

VÁCZI PÉTER

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény

1. Kiindulópont

Az alkotmányos közigazgatás¹ kiindulópontjával hazánkban az 1989-es magyar alkotmány-reform szolgál. A váltás egy rendkívül gyors változást jelentő, alig néhány hét alatt lezajlott „közjogi forradalomnak” tekinthető, amelyhez a tételes jog – melynek legnagyobb részét a közigazgatási jog teszi ki – csak nagyon lassan tudott igazodni. Ezzel a közigazgatás számára a külső feltételek gyökeresen megváltoztak, ugyanis meghatározásra került három új cél-érték: jogállam, demokrácia és hatékonyság.² Legfontosabb lépésként megtörtént az Alkotmány teljes körű módosítása, amikor is gyakorlatilag a címen kívül az egész alaptörvény kicserélődött, a jogállamiság alapvető garanciái és a modern demokrácia jogi követelményei mind-mind helyet kaptak benne. Egy dolog azonban a konkrét jogi aktus – jelen esetben az Alkotmány – meghozatala, egy másik dolog pedig az elveinek érvényesülése, valamint az egyes törvények és egyéb, alacsonyabb rendű jogszabályok hozzáigazítása ehhez. A rendszerváltás nem forradalmi úton ment végbe, a fennálló jogrend alapján, a normakontinuitás talajára helyezkedve a jogfolytonosságot hirdette, szükségessé vált a régi és az új ellentétének a feloldása, az egész jogrendszer összhangba hozása. Húsz évvel a rendszerváltás után, az új Alaptörvény elfogadását követően célszerű megvizsgálni tehát: milyen elvi követelményeknek kell megfelelnie a modern közigazgatási eljárásnak, milyen nemzetközi mércék ke-

rültek felállításra e vonatkozásban, és a magyar közigazgatás működése átugorja-e ezt a képzeletbeli lécezt?

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében: az állampolgár – akit kormányoznak – egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembe-sültni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben.³ A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a demokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségtelenül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek.⁴ Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fényt vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezethez volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult.⁵ A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelentheti a közigazgatási eljárás garanciáinak Alkot-

¹ Az alkotmányos közigazgatás kifejezést dolgozatomban értéktelített fogalomként használom, ahogyan az a későbbiekben bővebben kifejtésre kerül.

² Lásd VEREBÉLYI Imre: *A magyar közigazgatás modernizációja*, Magyar Közigazgatás, 1992/11, 641–652.

³ Lásd Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, Winter, 2004, 61.

⁴ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006, 192.

⁵ Claudio FRANCHINI: *European principles governing administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004, 183.

mányba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében.⁶

2. *A jó közigazgatási eljárás jelentéstartalma*⁷

Jó közigazgatás.⁸ A kifejezéssel kapcsolatosan első benyomásként egyfajta értékítéletre asszociálhatunk, ami rögtön kérdéseket vet fel. Milyen a jó közigazgatás? Mitől jó egy közigazgatás? A jó közigazgatás elve egyesek szerint az emberi jogok evolúciójának legújabb állomása, a modern közigazgatási jog elvei ekként tekinthetők akár negyedik generációs emberi jogoknak is.⁹ Jogi státusa napjainkban is számos vitát vált ki, mivel elvei nem a jogalkotóra, hanem a közigazgatásra vonatkoznak, ezért egyes szerzők álláspontja szerint alkotmányos státusuk is kérdéses.¹⁰

Kevés kétség férhet ahhoz, hogy a közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése a jó köz-

igazgatási eljárás elérése, az tehát, hogy a közigazgatási szerveknek hatékonyan és megbízhatóan kell eljárniuk a közjó érdekében. Eljárásuk során meg kell hallgatniuk az érintett személyeket, figyelembe kell venni véleményüket, tisztességesen, átláthatóan és pártatlanul kell működniük, mindenkor szem előtt tartva a közösség érdekét és ezzel egyidejűleg az egyén jogait is. Mindazonáltal, az elv megvalósításának módja már nézeteltéréseket szülhet. Vajon a jó közigazgatási magatartás biztosításában a bíróságoknak kell elsődleges (vagy akár kizárólagos) szerepet játszaniuk, vagy ez jobban megoldható más eszközökkel? Célszerű lehet-e méríteni más jogterületekről vagy a közigazgatási jog sajátos jellege ezt kizárja?¹¹

A közigazgatási jog területén a jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyszerre egy már hosszú ideje meglévő követelmény és egy vadonatúj eszme. Tartalma fokozatosan formálódott ki az ügyfélvédelem régóta fennálló követelményéből, és mára az elv az európai esetjogi rendszer és más jogi eszközök útján a modern közigazgatási jog egyik alapkövévé nőtte ki magát.¹² Tipikusan az a téma, amellyel kapcsolatosan elmondható, hogy a jogtudósok zöme könnyedén egyetértésre juthat, csak abban kell megállapodniuk, hogy mit is akarnak a közigazgatási jogtól.¹³ Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés főként eljárásjogi értelemben használatos és ekként jó közigazgatás alatt a jó közigazgatási eljárás követelménye érthető, a jelen tanulmányban mindvégig ezen megközelítésben használom a fogalmat. A jó közigazgatás alatt tehát olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó

⁶ Kiemelendő, hogy jelen tanulmány a közigazgatás működésének jogi kereteire koncentrálna, melyen belül a legfontosabbak az eljárási szabályok, hiszen ezeken keresztül jelenik meg a közigazgatás a külvilág számára, itt kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal.

⁷ Megjegyzendő, hogy a jó közigazgatás eszméjét egyesek a védelemhez való jog közigazgatási megnyilvánulásaként fogják fel, ilyen gyűjtőfogalom alá rendezve annak egyes elveit. Lásd DE LA SERRE, Eric BARBIER: *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends*, European Public Law, Vol. 12, Issue 2, 2006, 225., valamint Sabino CASSESE: *European administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004, 31.

⁸ A jó közigazgatás és a jó közigazgatási eljárás fogalmával kapcsolatosan már az elején célszerű leszögezni: egyrészt a jelen tanulmányban a jó közigazgatás kifejezést eljárásjogi értelemben, jó közigazgatási eljárásként használom, másrészt pedig a jó közigazgatási eljáráson belül a legtágabb értelemben felfogott közigazgatási működést vizsgálom, melybe egyaránt beletartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alól kivett eljárások, valamint az egyes hátterületek (pl. közigazgatási szerződések) kérdésköre is. A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjognak tehát nézetem szerint ezekre is ki kell terjednie.

⁹ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006, 206. A jó közigazgatásnak az emberi jogok generációján belüli helyét elemzi: ADÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 31–35.

¹⁰ Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006, 410–411.

¹¹ J. BEATSON, M. MATTHEWS and M. ELLIOTT: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002, 1–2.

¹² Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 207.

¹³ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006, 193.

hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el.¹⁴ Ezen túlmenően a közigazgatási szervek a jog által rájuk ruházott hatalmukat akként kötelesek gyakorolni, hogy elkerüljék a jogszabályi előírások túlzottan merev alkalmazását. Más szavakkal élve, nem csupán kerülniük kell mindenfajta tisztességtelen szemléletet, hanem törekedniük kell arra is, hogy a jogi előírásokat a társadalmi és gazdasági realitások fényében alkalmazzák. A jó közigazgatási eljárás megvalósulásának mértékét e tekintetben az arányosság és az ügyfelek jogos elvárásainak elveivel adhatjuk meg, amely elveket a legtöbb európai állam mára már önálló doktrínává, sőt, bizonyos esetekben alkotmányos szintre emelt.¹⁵

Az elv napjainkban korántsem marginális szerepű. Manapság ugyanis már nem elegendő az, hogy a közigazgatási hatóságok nem járhatnak el önkényesen, az állampolgárok ennél többet akarnak. Tudni akarják, hogy a közhatalmat a közigazgatás miért és hogyan gyakorolja, éppen ezért felelős és átlátható közigazgatást akarnak, amelyben a döntéshozó a lehető legoptimálisabb helyzetben van a legjobb döntés elérése érdekében, értve ez alatt azt, hogy az összes releváns információ birtokában, megfelelő indokok alapján dönt.¹⁶ A „jó közigazgatáshoz való jog (*right to good administration*)” kifejezés manapság egyfajta divatos dologgá vált és számos európai és nemzeti jogforrásban megjelenik, sőt, a különböző európai bíróságok esetjogában is találkozhatunk vele. Mindezek ellenére némi bizonytalanság érezhető a pontos jelentésével kapcsolatban. Éppen ezért az elv érvényesüléséhez, azaz hogy egy szilárd jogalapként szolgáljon, ezen általános elvet nem lehet pusztán meghivatkozni, a „kalapból elő-

rántani”, hanem minden egyes esetben konkrétan meg kell határozni, hogy pontosan milyen konkrét, az elvben rejlő vagy abból levezethető szabály sérült az adott ügy kapcsán. Mivel a doktrína tartalma fokról fokra változik, fejlődik, semmi kétség, hogy egyre inkább egyfajta keretté, az eljárási szabályok gyűjtőfogalmává válik, amelyek újabb és újabb kötelezettségeket rónak a közigazgatásra.¹⁷

Az európai államok között alapvető felfogásbeli választóvonal figyelhető meg az eljárási szabályok jogi természetét illetően. A kontinentális megközelítés egyfajta haszonelvűséget követ a közigazgatási eljárás szabályainak megfogalmazása során, mely szerint a jó közigazgatási eljárás egyenlő a hatékony közigazgatással. Az eljárási szabályok ennek értelmében pusztán eszközök a végső cél elérése érdekében, az olyan eljárási elvek, mint pl. a felek meghallgatása vagy a tájékoztatási jog csupán a végső hatékony döntés szükséges előfeltételei, melyek a megfelelő döntés meghozatalát célozzák. A *common law* felfogás ezzel szemben védelmi jellegű igazolással szolgál, a közigazgatási döntésnek az állampolgárra gyakorolt hatását állítja a figyelem középpontjába. Az egyént nem csupán az ésszerűtlen döntéstől kell megóvni, de védelmet kell nyújtani számára a tisztességtelen eljárással szemben is, egyfajta „fair-play” biztosítása a cél, mely jócskán túlmutat a hatékony közigazgatás követelményén. Ezen nézőpontból tehát az eljárási tisztesség már önmagában a cél, nem pedig eszköz vagy egy szükséges melléktermék.¹⁸ A két felfogás természetesen nem különül el ilyen vegytisztán az egyes országokban, nem okozhat különösebb nehézséget a rendszerek vegyítése. A problémát legfeljebb az okozhatja, ha egy adott ügyben a két elv elentétes eredményre vezet, egyes elvek maradéktalan betartása (pl. a nyilatkozattételi jog parttalanná tétele) az eljárás elhúzódsához vezethet, ami egyértelműen a közigazgatás hatékonyságát csorbítja. Hogyan kell biztosítani az

¹⁴ Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002, 310.

¹⁵ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 209.

¹⁶ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

¹⁷ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 210.

¹⁸ Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002, Sweet & Maxwell Ltd., 2002, 312–313.

egyensúlyt az ellentétes érdekek között? Véleményem szerint olyan pontosan meghatározott tartalmú és jól körülírt elvek lefektetésével, melyek nem süllhetnek el visszafelé, és nem válhatnak ki a szándékolttal ellentétes hatást.

A jó közigazgatáshoz való jog mint alkotmányos eljárási alapjog funkciója ambivalens. Egyrészt, felfogható egyfajta „ernyőként”, amely egy közös vezérlő elv, nevezetesen a megfelelő közigazgatás elve köré csoportba gyűjti a különféle szabályokat. Ez a nézet inkább mennyiségi szemszögből szemléli az elvet. Ekkor azt mondhatjuk, hogy a jó közigazgatási eljáráshoz való jog magában foglalja a fentebb említett, az ügyfél védelmét célzó konkrét jogokat, és így alkotnak egy általános rendszert. Ezen nézőpontból a jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapelve egy több évtizedre visszatekintő fejlődés eredménye. Másrészt viszont, az alapelv már magában egyfajta „ugródeszkeként” szolgálhat az azonos eszméhez kapcsolódó különféle jogok kialakulása számára. Ez utóbbi felfogás inkább az elv minőségi oldalát domborítja ki. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog elve így olyan lehet a közigazgatási jog számára, mint a „jó kormányzás” (hagyományos kifejezéssel) vagy a „jó törvényhozás” (egy kevésbé kialakult fogalom) a nemzetközi és az alkotmányjog számára. Napjainkban mindkét felfogás rendkívül divatos. Az első magában foglalja, hogy a nemzetközi kapcsolatok és az alkotmányjog területén minden hatalmat a demokrácia és a jogállamiság elvei érvényesülésének figyelembevételével kell gyakorolni. A második, a „jó törvényhozás” egy sor rendelkezés szem előtt tartásának követelményét tartalmazza, amelyek a kormányzat által alkotott jogszabályok kívánatos minőségét hivatottak biztosítani. Tág értelemben tehát akként tekinthetünk ezen jogelvekre, mint a jó közigazgatási eljárás alkotóelemeire, különösen mivel a közigazgatási aktus kibocsátása szoros kapcsolatban áll az általános jogelvek és jogszabályok megalkotásával.¹⁹

¹⁹ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 211.

A fentiekkel összefüggésben az alábbi kérdések vizsgálandók:²⁰ Kötelessége-e a közigazgatásnak jó döntéseket hoznia? Ha igen, mit takar pontosan a megfelelő döntés? Milyen jogi eszközök segítségével tudják elérni a közigazgatási hatóságok ezen célt?

Az első kérdésre a válasz: természetesen igen. A közigazgatási jog területén az utóbbi időben egyfajta szemléletváltás következett be: a közigazgatás tevékenységének kimeneteléről (eredmény) a figyelem a közigazgatás „magatartására” (működés) helyeződött. Vajon a „jó közigazgatás” az, amely „jó döntéseket” képes hozni, vagy végső soron el kell fogadnunk azt a nézetet, miszerint a „jó aktusok” azok, amelyeket a „jó közigazgatás” hoz anélkül, hogy szüksége lenne bármiféle előzetesen meghatározott jogszerűsége? Más szavakkal élve, a „jó aktusok” objektíve, saját joron ilyenek, vagy – ahogyan Arisztotelész is állította – sokkal inkább úgy kell tekinteni rájuk, mint a „megfelelő (jó) emberek” döntéseire?²¹ Kiemelendő e téren, hogy a közigazgatási hatóságok formálisan a jogszabályokkal összhangban eljárva, azzal egyidejűleg is hozhatnak rossz döntéseket, különösen mérlegelési jogkörében eljárva (például, épüljön-e autópálya, atomerőmű stb. vagy sem).²² Ezekben az esetekben a közigazgatás számos jogszerű alternatíva közül választhat, bárhogy is dönt, döntése összhangban lesz a joggal, az ügy kimenetelét tehát joron kívüli (társadalmi-politikai) szempontok fogják meghatározni. Megválaszolva tehát a második kérdést, jó döntést a „jó” – a megfelelően létrehozott és hatáskörrel felruházott – közigazgatás képes hozni, úgy azonban, hogy „megfelelően” jár el. Minek megfelelően? – kérdezhetjük rögtön. Álláspontom szerint olyan jogi alapelveknek megfelelően, melyek iránymutatásul szol-

²⁰ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

²¹ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 217.

²² Lásd Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

gálnak egyrészt a közigazgatási szervezetrendszer felépítése, másrészt pedig a közigazgatás működése vonatkozásában. Ez a gondolat vezet el a harmadik kérdés megválaszolásához, ami már bővebb kifejtést igényel.

A modern állam, megnövekedett feladatai teljesítése érdekében különféle jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel a közigazgatást. A közigazgatási funkciók körét alapjában véve három tényező határozza meg: a modern demokráciák céljai, prioritásai és értékei, valamint azok jogi keretei; a technikai, emberi és gazdasági erőforrások, amelyek a közigazgatási hatóságok rendelkezésére állnak; végezetül a közigazgatási apparátus hatékonyságába vetett bizalom.²³ A közigazgatási tevékenységek köre meglehetősen széles, a közigazgatásnak a közösség érdekében végzett szerteágazó tevékenysége gyakran érint bizonyos hagyományosan védett egyéni jogokat, megfelelő egyensúly kell ezért, hogy fennálljon ezen utóbbi jogok és a közérdek között. Ennek megvalósítása a közigazgatási jog egyik legfőbb feladata, amely nem csupán a közigazgatási feladatok megszervezésének eszközeként jelenik meg, hanem felfogható úgy is, mint ami szabályozza a közhatalom gyakorlását és ellenőrzi annak működését. A közigazgatási jog ezen ágának világos szabályai és elvei erősíthetik a jobbiztonságot és csökkenthetik az önkényesség lehetőségét ezen a területen anélkül, hogy megnyirbálnák a közigazgatás szükséges és kívánatos mérlegelési szabadságát.

3. A kodifikáció szükségessége Magyarországon

3.1. A törvényhozó feladatai

A jó közigazgatási eljárás elve egy olyan gyűjtőfogalom, amely magában foglalja többek között az ésszerűség, objektivitás, pártatlanság, hatékonyság és együttműködés elveit, és amely történetileg a jogalkalmazói gyakor-

lat révén alakult ki, különös tekintettel a bírósági és a szerződéses joggyakorlatra. Ezen elvek bizonyos kötelezettségeket keletkeztetnek a közigazgatási tevékenység vonatkozásában és egyetlen alapelvben foglalhatók össze, ez pedig a jó közigazgatási eljárás elve. Mind ez idáig azonban a jogi fogalom egységes elméleti megalapozottság híján van Magyarországon, éppen ezért lenne szükséges meghatározni a jó közigazgatás kötelezettségét, különös tekintettel a közigazgatási eljárásokra. Az alapelvken keresztül ugyanakkor már körvonalazódik a jó közigazgatási eljárás kötelezettségének gyakorlati meghatározása, amelyet azonban jogszabályi formába kellene önteni egy olyan közigazgatási eljárás megteremtése érdekében, amely válaszolni tud az alkotmányos kihívásokra.²⁴

A jó közigazgatási eljárás követelményét kötelező erejű jogi kötelezettséggé kell alakítani, méghozzá a közigazgatási eljárásjog eszközeivel, az eljárási törvény részévé téve azt. Erre jó példaként szolgálhat a spanyol eljárási törvény, mely részletesen meghatározza az érintett ügyfelek jogait, sőt, az állampolgárok jogait általában a tisztességes eljárással kapcsolatosan. A spanyol eljárási kódex éppen ezért egy általános, minden szinten alkalmazandó elvet határoz meg az eljárás törvényessége tekintetében, mellyel egyben meghúzza a közigazgatási funkciók ellátásának minőségi szintjét is. Az egyes különös eljárási szabályokat pedig úgy kell megalkotni, hogy szigorúan összhangban legyenek az általános követelményekkel, az általános garanciáktól való eltérés tehát az egyes speciális ágazatokban sem megengedhetők, különösen ott nem, ahol az eljárás állampolgárok jogait érintheti. Ez nyilvánvalóan nem egyszerű feladat, nagyfokú körültekintést igényel, mivel egyrészt az egyszerűsítés, a dereguláció nagyobb rugalmasságot képes biztosítani, másrészt azonban negatívan érintheti a döntés minőségét, ha az általánosítás miatt nem vehetők figyelembe az adott ügy specialitásai.

²³ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons.* A Handbook (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. 5–6.

²⁴ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decision*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1516–1517.

A magyar jogrendszert szemlélve egyesek számára felmerülhet a kérdés: miért van szükség jogszabályalkotásra? A jelenlegi helyzet nem megfelelő? Miért lenne szükség új struktúrára, miért nem elegendő, ha a Ket. szabályoz?²⁵

A hatályos közigazgatási hatósági eljárási kódex (Ket.) megalkotásakor szülőatyjai messzemenőig igyekeztek beleépíteni az európai jogfejlődés tendenciáit, a „jogállami forradalom” vívmányait.²⁶ Számos szerző egyetért ugyanakkor abban, hogy a Ket. egyik legnagyobb hibája a hatálya, azaz, hogy nem sikerült egy igazi, általános eljárási kódexet alkotni, mivel túlságosan is sok azon eljárások köre, ahol vagy egyáltalán nem, vagy csak részben alkalmazandó. Erre tekintettel bármilyen elvek is fogalmazódnak meg benne, azok érvényesülése számos esetben igen csak kérdéses. Éppen ezért kellene áttérni egy „tisztább szabályozási modellre”,²⁷ melyben a szabálysértési eljárás kivételével a Ket. rendelkezései kiterjednének valamennyi közigazgatási hatósági eljárásra, legalábbis az alapvető jogok és követelmények vonatkozásában. Nem tartható ugyanis az a szabály, hogy a privilegizált eljárásokban a Ket. bármely rendelkezésétől el lehet térni, bármilyen mértékben, mivel ez egy olyan kiskaput eredményez, mellyel az általános kódex teljes egészében másodlagos jogforrássá degradálható.²⁸ Kell lenniük olyan területeknek – a legmarkánsabbban idetartoznak az ügyfelek alapvető jogai –, melyek vonatkozásában nem lehet (lehetett volna) megengedni az ágazatok szerinti

sokszínűséget, pusztán különféle pillanatnyi érdekek jogi becsatornázása miatt.²⁹ A kodifikációs bizottság még alapvető célként jelölte meg a privilegizált eljárások körének radikális csökkentését, a folyamat végére azonban ez a kívánalom eltűnt a jogalkotás útvesztőiben. „Ha jogszabály lehetővé teszi”, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, „ha jogszabály nem zárja ki”, hány és hány ilyen fordulattal találkozhatunk lépten-nyomon a törvényben?

A közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy lényegében tartalmazza a jó közigazgatás egyes eljárási biztosítékait, illetve a garanciarendszer alapvető vázát, azonban az európai mintához képest általában szűkszavúbban. Ugyanakkor olyan területeket is találhatunk, ahol garanciális rendelkezésekre egyáltalán nem bukkanunk, az Európa Tanács adott jogterületre vonatkozó külön ajánlás ellenére. A garanciák részben a törvény alapelvekről és alapvető rendelkezésekről szóló első fejezetében kerültek felsorolásra, néhány alapvető követelmény (pl. meghallgatáshoz való jog) azonban csupán az egyes részletszabályok között bukkan fel, sőt, még ott sem ügyféli jogként meghatározva. Éppen ezért lenne szükséges álláspontom szerint a Ket. alapvető fejezetének átfésülése és egységesítése valamennyi követelmény inkorporálásával.

A Ket. megalkotásával a jogalkotó lényeges lépést tett az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása irányába, számos szerző ezt a vonást említette az új közigazgatási eljárási kódex egyik leglényegesebb ismérveként. Az ügyfél jogainak megerősítése fontos újítás, hiszen ez biztosítja azt, hogy az egyébként erőfölényben lévő hatósághoz egyenrangú félként viszonyulhasson az ügyfél, éppen ezért az ügyfélközpontú megközelítést egészen addig a határig kellene terjesztetni, amíg ez még nem gátolja a közigazgatás céljainak megvalósítását.³⁰ E tekintetben jelentős párhuzam figyelhető meg az európai közigazgatási jogfejlődés fentebb vázolt követelményeivel, az Európa

²⁵ A közigazgatási jog kodifikációja – csakúgy, mint Európában – Magyarországon is számos vitát vált ki. Egyesek szerint a közigazgatás valamennyi tevékenységi formáját nem lehetséges, de nem is célszerű egységesen jogszabályokba önteni, mindig kell egy olyan területnek maradni, ahol a közigazgatás külső korlátoktól mentesen, a saját belső meggyőződése szerint működik. Lásd TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*, Jogtudományi Közlöny, 1993, június–július, 220., valamint BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990, 177–184.

²⁶ KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1, 2.

²⁷ VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 711.

²⁸ Vö. PAULOVSICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 199–200.

²⁹ KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1, 3.

³⁰ Lásd VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 710.

Tanács dokumentumaiban is tetten érhető ugyanis bizonyos kontradiktórius eljárási elemek és követelmények bevétele az egyoldalú közigazgatási eljárásba. Ezek a követelmények foglalhatók össze a jó közigazgatási eljáráshoz való jogban, amely azonban a magyar jogi terminológiában még meg sem jelent, nemhogy konkrétan érvényesülne. Ugyanakkor véleményem szerint megfontolandó lenne a jó közigazgatási eljárás elvének jogként, sőt, akár alkotmányos alapjogként való megfogalmazása is. Ezzel ugyanis ez a jogosultság is csak törvényben lenne korlátozható, a lényeges tartalom érintetlenül hagyásával, a szükségesség és arányosság alapjogi tesztje szerint.

3.2. Az alkotmányozó lehetőségei

Semmiképpen nem beszélhetünk jogállamiságról ott, ahol a kormányzat és annak szervei nincsenek alávetve a jognak, cselekményeik nem állnak bírósági ellenőrzés alatt, az ügyfél pedig nem rendelkezik olyan eljárási jogokkal, melyek megakadályozzák azt, hogy a hatósággal szemben csupán másodlagos szereplővé váljék. A magyar törvényalkotás számára követendő példaként szolgálhat az Európa Tanács által hosszú évtizedek munkája révén megalkotott joganyag, a jelenlegi nemzetközi trendekkel is összhangban. Az európai és a nemzeti jogfejlődés kölcsönhatási folyamatában napjainkban ugyanis lényegi változás figyelhető meg. A fejlődés első szakaszában az egyes országok belső jogaiban meglévő követelmények szivárogtak be európai szintre, nemzeti elvekből, szabályokból kristályosodtak ki vagy erősödtek meg bizonyos követelmények. A folyamat azonban mára már túlmutat ezen és egyfajta irányváltás figyelhető meg: az európai szinten meghonosított alapelvek visszahatnak az egyes nemzeti jogrendszerekre és ezzel meghaladóttá válik az a magát hosszan tartó felfogás, amely a közigazgatási jogot a nemzeti jogi hagyományok és jogi gondolkodás erődjének tartották.³¹ Napjainkban már hazánkban is egyre több szó esik a közigazgatási jog európai hatásairól, tényként kezelve azt, hogy a más jogágakban már korábban elkezdő-

dött egységesülési folyamat a közigazgatási jogot is elérte, jóllehet, ez a hatás a közigazgatási jog egyes ágazatain belül – a rendkívüli heterogenitásra tekintettel – eltérő.³²

Határozott álláspontom szerint itt az idő arra, hogy az európai trendeknek megfelelően végre hazánkban is követelményként jelenjen meg a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog, még hozzá pontosan meghatározott és kikényszeríthető alapelvi katalógus által.³³ A szakirodalomban már a rendszerváltás óta igényként fogalmazódik meg a közigazgatás átfogó alkotmányos szabályozásának kívánalma, mivel a jelenleg hatályos Alkotmányunk³⁴ meglehetősen hiányos és széttöredezett.³⁵ Az önkormányzatokról szóló fejezeten kívül találhatunk néhány, főként szervezeti-hatásköri rendelkezést,³⁶ azonban nincs kellőképpen szabályozva pl. a közigazgatási működés alapjogokkal való kapcsolata vagy a közigazgatási bíraskodás rendszere. A jogirodalomban egyre erőteljesebb igény fogalmazódik meg a közigazgatás szervezetének alkotmányos szabályozása iránt.³⁷ A közigazgatási bíraskodás valódi intézményének megteremtése érdekében szintén hiába emelték fel sokáig a szavukat, érdemi előrelépés sajnos nem történt.³⁸ Az Alkotmány 70/K. §-ának jogi problémája a mai napig megoldatlan, az alapjogi bíraskodás ezen az alapon napjainkban sem működik. Különösen fájó, hogy a közigazgatási hatósági eljárásról, az ezzel kapcsolatos garanciális követelményekről hatályos Alkotmányunk mélyen hallgat, a közigazgatásra vonat-

³² LÓRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től*, Magyar Közigazgatás, 2006/3–4, 206.

³³ Erre irányuló kezdeményezések már régóta ismertek a jogirodalomban. Lásd VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 714.

³⁴ Értve ez alatt még az 1949. évi XX. törvényt.

³⁵ MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról*, Magyar Közigazgatás, 1995/4, 203.

³⁶ Lásd többek között a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés c) pont, 35. § (2) és (4) bekezdései, 37. § (2) és (3) bekezdései.

³⁷ VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006, 242.

³⁸ PATYI András: *A magyar közigazgatási bíraskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatait tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október. 417.

³¹ Jürgen SCHWARZE: *Developing principles of European administrative law*, Public Law, Summer 1993, Sweet & Maxwell Ltd., 1993, 238.

kozó szabályok alulreprezentáltak.³⁹ A közigazgatás erre vonatkozó alkotmányos szabályai iránymutatásul szolgálhatnának a közigazgatást érintő jogalkotás számára, egyben megfelelő rangot adnának ennek az egyre hangsúlyosabb szerepet játszó joganyagának.⁴⁰

Véleményem szerint mindenképpen érdemes lenne egy külön fejezetben szólni a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb alapelveiről, garanciális jelleggel, míg a részletes követelményeket külön törvények szabályoznák. A közigazgatásra vonatkozó legfontosabb szabályok külön alkotmány-fejezetbe foglalása egyenesen következik a közigazgatás és a kormány, illetőleg a közigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti fogalmi és alapvető különbségekből,⁴¹ a közigazgatási működés kiemelése és elveinek rögzítése pedig a terület állampolgárokkal való szoros kapcsolatából és az egyéni jogsérelem veszélyének itt jelentkező legnagyobb mértékéből fakad. A hatósági tevékenység szabályozása tekintetében az alanyi jogosultságok körének bővítése, mint igény már a rendszerváltáskor kívánatos fejlődési irányként fogalmazódott meg, az alkotmányos szabályozásban azonban előrelépés nem történt.⁴²

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

Alaptörvényi szinten rögzíthető lenne a jó közigazgatáshoz való jog – eljárási értelemben –, egy újabb jogosítvánnyal bővítve ezzel az alapjogok katalógusát. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyfajta gyűjtőfogalom lehetne a külső működéssel, a külső eljárással összefüggésben; olyan garancia, mely összetevői által fejt ki hatását. Az általános deklarációt követően tehát ki kellene fejteni a jog egyes elemeit, méghozzá tematikusan két csoportba gyűjtve: először a köz-

igazgatási hatóság kötelezettségeit, majd ezt követően az ügyfél alapvető jogait.⁴³

1. § A Magyar Köztársaságban a jelen fejezetben meghatározottak szerint mindenkit megillet a jó közigazgatáshoz való jog.

A jó közigazgatási eljárás összetevői közül az első helyen a törvényesség elve állhat,⁴⁴ annál is inkább, mivel a jogszerűség és jogbiztonság *expressis verbis* nem szerepel jelenlegi Alkotmányunkban, csupán a jogállamiság elvéből levezetve. Ezen elveket természetesen az Alaptörvény általános, az egész jogrendszerre érvényes szabályai között kell részletesen kifejteni, súlyuknál fogva azonban érdemes lenne a közigazgatás működése vonatkozásában külön megemlékezni róluk. Ehhez kapcsolódóan érdemes röviden utalni a közigazgatás mérlegelési jogkörének jogi korlátok közé szorítására, mint az önkényes döntés elkerülésének legalapvetőbb biztosítékára.

2. § (1) A közigazgatási hatóságoknak a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak, valamint a jogbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk. Döntésük a törvényben meghatározottak szerint nem ütközhet a visszaható hatály tilalmába és a szerzett jogok védelmének elvébe. A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során nem követhet más célt, mint amelyre a hatásköre szól.

A jogegyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma Alkotmányunk bevett rendelkezései közé sorolható, mindazonáltal célszerű lenne külön megemlékezni róla a közigazgatási eljárással való összefüggésében is.

(2) A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.

³⁹ FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás*, In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, Budapest, 1995, 147.

⁴⁰ A reform szükségességét hangsúlyozza: STUMPF István, GELLÉN Márton: *A jó kormányzás felé*, In: VEREBÉLYI Imre, Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 11–27.

⁴¹ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 178.

⁴² BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990 65.

⁴³ Ugyanezen a véleményen van ÁDÁM Antal, lásd ÁDÁM Antal: *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban*. In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, 2009, 7–20.

⁴⁴ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 179.

Az európai megoldásokkal összhangban – ahol már mindenütt alapvető követelményként tekintenek az arányosság elvére, sőt, egyre előkelőbb helyet foglal el az alapelvek hierarchiájában – célszerű lenne kimondani ezt az elvet az Alaptörvényben is.

(3) A közigazgatási hatóságok az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni. Az ügyfelek jogaira és jogos érdekeire kiható intézkedéseket kizárólag a követendő cél eléréséhez szükséges mértékben, azzal arányosan hozhatnak.

Az átlátható állam és közigazgatás követelménye szintén Európa-szerte elterjedt, a végrehajtó hatalom demokratikus kontrollja előfeltétele számos más garancia érvényesítésének. A transzparencia elvén belül lenne érdemes szólni az állampolgárok tájékoztatáshoz való jogáról, valamint a hivatalos iratok megismerhetőségéről. A közigazgatás demokratikus ellenőrzéséhez, ezáltal némiképp az átláthatóság követelményéhez köthető a részvétel elve, a kettő egymással párban jár.

(4) A közigazgatási hatóságoknak az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy az ügyfelek megfelelően tájékoztatva legyenek eljárásai jogaikról és kötelezettségeikről, valamint a közigazgatási hatóságok döntéseiről és intézkedéseiről, amely magában foglalja a hivatalos iratokba való betekintés jogát is.

(5) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározottak szerint köteles mindenki számára biztosítani a részvételt azon közigazgatási döntések meghozatalában, amelyek kihatással vannak jogaira vagy jogos érdekeire.

A közigazgatási szankciókról ugyancsak önállóan kell rendelkezni, ez ugyanis az a terület, ahol az állam a legmarkánsabban avatkozik be a magánszférába. A joghoz kötöttségnek ezért itt fokozottan érvényesülnie kell, melyet nyomatékosítana egy külön szabály.

(6) A közigazgatási hatóság által alkalmazható közigazgatási szankciót és alkalmazásá-

nak körülményeit jogszabály által kell meghatározni.

A közigazgatás felelőssége egy régebb óta meglévő intézmény, az egyes ágazati jogszabályokban (Ptk., Ket.) való megjelenésén túlmenően azonban célszerű lenne rögzíteni létét magasabb szinten is.⁴⁵

(7) A közigazgatási hatóság felelős azért a kárért, amely a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlansága miatt következett be.

A tisztességes eljárás követelményének természetesen az alkotmány részét kell képeznie, külön kiemelve azonban, hogy ez nem csupán az igazságszolgáltatáshoz köthető, hanem – az európai mintáknak megfelelően – a közigazgatás területén is markánsan érvényesülnie kell.

3. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a közigazgatási hatóság tisztességesen, egyenlően, pártatlanul és ésszerű határidőn belül intézze.

Álláspontom szerint célszerű lenne alkotmányban rögzíteni bizonyos olyan speciális eljárási alapelveket, melyek Európában – és így hazánkban is – valamennyi eljárási kódex részét képezik, és jelentőségüknél fogva megérdemlik ezen magas szintű szabályozást. Ide tartozik a meghallgatáshoz való jog, a képviselőhöz való jog és a közigazgatási hatóság indokolási kötelezettsége.

(2) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közigazgatási eljárásban az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák és bizonyítékokat terjesszen elő.

(3) A közigazgatási eljárás során mindenkit megillet a támogatás és a képviselő joga.

(4) Mindenkinek jogosult megfelelő tájékoztatást kapni a közigazgatási hatóságtól azon indokokról, amelyeken az őt érintő döntés nyugszik.

⁴⁵ Lásd BRAGYÓVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 180.

Jóllehet, a bírósághoz fordulás általános joga már jelenleg is része Alkotmányunknak, kívánatos lenne azonban külön kiemelni a közigazgatás vonatkozásában, ezzel is jelezve a közigazgatási bíráskodás speciális jellegét.⁴⁶ Az ezzel kapcsolatos konkrét garanciákat természetesen külön eljárási jogszabály tartalmazza, a jog érvényesítéséhez elengedhetetlen jogorvoslatról szóló tájékoztatás ugyanakkor alkotmányos szintre kívánkozik.

(5) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a törvényben meghatározottak szerint közigazgatási bírósághoz forduljon a jogát vagy jogos érdekét sértő közigazgatási döntéssel szemben. Ezen jog elősegítése érdekében a közigazgatási hatóság köteles döntésében jelezni az ellene igénybe vehető rendes jogorvoslatokat a rájuk nyitva álló határidővel együtt.

A fenti alkotmányos alapelvek – természetesen az eljárási kódex megfelelő részletszabályaival kiegészítve – megnyugtató biztosítékként szolgálnának az ügyféli jogok érvényesülésére, egyben korlátot szabva a jogalkotó számára a későbbi törvényhozás során.

4. Az új Alaptörvény rendelkezései

A nemrégiben elfogadott új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye már a Nemzeti hitvallásban utal a közigazgatás ügyfélközpontú megközelítésére, amikor kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ezzel tehát már a bevezető rendelkezések között, Alaptörvényünk lelegején aláhúzásra kerül a tisztességes eljárás fontossága, méghozzá egy idáig alkotmányos szinten ismeretlen aspektusban, a közigazgatási eljárásjogra vetítve. Az elv elsőre pusztá deklarációnak tűnik, mindenféle kötelező jogi erő nélkül, az Alaptörvény későbbi rendelkezései azonban a kötőerő erősítése irányába mutatnak. Az Alapvetés fejezet R) cik-

ke kimondja ugyanis, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Így tehát a Nemzeti hitvallás többnek kell lennie hangzatos kívánalmak gyűjteményénél, az ebben foglalt célok megvalósítását a jogalkotás és jogalkalmazás során szem előtt kell tartani.

A jó közigazgatási eljárás elve – a fogalom *expressis verbis* használata nélkül – az alapjogok között is megjelenik ezután, ami állásponthoz szerint az Alaptörvény egyik legnagyobb vívmányaként tartható számon. A Szabadság és felelősség fejezet ugyanis külön cikket szentel a tisztességes eljárás közigazgatási jogi aspektusának, az alábbiak szerint:

XXIV. cikk

- (1) *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.*
- (2) *Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*

A normaszöveg ismerősnek tűnhet az olvasó számára: vajon hol találkozhattunk már ezzel a megfogalmazással? Az Alaptörvény javaslatához fűzött indokolásból az is egyértelművé válik, hogy miért érezzük ezt. Az Alaptörvény ugyanis az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. „jó közigazgatáshoz” való jog⁴⁷ mintájára fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Utal továbbá arra, hogy mindenkinek joga van

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Bővebben lásd Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005, 215–216.; PONCE, Juli: *Good administration and administrative procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Issue 2, 2005, 559–561.

ahhoz, hogy az állam a törvényben meghatározottak szerint megtérítse a hatóságok által – feladatuk teljesítése során, neki jogellenesen – okozott kárt.⁴⁸

A fenti szabályozás kétségtelenül lényeges előrelépést jelent a korábbi teljes hiányhoz képest, ugyanakkor, ha már utalás történik az Alapjogi Chartára, úgy célszerű lett volna talán teljes körűen átvenni az abban foglalt elveket. A megfelelő ügyintézéshez való jog chartabeli meghatározása ugyanis nem szűkül le a pártatlanság, az ésszerű határidő, az indokolási kötelezettség és a kárfelelősség követelményére, hanem tartalmazza ezeken felül a meghallgatási kötelezettséget, az iratbetekintési jogot – a személyes adatok védelmének hangsúlyozása mellett –, valamint a petíciós jogot. Ezek hiányára az indokolás sem szolgál magyarázattal, nem világos, hogy miért pont ezek a jogok kerültek kodifikálásra, mások pedig miért nem. Ha tehát teljes katalógus nem is került az Alaptörvénybe, bizonyos bővítés mindenképpen szükséges lett volna. Hiányosságként értékelem továbbá, hogy a jó közigazgatási eljárás fogalma nem jelenik meg az Alaptörvényben, holott ha más nem is, legalább az Alapjogi Chartával való párhuzam indokolta volna azt.

Határozott előrelépésként említendő az Alaptörvénynek a közigazgatási bíróságok felállítása irányában tett lépése. A bíróságokról szóló fejezet tartalmazza ugyanis a nyitás lehetőségét az új szervezet felállítása felé, kimondva: „Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.”⁴⁹ Ezzel a későbbiekben sarkalatos törvény útján lehetőség nyílik a közigazgatási bíráskodás magyarországi helyzetének rendezésére, ahogyan az a jogirodalomban már régóta kívánalom.⁵⁰

5. Zárzó

Sokak számára kérdésként merülhet fel: vajon a jó közigazgatási eljárás csupán egy kívánatos erkölcsi cél, mindenfajta joghatás nélkül, vagy vannak olyan jogi elemei, amelyek kötelezővé és hatékonyvá teszik?⁵¹ Az eljárási alapelvek kialakulásának gyökerét az ügyfélvédelem fontosságának felismerése jelentette,⁵² ami a közigazgatási jogban két szinten is megjelenik. Először, negatív értelemben gátat állít a közigazgatási szervek számára olyan lépések megtétele vonatkozásában, amelyek hátrányosan érinthetnék az ügyfelek jogait és jogos érdekeit. Másrészt pedig, pozitív értelemben megköveteli a közigazgatási szervektől, hogy jogalkotó (közigazgatási aktusok kibocsátása által) és jogalkalmazó tevékenységüket az ügyfelek jogait és jogos érdekeit szem előtt tartva gyakorolják.

Az európai esetjog az ügyfélvédelem eszméjét egy sor alapelven keresztül valósítja meg. Ezen elvek hatékony eszközök annak elérésére, hogy az ügyfelek hatékony védelemben részesüljenek a közigazgatás tevékenységével szemben. Amint az Európa Tanács ajánlásainak sorából kitűnik, a jó közigazgatási eljárás eszméje már régen felbukkant az európai jogfejlődésben, azonban csupán elszórtan, anélkül, hogy konkrét következtetéseket vontak volna le belőle, vagy egységes követelményrendszer formájába öntötték volna. Annak ellenére, hogy kézzel fogható jogi dokumentumok születtek e témában, kötelező erejük hiányában a legjobb esetben is csak, mint esetlegesen figyelembe vehető szempontokként játszhattak szerepet a jogalkotás, illetőleg még marginálisabban a jogalkalmazás folyamatában. A legnagyobb gondot talán az okozza, hogy az európai jogrendszerek hagyományosan nagy figyelmet fordítanak a bírósági felülvizsgálat garanciarendszerére, ami természetesen fontos garanciaként

⁴⁸ Lásd a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolását.

⁴⁹ Lásd Az állam fejezet 25. cikk (4) bekezdésének második mondatát.

⁵⁰ PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001 október, 417. Lásd még: PATYI András: *Velünk élő szociálisták jog – avagy közigazgatási bíráskodásunk alapjai*, Leviatán, 2004, 109–146.

⁵¹ Julio PONCE SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1507.

⁵² RICHARD KIRKHAM: *Prevention is better than litigation: the importance of good administration*, Journal of Social Welfare and Family Law, 26(3) 2004, 301.

szolgál, ám ezáltal némiképp háttérbe szorulnak az egyéb jogi eszközök és más, hasonlóan lényeges alapelvek. A bírósági esetjog természetesen fontos szerepet játszik az európai jogfejlődés folyamatában, azonban – jellegéből adódóan – ez csak esetről esetre történő felügyeletet biztosít, nem pedig egy teljes és átfogó garanciarendszert. A közigazgatási jogban éppen ezért szükséges olyan további kontrollmechanizmusok és biztosítékok kiépítése, melyek képesek gyorsabbá és olcsóbbá tenni a mindenna-

pi igazgatást.⁵³ Magyarország Alaptörvénye ebbe az irányba tette meg az első jelentős lépést, melyet remélhetőleg még újabbak is követnek majd mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás szintjén.

⁵³ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law, The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1527–1529.

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében. Az állampolgár, akit kormányoznak, egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembesülni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben. A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a demokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségkívül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek. Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fény vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezetség volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult. A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelentheti a közigazgatási eljárás garanciáinak alkotmányba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás, Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban, In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*, Pécs, 2009.
- J. BEATSON, M. MATTHEWS and M. ELLIOTT: *Administrative Law. Text and materials*, Third edition. Oxford University Press, 2002.
- BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, Winter, 2004.
- BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

- Sabino CASSESE: *European administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004.
- DE LA SERRE, Eric BARBIER: *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trend*, European Public Law, Vol. 12, Issue 2, 2006.
- FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás*. In: Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, Budapest, 1995.
- Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005.
- FRANCHINI, Claudio: *European principles governing administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004.
- Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1., 2006.
- KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1.
- LÓRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től*, Magyar Közigazgatás, 2006/3–4.
- MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról*, Magyar Közigazgatás, 1995/4.
- Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002.
- PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október.
- PATYI András: *Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bíráskodásunk alapjai*, Leviatán. 2004.
- PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- Juli PONCE: *Good administration and administrative procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Issue 2, 2005.
- Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, A Handbook. Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996.
- Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002.
- Jürgen SCHWARZE: *Developing principles of European administrative law*, Public Law, Summer 1993, Sweet & Maxwell Ltd., 1993.
- STUMPF István, GELLÉN Márton: *A jó kormányzás felé*. In: Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*, Jogtudományi Közlöny, 1993. június–július.
- Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*, Second Edition. Oxford University Press, 2006.
- VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabíl kormányzás, változó közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006.
- VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12.
- VEREBÉLYI Imre: *A magyar közigazgatás modernizációja*, Magyar Közigazgatás 1992/11.