

DR. BALOGH-BÉKESI NÓRA PHD

EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG-ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR



Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban

I. Bevezetés

Magyarországon a 2016-os év az eljárási kódexek megújulásának éve. Készül az új polgári perrendtartás, készül az „új Ket.”, és a közigazgatási perrendtartás. Új eljárási kódexek készítésénél rendre felmerül, hogy tartalmazzon-e alapelveket. Pro és kontra hozhatók fel érvek. Akik az alapelvek eljárási kódexekbe való rögzítése ellen vannak azzal szoktak érvelni, hogy magában a normaszövegben kell tükröződnie az alapelveknek, külön deklarálásukra azért sincs szükség, mert az alapelvek többsége az alkotmányokban egyébként is megtalálható, abból levezethető. Az alapelvek rögzítése mellett érvelők azt emelik ki, hogy az alapelveknek hiánypótló, a kódex egészét egységes keretbe összefogó jellege van, ezért nélkülözhetetlen. Nem lehet minden eljárási kérdést pontosan meghatározni, így az alapelvek a jogalkalmazás során a részletesen nem szabályozott problémák megoldásában segítséget nyújtanak, továbbá meghatározzák a tételes szabályok értelmezésének az irányát (az alapelvekkel összhangban kell értelmezni).

Ha a benyújtott törvényjavaslatokat nézzük, akkor látható, hogy a T/11900. számú törvényjavaslat a polgári perrendtartásról tartalmaz alapelveket¹, a T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról kifejezett alapelveket nem foglal magába.² A T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról azonban alapelvekkel indít. Érdekességként jegyezzük meg, hogy Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási Eljárási Kódex szintén tartalmaz alapelveket (a jogszerűségi elvet, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tiszteletben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód elvét).³

¹ A rendelkezési elvet, a perkoncentráció elvét, a felek eljárás-támogatási és igazmondási kötelezettsége elvét, a jóhiszeműség elvét, és a perkoncentráció érvényesülése érdekében a bíróság közrehatási tevékenységét.

² A „bíróság feladatai” és a „felek kötelezettségei” meghatározást tekintetjük quasi általános előírásoknak. A kapcsolódó indokolás szerint: „Kifejezetten alapelvi rendelkezéseket a perrendtartás nem tartalmaz, ehelyett a bíróság feladatain és a felek kötelezettségein keresztül rögzíti a közigazgatási bírósági eljárásban érvényesülő általános követelményeket.”

³ POLLÁK Kitti: KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex; Eljárásjogi Szemle 2016/3.

Az általános közigazgatási rendtartáshoz (a továbbiakban: Ákr.) kapcsolódó indokolás egy nagyon fontos tétellel indít: „A Javaslat a törvényi alapelveket úgy állapítja meg, hogy azok elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, minden hatósági eljárásban érvényesítendőek, és az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.” Az Ákr.-hez kapcsolódó ezen szöveg egy több mint egy évtizedes vitát dönt el, nevezetesen, hogy az alapelvek a joggyakorlatban közvetlenül alkalmazhatók, az alapelveknek normatív ereje van, azaz egy adott ügy – ha a körülmények úgy hozzák – eldönthető közvetlenül az alapelvi rendelkezés által.⁴

A közigazgatási hatósági eljárás során rögzítésre kerülendő alapelvek egyrészt a hatóság másrészt az ügyfél, harmadrészt mindkét fél oldaláról fogalmazódnak meg. A hatóság részéről a jogszerűség elve, a hivatalbóliség elve, és a hatékonyság elve került rögzítésre⁵, míg az ügyfél oldaláról a nyilatkozati elv, az, hogy az eljárással kapcsolatos jogait és kötelezettségeiket megismerhessék, s végül mind a hatóságot, mind az ügyfelet köti a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv. De mindezekelőtt a szabályozás az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkére utal, azaz a tisztességes ügyintézéshez való jogra, a döntések indokolási kötelezettségére, illetve a jogorvoslati jogra.⁶

⁴ Ez a vita a közigazgatási bírói gyakorlatban sem tisztult le teljesen. A legutóbbi ítélezési gyakorlat azonban arra tart, hogy az alapelvek közvetlenül alkalmazható jellegét elismeri. Lásd pl. a Kfv.IV.35.817/2012/5. számú ítéletet.

⁵ A Javaslat a jogszerűség és a hatékonyság elvének egyidejű rögzítésével az ún. Magyary-Bibó vitára is „pontot tesz”, mindkét tudós győzelmével. Közismert, hogy amíg Magyary a közigazgatás eredményességére helyezte a hangsúlyt, addig Bibó az eredményességgel párhuzamosan a jogszerűség garanciáinak növelésére; Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: Válogatott tanulmányok I. (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készítette: Vida István és Nagy Endre.) Magvető, Budapest, 1986, 294. o.

⁶ Az Alaptörvény XXVIII. cikke a bírósági eljárás garanciáit (pártatlan bíraskodás követelményét, a védelemhez való jogot, a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvet fogalmazzák) meg, azonban a (7) bekezdés kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

II.A hatósági eljárás alapelveinek rövid története és szabályai

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) hatálybalépésekor nem tartalmazott alapvető rendelkezéseket. Alapvető fejezetet az 1981. évi I. törvénnyel történő módosítás helyezte az eljárási szabályok közé, amelyek a szocialista törvényesség érvényre juttatásával indultak. E szabályokkal érkezünk meg a rendszerváltáshoz, amikor is bár nem a rendszerváltás első teendőjeként, de 1991-ben az ún. hatásköri törvény (az 1991. évi XX. törvény) konszolidálta az alapvető szabályokat. E törvény kivette az alapvetők közül a szocialista törvényesség, a szocialista együttélés szabályainak betartása követelményét, valamint azt a tételt, hogy az államigazgatási eljárás elősegíti a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangját. 2005. november 1-ig megmaradt az alapvetők között, hogy a közigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet, demokratizmust és humanizmust; előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelezettségek teljesítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását; feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el, feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az ügyféli jogokat illetően az Áe. a törvény előtti egyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, az anyanyelv használatát, a nyilatkozattételt, a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot rögzítette. Az ügyfél vonatkozásában kötelezettségként fogalmazta meg a jóhiszemű közreműködést.

2005. november 1-étől a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépésétől az eljárási alapvetők a közigazgatási hatóság számos kötelezettségét fogalmazzák meg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelméről kezdve a tájékoztatási, az ügyféli jogok gyakorlása előmozdításának kötelezettségen át, a nem jogszerű eljárás jogkövetkezményének meghatározásáig. Az ügyféli jogokat illetően a törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalma megfogalmazása mellett megjelenik a tisztességes ügyintézéshez való jog; a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog; az anyanyelv használatának joga; a jogorvoslathoz való jog. Az ügyfél kötelezettségeként nyert rögzítést, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni, az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Emellett alapvető, hogy az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

A magyar jogrendszerben tehát 2005. november 1-jétől jelent meg szövetszerűen is a tisztességes ügyintézéshez való jog, s ekként csatlakozott az Alkotmánybíróság által 1997-ben a közigazgatási perekre is irányadóvá vált tisztességes eljáráshoz való jog mellé.

Az általános közigazgatási rendtartás (a továbbiakban: Ákr.) a jogszerűség elve körében azt írja elő, hogy a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el; a hatóság a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhi-

szeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.⁷ Tehát ebben a körben (egy szakaszban) rögzül három fontos alapvető:

- az ügyfelekkel való együttműködési kötelezettség,
- a diszkrimináció tilalma,
- és az ügyek ésszerű határidőn belül való befejezésének elve.

Megjegyzendő, hogy 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 ok.

E körben kell kiemelni a közigazgatás jog alá rendelését, amely követelmény a jogállamiság egyik eleme. A magyar alkotmánybírói gyakorlat szerint „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. „A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban a (...) jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye (...) az, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg.”⁸

A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve alapján a hatósági eljárás során el kell kerülni a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. Ehhez az elvhez hozzátehetjük, hogy az egyenlőség elvének alapja az igazságosságban keresendő, a hátrányos megkülönböztetés igazságtalanságot eredményez, megelőzésének jogi vetülete a diszkrimináció tilalma. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó klauzulák megjelennek nemzetközi emberi jogi egyezményekben is az egyenlőség elvének megfogalmazása mellett.⁹

Végül meg kell jegyezni, hogy az ügyek jogszabályban meghatározott ésszerű határidőn belül való befejezésének elve az Alaptörvényen nyugszik. A tisztességes és ésszerű ha-

⁷ Lásd a T/12233. számú törvényjavaslat 2. §-át

⁸ Lásd először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozatot, ABH 1991, 454, 456.; vagy a 31/2010. (III. 25.) AB határozatot ABK 2010. március, 247, 253–254.

⁹ Az alapvetők európai közigazgatási eljárásjogban történő megjelenéséről lásd: BALOGH-BÉKESI Nóra: *Bevezetés a modellszabályokba, alapvetők a modellszabályokban.*

táridőn belüli ügyintézéshez való jog, az indokolási kötelezettség valamint a hatóságok kártérítési felelőssége¹⁰ az Alaptörvény XXIV. cikkében nyert rögzítést.¹¹

Továbbmenve a tételes szabályokon: az általános közigazgatási rendtartás az officialitás elve alatt azt érti, hogy a hatóság (a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével) hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

A hivatalbóliség idézett elve minden bizonnyal ott nyer majd kiemelt jelentőséget az eljárás új rendszerében, hogy amennyiben nincs másodfokú eljárás, úgy a hatóság a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását is hivatalból vizsgálja felül.

A szabályozás a hatékonyság elvének érvényesülése érdekében kimondja, hogy a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.¹² Ezzel összefüggésben megjegyezzük, hogy a hatékonyság mellett rögzítésre kerülhetne az átláthatóság és szolgáltató közigazgatás elve, amely az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából bír garanciális jelentőséggel.

A szabályozás tehát a hatósággal szemben az eredményes, gyors és jogszerű eljárást támasztja nem feledve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, amely az eljárás egészével szemben támasztja a tisztességes ügyintézés követelményét.

Az általános közigazgatási rendtartás az ügyfélre vonatkozó alapelvek szabályozása során kimondja, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. A hatóság biztosítja az ügyfél számára, hogy jogait és kötelezettségeit megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.¹³ Az Ákr. az ügyfél nyilatkozattétel megtagadási jogát ezen a helyen nem rögzíti.

Végül szólni kell a jóhiszeműség elvéről és a bizalmi elvről. Akár az eljárás tisztességességének akár a hatékonyság elvének egyik záloga, hogy az eljárásban részt vevők a jogait jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorolják. A közigazga-

tási 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 között¹⁴, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője rendeltetésszerű joggyakorlásának követelménye alapelvi szinten nem nyert rögzítést. Ugyanakkor a jóhiszeműség körében a normaszöveg úgy folytatódik, hogy senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére, amely lényegében az ügyfél oldaláról fogalmaz meg a rendeltetésszerű joggyakorláshoz hasonló követelményt. A szabályozás e részt azzal zárja, hogy rögzíti: az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.¹⁵

Az Ákr. alapelvi rendelkezéseit tekintve azt mondhatjuk, hogy bár nem törekedett teljességre, azért az eljárás általános jellemzőit megfelelően kirajzolja. Az Alaptörvényre utalással tulajdonképpen valamennyi alapelv beleértendő, amelyet az alkotmánybíróság kapcsolt az eljáráshoz (teljesen végrehajtásig).¹⁶

III. Néhány gondolat az alapelvek jelentőségéről

A bevezetőben említett dilemmában – azaz hogy egy adott eljárási kódex tartalmaz-e alapelveket – nehezen eldönthető. Tény az, hogy az eljárás (minden eljárás) kereteit meghatározzák az Alaptörvényben foglalt eljárási alapelvek, ugyanakkor egy konkrét eljárás során kézenfekvőbb törvényi szabályokra (törvényben foglalt alapelvekre) hivatkozni, mint magára az Alaptörvényre. Az Alaptörvény eljárási alapelvei az általánosak, míg a különböző eljárási kódexekben foglalt elvek a különös szintjén jelenítik meg az adott eljárás sajátosságait. A törvényi alapelvek természetesen visszavezethetők az Alaptörvényre, így „ottléjük” az egyedi eljárásokban csillantják (csillanthatják meg) az alkotmányosságot. Az alapelvek célja ugyanakkor alapvetően az állam és a polgár

¹⁰ Az Alaptörvény a legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés részét képező Európai Unió Alapjogi Chartájára épít. Érdemes az Alaptörvény e rendelkezését összevetni a Chartának a megfelelő ügyintézéshez való jogot szabályozó 41. cikkével. Az Alaptörvény Charta illetettségéről ld. részletesen: BALOGH – HAJAS: *Rights and Freedoms in: CSINK – SCHANDA – VARGA Zs (ed.): The Basic Law of Hungary Clarus Press 2012. 66.*

¹¹ Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése korszerűbb megfogalmazást ad, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. §-a az ügyintézési határidő tekintetében. Az Alaptörvény ésszerű határidőn belüli ügyintézés szigorúbb követelményét határozza meg, míg az eljárási kódex a tisztességes ügyintézéshez való jog valamint az anyanyelv használatának a joga mellett a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot határozza meg.

¹² Lásd a T/12233. számú törvényjavaslat 3-4. §-át

¹³ Lásd a T/12233. számú törvényjavaslat 5. §-át

¹⁴ A jogszerűség elve körében mondja ki a 2. § (1) bekezdés: „A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.”

¹⁵ Lásd a T/12233. számú törvényjavaslat 6. §-át.

¹⁶ A 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18] pontja szerint „a bírói és hatósági határozatok végrehajtását szolgáló eljárás olyan önálló eljárás, amely az alapeljáráshoz szervesen kapcsolódó eljárás (...) Éppen ezért a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.”

viszonyában nyer értelmet, mégpedig a polgár védelme érdekében. Még azok az alapelvek is, amelyek elsősorban a hatóság számára fogalmaznak meg előírásokat (pl. az officialitás elve) végső soron a jogkövető polgár számára kamatoznak (kell, hogy kamatozzanak).

A bevezetőben már említésre került, hogy az általános közigazgatási rendtartás tervezetéhez kapcsolódó indokolás az alapelvekről akként szól, hogy „*normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is*”. Az alapelvek normatív tartalmának kinyilvánítása nagyon fontos kérdés, s előremutató, hogy azt maga a jogalkotó látja így. Az Alkotmánybíróság ítélezése kezdetén hasonló megállapítást tett a jogállamiságról¹⁷, majd több száz döntés – közel ezer oldalas értelmezés – tapadt hozzá. A hatósági eljárás alapelvei, ha nem is ilyen horderejűek, de mindenképpen reménykeltő a közvetlen alkalmazhatóságuk (előre történő) deklarálása.

Az alapelvek „*királynője*” a tisztességes eljárásból való jog, amelynek közigazgatási hatósági eljárásban való megjelenése a tisztességes ügyintézéshez való jog. A tisztességes ügyintézéshez való jog alaptörvényi és törvényi tartalma szerint magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot, az ésszerű határidőn belül való döntéshez, az anyanyelv használatához való jogot és az indokolással ellátott határozathoz való jogot is. A közigazgatási eljárás során a tisztességes ügyintézéshez való jog tartalma ugyanakkor a fentebb felsorolt jogokon és elveken túl is terjedhet, részben további törvényi rendelkezések, részben a joggyakorlat által alakítottan. E körben figyelembe vehető az Európai Parlament 2013. január 15-i 2012/2024(INL) jelölésű állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (Law of Administrative procedure of the European Union). A 3. számú ajánlás a közigazgatásra irányadó általános elveket, alapelveket sorol fel (úgy mint a jogszerűség elvét, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvét, az arányosság elvét, a pártatlanság elvét, a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tiszteletben tartásának elvét, a tisztességesség elvét, az átláthatóság elvét, a hatékonyság és a szolgáltatás elvét). Ezek az alapelvek – a nemzeti jogrendszer sajátosságainak egyidejű érvényesülése mellett – figyelembe veendő a tisztességes ügyintézéshez való jog további tartalmának kibontása során.¹⁸

A közigazgatási eljárásban a tisztességesség elvét a magán-személyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni. Az elv e megnevezésében többértelmű. Tágabb értelemben kapcsolhatjuk ehhez a tisztességes (megfelelő) ügyintézéshez való jogot. A fenti részletezés ismétlése helyett csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciája a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülése is. Az egyébként a büntetőjogból kinőtt elv fontos közigazgatási eljárásokban, ahol az egyik fél,

a döntést meghozó szerv, közhatalommal bír, azaz eleve egy aszimmetrikus viszonyról van szó. A két fél nem érintkezik azonos szinten, a közigazgatási jogviszonyokat az alá-fölérendeltség jellemzi. A hatóság a fél jogait, kötelezettségeit megállapíthatja, módosíthatja, megszüntetheti, végrehajthatja. Sőt az anyagi jogi jogviszonyukban is a fegyveregyenlőség uralkodik. Szűkebb értelemben ez az elv a bizalomvédelemhez, azaz a jogos várományok védelmét jelent(het)i, bár ez utóbbi kifejtése a többi alapelvhez képest szűkösi¹⁹.

Egyes szerzők szerint a kizárási szabályok is a tisztességes eljárásból való jog részét képezik: „*Nemo iudex in causa sua*.”²⁰ A latin igazságszolgáltatási jogelv – senki nem lehet a saját ügyének bírja – a közigazgatási jog területére vetítve azt a követelményt hordozza magában, mely szerint az állami közhatalom birtokában eljárva ne hozhassanak mások jogait és kötelezettségeit meghatározó döntéseket olyan személyek, akik valamilyen formában kötődnek az adott ügyhöz és ezáltal elfogultnak minősülnek, amely rányomja bélyegét a meghozandó döntésre. „*A pártatlanság követelményének érvényesítésére szolgál a közigazgatási hatósági eljárásjogban a kizárási intézménye, melynek rendeltetése annak megakadályozása, hogy a közigazgatási hatóság részéről olyan személyek gyakorolják a hatóság jogköreit, akiktől a pártatlan és az ügyfeleket egyformán kezelő eljárás nem várható el. A kizárási okkal érintett hatóság eljárása ugyanis veszélyezteti a tisztességes eljárásból való jog érvényesülését és megteremti annak veszélyét, hogy az egyenlő bánásmód vagy a törvény előtti egyenlőség elvei megsérüljenek.*”^{21, 22}

Láthatjuk tehát, hogy a tisztességesség elvének, jobban mondva a tisztességes ügyintézéshez való jognak számos vetülete van, lényegében „anyagja” a közigazgatási eljárás valamennyi garanciális rendelkezésének.

IV. A tisztességes ügyintézéshez való jog a gyakorlatban

Az alkotmánybírói gyakorlatot tekintve érdemes egy kicsit messzebbre indulni. A magyar Alkotmánybíróság az Alkotmány jogállam-klauszúrára vonatkoztatott 57. §-a²³, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke nyomán alakította ki a tisztességes eljárás (fair trial) követelményeit. Az értelmezés kezdetben a büntetőeljárásból, a büntető jogi garanciákhoz kötődött. A 6/1998. (III. 11.) AB határozat szerint: a „*»tisztességes eljárás« (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint »igazságos tárgyalás«), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és büntetőeljárásra vonatkozóan*

¹⁹ BALOGH-BÉKESI Nóra: *Bevezetés a modellszabályokba, alapelvek a modellszabályokban.*

²⁰ TRIDIMAS, Takis: *The general principles of EU law.* Second Edition. Oxford University Press, 2006. 412.

²¹ Vö. PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009. 152–156.

²² VÁCZI Péter doktori értekezése: *A jó közigazgatási eljárásból való alapjog és annak összetevői.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2011.

²³ Lásd az 5/1999. (III. 31.) AB határozatot, ABH 1999, 79–80.

¹⁷ „*Az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.*” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 64.]

¹⁸ Lásd részletesebben: BALOGH-BÉKESI Nóra: *A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljárásból való jog In: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (szerk: GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs.) Budapest, Pázmány Press 2015. 53–67.

– az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmányoknak és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárás garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«. ... a »bíróshoz való jog« megannyi konkrét feltételét tartalmazza, amelyek nem abszolútak abban az értelemben mint például az említett ártatlanság vétele, de amelyek az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás »tisztességes« voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvszabály, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.”

A közigazgatási eljárásra vonatkozóan „ősforrásnak” a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot tekinthetjük.²⁴ 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. A döntés értelmében: „Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság »a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi«. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és köteleseket az ott írt módon valóban »elbírálja«: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, equitable, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan végelegesnek számítót, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.”²⁵

²⁴ ABH 1997, 272

²⁵ Lásd a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot, ABH 1997, 272.

Jelentős állomásnak tekinthetjük az Alaptörvény 2012. január 1-ei hatálybalépését, s annak is a XXIV. cikk (1) bekezdését. Immár nem kényszerül az Alkotmánybíróság, vagy más, az Alaptörvényt alkalmazó szerv az alkotmány különböző rendelkezései összekapcsolásával „kiolvasztani” e jogot, hanem maga az Alaptörvény teremtett közvetlen hivatkozási alapot a tisztességes ügyintézés körében.

Az Alkotmánybíróság 33/2014. (XI. 7.) AB határozata a felszámoló névjegyzékbe való felvételével kapcsolatos eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket vizsgált. Az indítványozó a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmét is felvetette, amire az Alkotmánybíróság akként reagált, hogy „a nyilvántartásba vételi eljárást a Korm. rendelet és a Ket. szabályai alapján jogszabályban meghatározott hatáskörrel rendelkező hatóság folytatta le, amely eljárásnak szerves részét képezhette az azonos pontszámot elért pályázók közötti sorsolás alkalmazása. A sorsolás cselekménye azonban nem vizsgálható önállóan, kiragadva a nyilvántartásba vételi eljárásból, hiszen azt – az indítványozó állításától eltérően – megelőzte a pályázatok értékelése, valamint az értékelő bizottság pontszámokat tartalmazó jegyzőkönyvének elkészítése. A nyilvántartásba vételi eljárás végső szakaszában a sorsolás lehetőségének esetleges alkalmazása önmagában nem hozható közvetlen összefüggésbe a tisztességes eljáráshoz való jog követelményével.”^[41]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot is érintette a 12/2015. (V. 14.) AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése, melynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek; a (8) bekezdés szerint pedig az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ez utóbbi szabályra tekintettel kérte az indítványozó – mint az eljárás megindítására kérelmet benyújtó ügyfelen kívüli személy – ügyféli minőségének elismerését a jelen ügyben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével nem fér össze a Ket. 15. § (8) bekezdés olyan – a jelen ügyben a hatóságok, valamint a bíróság által is alkalmazott – értelmezése, amely szerint az ügyféli minőség megtagadható olyan személytől, akinek a konkrét ügyben megállapítható az érintettségé.”^[31]

Sajátos értelmezést adott a tisztességes eljárás követelményének a 3007/2016. (I. 25.) AB határozat, amely olyan bírói döntéseket semmisített meg, amelyek nem tartották jogszerűtlennek a parkolójegy fordított kihelyezése miatti pótdíjfizetési kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság szerint amennyiben bizonyítható a parkolási díj befizetése, úgy a fordított kihelyezés nem ad alapot várakozási díj és pótdíj megfizetésére.

A 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat a rendelkező részében szerepeltette a tisztességes eljáráshoz való jogot egy bírói döntés kapcsán, a probléma alapja, hogy a bizonyítékok mérlegelésének milyen mélységben kell kiderülnie a határozat indokolásából.

A bírói gyakorlatot tekintve a tisztességes ügyintézéshez való jog – mint a közigazgatási eljárási alapelvek legfontosabbika – kézzelfogható követelményeket támasztott. A Kúria a Kfv.V.35.216/2014/8. számú ítéletében a tisztességes eljárás követelményét a fegyveregyenlőséggel hozta kapcsolatba (mint fentebb láttuk az elmélet is ide sorolja). A Kúria kiemelte, hogy a tisztességes eljárás elemét képező fegyveregyenlőség elve a bizonyítékok beszerzése körében a közigazgatási eljárásban a hatóságra és az ügyfélre is vonatkozik. Az eljárás alapjául szolgáló adóhatósági határozat felülvizsgálata során a Kúria az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkére hivatkozott, amely a fair eljárás követelményét írja elő ezekre az eljárásokra is.

A Kúria Kfv.IV.35.817/2012/5. számú ítélete a tisztességes ügyintézéshez való jog értelmezése során figyelembe veendő szempontokat foglalta egybe. A döntés szerint a tisztességes ügyintézéshez való jog alaptörvényi és törvényi tartalma szerint magában foglal több jogot, de további jogokkal és követelményekkel a joggyakorlat is bővítheti a tisztességes ügyintézéshez való jogot. Íme néhány eset:

A Kfv.III.37.693/2012/4. számú kúriai ítélet arra hívta fel a figyelmet, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jog az ügyfeleket az elektronikus úton történő ügyintézés során is megilleti. Az ügy elektronikusan benyújtott felsőoktatási felvételi kérelem kapcsán kialakult jogvitában született. A bíróság szerint az Oktatási Hivatalnak hiánypótlást kellett volna kibocsátania, észlelve, hogy a felperes nem csatolta be maradéktalanul a kérelem elbíráláshoz szükséges okiratokat, hiányzik az egyik középiskolai tanév év végi eredményeit igazoló melléklet.

A Kúria Kfv.IV.35.184/2015/8. számú ítélete e körben azt rögzítette, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jogból következően nem lehet az ügyfél hátrányára értékelni azt, amikor sem jogszabály sem hatósági határozat nem fogalmaz egyértelműen az ügyféli kötelezettségek tekintetében.

A Kfv.II.37.739/2014/10. számú ítélet pedig arra mutatott rá, hogy a hatóság az eljárási szabályokat csak akkor tartja meg, ha a zajmérés eredményét a mérést követő legrövidebb időn belül közli az ügyféllel, ezzel lehetőséget biztosít a tisztességes eljárás keretében a mérési eredmény érdemi vitására. Az ügyben zajkibocsátási határérték túllépése miatt tartottak zajvizsgálatot. A Kúria a tisztességes ügyintézés körében rámutatott, hogy a zajmérés olyan vizsgálat, amelynek eredménye szinte megismételhetetlen, az időmúlás az ellenőrzést ellehetetleníti. A mérés eredménye, jogszerűsége öt hónap távlatából, mire arról a felperes tudomást szerzett, már nem ellenőrizhető.

Említhetnénk továbbá a Kfv.VI.37.177/2011/6. számú ítéletet, amely szerint a tisztességesség követelményének a Ket.-ben való megjelenése zsinórmértékül szolgál az ítélkezés számára is. A Kúria az adott ügyben megállapította ugyan, hogy az eljárásról való értesítés elküldése és az elsőfokú határozat kézbesítése késedelmes volt, de ezek a késedelmek a felperes ügyféli jogainak gyakorlását nem korlátozták, az eljárási jogai nem sérültek, a jogorvoslatot igénybe vehette, joghátvány nem érte. A Kúria szerint önmagában az a körülmény, hogy amikor a felperes az értesítést kézhez vette az elsőfokú határozat meghozatalra került, nem olyan körülmény, amely elzárta vagy megfosztotta volna a felperest az ügyféli jogai gyakorlásától, mert a felperes jogorvoslattal élhetett, a jogait gyakorolhatta. A tisztességes ügyintézés Ket.-ben foglalt szabályának megsértése az ügy érdemére kiható jogsértés hiányában nem állapította meg. Tehát a Kúria szerint nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha az ügyfél ügyféli jogait gyakorolhatja, jogorvoslattal élhet a késedelmes eljárásról való értesítés kapcsán.

Egy másik, a Kfv.IV.37.366/2012/4. számú ügyben, immár a közigazgatási jogvitát elbíráló bírósági eljárásra irányadóan a Kúria azt rögzítette, hogy a tisztességes eljárás jogát csak az a bírói mulasztás sérti, amely akadályozza, illetve szükségtelenül, aránytalanul korlátozza a peres felek perbeli cselekményeit. Amennyiben a közlekedési jogszabályok megsértését a hatóság a közigazgatási jog kereti között bírálja el, úgy a szabálysértési törvényi szabályok egyidejűleg nem alkalmazhatóak.

V. Záró gondolatok

A fentiekben az általános közigazgatási rendtartás alapvető rendelkezésinek elemzésétől kiindulva tekintetük át az alapelvek jelentőségét a közigazgatási hatósági eljárásban, s jutottunk el a tisztességes eljárás követelményének elméleti és vázlatos gyakorlati bemutatásáig. Az alapelvek jelentőségének kiemelését, köztük a tisztességes ügyintézéshez való jog ismertetését azért tartom fontosnak, mert a gyakorlatban – akár ügyintézők részéről is – több esetben kérdésként merül fel, hogy valójában érvényesülési körük milyen tartományt fed le, mikor hívhatók fel érdemben, milyen esetekben alkalmazhatók. A gyakorlati példák bemutatása – álláspontom szerint – azért is bír jelentőséggel, mert esetről-esetre rajzolódik ki, hogy valójában mit is fed le egy-egy alapelv. Ugyanis az alapelvek végül is absztrakció eredményei. Szinte lehetetlen összeszedni minden olyan követelményt, amely a tisztességes eljáráshoz, a tisztességes ügyintézéshez kapcsolható, hiszen a követelményeket a gyakorlat formálja, és a gyakorlat folyamatosan változik. Ennek a változásnak igyekeztünk bemutatni egy szűk szeletét.