságra, amelyek a bírói döntés érdemére kiható alap-törvényellenesség kételyét megalapozták volna, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetettek volna fel.

[17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében állandó és következetes gyakorlatot alakított ki, így jelen ügy nem vetett fel olyan új kérdést, amely indokolta volna az indítvány érdemi vizsgálatát.

Mindezek által az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az indítvány nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában szabályozott feltételeket, ezért annak befogadására és érdemi vizsgálatára nem volt lehetőség.

A jogeset levezetésének következtetései rámutattak arra, hogy igenis minden alapjog kikényszeríthető, köszönhető ez Alkotmánybíróságunk számos döntése által, melyek hatnak –hatottak– a közigazgatási eljárások sorára. A Bíróság eljárásának részletszabályai

²⁸⁵ 7/2013. (III. 1.) AB határozat

tükrében rálátásunk lehet a következőkben a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog miként biztosítják együtt a tisztességes eljáráshoz való jogot.

IX. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog

A jogkereső állampolgároknak az egyik legfontosabb jogának bírósági aspektusait fejtette ki Dr. Varga Zs. András, a Kúria elnöke idén márciusban egy a Károlyi-Csekonics Palotában rendezett konferencián.²⁸⁶ A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból” című előadásában a témát érintően négy szempontrendszerrel mutatott be, és emelt ki, amelyek az ítélezésre, és esetenként a jogszabályokra is közvetlen hatást gyakorolnak. Ezeket a szempontrendszereket az alábbiak szerint mutatta be:

IX.1. A tisztességes eljáráshoz való alapjog oszthatatlansága

Hazánkban a közelmúltban vetődött fel a hatóságokra illetve egyéb állami intézményekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság előtti jogállásával kapcsolatos dilemma. Az állami intézmények panaszát az Alkotmánybíróság rendre elutasította, hivatkozással arra, hogy az alapjogok rendszerint nem illetik meg a hatóságokat, legalábbis ebben a minőségükben. Az Alkotmánybíróság 2018-ban azonban az egyik utolsó határozatában újragondolta addigi álláspontját. Az indítványozó Magyar Nemzeti Bank alkotmányjogi panaszt terjesztett be a Kúria felé, egy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozatát hatályon kívül helyező végzése ellen. Ezt az előterjesztést az Alkotmánybíróság meglepő módon befogadhatónak ítélte meg. Az Alkotmánybíróság döntése nem fejtette ki részletesen ennek az okát, csak „ad causam” módon azt fejtette ki, hogy:

„arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.”

A tisztességes eljáráshoz való jog közvetett érvényesítésén alapuló érvelés még az Alkotmánybíróság gyakorlatát ismerők számára is egy kivételesen elvont, nagyon zárt érvelés. Bár nem fejtette ki az Alkotmánybíróság, de nem lehet más következtetésre jutni, minthogy a tisztességes eljáráshoz való jog nem osztható meg a felek között.

²⁸⁶<https://jogaszvilag.hu/szakma/a-tisztessages-eljarashoz-valo-jog-aspektusairrol-rendeztek-konferenciat/>
(Letöltve: 2022.04.01.)

Tehát ha az adott ügyben az egyik fél a bírósági eljárás tisztességességét vitatja — ez a közvetlen kifogás — akkor ezzel magát az eljárást, vagyis annak egészét támadja. Következésképpen az ilyen panasz már a másik fél jogát is érinti, sőt érvényesíti. — Ez a közvetett kifogás a határozat szerint—

Ebből viszont arra a következtetésre jutunk, hogy egy bírósági eljárás nem lehet tisztességes csak az egyik félre vonatkozóan, hanem akkor mindkét félre vonatkozóan, egészében kell annak lennie. Ez az ominózus ügy²⁸⁷ olyan jelentőséggel bírt, továbbá az érvelése annyira egyértelmű és meggyőző volt, hogy ezen oknál fogva az Országgyűlés nem sokkal később módosította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt, valamint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályt is kiegészítette azzal, hogy nemcsak az Alaptörvényben biztosított jog megsértésére, hanem a hatáskör korlátozására is alapítható panasz. Ezért így közvetve, de megerősítésre került a hatóságok, és az állami intézmények panaszjoga. Hiszen amennyiben panasz alapítható hatáskör korlátozásra is, akkor nyilvánvalóan nincs kizárva az alapjogsértésre alapított panasz sem. A tisztességes eljáráshoz való jog oszthatatlansága így természetesen visszahat a rendes bírósági ítélezéseire, legyen az akár polgári-, akár büntető-, avagy közigazgatási perről lévén szó.

A fent említett négy szempontrendszer másik vetülete:

IX.2. Az alkotmány-konform jogértelmezése, mint a tisztességes eljáráshoz való jog része

Ez az új szempont Varga Zs. András megállapítása alapján, bár furcsának tűnhet, de jóval kevesebb elméleti vitát váltott ki, mint alkotmánybírói érvelés, sőt mára inkább már elvárás, amelyben az Alkotmánybíróság összekapcsolta a bíróságok alkotmány-konformértelmezési kötelezettségét a tisztességes eljáráshoz való joggal.

Az előzőekben hivatkozott Magyar Nemzeti Bank indítványára hozott döntésében a befogadás körében elvi súllyal jelentette ki az Alkotmánybíróság, hogy „alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő

²⁸⁷23/2018. (XII. 28.) AB határozat a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.

alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellözi és ezzel megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését.”²⁸⁸

Ez által az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk eredetileg peres eljárásra vonatkozó (1) és (7) bekezdését összekapcsolta a 28. cikk generális, hermeneutikai – azaz a minden jogszabály minden rendelkezésére irányadó – szabályával, rendelkezésével. Tehát az Alaptörvényt a 28. cikk közbejöttével figyelmen kívül hagyó jogértelmezés bármikor támadható lesz alkotmányjogi panasszal.

Ebből fakadóan a tisztességes eljáráshoz való jogba való ütközésre visszavezetve bármely, a rendes bíróságok által alkalmazott jogszabály értelmezése támadható lesz alkotmányjogi panasszal. Következésképpen a rendes bíróságok, különösen a Kúria fokozott figyelmet szentel az Alaptörvény 28. cikkének, és ennek közbejöttével az Alaptörvény és az alkotmánybírósági jogértelmezésnek. A 28. és a XXVIII. cikk összekapcsolása nagyon felerősítette az Alaptörvény érvényesülését a rendes bírósági gyakorlatban. A Kúria elnöke rávilágított arra a tényre is, hogy ez együtt járt azzal is, hogy abban az esetben, ha egy adott jogszabály alkotmány-konform értelmezése nem áll rendelkezésre, mert azt az Alkotmánybíróság még nem értelmezte vagy nem fedezi fel azt a rendes bíróság, akkor bizony maga kényszerül az Alaptörvény értelmezésére. Ilyen eset azért viszonylag ritkán adódik, és az sem mondható el, hogy az Alkotmánybíróság különösebben megértő lenne a rendes bíróságok, avagy esetenként a kúriai alkotmányértelmezéseivel.

Az viszont a rendes bíróságok kockázata, ha értelmezik az Alaptörvényt és az értelmezésük nem egyezik az Alkotmánybíróság későbbi megfontolásával, akkor pusztán emiatt, a fentiekben kifejtett összekapcsolás eredményeként a bírósági jogértelmezést hordozó döntés megsemmisítése elkerülhetetlen. A kockázat ellenére azonban nincs más megoldás, hiszen a tisztességes eljárás érdekében a jogszabályokat minden esetben az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni, ha pedig ez elkerülhetetlen, akkor az Alaptörvényt is értelmezni szükségeltetik.

Az alaptörvény-konform jogértelmezési kötelezettség ráadásul átvezet az egyik rendes bírósági feladathoz, mégpedig a Kúriának a jogegység biztosítására vonatkozó hatásköréhez.

²⁸⁸23/2018. (XII. 28.) AB határozat a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.

IX.3. A jogegység követelményének összefüggése a tisztességes eljáráshoz való joggal

A Kúria felfogható a rendes bíróságok egyikének, annyiban azonban mindenképpen más, mint a többi rendes bíróság, hogy kizárólagos felhatalmazása van a jogegység biztosítására. Ez a feladat, egy nem megosztható feladat, így nyilvánvalóan a feladat ellátással járó felelősség sem osztható meg. — Ez a feladat ellátás az, amely a Kúriának sajátos helyzetet biztosít.— A többi felső bíróság, mint az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága, és az Alkotmánybíróság kontra rendes bíróságok közötti jogértelmezés, a Kúrián keresztül érvényesül a másik három bíróság iránymutató szabályai szerint. Ez az Alaptörvényen alapuló normatív közvetlenül ellátandó feladat. Ennek három módon tud eleget tenni a Kúria, mert ehhez a feladathoz igazodik az alábbi eszköztára:

- A rendszerinti jogegységesítő eljárás a felülvizsgálat. Mind a három eljárási törvénybe belekerültek önálló jogorvoslati kérelmi jogcímként azok a leírások, amelyek arra utalnak, hogy ha a jogerős ítélet eltér a Kúria korábban közzétett döntésétől, akkor a fél pusztán erre hivatkozással kérheti a felülvizsgálatot.
- Ehhez társultak még a kivételes jogegységesítő eszközök, mint az ügynevezett régi, rendszerszinten, azaz középen elhelyezkedő jogegységi eljárások. 2022. január 1-től már ezeknek a neve, illetve formája: az előzetes döntéshozatali indítvány a jogegység érdekében. Ez az eszköz biztosíték a Kúria tanácsai számára, hogy eltérjenek a korábbi jogértelmezéstől. Az ügynevezett precedens szabály ugyanis a Kúrián kívül a többi bíróságnak megengedi, hogy megfelelő indokolás mellett eltérjen a Kúria döntésétől, de a Kúria többi tanácsának nem. Tehát a Kúria tanácsainak kötelező ilyenkor ezt az előzetes döntéshozatali eljárást lefolytatni.
- Továbbá rendelkezésre áll a kivételes jogegységi panasz intézménye, amivel kapcsolatban Varga Zs. András két szempontra mutatott rá. Az egyik, és ezt mostanra már többször megerősítette a Kúria, hogy a jogegységi panasz eljárás nem

az ezt megelőző per folytatása. A megelőző perre tekintettel, a per folytán indul, de önálló „sui generis” eljárás. Következésképpen a jogegységi panaszt önálló érvekkel kell megalapozni.

Másrészt pedig fontos kiemelni, hogy ez a jogegységesítés immár nem a felek feje fölött történik, hanem a felek kezdeményezésére, így nem fenyeget az a veszély, hogy a jogegység a bíróságok belügyévé válik. Így pedig kapcsolódik is az Alaptörvényhez és az Alkotmánybírósághoz is. Az eltérő jogértelmezés ugyanis szorosan összefügg a törvény előtti egyenlőséggel, azon a követelménnyel, hogy a jogszabályok mindenkire egyformán vonatkozzanak és a bíróságok ezeket a jogszabályokat mindenkire egyforma mértékkel alkalmazzák. Ha pedig a jogszabály alapvető jogot érint, akkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése is felmerülhet az eltérő jogértelmezés folytán. Az Alkotmánybíróság mindeddig tartózkodott attól, hogy átvegye a Kúria feladatát a jogegység biztosításában. A rendszerinti hivatkozási alap az volt, hogy a támadott határozatot az Alkotmánybíróság nem egy másik ítélettel, hanem az Alaptörvénnyel veti össze, s úgy tűnik, hogy ezt az Alkotmánybíróság változatlanul fenntartja. Ugyanakkor a már bemutatott összekapcsolás folytán egy hibás jogértelmezés önállóan is támadható a tisztességes eljáráshoz való jogra való hivatkozással, legyen akár anyagi vagy eljárási jogi szabályról.

Így az Alkotmánybíróság közbejöttével ugyan, de a Kúriának tisztáznia kell a követendő jogértelmezést. Természetesen ez nem úgy értendő, hogy a Kúriának meg kellene erősítenie az Alkotmánybíróság határozatát, de a fordított helyzet igaz, az Alkotmánybíróság határozatával szembenő, korábbi kúriai döntés alkalmazását ki kell zárni formálisan, hogy arra többet senki ne hivatkozhatson, továbbá, hogy a Jogtárban az ilyen határozatok ne úgy tűnjenek fel, mint hivatkozható határozatok.

IX.4. A tisztességes bírói eljáráshoz való jog

A Kúria elnökének az a megállapítása, hogy az elmúlt negyedszázadban a tisztességes eljáráshoz való jog összetevőjeként egyre gyakrabban, egyre hangsúlyosabban merül föl a törvényes bíróhoz való jog, és ebből is kiemelkedni látszik az ügyelosztás kérdése.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai azt mutatták, hogy a felmerült kérdések többsége hagyományos indokokon, mint például Bíróság-e vajon a sajátos összetételű, közjegyzőkből és hivatásos bírókból álló fegyelmi tanács.

Avagy áthelyezhető-e egy ügy a bíróságok között. Ezen kérdéskörök között merült fel, régebben ritkán, majd napjainkra egyre gyakrabban az ügyelosztási rend jelentősége a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése során.

Szerepe volt ebben a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek (Bsz.), amely részletes szabályokat tartalmaz erre vonatkozóan, de mégsem tulajdonítható kizárólag ennek ez a jelenség, mivel a régi Bsz. nagyjából azonos szabályozást tartalmazott.

Varga Zs. András megfogalmazásában három hatást lehet vélelmezni az ügyelosztási rend előtérbe kerülése mögött.

- Az egyik hatás maga az Alkotmánybíróság joggyakorlata. Azzal, hogy megerősödött és rögzítésre került az alkotmánybírósági határozatok indokolásában az ügyelosztási rend hangsúlyozása, „kapaszkodási” lehetőséget is kínált a panaszosoknak, hogy erre hivatkozva próbálják elérni a támadott rendes bírósági határozat megsemmisítését, ami újratárgyalással jár. A döntésekben ugyanis sokkal könnyebb a formális ügyelosztási rendet érintő hibát megtalálni, mint egy eljárási, vagy még inkább egy anyagi jogi dogmatikai levezetést alkalmazni. Hazánkban ilyen helyzet volt az előző évtized elején felmerülő igazgatási úton történő ügyáthelyezés.

Az igazgatási úton történő ügyáthelyezés lehetőséggel elsősorban büntető ügyekben éltek az igazgatási vezetők. Ezt az eljárást azonban az Alkotmánybíróság alaptörvényellenesnek, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközőnek is találta.

A döntés hosszan elemezte a törvényes bíróhoz való jogot, és annak részeként az ügyelosztási rendet. Ez a dilemma sokáig a nyilvánosság előtt zajlott, így felhívta a figyelmet az ügyelosztási rend alkotmányos jelentőségére.

- A Kúriára vonatkozóan Varga Zs. András példaként hangsúlyozta az automatikus ügyelosztás bevezetését a Kúrián. Egy angolul, majd később magyarul hasonló tartalommal megjelent írás kétségbe vonta a Kúria korábbi időszakának jogállami működését a tanácsok összeállítása és az ügyelosztás rendje miatt. A cikkek megjelenése után a kérdés hamarosan visszaköszönt a Velencei Bizottság Magyarországot érintő legújabb vizsgálataiban, sőt az Európai Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentésében is.

Ez olyan nyomást jelentett, hogy a Kúria kénytelen volt felgyorsítani az amúgy ismert, és választási ügyekben már egy évtizede alkalmazott, lépésről lépésre kiterjesztett ügynevezett automatikus szignálásra való átállást. Ennek a tapasztalatai elmondása szerint vegyesek: kétségtelen hogy az automatikus ügyelosztás megfelel annak a követelménynek, amit az Alkotmánybíróság megfogalmazott. Nem a bírót választja ki az ügyelosztási rendben megjelölt vezető, hanem az ügy automatikusan kerül az előre meghatározott tanácshoz. Ugyanakkor ez a szakosodásra negatívan hat. Az automatikus ügyelosztás iránti igény egyrészt odavezet, hogy nem biztos, hogy az intézi az ügyet, akinek a legnagyobb tapasztalata van az adott kérdésben. Másrészt pedig ennek a kérdésnek a túlhangsúlyozása nemkívánatos mellékhatásként ahhoz a látszathoz vezet, hogy egyetlenegy ítélkező tanács a törvényes független és pártatlan, az összes többi, különösen a tanácsokat kijelölő vezető pedig nem. Ez számára elfogadhatatlan, azonban nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy az ügyelosztási rend megalkotását törvény írja elő.

Végül megemlített egy egészen új fejleményt is, a bírói kinevezés hangsúlyossá válását. Hiszen kétségtelen, hogy a Velencei Bizottság már egy évtizede kifejtette, hogy erre is figyelmet kell fordítani. Az viszont ennek ellenére nem volt előre látható, hogy mára nemzetközi bíróságok előtt dől el, hogy konkrét ügyekben eljáró bírók kinevezése törvényesnek tekinthető-e, ennek folytán az általuk hozott döntések egyáltalán törvényes módon felállított bírósági döntésnek minősülnek-e.

Ennek függvényében viszont már nem a döntés dogmatikai helyessége a vita tárgya, hanem az eljáró bírók személye. A Kúria elnöke felhívta a figyelmet arra is, hogy ez a folyamat nem veszélytelen — a jogállamiság, a bírói függetlenség, a törvényes bíróhoz való jog nevében történik mindez, de a bírók vagy bíróságok bírói jellegének korlátlan megkérdőjelezhetősége rombolja azt a tekintélyt, azt a közbizalmat, aminek érdekében az

államszervezetten belül az igazságszolgáltatás megkülönböztetett védelmet élvez. — Meglátása szerint, osztva véleményét az eljárás nem lesz tisztességesebb attól, ha minden korlát nélkül lehet a bírói eljárások tisztességtelenségére hivatkozni.

A tisztességes eljáráshoz való jog klasszikus, az eljárási törvényekben részletezett összetevői mellett arra is figyelnie kell ma a hibamentesen kinevezett, az ügyelosztási rendben egyre precízebb feltételek mellett kijelölt bírónak, hogy mindkét fél számára nyilvánvalóan pártatlan és szabályos eljárásban az anyagi és eljárási jogokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezze és alkalmazza. Ellenkező esetben, ebben bárhol hibát vét, az eljárása nem lesz tisztességes. Ami pedig függetlenül attól, hogy a döntése érdemben helyes-e vagy nem, annak megsemmisítését vonja maga után – zárta előadását a Kúria elnöke.

IX.5. Konklúzió

Azt vizsgálva, hogy a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják-e a tisztességes eljáráshoz való jogot, jogvédelmet, az alábbi következtetésekre juthatunk.

A közigazgatás törvényességének az Alkotmánybíróság gyakorlatában nélkülözhetetlen követelménye, hogy a közigazgatás jogilag szabályozott eljárási keretek között, a törvények keretei között működjön, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényileg pontosan meg kell határozni.²⁸⁹ Miközben az alapjog elsősorban az érintett jogalanyok számára ad garanciákat, az ő jogaikat védelmezi, a közigazgatási határozatok törvényessége jogállami érdek, ennek a közigazgatási eljárásjog is köteles eleget tenni, még hozzá az ügyféli érdektől függetlenül.²⁹⁰

A közigazgatás jogalkalmazó (hatósági) tevékenysége ugyanis nemcsak az alanyi jogok és a tárgyi jog által védett egyéni érdekek, hanem a jog által védett közérdek vagy valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, és olyan általánosan védett jogi tárgyak, mint a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését is szolgálja.

²⁸⁹ 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [20].

²⁹⁰ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Ha tehát egy határozat törvényt sértő, akkor nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult érintett fél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérülnek a tárgyi jog által védett közösségi érdekek és jogok is. Végül soron a törvényt sértő határozat magát az Alaptörvényt is sérti, hiszen az Alaptörvény alapján nem adható felhatalmazás a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára. A nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás abban a határozatban nem a törvénynek alárendelten járt el.

A két szempont, a közösségi érdek és az egyéni érdekek egymással szembe is kerülhetnek, születhetnek az egyénnek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is. „Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti –például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak–.”²⁹¹

A közigazgatásnak kötelessége határozatot hozni a törvényben meghatározott esetekben. A közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a tisztességes eljárás garanciáinak, így különösen nem lehet a hatóság a saját maga ügyfele, a két szerepet szét kell választani. A kiszámíthatóság érdekében a döntéshozatalra vonatkozóan határidőket kell rögzíteni, és ezeket a „vég”határidőket be is kell tartani.²⁹² Az érdekelt felet meg kell hallgatni — amennyiben az élni akar ezzel a jogával. Ezek a garanciák gyengébbek, mint a bírósági eljárásban, de a legalapvetőbbeknek a közigazgatási eljárásban is érvényesülniük kell.

A másik oldalról azonban az eljárási garanciák és a közigazgatás törvényességének kívánalma mellett figyelembe kell venni a jogbiztonság elvének megfelelően a jogerős határozattal lezárt jogviszonyok és a szerzett jogok védelmét.²⁹³

²⁹¹2/2000 . (II. 25.) AB határozat

²⁹²10/2001. (IV.12.) AB határozat

²⁹³349/B/2001 AB határozat Továbbá lásd bővebben:
<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/issue/view/434/97> (Letöltve: 2022.03.17)

Az általános közigazgatási eljárásjogi szabályok hatályát ki kellett volna terjeszteni minden kifelé irányuló cselekvésre, nemcsak a hatósági cselekvésekre, ahogy az a közigazgatási perjogban a generálklauzula révén megtörtént. Azonban az Ákr.-nek még a Ket.-hez képest, a hatósági eljárások területén is szűkült a hatálya, hiszen olyan eljárások, amelyek korábban legalább privilegizált eljárásként a Ket. hatálya alá tartoztak, mint például a versenyfelügyeleti eljárás vagy az adóigazgatási eljárás, kivett eljárásokká váltak. Az Ákr. alapvető rendelkezéseit tekintve az látható, hogy bár nem törekedtek az alkotók a teljességre, azért az eljárás általános jellemzőit megfelelően rendezte. Az Alaptörvényre való utalással pedig valamennyi alapvető beleértendő a szabályozásába, amelyet az alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata kapcsol az eljárásokhoz.

Jelenleg az egyensúlyi helyzet átalakult a Ket. idejéhez képest. A bíróságok nagyon sok esetben rá vannak kényszerülve arra, hogy az Alaptörvény megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó szabályai alapján próbálják meg értelmezni azt, hogy például egy támogatási eljárásban mitől lesz tisztességes az ügyintézés. A megfelelő ügyintézéshez való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének alkalmazása során az értelmezési kérdések eldöntésében a Chartához kapcsolódó gyakorlat nem képez már értelmezési akadályt az Alkotmánybíróság és a bíróságok számára, sőt, segítséget is jelent. Rendkívül nagy azon döntések száma, amelyek a megfelelő ügyintézéshez és a tisztességes eljárással kapcsolatosak. A bíróságok tehát rögzítik, az e körben felmerülő problémákat kezelik. Így megítélésem szerint hatékony a tisztességes ügyintézéshez való jogvédelem hazánkban.

A fentiekben az Ákr. alapvető rendelkezésének elemzésétől vizsgáltuk át az alapvető jelentőségét a közigazgatási hatósági eljárásokban. Míg eljutottunk a tisztességes eljárás követelményének elméleti és a vázlatos gyakorlati bemutatásáig.

A tisztességes ügyintézéshez való jog ismertetését azért tartottam fontosnak, mert a gyakorlatban – akár az ügyintézők részéről is – több esetben kérdésként merül fel, hogy valójában érvényesülési körük mit fed le, mikor kell érdemben, és milyen esetekben alkalmazhatók.

A gyakorlati példák bemutatása – álláspontom szerint – azért bír nagy jelentőséggel, mert az olvasó láthatta, hogy esetről-esetre válik világossá, hogy valójában mit is fed le egy-egy alapvető. Szinte képtelenség levezetni minden olyan követelményt, amely a tisztességes eljáráshoz, a tisztességes ügyintézéshez kapcsolható.

Az bizonyos, hogy a követelményeket a bírói gyakorlat formálja, és a bírói gyakorlat a jogszabályi változásokkal folyamatosan változik. Én most a jelenlegi bírói gyakorlatnak igyekeztem bemutatni egy szűk szegmensét a kutatási témámra vonatkozóan, melyben arra is igyekeztem rámutatni, hogy nem lehet összemosni az Alaptörvény XXIV. cikkére hivatkozással a közigazgatási hatósági eljárások és nem a bírósági felülvizsgálatok vonatkozásában megfogalmazott tisztességes eljárás követelményét a bírósági eljárás fair jellegének vizsgálatával.

Az előzőekben levezetett kutatások eredményeként nem maradt más hátra, minthogy igazoljam a felállított hipotéziseimet, így erre kísérletet is teszek.

X. Összegzés

A felállított hipotéziseimre vonatkozó igazolások:

Hipotézis 1.

Annak bizonyítására, hogy a tisztességesség elvének kialakulására, megvalósulására hatással bírt a mindenkori kormányzat egy jogtörténeti elemzést végeztem. Annak a folyamatnak az igazolására vállalkoztam, hogy a nemzeti közigazgatási szervezetek tisztességes hatósági eljárásaihoz vezető utat feltárjam az éppen aktuális kormányzati célok, az aktuális szervezeti rendszer bemutatásán keresztül. Ez a megközelítés nem egy ágazati, a közigazgatási szervezetrendszer specifikumait figyelembe vevő eljárási ismerethalmaz, hanem egyedi vizsgálati szempontokkal, önálló módszerekkel, saját gyakorlati megközelítésen alapuló munka. A 174 évnyi jogszabályi háttér vizsgálattal nagy utat járhat be az olvasó.

Vitathatatlan, hogy 1848 áprilisa óta számtalan állami, kormányzati intézkedés, és számtalan jogszabály vezetett a mai magyar tisztességes hatósági eljárások megvalósulásához. Jogtörténeti elemzésem azért volt fontos, hogy világos képet kapjak a vizsgált garanciális követelmény egyes részelemeinek pontos és részletes kialakulási szabályozásáról. Ezt követően a releváns nemzetközi és EU-s joganyag áttekintésére került sor. Kutatásomban részemről nem volt egy egységes rendszerelméleti megközelítés a fejlődési vizsgálatokban. Kronológiai hatások mentén állapítottam meg, hogy a jogalkotói akaratok mindig egy specifikus, analitikus területre koncentráltak. Áttekintve a különböző korszakok törvényeit, közigazgatást érintő kormányprogramjait, kormány rendeleteit, és az előterjesztéseket tekintve a rangsor egyértelműen felállítható.

Első helyen van a dereguláció, majd a szabályozás, ezt követi a szervezeti viszonyok aktuális átalakítása, a sorban ezt követik az informatikai E-ügyintézési fejlesztések, majd a személyzeti politika átszervezése. Végül a sort zárja a konkrét feladat, azaz a közigazgatási feladatellátás szabályozása. A történelmi korokon keresztül, ahogy a dualista kormányzat hatott hazánk független intézményi rendszerére, avagy ahogy az egypártrendszerünkönél fel sem merülhetett az egyenlő bánásmód elve, megállapíthattam, hogy a tisztességesség hatósági eljárás elvének kialakulására, és megvalósulására hatással bírt a mindenkori kormányzati akarat hazánkban.

Hipotézis 2.

Az értekezés második hipotézisét tekintve a nemzetközi szerződésekben rögzített tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogi elvárások érvényesíthetőségét kutattam a nemzeti Alaptörvényünk által. Mára már állíthatjuk, hogy nincs különbség a szabályok és elvek érvényesülése között. A nemzetközi elvek nemzeti jogszabályba emelésének folyamatai által az alapelvek szabállyá alakultak. Ahogy haladunk a munka áttekintésekor előre az időben nyilvánvalóvá válik, hogy egyre sokrétűbbek, összetettebbek és komplexebbek, az eljárási problémák. Míg a XXI. századra egy teljesen új, ügyfél oldali kívánalomként megjelent a tisztességes eljárások speciális, a többitől eltérő alapelvárásként a jogalkotói akarattal egyetemben. A hatósági eljárásokra ható fejlesztési, korszerűsítési joganyagokat, jogeseteket, és koncepciókat mutattam be, amelyek jellemzőek voltak, illetve hatottak hazánk szabályozásaira. Ezek által nyert bizonyítást, hogy nincs mára olyan Európai Unió alapjog, melyet ne lehetne érvényre juttatni az Alaptörvény által.

Hipotézis 3

Ezen hipotézisem, miszerint a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését a munka során nyert bizonyosságot. Jogalkalmazói eredményként is megállapítom, hogy a rendszerváltás óta, vagyis 1989-től, bár fokozatosan, de napjainkban kielégítő az alaptörvényi követelményként megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése. Ennek az érvényre jutását a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják. A hatósági eljárásokban a hatékony jogorvoslás feltételei adottak, így ha bármely döntés jogszabályt sért, vagy egy alap jog sérül, az jogorvoslással korrigálható. A fellelhető hibák leginkább a különös szabályok, elsődlegesség, másodlagosság okán alapultak/nak. Azonban ez is kiküszöbölhető, hiszen a jól kidolgozott Kp. és az általános Ákr. szabályok mindig mérceként szolgálnak. A következtetésem, hogy a jogvédelem elve a közigazgatási per alapvető szabálya, amelyet a Kp. 2. § (1) bekezdése a bíróság alapvető feladatának határoz meg. A bíróságok feladata, hogy eljárásaival a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéseket megalapozott kérelem esetén hatékony jogvédelmet biztosítsanak.

Így a szabály szerinti jogvédelem egyaránt vonatkozik a tárgyi jog érvényesítésére, és az ügyfelek, valamint az eljárás más, perbeli szereplőjét megillető, az Alaptörvényen vagy törvényen alapuló jogának védelmére.

Ugyancsak a Kp. 2. §-a a (2) bekezdésben határozza meg eljárási alapelvként, hogy a bíróság a közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban kell, hogy bírálja. A többkomponensű szabály tartalmára vonatkozóan utaltam arra, amit az Ákr. alapelvei vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz való jog, azaz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által, mint a hatékony jogvédelem elemzésének összefüggésében is kifejtettem a VII. fejezetben. A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás fejezetben említettek itt következtetésként is helytállóak, miszerint: A hatékony jogvédelem kívánalma kapcsán hogy hézagmentes legyen a jogvédelem. Ezt szolgálja a Kp.-nak a közigazgatási jogvita fogalmát szabályozó generálklauzulája, hiszen bármely közigazgatási tevékenységgel szemben lehetővé teszi a bírósághoz fordulást, függetlenül attól, hogy az Ákr. alapján hozták-e meg azt az adott döntést, vagy esetleg nem is hoztak döntést, hanem mulasztásról, vagy a hatóság hallgatásáról van szó.

Hipotézis 4

Azt is kutattam, hogy az Ákr. közvetve, az Alaptörvény által biztosítja, a tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézés, és itt az ésszerű került a VI. fejezetem fókuszába, hiszen az Ákr.-t vizsgálva megállapítható, hogy a részletszabályai által kell megvalósítani a hatóságoknak az Alaptörvényben rögzített ügyféljogokat. A döntést hozó közigazgatási hatóságokat jogszabály hozza létre, szintén jogszabály határozza meg a szerv joghatóságát, hatáskörét és illetékességét, továbbá az adott döntésnek meg kell felelnie az anyagi jogszabályoknak, Az eljárásaik során mindig be kell tartaniuk az eljárási jogszabályokat. A közigazgatási hatósági eljárás tisztességes voltáról, és az ezzel kapcsolatos garanciális követelményekről alaptörvényünk rendelkezik, így nem volt szükséges az Ákr.-ben, mint alacsonyabb szintű jogszabályban is alapelvként rögzíteni az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeiben foglaltakat. Már csak azért sem, mert a jogalkotásról szóló²⁹⁴ tv. is tiltja az alacsonyabb jogszabályban a magasabb szinten szabályozottak megismétlését

²⁹⁴2010. évi CXXX. törvény 3. § "Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet

Hipotézis 5

Az Alaptörvény által nem kétséges, hogy senki sem állhat a jog felett, mindenkire ugyanaz a jog vonatkozik, és azonos módon. A jog által igénybe vehető rendes jogorvoslatok révén mindenki számára adott, hogy fellépjen az ellen, aki jogtalanul korlátozza őt jogai gyakorlásában. Mint ahogy arra rámutattam az Alaptörvény XXIV. cikkének alkalmazása során az értelmezési kérdések eldöntésében a Chartához kapcsolódó gyakorlat nem képez már értelmezési akadályt az Alkotmánybíróság és a bíróságok számára, sőt, segítséget is jelent. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy rendkívül nagy azon döntések száma, amelyek a megfelelő ügyintézésel és a tisztességes eljárással kapcsolatos kifogásokat rendezik. Azt is rögzíthetjük, hogy az Ákr. alapelvi rendelkezéseit tekintve, hogy az eljárás általános jellemzőit megfelelően rendezi. Az Alaptörvényre való utalással pedig valamennyi alapelv beleértendő a szabályozásába, amelyet az alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata kapcsol az eljárásokhoz. Nem kell ahhoz sem jogtudósnak lenni, hogy tudjuk, hogy nincs az a jogalkotó, amely jogalkotási, akár az igazgatási szabályok megfogalmazása során hivatkozási pontként szem előtt ne tartaná az alapelvekre vonatkozóan meghozott legfelsőbb szintű ítélkezési gyakorlatot.

A bírói ítélkezés korlátjaként, azaz kritikaként fogalmazódott meg bennem, hogy a Kp. szabályozásában nincs következetesség a tekintetben, hogy nem biztosítja azon jogkört az eljáró bíróságok számára, hogy, saját maguk orvosolhassák a kifogásolt és sérelmesnek ítélt, tisztességtelen eljárási cselekményt. Amennyiben konkrét úgymond helyreállító kötelezést adhatnának ki, és nem „csak” új eljárásra kötelezést, bizonyosan növelné az állampolgárok igazságszolgáltatásba vetett bizalmát, már csak a döntés véghatáridejének lerövidülése okán is.

indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes,,

Egyéb következtetések

Munkám fontos, de nem elsődleges célja volt, hogy a tisztességes eljárást befolyásoló egyéni – jogalkalmazói- hatásokra is rávilágítsak a szervezeti leterheltségek függvényében. Ezt a határidők szerepénél kutatott statisztikai adatok által, és az ésszerű időn belüli elbírás a magyar gyakorlatban, című alfejezetben vizsgáltam.

Továbbá a szociális érzékenység egyes területeiben feltártam a döntést befolyásoló emberi tényezőket. Gyakorlati tapasztalataim is azt igazolják, hogy nem lehet megfelelő humánerőforrás nélkül teljes mértékben megfelelni hivatali szinten az alapjogok kívánalmainak.

Nem hangzik tudományosnak, de ettől még tényként kezelhetjük, hogy a túlterheltség mindig hibához vezet. Előbb-utóbb kényszerből bekövetkezik az ügyselektálási folyamat, ez a „melyik ügy elintézetlenségéből várható kisebb baj” úthoz vezet.

Meglátásom szerint nem a dereguláció, és nem is a szervezeti átalakítások hatnak leginkább a tisztességes ügymenetekre, hanem a szakképzett humán erőforrás hiánya.

A szociális érzékenység sem tanítható, a szociális-gyámsági és méltányossági területek döntéshozóinak kiválasztása egy speciális gyakorlati modulokon alapuló választási folyamatban kellene történnie.

Rendkívül hibás tendenciának tartom minden, de főképpen ezen a területen a „nincs más”, „sok idő betanítani mást” vezetői szemléletet, pedig ez a metódus dívik sajnos napjainkban.

A Kit. lehetőséget biztosít az átcsoportosításra, mégsem élnek vele. Pedig amennyiben a jó szakember jó helyen van, az csak növeli a szakszerűséget, és a hatékonyságot.

Mára már bizonyossá vált, hogy a lakossági és az állami kiadások mérséklése mindenképpen a versenyképesség javítását eredményezi. Ez minden európai uniós tagországnak kihívást és megoldandó feladatot jelentett.

A bürokráciacsökkentés egyik eszköze a közigazgatási-hatósági eljárások egyszerűsítése, az állami szervezetrendszer átalakítása, a jogi szabályozottság mértékének csökkentése – dereguláció –, valamint az elektronikus ügyintézés kiterjesztése.

Előbb-utóbb minden kormány szembesült azzal, hogy az évtizedeken keresztül egymást követően megalkotott hatalmas mennyiségű jogszabály halmazukat felülvizsgálja. Kénytelenek a szabályozásaikat egyszerűsíteni, összefésülni, hogy a megváltozott társadalmi, és gazdasági elvárásokhoz-viszonyokhoz igazítsák.

Ez a jogszabályi felülvizsgálati feladat azért is fontos, mert egyes szabályok már nem biztos, hogy szolgálják az állampolgárok érdekeit, sőt adott esetben akár a gazdasági növekedést is gátolhatják.

A dereguláció tehát a jogi szabályozottság átláthatóságának, és mértékének a csökkentésére tett intézkedések hazánkban már az 1990-es évektől vannak folyamatban, a legutóbbi ilyen szabályozás a 1113/2019. (III.13.)-i kormányhatározat, amely leszögezte, hogy a jövőben csakis olyan jogszabály-tervezetokről kezdődhetnek egyeztetések, amelyeknél a bürokráciacsökkentés, és a tartalmi, azaz érdemi dereguláció szempontok is figyelembe vannak véve.

A tisztességes eljárásokhoz szorosan kapcsolódnak a bürokráciacsökkentő intézkedések, hiszen a közelmúltban már a bürokráciacsökkentést szolgálta a 2015. évi CLXXXVI. törvény, amely a cél érdekében 100- nál több különböző törvényt módosított, többek között a számos eljárást leegyszerűsítő 2017. évi CLXXXVI. törvényt is.

Ebbe a folyamatba illeszkedik az egyes ügyintézési folyamatok egyszerűsítését előíró 2019. évi LV. törvény is, amely 12 jogszabályt módosított.

A bürokráciát csökkentő intézkedések közé tartozik az előírt ügyintézési határidők lerövidítése, egyes ügyekben pedig már nem szükséges engedélyezéshez folyamodni, elegendő az egyszerű bejelentés a hatóság felé. Az eljárások egyszerűsítésével egyidejűleg ügyfélbarát intézkedésnek számít bizonyos hatósági eljárási díjak csökkentése vagy eltörlése is, melyről szintén a mindenkori kormányzat dönt.

A szervezetrendszer átalakításának jegyében álltak fel Magyarországon 2011-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok, kezdték meg működésüket 2013-ban a kormányablakok, és megszüntetésre került 2017-ben mintegy 60 háttérintézmény, valamint szűnt meg 2019-ben hozzávetőlegesen 6800 álláshely a minisztériumoknál és háttérintézményeiknél.

Az eljárások egyszerűsödési folyamata vitathatatlan. A kormányhivatalokban jelenleg több mint 2500 ügy intézésére van lehetőség, ezek között azonban a kormány álláspontja szerint mintegy 700 ügytípus egyszerűsíthető, vagy akár teljesen meg is szüntethető.

Az internet használatának széleskörű elterjedése maga után vonta a hivatalos ügyintézés elektronikussá válását is, hiszen online felületen a nap bármely percében és bárholonnan lehetséges a hivatali szervekkel kommunikálni.

Általános tendencia az Európai Unió országaiban, hogy a kormányzatok felismerik és igyekeznek a korábbiaknál sokkal mélyrehatóbban kiaknázni az elektronikus ügyintézésben rejlő lehetőségeket, ezáltal ugyanis jelentősen egyszerűbbé, gyorsabbá, hatékonyabbá válik az állampolgárok ügyeinek elintézése, emellett számottevő költséget lehet megtakarítani, más szóval csökkenthető a bürokrácia. Magyarországon a közszolgáltatásokat mára már egyablakos rend szerint lehet igénybe venni. Mind személyes ügyintézés esetén a kormányablakok, mind online ügyintézés esetén, az Ügyfélkapu révén 2019 májusában már csaknem négy millióan rendelkeztek hozzáféréssel, a dokumentumforgalom elérte a havi 17 milliót. Az Ügyfélkapun és más kormányzati tájékoztató felületeken továbbá élethelyzet alapú megközelítés alapján vannak elrendezve a különféle ügytípusok a tájékozódás megkönnyítése érdekében például születés, építésügy, nyelvvizsga, nyugdíj, illetékek.

Az ügyintézés során érvényesülnie kell az egyszeri adatszolgáltatás elvének, amely szerint az állampolgároknak és a vállalkozásoknak egy információt csak egyszer kell eljuttatniuk valamely közigazgatási szervnek, s a későbbiekben a szerveknek kell gondoskodniuk az információ egymás közötti elérhetőségéről. Magyarországon 2018-tól vált kötelezővé minden közfeladatot ellátó és közszolgáltatást nyújtó intézmény számára, hogy az ügyintézés elektronikusan is biztosítaniuk kell. Az online intézhető ügyek közül újdonságnak számít, hogy 2019-ben már elektronikusan is be lehetett küldeni az általános iskolába a leendő elsősök beiratkozásához szükséges adatokat. A Jármű Szolgáltatási

Platformról pedig ugyanekkortól bárki lekérdezheti bármely gépjármű legfontosabb adatait – forgalomban tartás, műszaki állapot, kártörténet –. A legújabb elektronikus kormányzati megközelítések szerint az egyablakos ügyintézés kezd meghaladottá válni, s helyét a proaktív e-kormányzat veszi át.

Eszerint bizonyos élethelyzetekben a rendszer automatikusan küldi az adott élethelyzetben megfelelő ügyintéznivalókat, előre kitöltött adatokkal. Gyermek születése esetén például a kórház értesíti a hatóságokat és minden intéződik az ügyfél saját lépése nélkül. Hasonlóan proaktív lehet a családi pótlék intézése. Jelenleg Európában az e-kormányzati szolgáltatásoknak még csak 4 százaléka bonyolódik ily módon, például Észtországban és Ausztriában vannak rá példák. Az elektronikus kormányzat elért szintjét az Európai Unióban 2015 óta a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét tükröző mutató – DESI, Digital Economy and Society Index – méri.

Az általam vizsgált, 2020-ra vonatkozó eredmények alapján Magyarország az e-kormányzati szolgáltatások nyújtása és használata terén a 28 uniós tagállam közül a 24. helyet foglalta el, bár az ország továbbra is a szerény 24.²⁹⁵ helyen áll, az e-kormányzati szolgáltatások minőségének javításával megkezdte a felzárkózást az EU többi részéhez. Az ország jelenleg a 20. helyet foglalja el. Következtetésem- e körben, hogy először a jogalkotás különböző aspektusait követő vizsgálatok kibővülnek a kormányzati kívánalmakkal, és az uniós elvárások bonyolultságával. Mindezekből vitathatatlanná válik, hogy a Kormányzati intézkedések hatással bírnak a tisztességes hatósági eljárások elveinek érvényesülésére.

Az e-közigazgatásra kisebb vizsgálatot fordítva megállapíthatom, hogy egy újfajta ágazati szervezés tan módszere nyílt meg. Ennek okán közelebb kerültünk egy korszerű, a technika vívmányokat felhasználó, gyors és egyszerű közigazgatáshoz. Ezen területen nagyon sok a kétely bennem. Nem a technológiai vagy a jogi szabályozási hiányosságok miatt.

Lehetőség van elektronikusan számos ügyet elindítani, adatokat tárolni, lehetőség van elektronikusan aláírni, hitelesíteni, mégis az elektronikus közigazgatás alkalmazása a nagyon szegény térségekben élőknek, és a hatvan év feletti generációnál a hagyományos évtizedek alatt papíralapokon nyugvó ügyintézés megszokottsága előnytelen helyzetet

²⁹⁵A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2020 14.o. (Letöltve:2020.11.17.)

teremt az e-közigazgatási kényszer okán. Ennek oka az ember, a humán oldal. Sokan nem tudják, avagy nem is akarják megváltoztatni a gondolkodásmódjukat.

A technológia adott, és a jogi szabályozás is, csak a papír – Epapír közti átmenetet kell a generációk között kellőképpen biztosítani.

A kutatásom szempontjából az elektronikus ügyintézés kapcsán nem kerestem választ arra, hogy tisztességes-e az idősebb generációval szemben, olyan ügytípusok esetén a kötelezés, amelyek kizárólag elektronikus úton nyújthatók be, hisz akik nem rendelkeznek sem tudással, sem okoseszközzel az informatika világát tekintve, miként intézhetik ügyeiket.

Valamint ismét meg kell, hogy említsem a mély szegénységben élőket, akik anyagi helyzetüknél fogva nem tudnak az e-ügyintézés kritériumainak mindig megfelelni, mint például a családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény alapján a mezőgazdasági őstermelők.

Azt is megállapíthatom, hogy a tisztességes hatósági eljárásokhoz szükséges jogszabályi háttérrel rendelkezik hazánk, és meglátásom szerint – egy egy egyedi esetet kivéve, eljárási hibákból adódóan – meg is valósul.

Azt a következtetést is levonom, hogy a hatósági eljárásokban nem érvényesül a versenyhelyzet, nem piaci alapokon tevékenykednek a jogalkalmazók, a szervezeti struktúrák stabil, főként lineárisan-funkcionális struktúrát képeznek.

A hivatalokban szabályozott a felelősség rendszer, betartandók a szolgálati utak, és természetes az utasítás joga.

Kutatásom során az is bizonyossá vált számomra, hogy az idősebb ügyfelek körében egy régi „nem megyünk a hivattal szembe” beidegződés a jellemző.

Hiába nyújtja kezét a magyar jog, hogy felülvizsgál – segít – másodfokon, bírói, ügyészi úton, vagy akár az Ombudsman által, ha e lehetőségekkel nem élnek.

Ami érthetetlen, hiszen ma már a közigazgatási eljárási törvényünk megnyugtatóan rendezi a közigazgatási hatóság jogorvoslatról szóló tájékoztatási kötelezettségét. Az érdemi döntések rendelkező részében mindig meg kell jelölni a jogorvoslat lehetőségét, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást

Sokak számára kérdésként merülhet fel, hogy vajon a tisztességes hatósági eljárás csupán egy kívánatos erkölcsi cél, mindenfajta joghatás nélkül vagy vannak olyan jogi elemei, amelyek kötelezővé és hatékonyá teszik az eljárást. Jelen munkámmal remélem valamelyest kimerítő válasszal szolgálok számukra, hogy hazánkban már nem csupán erkölcsi elvárásként, hanem alkotmányos alapjogként, számtalan bírói ítélettel alátámasztottan kikényszeríthető joghatással bíró alapjog.

Remélem, hogy a disszertációban felvetett hipotézisek, valamint a munka során levont következtetések a tisztességes hatósági eljárások alkotmányos elvének és érvényesülésének átfogó jellegű tanulmányozására alkalmas hazánkra vonatkozóan, és e témakört tudományosan művelők számára is kielégítő információkkal bír.

XI. Summary

Evidence supporting my hypotheses:

Hypothesis 1.

In order to prove the impact of the government of the day on the development and implementation of the principle of fairness, I have carried out a legal history analysis. I set out to justify the process of exploring the way to fair administrative procedures in national administrations by presenting the current governmental objectives and the current organisational system. This approach is not a body of procedural knowledge taking into account the specificities of a sectoral, administrative organisation system, but a study based on specific analytical criteria, independent methods and its own practical approach, instead. With 174 years of legal background research, the reader can set out on a long journey.

It is indisputable that since April 1848, countless state and government measures and statutes have led to the achievement of the Hungarian fair administrative procedures of today. My analysis of the legal history was important in order to get a clear picture of the precise and detailed development of the various elements of the guarantee requirement examined. The relevant international and EU legislation were then reviewed. In my research, there was no unified systems theory approach in the development studies. Along the lines of chronological effects, I have found that legislative intentions have always focused on a specific, analytical area. Looking at the laws, government programmes, government decrees and proposals of the different eras, ranking can be clearly established.

Deregulation ranks as the first, then regulation, followed by the current restructuring of organisational relations, then IT e-administration improvements, and then the reorganisation of staff policy. Finally, at the end of the line, there is the specific task: regulating the performance of administrative tasks. Throughout history, as the dualist system of government influenced the independent institutional system of our country, or as the principle of equal treatment could not even arise in our one-party system, I have found that the will of the government of the day always influenced the development and implementation of the principle of due process in our country.

Hypothesis 2.

As for the second hypothesis of the thesis, I investigated the enforceability of the fundamental rights to due process – enshrined in international treaties – by the Fundamental Law of Hungary. We can now state that there is no difference between enforcing rules and principles. Through the processes of transposing international principles into national law, the principles have become rules. As we move forward in our review of the work, it becomes clear that the procedural problems are becoming more diverse, varied and complex. By the 21st century, a completely new client-side requirement for fair procedures has emerged as a specific, basic expectation different from the rest, along with the legislative will. I presented the development and modernisation legislation, cases and concepts that have influenced the administrative procedures, which have been typical and have had an impact on the regulations in our country. These have proved that there is no fundamental right in the European Union that cannot be enforced by the Fundamental Law of Hungary.

Hypothesis 3

This hypothesis, that administrative procedural law and administrative justice law together ensure the right to a fair trial, has been confirmed in the course of this work. As a result of my work as a legal practitioner, I can also state that since the change of regime, i.e. since 1989, the right to a fair trial, which is a requirement of the Fundamental Law, has been satisfactorily implemented, albeit gradually. This is ensured jointly by administrative procedural law and administrative justice law. The conditions for an effective remedy in administrative proceedings are given, so that if any decision violates the law or a fundamental right, it can be corrected through legal remedy. The errors found were mainly based on the reasons of special rules, precedence or subordination. However, this can also be avoided, as the well-drafted Administrative Court Procedure Act and the general rules of the Public Administration Procedures Act always serve as a benchmark.

My conclusion is that the principle of legal protection is a fundamental rule for administrative proceedings, which is defined in Section 2(1) of the Administrative Court Procedure Act as a fundamental task of the court. The role of the courts is to provide effective legal protection for infringements of administrative action in the event of a justified request.

Thus, legal protection under the rule applies both to the enforcement of substantive rights and to the protection of the rights of clients as well as other litigants based on the Fundamental Law of Hungary or other law. Section 2(2) of the Administrative Court Procedure Act also lays down, as a procedural principle, that the court must adjudicate administrative disputes in a fair, concentrated and cost-efficient procedure. Regarding the content of the multi-component rule, I referred to what I have also explained in relation to the principles of the right to a fair trial, i.e. Article XXVIII (1) of the Fundamental Law of Hungary, as well as in the context of the analysis of effective legal protection in Chapter VII.

The contents of the chapter on gapless legal protection and fair trial mentioned as a conclusion are also correct here, namely that: The need for effective legal protection in the context of a gapless legal protection. This is served by the general clause of the Administrative Court Procedure Act regulating the concept of administrative legal dispute, since it allows for recourse to the courts against any administrative action, regardless of whether the decision was taken on the basis of the Public Administrative Procedure Act or whether it was not taken at all, but rather a case of omission or silence on the part of the authority.

Hypothesis 4

I have also researched how the Public Administration Procedures Act indirectly ensures, through the Fundamental Law, the fair and reasonable administration of affairs, and here it reasonably became the focus of my Chapter VI, since by examining the Public Administration Procedures Act, it can be established that the detailed rules of the authorities must implement the rights of the customer as laid down in the Fundamental Law. The administrative authorities that take decisions are established by law, the law also determines the jurisdiction, powers and competence of the body, and the decision must comply with substantive law. They must always comply with procedural law in their proceedings. The fairness of administrative procedures and the related guarantee requirements are provided for in our Fundamental Law, so it was not necessary to establish the principles of Articles XXIV and XXVIII of the Fundamental Law as a basic principle in the Public Administration Procedures Act as a lower level legislation.

Not least because the Law-making Act²⁹⁶ 1 also prohibits the repetition of what is regulated at a higher level in a lower legislation

Hypothesis 5

There is no doubt in the Fundamental Law that no one is above the law, that everyone is entitled to the same rights and in the same way. The ordinary legal remedies available under the law give everyone the right to take action against anyone who unlawfully restricts their rights. As I have pointed out, in the application of Article XXIV of the Fundamental Law, the practice related to the Charter no longer constitutes an interpretative obstacle for the Constitutional Court and the courts in deciding questions of interpretation, and in fact it is of assistance. It is also clear that there are a very large number of decisions that settle objections to good administration and due process. It may also be noted that, in terms of the basic principle provisions of the Public Administration

Procedures Act, it adequately regulates the general features of the procedure.

And by referring to the Fundamental Law, all the principles that the Constitutional Court's case law relates to the procedures, are included in its rules. Nor does it take a legal scholar to know that no legislator, when drafting 1 " legislative or administrative rules, avoids taking into account the case-law of the highest courts on fundamental principles as a point of reference.

As a limitation, i.e. a criticism, of the judiciary's judgement, I have found that the Administrative Court Procedure Act does not provide consistency in the regulation in that it does not give the courts the power to remedy the challenged and unfair procedural act that is considered to be prejudicial. If they could issue a specific so-called restorative injunction, rather than "just" a new injunction, it would certainly increase citizens's confidence in the justice system, if only to shorten the time limit for a decision.

²⁹⁶Section 3 of Act CXXX of 2011: " Identical or similar living conditions shall be regulated in an identical or similar way, preferably within the same law at each regulatory level. Regulations may not have unjustified parallelisms or multiple levels. Laws may not repeat provisions of the Fundamental Law or other laws that, pursuant to the Fundamental Law, may not be contradicted by them.

Other conclusions

An important, but not primary, aim of my work has been to highlight the individual – law enforcement – effects of organisational workloads on due process. I have examined this in the subsection on the role of time limits in the research on the role of time limits and the reasonable time limit in Hungarian practice.

I also explored the human factors influencing the decision in each area of social sensitivity. My practical experience also shows that it is not possible to fully meet the requirements of fundamental rights at the level of the administration without adequate human resources. It may not sound scientific, but we can still take it as a fact that overload always leads to failure. Sooner or later, the process of case selection will inevitably occur, leading to the "which case is likely to cause less trouble" path. In my view, it is not deregulation, nor organisational restructuring, that has the greatest impact on the integrity of business, but the lack of skilled human resources. Nor can social sensitivity be taught, and the selection of decision-makers in the fields of social-justice and equity should be a selection process based on specific practical modules.

I think that the "there is no one else", "it takes time to train someone else" approach of the management is an extremely wrong tendency in all areas, but especially in this area, and unfortunately this is the prevailing method today.

The Government Administration Act provides for the possibility of reallocation; however, it is not used. If the right professional is in the right place, it only increases professionalism and efficiency. It is now clear that reducing public and private expenditure will certainly improve competitiveness. This has been a challenge and a task for all EU countries.

One means of cutting red tape is to simplify administrative procedures, restructure the state organisation, reduce the level of legal regulation – deregulation – and extend electronic administration. At one time or another, all governments have been faced with the task of reviewing a vast body of legislation that has been successively enacted over decades. They are forced to simplify and streamline their regulations to adapt them to changing social and

economic expectations. This legislative review is also important because some rules may no longer serve the interests of citizens and may even hinder economic growth.

Deregulation, i.e. measures to increase transparency and decrease the extent of legal regulation, has been underway in Hungary since the 1990s; the most recent such regulation being Government Decree 1113/2019. (13.III.), which stated that in the future, only those draft laws may be subject to consultation in which the aspects of bureaucracy reduction and substantive deregulation are taken into account. Measures to reduce bureaucracy are closely linked to fair procedures, as the recent Act CLXXXVI of 2015, which amended more than 100 different laws to this end – including Act CLXXXVI of 2017, which simplified several procedures – has already served to reduce bureaucracy.

This process also includes Act LV of 2019, which provides for the simplification of certain administrative procedures and amends 12 statutes.

Measures to cut red tape include shortening the required administrative deadlines and, in some cases, it is no longer necessary to apply for a permit, simply notifying the authority is sufficient. At the same time as simplifying procedures, it is also a customer-friendly measure to reduce or abolish certain administrative fees, which are also decided by the government of the day.

The restructuring of the organisational system in Hungary saw the establishment of the metropolitan and county government offices in 2011, the opening of government offices in 2013, the closure of around 60 back-office institutions in 2017, and the elimination of approximately 6,800 posts in ministries and their back-office institutions in 2019.

The process of simplification of procedures is undeniable. Government offices currently handle more than 2,500 different issues, but the government believes that around 700 of these can be simplified or even eliminated altogether.

The widespread use of the internet has also led to the electronicisation of official business, as it is possible to communicate with public authorities online at any time of the day and from anywhere.

A general trend in the countries of the European Union is that governments are recognising the potential of electronic administration and are trying to exploit it more thoroughly than

before, as it makes it much easier, faster and more efficient for citizens to deal with their affairs, and also saves considerable costs, in other words, reduces bureaucracy. Public services in Hungary are now available on a single-window basis.

Both in person at government offices and online through the Customer Gateway, almost four million people had access in May 2019, with document traffic reaching 17 million a month. In addition, the Customer Gateway and other government information interfaces are organised according to a life-situation approach to make it easier to find information on different types of issues, such as birth, construction, language exams, pensions, taxes. The principle of single data provision should apply during administration, whereby citizens and businesses only have to provide information to an administrative body once and the bodies must then ensure that the information is available to each other.

In Hungary, from 2018, it became mandatory for all institutions performing public tasks and providing public services to provide electronic administration. A new feature of the online services is that in 2019, it was possible to send the data needed to enrol first-year pupils in primary school electronically. And from the same time, anyone can use the Vehicle Service Platform to retrieve the most important information about any vehicle – including its registration, technical condition, damage history. According to recent e-government approaches, single-window administration is becoming obsolete and are being replaced by proactive e-government platforms.

This means that in certain situations, the system will automatically send you the relevant documents with pre-filled information. For example, in the case of the birth of a child, the hospital notifies the authorities and everything is taken care of without the client having to take any action. Family allowances can be similarly proactive. Currently, only 4% of eGovernment services in Europe are still done this way, with examples in Estonia and Austria. The level of eGovernment in the European Union has been measured since 2015 by the Digital Economy and Society Index (DESI).

Based on the 2020 results I have analysed, Hungary is ranked 24th²⁹⁷ out of 28 EU Member States in the provision and use of eGovernment services, and although the country remains in a modest 24th 2 place, it has started to catch up with the rest of the EU by improving the quality of eGovernment services. The country is currently ranked 20th. I conclude that, for the first time, studies following the different aspects of legislation will be

²⁹⁷Digital Economy and Society Development Index (DESI), 2020 p.14. (Downloaded:17.11.2020.)

extended to include the complexity of government wishes and EU expectations. It is therefore undisputed that the Government's measures have an impact on the principles of due process.

A closer look at eGovernment shows that a new way of organising the sector has opened up. This has brought us closer to a modern, fast and simple administration that uses the latest technological advances. I have a lot of doubts in this area. Not because of technological or legal regulatory failures.

It is possible to initiate several transactions electronically, to store data, to sign and authenticate electronically, but the use of eGovernment for people living in very poor areas and for the generation over sixty, the habit of paper-based administration during the traditional decades, creates a disadvantage due to the constraints of eGovernment. The reason for this is the human side. Many people are unable or unwilling to change their mindset.

The technology is there, and the legislation is there, but the transition between paper and e-paper needs to be properly ensured between generations.

From the point of view of my research, I was not looking for an answer to the question of whether it is fair to the older generation to be obliged to file cases that can only be filed electronically, since they have neither the knowledge nor the smart devices to deal with the world of information technology.

I must also mention once again those living in deep poverty who, due to their financial situation, cannot always meet the criteria for e-administration, such as the farmers under Act CXXIII of 2020 on family farms.

I can also conclude that the legal framework for fair administrative procedures is in place in our country and, except in one specific case, due to procedural errors, I believe that it is.

I also conclude that there is a lack of competition in public authority procedures, that law enforcers do not operate on a market basis, and that organisational structures are stable, mainly linear-functional. In the offices, there is a system of responsibility, channels of communication are respected and the right to give instructions is natural.

During my research, I also found evidence of an old 'we won't go against authorities' attitude among older clients. It is in vain that Hungarian law offers a

hand to review – to help – through appeal, judges, prosecutors, or even the Ombudsman, if these possibilities are not used.

This is incomprehensible, since our Administrative Procedure Act now provides for a reassuring regulation of the obligation of the administrative authority to inform about legal remedies. The operative part of the decision on the merits must always indicate the possibility of an appeal, the place and deadline for lodging it and information on the appeal procedure

Many may question whether due process is merely a desirable moral objective without any legal effect, or whether it has legal elements that make it binding and effective. With this work, I hope to provide them with a somewhat exhaustive answer to the fact that in our country it is no longer just a moral requirement, but a fundamental right with legal effect that can be enforced as a constitutional right, backed up by countless court decisions.

I hope that the hypotheses raised in the dissertation and the conclusions drawn in the course of the work will serve as a comprehensive study of the constitutional principle of due process and its implementation in our country, and will provide information that will be satisfactory for those who are academically engaged in this field.

XII. Irodalom és jogforrás jegyzék

1. Dr. Andics Erzsébet: 1848-1849 Tanulmányok. Kossuth Könyvkiadó.1968
2. Dr. Andics Erzsébet: Az egyházi reakció 1848-49-ben. 30. Szikra kiadás. Budapest
3. Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről. Jogtudományi Közlöny, 2007
4. Aranyi Attila: Az informatika társadalmi hatása. In: Az informatika tárgya, módszerei és alkalmazási területei. Statisztikai Kiadó Vállalat Budapest, 1980
5. Ádám Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom, 3/1999 A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI)
6. Balogh-Békési Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 4. sz. (2016.)
7. Balogh-Békési Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog Pázmány Press; 2015
8. Balogh-Békési, Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jogIn Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3.: Alkotmányjogi panasz : az alapjog-érvényesítés gyakorlata : tanulmánykötet Budapest, Magyarország : HVG-ORAC 2019
9. Balogh-Békési Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László : A Közigazgatási bírászkodás alapjai. NKE 2022
10. Balogh Zsolt György: Jogi informatika. Dialóg Campus Kiadó Budapest – Pécs, 1998
11. Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013
12. Bencze Lóránt (szerk.): Jogalkotás érthetően –A pontos fogalmazás művészete (Clear Writing). Konferencia-előadások, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 2016 Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1999. évi tevékenységéről. OBH 2001

13. Berényi Sándor: Magyary Zoltán szellemi öröksége. Állam-és Igazgatás XLIII. évf. 1988 9. sz.
14. Bibó Istvánnak a „gondolkodó” jogbölcseleti politikai meghatározása. E.L.T.E. Á.J.K. Magyar Állam és Jogi Történeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata XV. évfolyam, 2. szám. Írások az alkotmányról. 2011
15. Bibó István: A hatalmi ágak elválasztása egykor és most. Válogatott tanulmányok. Magvető Kiadó, Budapest, 1986
16. Bibó István: A jó közigazgatásról. Bibó válogatott tanulmányok. Magvető, Budapest, 1994.
17. Bizottsági jelentés a jogalkotás minőségének javítása 2007. – 15. jelentés) Brüsszel, 26.9.2008
18. Bódig Mátyás: Megértés, racionalitás, gyakorlati ész: Jogfilozófiai reflexiók a gadameri hermeneutikáról. In: Szabó Miklós (szerk.): Ius Humanum. Bóbor Kiadó, Miskolc, 2001
19. Bódig Mátyás: Rendszerváltás, politikai moralitás, legalitás. Fundamentum Kiadó. Budapest, 2003/2
20. Búza László: Az 1867. évi XII. törvénycikk jogi természete. Gondolat Kiadó. Budapest, 2012
21. Bryson, John M. Strategic Planning for Public and Nonprofit organizations. rev. edn. San Francisco, CA: Jossey, Bass 1995.
22. Canane, Giacinto Della: The European Union's mixed administrative proceedings. Public Law, Winter, 2004
23. Cassese Sabino: European administrative proceedings. Public Law, Winter, 2004
24. Charles Martzloff: Repenser l'informatique Paris, 1974
25. Chiti Mario P.: Forms of European administrative action. Public Law, Winter, 2004
26. Chronowski Nóra: A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog Közjogi Szemle 2017
27. Concha Győző: Politika II. Közigazgatástan, Budapest, 1905
28. 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
29. Csáky Gyula: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010

30. Csáki Gyula Balázs: Környezetváltozás a közigazgatásban - szemléletváltozás nélkül, 2006 Infokommunikáció és jog.
31. Csáki-Hatalovics Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, 2017 Glossa Iuridica jogi szakmai folyóirat.
32. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Modern technológiák megjelenése a közigazgatásban, In: Homicskó, Árpád (szerk.) Technológiai kihívások az egyes jogterületeken, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2018
33. Deák Ferenc emlékezete. Szerkesztette: Szabó András. Stipta István: Deák Ferenc önkormányzat koncepciója. Akadémia Kiadó. Budapest, 2003
34. Debreceni Egyetem, Debrecen Megyei Jogú Város és a Hadtörténeti Intézet és Múzeum Kossuth Lajos, "A Magyarok Mózese": a Magyar Történelmi Társulat, a Magyar Tudományos Akadémia II Budapest: Osiris, 2006
35. Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006
36. Duverger Maurice, Állam és kormányzat, Államtan, Írások a XX. századi általános államtudomány köréből szerkesztette: Takács Péter. Kiadó Szent István Társulat. Budapest, 2003
37. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2004
38. European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities interinstitutional agreement on better law-making. (2003/C 321/01) HL C 321, 2003
39. Fábrián Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. Magyar Közigazgatás, 2006. október, LVI. Évfolyam, 10. szám.
40. Fábrián, Adrián A vezető tisztviselő felelőssége a közigazgatásban In: Borbás, Beatrix (szerk.) Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében Budapest, 2018 Dialóg Campus Kiadó.
41. Ferenczi Zoltán: Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata. Budapest, 1904. III. kötet
42. Fortsakis Theodore: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005

43. Fonyó Gyula (szerk.): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Budapest, Jogi Könyvkiadó, 1976.
44. Friedery Réka: A hivatali visszásság: A maladministration az európai ombudsman nézőpontjából. Új Magyar Közigazgatás 2009
45. F. Rozsnyai Krisztina: A tisztességesség kívánalmának néhány aspektusa a közigazgatási perre és a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozásban Budapest ELTE Eötvös Kiadó 2018
46. Gerencsér Balázs Szabolcs: Összehasonlító nyelvjog. In: Csink Lóránt, Schanda Balázs (szerk.): Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Budapest, Pázmány Press, 2017
47. Gordon, Thomas F.: On the Need for Standard Document Formats for eGovernance Applications of Legal Knowledge-Based Systems. Germany, 2008
48. Hans Kelsen: "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", Revue de droit public et science politique, XXXV.
49. 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
50. dr. Heiman Jenő: A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon. Kilián Frigyes utóda magyar királyi egyetemi könyvkereskedő. Budapest, 1906
51. Herbert Küpper: „ A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” MTA Law Working Papers 2014/46.
52. Holló András: Az alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon, Változó világ 15. Útmutató Kiadó.
53. Horváthy Balázs: Európai alkotmányozás és alapjogvédelem. Egresi Katalin (szerk.): Fialat Oktatók Tanulmányai. 2. kötet. Universitas-Győr Kht., Győr, 2004
54. Hungary: Towards a Strategic State Approach OECD Public Governance Reviews Published on January 15, 2015.
55. Ibanez, Alberto J. Gil: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris kiadó, Budapest, 2000.
56. Jakab András: Az alkotmányjog tudománya és oktatása Magyarországon 1990-ig jogtörténeti Szemle, 2008. 2. szám.

57. Jakab András - Hollán Miklós: *Socialism's Legacy in Contemporary Law and Legal Scholarship: The Case of Hungary* Jogtudományi Közlöny LXVIII. évf. 2008.
58. 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.
59. Kellermenn Alfred E. – De Zwaan Jaap W. – Czucsi Jenő: *EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level.* TMC Asser Press. The Hague, 2001.
60. Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Osiris Kiadó, 2013.
61. Kerekes Zsuzsa: *Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon.* Politikatudományi Szemle 1998.
62. Kisényi Géza: *Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében.* Unió kiadó. Budapest, 1993.
63. Kisényi Géza: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények.* Jogtudományi Közlöny 1994/5.
64. Kisényi Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében.* Magyar Közigazgatás, 2006.
65. Kirkham Richard: *Prevention is better than litigation: the importance of good administration.* Journal of Social Welfare and Family Law. 26 (3) 2004.
66. Koi Gyula: *Magyar Zoltán, mint az összehasonlító közigazgatás úttörő művelője.*
67. Kovacsics József. *Bevezetés az államigazgatási informatikába.* Akadémiai Kiadó Budapest, 1980.
68. Kovács István, *Magyar Alkotmányjog I.,* JATE Kiadó, Szeged, 1990.
69. Kovács István: *Az alkotmányjog elméleti alapjai.* MTA Államtudományi Programirodája, Budapest, 1990.
70. Kucsko-Stadlmayer Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
71. Lapsánszky András: *Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* 4. kiadás Budapest, Hvg Orac, 2017.
72. Lóczy Péter: *A közszolgálati etikai rendszer kialakításának normatív és intézményi feltételei.* Új magyar közigazgatás, 2009.

73. Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1981.
74. Lőrincz Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1988.
75. Lőrincz Lajos: Eljárási jog a közigazgatásban. UNIÓ Kiadó, 2001.
76. Magyary Zoltán Közigazgatás – fejlesztési program – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Budapest 2011.
77. Magyary Zoltán: Válasz a „Magyar közigazgatás” bírálóinak. Magyar Jogi Szemle. 1943.
78. Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939.
79. Masenkó-Mavi Viktor: Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez. Nemzetközi Közlöny, 2008.
80. Masenkó Mavi Viktor: Az európai uniós alkotmányozási folyamat tudományos és módszertani szerepéről, értékeléséről. Jogtudományi Közlöny, 2007.
81. 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.
82. Mezey Barna: Magyar Alkotmány Történet. Osiris Kiadó. Budapest, 2003.
83. Millett Lord: The right to good administration in European Law. Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002.
84. Nagy Endre – Máthé Gábor – Csizmadia Andor: A magyar közigazgatástörténet. Budapest, 1982.
85. Országgyűlés hivatala Iromány száma: H/47. A Nemzeti együtt működés programja. 2010.
86. Szabó Pál Csaba: A Magyar Állam története 171-2006. Bölcsész konzorcium 2006.
87. Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2003.
88. Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Tempus projekt, Budapest, 1995.
89. Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi András (szerk.): Rendhagyó Kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás. Budapest, Dialog Campus, 2019. 9.

90. Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben Acta Humana. Emberi jogi közlemények. Új folyam 9. évf. 2. sz. 2021.
91. Patyi András: A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012.
92. Patyi András: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialog Campus Kiadó, 2009.
93. Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei Dialóg Campus Kiadó Budapest 2019.
94. Petőfi Sándor Szöveg gyűjtemény a Nép nevében.
95. Pelyach István: Aetas Történettudományi Folyóirat Nemzeti kulturális örökség minisztériuma. 24. évfolyam 2009.1. szám.
96. A helyes hivatali magatartás európai kódexe P. Nikiforos Diamandouros Európai Ombudsman Európai Unió, 2013.
97. Polt Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. Magyar Jog, 11/1998.
98. Rákosi Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. Ügyészek Lapja 2003.
99. Rónai László: A közigazgatási bíráskodás kialakulásának hazai tapasztalatai – In: Varga István (szerk.): Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János, II. Budapest, ELTE. 2013.
100. Rozsnyai F. Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlöny, 2007.
101. Schmidt-Abmann, Prof. Dr. Eberhard: Az európai közigazgatás együttműködési, és alá-fölé rendeltségi modellje. Európai Jog, 2003/3. szám
102. Schwarze Jürgen: Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 53. Part 4. 2004.
103. 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 2002.
104. Somody Bernadette: Az Európai Unió ombudsmanja. Acta Humana, 2003.

105. A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában, Somlyódy né Pfeil Edit PhD. Az IDEA program Kistérségi Alrendszer Munkabizottsága megbízásából. Pécs, 2003.
106. Sólyom László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. jogtudománya. Gondolat Kiadó. Budapest, 2007.
107. Prof. Dr. Stipta István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Szerkesztette: Balogh Judit. Debrecen, 2004.
108. Prof. Dr. Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Budapest, 1995.
109. Prof. Dr. Stipta István: A magyar bírósági rendszer története. Debrecen: Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997.
110. Streamlining and simplification of environment related regulatory requirements for companies. Final report of the BEST project expert group. May, 2006.
111. Szabó Miklós: Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2003.
112. Szaniszló József: A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között. Az ELTE Államigazgatási Tanszékének 200 éves jubileumára. Budapest, 1977. XXXII.
113. Szamel Katalin: A közigazgatás jövőjéről, a jövő közigazgatásáról. In: Közjogi Tanulmányok Lőrincz Lajos 70. Születésnapja Tiszteletére 10 Szerkesztők Lamm Vanda, Máthé Gábor, Imre Miklós. MTA Jogtudományi Intézet, Károli Gáspár Református Egyetem, Corvinus Egyetem, Budapest, 2006.
114. Széchenyi István Budapesti Szemle 124. kötet 1932.
115. Szűcs, Péter ; Debreczeni, Ákos ; Mikita, Viktória ; András, Torma ; Farkas, Sándorné ; Molnár, József ; Mádai, Ferenc Coal Mine Water Hazards in North East Hungary Gornyy Informatsionno-Analiticheskiy Byulleten Tatham Allan F.: EC law in practice: a case-study approach. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006.
116. TDK híradó. ELTE. Állam-és Jogtudományi Kar. Magyar Állam- és Jогtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének Folyóirata XV. évfolyam 2. szám.

117. Tóth J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége Jogelméleti Szemle, 2020/2 szám.
118. Tridimas Takis: The general principles of EU law. Second Edition. Oxford University Press, 2006.
119. Prof. Dr. Torma András: Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről. Publicationes Universitatis Miskolciensis Series juridica et politica, XXVI/2. Miskolc, University Press, 2008.
120. Torma András: A közigazgatási munkafolyamatokról, történeti aspektusból
121. In: Barzó, Tímea; Juhász, Ágnes; Leszkoven, László; Pusztahelyi, Réka (szerk.) Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára Miskolc, 2015 Magyarország: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért.
122. Torma András: Néhány gondolat a járásokról, az európai közigazgatás tükrében In: Patyi, András; Lapsánszky, András (szerk.) Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére Budapest, 2014 Wolters Kluwer.
123. Lektor Prof. Dr. Molnár Miklós egyetemi tanár Szerkesztő Prof. Dr. Torma András egyetemi tanár. A technikai szerkesztést végezte: Dr. Czékmann Zsolt tanársegéd. Informatika Budapest-Miskolc, 2010.
124. Torma András: Tasks and powers of the Hungarian Public Administration resulting from EU membership In: Patyi, András; Rixer, Ádám; Koi, Gyula (szerk.) Hungarian Public Administration and Administrative Law Passau, 2014 Schenk Verlag 2014.
125. Varga ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
126. Varga ZS. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. Magyar Jog 1996..
127. Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai Dialóg Campus Kiadó Budapest 2017.
128. Váczi Péter: A jó közigazgatáshoz való jog és annak összetevői. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2013.
129. Váczi Péter: A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog elemei az új Alaptörvényben Magyar Közigazgatás, 2011/1.

130. Váczai Péter A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői
Doktori értekezés.
131. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KER.SZÖV. Kiadó,
Budapest, 2001.
132. Verebélyi Imre - Imre Miklós: Jobb közigazgatás. Helyben járás és
visszafejlődés helyett. Századvég Kiadó, Budapest. 2009.
133. Verebélyi Imre: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. ÁSZI.
Budapest, 1988.
134. Verebélyi Imre: „Összefoglaló a közigazgatási reform folyamat elszakadásáról
és a további tennivalókról ” címmel írt tanulmánya. Magyar Közigazgatás 1998 / 6
- 7. szám.
135. Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a
kormányzásra. Magyar Közigazgatás 2001/7.
136. Vértesy László: A közigazgatási hatósági eljárás, Közigazgatási jog Budapest,
Dialog-Campus, 2018.
137. Urbán Aladár: Batthyány Lajos miniszterelnöksége. Magvető Kiadó. Budapest,
1986.

Jogsabályok, ajánlások, jogesetek

1. 1867. évi XVI. törvénycikk.
2. A magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött vám- és kereskedelmi szövetségről.
3. 1870. évi XVIII. törvénycikk az állami számvevőszék felállításáról, s hatásköréről.
4. 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről.
5. 1871. évi XXXIII. törvénycikk a királyi ügyészségről.
6. 1876. évi XIII. törvénycikk a cseléd és gazda közötti viszony szabályozásáról, a gazdasági munkásokról és a napszámosokról.
7. 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről.
8. 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről.
9. 1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról.
10. 1869. évi IV. törvénycikk - a bírói hatalom gyakorlásáról.
11. 1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.
12. 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya.
13. 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.
14. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.
15. 1972. évi 26. törvényerejű rendelet a polgári perrendtartás módosításáról.
16. 11/1992. számú AB határozat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján a következő határozatot hozta.
17. 63/1980. (XII. 5.) MT rendelet: Az államigazgatási határozatok felülvizsgálhatóságának körét taxatív meghatározó minisztertanácsi rendelet.
18. 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról.
19. 1989. évi I. törvény az alkotmánybíráskodás bevezetéséről.

20. 1989.évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.
21. Alapjogi Charta: Az Európai Unió Alapjogi Chartája.
22. 21/1990. (X. 4.) AB határozat. az Alkotmány 70/A §-ának értelmezéséről.
23. Kisényi Géza alkotmánybírónak a 30/1997. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött külön véleménye.
24. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. A különbségtétel létjogosultságát és alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a 61/1992. (XI. 20) határozatában fejtette ki.
25. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.
26. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.
27. 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
28. 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.
29. 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában. „A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára.
30. 879/B/1992. AB határozat.
31. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.
32. 1997. évi LXXVIII. törvény Az épített környezet alakításáról és védelméről.
33. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.
34. 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 2/2000 (II. 25 .) AB határozat.
35. 10/2001 . (IV. 12.) AB határozat.
36. 349/B/2001. AB határozat.
37. Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428).
38. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.
39. Case T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH. V. Commission, 2002.
40. Case T-74/05 64. szakasz The International Institute for the Urban Environment v. Commission of the European Communities.
41. Case T-218/01 Laboratoire Monique Rémy SAS v. Commission of the European Communities.
42. Case T-346/02 Cableuropa and Others v Commission.
43. Case C-338/00 P Volkswagen v Commission.

44. 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről.
45. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
46. 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről.
47. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
48. CLXI. törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség és alkotmányos követelmény megállapításáról.
49. 2010. évi CLXXXIV. törvény a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról.
50. 1/2010. Közigazgatási jogegységi határozat.
51. CLXI. törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség és alkotmányos követelmény megállapításáról.
52. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet.
53. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
54. 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról.
55. 9/2011. (III. 9.) OGY határozat Az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.
56. Costa v. Enel (Case C-6/64) Giudice conciliatore di Milano - Olaszország.
6-64. Eset A Bíróság 1964. július 15-i ítélete. Flaminio Costa kontra ENEL
Előzetes döntéshozatal iránti kérelem.
57. 29/69 Stauder v. Stadt Ulm (1969.11.12.).
58. A Bíróság 1969. november 12-i ítélete. Erich Stauder kontra Ulm városa -
Sozialamt. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgericht Stuttgart -
Németország. 29-69. Sz. Ügy 4/73 Nold KG v. Bizottság. (1974.05.14.)
59. A Bíróság 1974. május 14-i ítélete. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung
kontra az Európai Közösségek Bizottsága. 4-73. Eset.
60. A köztisztviselők Etikai Kódexének feldolgozása és kivonatolása a Concil of
Europe, Committee of Ministers.
61. A Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission
in their Relations with the Public.

62. 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról.
63. 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról.
64. 20/2005. (V. 26.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére, illetve alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványok, továbbá alkotmányjogi panaszok elbírálása tárgyában.
65. A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlás.
66. 2011. évi CXVII. törvény a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről.
67. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
68. 2011. évi CXVII. törvény a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről.
69. Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
70. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség és alkotmányos követelmény megállapításáról.
71. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól.
72. 7/2013. (III. 1.) AB határozat.
73. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.
74. 19/2015.(VI.8.) számú AB határozat.
75. Magyar Rendvédelmi Kar folytat le etikai eljárásokat a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról 2015. évi XLII. törvény.
76. 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet. a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról.

77. 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.
78. 3010/2015. (I. 12.) AB végzés.
79. 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról.
80. 3081/2016. (IV. 18.) AB végzés.
81. 2017. évi CXVIII. törvény. a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról.
82. A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.
83. 2017. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról.
84. 25/2018 . (XII . 28 .) AB határozat.
85. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat.
86. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.
87. 5/2019. (III. 11.) AB határozat.
88. 2019. évi XXXIV. törvény az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról.
89. 2/2000 . (II. 25.) AB határozat.
90. 10/2001 . (IV. 12.) AB határozat.
91. 349/B/2001. AB határozat.

Internet források

1. https://tudasportal.uni-nke.hu/onlinelexikon?first_letter=a&q=&def=true&tudomanyterulet=
2. <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5271> Az ellenjegyzés az 1848.évi III. törvénycikk 7-8.§-ok.
3. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5268> Az 1848.évi III. törvénycikk.
4. <http://mek.oszk.hu/00700/00793/html/jokai17.htm> A márciusi fiatalság Visszaemlékezés Jókai Mór Írói Arcképek
5. <https://dt.ogyk.hu/hu/> Ferenczi Zoltán Deák élete (1904) 0413
6. http://veritasintezet.hu/images/sajto_archivum/2016_04_13_MDemokrata.pdf
7. <https://veritasintezet.hu/hu/esemenytar/814-kozigazgatas-Konferencia:> Közigazgatás 1919-1945 között, mai párhuzamokkal. Klebelsberg és Magyar Demokrata 2016.
8. http://real.mtak.hu/29676/1/magyary_zoltan_eletmuve_a_magyary_kritikai_kiadas_methodologiai_hattere.original_u.pdf Magyary Zoltán életműve.
9. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=94600001.TV&txtreferer=94700018.TV#ljb0id5f3b 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról.
10. http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk_egyseges_2.pdf Az Alkotmány és annak módosításai oldal hű másolatban Magyar Közlöny 2009. évi 150. szám.
11. <http://www.kislexikon.hu/montesquieu.html#ixzz2ISYPLuk0> Hatalmi ágak Montesquieu.
12. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab13.html> Jakab András: A magyar jogrendszer alapelemei.
13. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol13.html> Jakab András: A magyar jogrendszer alapelemei Pokol Béla Gondolatok Jakab András tanulmányához.
14. http://www.alkotmanybirosag.hu/letoltesek/absz_2010_01.pdf Paczolay Péter: Töprengések Alkotmánybírósági Hatáskörökről.

15. <http://www.origo.hu/itthon/20020522iifejezet.html> Államszervezet - kormányzás – jogszolgáltatás.
16. <https://www.google.hu/search?q=2010+%C3%A9vi+korm%C3%A1nyprogram&oq=2010+%C3%A9vi+korm%C3%A1nyprogram&aqs=chrome..69i57.5193j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Dr. Virág Rudolf helyettes államtitkár, miniszteri biztos Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban.
17. <http://magyaryprogram.kormany.hu/a-haza-udvere-es-a-koz-szolgalataban> Magyar Zoltán Közigazgatás – fejlesztési program – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 2011.
18. http://www.kuriabiroseg.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlatelemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf Kúria Közigazgatási Perjogi Joggyakorlat elemző csoport.
19. https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/Nepszava_2016_09/?pg=316&layout=s A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottság Közjogi albizottságának tudományos vitája 2016. szeptember 22. Magyar Tudományos Akadémia székháza, Kisterem (Budapest V. Széchenyi István tér 9).
20. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html Az Unió jog megsértése okán tett panaszok.
21. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_hu Az Európa Tanács honlapja (2014/2253(INI))
22. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0242+0+DOC+XML+V0//HU> Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 30. és 31. éves jelentésről.
23. A Bíróság 1964. július 15-i ítélete - Flaminio Costa kontra ENEL. - Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Giudice conciliatore di Milano - Olaszország. - 6/64. Szh://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006
24. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> Az Internationale Handelsgesellschaft ügy
25. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>
26. Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM> Concil of Europe, Committee of Ministers.

27. http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf, A Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public.
28. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results.
29. https://www.consilium.europa.eu/media/42379/joint-handbook-hu-february-2020-2020_02_01_clean_def.pdf Közös kézikönyv a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartozó jogi aktusok alaki követelményeiről és szerkesztéséről.
30. <http://www.tfgordon.de/publications/Gordon2003c.pdf> Az e-kormányzásnál alkalmazható formanyomtatványok szükségességéről.
31. https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/02_Alapelvek_kozig_hat_eljarasban.pdf
32. <http://www.epa.ie> Electronic document management system
33. <https://www.onyf.hu/hu/dokumentumok/statisztikak.html> Nyugdíjbiztosítási eljárások éves statisztikája Budapest.
34. www.upu.int Magyar Posta által egy díjmentesen igénybe vehető tudakozvány.
35. <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%20C3%BAj%20opolg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3ja.pdf> Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság Konceptió I. tervezete.
36. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257> Ákr. Kommentár és Indokolás
<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600150.TV/ts/20220618/lr/chain257>
37. <https://www.ajbh.hu/documents/2657648/2709618/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3+2016.pdf/e0121931-2d59-3d34-317b-2472c3c0620d?version=1.0&t=1496307384863> Alapjogok Biztosa 2016. évi beszámoló
38. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_2.pdf Tóth, J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége Jogelméleti Szemle
39. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/\\$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) AB Határozat
40. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/\\$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9812614faaca2c49c125843a005b84de/$FILE/3068_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) AB Határozat

41. https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+vend%C3%Agl%C3%A1t%C3%B3+egys%C3%A9g+m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%C3%A9vel+kapcsolatos+panasz+%C3%BCgy%C3%A9ben+1073_2020/dc525f1c-fbc8-9835-1db7-796e623cdad0?version=1.0 Alapvető jogok Biztosának jelentése
42. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/07fbbf6771e3da11c1257cb600589cc9/\\$FILE/3306_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/07fbbf6771e3da11c1257cb600589cc9/$FILE/3306_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) AB Határozat
43. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3b933cdd5df3e2fdc12585f1005b8d4c/\\$FILE/3102_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3b933cdd5df3e2fdc12585f1005b8d4c/$FILE/3102_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf) AB Határozat
44. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/25/id/A2154218.X60/ts/20201223/lr/chain4>
Alkotmány Kommentár
45. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-tisztessages-eljarashoz-valo-jog-aspektusairol-rendeztek-konferenciat/>

A szerző témában megjelent publikációi

1. Juhász Andrea In The shadow of professional ethics code (Közigazgatási jog), szerző]; Dr. Stipta, István a Doktori Iskola Tanácsának elnöke [szerk.] Angol nyelvű Konferenciakötet (Könyv) Tudományos
Megjelent: Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, Miskolc, Magyarország, 11972 p. 2013

2. Juhász Andrea Headlines administration official deadline
In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2015. november 19.: Állam- És Jogtudományi Kar Szekciókiadványa
Miskolc, Magyarország : Miskolci Egyetem, (2016) Paper: 10583
Konferenciaközlemény (Könyvrészlet) | Tudományos[3073992] [Nyilvános]

3. Juhász, Andrea ; PSzabó, Béla Szemesi Sándor (szerk.)
Reflection on the official administration deadline: Reflection on the official administration deadline
Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetemi Kiadó, Akadémiai Kiadó (2015) , 15776 p.
Egyéb konferenciakötet | Tudományos[3073991] [Nyilvános]

4. Juhász, Andrea Az egyszerű is lehet tisztességes
STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIIUM-
MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI 16 pp.
159-179. , 21 p. (2015)
Szakcikk (Folyóiratcikk) | Tudományos[3073989] [Nyilvános]

5. Juhász, Andrea A jogerő nemzetközi dilemmája Paper:
41776
In: Szabó, Miklós (szerk.) Doktoranduszok Fóruma : Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa
Miskolc, Magyarország : Miskolci Egyetem, (2015)
Konferenciaközlemény (Könyvrészlet) | Tudományos[3073987] [Nyilvános]

6. Juhász, Andrea A közszolgálati etika jogharmonizációja
STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM MISKOLCIENSIIUM-
MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI 14 pp.
179-199. , 21 p. (2014)
Szakcikk (Folyóiratcikk) | Tudományos[3073994] [Nyilvános]

7. Juhász, Andrea ; Dr. Stipta, István a Doktori Iskola
Tanácsának elnöke (szerk.)

In The shadow of professional ethics code: In The shadow of professional ethics code Miskolc, Magyarország : Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály (2013) , 11972 p. ISBN: 9789633580874
Konferenciakötet (Könyv) | Tudományos[3073985] [Nyilvános]

8. Juhász, Andrea ; Dr. Stipta, István a Doktori Iskola
Tanácsának elnöke (szerk.)

Az élettársi együttélés tartamának számítási visszasságai: Az élettársi együttélés tartamának számítási visszasságai
Miskolc, Magyarország : Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály (2013) , 12597 p. ISBN: 9789633581064
Konferenciakötet (Könyv) | Tudományos[3073975] [Nyilvános]

Mellékletek

K. névben Ára 1 Ft 50 fillér. 174. szám. Budapest, 1949. augusztus 20. szombat.

MAGYAR KÖZLÖNY

TÖRVÉNYEK ÉS RENDELETEK TÁRA

A LAP MAI SZÁMÁBAN KÖZZETETT TÖRVÉNY TARTALOMJEGYZÉKE:
1949. évi 20. törvény, A Magyar Népköztársaság Alkotmánya.

1949. évi
20. törvény.

A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA.

Emlékeztető adom mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország Országgyűlése a következő törvényt alkotta:

A nagy Szovjetunió fegyveres ereje felszabadította országunkat a német fasiszták igrája alól, szétrúta a földesurak és nagylőkések népellenes államhatalmát, megvívotta dolgozó népünk előtt a demokratikus fejlődés útját. A régi rend urai és védelmezői ellen vívott kemény küzdelmekben hatalomra jutva, a magyar munkássztylv, szovjet-ségben a dolgozó parasztsággal, a Szovjet-unió önzelen támogatásával újjáépítette háborúban elpusztult országunkat. Fvtizedes harcokban megvédődött munkásosztályunk vezetésével, az 1919. évi szocialista forradalom tapasztalataival gazdagodva, a Szovjetunióra támaszkodva népünk megkezdte a szocializmus alapjainak lerakását a országunk a népi demokrácia útján halad előre a szocializmus felé. E küzdelem és országépítő munka már megvalósult eredményeit országunk gazdasági és társadalmi szerkezetében végbement alapvető változásokat fejezi ki és a további fejlődés útját jelöli meg: A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA.

I. FEJEZET.
A Magyar Népköztársaság.

1. § Magyarország : népköztársaság.
2. §. (1) A Magyar Népköztársaság a munkások és dolgozó parasztsok állama.
(2) A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A város és falu dolgozó választott és a népek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat.
3. § A Magyar Népköztársaság állama védi a magyar dolgozó nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét, harcol az ember kizsákmányolásának minden formája ellen, szervezi a társadalom erőt a szocialista építésre. A Magyar Népköztársaságban megvalósul a munkásság és a dolgozó parasztság szoros szövetsége a munkássztylv vezetésével.

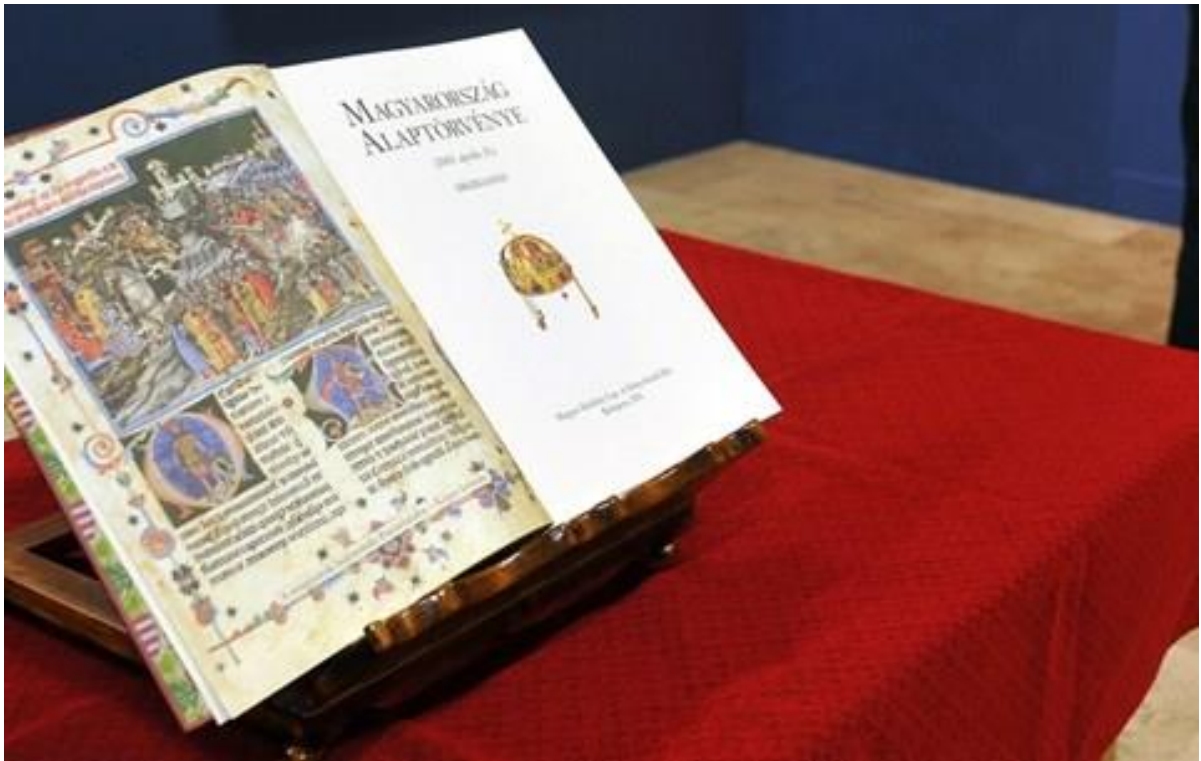
II. FEJEZET.
A társadalmi rend.

4. §. (1) A Magyar Népköztársaságban a természet eszközeik zöme társadalmi tulaj-

A Magyar Népköztársaság címere.



A Magyar Népköztársaság címere: kétoldalt búzaskoszorúval egybefogott, kerek világoskék mezőben kalapács és búzaliszta; a mező felső részén a mezőre sugarkat bocsátó ütgő vörös csillag, alján redőzött piros-fehér-zöldszínű szalag.



European Convention on Human Rights (initially signed in 1950) (Photo: European Commission)



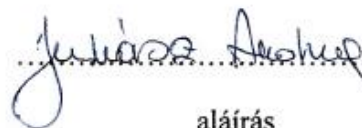
**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

Alulírott Juhász Andrea neptun kód: H2K1XZ nyilatkozom, hogy Állam-és Jogtudományi (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Budapest, 2022-09-09


.....
aláírás

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

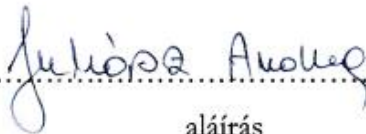
NYILATKOZAT

Alulírott ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2022-09-09

.....

.....
aláírás