

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról

FORDÍTOTTA: VÁCZI PÉTER

(Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 2-án a Miniszteri Megbízottak 999. tárlakozóján.)

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Statútumának 15. b. cikke alapján

Tekintettel a Parlamentáris Gyűlés 1615. (2003) számú ajánlására, amely felhívja a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatáshoz való egyéni jog megszövegezésére és az erre vonatkozó külön, egységes és állandó modellkódex megalkotására, amely különösen a Miniszteri Bizottság R (80) 2. számú ajánlásán és (77) 31. számú határozatán, valamint *A helyes hivatali magatartás európai kódexén* (2001) alapul, annak érdekében, hogy meghatározza a jó közigazgatáshoz való alapvető jogot és elősegítse a gyakorlatban történő hatékony alkalmazását;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság (77) 31. számú határozatára az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (80) 2. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (81) 19. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (84) 15. számú ajánlására a közigazgatás felelősségéről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (87) 16. számú ajánlására a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (91) 10. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (2000) 6. számú ajánlására az európai köztisztviselők státusáról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (2000) 10. számú ajánlására a köztisztviselők magatartási szabályairól;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2002) 2. számú ajánlására a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2003) 16. számú ajánlására a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2004) 20. számú ajánlására a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról;

Figyelemmel arra, hogy az Európa Tanács célja szorosabb együttműködés létrehozása tagjai között;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási hatóságok kulcsszerepet játszanak a demokratikus társadalmakban; számos területen aktívak; tevékenységük magánszemélyek jogait és kötelezettségeit érinti; a nemzeti jogalkotás és számos nemzetközi intézmény, különösen az Európa Tanács meghatározott jogokat biztosít ezen személyek számára a közigazgatással összefüggésben; és hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság az Európai Emberi Jogi Egyezményt a magánszemélyek védelmében alkalmazza a közigazgatás vonatkozásában;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási hatóságoknak meghatározott szolgáltatásokat kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára, valamint meghatározott rendelkezéseket és szabályokat kell kibocsátaniuk, továbbá amennyiben a közigazgatási hatóságoknak el kell járniuk, úgy ezt ésszerű időn belül kell megtenniük;

Figyelemmel arra, hogy a hivatali visszahívásokat, akár hivatali mulasztás vagy késelelem, akár hivatali kötelezettségzeges következményei, megfelelő eljárásban szankcionálni kell, amely magában foglalhatja a bírósági eljárást;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatást meghatározott minőségű törvényhozás által lehet biztosítani, amely következetes, világos, könnyen érthető és elérhető;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás magában foglalja azt, hogy a szolgáltatásoknak összhangban kell lenniük a társadalom alapvető szükségleteivel;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás számos esetben magában foglalja egy megfelelő egyensúly létrehozását egyrészt az állami intézkedéssel érintettek jogai és érdekei, másrészt pedig a tág értelemben vett közösség, különösen a gyengék és sebezhető érdekeinek védelme között, valamint annak felismerését, hogy azok az eljárások, amelyek az egyének érdekeinek a védelmét célozzák az állammal való kapcsolatuk során, bizonyos körülmények között mások vagy a szélesebb közösség érdekeit védhetik;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás a jó kormányzás egyik aspektusa; hogy nem csupán a jogi megállapodásokra vonatkozik; hogy a szervezés és menedzsment minőségétől függ; hogy meg kell felelnie a hatékonyság követelményének és a társadalmi szükségletek fontossága elvének; hogy fent kell tartani és biztosítani kell a köztulajdont és más közérdekeket; hogy meg kell felelni a költségvetési követelményeknek; és hogy ki kell zárni a korrupció valamennyi formáját;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás függ a közigazgatási hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól, és a köztisztviselők minőségétől és megfelelő képzésétől;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatás közhatalmi kiváltságát feladatai elvégzése érdekében gyakorolja, amely közhatalom azonban, amennyiben nem megfelelő vagy túlzó módon használják, sértheti a magánszemélyek jogait;

Figyelemmel arra, hogy fontos és kívánatos a közigazgatási szervekkel kapcsolatos különféle elismert jogok összegzése a megfelelő közigazgatáshoz való jogban és annak tartalmának tisztázása, az Európai Unió Alapjogi Chartáját követve;

Figyelemmel arra, hogy a megfelelő közigazgatáshoz való jog alapjait általános jogelvekkel kell megerősíteni, ezen követelményeknek pedig a jogállamiság olyan alapvető elveiből kell eredniük, mint törvényesség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, egyértelműség, ésszerű időtartam, részvétel, magánélet tiszteletben tartása és átláthatóság. Ezen elvek biztosítékekül szolgálnak arra, hogy a közigazgatási eljárásokban tiszteletben tartsák a magánszemélyek jogait, tájékozottassák őket és tegyék lehetővé számukra a közigazgatási döntések meghozatalában való részvételt;

azt ajánlja, hogy a tagállamok kormányai:

- fejlesszék a jó közigazgatást a jogállamiság és a demokrácia keretein belül;
- fejlesszék a jó közigazgatást a közigazgatási hatóságok szervezetén és működésén belül az eredményesség, hatékonyság és költséghatékonyság biztosításával;

Ezen elvek alapján a tagállamok:

- biztosítsák célok kitűzését és teljesítményértékelések létrehozását annak érdekében, hogy rendszeresen monitorozzák és mérjék a célok megvalósítását a közigazgatás és köztisztviselői által;
- folyamatosan kényszerítsék annak ellenőrzésére a közigazgatási hatóságokat, hogy szolgáltatásaikat megfelelő költséggel nyújtják;
- kényszerítsék a közigazgatást arra, hogy a legjobb eszközöket vegye igénybe a legjobb eredmény elérése érdekében;
- folytassanak megfelelő belső és külső monitoringot a közigazgatás és köztisztviselői eljárása vonatkozásában;
- fejlesszék a jó közigazgatáshoz való jogot mindenki érdekében, a jelen ajánláshoz csatolt modellkódexben foglalt standardok értelemszerű átvételével, biztosítsák a tagállami tisztviselők általi hatékony végrehajtását és tegyenek meg mindent, ami az állam alkotmányos és jogi keretei alapján megengedett annak érdekében, hogy a területi és helyi önkormányzatok átvegyék ugyanezen követelményeket.

Melléklet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a jó közigazgatásról szóló (2007) 7. számú ajánlásához

A jó közigazgatás kódexe

1. Cikk – Hatály

1. A jelen kódex azon elveket és szabályokat fekteti le, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak kell alkalmazni a magánszemélyekkel való viszonyaik során a jó közigazgatás elérése érdekében.

2. A jelen kódex alkalmazása során „közigazgatási hatóság” alatt értendő:

a) bármilyen fajtájú és szintű közjogi személy, ideértve az államot, a helyi vagy autonóm hatóságokat, melyek közfeladatot látnak el vagy a köz érdekében járnak el;

b) bármely magánjogi személy, ami közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol, így közfeladatot lát el vagy a köz érdekében jár el.

3. A jelen kódex alkalmazása során „magánszemély” egyaránt jelenti a magánjogi természetes és jogi személyeket, akiket a közigazgatási hatóság eljárása érint.

I. Rész

A megfelelő közigazgatás alapelvei

2. Cikk – Jogszerűség elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jogszabálynak megfelelően kell eljárniuk. Még mérlegelési jogkörükben eljárva sem cselekedhetnek önkényesen.

2. A közigazgatási hatóságoknak mindenkor eleget kell tenniük a nemzeti és a nemzetközi jog előírásainak, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket érintő általános jogelveknek.

3. A közigazgatási hatóságoknak a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak megfelelően kell eljárniuk.

4. A közigazgatási hatóságok csak akkor gyakorolhatják a rájuk ruházott közhatalmat, ha a megállapított tényállás és az alkalmazandó jog ezt lehetővé teszi, és csakis azon célból, amelyre kifejezetten felhatalmazták.

3. Cikk – Jogegyenlőség elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk.

2. Az azonos helyzetben lévő magánszemélyekkel azonos módon kell bánniuk, és tilos bármilyenfajtakülönbségtétel többek között nem, faj, származás, vallásos vagy egyéb más meggyőződés alapján. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.

4. Cikk – Pártatlanság elve

1. A közigazgatási hatóságok a pártatlanság követelményének megfelelően kötelesek eljárni.

2. Objektív módon kell eljárniuk, csupán a releváns tényeket szabad figyelembe venniük.

3. Nem járhatnak el elfogultan.

4. Biztosítaniuk kell, hogy köztisztviselőik kötelességüket pártatlanul, személyes meggyőződésükre és érdekeikre tekintet nélkül végezzék.

5. Cikk – Arányosság elve

1. A közigazgatási szervek az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni.

2. Csak akkor alkalmazhatnak a magánszemélyek jogaira és érdekeire kiható eszközöket, amikor ténylegesen szükséges, és csak addig a határig, amíg az a követendő cél eléréséhez szükséges.

3. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyban kell tartaniuk a magánszemélyek jogait és érdekeit, továbbá az őket kedvezőtlenül érintő közigazgatási döntéseket és az általuk követett célt. Az általuk alkalmazott intézkedések soha nem lehetnek eltúlzottak.

6. Cikk – Jobbiztonság elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jobbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk.

2. Nem hozhatnak visszaható hatályú intézkedést, kivéve jogilag igazolt körülmények fennállása esetén.

3. Nem érinthetnek szerzett jogokat vagy jogerős jogi helyzeteket, kivéve, ha a köz érdekében ez elkerülhetetlen.

4. Bizonyos esetekben, különösen új kötelezettségek megállapítása esetén, szükség lehet átmeneti intézkedések érvényesítésére, vagy a kötelezettségek hatályba lépéséhez szükséges ésszerű időtartam biztosítására.

7. Cikk – Ésszerű időn belül történő eljárás elve

A közigazgatási hatóságoknak kötelezettségeiket ésszerű időn belül teljesíteniük kell és el kell járniuk.

8. Cikk – Részvétel elve

Amennyiben azonnali intézkedés nem szükséges, a közigazgatási szerveknek megfelelő eszközök révén biztosítaniuk kell a magánszemélyek számára annak lehetőségét, hogy részt vegyenek azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek kihatással vannak jogaikra vagy jogos érdekeikre.

9. Cikk – Magánélet tisztelőn tartásának elve

1. A közigazgatási szerveknek, különösen adatfeldolgozásuk során, tekintettel kell lenniük a magánszférára.

2. A személyes adatok feldolgozására, különösen elektronikus eszközök útján felhatalmazott közigazgatási hatóságnak meg kell tennie minden szükséges intézkedést a magánélet tisztelőn tartása érdekében.

3. A személyes adatok védelméhez kapcsolódó szabályok, mindenekelőtt a személyes adatokhoz való hozzáférés joga, az adatvédelem vagy a nem megfelelően vagy jogellenesen rögzített adatok törlése, a közigazgatási hatóságok által feldolgozott személyes adatokra alkalmazandók.

10. Cikk – Átláthatóság elve

1. A közigazgatási szerveknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk.

2. Biztosítaniuk kell, hogy a magánszemélyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, mely magában foglalhatja a hivatalos dokumentumok közzétételét is.

3. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak megfelelően tiszteletben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot.

4. Az átláthatóság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.

II. Rész**A közigazgatási döntésekre vonatkozó szabályok****11. Cikk – Meghatározások**

1. A jelen kódex alkalmazásában „közigazgatási döntés” alatt a szabályozó és nem szabályozó jellegű aktusokat egyaránt érteni kell, melyeket a közigazgatási hatóságok hoznak a közhatalom gyakorlása során.

2. A szabályozó aktusok általánosan alkalmazandó szabályokból állnak.

3. A nem szabályozó aktusok lehetnek egyediek és egyebek. Az egyedi döntések azok, amelyek egy vagy több magánszemélynek vannak címezve.

12. Cikk – A közigazgatási döntések kezdeményezése

A közigazgatási szervek döntéseiket vagy hivatalból, vagy pedig az ügyfél kérelmére hozzák.

13. Cikk – A magánszemélyektől származó kérelmek

1. A magánszemélyeknek joguk van a közigazgatási hatóságoknál a hatáskörükbe tartozó egyedi döntések meghozatalát kezdeményezni.

2. A kérelem nyomán a hatóság a döntést a jog által meghatározott ésszerű időn belül

köteles meghozni. Az ilyen döntés meghozatalának hiányában nyilvános jogorvoslatokat kell biztosítani.

3. Amennyiben a hatóság a kérelemmel hatáskör hiányában nem foglalkozhat érdemben, köteles – azt amennyiben lehetséges – a hatáskörrel bíró másik hatósághoz továbbítani, és erről a kérelmezőt értesíteni.

4. A közigazgatási szervnek az egyedi döntések meghozatalára irányuló valamennyi kérelem befogadásáról értesítenie kell az érintettet, egyben köteles tájékoztatni az eljárás várható időtartamáról, és az igénybe vehető lehetséges jogorvoslatokról. Az írásos értesítés mellőzhető, ha a közigazgatási hatóság a kérelem alapján azonnal döntést hoz.

14. Cikk – A magánszemélyek meghallgatásához való joga

Amennyiben egy közigazgatási szerv olyan egyedi döntést kíván hozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a magánszemélyek jogát és a személyeknek nincsen lehetőségük az ezzel kapcsolatos nézeteik kifejtésére, akkor az egyéneknek joguk van, – kivéve, ha ez az ügy természetéből fakadóan szükségtelen, – nézeteik ésszerű időn belül és a belső jog által meghatározott módon történő kifejtésére, továbbá amennyiben szükséges, az általuk meghatározott személy segítségével.

15. Cikk – A magánszemélyek részvételhez való joga bizonyos nem szabályozó jellegű döntések meghozatalában

1. Amennyiben egy közigazgatási hatóság olyan nem szabályozó jellegű döntés meghozatalát tervezi, amely pontosan meg nem határozható számú embert érint, biztosítani kell ezen személyeknek az eljárásban való részvételét, például írásbeli észrevételek, meghallgatások, az érintett hatóság tanácsadó testületében való részvétel, egyeztetések és felvilágosítás adása útján.

2. Az eljárásban érintett személyeket tájékoztatni kell a kérdéses tervezetről és lehe-

tőséget kell adni a számukra nézeteik teljes kifejtésére. Az eljárást ésszerű határidőn belül le kell folytatni.

16. Cikk – A magánszemélyek eljárási költségekre való hozzájárulása

A magánszemélyek által a közigazgatási hatóságok részére a közigazgatási döntésre tekintettel fizetendő költségeknek tisztességesnek és ésszerűnek kell lenniük.

17. Cikk – A közigazgatási döntések formája

1. A közigazgatási döntéseket egyszerűen, világosan és érthető módon kell megfogalmazni.

2. Minden egyes meghozott döntést megfelelően meg kell indokolni, megjelölve azokat a ténybeli és jogi alapokat, amelyekre a döntés nyugszik, legalább azon ügyekben, ahol a döntés az egyén jogait érinti.

18. Cikk – A közigazgatási döntések közlése

1. A közigazgatási döntéseket közzé kell tenni annak érdekében, hogy az érintetteknek pontos és részletes tudomása lehessen róluk. A közzététel személyes közlés útján vagy általános úton mehet végbe.

2. Az egyedi döntések által érintetteket minden esetben személyesen kell értesíteni, az olyan különleges körülményeket kivéve, amikor kizárólag általános közzétételi módok lehetségesek. Minden egyes esetben jelezni kell azonban a jogorvoslatok lehetőségét, a benyújtásukra nyitva álló határidő megjelölésével együtt.

19. Cikk – A közigazgatási döntések hatályba lépése

1. A közigazgatási döntések, bizonyos jogilag igazolt körülmények kivételével nem léphetnek korábbi időpontban hatályba, mint elfogadásuk vagy közzétételük dátuma.

2. Sürgős eseteket kivéve, a közigazgatási döntések megfelelő közzétételüket megelőzően nem alkalmazhatók.

20. Cikk – A közigazgatási döntések végrehajtása

1. A közigazgatási hatóságok felelősek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért.

2. Általában egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankciórendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a magánszemélyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit.

3. A közigazgatási szerveknek ésszerű időtartamot kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, kivéve a sürgős eseteket, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezen okokat.

4. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett magánszemélyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.

21. Cikk – Az egyedi közigazgatási döntések megváltoztatása

A közigazgatási hatóságok kiegészíthetik, illetve visszavonhatják az egyedi közigazgatási döntéseket, amennyiben ez közérdekből szükséges, ám ebben az esetben tekintettel kell lenniük a magánszemélyek jogaira és érdekeire.

III. Rész

Jogorvoslatok

22. Cikk – A közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok

1. A magánszemélyeknek joguk van közvetlenül vagy kifogás útján a jogaikat vagy érdekeiket érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatához.

2. A bírósági felülvizsgálatot megelőzően közigazgatási jogorvoslatok igénybevételét kell lehetővé tenni. Ezek bizonyos esetekben kiegészítő jellegűek lehetnek. Ezek érinthetik a döntés ténybeli alapjait, illetőleg jogszerűségét is.

3. A magánszemélyeket nem érheti semmiféle hátrány a közigazgatási hatóságok részéről a döntéseik megtámadása miatt.

23. Cikk – Kártérítés

1. A közigazgatási szerveknek biztosítaniuk kell azon károk orvoslását, amelyek a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlan-sága miatt érte a magánszemélyeket.

2. A közigazgatási szervek ellen indított bírósági kártérítési pereket megelőzően a magánszemélynek először az érintett közigazgatási hatóságnál kell jeleznie igényét.

3. A közigazgatási szerveket kártérítés megfizetésére kötelező bírósági határozatokat megfelelő időn belül végre kell hajtani.

4. Szükség esetén lehetővé kell tenni a közigazgatási szervek vagy az ellenérdekű magánszemélyek számára eljárások megindítását a köztisztviselőkkel szemben.