

Balogh-Békesi Nóra – Balogh Gyöngyi – Csink Lóránt –
Huszárné Oláh Éva – Vecsera Judit – Jugovits Károly

IV. rész

A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek dogmatikai és jogtörténeti alapjai¹

A hatósági eljárás alapelveinek dogmatikai és jogtörténeti alapjai keretében az alapelvek általános jellemzőit mutatjuk be. A közigazgatás joghoz kötött működését az anyagi jog, a szervezeti jog és az eljárási jog (alaki jog) szabályaiban ragadhatjuk meg.² Ugyanakkor a különböző szabályozási területre tartozó normák az egyes közigazgatási tárgyú jogszabály(ok)ban gyakran keveredve jelennek meg. Az eljárási jog az említett területek közül azért emelhető ki, mert ennek mentén kerül a közigazgatás közvetlenül kapcsolatba a jogalanyokkal, jogot, kötelezettséget állapít meg, szankcionál, dönt el jogvitát. Az általános eljárási szabályok a közigazgatási jog jogi bázisát teremtik meg. A legtisztább jogi kategóriákat alkalmazva jogi kötőanyagként összefogják a más eszközökkel nehezen egyesíthető, legkülönbözőbb tartalmú anyagi jogi rendelkezéseket.³ A fentiekből az is következik, hogy a közigazgatási jog alelvei is eljárásjogi természetűek. A közigazgatási jogon belül az eljárási szabályok meghatározó jellegét és felértékelődését bizonyítja, hogy a közigazgatási eljárás garanciális szabályai megjelennek, sőt szabályozásuk bővül a nemzeti alkotmányokban és a nemzetközi szerződésekben.⁴

¹ A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

² Részletesen PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109–122.

³ LŐRINCZ Lajos (2005b): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 22.

⁴ Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvénye a Nemzeti hitvallás második részében – amely a közös értékeket részletezi polgár és polgár, valamint polgár és állam között – a következőképpen fogalmaz: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” A preambulumon túl az alapjogokat részletező Szabadság és felelősség című rész konkrét cikkei között pedig a magyar alkotmányos szabályok szintjén először jelenik meg a tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, az indokolási kötelezettség, valamint a hatóságok kártérítési felelőssége. Mindezek mellett, ha az Alaptörvény szabadságjogi rendelkezéseit és az eljárási alapelvek kapcsolatát elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a rendszerváltozás során, 1989-ben a normaszövegben megfogalmazott jogorvoslathoz való jogot sem. Nemzetközi szerződések közül utalhatunk az egyik legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés által szerződéses rangra emelkedett Európai Unió Alapjogi Chartájára (41. cikk a megfelelő ügyintézéshez való jog).

Az általános jellemzők között érdemes rávilágítani az alapelvek és az eljárási jogok kapcsolatára is. Nemzeti alkotmányokban, emberi jogi nemzetközi egyezményekben, továbbá egyéb nemzetközi, illetve európai uniós dokumentumokban⁵ közigazgatási (és értelemszerűen más jogágakban is érvényesülő) eljárási alapelvek úgynevezett eljárási jogokként jelennek meg az alapjogokat tartalmazó részben. Az eljárási jogok léte a „cél szentesíti az eszközt” elvének tagadása.⁶ Alkotmányjogi szempontból az eljárási jogok első generációs alapjogok, amelyek a közhatalom működését határozzák meg, annak korlátjaként jelennek meg. Az eljárási jogok manifesztálódnak a jogági eljárási kódexek alapelvei között. Az alapelveket pedig az adott eljárás során minden szakaszban és minden szereplőnek követnie kell. Az eljárási jogoknak alanyai lehetnek a természetes személyek állampolgárságukra tekintet nélkül, és a jogi személyek is. Az eljárási jogok címzettjei (kötelezettjei) a közhatalommal bíró szervek (hatóságok, bíróságok). Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, hogy az eljárási jogok érvényesülésének garanciáit megteremtse állami intézmények létrehozásával, működtetésével, az eljárási kódexek megalkotásával.⁷ A közigazgatási eljárás eljárási alapjogokból fakadó alapelveinek kettős funkciója van. Egyrészt tükrözniük kell a közigazgatás helyét, szerepét az állami szervek rendszerében, a közigazgatás törvény alá rendelését, másrészt az „ügyfélvédelmi” eljárási jogok kifejezésre juttatják, hogy alapvetően az állam és a polgár közötti egyenlőtlen viszonyról van szó.

Az alapjogok kapcsán a tartalmuk mellett másik fontos kérdés a *korlátozhatóság*. Az eljárási jogok korlátozásánál ki kell emelnünk, hogy vannak köztük abszolút jellegű és nem abszolút jellegű jogosultságok. Abszolút jog a tisztességes eljáráshoz való jog, amely egyben az eljárási jogok anyajoga is. Természetét tekintve hasonlítható az emberi méltósághoz való joghoz. Mindkét jog a maga dogmatikája szerint abszolút jog,⁸ velük szemben más jog vagy alkotmányos érték nem mérlegelhető,⁹ mindkét jogból levezethetők további jogok, amelyek azonban az alapjog-korlátozás általános mércéje szerinti szükségesség/arányosság tesztje alapján korlátozhatók. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jellegéből következően semmilyen eljárásra nem mondható, hogy ugyan az egy kicsit tisztességtelen volt, de csak így lehetett feltárni a tényállást. Ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog egyes elemei – indokolási kötelezettség, jogorvoslathoz való jog, bírósághoz fordulás joga, a nyilvános tárgyalás követelménye vagy az anyanyelv használata – a maguk dogmatikája szerint korlátozhatók.¹⁰ A tisztességes eljárás követelményének abszolút volta érvényesítési mechanizmusában is hasonlít az emberi méltósághoz (az élethez való joggal együtt). Mindkettő egy jogi absztrakció, amelynek „megismerése” az abból levezett „részjogok” által válhat teljessé. Ezen részjogok – elvek és követelmények – azonban már nem korlátozhatatlanok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog olyan

⁵ Ez utóbbi körben említhetjük a ReNEUAL-modellszabályokat vagy az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalását a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról.

⁶ CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó (2011): Eljárási jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK. 260.

⁷ Míg a büntetőeljárásban abszolút tilalmak (például a *nullum crimen sine lege* elve) érvényesülnek, vagy a normavilágosság követelménye is szigorúbban ítélendő meg, addig a polgári jogban például a felek perbeli rendelkezési joga – mint alapjog – már egy egész más, a jogág lényegét adó (a mellérendeltségi szempontot tükröző) elvet jelenít meg.

⁸ Lásd CSINK–MAROSI 2014, 271., 273–274.

⁹ A tisztességes eljárás vonatkozásában lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998.

¹⁰ BALOGH-BÉKESI 2015, 53–66.

minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára, lehet az eljárás nem tisztességes. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne, ezért a tisztességes eljárás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, és csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.¹¹ Nincs olyan más alapjog vagy érték, amely miatt az eljárás egy kicsit tisztességtelen lehetne.

Az alapelvek általános jellemzője az is, hogy kialakulásuk, fejlődésük szorosan összekapcsolódik a közigazgatási jogszolgáltatással. Szabályozásuk a szükségletek felmerülése és a gyakorlati tapasztalatok alapján történt, történik.¹² A második világháborút követően Európában a modern alkotmányosság az emberi jogok felértékelésével és az alkotmánybíráskodás általánossá válásával az eljárásjogi alapelveket és ezen belül a közigazgatási eljárás alapelveit is megszilárdította, gazdagította.¹³

Az alapelvek az eljárási kódexek élén található rövid, tömör megfogalmazások. Ez formálisan is jelzi kitüntetett szerepüket a jogi szabályozásban. Az alapelvi minőség arra mutat rá, hogy egy nagyon fontos szabályról van szó.¹⁴ A fontosságát az adja, hogy a kódex további szabályai az alapelveken keresztül kötődnek az alkotmányhoz, a nemzetközi és az uniós jogi szabályokhoz. Az alapelvek a rendszerszintű döntések kifejeződései, olyan szabályok, amelyek – bizonyos szempontból – az egész szabályozás rendszerét meghatározzák, sarokköként működnek, nagyon absztrakt módon megfogalmazott szabályok, amelyek tág értelmezési teret engednek.¹⁵

Az alapelvek rendeltetése elsősorban az, hogy segítsék megismerni a törvényalkotó célját és a törvény főbb törekvéseit, valamint segítséget nyújtsanak a jogalkalmazás során, különösen akkor, ha egy tényállás tisztázásához nem áll rendelkezésre konkrét jogi norma.¹⁶ Az alapelvek funkcióit tekintve más megközelítésben¹⁷ beszélhetünk metanormatív funkcióról, amelyen belül nevesíthető a jogalkotás orientálása,¹⁸ a jogi szabályozás legitimálása,

¹¹ Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998.

¹² Az alapelvek szükségletek szerinti körére lásd például a magyar szabályozás változását. A Ket. 2012-ben történt módosítása beillesztette az alapelvek közé a kiskorúak fokozott védelmének alapelvét. A 2018. január 1-jétől hatályos Ákr.-ben a kiskorúak fokozott védelmének követelményét nem az alapelvek között, hanem az Alapvető rendelkezések között találjuk. Másik példa szerint az Ákr. az alapelvek között szabályozza az ügyfél nyilatkozattételi jogát, korábban a Ket. ezt nem tartalmazta alapelvként. Ennek oka, hogy az ügyfél nyilatkozata kiemelt jelentőségű a bizonyítási eljárásban. Továbbá az uniós eljárási jog területéről említhető a meghallgatáshoz való jog, amelyből önálló sodott az információhoz való hozzáférés joga.

¹³ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018a): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 29.

¹⁴ JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 55.

¹⁵ ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények*, 1. évf. 1. sz. 119.

¹⁶ BOROS Anita (2012b): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex. 22.

¹⁷ JAKAB 2007, 57–63.; ROZSNYAI 2013, 119.

¹⁸ Az alapelvek e funkciója más szerzőknél is megjelenik. Például KILÉNYI Géza (2005b): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 35.; BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold (2013): Alapelvek és alapvető rendelkezések. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel szerk.: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex. 22.; BOROS 2012b, 22.; HAJAS Barnabás (2017a): Alapelvek és a törvény hatálya. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 29.

valamint a társadalmi integrációs funkció. Az alapelvek argumentációs funkciója a jogalkalmazás során a jog értelmezését, a pozitív jog korrekcióját, a jogértelmezés helyességének bebizonyítását jelenti. Az alapelvek lehetővé teszik akár nemzetközi vagy uniós jogi normák, akár erkölcsi normák alkalmazását is.

Az alapelvek egyrészt normatív rendelkezések, kötelező és valódi normatartalommal. Ugyanolyan jogszabályi rendelkezések, mint amelyek alkalmazásakor a jogalkalmazó felhasználja, másrészt elvi szabályok. Elvi szabályként szempontokat adnak a jogalkalmazó számára a törvény rendelkezései tartalmának megállapításához, értelmezéséhez, egyben alkalmasak a hiányok, hézagok kitöltésére a megoldandó konkrét eset és az absztrakt jogi norma között. Az Ákr. Indokolása értelmében a törvényi alapelvek elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, minden hatósági eljárásban érvényesítendő, és az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.

Az alapelvekkel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy az adott kódexben alapelvként nevesítve szerepeljenek-e, vagy formai elkülönítés nélkül a gyakorlati alkalmazás egyértelműsíti-e az alapelvi szabályokat. Felvethető, hogy minőségi különbséget jelent-e az alapelvek megkülönböztetése a szabályozáson belül.

Az alapelvek eljárási kódexben való rögzítése ellen azzal érvelhetünk, hogy magában a normaszövegben kell tükröződnie az alapelveknek, a jogalkalmazói gyakorlat tölti meg tartalommal azokat, külön deklarációkra azért sincs szükség, mert az alapelvek többsége az alkotmányokban egyébként is megtalálható, abból levezethető. Az alapelvek rögzítése mellett azzal érvelhetünk, hogy az alapelveknek hiánypótló, a kódex egészét egységes keretbe összefogó jellegük van, ezért nélkülözhetetlenek.¹⁹

Az elmúlt két évben (2016–2017) Magyarországon lezajlott eljárási jogi (újra)kódifikáció során megszületett törvények közül a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: Pp.) tartalmaz alapelveket,²⁰ míg a közigazgatási jogvitákra vonatkozó új eljárási kódex, a Kp. kifejezett alapelveket nem foglal magába.²¹ A hatósági eljárásjog új kódexe, az Ákr. nevesítve tartalmazza az alapelveket, sőt az alapelvek szerepének meghatározásával indít.²² Utalunk rá, hogy Franciaországban a 2016. január 1-jén hatályba lépett *Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)* szintén tartalmaz alapelveket (a jogszerűségi elvet, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tiszteltben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód elvét).²³

¹⁹ BALOGH-BÉKESI Nóra (2016): Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 12.

²⁰ A rendelkezési elvet, a perkoncentráció elvét, a felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége elvét, a jóhiszeműség elvét és a perkoncentráció érvényesülése érdekében a bíróság közrehatási tevékenységét.

²¹ A „bíróság feladatai” és a „felek kötelezettségei” meghatározást tekinthetjük kvázi általános előírásoknak. A kapcsolódó indokolás szerint: „Kifejezetten alapelvi rendelkezéseket a perrendtartás nem tartalmaz, ehelyett a bíróság feladatain és a felek kötelezettségein keresztül rögzíti a közigazgatási bírósági eljárásban érvényesülő általános követelményeket.”

²² Ákr. I. §.

²³ A *Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)* szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok kódexe. A CRPA az ügyfelek és a közigazgatás közötti kapcsolatokat szabályozó törvénykönyv. Lásd részletesen POLLÁK 2016, 26–31.

2. A közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek szabályozástörténete²⁴

2.1. A közigazgatási eljárásjogi alelvek szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

A hatósági eljárás alapvető szabályozásának idővonalát felrajzolva e fejezet bemutatja, hogy a törvényi szabályozásba mikor és milyen tartalommal kerültek bele az alelvek. Az Et. ugyanis a hatálybalépésekor nem tartalmazott alapvető rendelkezéseket. Alapvető fejezetet az Áe. helyezett az eljárási szabályok közé.

Az Et.-t illetően szabályozási jellegzetességként emelhetjük ki, hogy az alelveket a törvény a rendelkezéseiben realizálta. „A kódex előkészítése során az a nézet jutott kifejezésre, hogy az államigazgatási eljárásban az államigazgatás sajátosságainál fogva az alelvek nem minden esetben jutnak teljes következetességgel érvényre. Ezért kiemelésük és rendszerbe foglalásuk félreértésre, vitára adhat alapot.”²⁵ Az államigazgatás sajátosságaiból és az eljárási törvényből a kommunista diktatúra korában a következő elveket fogalmazta meg a közigazgatási jogtudomány.

Elsőként a szocialista *törvényességet* említjük, amelynek biztosítása a törvény elsődleges rendeltetése. Tartalmát az Et. kommentárja úgy határozta meg, hogy az az államigazgatási eljárás olyan lefolytatását követeli meg, amelynek eredményeként a jogszabályokban kifejezett állami szándék helyesen realizálódik, a törvény az eljárási normák meghatározásával elősegíti az anyagi jog érvényesülését. Példaként a jogorvoslati rendszernek az általános eljárási szabályok között történő meghatározását említhetjük.²⁶

A következő elv az *ügyfelek részvétele ügyeik intézésében*. Ez azt jelenti, hogy a szabályozás mind az alapeljárásban, mind a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban együttműködési viszonyt létesít és biztosít az eljárás fő személyei között, tehát az eljárás egészét átható elvről van szó. A hatóság és az ügyfél jogokkal és köteleességekkel bír, amelyeket kölcsönösen kötelesek megtartani. Így az ügyfél nincs egyoldalúan az államigazgatási szervnek alárendelve. A törvény az alanyok aktív közreműködését mozdítja elő. Az államigazgatási szerv az eljárása során tevékenesen köteles segíteni az ügyfeleknek az ügyintézésben (szükséges tájékoztatás megadása, jogokra, köteleességekre történő figyelmeztetés, gondoskodás arról, hogy az ügyfelet ne érje hátrány a jogszabály ismeretének hiánya miatt). Az alapvető például az eljárás megindításának, a kizárásnak, a képviselőnek a szabályaiban is realizálódik.

A nemzetek és a nemzetiségek egyenjogúsága alapvetően a *nyelvhasználathoz* kötődik. Az anyanyelv használatáról az alapvető szabályai között rendelkezik az Et. A 12. § szerint az államigazgatási eljárásban a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhet. Az eljárás során anyanyelvét mind szóban, mind írásban mindenki használhatja.

²⁴ A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²⁵ KILÉNYI Géza – MÉSZÁROS József – MIHÁLY Lajos – TOLDI Ferenc – VÁGÓ László (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 30.

²⁶ Et. V–VIII. fejezetei. Lásd erről részletesen a VIII. Rész II. fejezet 1. Az államigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben.

A fentiekén kívül az elvhez kapcsolható még egyrészt a külföldiek és a hontalanok eljárási helyzetének rendezése,²⁷ másrészt a külföldről érkező megkeresések intézése is.²⁸

A következő alapelv – a törvényesség alapelvéhez szorosan kapcsolódva – az *államigazgatási szervek önállósága*. Tartalma az államigazgatási szerv hatáskörének jogszabályban történő pontos megállapítása, amely biztosítja egyrészt a hatáskör elvonásának tilalmát, másrészt a jogalkalmazás szervezeti rendjét, a kötött hatósági fórumrendszert is.²⁹

Szintén szorosan összefügg a törvényességgel az *államigazgatási szervek felelősségének elve*, amely egyrészt magában foglalja a hatóságok egyfajta általános felelősségét a feladataik ellátásáért, másrészt pedig a konkrét eljárásért való felelősséget.³⁰ A törvényességhez annyiban kapcsolódik, hogy az államigazgatási szervek ismerik a tevékenységüket meghatározó jogszabályokat, előírásokat. A felelősségi elvhez tartozik az államigazgatási dolgozók fegyelmi, vagyoni és büntetőjogi felelőssége is.

Az eljárás *eredményességének* elve több elemből áll. Ennek tartalmi követelménye, hogy a határozat törvényes legyen, realizálása az államigazgatási szerv tényállás tisztázási kötelezettségének a megállapítása,³¹ de idevonható a végrehajtási eljárás rendezése is.³² Technikai követelményeként nevesítette az Et.-kommentár azokat, amelyek az eljárás mielőbbi befejezése szempontjából szükségesek, azaz a gyors és költségkímélő eljárás kötelezettségét. Az eljárás gyorsítására a törvény záros határidőket tartalmaz, és az eljárás meggyorsításaként értékeli a kommentár az Et.-t megelőzően nem rendezett eljárási intézmények szabályozását is, példaként említve a tanúzási kötelezettséget, az idézést, a szakértői véleményt.³³

Mielőtt rátérünk az alapelvek Áe.-beli szabályozásának jellegzetességeire, érdemes arra utalnunk, hogy a közigazgatási jogtudományban az Et. megszületését követően vizsgálták az alapelvek kérdéskörét úgy, mint a nevesítésüket és kiemelésüket a kodifikálásban, szerepük meghatározását a jogalkalmazásban.³⁴ Az államigazgatási eljárási törvény 1976-ban (majdnem húsz évvel az Et. elfogadása után) kiadott magyarázata a fentiekben bemutatott alapelvek kapcsán úgy fogalmazott, hogy az alapelvek előtérbe állítása még akkor is kívánatos és célszerű volt, ha normaértékük minimális. A megoldásnak ugyanis jogpolitikai és normaértelmezési szempontból volt jelentősége.³⁵

²⁷ Et. 1. § (6) bekezdés. Az Et. hatálya fő szabály szerint kiterjed a nem magyar állampolgárok államigazgatási ügyeire is.

²⁸ Az Et. 10. § értelmében az államigazgatási szervhez közvetlenül is fordulhatnak megkereséssel külföldi szervek, amit az a hatásköri és illetékességi szabályok szerint köteles intézni, de a választ a külügyminiszterhez kell felterjeszteni.

²⁹ Et. 2. §.

³⁰ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 35.

³¹ Et. 17. § (1) bekezdés.

³² Et. IX. fejezet.

³³ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 36.

³⁴ Lásd például KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK. Megjegyezzük, hogy a jogtudomány más területein is születtek az alapelvekről munkák, például BENEDEK Károly (1964): A polgári jog legfontosabb alapelvei. *Jogtudományi Közöny*, 19. évf. 12. sz. 630–636.

³⁵ KILÉNYI–MÉSZÁROS–MIHÁLY–TOLDI–VÁGÓ 1976, 30.

Az alapelvek normatív formába öntését az 1982. január 1-jén hatályba lépett Áe. valószínűsítette meg. Az alapelvek bekerülése az eljárási kódex elejére³⁶ azért bírt nagy jelentőséggel, mert azok nemcsak a konkrét eljárási szabályokban realizálódnak – ahogyan ezt a fentiekben bemutattuk –, hanem érvényesülniük kellett az ágazati jogalkotás során és a jogalkalmazó szervek tevékenysége során is.

Az Áe. 2. §-a szabályozta az alapelveket hét bekezdésben. A szabályozás felsorolás-jellegű volt, ugyanakkor ki kell emelni, hogy nem teljes körű. Az Áe. kommentárja szerint voltak ugyanis a törvény későbbi fejezeteiben is olyan – alapvető jelentőségű – szabályok, amelyek azért nem kerültek bele a 2. § szövegébe, mert szorosan beletartoztak a későbbi fejezetek logikai rendszerébe, és így onnan való kiszakításuk több hátránnyal járt volna, mint amennyi előny származott volna az összes alapelv egy §-ban való meghatározásából. Például ilyen a hivatalbóliság elve.³⁷

Az Áe. elsőként a szocialista *törvényességet, demokratizmust és humanizmust* említette alapelvként. A szocialista törvényesség alapelve szerint az államigazgatási szervek egyrészt megtartják, másrészt hatáskörük keretei között megtartják az egész társadalom érdekét szolgáló jogszabályokat. A szocialista demokratizmus alapelve azt a követelményt támasztotta, hogy az államigazgatási szervek a munkájukba egyre inkább vonják be a dolgozók széles rétegeit. A szocialista humanizmus elve szerint az államigazgatásnak az eljárási során az arra jogosultak védelmét kellett szolgálnia, ugyanakkor nem okozhatott indokolatlan hátrányt azoknak, akikkel szemben kötelezettséget állapított meg vagy szankciót alkalmazott. Lehetőséget kellett adni az államigazgatási szervnek jogszabály alapján a mérlegelésre és ezzel az egyéniesítésre. Alapelvként rögzítette az Áe., hogy az államigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését, a szocialista együttélés szabályainak megtartását, az állampolgári fegyelem megszilárdítását. Az Áe. 1991-ig tartalmazta a különböző érdekek (a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek) összehangolásának elvét is. A szocialista demokratizmushoz kapcsolódóan önálló alapelvként fogalmazta meg, hogy az államigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épült. A szocialista alkotmány tételei között is szerepelt a *törvény előtti egyenlőség*, amely az államigazgatási eljárásban is érvényesült. Ennek megfelelően az eljárási kódex kimondta az alapvető rendelkezései között, hogy az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveznek, és ügyeiket minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. Ehhez kapcsolódva külön is nevesítették – és az Et.-hez képest az alapvető szabályai közül az alapelvek közé emelték – az anyanyelv használatának elvét. Az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatta. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit nem érhetett hátrány. Az anyanyelv használatával kapcsolatban – a szabály a rendszerváltoztatás után is hatályban maradt – a bírói gyakorlatból utalunk az 1/2002. Közigazgatási jogegységi határozatra. Az Áe. 2. §-ának (5) bekezdésében megfogalmazott ügyfélegyenlőség alapelvének érvényesülése nem járhatott

³⁶ Az Áe. szabályozási köre több helyen bővült. Témánkat érintően az I. fejezet címe is megváltozott a korábbihoz képest, az Alapvető rendelkezések címet kapta. E fejezeten belül került meghatározásra: A törvény célja (1. §); az Alapelvek (2. §) és A törvény hatálya (3. §).

³⁷ KILÉNYI Géza – VIDA István – ZSUFFA István (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 33.

azzal a következménnyel, hogy a jogalkalmazó korábbi téves jogértelmezésen alapuló gyakorlatát ne változtathassa meg. Az *ügyfélegyenlőség elvét* sértette, ha a hatóság több ügyfél esetén – azonos jogszabályi és tényállás mellett – más-más döntést hozott. Az Áe. 2. § (5) bekezdése alapján az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveztek, és ügyeiket minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kellett intézni. Az anyanyelv használata fontos alapelv volt. Azt garantálta, hogy a magyar nyelv ismeretének a hiánya miatt az államigazgatási eljárásban senkit nem érhet hátrány. A saját anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatta. Nem állhatott elő olyan helyzet, hogy a menedékes jogokkal bíró ügyfelet elzárták jogai gyakorlása elől csak azért, mert a magyar nyelvet nem ismerte, és emiatt nem tudott szót érteni a hatóságokkal.

Az Áe. 2. § (6) bekezdése az *ügyfelek jogvédelmének elvét, a nyilatkozattétel és a jogorvoslat jogát* nevesítette, ugyanakkor mintegy ellentételezésként köteles volt az ügyfél a legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Tartalmazta továbbá az államigazgatási szerv tájékoztatási kötelességét is. Végül alapelvi szinten jelent meg a gyors és egyszerű eljárás követelménye is az Áe.-ben.

Befejezésül utalunk rá, hogy az Áe. 1989 után is hatályban maradt, természetesen a rendszerváltozás által megkövetelt deregulációs és további egyéb módosításokkal. 1991-ben az úgynevezett hatásköri törvény³⁸ konszolidálta az alapelvi szabályokat. E törvény kivette az alapelvek közül a szocialista törvényesség, a szocialista együttélés szabályainak betartása követelményét, valamint azt a tételt, hogy az államigazgatási eljárás elősegíti a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangját. 2005. november 1-ig megmaradt az alapelvek között, hogy a közigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet, demokratizmust és humanizmust; előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelesek teljesítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását; feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el, feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az ügyféli jogokat illetően az Áe. a *törvény előtti egyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, az anyanyelv használatát, a nyilatkozattételi, a tájékoztatáshoz és a jogorvoslatához való jogot rögzítette. Az ügyfél vonatkozásában kötelezettségként fogalmazta meg a jóhiszemű közreműködést.*³⁹

2.2. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben

A Ket. alapján új alapelvek kerültek a törvénybe, így például a *tisztességes ügyintézéshez való jog, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, a hatóság kártérítési felelőssége, a hivatalbóliság elve*. Kifejtették a törvényesség és a tájékoztatás alapelvének tartalmát, pontosították az ügyfélegyenlőség szabályát és a jóhiszemű eljárást. Részletezték a nyelvhasználat elvét, a gyorsaság és egyszerűség követelményét kiegészítették a szakszerűségével. Meg kell jegyeznünk emellett azt is, hogy az alapelvi szabályozást a Ket. tizenkét évig tartó hatálya alatt több módosítás is érte.

³⁸ 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről.

³⁹ BALOGH-BÉKESI 2016, 13.

Az eljárási kódex az Alapelvek és alapvető rendelkezések című I. fejezetében, az 1–11. §-aiban határozza meg az alapelveket a korábbi szabályozáshoz képest új rendszerben, nagyobb számban és bővebb terjedelemben. A kódex részletes indokolása szerint az alapelvek jogi és eljárásszervezési alapelvek. A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskörgyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg. Az eljárásszervezési alapelvek olyan célokat fogalmaznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében. Más megközelítésben megkülönböztethetjük egyfelől a törvényesség elvét és összetevőit, amely csoport a hatóságot helyezi a középpontba, másrészt a tisztességes eljáráshoz való jogot és összetevőit, amely az ügyfél hatósággal szembeni pozícióját tartja szem előtt.⁴⁰ A törvényességhez kapcsolt további alapelvek a hivatalbóliség, a rendeltetésszerű joggyakorlás elve, a tényszerűség elve és a döntési korlátok, kárfelelősség elve és a bizalmi elv, míg a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolt további elvek a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma, a pártatlan eljáráshoz való jog, az ügyfélnyilvánosság elve, a költségtakarékosság elve, az anyanyelv használatának elve.⁴¹ Utalunk rá, hogy több esetben párhuzamba állítható az ügyféli jogosultság vagy kötelezettség a hatóság jogával, köteletségével. Így például a jóhiszeműség elve és a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy/és a bizalmi elv, más példa szerint az ügyfélnyilvánosság és a tájékoztatási kötelezettség. Ismét más megközelítésben az alapelvek többféle szempont szerint csoportosíthatók: funkció szerint, irányultság szerint, jellegüket tekintve és elhelyezkedésük szerint.⁴²

A *törvényesség* (legalitás, jogszerűség) alapelve szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. A *rendeltetésszerű joggyakorlás* elve azt jelenti, hogy a hatóság a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolja. A törvény konkretizálta a hatáskör célhoz kötöttségének elvét azokra az esetekre, amikor a hatóság *mérlegelési és méltányossági jogkört* gyakorolt a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel. Alapvető szinten rögzítették a hatáskör gyakorlásával való visszaélés tilalmát és azt, hogy a hatóság a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A döntési korlátok kétirányúak. Egyrészt a jogkorlátozásnak vannak korlátai (ezek a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelme), másrészt korlát az ügyfél *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga*, amelyet a hatóság köteles megvédeni. Megjegyezzük, hogy természetesen e védelemnek is lehetnek korlátai.

A kódex az alkotmányos szabályokon alapulva mondta ki, hogy az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban – minden más állami eljáráshoz hasonlóan – tilos volt minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kellett tartani. A közigazgatási

⁴⁰ VARGA Zs. András (2012b): Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109.

⁴¹ VARGA Zs. 2012b, 109–133.

⁴² BOROS 2012b, 22–23.

hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket vette figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékelt, döntését valóságghú tényállásra alapozta. Kiemeljük, hogy a szabad bizonyítás elvét is alapelvként rögzítette a Ket.

A *hivatalbóliság* alapelvének szabályozása nívum a korábbi szabályozáshoz képest. Azt mondhatjuk, hogy némi szövegpontosítástól eltekintve azonos rendben, azaz az eljárás szakaszaihoz igazodva tartalmazza nem taxatív módon az egyes elemeket.⁴³

Szintén nívum a Ket. szabályai között, hogy az ügyfeleket megilletette a *tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga*. A közigazgatási hatóság a nem jogszálszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint térítette meg. A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálsértés esetén a bíróságához keresetet nyújthatott be. Utalunk rá, hogy a jogorvoslati jog alapelvi szabályozását a 2008-as átfogó módosítás eltörölte.

A hatóság *tájékoztatási kötelezettsége* a Ket.-ben részletes szabályozást kapott. E szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára biztosította, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdította az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatta az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Különös eljárási jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhatott elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosította az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tartott, és döntését az ügyfelekkel közölte. A hatóság ugyanakkor gondoskodott a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.

Az *Áe.*-ben szabályozott *jóhiszemű közreműködés* követelménye az ügyfél részéről egy máig időtálló szabályozást kapott a Ket.-ben, ezért a tartalmi részletezést az *Ákr.* szabályainál ismertetjük. Szükséges viszont az alanyi kör eltérését hangsúlyozni, nevezetesen azt, hogy míg a Ket. az ügyfélre szabta a jóhiszemű eljárás kötelezettségét a 6. §-ban, addig az *Ákr.* 6. §-a az eljárás valamennyi résztvevőjére, sőt kiegészíti azt a többi résztvevővel való együttműködéssel is.

A Ket. a *hatékonyság elvét* úgy rögzítette, hogy közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Az alapelvek Ket.-beli szabályozásával kapcsolatban kiemeljük, hogy a nyelvhasználatot továbbra is az alapelvek között szabályozta, amit majd a későbbi szabályozás tör meg. Az *Ákr.*-ben a nyelvhasználat kérdése átkerül az Alapvető rendelkezések közé. Ki kell arra is térni, hogy hasonló utat jár be a 2012-ben született módosítással az alapelvi rendelkezések közé beillesztett a kiskorúak fokozott védelmére vonatkozó alapelv. A 2012. évi CCX. törvény Ket.-re vonatkozó módosítása szerint a közigazgatási hatóság az eljárási törvény

⁴³ Részletesen lásd az *Ákr.* ismertetésénél, továbbá ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 54–58.

alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével járt el. A közigazgatási hatóság a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen ügyfelet, illetve az eljárás korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen egyéb résztvevőjét megfelelő légkör biztosítása mellett, korára, egészségi állapotára és értelmi szintjére tekintettel tájékoztatta az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, valamint a lefolytatandó eljárási cselekményről. Az Ákr. szabályozásában az Alapvető rendelkezésekbe került át részletesebb tartalommal a kiskorúak, a cselekvőképtelenek és a cselekvőképességükben részlegesen korlátozott nagykorú (kiegészülve a fogyatékossgal élő személyek körével) fokozott eljárási védelme.⁴⁴

2.3. A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben

Az Ákr. a korábbi szabályozáshoz képest újdonságként az alapelvi fejezet⁴⁵ élén meghatározza az alapelvek szerepét a jogalkalmazásban. A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.

Hangsúlyozzuk az Alaptörvény *tisztességes ügyintézéshez való jogot* és a *jogorvoslathoz való jogot* tartalmazó szabályaira való utalást, amely egyértelműen kifejezi, hogy az eljárási kódex szabályai az alapelveken keresztül kötődnek az Alaptörvényhez. Kiemeljük azt is, hogy az Alaptörvényre való utalással valamennyi alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság kapcsolt a hatósági eljáráshoz – akár nevesíti törvényi szabályozás, akár nem – beleértendő az alapelvek rendszerébe.

A tisztességes ügyintézéshez való jogot az Alaptörvény emelte alkotmányos rangra,⁴⁶ korábban az eljárási kódex alapelvei között szabályozták, a jogorvoslathoz való jog a rendszerváltozás óta alkotmányos szabály. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Ákr. alapelveit a jogalkotó egyrészt a hatóság, másrészt az ügyfél, harmadrészt az eljárás valamennyi résztvevője oldaláról fogalmazta meg. A hatóságra, annak tevékenységére a jogszerűség, a hivatalbóliság és a hatékonyság elve vonatkozik. Az alapelvek célja elsősorban a hatóság és az ügyfél viszonyában nyer értelmet, mégpedig az ügyfél védelme érdekében.

⁴⁴ Az Ákr. vonatkozó rendelkezései egyrészt általános szabályokat adnak (29. §), másrészt különös szabályokat az adatok zárt kezelésére és az iratbetekintési jog korlátozására, valamint az idézésre (30–31. §).

⁴⁵ Az Ákr. I. fejezete az *Alapelvek és a törvény hatálya* címet viseli. E fejezet először az alapelveket szabályozza.

⁴⁶ Az Alaptörvény – többek között – e szabályában is az Európai Unió Alapjogi Chartájára épít.

A jogszerűség elve alapján a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. Lényeges, hogy a hatóság hatáskörét minden esetben jogszabály határozza meg. A hatósági döntés indokolásában ki kell térni a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére, így a hatóság hatáskörét és illetékességét meghatározó jogszabályra, ha pedig a hatóság hatáskör hiányában járt el, a döntést meg kell semmisíteni.⁴⁷ A hatáskörgyakorlás a jogszabályok keretei között történik, azaz célhoz kötött, és tilos a joggal való visszaélés. A hatóságnak az eljárása során úgy kell érvényesíteni az anyagi jogszabályokat, hogy a szabályozás célja megvalósuljon. Ha a hatóság a hatáskörét annak céljától eltérően gyakorolja, visszaél a hatalmával. Joggal való visszaélést valósít meg a hatóság, ha az önmagában jogszerű eljárási cselekményt azért alkalmazza, hogy azzal az ügyfelet akadályozza.⁴⁸ A rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás része, hogy ha jogszabály biztosít a hatóságnak hatáskört, akkor köteles eljárni.⁴⁹

A jogszerűség elvén belül, a hatósági hatáskörgyakorlás követelményeiként határoz meg a jogalkotó több fontos elvet. Ezek az alábbiak:

- szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség;
- a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva az indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélküli eljárás;
- a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben történő eljárás.

A szakszerűség elve azt jelenti, hogy a hatóság nem hivatkozhat arra, hogy az ügyre vonatkozó jogszabályokat nem ismerte teljeskörűen, eljárása során a vonatkozó jogi szabályokat köteles maradéktalanul betartani. Az egyszerűség elve szerint a hatóság köteles az ügyfél számára leginkább érthető módon megfogalmazni döntéseit, továbbá kötelezi a hatóságot, hogy az ügyintézés ne bonyolítsa túl, a rendelkezésre álló eljárási eszközök közül a legegyszerűbb alkalmazásával oldja meg az ügyet. Az együttműködés elvének számos eljárási intézményét fogalmazza meg a törvény, így például, ha a hatóság hiánypótlásra hív fel, vagy az ügyféli nyilatkozatra válaszol, vagy tájékoztatja az ügyfelet az eljárás megindításáról, vagy más eljárási cselekményekről értesíti. Ha a hatóság tisztában van azzal, hogy az adott jogosultság a felet megilleti, de a kérelem formai okból nem minden követelménynek felel meg, a hatóság az együttműködés és a szakszerűség elve alapján köteles olyan intézkedéseket tenni, amivel előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Vagy az együttműködési kötelezettségből is következik, hogy a hatóság egy engedély lejártá előtt benyújtott, az engedély meghosszabbítása iránti kérelmet nem utasíthatja el azon az alapon, hogy majd csak az engedély lejártát követően nyílik mód a meghosszabbítás iránti kérelem előterjesztésére.⁵⁰ Hangsúlyozzuk, hogy a jóhiszeműség követelményét a törvény a korábbi szabályozással egyezően fenntartja a hatóság vonatkozásában.

A törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma az Alaptörvényből fakad,⁵¹ az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról pedig külön törvény

⁴⁷ Ákr. 81. § és 123. §.

⁴⁸ BOROS Anita (2013c): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Wolters Kluwer. 27.

⁴⁹ Ákr. 15. §.

⁵⁰ BARABÁS–BARANYI 2013, 24.

⁵¹ Az Alaptörvény XV. cikke szerint.

rendelkezik.⁵² A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve alapján a hatósági eljárás során el kell kerülni a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. A közigazgatási bírósági gyakorlat az ügyfélegyenlőség elvének sérelmét állapította meg, például amikor a hatóság több ügyfél esetén – azonos jogszabály és tényállás mellett – más-más döntést hozott.⁵³

A jogszabályban meghatározott határidőn belül, *észszerű időben történő eljárás elve* szerint egyrészt az eljárási törvényben meghatározott az ügyintézési határidő, az eljárási cselekményekre nyitva álló határidő,⁵⁴ másrészt a hatóságnak e szabályokat az ügyintézés során hatékonyan kell alkalmaznia. Például, ha tisztázott a tényállás korábban, mint a jogszabályi határidő, a hatóságnak a döntését meg kell hoznia, megvalósítva így az észszerű határidőben történő eljárás követelményét.

A *hivatalbóliség (officialitás)* elve a hatósági eljárások lényegi sajátossága. Az elvet a törvény az eljárás szakaszaihoz kapcsolva szabályozza. Az eljárás megindításáról kimondja, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja.

Az alapeljáráson belül, a tényállás tisztázásánál – a hatósági eljárások kötelező vizsgálati jellegére utalva – a törvény szerint a hatóság minden eljárásban hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. Végül a jogorvoslati szakaszhoz kapcsolódva kimondja a kódex, hogy a hatóság e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását. Hivatalból induló jogorvoslatok a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.⁵⁵

Utalunk arra, hogy a hivatalbóliség a törvény részletes szabályai között is megjelenik, mindenképp a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó fejezetben (VII. fejezet), vagy a hatáskör-illetékesség vizsgálatánál⁵⁶ vagy az ideiglenes intézkedésnél.⁵⁷ Az alapelvi esetkörök felsorolása tehát nem taxáció.

A hatékonyság elve a hatósági munka megszervezéséhez köthető. Az Ákr. a korábbi szabályozás két eleme, a költségtakarékosság és az eljárás lehető leggyorsabb lezárása mellé beilleszti még a fejlett technológiák alkalmazásának követelményét. Ugyanakkor fontos korlát, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények nem sérülhetnek.

Az ügyfélre vonatkozó alapelvek között a nyilatkozattétel elvét, a tájékoztatáshoz való jogot, az együttműködési kötelezettséget, valamint a jóhiszeműség elvét és a bizalmi elvet találjuk. Az eljárás egyéb résztvevőjére a fenti elvek – értelemszerűen az ügyféli

⁵² Egyes törvények környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseinek módosításáról szóló 2003. évi CXX. törvény.

⁵³ BH1988. 367.

⁵⁴ Lásd Ákr. 50. §.

⁵⁵ Részletes szabályozásukra lásd az Ákr. IX. *Jogorvoslat* című fejezetét.

⁵⁶ Ákr. 17. §.

⁵⁷ Ákr. 106. §.

nyilatkozattétel kivételével – egyaránt vonatkoznak. A hatóságon és az ügyfélen kívül további személyek is részt vehetnek az eljárásban, így a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, akiket összefoglalóan az eljárás egyéb résztvevőjének nevezünk. Használja a törvény az eljárás valamennyi résztvevője fordulatot a hatékonyság elvénél és az együttműködés elvénél. E kör tágabb az előbbtől, mert az eljárás egyéb résztvevői mellett beletartoznak a megkeresett és az eljárásban közreműködő szervek is.

Az Ákr. alapelvei szinten rögzíti az ügyfél nyilatkozattételi jogát, amely szerint az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. Ez a korábbi szabályozáshoz képest nívum. A nyilatkozattételi jog az ügyfél fontos eljárás jogosultsága, amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot is. Az ügyfél rendelkezhet a nyilatkozatával, a nyilatkozattétel ügyféli jog, de nem kötelesség.

A korábbi szabályozást átvéve rögzíti az Ákr. az alapelvek között a tájékoztatáshoz való jogot, de elhagyja a részletező szabályokat. A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Ez az alapelv a tisztességes ügyintézés hangsúlyos része. A hatóság tájékoztatási kötelezettsége vonatkozik többek között az ügyre vonatkozó jogszabályi előírásokra, az ügyfélre és más résztvevőre vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogokra, kötelezettségekre, a szociálisan hátrányos helyzetben lévő személyek esetén a jogi segítségnyújtás lehetőségére⁵⁸ és a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményére. Az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása nemcsak a tájékoztatási kötelezettséggel köthető, hanem kiterjed arra is, hogy gyakorlásukra a hatóság elegendő időt biztosítson például iratbetekintés vagy az ügyfél nyilatkozattételi joga esetén.

A jóhiszeműség elve szerint az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Ahogy fentebb megismertük, a jóhiszeműség és az ügyféllel való együttműködés a hatóságot is köti hatáskörének gyakorlása során. Összességében tehát a hatósági eljárás minden személyére kötelező a jóhiszemű eljárás és az együttműködés. Az együttműködés az eljárás résztvevőinek egymással szembeni kölcsönös figyelmességének elvárását fejezi ki. A jóhiszeműség mércéjét a jogalkotó tilalommal határozza meg:⁵⁹ senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. A korábbi szabályozásnak megfelelően tartalmazza a törvény a bizalmi elvet. Megdönthető törvényi vélelem szól az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműsége mellett, továbbá a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

Összegzésként az eljárás alapelvek szabályozásának idővonalát áttekintve megállapíthatjuk, hogy az Et.-től (1957-től) az Ákr.-ig (2016-ig) a szabályozás határozott fejlődést mutat. Attól a kiindulóponttól, hogy az első hazai kódex normaszövege az Ae. elfogadásáig (1981-ig) nem tartalmazott alapelveket, eljutott addig, hogy nemcsak megfogalmazza azokat – utalva az alkotmányos kötődésükre is – hanem a nevesítésen túl meghatározza a szerepüket is a hatósági jogalkalmazásban.

⁵⁸ 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.

⁵⁹ BARABÁS–BARANYI 2013, 30.

3. Az eljárási alapelvek a joggyakorlat tükrében

3.1. Az ombudsman szerepe az eljárási jogok érvényesülésében⁶⁰

3.1.1. „Jó Állam” és a közigazgatás

A közigazgatással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek kedvelt témája a „Jó Állam”, amely azzal foglalkozik, hogyan tehető az állam hatékonyá, emberbaráttá, átláthatóvá, azaz „jobbá”. Természetesen ez a törekvés nem csak Magyarországon figyelhető meg: a *good governance* fogalmának széles körű irodalma van.

Ezek a vizsgálatok leginkább azt az eszközt kutatják, amely az államot jobbá teszi. Az eszköz ugyanakkor nem helyettesítheti a célt. A Jó Állam kutatása során nemcsak azt kell figyelembe venni, „hogyan” lesz jó az állam, hanem azt is, hogy „mitől”, azaz melyek azok a körülmények, amelyek az államot jóvá, jobbá teszik. Az állam nem csak egyféle-képpen lehet jó. Jó az az állam, amely *laissez-faire* felfogást követ, polgárainak széles körű szabadságot biztosít, tiszteli a magánautonómiát, és hagyja polgárait kibontakozni. Más felfogásban jó az az állam, amely szociálisan érzékeny, támogatja az elesetteket, és ténylegesen egyenlő esélyeket kíván biztosítani polgárainak. Van létjogosultsága egy olyan állam-eszménynek is, amely polgárait meg kívánja óvni a rájuk leselkedő veszélyektől, és ennek érdekében korlátozásokat alkalmaz.

A közigazgatásnak fontos tudatosítania saját magában, hogy e célok egymásnak ellentmondanak, egyszerre nem teljesíthetők. Egy szociálisan érzékeny állam a kiadások fedezése érdekében vélhetően magasabb adókat fog beszedni. A veszélyektől óvó, paternalista állam korlátozza a cselekvési szabadságot, ugyanis az individualizmus kibontakozása ellentétben állhat a kollektív érdek érvényesülésével stb.

Az állam, a jó állam gyakorlati működése számos értékválasztáson alapuló (és így a szó tudományos értelmében politikai) döntést tesz szükségessé,⁶¹ amely döntéseket a kormányzatnak kell meghoznia.⁶² A közigazgatásnak nem egyféle értékszemléletet kell megvalósítania, hanem alkalmas tereppé kell válnia a mindenkori kormányzat számára ahhoz, hogy a saját ágazati és általános politikáját megvalósíthassa.

3.1.2. Az ombudsman szerepe az eljárási jogok érvényesülése tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikke lakonikusan rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. A köznapi gondolkodás is az ombudsmanhoz az alapjogvédelmet kapcsolja, bár történetileg az intézmény az eredeti formájában a végrehajtó hatalom része volt,⁶³ és csak később vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól

⁶⁰ Az alfejezet Vecsera Judit és Csink Lóránt írása.

⁶¹ GYÓRFI Tamás (2001): A kormányzás. In KÉRI László szerk.: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor. 71.

⁶² CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. Jogtudományi Monográfiák 5. kötet. 61.

⁶³ KERÉKES Zsuzsa (1998): Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 137.

független – intézményévé.⁶⁴ Az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,⁶⁵ másrészt pedig az egyéni alapjokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója.⁶⁶ Az ombudsman tehát részben rendszer szinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését.

Mindez igaz az eljárási jogokra is: az ombudsman rendszer szinten vizsgálja, hogy az eljárási jogok érvényesülnek-e, az eljárási jogok érvényesítésére hivatott keretek (jellemzően az eljárási törvények) megfelelőek-e, másrészt pedig vizsgálja, hogy egyes egyedi esetekben érvényesült-e valamely nevesített eljárási jog, vagy alkotmányos visszasság állt elő.

A kettősség az eljárási jogok természetében is megmutatkozik. Az eljárási (büntető-, polgári, közigazgatási eljárási) törvények szempontjából az eljárási jogok *alapelveket* takarnak, amelyek zsinórmértékül szolgálnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára. Az eljárási törvények szempontjából tehát az alapelvek általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a törvény alkalmazása során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek. Ezek az alapelvek az eljárás során feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotnak.⁶⁷ Másfelől az eljárási jogok egyéni jogosultságok. Alkotmányjogi értelemben e jogok a közhatalom korlátját képezik, és a hatósági és bírósági jogalkalmazás működését határozzák meg.⁶⁸

Mindezekből az következik, hogy az ombudsmannak az eljárási jogokkal összefüggésben két feladata van: egyfelől vizsgálja, hogy az eljárási törvények megfelelnek-e az Alaptörvény rendelkezéseinek, másfelől pedig, hogy az egyes hatósági eljárásokban az eljárási jogok maradéktalanul érvényesülnek-e.

3.1.3. Az eljárási törvények ombudsmani vizsgálata

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) következtében maga a jogszabály háromféleképpen juthat az ombudsman látókörébe: ad a) jogszabály-véleményezés során, ad b) kifejezetten erre irányuló panasz esetén, valamint ad c) egyedi vizsgálat következtében.

Ad a) Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását

⁶⁴ Vesd össze KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (2010): *Európai Ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE. 20.

⁶⁵ SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE. 109.

⁶⁶ A visszasság fogalmának kibontását lásd részletesen VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel. 76–80.

⁶⁷ VARGA Zs. 2012b, 87.

⁶⁸ CSINK–MAROSI 2014, 268.

vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a jogával.

E hatáskörrel összefüggő gyakorlati probléma, hogy az Ajbt. vonatkozó szabálya *lex imperfecta*, nincs következménye annak, ha a jogszabály előkészítője nem küldi meg az alapjogi tárgyú tervezetet az ombudsman számára. A gyakorlatban is változatos képet mutat, hogy mely tervezeteket küldik meg az alapvető jogok biztosa számára véleményezésre.

Az eljárási jogok érvényesülése érdekében az ombudsman véleményezte az átfogó eljárási törvényeket: a polgári perrendtartásról szóló törvényt,⁶⁹ a büntetőeljárási törvényt,⁷⁰ az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt.⁷¹

Ad b) Formálisan az Alkotmánybíróság eljárását az ombudsman 2012 előtt is kezdeményezhette (több alkalommal kezdeményezte is az általános biztos, illetve a külön biztosok), azonban ez a lehetőség 2012. január 1-jétől új minőséget kapott. Ennek oka az alkotmánybíráskodás paradigmaváltása, amelynek értelmében az absztrakt normakontroll főszabályának helyébe az egyéni panaszok vizsgálata lépett.

Megszűnt az absztrakt normakontroll bárki általi indítványozhatóságának a lehetősége, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ilyen indítványt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, továbbá 2013. április 1-je óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész tehet. A kezdeti időszakban kérdésként merült fel, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusan megfogalmazva „postásként” kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.⁷² E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbival: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.” Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.⁷³ E szabályozásból

⁶⁹ AJB-4742/2016.

⁷⁰ AJB-4425/2016.

⁷¹ AJB-3149/2016.

⁷² SzABÓ Máté (2012): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2012/2. sz. 70.

⁷³ Például a médiaszolgáltató vezető tisztségviselőjének bírságolása tárgykörében: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48CFA92747184203C1257B79001BAC4F?OpenDocument> vagy rendeletalkotási felhatalmazást adó rendelkezések általános, túlságosan széles körű és bizonytalan megfogalmazását érintően: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/82B83BCE908E6F18C1257BE3001B8DC0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 27.)

egy másik tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék, és nem szükséges a jogi képviselet sem.

A fentiekből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiból kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tényeket feltárnia, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni, így vizsgálat lefolytatására sincs szükség. A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia.

Ad c) Végül több esetben előfordul, hogy az egyedi vizsgálat eredményeképp az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy a visszásságot nem egy egyedi hatósági döntés, hanem egy jogszabály okozza, és javasolta annak módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

3.1.4. Az eljárási jogok érvényesülése egyes egyedi ügyekben

Az ombudsman az eljárási jogok érvényesítésére hivatott jogszabályi keretek megfelelőségének vizsgálata körében többek között a kisajátítási kártalanítás adózási szabályai, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományához történő hozzáférés, a közterület-használat alapját jelentő jogviszony közigazgatási jogi jellegének meg nem felelő önkormányzati rendeletalkotás, valamint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerében a fedezetlenségdíj-fizetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések tekintetében állapított meg alapjogi visszásságot.

Az AJB-1358/2016. számú ügyben végzett vizsgálata során a biztos a kisajátításra, valamint a társasági adózásra vonatkozó központi szabályozást és az adóhatóság gyakorlatát a tulajdonhoz való jog alaptörvényi garanciarendszerének érvényesülése szempontjából tekintette át, és az adóhatósági gyakorlatra és értelmezésre vonatkozóan a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg. Az alapvető jogok biztosához benyújtott panasz szerint a kisajátításért kapott ellenérték adómentességét a társasági adó alapjának csökkentésekor – erre vonatkozó jogcím alapján – nem lehetett érvényesíteni. Az ombudsman eljárása alapján megállapította, hogy a kisajátításra vonatkozó törvényben meghatározott feltételek az Alaptörvény előírásaival összhangban állnak. Rámutatott, hogy a jogalkotó a kisajátítás alkotmányossági követelményeinek teljesítése érdekében figyelemmel volt arra is, hogy speciális szabályt alkosson a kisajátítási kártalanítás kapcsán leginkább problémaként jelentkező adózási kérdések szabályozására. E körben a törvény rögzíti, hogy a kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási eljárással elvont ingatlan esetében megállapított kisajátítási kártalanítással egyezően adó- és illetékmentes, valamint ha a tulajdonátszállást az általánosforgalmiadó-fizetési kötelezettség terheli, akkor a kártalanítási összeg az általános forgalmi adót is tartalmazza. A biztos megállapította, hogy ez az adómentességi szabály az Alkotmánybíróság által kimunkált értékgarancia elvén alapuló, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége

körébe tartozó, a tulajdonos megfelelő kártalanítása érdekében rögzített alaptörvényi garanciarendszer törvényi megtestesülése. Erre tekintettel az Alaptörvényben előírt „teljes, feltétlen és azonnali” kártalanítási kötelezettséget konkretizáló adómentességi szabály az egyes adózási kérdések vonatkozásában a kisajátítási kártalanítást érintően speciális szabálynak minősül, így a biztos érvelése szerint abban az esetben, ha az adott – adózásra vonatkozó – jogszabály a kisajátítási kártalanításra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, úgy ezen adómentességi szabályok figyelembevétele indokolt. Mindebből következően az ombudsman álláspontja szerint a társasági adóra vonatkozó – a kisajátítási kártalanítás szempontjából – általános szabályokat tartalmazó törvény arra tekintettel nem rögzíti a kisajátítási kártalanítást mint adóalapot csökkentő tételt, mert a kisajátítást szabályozó törvény – mint a kisajátítási kártalanítás esetében speciális adófizetési szabályokat meghatározó törvény – egyértelműen rögzíti annak adómentességét. A biztos megállapította, hogy tartalmilag nem tekinthető a kártalanítás teljesnek, ha a kisajátított tulajdon helyébe lépő vagyontömeget olyan közterhek sújtják, amelyek kisajátítás nélkül a tulajdonost nem terhelték volna. Erre tekintettel az az adóhatósági gyakorlat és jogértelmezés, amely a kisajátítási kártalanítást társasági adófizetési kötelezettséggel terheli, a tulajdonjoggal összefüggő visszasságot valósít meg. A visszasság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében a biztos felkérte a jogalkotót, hogy vizsgálja meg, hogy a jelentésben megállapított visszasság jogalkotás vagy jogalkalmazás útján orvosolható-e hatékonyabban, továbbá tegye meg a megfelelő intézkedéseket, hogy az adómentesség az egyes adózási kötelezettségek megállapítása során is érvényesüljön. A jelentés megjelenését követően a jogalkotó a társasági adóalap csökkentésére vonatkozó szabályokat a jelentésben foglaltaknak megfelelően egy új jogcímmel egészítette ki.

Egy közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletből a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáinak hiányzó szabályozásával kapcsolatban a biztos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét, valamint a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapvető joggal összefüggő visszasságot állapított meg* az AJB-1492/2018. számú jelentésében. Kiemelte, hogy a kérdéses önkormányzati rendelet kapcsán korábban is folytatott vizsgálatot AJB-1351/2016. számon abban a kérdésben, hogy a közterület-használati hozzájárulást polgári jogi jogviszonyként, illetőleg önkormányzati hatósági ügyként kell-e szabályozni. A korábbi vizsgálat során a közterület-használati hozzájárulás tárgyában meghozott legfontosabb alkotmánybírói és kúriai döntéseket elemezve megállapította egyrészt, hogy központi szabályozás hiányában a közterület-használat mind polgári jogi jogviszonyként, mind önkormányzati hatósági ügyként rendezhető önkormányzati rendeletben, továbbá hogy indokolt lenne egy olyan központi szabályozás kialakítása, amely egyértelművé tenné, hogy a közterület-használat kérdésében az önkormányzatok milyen minőségükben járnak el. A központi szabályozás kialakítása hiányában az újabb ügyben a biztos az önkormányzati rendelet által létrehozott jogviszony jellegét elemezve vont le következtetéseit. A rendelet ugyan polgári jogi szerződésen alapuló jogviszonyként határozza meg a közterület-használatot, azonban a biztos véleménye szerint az engedélyezés során az önkormányzat nem polgári jogi értelemben vett tulajdonosként, hanem a „helyi közügyek intézése” keretében járt el. Az ombudsman álláspontja szerint a sérelmezett önkormányzati rendelet szabályait a közigazgatási jog sajátosságai szerint kell megítélni. A polgári jog általános elveivel ellentétben a közigazgatási jogban jellemzően nincs diszkrecionális mérlegelési jog a jogviszony létrehozására, így az önkormányzat nem dönthet

parttalan mérlegelés alapján, hanem a döntés meghozatalakor a rendeletben meghatározott taxatív feltételek szerint kell eljárnia és döntését ezekre figyelemmel indokolnia. Köteles továbbá alakszerű döntés meghozatalára, amellyel kapcsolatban olyan jogorvoslatot kell biztosítani, ami az érdemi jogorvoslás lehetőségét is magába foglalja. A közterület-használat rendjének szabályozása során a biztos álláspontja szerint a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáit biztosítani kell. Ezzel szemben azonban a rendelet a polgármesteri döntést tulajdonosi hozzájárulásként való nevesítésével magánjogi jognyilatkozatnak minősíti, az eljárás megindításáról szóló értesítés elmaradása, az ügyfelek egyéb ügy előbbreviteli jogainak kizárása révén megfosztja az ügyfeleket hatósági eljárási cselekmények megismerésétől, az azokban való részvétel lehetőségétől, nyilatkozatok, bizonyítási indítványok megtételétől, az érdemi alakszerű döntés meghozatalától és a döntés indokainak megismerésétől, amely szabályozás nem teljesíti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint sérti a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapvető jogot. Az engedélyezéssel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozóan a biztos a sérelem veszélyét alapította meg. Mindezekre tekintettel az ombudsman felkérte a képviselő-testületet, hogy fontolja meg a közterület-használat rendjét szabályozó rendelet olyan irányú módosítását, amely szabályozás révén a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciái érvényesülnek.

A hatóságra vonatkozó határidők betartása *az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogának* Alaptörvényben külön is nevesített egyik összetevője. A biztos az AJB-460/2018. számú jelentésében egy gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötésével összefüggésben hangsúlyozta, hogy egy hatóságnál a halaszthatatlan esetek ügyintézésének gyorsítására bevezetett jelzési lehetőség a konkrét esetekben az ügyintézés időtartamát lerövidítheti, azonban garanciális jelleggel nem zárja ki a hatósági eljárás elhúzódását. A konkrét ügyben az adásvételi szerződés okmányirodai ügyintézése során a jármű gyártmányát, típusát és alvázszámát tartalmazó ügynevezett kódszótár bővítése vált szükségessé, amely eljárás harminc napon túli elhúzódása miatt a gépjárműre kötött kötelező felelősségbiztosítási szerződés nem lépett hatályba, így a biztosítási díjnál magasabb fedezetlenségi díjfizetési kötelezettség keletkezett. Vizsgálata eredményeként az ombudsman megállapította, hogy amennyiben a közlekedési igazgatási hatóság eljárása során a kódszótár bővítésére irányuló eljárás válik szükségessé, az ügyintézési határidő az adásvételi szerződés megkötését követő harminc napnál szükségképpen hosszabb, így a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseinek maradéktalan betartása esetén is előállhat az a helyzet, hogy a kérelmező önhibáján kívül nem kerül sor az okmányirodai nyilvántartás módosítására. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályozási rendszere a fedezetlenségidő-fizetési kötelezettség esetében a hatósági eljárás ügyfélnek fel nem róható elhúzódása esetére nem tartalmaz mentesítő rendelkezéseket, holott a kódszótár bővítést igénylő eljárás során a jogkövető hatósági eljárások láncolata végül olyan helyzetet idéz elő, ahol az érintett fedezetlenségi díjjal történő szankcionálása neki fel nem róható okból következik be. Erre tekintettel a biztos mentesítő szabályok beépítésének megfontolására kérte fel a minisztert.

Egy jogos igény önkéntes teljesítése hiányában szükségessé váló kényszer alkalmazásánál különös jelentősége van az eljárási garanciák meglétén túl azok érvényesülésének. Az ombudsman a következő ügyekben egyedi jelleggel is vizsgálta az eljárási garanciák érvényesülését.

Az AJB-5336/2016. számú ügyben kiadott jelentésében a biztos egy végrehajtási eljárás során felszámított végrehajtási költség jogalap nélküli mértékének alkalmazásával a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. Az ügyben az egyetemleges adósoknak minősülő panaszosok a végrehajtó felé fizetett összegek mértékét sérelmezték, véleményük szerint az nem állt arányban a ráfordított idővel. Az ombudsman a vizsgálata során a végrehajtás során felszámított költségek szabályozási rendszerét és az ügyben alkalmazott gyakorlatot egyaránt áttekintette. A végrehajtók díjazására vonatkozó szabályozás alkotmányossága tekintetében felidézte, hogy hivatala 2011-ben vizsgálatot indított annak érdekében, hogy átfogó képet kapjon a lakosság jelentős részét érintő végrehajtási eljárás teljes költségéről. Azon vizsgálat eredményeként kiadott AJB-1986/2011. számú jelentésben megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó díja a vonatkozó jogszabály számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, ami önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon. Abban a jelentésben a közigazgatási és igazságügyi miniszter felkérést kapott – hogy többek között – vizsgálja felül a teljes díjrendszert, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére. A szabályozás módosítása által a végrehajtási költségek két lépcsőben csökkentek: 2013. évben hatályba lépett egy az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárás kedvezményes, a főszabály szerinti díj ötven százalékának megfelelő munkadíjra vonatkozó rendelkezés, 2015. évtől pedig a követelés összegének százalékában meghatározott behajtási jutalék mértéke csökkent. Az ombudsman a hivatkozott 2016. évi vizsgálat során ismét áttekintette a végrehajtás során felmerült költségek szabályozási rendszerét, és megállapította, hogy további alkotmányossági vizsgálat szükségességére utaló körülmény nem merült fel. A konkrét ügyben alkalmazott végrehajtói gyakorlat vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a munkadíjat és költségtérítést a jogszabályban meghatározott jogcímeken számolták el, azonban a munkadíj összegének meghatározásakor a végrehajtó az egyetemleges adósokra vonatkozó kedvezményes szabályokat figyelmen kívül hagyta, a jogosan kiszabható összegű munkadíjnal és az az alapján számított végrehajtói költségátalánynál kétszer magasabb összeget szabott ki, ezzel a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A biztos hangsúlyozta, hogy a vonatkozó szabályozás szerint a munkadíj és a végrehajtói költségátalány összege nem az elvégzett munkaráfordítással, hanem az ügyértékkel arányos. A végrehajtó még az ombudsman vizsgálata alatt visszafizette a panaszosoknak a jogalap nélkül befizetett összegeket, azonban az ezek után járó késedelmi kamat térítését elmulasztotta, ezért a jelentésében feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a végrehajtót, hogy ezen kötelezettségének tegyen eleget, illetve az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásokban a kedvezményes szabályozás hatálybalépését követően megállapított munkadíjak, végrehajtói költségátalányok és a késedelmi kamat számítását tekintse át, valamint a jövőben az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban a jogszabályi előírások helyes alkalmazásával állapítsa meg a munkadíját. A visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar hivatalvezetőjét, hogy tegye megfontolás tárgyává egy az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban felszámított munkadíjakra vonatkozóan átfogó vizsgálat lefolytatását.

Az ombudsmani vizsgálat nem az egyes eljárási garanciák, hanem az azok összességében történő érvényesülésére irányul.

Az AJB-4217/2017. számú jelentésében a biztos a végrehajtási eljárás felfüggesztésének általános végrehajtói joggyakorlatára vonatkozóan tett megállapítást. A hivatalához benyújtott panasz alapján tudomására jutott, hogy egy végrehajtó egy felfüggesztés hatálya alatt álló végrehajtási eljárásban keletkezett költséget egy másik végrehajtási eljárásban befolyt vételárból kifizetett. Az alapvető jogok biztosa az ügyben a vonatkozó hatásköri szabályok miatt általános, alapjogi szempontú vizsgálatot folytatott le, amely alapján összegezte, hogy a végrehajtás felfüggesztésének teljes vagy részleges hatálya alapvetően és főszabály szerint a bírósági döntéstől függ, időbeli hatálya pedig az erről szóló döntés meghozatalának időpontjában kezdődik. A végrehajtás teljes hatályú felfüggesztése – bizonyos kivételekkel – valamennyi végrehajtói intézkedésre, így főszabály szerint a végrehajtás során befolyt összegek kifizetésére is kiterjed, azaz nincs helye az erre irányuló végrehajtói intézkedéseknek mindaddig, amíg a felfüggesztés időbeli hatálya fennáll.

Mint azt a fentiekben részletezett jelentések is szemléltetik, az alapvető jogok biztosa egyrészt a szabályozási környezet elemzésével, másrészt a jogalkalmazás során felmerült kérdések, problémák feltárásával járul hozzá ahhoz, hogy a közigazgatás alkalmas legyen a kormányzat értékvalasztása alapján megcélzott „Jó Állam” megvalósításához.

3.2. A hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat⁷⁴

Az alapelvek azok a normák, amelyek a hatósági eljárások saját belső rendjét hozzákötik az általános jogrendhez. A kapcsolat intenzív, hat a jogrendszer és a jogágak viszonyában, az egyes jogágak között, és egy-egy jogág maga is tartalmaz alapelveket, amelyek együttesének a teljes jogalkalmazás során érvényesülni kell. Irányadónak tekintjük azt, hogy „az alapelvek jogi természetüket illetően kettős jelleggel bírnak: egyrészt normatív rendelkezések, kötelező és valódi normatartalommal, másrészt elvi szabályként szempontokat adnak a jogalkalmazó számára a törvény rendelkezései tartalmának megállapításához, értelmezéséhez, egyben alkalmasak a hiányok, hézagok kitöltésére a megoldandó konkrét eset és az absztrakt jogi norma között”.⁷⁵ Az alapelvek alkalmazásának módszere – akár a jogágon belül, akár a jogág és a jogrendszer viszonyában – főszabály szerint a konkrétabbról az általánosabb felé haladás, ami csupán, megismételve a korábbi: főszabály.

A jogági alapelvek és a konkrét törvényi rendelkezések viszonyára álljon itt néhány példa, amelyek rávilágítanak az alapelvek kezelésének fő problematikájára: milyen feltételek mellett lehet és/vagy kell áttérni az alapelvek alkalmazására.

Az egyik szerint közbeszerzési eljárásban a felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) versenytisztaság és nyilvánosság, valamint az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelveinek, továbbá a Kbt. közbeszerzés műszaki leírására vonatkozó konkrét rendelkezésének sérelmére hivatkozva terjesztette elő jogorvoslati kérelmét. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a Kbt. alapelvei főszabályként a Kbt. egyes jogszabályi helyeiben realizálódnak. Ezekben az esetekben csak az vizsgálható,

⁷⁴ Az alfejezet Huszárné Oláh Éva írása.

⁷⁵ BALOGH-BÉKESI 2018a, 29.

hogy a Kbt. konkrét jogszabályi helye sérelmet szenvedett-e, és ennek hiányában nem lehet megkerülni a konkrét jogszabályi helyet és közvetlenül az alapelvre alapítani a sérelmet. Előállhat azonban az a helyzet is, hogy az adott tényállásra nincs konkrét jogszabályi hely, ekkor közvetlenül vizsgálható, hogy az adott cselekmény vagy mulasztás nem ütközik-e valamelyik alapelvbe. Amennyiben az adott paraméter hiányából eredően a műszaki leírás nem zár ki egyes ajánlattevőket, illetőleg árukat az eljárásból, vagy nem eredményez más módon indokolatlan és hátrányos megkülönböztetést, nem lehet megállapítani a konkrét anyagi jogi jogszabályhely sérelmét, ennek hiányában pedig nem sérülhet a verseny tisztasága, az ajánlattevők esélyegyenlősége.⁷⁶

Szintén közbeszerzéssel összefüggésben állapították meg, hogy a jogrendszer vagy egy konkrét jogszabály alapelveire, összefüggéseire egy adott jogszabályi rendelkezés értelmezése kapcsán akkor lehet hivatkozni, ha az adott rendelkezés nem egyértelmű, nem világos, nem pontos. Minden más esetben az ilyen módon elvégzett értelmezés túlmutat a jogalkalmazás területén.⁷⁷

A másik esetre példa a vámügy területéhez köthető. A felperesnek az országba való belépéskor valamennyi okmány rendelkezésére állt, azokat a beléptető vámhivatal megtekintette, visszaadta, de közülük egy, a nemzetközi fuvarozási engedély véletlenül a beléptető vámhivatal hivatalos helyiségében maradt. Így a felperes a magyarországi kilépéskor történő ellenőrzés során már nem tudta felmutatni a nemzetközi közlekedési engedélyt. A felperes a beléptető vámhivatal rövid úton való megkeresésére vonatkozó bizonyítási indítványt terjesztett elő, amelyet az alperes az okmányok birtoklásának objektív követelményére hivatkozva elutasított. A peres eljárás során hatályos és a vámeljáráskor alkalmazandó Áe. alapelvei közé tartozott a közhatalmat gyakorló igazgatási hatóság eljárásában a humanizmus érvényesítése, amely elvnek még fokozottabb megvalósítási követelményét írta elő az ellenőrzéskor a jogalkotó által már kihirdetett Ket., amikor kimondta, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. Ennek az elvnek az érvényre juttatását jelentette volna az a perbeli, a szokványos helyzettől teljesen eltérő speciális eset, amikor a felperes éppen arra hivatkozott, hogy a vámhatóság közreműködése miatt nem állt rendelkezésre a gépjárművezetőnél az egyik okirat. A felperes bizonyítási indítványának helyt adása esetén a jogszerű állapot helyreállítható.⁷⁸

A jogi szabályozás egészen más irányú, de még mindig a rész-egész viszonyában történő mozgása valósult meg a régi adózás rendjéről szóló törvényen (a továbbiakban: Art.) belül, amikor tételes törvényi rendelkezés került át az alapelvek közé.

Az adózás rendjének szabályozása már az 1991. évtől tartalmazta a megkülönböztetés tilalmát akként, hogy az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni. Az alapelv mellett a régi Art. 130. §-a tételesen is előírta, hogy az adóhatóság az ellenőrzése során ugyanazon jogviszonyt nem minősítheti adózónként eltérően, a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításait hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során. Ez utóbbi

⁷⁶ Fővárosi Ítélet 4.Kf.27.291/2006/8. számú ítélete.

⁷⁷ Legf. Bír. Kfv.II.37.033/2008/6. számú ítélete.

⁷⁸ Legf. Bír. Kfv.I.35.410/2006/4. számú ítélete.

szabályt a kúriai gyakorlat garanciális rendelkezésnek minősítette,⁷⁹ eszerint alkalmazta. 2013. január 1-jével a régi Art. ezen rendelkezését nem egyszerűen hatályon kívül helyezték, hanem a megkülönböztetés tilalmának a eseteként bekerült az alapelvek közé.

A fentiek ismeretében nemcsak egyszerűbb, hanem létszerűbb is, ha az alapelvek és a konkrét törvényi rendelkezések együttes alkalmazása során nem állítunk fel semmiféle merev kapcsolatot. Jobb, ha az alapelvek figyelembevételkor, mint oly sok más esetben is, a ráció irányít.

A bírói döntési folyamat alapvető eleme a *rendszerezés*. Az alapelveket azonban nem lehet egyetlen egy szempont szerint csoportosítani, különböző megközelítésekkel más-más halmazokat lehet felállítani. Rendezési szempontunk attól függően alakul, hogy az Alaptörvény, az Ákr. vagy valamely ágazati szabály területén járunk. A következőkben bármiféle fontossági sorrend követése nélkül a hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat aktuális kérdéseiről lesz szó.

Ad a) *A legalitás/jogszerűség elve*: a Ket. és az Ákr. által is megfogalmazott jogszerűség elve – egyebek mellett – magában foglalja azt a követelményt, hogy az ügyben a hatóság a jogszabályok által körülhatárolt hatáskörében járjon el. Az alapelv megsértése a közigazgatási cselekmény semmisségét vonja maga után, amely adott esetben a periférikus kérdésnek gondolt jogszabálysértő kiadmányozás miatt is bekövetkezhet.

A kiadmányozási jog sérelme a bírósági felülvizsgálat időszakonként felbukkanó témája, és mindig más okból kerül nagyító alá. A kérdés legutóbb egyrészt a hatáskör-delegálás és a kiadmányozás közé egyenlőségjelet tevő hatósági joggyakorlatra tekintettel, másrészt az úgynevezett „h” betűs kiadmányozások miatt vetődött fel.

Azt, hogy miként közelít a *kiadmányozáshoz* a Kúria, a legutóbb, a hatáskör-delegálás és a kiadmányozás kérdése kapcsán a következőképpen foglalta össze (a kérdésről a következő részben részletesebben is szólunk):

A hatáskör és a kiadmányozás megkülönböztetése, elhatárolása nem jogértelmezési kérdés. A Ket.-nek⁸⁰ a felülvizsgálati eljárásban irányadó rendelkezése megfelel annak az alapvető dogmatikai elvnek, amely a határozathozatal folyamatában szigorúan megkülönbözteti a hatáskört és a kiadmányozást. A közigazgatási határozat meghozatala során a kiadmány az ügyintéző által elkészített és a hatósági hatáskör gyakorlójának jóváhagyása után letisztázott és a kiadmányozásra jogosult részéről hiteles aláírással ellátott, lepecsételt hatósági döntés. Az ügyfelekre csak a kiadmányozott döntésből származnak jogok és kötelezettségek. A Ket. szabályai következtében a kiadmányozott határozatból ki kell tűnnie, hogy ki a hatáskör gyakorlója a törvény felhatalmazása alapján, és amennyiben a kiadmányozás során nem ő jár el, akkor tartalmazhat a határozat a hatáskör gyakorlójától eltérő „kiadmányozót”. A kiadmányozás a hatáskörben lefolytatott közigazgatási eljárástól nem különíthető el, annak ugyan már záró szakasza, de még mindenképpen a döntéshozatali folyamat szerves része. A kiadmányozás jogszerűsége vagy jogszerűtlensége csak a hatáskör jogszerű gyakorlásával összefüggésben, arra tekintettel vizsgálható. A kiadmányozási jogkörben

⁷⁹ Legf. Bír. Kfv.I.35.535/2006/6. számú ítélete.

⁸⁰ Megjegyzendő, hogy az Ákr. már nem tartalmaz törvényi szinten ilyen megkülönböztetést, ami azonban egyrészt nem jelenti azt, hogy megszűnt volna a kiadmányozás intézménye, másrészt nem teszi negligálhatóvá a már kialakult szempontokat: a legalitás elvéből következően most sem kezelhető másként a kiadmányozás kérdése.

eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.⁸¹

A „h” betűs kiadmányozások arra mutatnak jó példát, hogy egyszerű adminisztrációs hiba miként kérdőjelezheti meg a jogszerűség elvének érvényesülését. Az alapul szolgáló tényállásokban az alperesi határozatok utolsó oldala tartalmazta a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a hatóság bélyegzőnyomatát. Azt, hogy a döntés kiadmányozója nem azonos a hatáskör gyakorlójával, az „X. Y. beosztás”-ra vonatkozó gépelt adatok és olvashatatlan aláírás után kézzel írt „h” betű igazolta. A kiadmányozó nevét, hivatali beosztását tehát nem tüntette fel az alperesi határozat. A Kúria értékelése szerint nem hatáskörében hozott határozat az, amelyen a kiadmányozó név szerint nem azonosítható, továbbá nem tünteti fel, hogy kiadmányozási jogát a törvényben hatáskörrel felruházott személy nevében, annak megbízásából gyakorolja. Az ilyen határozat semmis.⁸²

Ad b) *Az anyanyelv használata:* Az anyanyelv használata nemcsak jogági szintű alapelv, az egész jogrendben érvényesül. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során problémát jellemzően nem a nemzetiségi nyelv használata, hanem a külföldiek nyelvhasználati jogának az érvényesülése jelent.

A konkrét esetben a külföldi ügyvezetés alatt álló felperes nem magyar anyanyelvű képviselőjének anyanyelve használatát nemcsak nem biztosították, de a hatóság annak lehetőségéről sem tájékoztatta. A felperes keresetében arra is hivatkozott, hogy képviselője ugyan régóta él Magyarországon, azonban magyarul írni, olvasni csak korlátozottan képes, így a jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatát nem tudta elolvasni, azt úgy írta alá, hogy nem tudta pontosan, mit tartalmaz. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint a felperes egyetlen olyan adatot sem tárt fel vagy igazolt a perben, amely arra utalt volna, hogy képviselője nem ismeri, nem érti, nem használja a magyar nyelvet, és abban a körben sem, hogy képviselőjét az anyanyelv használatának elmaradása kapcsán bármiféle hátrány érte volna a hatósági eljárás során. A Kúria azonban azt állapította meg, hogy jogszabály nem ad mérlegelési lehetőséget a hatóság és a bíróság részére annak eldöntésére, hogy egy hosszabb ideje Magyarországon tartózkodó nem magyar anyanyelvű ügyfélnél megállapítsa, mennyire érti, beszél a magyar nyelvet. A Ket. és a régi Art. rendelkezései alapján az anyanyelv használatának jogára figyelmeztetni kell, és kérés esetén tolmácsot kell biztosítani meghallgatásakor. A mulasztást az elsőfokú bíróság pótolta, a felperesi törvényes képviselőt tolmács jelenlétében, jogaira történő figyelmeztetést követően meghallgatta. Ebben a nyilatkozatban a törvényes képviselő eltért a korábban az adóhatósági eljárásban tett nyilatkozatának tartalmától. Ez az a nyilatkozat, amit a tényállás megállapításakor jogszerűen figyelembe lehet venni, a megelőző, adóhatósági eljárásban rögzítettet pedig figyelmen kívül kell hagyni.⁸³

⁸¹ Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete.

⁸² Kúria Kfv.I.35.086/2017/15. számú ítélete.

⁸³ Kúria Kfv.I.35.234/2017/7. számú ítélete.

Ad c) *A tisztességes eljárás elve*: Ahogyan arra már utaltunk, a 6/1998. (III. 11.) AB határozat szerint: „A »tisztességes eljárás« (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül [...], a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.”

A tisztességes eljáráshoz való jognak a bírói jogalkalmazásban jellemző területeit *Balogh-Békesi Nóra* a következőkben foglalta össze: jogorvoslathoz való jog, az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálásának követelménye, a bírósági határozatok indokolásának követelménye, a beadványok tartalma szerinti elbírálásának előírása, a fegyveregyenlőség követelménye azzal, hogy egyéb eljárási alapelvek is kapcsolhatók hozzá (például a közigazgatási eljárásban a hatóság együttműködési kötelezettsége).⁸⁴

Ad d) *A határozatok indokolása*: A tisztességes eljárás követelménye nem csupán a bírósági határozatok indokolásával, hanem a hatósági döntésekkel szemben is megáll. Míg a bíróságok esetében a Pp. és a Kp., a hatósági cselekmények esetén az Ákr., illetve az ítéletekben még a Ket. adja a közvetlen kereteket.

Az egyedi bírósági döntések indokolási kötelezettségének az eljárás tisztességéhez tartozó követelményeit a 7/2013. (III. 1.) AB határozat vizsgálta. A határozat [38] pontja szerint az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jog azt a minimális tartalmi követelményt állítja az adóigazgatási eljárásban hozott határozatot felülvizsgáló bírói döntés indokolásával szemben, hogy az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően a határozat törvényességét érintő lényeges kérdéseit kellő mélységben vizsgálja meg, és ennek indokait döntésében részletesen mutassa be. Ennek megfelelően a régi Pp. 221. §, 339/A. § és 339/B. § bírói alkalmazása akkor van összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos szabállyal, ha az ítélet indokaiból e minimális tartalmi követelmények kitűnnek. Ez az értelmezés áll összhangban azzal a korábban⁸⁵ megfogalmazott alkotmányos igénnyel, hogy a közigazgatási határozat ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek.

Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával teljes mértékben összhangban áll a Kúria régi Pp. 221. § (1) bekezdésére vonatkozó gyakorlata. A Kúria ugyanis csak akkor állapítja meg, hogy nem sérült a törvényhely, ha a jogerős ítéletben az iratoknak megfelelő, pontos tényállást rögzítettek, részletezték a felperes kereseti indokait, bizonyítási indítványait, amelyekre vonatkozó döntésnek okát is adták, megjelölték és ismertették az alkalmazott jogszabályokat, a jogi indokolás során ütköztették a tényállási elemeket, a bizonyítékokat. Mindezek alapján pedig a jogértelmezés logikus, az okfejtés közérthető, minden részletre kiterjedő. A Kúriának a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot követően sem volt oka a változtatásra.

A hatóság tisztességes eljárás elveinek megfelelően teljesítendő indokolási kötelezettsége kapcsán egy speciális sorozatper eseményeit érdemes felidézni. Az ügyek sokasága szerencsejáték-felügyeleti ügyben keletkezett, amelyekben egy eddig forgalomban nem lévő technikáról kellett eldönteni, hogy pénznyerő automatának minősíthető-e, vagy sem.

⁸⁴ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018c): Tisztességes eljárás a közigazgatási bírói gyakorlatban. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber amicorum in honorem Georgi Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus. 63–64.

⁸⁵ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

A Kúria több esetben új eljárásra kötelezte az alperest, mivel határozatának indokolása hiányos, a felperes bizonyítási indítványairól nem döntött, illetve igazságügyi szakértő igénybevétele volt indokolt.⁸⁶ Az érintett peres eljárásban, annak tartama alatt az alperes Módosító határozatot hozott azzal, hogy az Alaphatározat indokolásának egy-egy bekezdése helyébe új indokolásokat léptetett, illetve kiegészítette a korábbi indokolást. Az új indokolás az adott és más ügyekben rendelkezésre álló bizonyítási eszközöknek a részletes elemzését, értékelését tartalmazta. A jogerős ítéletet hozó elsőfokú bíróság értékelése szerint, mivel azonos kérdésekben a Kúria is az indokolási kötelezettség érdemi megsértését róta az alperes terhére, indokolt a Módosító határozat meghozatala. Az alperes nem kiegészítette, hanem módosította határozatát, de ha kiegészítésnek is kellene tekinteni, a jogszabálysértés nem hatott ki az ügy érdemére.

A Kúria azt állapította meg, hogy a peres eljárás tartama alatt, a határidő megtartásával ugyan lehetőség van nem csupán a közigazgatási döntés visszavonására, hanem módosítására is, azonban a döntés visszavonásának és módosításának mind a közigazgatási eljárásban, mind a peres eljárásban összhangban kell állnia a tisztességes eljárás követelményével. A tisztességes eljárás a jogállamiság és a demokratizmus része. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot polgári és büntetőperekben. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése pedig rögzíti: mindenkinél joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Magyarországon tehát már az Alaptörvény előírja a közigazgatási eljárásokra a fair eljárás követelményét. Közigazgatási döntés esetén csupán az indokolásnak a módosítása akkor felel meg a tisztességes eljárás követelményének, ha a jogorvoslattal érintett alaphatározat már tartalmazza a megfelelő, önmagában megálló indokolást, csupán annak egyes elemeiben történik változtatás. A bírósági felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási döntés valós indokait az ügyfélnek/felperesnek a közigazgatási eljárásban kell megismerni, a hiányzó indokolás a perben a Ket. szerinti módosítás alkalmazásával nem pótolható. Az összességében négy oldalas alaphatározat a Ket. követelményének nem felelt meg, a felperes által felajánlott, de mellőzött bizonyítás teljes körű értékelésére csak a 14 és fél oldalas Módosító határozatban került sor. A közigazgatási határozat indokolásának az ügy érdemére kiható hiánya nem pótolható az indokolás peres eljárás során történő módosításával. Ezért a Kúria a jogerős ítéletet, valamint az alperes módosított határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte.⁸⁷

Ad e) *Az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálásának követelménye:* Az eljárási határidők a közigazgatási eljárás szerves részei, és ösbűnszintű konfliktusokat képesek generálni a hatóságok és az ügyfelek között. Míg az egyik oldalon az eljárási határidő túllépése nem jár normaszinten előírt jogkövetkezménnyel (a hallgatás intézményével most nem foglalkozunk), addig a másik oldalon sok esetben még csak ki sem menthető, jogvesztést eredményez. A hatósági határidő-túllépést a bíróságok csak mint eljárási jogszabálysértést képesek kezelni, és erre tekintettel azt vizsgálni, hogy az a perben orvosolható-e, ha pedig nem, mennyiben hatott ki az ügy érdemére. Az ítéletekben ez jellemzően azzal a fordulattal

⁸⁶ Például a Kúria Kfv.III.35.339/2015/8. számú ítélete.

⁸⁷ Kúria Kfv.I.35.122/2016/6. számú ítélete.

jelent meg, hogy a határidő túllépésével a hatóság az eljárási határidőre irányadó szabályokat ugyan nem tartotta meg, de ez nem hatott ki az ügy érdemére, ez okból nincs helye a hatályon kívül helyezésnek.⁸⁸ A bíróság a határidő-túllépésre vonatkozó ilyen irányú következtetéseit – mint más esetben is – csak a tényállás függvényében vonhatja le, ami azzal jár, hogy eltérő tényállás alapján arra is lehetőség van, hogy mást állapítson meg. Ilyen eset volt az, amikor a felperes fiatal mezőgazdasági termelők indulásához igényelhető támogatás iránti kérelmet nyújtott be 2015. május 29-én. A hivatal a 3 hónapos határidőn belül a kérelmet nem bírálta el, és az ügyintézési határidőt sem hosszabbította meg. 2015. szeptember 30. napján új jogszabály lépett hatályba, amelyre tekintettel 2015. november 3-án elutasították a felperes kérelmét. A másodfokú hatóság helybenhagyta az elsőfokú döntést. A Kúria hatályában fenntartotta az elsőfokú bíróságnak az alperesi határozatot hatályon kívül helyező és az eljáró hatóság új eljárásra kötelező ítéletét. Értékelése szerint, utalva korábbi döntésére,⁸⁹ az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási szerv olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre nézve hátrányosabb. Amennyiben két időállapotban a jogszabályok tartalma nem volt ugyanaz, és az alperes betartotta volna a jogszabályban foglalt ügyintézési határidőket, akkor már az elutasításra vonatkozó érvelés alapját jelentő módosítás előtt meg kellett volna hoznia az ügyfélre kedvezőbb határozatot. A hatóság ilyen mulasztása nem eredményezhet a felperes számára kedvezőtlenebb helyzetet.⁹⁰ Megjegyzendő, hogy az ügynek van egy érdekes vetülete is, a „folyamatban lévő ügy” fogalma, amelyre most csak kikacsintunk, de részleteivel nem foglalkozunk.

Az ügyintézési határidőre vonatkozó szempontból nagyon speciális esetkört jelentenek azok az ügyek, ahol a szankció alkalmazására kerül sor a határidő leteltét követően. Az ezen területen érvényesülő jogalkalmazást az 5/2017. (III. 10.) AB határozathoz tartozó különvélemény a következőképpen jellemezte: „[...] a bírói gyakorlat a szankcionálásra jogszabály szerint rendelkezésre álló határidőre a közigazgatási jogsértésért fennálló felelősség időtartamaként, a hatóság oldaláról pedig a reparációra nyitva álló állami igény érvényesítési idejeként tekintett, amelyet a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően a jogszabálynak kellett pontosan meghatároznia.”⁹¹ Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat azonban teljesen más szemszögből, a tisztességes eljárás irányából közelítette meg a kérdést. A [16] pontban foglaltak szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő, ennek elbírálása azonban nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát

⁸⁸ Például a Kúria Kfv.VI.37.352/2016/5. számú ítélete.

⁸⁹ Kúria Kfv.IV.35.068/2014/6. számú ítélete.

⁹⁰ Kúria Kfv.IV.35.049/2017/5. számú ítélete.

⁹¹ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye [55] pont.

a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg.

A Kúria az előtte lévő első aktuális ügyben⁹² nem érezte tisztének, hogy a hatósági döntés jogkövetkezményeinek vizsgálata során állást foglaljon a jogbiztonság és a tisztességes eljárás elvei között. Élt azzal a lehetőséggel, hogy az új szempontú megközelítéssel eszközt kapott a közigazgatási eljárások évtizedek óta görgetett anomáliájának feloldására, annak felvállalására, hogy a szankciók alkalmazása terén a hatósági oldal késedelme ugyanolyan súllyal értékelhető, mint az eljárás más szektoraiban az ügyfélé.

Az alapul szolgáló tényállás szerint általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) ügyben az ellenőrzési jegyzőkönyvet 2014. október 17-én közölték a felperessel, az adókülönbözetet, adóbírságot és késedelmi pótlékot tartalmazó elsőfokú határozat 2015. május 11-én kelt. A régi Art. 128. § (1) bekezdés utolsó mondata szerint a határozat meghozatalára nyitva álló határidő utólagos adómegállapítás esetén 60 nap, a hatósági eljárás kezdő időpontjának a jegyzőkönyv, kiegészítő jegyzőkönyv átadásának, kézbesítésének napját kell tekinteni. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú határozat kiadmányozására valóban határidőn túl került sor, de ez a határidő nem jogvesztő, és a felperes által alkalmazott nyelvtani értelmezéséből sem vezethető le, hogy az adóhatóság csak a régi Art. szerinti határidőn belül lenne jogosult a határozat meghozatalára. Nem következett be az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés. A Kúria azonban tekintettel volt az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra, elfogadta, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően nem szabható ki szankció. Az adókülönbözet megállapítása a közterhek viselésére vonatkozó alapelvi rendelkezéseknek megfelelően jogszerűen történt: az alperes határozatával a felperes jogszerűtlen adózói magatartását korrigálta. Az alperes jogkövetkezményként késedelmi pótlékot és adóbírságot alkalmazott. A késedelmi pótlék a közteherrel való késedelembe esés miatt terheli az adózókat. A pénzügyi teljesítések késedelme esetén a kamat, illetve a pótlék megfizetésének kötelezettsége általános jogelv, amelynek jellemzői alapján a Kúria nem észlelte azt a tartalmat, amelyet az Alkotmánybíróság az érintett határozatban szankcióként értékelt. Az adóbírság azonban már nem alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem kizárólag a jogalkotó azon elhatározásán nyugszik, hogy adóhiány esetén kerüljön sor adóbírság fizetésére. A Kúria az 5/2017. (III. 10.) AB határozat [15] pontjával azonosan azt állapította meg, hogy az adóhatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése nem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben a határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez a szabály, mivel az Art. pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. A Kúria lényegesnek tekintette annak kiemelését, hogy a régi Art. lehetőséget adott az ügyintézési határidő meghosszabbítására, amire azonban a perbeli esetben nem került sor. A döntés elvi tartalma akként lett meghatározva, hogy az adóbírság nem alkotmányos kötelezettségen, nem általános jogelveken, hanem kizárólag a jogalkotó elhatározásán nyugszik, így a törvényi határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankció alkalmazására.

⁹² Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. számú ítélete.

Ad f) *A rendeltetésszerű joggyakorlás*: A rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a joggal való visszaélés tilalmából szokás levezetni, de ügyféli oldalon való alkalmazása tulajdonképpen pandantja a hatósági oldalon megkívánt tisztességes eljárásnak. Markáns megnyilvánulási területe az adóeljárás, és nincs olyan adónem, amelynek kapcsán nem lehetne indokolt a figyelembevétele. A régi és új adóeljárás szabályok⁹³ egyaránt úgy fogalmazzák, hogy az adótörvények/önkormányzati rendeletek alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben/önkormányzati rendeletben foglalt rendelkezések megkerülése. Alkalmazására ugyanúgy, mint a tisztességes eljárás elvének esetében akkor kerül sor, amikor látszólag minden a jogszabályok betartásával zajlik, csak éppen a folyamatok mélységében egészen más jelenségek figyelhetők meg.

Sarkos, de jó példája a nem rendeltetésszerű joggyakorlásnak a következő eset. A felperes mint megbízott különböző sportszervezetekkel mint megbízókkal marketingszerződéseket kötött, majd az egyesületek egyes sportolóival mint megbízottakkal szerződött marketingtevékenységre, a sportszervezet népszerűsítésére. A szerződésekben a sportszervezetek ellenérték nélkül adtak engedélyt a felperesnek az őket megillető marketingjogok hasznosítására és használatára. A felperes egy céghálózat rendszerén keresztül hozzá érkező számlákat számlázta ki a sportszervezeteknek. A sportolók számláinak ellenértékét a sportszervezetektől kapott összegek felhasználásával fedezte. A kapott számlák alapján áfalevonási jogot kívánt érvényesíteni. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperesi határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. Kiemelt jelentőséget tulajdonított az Alaptörvény 28. cikkének arra hivatkozva, hogy a jogalkotói cél az, hogy az adóhatóság ténylegesen azokat szankcionálja, akik bizonyítottan adókijátszásban vettek részt. A törvényeket értelmezni nem azt jelenti, hogy betűjüknek engedelmessé válnak, hanem értelmüknek és céljuknak.

A Kúria alapvetőnek tekintette a régi Art. 1. § (7) bekezdését, mivel az áfalevonási jog csak akkor gyakorolható, ha a számlában feltüntetett gazdasági esemény és annak valódi tartalma azonos. A perbeli tényállás mellett azonban azt kell megállapítania, hogy a felperes olyan gazdasági rendszerben tevékenykedett, amely már eleve a jogok nem rendeltetésszerű gyakorlására lett kialakítva. Nem tekinthető ugyanis rendeltetésszerű joggyakorlásnak az, ha valaki (sportszervezet) az őt megillető jogokat úgy engedi át ingyenesen, hogy azokat az áfalevonási jog megnyíltának lehetőségével (a felperestől) visszavásárolja, és ezzel lehetőséget teremt a vevő számára (felperesnek) a beszerzései után levonási jog érvényesítésére. A gazdasági folyamatoknak nem rendeltetésszerű joggyakorlással való megalapozása pedig már eleve akadálya az áfalevonási jog gyakorlásának. A jogerős ítéletnek az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozása alapján sem engedhető meg, hogy az adótörvények értelmével ellentétes célra alapított gazdasági társaságok törvényekből eredő jogokat gyakorolhassanak.

Összegzésként kiemeljük, hogy a hatósági eljárás alapelveire vonatkozó kúriai joggyakorlat ilyen kis léptékű áttekintésével is azt állapíthatjuk meg, hogy azok szerves részei az ítélkezésnek. Zárógondolatként most itt is alkalmazható, hogy „[a] bírói gyakorlat azt mutatja, hogy a formális jogállam és tartalmi igazságosság követelményének konfliktusa

⁹³ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2. § (1) bekezdés és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 1. §.

nem feltétlenül növekszik az eljárási jogok jelentőségének emelkedésével, sőt. A törvényi határidőn túl kiszabott adóbírságos döntés jól példázza, hogy miként szolgálhatja a formális jogállam követelménye az (egyébiránt igen elvont) tartalmi igazságosságot.”⁹⁴

3.3. A hatósági eljárás alapelveinek érvényesülése a NAIH gyakorlatában⁹⁵

Az alfejezet célja, hogy a közigazgatási eljárási alapelvek érvényesülését bemutassa a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) jogértelmezésén és hatósági munkáján, tevékenységén keresztül.

A NAIH tevékenységében az alapelvek általánosságban két különféle szempontból jelennek meg. Egyrészt a NAIH-nak mint hatóságnak az Ákr. alapján kell eljárnia, és az Ákr. alapelveit kell alkalmaznia, tehát az eljárási alapelvek vonatkozásában jogalkalmazói, végrehajtói szerepben van. Másrészt a NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szabályainak érvényesülését ellenőrzi, az Infotv. pedig egy keretjellegű, általános szabályokat tartalmazó törvény, amely adatvédelmi anyagi jogi jellegű alapelveket tartalmaz, és ezeknek az alapelveknek az alkalmazását és konkrét adatkezelésben való érvényesülésüket kontrollálja esetről esetre az adatvédelmi hatóság. 2018. május 25-től az általános adatvédelmi rendeletet és az ebben deklarált adatvédelmi szakmai alapelveket kell alkalmazni, ezek az alapelvek azonban lényegi tartalmukat tekintve nagyrészt megegyeznek a korábbi szabályozás alapelveivel. Ezeknek az alapelveknek az érvényesülése, érvényesíthetősége talán jó például szolgálhat az eljárási alapelvek alkalmazása terén is. Az adatvédelmi irányelv alapján kialakított tagállami adatvédelmi szabályok alkalmazásának egyik fontos tapasztalata volt, hogy az adatvédelmi elvek gyakran nem jelennek meg kellőképpen az adatkezelő konkrét intézkedéseiben és gyakorlatában. Ebből kifolyólag e rendelet egyik leghangsúlyosabb újítása, hogy alapelvei szintre emelte az elszámoltathatóság koncepcióját. Az adatkezelőknek 2018 májusától sokkal nagyobb tudatosság mellett kell az adatkezeléseiket végezni. Valamennyi adatkezelési műveletet úgy kell megvalósítaniuk az adatkezelőknek, hogy mindig bizonyítani tudják, miként felelnek meg az előírásoknak. Az elszámoltathatóság elve lényegében azt jelenti, hogy az adatkezelőknek mind a szervezeti kultúrájukat, mind tevékenységeiket az adatvédelmi megfontolásokra tekintettel kell kialakítaniuk. Tehát az adatvédelmi alapelvek a „szuperelv”, vagyis az elszámoltathatóság elve segítségével kikényszeríthetőek, és túllépnek a papírra vetett általánosságokon, amelyeket senki nem vesz komolyan, vagy amelyek túl elvontaknak tűnnek a hétköznapi valóság szempontjából. Érdekes, hogy az Ákr. eljárási alapelveihez is más a jogalkotó hozzáállása a Ket.-hez képest, ugyanis az Ákr. alapelvei már nem (csak) magasztos szempontok, hanem ténylegesen alkalmazandóak, normatív tartalmuk van. Mindezek alapján véleményem szerint mind az uniós, mind a magyar jogalkotó az alapelvek alkalmazhatósága, számonkérhetősége felé mozdult el, még nagyobb jelentőséget adva az alapelvek rendszerének.

⁹⁴ BALOGH-BÉKESI 2018c, 74–75.

⁹⁵ Az alfejezet Balogh Gyöngyi írása. A szövegrész a kézirat lezárása idején hatályos Infotv. figyelembevételével készült, a GDPR alkalmazandóvá válását megelőzően.

Ad a) *A jogszerűség elve – Jogszabályi felhatalmazáson alapuló rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás:* A hatóság határozatainak bírósági felülvizsgálata során az adatkezelők által a keresetleveleikben megjelölt leggyakoribb eljárás kifogás, hogy a hatóság túllépte a hatáskörét, vagy nem tisztázta megfelelően a tényállást. Jellemzően azt tekintették hatáskörtúllépésnek az ügyfelek, ha a NAIH nem csupán az Infotv. 61. §-ában nevesített intézkedést alkalmazott, hanem az egyes szakaszokat értelmezve, az adott ügyre szabva konkretizálta, hogy az adott szervezet hogyan módosítsa az adatkezelési gyakorlatát, vagy hogyan tegyen eleget a tájékoztatási kötelezettségének azon túlmenően, hogy szüntesse meg a jogellenes adatkezelést. Az eljáró bíróság ezeket a kifogásokat tárgyaló perekben megállapította, hogy a NAIH a hatáskörét nem lépte túl.⁹⁶ A NAIH-798/2013/H. sz. határozattal kapcsolatos peres ügyben a felperes véleményével szemben, miszerint a NAIH-nak nincs hatásköre arra, hogy szabályzatok átalakítására kötelezzen, a bíróság kimondta, hogy az Infotv. 61. §-a alapján meghatározott cselekmény elvégzésére is fel lehet hívni az adatkezelőt.

Bírósági felülvizsgálat tárgya volt továbbá az a gyakorlat, hogy a NAIH a határozataiban nem csupán az Infotv. sérelmét állapította meg, hanem a mögöttes, kapcsolódó jogszabályok adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseinek megsértését is. Az adatkezelők véleménye szerint a NAIH a hatáskörét kiterjesztően értelmezi, és nincs felhatalmazása az Infotv.-n kívül más jogszabály betartásának ellenőrzésére, azonban a bíróság nem kifogásolta ezt a gyakorlatot, mivel az Infotv. keretszabályokat tartalmazó törvény, és mivel minden esetben az Infotv. érvényesülésének vizsgálatára került sor elsődlegesen, és csupán ezt kiegészítve, ehhez szorosan kapcsolódva történt jogsértés megállapítása ágazati törvények egyes rendelkezései tekintetében.

A fentiekén túl – amint az várható is – a felperesek rendszeresen, szinte minden peres ügyben vitatják a bírságkiszabás mikéntjét, a bírság meghatározására vonatkozó szabályok adott ügyre vonatkozó alkalmazását. Az eljáró bíróság szinte minden ilyen ügyben az ítéletében kimondta, hogy a jogellenes adatkezelés miatt kiszabott adatvédelmi bírság jogilag megalapozott: a tényállást a NAIH a bírság kiszabásához szükséges mértékben feltárta, az eljárás szabályokat betartotta, a bírság kiszabása szempontjából a mérlegelés szempontjai a határozatból megállapíthatóak, a mérlegelés okszerűsége a határozatból kitűnik.

A bírságkiszabás témakörén belül van azonban egy olyan kérdés, amely erőteljesen felvetette azt, hogy a NAIH a hatáskörét a jogszabályok keretei között gyakorolja-e.

A NAIH mint autonóm államigazgatási szerv a kialakított jogértelmezése és eljárásrendje szerint nem alkalmazta a fokozatosság elvét és a 2004. évi XXXIV. törvény (Kkv.) 12/A. §-át. A kis- és középvállalkozásnak minősülő adatkezelők ezáltal nem mentesültek a bírságkiszabás alól, és első alkalommal való jogsértés esetén is indokolt esetben bírságot kaphatóak voltak. Ezt a jogértelmezést két esetben is megerősítette az eljáró bíróság.

Az egyik ügy azonban a Kúria elé került, és a Kúria (inkább koncepcionális döntést hozva, mint a konkrét jogszabályhelyeket összevetve) kimondta, hogy első alkalommal elkövetett jogsértés esetén a NAIH a bírságkiszabás helyett csak figyelmeztetést alkalmazhat, hasonlóan más hatóságokhoz. Bár a NAIH ezzel a jogértelmezéssel nem ért egyet, de az ítélet természetesen tiszteletben tartva eszerint jár el. Azonban az általános adatvédelmi rendelet e vonatkozásban is változást hoz, ugyanis részletesen meghatározza a szankcionálás szabályait, a bírság összeghatárait és szempontrendszerét, és nem ad felmentést a bírságot kaphatóság

⁹⁶ Például a Fővárosi Törvényszék 2.K.31.506/2012/8. számú ítélete.

alól semmilyen szektor számára. Az uniós rendelet elsőbbségéből kiindulva azok a nemzeti szabályok, amelyek nincsenek összhangban az uniós szabályozással, felülíródnak és nem alkalmazandók. Tehát a kis- és középvállalkozások bírságolás alóli mentessége az adatvédelmi ügyekben az új rendeleti szabályozás életbelépésétől fogva nem áll fenn.

Az eljárás és ezen belül a szankcionálás törvényessége tekintetében elmondható, hogy a korábbinál is nagyobb figyelmet kell fordítani erre, mivel az általános adatvédelmi rendelet részletesen felsorolja a bírságolási tényezőket, amelyek alkalmazásánál egyenként biztosítani kell a megfelelő értelmezésüket és az adott esetre vonatkozó alkalmazásukat, és ezt meg kell tudni védeni a bíróság előtt. A várhatóan a korábbinál nagyobb bírságösszegek és az összetettebb bírságkiszabási szempontrendszer a peres ügyek száma növekedésének esélyét vetíti elő.

Egy érdekes, meglehetősen nagy visszhangot kiváltó ügyben (NAIH-1970/2013/H.) a NAIH joghatósága volt kérdéses, és a joghatóság és az alkalmazandó jog kérdése előzetes döntéshozatali eljárás keretében a luxemburgi bíróság elé került. Az úgynevezett Weltimmo-ügy annak a tipikus példája, amikor az adatkezelő szolgáltatása Magyarországra irányul, azonban formálisan más országban telepedett le, ott rendelkezik bejegyzett céggel, és ezzel a magyar hatóságok joghatósága alól kívánja magát kivonni (úgynevezett postaláda-cég). A konkrét esetben a szlovákiai cégbejegyzésén kívül az adatkezelés minden aspektusa magyarnak volt tekintendő. A lefolytatott hatósági eljárás során a NAIH az adatkezelőt bírsággal sújtotta, és az adatkezelési gyakorlat átalakítására szólította fel. A határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság kimondta, hogy a NAIH joghatóságának megállapításához nem szükséges, hogy az adatkezelő Magyarországon székhellyel, telephellyel rendelkezzen, és nem a szerver lokációja a meghatározó. Az adatkezelő azonban ezt a bírói döntést megfellebbezte és továbbra is kétségbe vonta a NAIH joghatóságát. Az ügy a Kúria elé került, amely aztán a luxemburgi bírósághoz fordult előzetes döntéshozatal érdekében. A NAIH az ügy menete során végig azon a határozott állásponton volt, hogy kerülendő az a gyakorlat, amely az érintettek jogérvényesítését és személyes adatai védelmét nehezebbé teszi. A NAIH értelmezése szerint a letelepedésre önmagában nem lehet joghatóságot alapítani, a tényleges tevékenységet kell döntő szempontként figyelembe venni. Nem fogadható el tehát az az eljárásrend, amelyben az adatkezelő azért mentesülne a kötelezettségei alól, mert más tagállamban jegyeztette be a céget. A luxemburgi bíróság a NAIH alapelvfelfogását és jogértelmezését erősítette meg. Tehát a joghatóság mint egy alapvető jelentőségű eljárás kérdése, alapvető kiindulópont több szinten bírósági felülvizsgálattal méretődött meg, és a NAIH érzékenyítő, az érintettek jogvédelmére fókuszáló álláspontja érvényesült. Olyannyira, hogy ez a bírói döntés az új adatvédelmi szabályozás kialakítására is hatással volt, ugyanis az általános adatvédelmi rendelet az egyes tagállami felügyeleti hatóságok joghatóságának elhatárolásánál az adatkezelő tevékenységi helyét nevezi meg elsődleges szempontnak.

Ad b) *A szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelő hatósági eljárás:* Elmondható, hogy a NAIH sok esetben az adatkezelés részleteire kiterjedő eljárást folytat le, amelynek során az adatkezelés körülményeinek pontos feltárása érdekében többször informatikai szakértőt is igénybe vesz, továbbá egy esetben pszichológus szakértő felkérésére is sor került, ezáltal is biztosítva a szakszerűséget.

Egyes hatósági eljárásokban az eljárás könnyen lefolytatható, az egyszerűség elve biztosítható, mivel a tényállás adatok, iratok bekérésével tisztázódik, és nem szükséges helyszíni szemle, az adatbázis megtekintése vagy más eljárási cselekmény. Vannak azonban olyan

esetek, amikor az egyszerűség elve nem tud érvényesülni, mert ahhoz, hogy a jogsértés megállapítható és bizonyítható legyen, a gyakorlatban megvalósuló adatkezelési folyamatot kell részleteiben megismerni, és nem is csak a folyamatot, hanem annak rendszerben való szerepét, technikai hátterét, magánszemélyekre való kihatását. Előfordulnak olyan esetek is, amikor az ellenőrzött adatkezelő nem segíti, sőt hátráltatja a tényállás tisztázását azzal, hogy túl általános, semmitmondó válaszokat ad, elhallgat információkat, vagy akár technikai, adminisztratív hibára hivatkozással arról tájékoztat, hogy már nincs meg az irat, az adathordozó. Ilyenkor a NAIH kénytelen több cselekményt alkalmazva, hosszabb idő alatt, többféle bizonyítékot beszerezve eljárni, ami az egyszerűség helyett az összetettség felé tereli az eljárást. De ez az esetkör már átvezet az ügyféllel való együttműködés és jóhiszeműség témájához a tekintetben, hogy nehéz úgy együttműködni az ügyféllel, ha ő maga ezt nem akarja, és az az érdeke, hogy nehezítse az eljárás lefolytatását. Egy konkrét esetben előfordult, hogy háromszor kellett helyszíni szemlére menni – informatikai szakértővel –, és ilyenkor mindig akadályoztatva volt az eljárás. Így például az informatikai rendszerhez nem lehetett hozzáférni, az irodaépületben éppen aznap nem volt áram, éppen aznap a call-center minden munkavállalója szabadságon volt. Az ügyek egy csoportjában az ügyfelek – főként termék-bemutatókat szervező vállalkozások – egyáltalán nem együttműködnek, a végzésekre nem válaszolnak, székhelyükön, telephelyükön nem elérhetőek – jellemzően székhelyszolgáltató cégek adják a székhelycímüket –, az elérhetőségeiket és a bejelentett ügyvezető személyét néhány havonta váltogatják, az idézésre nem jelennek meg. A hatóság ilyen esetekben hiába tanúsít jóhiszemű és együttműködő hozzáállást, kénytelen kényszereszközökkel élni. E tekintetben megjegyzendő, hogy mivel az általános adatvédelmi rendelet fő alapelve az elszámoltathatóság, ez azt is jelenti, hogy az adatkezelőknek kell igazolniuk minden esetben az adatkezelésük jogszerűségét. Amennyiben ez nem történik meg, akkor megállapítható a jogellenes adatkezelés, továbbá önmagában az a magatartás, ha az adatkezelő nem biztosít megfelelő hozzáférést a szükséges információkhoz, vagyis nem együttműködő, komoly bírsággal sújtandó. Tehát elmondható, hogy a hatóságnak továbbra is fennáll a tényállástisztázási kötelezettsége, azonban a bizonyítási teher mégis megfordul, mivel magának az adatkezelésnek a jogszerűségét az adatkezelő bizonyítja.

Ad c) *Az időszűrés követelménye a hatáskörgyakorlás során:* A NAIH hatósági munkáját illetően be kell vallani, hogy ennek az alapelvnek az érvényesülése a legproblémásabb, és meglehetősen sok ügyben jellemző a határidő-túllépés. Ennek oka kettős: egyrészt egy-egy kiterjedtebb, általános adatkezelési gyakorlatot áttekintő ügyben a megszabott ügyintézési idő nem elegendő, különösen akkor, ha az adatkezelő nem együttműködő, illetve ha helyszíni vizsgálatra vagy több végzés megküldésére van szükség, illetve ha nehéz adatvédelmi kérdésekben kell dönteni, vagy ha összetett az adatkezelési folyamat. Másrészt a hatósági feladatok mennyisége, az ügyek száma nem áll arányban az ügyintézők létszámával, ezáltal az ügyintézők túlterheltek. A NAIH-nak a jövőben kiemelkedő figyelmet kell fordítania a megszabott határidők megtartására.

Ad d) *A hivatalbóliség elve:* A hivatalbóliség elvével kapcsolatban az eljárásindítás vonatkozásában az Infotv. 60. § (3) bekezdésében egy speciális szabályozás található, miszerint a NAIH hatósági eljárásai hivatalból indíthatónak tekintendők, vagyis ezek nem kérelemre indult eljárások akkor sem, ha bejelentés érkezett, és azt a hatóság megvizsgálta. Ez a sza-

bályozás a vizsgálati eljárásra és a két eljárásfajta egymáshoz való viszonyára tekintettel íródott. A hivatalbóliség elve érvényesülésének egyéb aspektusai nem térnek el más hatóságok jogalkalmazásától.

A tényállás tisztázással kapcsolatban arra a fontos körülményre hívta fel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 11.K.33.917/2013/7. számú ítéletében a figyelmet, hogy „az alperesnek (NAIH) egyértelműen el kell határolnia a hatósági és nem hatósági jogkörben tett cselekményeket, és ha a jogalanyokra nézve közhatalmi típusú döntéseket hoz, érvényesül a közhatalmi szervek kiszámítható működésének rendjéhez fűződő alkotmányos elvárás [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Közhatalom birtokában az alperes kényszerítő erővel avatkozhat be tőle független jogalanyok magatartásába – ellentétben például az ajánlással vagy más nem kötelező erejű állásfoglalással, tájékoztatással.”

A vizsgálati időszak lehatárolása jogilag jelentős tény a bíróság szerint, mert egy jogsértő magatartás miatt kiszabott szankció alkalmazhatóságához figyelembe kell venni a jogsértő magatartás időpontját. A jelen ügyben feltárt és lefolytatott eljárás alapján a közigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy az alperesi hatóság által pontatlanul megállapított vizsgálati időszak folytán az ügyben egyes jogsértő magatartásokra alkalmazandó jog is kétséges, amelynek feltárása csak megismételt eljárás keretei között lehetséges.

A fenti ítélet indokolása szerint: „Az alperesnek elsődlegesen pontosan ki kell jelölnie a vizsgált adatkezelési tevékenység időszakát, a jogellenesnek tartott magatartások körét. A bíróság utalt arra, hogy az alperes vizsgálhat általános adatkezelési gyakorlatot, de ennek konkrét tényeken és bizonyítékokon kell alapulnia. Az alperesnek tehát meg kell vizsgálnia, hogy az egyes adatkezelési-adatfeldolgozási tevékenységekre mely jogszabály (Avtv./Infotv.) hatálya alatt került sor az adott kérdésben, ehhez képest kell meghatározni az alkalmazandó jogot és az alkalmazható jogkövetkezményeket.”

E bírósági iránymutatás kiemelendő az általános adatvédelmi rendelet hatálybalépését követő jogalkalmazási gyakorlat alakítása szempontjából is, hiszen hasonló jogi rezsimváltásra kerül sor most is, mint 2012. január 1. napjával, az Infotv. hatálybalépésével.

Ad e) *Az ügyfélre vonatkozó alapelvek:* Az Ákr. 5. § (2) bekezdése szerint: „A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá [...] az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogaikat és kötelezettségüket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

A NAIH kialakított gyakorlata szerint, ha egy ügyben szakvélemény készült, akkor annak egy példányát a hatóság kérés nélkül megküldi az ügyfélnek, tehát nem szükséges az iratbetekintési jogán keresztül kifejezetten kérnie, hogy a hatóság adjon másolatot a szakvéleményből.

A NAIH ügyfélnek segítő hozzáállását tanúsítja a NAIH/2017/450/2/H. sz. ügy végrehajtási szakasza. Az ügyben született határozat rendelkező részének egyes pontjait a kötelezett nem hajtotta végre, ezért a hatóság elrendelte a határozat végrehajtását. A NAIH a végrehajtás elrendelését követően három alkalommal szólította fel az adatkezelőt a végrehajtásra úgy, hogy részletes tájékoztatást adott arról, hogy a rendelkező rész hogyan értelmezendő, hogyan kell teljesíteni a határozatot. Végül a nem teljesítés miatt eljárási bírságot szabott ki a hatóság. Az ügyfél ez ellen bírósági jogorvoslattal élt, hivatkozva – többek között – arra, hogy nem kapott tájékoztatást arról, hogyan kell végrehajtania a rendelkezéseket, továbbá azt is felhozta, hogy a NAIH túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor nem fogadta el az adatkezelő álláspontját az egyik kérdéskör vonatkozásában. Ez volt az a pont,

amikor a NAIH „toleranciája” is véget ért, és kételkedve szemlélte ezt az „értetlenkedést”. Az eljáró bíróság is hasonlóan látta a problémát, ugyanis megállapította, hogy a hatóság jogszabályi kötelezettség nélkül is egyeztetett írásban az ügyféllel a hiányosságokról, és tájékoztatásai kellőképpen világosak voltak. Továbbá a felperes arra sem hivatkozott alappal, hogy a hatóság túlerjeszkedett a hatáskörén, amikor elvetette a felperes Infotv.-re vonatkozó jogértelmezési elképzelését.⁹⁷

Ad f) A *jóhiszeműség elve*: Egy nagy súlyú hatósági ügyben fordult elő az, hogy a vizsgált adatkezelő kétségbe vonta a NAIH jóhiszeműségét, az eljárás pártatlanságát, és a NAIH elnökének összeférhetetlenségét próbálta alátámasztani. Az adatvédelmi hatósági eljárás egy nemzetközi háttérrel rendelkező egyház adatkezelése tekintetében folyt különleges adatok széles körét érintően. Ebben az ügyben meglehetősen kiterjedt vizsgálat folyt le, a tényállástisztázó végzéseken túl több alkalommal helyszíni szemlét tartott a NAIH, azokon iratok, dossziék nagy mennyiségét foglalta le. A szemlék egyike előzetes értesítés nélküli helyszíni ellenőrzés volt. A NAIH eddigi tevékenysége során első alkalommal élt a számítógépek és nagyobb mennyiségű iratok lefoglalásának lehetőségével. Tehát több olyan eljárási cselekményt végzett, amelyek kapcsán nagy jelentősége van az eljárás törvényességének, a szabályok betartásának, illetve maguknak az eljárási alapelveknek. A NAIH eljárása és konkrét eljárási cselekményei igen érzékenyen érintették az egyházat és szervezetét, és meg is ragadtak minden lehetőséget, hogy az eljárás lefolytatását kifogásolják. Az egyház képviselője az eljárás során tucatszor kért iratbetekintést, a NAIH minden esetben megfelelően biztosította ezt. A NAIH minden végzésével szemben éltek jogorvoslati jogukkal, és szerették volna elérni az eljárás törvénytelenységének, a lefoglalás szabálytalanságának kimondását, azonban – egy eljárási bírságot kiszabó végzés visszavonása kivételével – nem érték cél, ugyanis a bíróság minden esetben elutasította a keresetüket, és rendben lévőknek találta a hatóság fellépését. Ez igen megnyugtató a hatóság számára, és megerősítést jelentett abban, hogy erőteljesebb eszközökkel elve is egyszerre törvényesen és hatékonyan folytathatóak le a vizsgálatok. Az ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata még ezután következik.

A fentiekén túl röviden érdemes utalnunk *az új adatvédelmi szabályozásra* is, amely alapján jelentősen megváltozik a hatósági eljárások lefolytatásának menete a határon átnyúló adatkezelések tekintetében. Tulajdonképpen közös joghatóság jön létre, így a NAIH együttműködésre kötelezett a többi tagállami hatósággal.⁹⁸

A fő hatóságként eljáró felügyeleti hatóság a döntéshozatali folyamatban együttműködik az érintett felügyeleti hatóságokkal, és koordinálja az eljárást. Mindegyik hatóság a saját eljárásjogát – és ezzel együtt a saját alapelveit – alkalmazza. Az alapelvi rendszerben különbségek lehetnek a tagállamok között, és ezek a különbségek fognak várhatóan előkerülni az egyes eljárásokban, amikor több hatóságnak kell együttműködnie, valamilyen eljárási cselekményt elvégeznie. Kifejezetten érdekesek lesznek ilyen szempontból a felügyeleti

⁹⁷ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.Kpk.45534/20174. számú ítélete.

⁹⁸ Általános adatvédelmi rendelet 57. cikk (1) bekezdés g) pont: a felügyeleti hatóság „együttműködik más felügyeleti hatóságokkal, ideértve az információcserét és a kölcsönös segítségnyújtást is, e rendelet egységes alkalmazásának és érvényesítésének biztosítása érdekében”.

hatóságok közös műveletei. A fő felügyeleti hatóság az érintett felügyeleti hatóságokkal bármikor végezhet közös műveleteket.⁹⁹

Az eljárásjogok és az alapelvek között nincs harmonizáció, igazából az adatvédelmi hatóságok nem is rendelkeznek részletes ismeretekkel arról, hogy a többi, összesen 28 tagállam jogában milyen alapelvek vannak deklarálva, és hogyan érvényesítik ezeket. Tehát egy-egy eljárás során előjöhethetnek olyan alapelvek, amelyek nem mindegyik tagállamban ismertek, illetve kodifikáltak. A rendelet nem ad arra választ, hogy mi a teendő ilyen esetben, de annyi elmondható, hogy a fő hatóság eljárásjoga fog érvényesülni, és a többi, érintett hatóságnak ehhez kell alkalmazkodnia. Viszont nem valószínűsíthető, hogy az alapelveket összehasonlítva jelentős eltérések fognak kirajzolódni, ugyanis az alapelvek általában olyan általánosan elfogadott, alapvető, jogállami értékeket tükröznek, amelyek az EU egész területén zsinórmértékül szolgálnak.

4. Konklúzió: az alapelvi szabályok karakterisztikája¹⁰⁰

Ad a) A hatósági eljárás alapelveinek szabályozására vonatkozó összegzésben az alapelvek közvetlen alkalmazhatóságának kérdését vizsgáljuk. Ennek indokát az alapelvek fejlődési íve is alátámasztja. Míg az 1957-ben elfogadott törvényben az alapelvek külön nevesítve nem szerepeltek, alkotmányos alátámasztásuk pedig nem is létezett, addig a 2016-ban elfogadott Ákr. Indokolása az alapelvekről akként szól, hogy „normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is”. Az alapelvek normatív tartalmának kinyilvánítása nagyon fontos kérdés, és előremutató, hogy azt maga a jogalkotó ki is nyilvánítja. A korábbiakban már bemutattuk, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott tisztességes ügyintézéshez való jog – a tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási eljárási aspektusaként – abszolút és korlátozhatatlan jog, úgy is mondhatjuk, hogy az alapelvek „királynője” a tisztességes eljáráshoz való jog, amelynek közigazgatási hatósági eljárásban való megjelenése a tisztességes ügyintézéshez való jog.¹⁰¹

Felmerülhet így kérdésként az is, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jog közvetlenül (nem részjogaiban megjelenítve) alkalmazható-e a jogviták eldöntésére. A válasz igen.

Ahogy az emberi méltóság is segítségül hívható, ha az általa védett érték részjoggal nem azonosítható (például a megaláztatás elleni védelem körében), úgy a tisztességes eljáráshoz való jog is alkalmazható közvetlenül, más jog segítségül hívása nélkül. Az Alkotmánybíróság közvetlenül a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állapítja meg a 3007/2016. (I. 25.) AB határozatában. A vizsgált ügyben a bírói döntés nem találta jogszerűtlennek a lefordított parkolójeggyel várakozó és az érvényes parkolójegyet öt napon belül személyesen be nem mutató autós szankcionálását a vonatkozó fővárosi szabályozás alapján. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben úgy vélte, hogy a polgári eljárás bizonyításra vonatkozó szabályait kellett volna alkalmazni, majd kiemelte, hogy „az ítéletekben felhívott jogszabályokból – illetve ezáltal az ítéleti indokolásból – a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett nem következnek az indítványozót marasztaló

⁹⁹ A Rendelet 60. cikkének (2) bekezdése, 62. cikkének (1) bekezdése alapján.

¹⁰⁰ A fejezet Ad a) pontja Balogh-Békési Nóra írása, az Ad b) pont Jugovits Károly írása.

¹⁰¹ BALOGH-BÉKESI 2016, 15.

bírói döntések, így azok [...] sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett indokolási kötelezettséget, amely az ítéletek alaptörvény-ellenességét eredményezi”. Látható, hogy az Alkotmánybíróság az adott tényállás alapján közvetlenül is alkalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot.¹⁰² Az nem kérdés, hogy alkotmányos vagy törvényekben foglalt alapelvekre lehet hivatkozni az eljárások során, és a hatóság, valamint a bíróság ezt figyelembe veszi az alkalmazandó jogszabályok mellett. Az azonban kérdés lehet, hogy önmagában alapvető rendelkezésekre alapítható-e érdemi határozat. Azt mondhatjuk, hogy a tendencia mindenképpen arrafelé halad, hogy önmagában az alapelvek is szolgálhatnak a döntések alapjaként, hozzáfűzve azt, hogy természetesen korlátok között.

Az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesülésére az Alaptörvény katalizátorként hatott. A közigazgatás tekintetében a tisztességes ügyintézés nevesítését tekinthetjük serkentőnek. Utalunk rá, hogy a bírósági eljárások vonatkozásában egyrészt a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtése „kényszeríti” a bíróságokat, hogy az alkotmányos, alapvető összefüggéseket figyelembe vegyék, másrészt az Alaptörvény 28. cikke eleve az Alaptörvénnyel összhangban történő jogszabály-értelmezést írja elő.

Önmagában valamely (közigazgatási vagy polgári) alapvető bírósági alkalmazhatóságára nézzünk néhány példát a közigazgatási bírósági gyakorlatból!

A Kúria a Kfv.I.35.007/2012/11. számú döntésében azt fejtette ki, hogy nem lehet egy jogvitát alapvető rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a közigazgatási eljárásban a fél arra hivatkozott, hogy nem volt arról tudomása, hogy iparüzési adót kell fizetnie, a hatóság erről nem tájékoztatta, ezért nem tett eleget bevallási kötelezettségének. Az elsőfokú bíróság mindkét fokú közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte. Az elsőfokú bíróság hivatkozott a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésére, és kifejtette, hogy az ügyfelet tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeiről. Jelen esetben pedig sem az iparendelékezési, sem az önkormányzati adóhatóság ennek a kötelezettségének nem tett eleget, és noha tudta, hogy a felperes vállalkozási tevékenységet folytat, öt évig nem ellenőrizte a nyilvántartását, így állt elő az a helyzet, hogy egyszerre öt évi adót kellene befizetnie. A hatóságok mulasztottak, eljárásuk nem felelt meg a Ket., illetőleg az Art. szabályainak, ezért jogszabálysértő a visszamenőleges adóztatás. A Kúria kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság egy olyan – csupán mögöttes szabályként érvényesülő – alapvető rendelkezésre alapozta a döntését, amely önmagában nem szolgálhat az ítéleti döntés indokaként, azaz a Ket. alapvetőre hivatkozással nem lehetett volna a határozatokat hatályon kívül helyezni, különös tekintettel arra, hogy a perbeli jogügylet mikénti elbírálására speciális jogszabályok vannak. Az ügyben a hatóság elsősorban azt várta az ügyféltől, hogy a több évre vonatkozóan hibásan benyújtott bevallását határidőre javítsa ki, tehát a határozat csak másodlagosan és közvetetten vont maga után adófizetési kötelezettséget.

Ebben a 2012-ben – az Alaptörvény hatálybalépését követő pár hónapon belül – keletkezett ügyben tehát a közigazgatási eljárás alapvető rendelkezéseinek önmagában való alkalmazhatóságát (és most tekintsünk el attól, hogy a fenti ügyben más tényállási elemek is voltak) elutasították.

¹⁰² Lásd még a tisztességes tárgyalás és bizonyítási indítvány elutasítása rész 2. pontját.

A bírói ítélkezési gyakorlat nem állt meg ennél az álláspontnál.¹⁰³ A Kúria a Kfv.IV.35.038/2014/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Ket. alapelveiben megfogalmazottak perben is érvényesíthető jogok és kötelezettségek. A Ket. alapelvi rendelkezéseiből következő kiszámítható működés a törvényes működés melletti, azzal egyenértékű kötelezettség a közigazgatási szerv számára. A Kfv.IV.35.165/2014/5. számú döntésben kifejtett elvi lényeg szerint a törvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. A törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Az újabb döntésekből tehát az tűnik ki, hogy önmagában alapelvi rendelkezésekre is alapozható bírósági ítélet, ha más jogszabály közbejötté nem releváns az ügyben. Ezáltal a tisztességes ügyintézés és a tisztességes eljárás alapelvi követelményét is normatív rendelkezésnek kell tekinteni, olyan szabálynak, amelynek sérelmére közvetlenül is alapozható törvénysértés.

Mindezek mellett az alapelvi rendelkezések alkalmazásának korlátja is van. A Kúria a Kfv.IV.37.241/2016. számú ítéletében arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapelvi rendelkezések közvetlen alkalmazása nem lehet parttalan. Ha például a törvény szerint az adott ügycsoportban nincs helye hiánypótlásnak, akkor a hatóság együttműködési kötelezettsége alapelvnek felhívása útján a hiánypótlás elmaradását nem lehet a hatóság terhére róni. A Kúria Kfv.IV.37.241/2016. számú döntése szerint a közigazgatási eljárás alapelveire nem lehet közvetlenül döntést alapítani tételes jogi szabályok féltételével.

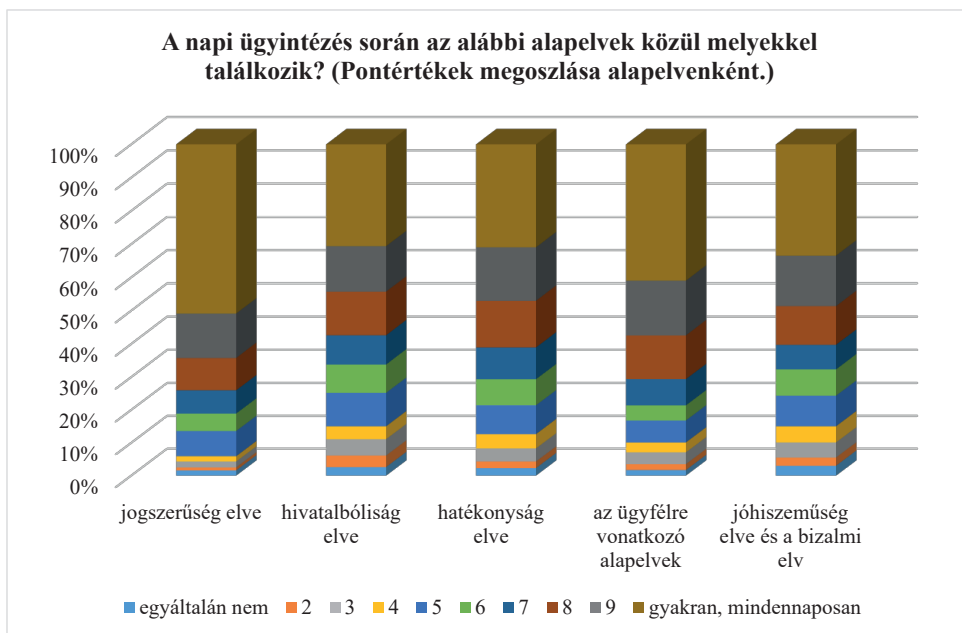
A fentiekből levonhatjuk azt a következtetést, hogy az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesítése körében (beleértve a tisztességes eljárást is) bírói gyakorlat (alkotmánybírói és kúriai gyakorlat is), hogy ítélet közvetlenül alapelvre és alkotmányos jogra is alapítható.

Az alapelvek jelentőségének kiemelését, köztük a tisztességes ügyintézéshez való jog kiemelését azért tartom fontosnak, mert a gyakorlatban – akár ügyintézők részéről is – több esetben kérdésként merül fel, hogy valójában érvényesülési körük milyen tartományt fed le, mikor hívhatók fel érdemben, milyen esetekben alkalmazhatók.

A gyakorlati példák bemutatása azért is fontos, mert esetről esetre rajzolódik ki, hogy valójában mit is fed le egy-egy alapelv. Az alapelvek végül is absztrakciók eredményei. Lehetetlen összeszedni minden olyan követelményt, amely egy-egy alapelvhez kapcsolható, a követelményeket a gyakorlat formálja.

Ad b) A kérdőíves felmérés alapelvekre vonatkozó részének első kérdése arra irányult, hogy milyen alapelvekkel találkozik az ügyintéző a napi ügyintézés során.

¹⁰³ Az alapelvek szabályozásával, szerepével, közvetlen alkalmazásával kapcsolatban lásd ROZSNYAI 2013, 117–130.; BALOGH-BÉKESI 2016, 12–17.; FORGÁCS Anna (2012): Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In FAZEKAS Mariann szerk.: *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK. 391–403.



1. ábra

A közigazgatási jog alapelvei a gyakorlatban

Forrás: saját szerkesztés

Az első kérdésre érkezett válaszok alapján azt tapasztaljuk, hogy az alapelvek – bár eltérő gyakorisággal fordulnak elő – minden esetben a hatósági ügyintézés integráns részét képezik: a jogszerűség elvével a megkérdezett ügyintézők 50,9%-a találkozik mindennapon, míg a közepesnél alacsonyabb értékeket (egyáltalán nem, 2, 3, 4) összesen csak 5,8%-ban adták meg válaszként. Mintegy háromnegyedük (74,1%) a 10-es skálán 7 vagy annál magasabb fontosságot tulajdonít a jogszerűségnek saját ügyintézésében. A hivatalbóliság elvével 30%-uk találkozik gyakran, és 15%-uk adott meg rá 4-nél alacsonyabb értéket, hasonlóan a hatékonyság elvéhez (30,9% szerint gyakori, 12,7% szerint 4 vagy annál kevesebb), illetve a jóhiszeműség elvéhez és a bizalmi elvhez (33,4% és 15,1%). Az utóbbi három – e szempontból alulreprezentált – alapelv és a kiemelkedő értéket elérő jogszerűség között helyezkedik el az ügyfélre vonatkozó alapelvek előfordulása az ügyintézésben, amellyel a megkérdezettek 41%-a találkozik mindennapon, és csak mintegy egytizedük (10,1%) tartja a 10-es skálán 4 vagy annál kevesebb értéknek megfelelő gyakoriságúra. *Az alapelvek között tehát kiemelt helyen szerepel a jogszerűség, majd az ügyfélre vonatkozó alapelvek, végül – közel azonos értékekkel – a hivatalbóliság, a hatékonyság, illetve a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv.*

Az alapelvek közötti prioritási sorrendet az egyes alapelvekre adott, reprezentatív mintán mért átlagpontszámok bizonyítják legkönnyebben: az átlagok a fenti sorrend szerint rendre 8,43 pont, 8,10 pont, 7,39 pont, 7,61 pont, illetve 7,52 pont.

A háttérváltozók hatását tekintve a jogszerűség elvére adott átlagértékhez (1–10-es skálán 8,43 pont) képest az egyes közigazgatási szintek átlageredményei maximum 0,30 ponttal térnek

el: így a jogszerűség leginkább a területi igazgatásban kerül előtérbe (8,52), de a központi igazgatás (8,26) és a helyi igazgatás (8,22) értéke is hasonlóan magas. *A jogszerűség tehát a köz-igazgatás minden szintjén kiemelt fontossággal bír a hatósági ügyintézésben.* Ezen lényegében nem változtat a válaszadók hatósági ügyintézés terén szerzett tapasztalata sem: bár a kevesebb tapasztalattal rendelkezők a 8,43 pontos átlag alatti értékeket jelölték meg, ennek a minimuma is 8,03 pontos átlag a két évnél kevesebb tapasztalattal rendelkezők körében. Ezek az átlag feletti értékek a 10 évnél több tapasztalattal rendelkezők körében jelennek meg, a 20 és 30 év közötti hatósági tapasztalattal rendelkezők a jogszerűségekre 9,01 pont átlagos értéket adtak meg. A vertikális tagolódás kapcsán vizsgált további alapelvek közül kissé alacsonyabb átlagpontszámmal rendelkezik a központi igazgatásban az ügyfélre vonatkozó alapelvek (6,74, a reprezentatív mintán mért országos átlag 8,10), illetve a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv (6,07, országos átlag 7,52) előfordulása a hatósági ügyintézésben. Az Ákr. bevezetéséhez kapcsolódó képzések hatása kapcsán az tapasztalható, hogy a képzések nem változtatták meg szignifikánsan az ügyintézők alapelvekhez való hozzáállását, ugyanakkor a – nem ritka esetben sokéves – ügyintézési tapasztalat berögződéséhez képest egy ilyen kismértékű elmozdulás is eredményként értékelhető. A három, reprezentatív mintán alacsonyabb pontszámot elérő alapelv (hivatalbóliság, hatékonyság, jóhiszeműség és bizalmi elv) eseteiben az Ákr.-rel kapcsolatban képzettek mintáján történő elmozdulás rendre +4,7%, +6,1%, illetve +2,9% a magasabb értékek irányába. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek esetén ez a növekmény 4,0%, míg a jogszerűség esetében 0,4%.

Az alapelveknek a hatósági munkába történő integrációjával kapcsolatos értékeléseket, azok területi megoszlását a 2. ábra mutatja.



2. ábra

Az Ákr. alapelveinek érvényesülése területi megoszlás szerint

Forrás: saját szerkesztés

A második kérdés az alapelvek azon funkciójára kérdez rá, amely szerint azok nem valami-féle preambulumként funkcionálnak az Ákr. rendszerében, hanem olyan alapvető alkotmányos értékeként, amelyek szerepükből kifolyólag az eljárásoknak is folyamatosan részét képezik. A második kérdésre adott válaszok szintén *visszaigazolják az alapelvek jelenlétét a mindennapi ügyintézés során*: a megkérdezett ügyintézők 87,8%-a saját bevallása szerint folyamatosan szem előtt tartja az alapelveket az eljárás során, míg csupán 12,2% vélekedik úgy, hogy a gyakorlatban csak a törvény későbbi szabályait alkalmazza, az alapelvi részekkel nem foglalkozik, vagy nem találkozik.

Ebben az arányban ugyanakkor – amely szerint 10 válaszadóból majdnem 9 szem előtt tartja az alapelveket – eltérő súllyal szerepelnek a közigazgatás szintjei: a minta érvényes válaszainak 70,4%-a a területi igazgatásban hatósági ügyeket intézőktől származik, míg csupán 8,1% a központi igazgatás részaránya, és 21,4% a helyi igazgatásé. Válaszaik alapján az alapelvek leginkább a területi igazgatásban képezik integráns részét a mindennapi ügyintézésnek (90,79% az igen válaszok aránya), amelyet kissé lemaradva követ a helyi igazgatás (88,14%), a központi igazgatásban viszont ez az érték alacsonyabb (68,42%). A második háttérváltozó, a közigazgatási hatósági eljárások terén szerzett tapasztalat mértéke és az alapelvek érvényesülésének kapcsolata azt mutatja, hogy *annál fontosabbnak és meghatározóbb tényezőnek tartják a hatósági ügyintézők az alapelveket, minél több tapasztalattal rendelkeznek*, bár az eltérés itt sem szembetűnő. A 20 és 30 év közötti (93,29%) és a 30 évnél több tapasztalattal rendelkezőkkel (92,11%) szemben a hatósági ügyintézésben 2 évnél kevesebb tapasztalatot szerzők kevésbé látják mindennaposnak az alapelveket munkájukban (83,64%).

Az Ákr. bevezetésére felkészítő képzés ebben az esetben is mérsékelt hatást ér el: +2,3% az elmozdulás a reprezentatív minta azon válaszai esetében, amelyek szerint az alapelveket folyamatosan szem előtt tartják. A központi igazgatás terén azonban – amelynek 68,42%-os eredménye a többi szinthez képest alacsonynak tekinthető – már jelentősebb javulást eredményezett, a képzettek ugyanis 82,7%-ban a folyamatos érvényesülést jelölték meg (a pozitív elmozdulás tehát 14,28%). A képzések további hatása, hogy az alapelvek fontossága kapcsán azokban az esetekben is változást értek el, amelyekben az ügyintéző maga nem foglalkozik hatósági eljárásokkal: a nem képzettek 73,91%-ban, míg a képzettek 90,0%-ban gondolták úgy, hogy az eljárásokban az alapelveket folyamatosan szem előtt tartják.

A közigazgatási hatósági alapelvek között mindezek alapján egyértelmű prioritás mutatkozik meg. Az eljárások hatósági jellege folytán a legfontosabb alapelv a jogszerepesség, fontosak továbbá az ügyfélre vonatkozó alapelvek is, amelyekhez képest némileg háttérbe szorulnak, de még mindig kiemelkedő fontossággal bírnak az egyéb alapelvek. Az alapelveket legfontosabbnak a 20 és 30 év közötti tapasztalattal rendelkezők tartják, a háttérváltozók hatása ugyanakkor az alapelvekre általában alacsony, néhány kivételtől eltekintve – például a központi igazgatás vagy a hatósági eljárásokban tapasztalattal nem rendelkezők szemléletformálása. Végül az is megjegyzendő, hogy a reprezentatív minta adathiánya (a „nem releváns” és a „nem válaszolt” válaszok teljes mintán belüli aránya) viszonylag magas volt, többek között az alapelvek elvont jellegének is betudhatóan.