

DR. HABIL. BENCSIK ANDRÁS PHD

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI ADJUNKTUS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



A személyzeti jog históriája – a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása¹

1. Bevezető gondolatok

Napjaink közigazgatásáról megállapítható, hogy – az egy-másfél évszázaddal ezelőtti állapotokhoz képest – annak hatásköre jelentősen kibővült, ebből következően a végrehajtó hatalom részének tekinthető közhatalmi szervek több irányból, mélyrehatóan avatkoznak be az állampolgárok magánszférájába. Az is nyilvánvaló, hogy az állami döntések területi szinten történő végrehajtásában mind a területi államigazgatási, mind a helyi önkormányzati szervek részt vesznek.

A közigazgatás és az emberek viszonyrendszerének szentív jellege kristályosodik ki abban a *Magyary Zoltán és Kiss István* nevéhez köthető megfogalmazásban, amely szerint „az önkormányzat az embert és nem csak a paragrafust látja a döntések meghozatalakor”, továbbá „az önkormányzat feladata az emberek szakszerű képviselése az állammal szemben”.² Mindezek alapján kiemelendő, miszerint igen nagy relevanciával bírnak azok a jogintézmények, amelyek az ügyfél és a hatóság viszonyában garanciát képesek nyújtani az ügyféli jogállás erősítésére, a hatósági jogviszony lehetséges kiegyenlítésére.

Ha a közigazgatás működéséhez a legtágabb értelemben közelítünk, azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási ténykedés emberek egymást kiegészítő tevékenységéből áll,³ amelybe szükségszerű olyan szűrőintézményeket beépíteni, amelyek a szakmaiságot, a hatékony hatósági jogalkalmazást és a jogbiztonságot is kifejezésre juttató tisztességes eljárást egyszerre képesek realizálni.

A tisztességes eljárásához való jog fontosságát kellően érzékelteti az a tény, miszerint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek e tárgykörhöz kapcsolhatók. A teljesség igénye nélkül

kiemelhető e körben a törvény előtti egyenlőséget deklaráló 20. cikk, valamint az ennek kibontását és – negatív oldalról tilalomként történő meghatározását – jelentő 21. cikk, amely akként fogalmaz, hogy „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”.⁴

A vizsgált tárgykört expressis verbis érintő reguláció azonban a Charta „a polgárok jogai” címet viselő 5. címében található, amely deklarálja azt, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”.⁵ Ezen a ponton szükségesnek mutatkozik két fogalom – közelebről a tisztességes eljárás és a pártatlanság elvének – elhatárolása. Kiolvasható a Charta megfogalmazásából, hogy a tisztességes eljárásához való jog gyűjtőfogalomnak tekinthető, amelynek összetevőjét képezi a részrehajlás nélküli eljárás, az ésszerű határidőn belül történő döntés, az ügyfél meghallgatáshoz való joga, az iratbetekintés biztosítása, továbbá az igazgatási szervek ama kötelezettsége, hogy döntéseiket indokolják.⁶

Megállapíthatjuk, hogy a tisztességes eljárásához való jog hazai szabályozása – illeszkedve e jog tartalmának heterogén jellegéhez – több jogág számos jogforrásában lelhető fel,⁷ az

⁴ Alapjogi Charta 21. cikk (1) bek.

⁵ Alapjogi Charta 41. cikk (1) bek.

⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányának továbbfejlesztési irányait kijelölve Ádám Antal már korábban rámutatott arra, hogy a normaszövegből hiányzó olyan alapértékről van szó, amelynek pótlása mind a nemzetközi tendenciák alakulása, mind pedig az ügyféli jogállás sajátosságai miatt elkerülhetetlen. Erről bővebben ld. ÁDÁM ANTAL: *A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről*. *Közjogi Szemle* 2009. 1. sz. 4. o.

⁷ Ebben a körben említhetők egyebek mellett az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, a közszolgálati tiszttségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény egyes előírásai, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) számos törvényhelye, valamint a Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény összeférhetlenséget és a törvényességi felügyelet

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² Vö. MAGYARY Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, Budapest 1939. 362–363. o.

³ Vö. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest 1942. 548. o.

elsődleges törvényi kereteket azonban a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény jelenti. Ez a norma egyrészt meghatározza – mint védendő értéket – a tisztességes eljárás fogalmát, majd negatív módszert alkalmazva áttekintést ad azokról a gyakorlatban leginkább előforduló ténykedésekről, amelyek által megvalósul a tisztességes eljárás követelményének sérelme.⁸

A tisztességes eljárás elve alapján eljáró személy, illetve döntéshozó testület a jogszabályban meghatározott eljárásában előítélet-mentesen és elfogulatlanul, a mérlegelési jog gyakorlásakor az eljárás résztvevőinek jogos érdekeit, ésszerűen méltányolható körülményeit is szem előtt tartva, az előírt határidőn belül köteles eljárni. Témánk szempontjából – egyebek mellett – a tisztességes eljárás elvébe ütközik a hatóság magatartása, ha teljes körű tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget; ha mérlegelési, illetve méltányossági jogával visszaél; hátrányos megkülönböztetést alkalmaz; vagy eljárási cselekményt jogszabálysértően végez, vagy mulaszt el.⁹

A fentiekből kitűnik, hogy a citált törvény korrupció-ellenes alapállásból közelíti a tisztességes eljárás követelményéhez, mivel számos olyan érdek jelenik (jelenhet) meg a hatósági jogalkalmazás folyamatában, amelyek kivédését, ezáltal a befolyásmentes eljárást és döntéshozatalt garantálni indokolt.¹⁰

Megállapítható, miszerint a közigazgatási hatósági eljárásban az általános szabályok szintjén is megjelennek a pártatlan eljáráshoz való jogot (mint a tisztességes eljárás elvének egyik komponensét) realizálni hivatott jogintézmények, amelyek közül jelen tanulmány keretei között egyes alapvető rendelkezéseket, valamint a kizárás jogintézményét teszem vizsgálat tárgyává egyes külföldi államok szabályozása és az Ket. normaszövegét értelmező, az Ákr. rendelkezései tekintetében is értelmezhető bírósági gyakorlat alapján.

2. Nemzetközi kitekintés

Az általánosság szintjén megállapítható, hogy a külföldi (közlebről az európai) államok szabályozása viszonylag nagy szórást mutat egyrészt az általános eljárási törvények léte, másrészt az eljárás pártatlanságát realizálni képes jogintézmények kodifikálása szempontjából. Ebből kifolyólag az

alábbiakban néhány olyan állam szabályozásáról adok rövid áttekintést, amelyekben megtalálható több, a vizsgált tárgykörrel összefüggésbe hozható rendelkezés.

Az osztrák közigazgatási hatóság eljárásjogról érdemes megjegyezni, hogy a reguláció összetett, több lábon álló, annak dacára, hogy az osztrák jogrend már 1925-ben rendelkezett általános eljárási törvénnyel.¹¹ Az 1991-ből származó Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz mellett létezik az 2008. évi, ún. „Bevezető törvény”, az 1983. évi eljárási illetékekről szóló kódex, külön jogforrásokban lelhetők fel ezen kívül a kézbesítést, a közigazgatási végrehajtást, valamint a formanyomtatványok alkalmazását érintő jogszabályok.¹² Az eljárási törvény 7. §-a szól a hatóság „elfogódottságáról”, a vonatkozó reguláció pedig a hatóság kötelezettségeként rögzíti azt, hogy tartózkodjon a cselekvéstől és gondoskodjon helyettesítéséről azokban az esetekben, amikor ún. elfogódottsági ok merül fel az ügyintézővel vagy a hatósággal szemben. Ennek megfelelően a közigazgatási szerv ügyintézője nem járhat el saját maga vagy hozzátartozója ügyében, ha meghatalmazott vagy az eljárás korábbi szakaszában az volt, ha más olyan körülmények forognak fent, amelyek az elfogulatlanságot kérdésessé teszik, valamint kizárt a jogorvoslati eljárásban, ügyintézői minőségben történő közreműködés, ha az elsőfokú eljárásban, vagy előzetes döntés meghozatalában részt vett.¹³ Az ismertetett szabályozásról elmondható, miszerint annyiban hasonlít a magyar regulációhoz, hogy nevesíti az elfogulatlanságot kérdésessé tevő abszolút és relatív okokat, az eljáró közigazgatási szerv kötelezettségeként rögzíti továbbá azt, hogy a fennforgó esetekben tartózkodjon az eljárás lefolytatásától.

Svédországban a közigazgatási eljárás szabályozása alapvetően két pilléren nyugszik, mivel a közigazgatás működésének általános kérdéseit az 1986. évi 223. törvény (Förvaltningslag) rendezi, míg az eljárás szabályait az 1971. évi 291. törvény (Förvaltningsprocesslag) szabályozza.¹⁴ E törvények rögzítik azokat az általános anyagi és eljárási jogi alapelveket, amelyek át kell, hogy hassák a közigazgatás teljes működését, így egyebek mellett a korrekt eljárás és a tárgyilagosság (pártatlanság) elve is olyan alapvető követelményként kerül deklarálásra, amelyek egyrészt irányadók a közigazgatási hatósági eljárások lefolytatásánál, másrészt ezek érvényre juttatása a közigazgatási szervek kötelezettsége.¹⁵

A holland általános közigazgatási törvényt (AWB) 1992-ben fogadta el a törvényhozó, a jogszabály pedig 1994. január 1-jén lépett hatályba. Rendelkezései közül az összeférhetlenség jogintézménye emelhető ki, amely – a részletekbe menő szabályozást mellőzve – akként fogalmazz, hogy a közigazgatási szerv részrehajlás nélkül köteles eljárni, gondos-

jogintézményét szabályozó rendelkezései. Utóbbi részletes elemzéséhez ld. Csörgits Lajos: *A magyar önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései* (PhD értekezés). Győr 2013. 232–233. o.

<http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/16575/m/3620> (2013. 09. 15.)

⁸ Vö. ERCSEY Zsombor: *Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben*. PhD értekezés, Pécs 2013. 58. o. http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Ercsey/ercsey_nyilv_ertekez.es.pdf (2013. 08. 15.)

⁹ 2009. évi CLXIII. törvény 2. § (2) bek.

¹⁰ Ebben a körben egyebek mellett az ügyintézőre nehezedő politikai érdekeket, a hatóság vagy a felettes érdekeit, az ügyfél érdekeinek figyelmen kívül hagyását, vagy a diszkrimináció megnyilvánulását lehet kiemelni. Erről bővebben ld. Fekete Géza: *A tisztességes eljáráshoz való jog garanciái*. In: BENCsik András (szerk.): *Közszolgálat – integritás és etika. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány*, Pécs 2013. 84–88. o.

¹¹ Az hatósági eljárásjog külföldi fejlődéséről ld. IVANCsics Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás*. PTE ÁJK, Pécs 2012. 29–32. o.

¹² Vö. BALÁzs István – KOI Gyula – GAJDUSCHEK György – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest 2011. 536. o.

¹³ <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768> (2013.08.16.)

¹⁴ Vö. BALÁzs István – KOI Gyula – GAJDUSCHEK György – SZAMEL Katalin (szerk.): i. m. 564. o.

¹⁵ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710291.htm> (2013. 08. 16.)

codnia kell továbbá arról, hogy a döntésben ne vehessenek részt az érte vagy vele együtt dolgozó munkatársak, akiknek személyes érintettségük van, valamint ne lehessen befolyásuk a hatóság döntésének meghozatalára.¹⁶ Az idézett törvényhelyből kiolvasható, hogy nem egyes egzakt módon megfogalmazott összeférhetlenségi okok körülírását tartalmazza, hanem (generálklauzulaként) kötelezettséget ír elő a hatóság számára a részrehajlás nélküli eljárás garantálása érdekében.

A nemzetközi kitekintés keretében utolsóként érdemes kiemelni a lengyel szabályozást, ahol – a tárgykör fontosságát hangsúlyozandó – nem csupán törvényi, hanem alkotmányi szinten is megjelenik e témakör. Az 1997-ben elfogadott Alkotmány – egyrészt tanulva az 1990 előtti rendszer keserű tapasztalataiból, másrészt reagálva az új kor kihívásaira – rögzíti azokat az alapvető trendeket, amelyek a modern, demokratikus állami (közigazgatási) működés szempontjából relevánsak. Ennek keretében a lengyel alaptörvényből kiolvasható az diszkrimináció tilalmának deklarálása, valamint a szakmaiságra, a hatékonyságra, a politikai semlegességre és a pártatlanságra törekvés előírása is.¹⁷ Az ismertetett szabályozásokból levonható az a következtetés, hogy egyes államokban csupán alapelvi szinten fogalmazódik meg a hatóságok számára a pártatlan eljárásra való törekvés kötelezettsége, míg más országokban az összeférhetlenség (kizárás) részletekbe menő szabályozása is kiolvasható az eljárás törvényekből.

A továbbiakban a kizárás hazai jogi rezsímjét teszem vizsgálat tárgyává, említve egyes, a tárgykörben született és a szabályozás korszerűsítését is katalizáló felsőbbirásági döntéseket.

3. Az ügyfél pártatlansághoz való jogának garanciái a tételes jogi szabályozásban

Arra korábban is tettem utalást, hogy a pártatlan ügyintézéshez való jog szabályozása heterogén, ami azt jelenti, hogy egyrészt nem csupán a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény tartalmaz garanciákat annak érvényesülésére vonatkozóan, másrészt az eljárás kódexen belül is szétszórtnak, több helyen található a tárgykörhöz kapcsolódó rendelkezések. Erre tekintettel az alábbiakban a 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. rendszerét követve előbb a pártatlanság elvét az alapelvek és a bevezető rendelkezések szerkezeti egysége tekintetében vizsgálom, majd rátérek az elsőfokú eljárás alapintézményeként kodifikált kizárás jogintézményének bemutatására.

3.1. A pártatlanság követelménye az alapelvek között

Kiindulópontként érdemes rögzíteni, hogy az eljárás alapelvek többségükben olyan, a közigazgatási hatóságokkal szemben támasztott alapkövetelmények, amelyeknek az eljárás minden szakaszában érvényesülniük kell. Az alapelvek elsődleges címzettjeinek a hatóságok tekinthetők, de vannak olyan

előírások is az Ákr.-ben, amelyek az ügyfélre (vagy az eljárás valamennyi résztvevőjére) nézve írnak elő kötelezettséget.¹⁸

Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének b) pontja rögzíti, hogy „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során (...) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül (...) jár el”. Ennek következménye, hogy az eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja, vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése. Az idézett törvényhellyel összefüggésben az alábbi kiegészítések kívánkoznak ide.

A törvény előtti egyenlőség eljárásjogi alapelvnek minősül, amely nem minden ügyfélnek biztosítja az azonos jogok létét, csupán azt a követelményt juttatja kifejezésre, hogy mindenképpen azonos méltóságú személyként kell kezelni, a különböző személyektől érkező kérelmeket pedig azonos gondossággal kell elbírálni.¹⁹ Ezt, a jogegyenlőséget kifejezésre juttató princípiumot hivatott realizálni – egyebek mellett – az iratbeteiktetés és a nyilatkozattétel ügyféli jogként történő deklarálása, míg például a bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi a vagyoni, jövedelmi helyzetet, amely már indokolt különbségtételt jelent az ügyfelek vonatkozásában.

Ezen a ponton jutunk el az alapelv második összetevőjéhez, az indokolatlan megkülönböztetés és a részrehajlás nélküli eljárás követelményéhez. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy – összhangban az Alkotmánybíróság kiforrott ítélkezési gyakorlatával – nem minden megkülönböztetés minősül alkotmányellenesnek,²⁰ csupán az indokolatlan különbségtétel, amelynek az irreleváns tényeken alapuló differenciálás minősíthető.²¹ Így például alkotmányosnak, sőt indokoltnak tekinthető a szociális segélyezésnél az anyagi helyzet, az ügyfélképesség elismerésénél az egészségi állapot alapján történő megkülönböztetés.

Ennél markánsabban jelenik meg a pártatlan eljáráshoz való jog az Ákr. 2. § (2) bekezdésének c) pontjában, amely (implicit módon ugyan) rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog. A tisztességes ügyintézéshez való jog – összhangban az alaptörvényi és az európai uniós előírásokkal – többet jelent a jogszabályok megtartásánál, lényegében magába foglalja az összes eljárás alapelv érvényesülését, így a törvény előtti egyenlőséget éppúgy, mint az ügyfél teljes körű tájékoztatását vagy az eljárás indokolatlan elhúzódsának elkerülését. Megjegyzendő, hogy amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága egy országot elmarasztal a jelzett követelmény megsértése miatt, akkor arra legtöbbször ez utóbbi összetevő sérelme miatt kerül sor.²²

¹⁸ Egyebek mellett az az alapelvi szintű rendelkezés említhető ebben a körben, amely rögzíti, hogy az ügyfél jóhiszeműen köteles eljárni a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatásakor.

¹⁹ Vö. KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Comp-Lex Kiadó, Budapest 2008. 395. o.

²⁰ Itt csak utalok arra, hogy az Alapjogi Charta már idézett rendelkezései ennél szélesebb körben húzzák meg a megkülönböztetés tilalmát, mivel az indokolatlan jelző kimaradt az uniós alapjogi katalógus szövegéből.

²¹ Ezzel összefüggésben bővebben ld. a 268/B/2000. AB határozatot, valamint a 1596/B/1990. AB határozatot.

²² Könnyen belátható, hogy például egy elhúzóds építési engedélyezési eljárás az építőanyagok árának változása vagy az építési előírások mó-

¹⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/geldigheidsdatum_17-08-2013/afdrukken (2013. 08. 16.)

¹⁷ Vö. BALÁZS István – KOI Gyula – GAJDUSCHEK György – SZAMEL Katalin (szerk.): i. m. 668. o.

Ennek kivédésére szolgál az Ákr. 15. §-ában rögzített eljárási kötelezettség, amely az ügyintézési határidőn belül történő döntéshozatal elmulasztását hivatott szankcionálni, ide kapcsolódik továbbá az ügyintézési határidő túllépésével történt döntéshozatal esetére vagyoni szankciót (is) kilátásba helyező függő hatályú döntés intézménye is.

Az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatos esetjog fényében megállapítható, hogy a határidő túllépése nem jelenti automatikusan a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, így a gépjármű használójával szemben kiszabott közigazgatási bírság tekintetében az ügyintézési határidő elhúzódnása csak akkor jelenti az érintett alapelv megsértését, ha ezzel bekövetkezett az ügyféli jogok valós korlátozása.²³ Egy másik konkrét ügyben pedig azt mondta ki a bíróság, hogy a jogvesztőnek nem számító határidő túllépése önmagában nem minősül olyan eljárási jogszabálysértésnek, amely kihat az ügy érdemére.²⁴

3.2. A kizárás szabályozása az Ákr.-ben

A kizárás regulációjáról megállapítható, hogy az alapvetően két pillérből tevődik össze: a törvényhozó előbb azokat az okokat határozza meg, amelyek (a pártatlanságot kétségessé tevő jellegük miatt) esetén sor kerül(het) az ügyintéző, a kiadmányozási joggal rendelkező vezető vagy az egész hatóság kizárására, majd az ennek keretében lefolytatandó eljárás képezi a szabályozás tárgyát.

A kizárási okok egy része automatikus távol maradási követel meg az ügy elintézéséből (abszolút kizárási okok), található továbbá olyan inkompatibilitási ok is a törvény-szövegben, amely a következmény tekintetében vezetői mérlegelést igényel, nem eredményez automatikus kizárást (relatív kizárási ok). Az abszolút kizárási okok között találunk olyat, amely az ügyintézőt, amely az egész hatóságot és olyat is, amely a jegyző közreműködését tiltja az egyedi hatósági ügy elbírálásában. Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató.

Ugyancsak abszolút kizárási okként rögzíti az Ákr. a jogorvoslati eljárások lefolytatására vonatkozóan azt, hogy az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki első fokon részt vett. Kizárt továbbá az ügy elbírálásából az a hatóság is, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá nem vehet részt az eljárásban az a közigazgatási szerv sem, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.²⁵

Speciális kizárási okot tartalmazott a Ket 42. § (5) bekezdése, amely akként fogalmaz, hogy a jegyző hatóságként nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester

jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal. A jegyzőre vonatkozó kizárási ok nevesítése mögött annak kettős jogállásával kapcsolatos jogalkotói elgondolás húzódnott meg, mivel a jegyző egyrészt számos államigazgatási hatáskör címzettje, másrészt – az Möt. 41. § (2) bekezdése értelmében – a képviselő-testület szerve, aki vezeti a képviselő-testület hivatalát. Erre és a korábbi szabályozást értelmező bírósági döntésekre tekintettel nem csupán akkor volt kizárt az ügyintézésből, ha maga ügyfélnek minősülne, hanem akkor is, ha az őt foglalkoztató önkormányzat, annak társulása vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve ha jogosulttá vagy kötelezetté válhat.

Egy önkormányzati útra nyíló kapura vonatkozó építési engedély megadásával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jegyző ebben az esetben nem kizárt az ügy elintézéséből, mivel sem ő, sem a hivatal nem tulajdonosa a közútnak. Az elsőfokú hatósági eljárásban egy ingatlanról a közútra nyíló kerítés és kapu megépítésére kapott az ügyfél engedélyt, amelyet a közút túloldalán lévő szomszéd fellebbezése alapján a fellebbviteli fórum helyben hagyott. Ezt követően a szomszéd (mint felperes) nyújtott be keresetet a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata tárgyában, amelynek keretében összeférhetlenségre hivatkozott, mivel álláspontja szerint az önkormányzat tulajdonában lévő közútra nyíló kapu engedélyezésekor a jegyző abszolút kizárási ok ellenére vett részt az eljárásban. A megyei bíróság megsemmisítette a határozatot és új eljárás lefolytatására kötelezte a hatóságot arra hivatkozással, hogy a jegyző saját ügyében járt el, mivel az őt foglalkoztató önkormányzat az út tulajdonosa. A döntéssel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyre reagálva a Legfelsőbb Bíróság kiemelte, hogy a jegyző nem a képviselő-testületnek alárendelten, hanem amellet önállóan működik építésügyi jogkörében eljárva, így a jegyző nem volt ügyfél a hatóság eljárásban. Elvi éllel mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság továbbá arra is, hogy az engedély nem a közútra vonatkozott, hanem a felperes szomszédjának kérelmére adták ki egy magánterületen megépítendő kapura.²⁶ Ha a megyei bíróság gondolatmenete helytálló lett volna, akkor majd minden (közúttal szomszédos ingatlanra vonatkozó) építési engedélyezési eljárásból ki kellene a jegyzőt zárni.

Egy másik konkrét ügyben, amelyben a jegyző az építetőnek egy társasházban, az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanra adott fennmaradási és további munkálatok végzésére vonatkozó építési engedélyt, a Legfelsőbb Bíróság – szemben az előző tényállással – arra az álláspontra jutott, hogy a jegyző saját ügyében járt el, ebből fakadóan abszolút kizárási ok áll fenn vele szemben. Az ítélet indoklásából kiolvasható, hogy bár felhatalmazás alapján államigazgatási hatáskör gyakorlójaként vett részt a jegyző az eljárásban, de jogállása miatt nem választható el a tulajdonos önkormányzattól, mivel a tulajdonos szerveként, az önkormányzat jogos érdekeit érintő ügyben bocsátotta ki az elsőfokú határozatot.²⁷ A hatályos megfogalmazás alapján elkerülhető az a nem kívánatos tendencia, hogy általánossá váljon a jegyző kizárá-

dosulása által számottevő károkat tud okozni az ügyfél számára.

²³ KGD 2012. 95.

²⁴ KGD 2011. 134.

²⁵ Vö. Ákr. 23. § (3) és (5) bek.

²⁶ Kfv.III.39.360/2007/5. sz. ítélet

²⁷ Kfv.IV.39.019/2008/7. sz. ítélet

sa azáltal, hogy az önkormányzat érintettsége automatikusan inkompatibilitást eredményez a jegyző eljárásában.

Kiemelendő azonban az is, hogy az Ákr. kizárásra vonatkozó regulációja lényegesen egyszerűsödött a Ket. korábbi normaszövegéhez képest, amely a jegyző inkompatibilitására vonatkozó rendelkezések vonatkozásában is tetten érhető. Az Ákr. 23. § (4) bekezdése mindösszesen annyit rögzít a jegyző kizárásával összefüggésben, hogy „[a] jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél”.

Az abszolút kizárási okok mellett rögzíti a törvény azt is, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése. Ebben az esetben olyan tények, körülmények, „viszonyok” megítéléséről van szó, amelyek mindig az ügyintéző (hatóság) egyedi mérlegelésétől függenek, változó elbírálás alá esik ugyanis, hogy az elfogulatlanságra ártalmatlannak vagy arra veszélyt jelentőnek minősít a döntéshozó valamilyen emberi kapcsolatot.²⁸

Ide kapcsolódik egy, a relatív kizárási ok és a kizárásra vonatkozó eljárás témakörét egyaránt érintő felsőbb bírósági ítélet is, amely szintén az építési igazgatás területén merült fel. A hatósági eljárásban az elsőfokú építési hatóság (a telekhatárok téves kijelölése folytán) közterületen létesített kerítés bontására kötelezte az ügyfelet, akinek fellebbezése alapján a másodfokú közigazgatási hatóság megsemmisítette a korábbi döntést és új eljárásra utasította az elsőfokú szervet. A megismételt eljárásban az engedély nélkül épített kerítés elbontására és az eredeti állapot helyreállítására kötelezte a hatóság az ügyfelet, továbbá ezt a döntést a fellebbezési fórum is jóváhagyta. A megyei bíróság arra hivatkozva helyezte hatályon kívül a jogerős határozatot és utasította új eljárásra a közigazgatási szervet, hogy a jegyző kizárással érintett volt, miután fölötte a képviselő-testület – mint a közút tulajdonosa munkáltatói jogokat gyakorol – így más szerv kijelölése lett volna indokolt. A Legfelsőbb Bíróság által folytatott felülvizsgálati eljárásban – szemben a megyei bíróság ítéletével – a bírói fórum arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkormányzat és a jegyző között személybeli azonosság nem állapítható meg, így nem abszolút, csak relatív kizárási ok jöhetett volna szóba a jegyzővel szemben. Már a kizárási eljárással kapcsolatos következtetésre jutott a bíróság, amikor megállapította, hogy a jegyző elfoglaltságára vonatkozó bejelentés megtételére az arról való tudomásszerzéstől számított 8 napon belül lett volna lehetőség, a felperes azonban – bő két évvel ezt követően – csupán a bírósági eljárásban hivatkozott arra, hogy a jegyzőtől az ügy pártatlan megítélése nem volt elvárható. Ennek folyományaként a legfelső bírói fórum nem találta jogsértőnek a jegyző elfoglaltságára vonatkozó hivatalbóli bizonyítási eljárás elmaradását.²⁹

A reguláció második szerkezeti egysége a kizárási ok felmerülését követő idősíkot teszi szabályozás tárgyává, közelebbről azt, hogy mi a teendő kizárási ok fennállása esetén.

²⁸ A relatív kizárási indítványok köre igen tág spektrumot mutat. Nyilvánvaló, hogy attól nem fog sérülni a pártatlan ügyintézéshez való jog, ha az ügyintéző és az ügyfél egy utcában laknak, más megítélés alá esik azonban az az eset, amikor az ellenérdekű fél és az ügyintéző – bevett kifejezéssel élve – összejárnak egymással.

²⁹ Kfv.IV.37.349/2009/6. sz. ítélet

Az Ákr. 24. § (1) bekezdése értelmében az ügyintéző a kizárási ok észlelését követően bejelenti a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását. Kiemelendő azonban, hogy (bár bejelentési kötelezettséget a törvény az ügyintéző oldalán keletkeztet), az ügyfél is jogosult a kizárási ok bejelentésére. Garanciális és egyes ügyfelek visszaélésszerű joggyakorlására reagáló a törvény ama rendelkezése, miszerint a nyilvánvalóan alaptalanul kizárási bejelentést tevő és az ugyanazon eljárásban, ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést megfogalmazó ügyfelet a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy ez a szabályozás nem azt várja a közigazgatási szervektől, hogy minden kizárást megtagadó végzésben automatikusan szerepeljen az eljárási bírság. A kizárásra vonatkozó eljárást akként szabályozza az Ákr., hogy a kizárási tárgyában a hatóság vezetője rendelkezik döntési kompetenciával, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, dönt továbbá arról is, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.³⁰ A Ket. szabályozta a kizárási esetén lefolytatandó eljárás ama esetét is, amikor a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző. Ebben az esetben a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot volt köteles kijelölni, ha pedig a kizárási ok a hatáskört gyakorló vezetővel vagy egész hatósággal szemben áll fenn, úgy a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.³¹

Kiemelendő végezetül a kizárási miatt lefolytatandó eljárásnak az az esete, amikor nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve. Ebben az esetben az a hatóság jogosult és köteles az eljárás lefolytatására, amellyel szemben a kizárási ok fennáll. Garanciális és egyben az ügyfelek teljes körű tájékoztatásához való jogának érvényre juttatását hivatott biztosítani az a rendelkezés, amely szerint ebben az esetben az ügyfelet és a felügyeleti szervet a hatóság köteles értesíteni a kizárási fennállásáról és az irányadó eljárási rendről. Az idézett törvényhely a hatóság és az ügyfél oldalán egyaránt a felesleges adminisztratív terhek felmerülésének megakadályozását szolgálja, mivel ebben az esetben az ügyfél nem indítványozza feleslegesen a kizárást, a hatóságnak pedig nem kell intézkednie annak tárgyában.

4. A személyzeti jog erkölcsiesedése

Napjainkban (ismét) egyre gyakrabban merül fel – mind a szakirodalom, mind a társadalom részéről – az erkölcs szerepének hangsúlyozása az élet számos területén. Nem tekinthető kivételnek ez alól a tendencia alól a közigazgatás világa sem, a különböző államokban – igaz eltérő formában és különböző tartalommal – szép számmal akad példa ún. közigazgatási etikai kódexek kibocsátására. E témakörrel összefüggésben alapvető kérdésként merül fel: vajon szükség van egyáltalán a közigazgatási etikára? Ha igen, akkor milyen tartalommal indokolt etikai normákat alkotni a közigazgatásban dolgozók tevékenységére vonatkozóan? Egyáltalán

³⁰ Ákr. 24. § (2) bek.

³¹ Vö. Ákr. 24. § (4) bek.

milyen kapcsolódási pontok rajzolhatók fel a közigazgatás és az erkölcs között?

A felvetett kérdések talán megfelelően érzékeltetik azt a sokszínűséget és komplexitást, ami a vizsgálandó tárgykört jellemzi és ebből következően több szempontú vizsgálat elé állítja a kutatókat. A demokratikus közigazgatás működésének alapfeltétele a közügyek pártsemleges intézése törvényesen működő keretek között szakmailag felkészült közszolgák által. Ezzel összefüggésben kiemelhető, hogy a közszolga magatartása miatt az ügyfelekben kialakuló esetlegesen negatív értékítélet elválaszthatatlan a közigazgatás megítélésétől, ebből fakadóan indokoltnak mutatkozik a társadalom által prioritásként kezelt elvek és elvárások megfogalmazása a közszolgák tevékenységére vonatkozóan. Le kell szögezni azonban azt is, hogy a „közigazgatás etika” területén a jogi szabályozás csupán alapozó jellegű lehet, a tárgykört érintő követelményrendszer egésze nem fogható át pusztán jogi eszközökkel, így jogon kívüli instrumentumok és módszerek alkalmazására is szükség van ezen a területen.³²

4.1. Az etika szerepének erősödése a közigazgatásban

Vizsgálandók azok az okok és jelenségek is, amelyek miatt ismét felértékelődött bizonyos morális, erkölcsi normák tartásának fontossága a különböző hivatások (így a közszolgálatban dolgozók) vonatkozásában. Egyrészt kiemelhető a vezetők és a beosztottak közötti sajátos kapcsolatrendszer, közelebbről az emberi kapcsolatok mellett a függelmi tényezők világa, amelyek mind a vezető köztisztviselők, mind a beosztottak oldalán a harmonikus munkavégzést garantáló keretek és biztosítékok kiépítését igénylik. A közszolgák számára elengedhetetlen a biztonságos munkahelyi légkör, tevékenységük során a kiszámíthatóság biztosítása, a munka megfelelő megszervezése, valamint az az érzet, hogy a hatalmi pozícióban lévő vezető és a hivatal (hatóság) nem csupán hatalommal, hanem tekintéllyel is rendelkezik.

Kiemelendő a közszolgálati jogállás ama jellemzője is, amely – általános értelemben – valamely szervezet tagjaként érinti a közszolgákat. Közelebbről arról van szó, hogy bármilyen szervezetbe történő belépés egyes alapvető szabadságok önkéntes korlátozását (is) eredményezi. Ebben a körben csupán utalok arra, hogy az egymáshoz való vonzódás, egymás megajándékozása vagy éppen az alkoholfogyasztás más tekintet alá esik (és más elvárásokkal, jogkövetkezményekkel párosul) az „egyszerű” magánszemély, valamint a közszolgálat személyi állománya tekintetében.³³

A munka világának alapvető szabályai az egyes államok alkotmányjaiban és a zömében törvényi szintű szabályokban található, sok kérdés, különösen az olyan magatartások szabályozása, amelyek a „jogszerű, de erkölcstelen” határán mozognak, nem szerepelnek a részletes szabályozásban ezért azok regulálása érdekében egyre nagyobb igény mutatkozik

belső szabályzatok megalkotására. Számos, a közszolgálati munkaviszonyt érintő törvényi rendelkezés – így a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye, a joggal való visszaélés tilalma vagy az eskütétel – nem csupán jogi, hanem erkölcsi jellegű normáknak is tekinthetők, amelyeknek az ad különleges jelentőséget, amikor – eme előírásokat megsértve – a kötelezett közszolga és a társadalom érdekei ellentmondásba kerülnek. Ebből következik, hogy a törvényi szabályozásban megjelenő, a közhivatalnokok tevékenységét orientáló általános értékek részletezésre szorulnak, azok kibontása érdekében szükséges etikai szabályzatok megalkotása.

4.2. A szabályozás előzményei Magyarországon

Magyarországon az etikai kódex megalkotása iránti igény már a rendszerváltoztatást követő első években megjelent, mivel a közszolgálatot szabályozó törvények és egyéb jogszabályok nem adtak és ebben a vonatkozásban ma sem adnak kellő támpontot a közszolgák konkrét magatartásainak, szükséges tehát morális alapokon is nyugvó részletező szabályok alkotása.³⁴

A magyarországi előzményeket tekintve három momentumot érdemes kiemelni az 1990 utáni fejlődésből. Egyrészt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – ugyan csak pár éven keresztül – tartalmazta az etikai eljárás szabályait, konkrét etikai normákat azonban nem épített be a jogalkotó a törvénybe. Pár évvel később – a Belügyminisztérium gondozásában – született tervezet „A Köztisztviselői Etikai Kódexről”, amellyel kapcsolatosan kiemelendő, hogy egyik oldalról általános elveket (pl. alkotmányhűség, pártpolitikai semlegesség, szolgálat elve stb.) rögzített, másik oldalról ez a dokumentum egyéb jogalkotói lépések híján nem nyert normatív szabályozást. Legutóbb 2009-ben fogadott el az Országgyűlés határozatot a közzsféra alapvető etikai követelményeiről. Ezzel a jogalkotó olyan alapvető követelményeket, elvárásokat sorolt fel, amelyeknek meg kell jelenniük a különböző szolgálati jogviszonyokat reguláló etikai szabályzatokban. E tervezet utóéletével kapcsolatban rögzíthető, hogy a határozat felkérte az OIT elnökét, ÁSZ elnökét, a Legfőbb Ügyészt, a Miniszterelnököt, és MNB elnökét, hogy az alárendeltségükben tevékenykedő közszolgák vonatkozásában tegyenek lépéseket a konkrét etikai kódexek megalkotása érdekében. Ez a folyamat azonban elakadt, így ennek a kezdeményezésnek sem lett kézzel fogható eredménye.

A jogalkotó – felismerve a közszolgálati etika szabályozása iránt megnyilvánuló társadalmi igényt – tett egy óvatossági lépést e tárgykör továbbfejlesztése érdekében, amikor a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény egyrészt szabályozási körébe vonta az etikai eljárást, másrészt meghatározott ún. általános magatartási szabályokat,³⁵ ame-

³² Vö. THOMSON, Dennis F.: *A közszolgálati etika lehetőségei*. In: GULYÁS Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, Budapest 1997. 34. o.

³³ Vö. SZABÓ Gábor: *A szervezeti etika alapvető kérdései*. JURA 2008. 1. sz. 215. o.

³⁴ Néhány évvel ezelőtt egy, a köztisztviselők értékorientációját vizsgáló felmérés rámutatott, hogy a magyar közszolgák igenis érzékenyek a morális kérdésekre és inkább várják az etikai kódextől az iránymutatást, mint a normatív jellegű szabályozást.

³⁵ Ebbe a körbe tartozik – egyebek mellett – az elfogulatlanság követelménye, a hűség deklarálása, valamint az összeférhetlenségi szabályok rögzítése.

lyek tartalommal való megtöltésével azonban – részben – még mindig adós maradt a törvényhozó.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszolgálatban dolgozók megítélése évről évre romlik, amelynek egyik oka-ként a közigazgatást – sokak szerint – egyre inkább jellemző korrupció elhatalmasodása jelölhető meg, az etikai kódexek megalkotása ebből kifolyólag alapkövetelmény. Látható az is, hogy több helyi önkormányzat alkotott magára nézve etikai kódexeket, ezek azonban általában megmaradnak az általános követelmények deklarálásánál, a néha megfoghatatlan értékek felsorolásánál, ezeket részletező konkrét példákat, a mindennapi munkavégzés során alkalmazható iránymutatásokat nem tartalmaznak.³⁶ Ebből a szempontból is indokolt lehet a ma már törvényi szinten is deklarált ún. hivatásetikai szabályokat részletező, azokat példákkal, konkrétumokkal magyarázó etikai kódexek megalkotása.

Miután a törvényesség érvényesülésének mindennapos gyakorlata összefügg a közszolgák hatalomgyakorlásával és egész életmódjukban megnyilvánuló tartásukkal, az egyének közszolgákról alkotott, saját benyomásokból táplálkozó értékítélet elválaszthatatlan az egész közigazgatástól, így az etikai normákat be nem tartó köztisztviselő (kormánytisztviselő) nem csupán magáról, hanem a teljes közszolgálati intézményrendszerrel állít ki „bizonyítványt”.³⁷

5. Összegzés

A tisztességes eljárás egyik összetevőjének tekinthető pártatlan ügyintézéshez való jog értékelésének zárásaként – immár túl a tételes jogi szabályozáson – célszerűnek mutatkozik néhány általános megjegyzés megfogalmazása.

Kiemelhető egyrészt az, hogy a hatósági jogalkalmazás komplex jellege (rosszul értelmezett pártatlanságként) nem a mechanikus, a tényektől és az embertől egyaránt „követési távolságot” tartó ügyintézés követelményét fogalmazza meg, hanem a részrehajlástól és előítéletektől mentes, mégis egyedi ügyekhez igazodó jogalkalmazó tevékenységet. A mérlegelési jogkör vagy éppen a méltányosság alkalmazásakor a közszolga nem tud egyéni, szubjektív elemektől mentesen eljárni, a jogegyenlőséget (törvény előtti egyenlőséget) kifejezésre juttató tárgyilagosság azonban kétségtelenül nehéz, de elvárt feladat tevékenységével összefüggésben. Nem véletlen, hogy az Ákr. legelső alapelve rögzíti azt a követelményt, miszerint „[a] közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el”.

Rögzíthető az is, hogy az alapelvként megfogalmazott egyenlő bánásmód követelménye (túl) általános elvárásaként fogalmazódik meg a közigazgatás személyi állománya szempontjából. A jelzett előírás végrehajthatóságának, megsértése

szankcionálásának fokozásával függ össze az a jogalkotói lépés, amelynek értelmében – önálló szerkezeti egységként – korábban bekerültek a Ket. normaszövegébe az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított hatósági eljárás általános szabályai.³⁸ Nem volt azonban egyöntetűen pozitív ennek a kodifikációs megoldásnak a fogadtatása, vitatható volt ugyanis e rendelkezések elhelyezése a Ket. keretei között, különös tekintettel arra, hogy egy speciális közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának egyes elemeit ezzel a törvényhozó átemelte az általános eljárási törvény előírásai közé. Talán ennek felismerése is vezetett ahhoz, hogy 2013. július 1. napjától a jelzett tárgykör nem képezte részét a regulációnak.

A közigazgatási etikával összefüggésben úgy is fogalmazhatunk, hogy a jogi szabályozás feltételezi a közigazgatási etika létét. A Kttv. 83. § (1) bekezdése rögzíti a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelveket, így különösen a hűséget és elkötelezettséget, a nemzeti érdekek előnyben részesítését, az igazságos és méltányos jogszolgáltatást, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentességet, a pártatlanságot, a felelősségtudatot és szakszerűséget, az együttműködést, az intézkedések megtételére irányuló arányosságot és a védelmet. A reguláció a Magyar Közigazgatási Kar számára lehetőséget ad meghatározott hivatásetikai szabályok megsértése miatt etikai eljárás lefolytatására.³⁹ Érdemes idézni a törvény ama rendelkezését is, amely definiálja az etikai vétség fogalmát, miszerint az követ el etikai vétséget, aki az e törvény 83. §-a, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály és az Etikai Eljárási Szabályzat rendelkezéseit megszegi.⁴⁰ A citált törvényhelyekből kiolvasható, hogy a jogalkotó jogkövetkezményeket kíván kapcsolni az etikai szabályok megsértéséhez, a jelzett és hivatkozott hivatásetikai szabályok tartalma azonban kérdéses, bár a törvény kétségtelenül utal azok létre.

Végezetül felvetődik még egy kérdés a közszolgálati etikával összefüggésben. Közelebbről az, vajon elvárható-e a közszolgáktól, hogy – a jogi kötelezettségeken túlmenően – etikai többletkötelezettségeket írjon elő számukra a jogalkotó? Meglátásom szerint – a közszolgálati jogviszony jellegéből fakadóan – ez lehetséges, sőt adott helyzetben szükséges is, mivel a köztisztviselők (kormánytisztviselők) magatartásuk tanúsításával a közigazgatást jelenítik meg, az ügyfelekben a közszolgáról kialakuló képet gyakran azonosítják a közigazgatással. A közszolgákkal szemben támasztott többlet elvárások – a fentiek fényében – megkövetelik a munkavégzés zavartalanságának biztosítását a köztisztviselők (kormánytisztviselők) számára.

Kiemelésre érdemes továbbá az is, hogy a közigazgatás személyi állományától elvárt többletszolgáltatásért cserébe az állam is köteles teljesíteni. Közelebbről arról van szó, hogy – *Magyary Zoltán* szavaival élve – a hivatásos közszolgálat megvalósulásához stabil, kiszámítható jogrendszerre és a közszolgák egzisztenciális biztonságának garantálására

³⁶ BENCsik András – BURAI Petra – CSEFKÓ Ferenc – FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzatok átlátható, korrupciómentes működése*. Új Magyar Közigazgatás 2012. 7-8. sz. 57. o.

³⁷ Az is nyilvánvaló, hogy a közszolgákkal szemben megfogalmazódó követelmények rendszere nem fogható át pusztán jogi eszközökkel, ezért elengedhetetlen olyan magatartási szabályok meghatározása, amelyek az élet minden területére kiterjedő zsinórmértéket adnak a közszolgák számára.

³⁸ A Ket. korábbi X/A. Fejezetét (169/B–169/M. §) a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (47) bekezdése iktatta be, hatályon kívül helyezte a 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (21) bekezdése.

³⁹ Kttv. 83. § (3) bek.

⁴⁰ Kttv. 31. § (16) bek.

is szükség van. Ha ezek a feltételek megvalósulnak, akkor kevésbé menthető, ha a közigazgatás alkalmazottja „elcsábul” tevékenysége során. A stabil beszámítási pontot nyújtó, kiszámítható jogi szabályozás hiánya és a stabil egzisztencia érzetének elmaradása azonban „leronthatja” a társadalom által jogosan igényelt erkölcsi tartás tanúsításának realitását.

Fontosságát tekintve kiemelhető végül az is, hogy az emberek (ügyfelek) szemszögéből nézve a közigazgatás képviselőjében eljáró ügyintéző szakmaiságának egyik fokmérője az az értékítélet, hogy pártatlannak vagy elfogultnak minősítik az eljáró közszolga tevékenységét. Fokozza a problematika összetettségét az is, hogy ez gyakran annak függvényében alakul, hogy a hatóság helyt adott az ügyfél kérelmének vagy sem, jog gyakorlására vagy éppen kötelezettség megállapítására irányult az eljárás stb. Erre tekintettel – álláspontom szerint – egyetlen módja van annak, hogy a közigazgatás személyzete „védje magát”, közelebbről az, ha az általa folytatott eljárás törvényes, tisztességes és részrehajlástól mentes, mivel – *Magyary Zoltán* szavaival élve – az állam az emberek számára annyit jelent, amit a közigazgatása ér.⁴¹

Felhasznált irodalom

ÁDÁM Antal: *A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről*.
Közjogi Szemle 2009. 1. sz.

- BALÁZS István – KOI Gyula – GAJDUSCHEK György – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest 2011
- BENCSEK András – BURAI Petra – CSEFKÓ Ferenc – FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzatok átlátható, korrupciómentes működése*. Új Magyar Közigazgatás 2012. 7-8. sz.
- CSÖRGITS Lajos: *A magyar önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései* (PhD értekezés). Győr 2013
- ERCSEY Zsombor: *Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben*. PhD értekezés, Pécs 2013
- FEKETE Géza: *A tisztességes eljáráshoz való jog garanciái*. In: BENCSEK András (szerk.): *Közszolgálat – integritás és etika*. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013
- IVANCSICS Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás*. PTE ÁJK, Pécs 2012
- KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. CompLex Kiadó, Budapest 2008
- MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, Budapest 1939
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest 1942
- SZABÓ Gábor: *A szervezeti etika alapvető kérdései*. JURA 2008. 1. sz.
- THOMSON, Dennis F.: *A közszolgálati etika lehetősége*. In: GULLYÁS Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, Budapest 1997

⁴¹ Vö. MAGYARY Zoltán – KISS István: i. m. 363. o.