



Váczai Péter egyetemi tanársegéd,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

Alkotmányos korlátok a közigazgatás szervezete és működése felett

A közigazgatás alkotmányossága a legegyszerűbb megközelítésben a közigazgatási szervezeti rendszer és működés Alkotmányban foglalt szabályozási bázisát, a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket jelenti. Az Alkotmányban szereplő szabályokon túlmenően tágabb értelemben pedig ide sorolhatjuk egyes kiemelkedő, „alkotmányerejű” törvények releváns rendelkezéseit is.¹ Álláspontom szerint azonban még ezen tágabb felfogás is túlságosan szűk, a jogszabályokban megjelenő rendelkezések mellett ugyanis napjainkban kiemelkedő szerepet játszanak egyéb olyan jogforrások, amelyek jogszabályi erővel nem bírnak, sőt, egyes esetekben még kötelező jogi jellegük is hiányzik. Éppen ezért az alkotmányosság hagyományos pozitív jogi felfogása helyett inkább annak tartalmi elemeire helyezném a hangsúlyt, a garancia-jellegét emelném ki, amely értelemben az alkotmányosság a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalom követelményét rejti, olyan kritériumok együttese, amelyek az ideális demokratikus alkotmány tartalmát és megvalósulását jellemzik.² Tisztázást érdemel továbbá az alkotmányos állam és a jogállam fogalompár közötti különbségtétel is. Előbbit a közigazgatás szervezetével kapcsolatos követelmény, mely a hatalmi ágak megosztása elvének megfelelő államot jelenti, míg utóbbi a közigazgatás tevékenységének jog alá rendeltségét és az ebből szükségszerűen következő közigazgatási bíraskodás létét és létjogosultságának elismerését rejti. Mivel a közigazgatás szempontjából ideális állam mindkét feltételnek meg kell, hogy feleljen, ezért a továbbiakban a két fogalmat egyenrangú jelentőségüként, felváltva használom.

¹ Ld. Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája. Jogtudományi Közlöny, 1993. január. 1. o.

² Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 22-28. o.

„Az emberek kormányzatba vetett bizalma és az iránta való engedelmissége egyaránt a közigazgatásának jó vagy rossz mivoltával arányos.”³ A kormányzat legfőbb célja éppen ezért a megfelelő közigazgatás kifejlesztése kell, hogy legyen a nép bizalmának elnyerése érdekében. Vajon pontosan milyen követelményeknek kell megfelelnie a közigazgatásnak annak érdekében, hogy elérje célját? A jelen tanulmány ezen kérdésre keresi a választ, méghozzá a címből is kitűnően kettős megközelítésből. Célszerű ugyanis megvizsgálni egyrészt a közigazgatási szervezetrendszer felépítésével, a szervezet egészével kapcsolatos alkotmányos kritériumokat, másrészt pedig a szervezet működésével, a közigazgatás tevékenységével összefüggő kívánalmakat. Ezen alkotmányos követelmények közös jellemzője, hogy mindannyian az alkotmányos állam fogalmában sűrűsödnek össze, célszerű tehát legelőször szemügyre venni: mi az alkotmányos állam lényege, melyek a legfontosabb fogalmi összetevői?

1. Az alkotmányos állam

Az alkotmányos állam a felvilágosodás eszmerendszerében gyökerező, a népképviselés és a közakarat jelentőségét hangsúlyozó liberális jogállamot és a szabadpiacból kiábrándult, az állami beavatkozás, tervezés és befolyásolás elvét valló szociális jogállamot követő fejlődési út legutóbbi és jelenlegi, ám nyilvánvalóan nem utolsó állomása.⁴ Az ésszerű fejlesztést és a fenntartható fejlődést szem előtt tartó új állameszmében megtalálható az előző kettő néhány eleme eredeti vagy módosult formában, ám számos új, lényegi sajátosságot hordoz magában.

Positív jogi nézőpontból szemlélve Magyarországon az alkotmányos állam fogalma egyetlen jogszabályi rendelkezéssel megragadható. „Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye. Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”⁵ Ebből következően az Alkotmány a többi törvény közül kiemelkedő alaptörvény, amelyben foglalt magatartási szabályok mindenkire nézve kötelezőek. Az egyéb magatartási szabályok pedig csak akkor bírnak kötelező érvénnyel, ha alkotmányosak, azaz összhangban állnak az Alkotmány rendelkezéseivel.⁶ Ezen pozitív jogi felfogás nagy hátránya azonban, hogy egyáltalán nincsen tekintettel az Alkotmánnyal szemben támasztható tartalmi

³ A. Hamilton beszéde az Alkotmányozó Gyűlésen 1787-ben.

⁴ Ádám Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 20-21.o.

⁵ Ld. a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 77. § (1) és (2) bekezdései.

⁶ Vö. Patyi András – Varga Zs. András: *Közigazgatási Jog. Általános Rész. Ideiglenes jegyzet*, 2007. 22. o.

követelményekkel, az alkotmányosság kizárólag az Alkotmány érvényesülését jelenti, nem értékhardozó, pusztán tény, a jogszerűséggel egyenlő.⁷ Éppen ezért szükséges bizonyos értékek beemelése vizsgálódásunk körébe, amely már egyfajta természetjogi felfogáshoz vezet bennünket.

Az Alkotmányra vonatkozó tartalmi kritériumok figyelembevételével kijelenthetjük, hogy az alkotmányos állam egy olyan államberendezkedés, ahol a jogrendszer garantálja az állampolgárok, illetőleg az állam területén élő emberek alapvető szabadságát oly módon, hogy az egyben az állam korlátját is jelenti. Ezen államberendezkedés alapján az állampolgárnak mindent szabad, amit a jog nem tilt, az állam viszont csak azt teheti meg, amire a jog kifejezetten felhatalmazza. Jogállami államberendezkedésben a jog uralma érvényesül, a jog előírásai mindenkire nézve kötelezők, a jog uralkodik, nem pedig az egyes emberek.⁸ Az alkotmányos állam tehát „formai értelemben pusztán a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét és érvényesülését, tartalmilag pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogoknak és szabadságbiztosítékoknak a szavatolását jelenti”.⁹ Más megközelítésben: „az alkotmányosság a társadalom és az állam működésére vonatkozó általános jogi elvárás-rendszer és egyúttal tendenciaszerűen érvényesülő ténylegesség.”¹⁰ Az alkotmányos állam érvényesüléséhez elengedhetetlen bizonyos alkotmányos biztosítékok megléte, melyek térben és időben relatíve változhatnak, ám mégis bizonyos fokú stabilitást visznek az állami berendezkedésbe. Ezen jogelvek köre a jogirodalomban szerzőnként más és más, általánosságban ide tartozik a népszuverenitás, a népképviselés, a hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya, a törvények uralma, a törvény előtti egyenlőség és az emberi jogok érvényesülése.¹¹

Az alkotmányos állam és jogállam hagyományos összetevői mellett a mai globalizálódó világ számos olyan új jogréteget rejt magában, amely hatást gyakorol az adott állam közigazgatásának alkotmányos működésére.¹² Ezen jogrétegek közül az alábbiakat emelném ki:

⁷ Uo. 23. o.

⁸ Ld. Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Budapest, 1994. 36-44. o.

⁹ Ld. Patyi András – Varga Zs. András: Közigazgatási Jog. Általános Rész. Ideiglenes jegyzet, 2007. 26. o.

¹⁰ Ld. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest, 2005. 222. o.

¹¹ Ld. Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 29-31. o.

¹² Ld. többek között Szilágyi István: Alkotmányosság, alkotmányeszmé, civil társadalom. Comitatus, 1999. július – augusztus. 25-27. o.; Ádám Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom, 3/1999. 32. o.

1.2. Az Európa Tanács szerepe

1.2.1. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (ECHR) hatása

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény a XX. század második felére megkerülhetetlen követelményrendszeré lett egy magára valamit is adó és magát demokratikusnak deklaráló állam számára. Annak ellenére, hogy az Egyezmény alapvetően az emberi jogok alkotmányjogi dimenzióját ragadja meg, mégis nagy hatással bír a nemzeti közigazgatási jogrendszerek európaizálódását tekintve, lévén, hogy az európai országok számottevő többsége részese az Egyezménynek, habár az Egyezmény inkább az alkotmányjog, mintsem a közigazgatási jog területére fókuszál. Ezen hatás különböző mértékben észlelhető az egyes államokban, azonban az Egyezmény formális jogi státusza az adott országban nem szükségképpen határozza meg a jogrendszerre gyakorolt hatásának erősségét. Még a brit és az ír bíróságok is figyelembe veszik az Egyezményt annak ellenére, hogy az nem része a belső joguknak. A jelen tanulmány szempontjából az Egyezmény 6. cikke érdemel kiemelt figyelmet, amely biztosítja a bírósághoz fordulás jogát és ezáltal az általános jogvédelmet, továbbá általános jogelveket fogalmaz meg a bíróság előtti eljárásra nézve. Az Egyezmény közigazgatási jogra gyakorolt hatása többé-kevésbé meghatározott területekre korlátozódik, kiemelve itt a 6. cikkben meghatározott garanciák eljárási kikényszerítését annak érdekében, hogy létrejöjjön egy minimum-követelményrendszer Európában.¹³

1.2.2. Az Európa Tanács ajánlásai

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény aláírásával az Európa Tanács tagállamai kifejezték azon eltökéltségüket, hogy tiszteletben tartanak bizonyos jogelveket, amelyek a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel való viszonyát szabályozzák, ideértve a közigazgatási jogot is. Ezen elvek azután számos, a Miniszteri Bizottság által elfogadott egyezmény, döntés és ajánlás révén tovább lettek csiszolva, amely jogforrások így a részes államok által alkalmazandó alapvető elveket tartalmazzák, amelyeket az adott kormányzatnak követnie kell ahhoz, hogy eleget tegyen a jogállamiság kívánalmának.¹⁴ Az Európa Tanács

¹³ Jürgen Schwarze: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. European Public Law, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998. p. 200-203.

¹⁴ Lásd:

- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozásán)

ajánlásai és döntései kétségkívül nagy hatással bírnak, érdemes azonban ezzel kapcsolatosan megjegyezni azt, hogy az egyes államok által megkötött egyezményekkel ellentétben az ajánlások és határozatok nem bírnak jogi kötőerővel a tagállamok számára. Mindazonáltal nem elhanyagolható erkölcsi és politikai hatással bírnak, amely két dologból ered: mindenk előtt, meglehetősen nehéz, habár nem lehetetlen egy kormányzat számára olyan jogelveknek a figyelmen kívül hagyása hosszú időn keresztül, amelyek tiszteletben tartására a térség összes többi állama vagy legalábbis az országok többsége ígéretet tett. Ezen túlmenően, nyilvánvalóan kétséges lenne egy olyan állam jóhiszeműsége, amely nem csupán részt vett a javaslat kidolgozásában, de szavazatával hozzájárult ahhoz, hogy az egy határozat formáját öltse, majd később megtagadja annak követését. A politikusok, az állampolgárok és a különféle politikai nyomást gyakorló tényezők így kiválóan felhasználhatják ezen jogi normákat érveléseik alátámasztására, valamint további érvek is levezethetők a szövegekből az egyes nemzeti jogok alapján, természetesen csak a jogforrások tartalmával és szellemiségével összhangban.¹⁵

-
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1981. november 25.-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (84) 15 számú ajánlása a közigazgatás felelősségéről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. szeptember 18.-án a Miniszteri Megbízottak 375. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17.-én a Miniszteri Megbízottak 410. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 461. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 6 számú ajánlása az európai köztisztviselők státusáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. február 24.-én a Miniszteri Megbízottak 699. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása a köztisztviselők magatartási szabályairól (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. május 11.-én tartott 106. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2002. február 21.-én a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2003) 16 számú ajánlása a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9.-én a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján)
 - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) (a továbbiakban: Ajánlás)

¹⁵ Ld. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996, pp. 5-6.

1.3. Az Európai Unió szerepe

1.3.1. Az Alapvető Jogok Európai Chartája

Az Európai Unió égisze alatt született Alapvető Jogok Európai Chartája emberi jogi aspektusból az első lényeges lépésnek tekinthető abba az irányba, hogy az Unió gazdasági együttműködésből valódi politikai közösséggé váljék. A Charta V. részében külön cím alatt nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot (*right to good administration*), amely a következő összetevőket tartalmazza:

*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja: mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen, valamint az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat. Mindenkinek lehetősége van arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.*¹⁶

A Chartában ezen felül további alapelveket is kidolgoztak, amelyek közvetlenül a jó közigazgatás elvéhez kapcsolódnak annak ellenére, hogy szerkezetileg a dokumentum külön tárgyalja őket. Néhány példával rávilágítva: az iratokhoz való hozzáférés joga (42. Cikk), valamint az Európai Ombudsmanhoz való fordulás joga bármely uniós állampolgár részéről azon hivatali visszaélések kapcsán, amelyeket közösségi szervek és testületek követnek el, az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ítélkező tevékenységét ide nem értve (43. Cikk). Mások az Európai Parlamenthez címzett petíciók benyújtásának jogát tartalmazzák (44. Cikk), a személyes adatok védelmének elvét (8. Cikk), valamint a jog előtti egyenlőséget (20. Cikk), a diszkrimináció tilalmát (21. Cikk), a kulturális, vallási és nyelvi különbözőséghez való jogot az Európai Unióban (22. Cikk), a férfiak és nők közötti egyenlőség elvét (23.

¹⁶ Ld. Alapjogi Charta 41. Cikk.

Cikk), és végezetül az igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek, különösen a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog (47. Cikk).¹⁷

A Chartával kapcsolatosan lényeges kiemelni, hogy alkalmazási köre az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira terjed ki, továbbá közvetlenül a tagállamokra is, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül ezen intézmények kötelesek tiszteletben tartani a Chartában foglalt jogokat és betartani az abban foglalt elveket, valamint előmozdítani azok alkalmazását.¹⁸ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Charta pillanatnyilag még nem kötelező erejű jogforrás. A dokumentumot a tagállamok képviselői a 2000. decemberében tartott nizzai csúcstalálkozón fogadták el, megfelelő politikai támogatottság hiányában jogi erőre azonban nem emelkedett, nem vált az alapszerződések részévé, csupán politikai deklarációként a Nizzai Szerződés mellé rendelték, majd az Európai Alkotmány létrehozói külön egészsként illesztették be az alaptörvénybe, annak második részét képezi. Az Európai Alkotmány viszont – mint ismeretes – még szintén nem került elfogadásra, így a Charta jogi sorsa és jogi normaként – jogi hivatkozásként – történő felhasználhatósága meglehetősen kérdéses.¹⁹ Talán a Lisszaboni Szerződés érvénybe lépése lehet az a kulcsmozzanat, ami lendületet adhat e téren.

1.3.2. A helyes hivatali magatartás európai kódexe (The European Code of Good Administrative Behaviour)

Az alkotmányos európai közigazgatási eljárásjog fejlesztése terén kiemelkedő szerepet játszott az Európai Ombudsman, amikor is az ezredfordulón a közösségi intézmények körében végzett mélyreható vizsgálat eredményeképpen egy egységes eljárási szabályrendszer hiányára világított rá és ennek szükségességét húzta alá. Az Ombudsman által lefolytatott vizsgálat arra mutatott rá, hogy a közösségi ügyintézésel összefüggő különböző hivatali visszasságok fő oka az, hogy nincsen egy olyan világos szabályrendszer, amely meghatározná a tisztviselők számára, hogyan viselkedjenek a polgárokkal való kapcsolatuk során, ennek

¹⁷ A Chartával kapcsolatosan többek között ld.: Millett, Lord: The right to good administration in European Law. Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. p. 316-318; Solé, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. p. 1524-1528; Tatham, Allan F.: EC law in practice: a case-study approach. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006. p.31-32.

¹⁸ Ld. Alapjogi Charta 51. Cikk (1) bekezdés.

¹⁹ Az Európai Alkotmány kialakulásának kérdéseiről ld. többek között: Kellermann, Alfred E. – de Zwaan, Jaap W. – Czuczai, Jenő: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. TMC Asser Press. The Hague, 2001. p. 3-53.

elkerülése érdekében mindenképpen szükséges egy ilyesfajta Kódex megalkotása. Mindezek alapján az Európai Ombudsman egy ajánlás-tervezetet nyújtotta be a különböző közösségi szervekhez, intézményekhez és testületekhez, melyhez – egyfajta zsinórmértékként – mellékelte az általa készített helyes hivatali magatartás európai kódexét.²⁰

A Kódex az általános és alapvető jogelveken túlmenően (pl. jogszerűség elve, diszkrimináció tilalma, objektivitás és arányosság elve, tisztességes eljárás követelménye) számos konkrét, a gyakorlatban rendkívül lényeges eljárási szabályt is tartalmaz (pl. ésszerű határidő követelménye, indokolási kötelezettség), továbbá a hagyományos eljárási jogszabályoktól eltérően a dokumentum tartalmaz ún. viselkedési szabályokat is a tisztviselők számára (a hivatalnok a polgárokkal fenntartott kapcsolataiban szolgálatkész, helyesen és előzékenyen jár el, köteles a legsegítőkészebb magatartást tanúsítani, hiba esetén elnézést kérni, stb.). Az Ombudsman a Kódexszel kapcsolatos kíváncsiságot fogalmazta meg, hogy rendelkezéseinek kizárólag az uniós polgárok és a közösségi szervek viszonyrendszerére kell koncentrálnia, továbbá a hatékonyság és az állampolgárok általi könnyű hozzáférhetőség érdekében a szabályzatot rendelet formájában lenne célszerű elfogadni és közzé kellene tenni a Hivatalos Lapban.²¹ Már talán a fentiekből is megállapítható, hogy a Kódex valóban teljeskörű garanciarendszert tartalmaz a közösségi intézmények eljárásai vonatkozásában, több tekintetben túl is mutat a hagyományos tagállami szabályozáson, így rendkívül hasznos lett volna általános követelménnyé, egyfajta vezérfonallá tenni az uniós szervek számára. Az intézmények közül azonban a Parlament volt az egyetlen, aki adoptálta a dokumentumot, a többi szerv tekintetében az Ombudsman szava elhalt a közösségi bürokrácia útvesztőjében.

1.4. Az erkölcsi követelmények felerősödése

A mai alkotmányos állam egyfajta paradoxona, hogy a modern világ embertelenségei közepette – vagy talán éppen ezért – egyre inkább megfigyelhető a jogrendszer – és ezáltal az alkotmány és a közigazgatási jog – erkölcsiesedése. Mivel a hagyományos jogi eszközök sikertelennek mutatkoztak a negatív jelenségek (mint korrupció, erőszak és különféle visszaélések) elleni küzdelemben, egyre felerősödtek azok a törekvések, melyek kötelező erejű, speciális erkölcsi normák kidolgozása és kötelezővé nyilvánítása irányába mutatnak. A

²⁰ A Kódex teljes, az Európai Parlament által jóváhagyott és legutóbb 2005-ben közzétett szövegét ld. <http://ombudsman.europa.eu/code/hu/default.htm>

²¹ A vizsgálatról bővebben ld.: Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV

jóhiszeműségre és tisztességre, a jog rendeltetésszerű gyakorlására, a joggal való visszaélés tilalmára, a közszolgálati és ágazati erkölcsi kódexek kidolgozására vonatkozó szabályozással számos erkölcsi követelmény nyer jogi elismerést, ami által lehetővé válna azon érvelés lerombolása, mely szerint bizonyos megnyilvánulások habár erkölcsstelenek, de nem ütköznek jogszabályba, így nem jogellenesek. Kiemelten lényeges szerepet játszanak ezen erkölcsi követelmények a közszolgálat szférájában, különösen a köztisztviselők tekintetében egyre nagyobb az elvárás etikai normák és erkölcsi rendelkezések kimunkálására és elfogadására, amelyek révén kiterjedhetne és megerősödhetne a közigazgatás értéköttsége.²²

A köztisztviselőkre vonatkozó viselkedési szabályok fontosságát az Európa Tanács is felismerte, amikor egy külön ajánlást fogadott el az európai köztisztviselők státusáról.²³ A fenti követelmények alapján az Európa Tanács egy olyan ajánlás elfogadására törekedett, amely tartalmazza a jó közigazgatásra vonatkozó alapelveket, melyek vezérfonalul szolgálhatnak a tagállamok jogalkotása számára. A Tanács arra ösztönözte a részes államok kormányait, hogy „jogalkotásuk és jogalkalmazásuk során” vegyék figyelembe az ajánláshoz mellékleként csatolt alapelveket. Ezzel párhuzamos elveken nyugszik a magyarországi idevágó jogi szabályozás is, a köztisztviselők jogállásáról rendelkező törvény ugyanis preambulumban kimondja: a társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitika-semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék.²⁴ Rendkívül fontos tehát, hogy mind az állami közigazgatási, mind az önkormányzati közigazgatási rendszerben világosan elhatárolhatók legyenek a politikai és a közigazgatási funkciók. Ezt szolgálja a közigazgatási tevékenység elhatárolása a politikától, a korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, kizárólag a köz érdekében munkálkodó, a társadalom által megbecsült köztisztviselői kar kialakítása, mely lehetővé teszi a közügyek demokratikus intézését.²⁵

Az alkotmányos állam és jogállam fenti követelményei eltérő módon és erősséggel jelennek meg a közigazgatás szervezete és működése vonatkozásában. Míg a szervezettel kapcsolatosan a hatalmi ágak megosztása tekinthető azon elvnek, amely köré a rendszer felépíthető, addig a működéssel összefüggésben a joguralom, a jogszerűség, a jogbiztonság és

²² Ld. Ádám Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 3/1999. 35-36.o.

²³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 6 számú ajánlása az európai köztisztviselők státusáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. február 24.-én a Miniszteri Megbízottak 699. találkozásán)

²⁴ Ld. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) preambulumbát.

²⁵ Ld. Ktv. Kommentár

a jogorvoslathoz való jogok azok, amelyek kiemelkedő szerepet játszanak. A továbbiakban ezen rendezőelvek alapján kívánom bemutatni az alkotmányos közigazgatás követelményét.

2. A közigazgatás szervezetének alkotmányos kötöttsége

2.1. A hatalmi ágak elválasztásának elve, a közigazgatás a hatalmi ágak rendszerében

A hatalommegosztás igénye a különböző állami tevékenységek (funkciók) határainak rögzítését, hordozóinak kijelölését, és mindezek viszonyának – vagy a kapcsolat hiányának – megállapítását takarja. „A hatalommegosztás elve az alkotmányos állam egyik leghosszabb múltra visszatekintő és legkalandosabb sorsú eszméje. Éppen történetisége miatt azonban talán az alkotmányelmélet legtöbb félreértése és meghiúsult várakozása is ehhez a fogalomhoz kötődik.”²⁶ A hatalommegosztás elmélete álláspontom szerint egy olyan nagyjelentőségű jogelv, amelynek kétségkívül máig érvényes hatása van az államelméletben, a hatalmi ágak felépítéséről alkotott klasszikus felfogása azonban napjainkban már számos kiegészítésre és pontosításra szorul.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága már több határozatában értelmezte a hatalmi ágak elválasztásának, ezen belül a bírói hatalom függetlenségének az Alkotmány 50. §-ában meghatározott természetét és garanciális tartalmát.²⁷ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó és semleges. A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak. A hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben ugyanis a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetenként elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak. Ahogy erre az Alkotmánybíróság

²⁶ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június. 209. o.

²⁷ Ld. 53/1991. (X. 31.) AB határozat; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

rámutatott, a mai parlamentáris rendszerekben a parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament többnyire a kormány törvényjavaslatait szavazza meg, a kormány és hivatalai - a végrehajtó hatalom - a törvények kezdeményezése és végrehajtása során hatalmi túlsúlyra tehetnek szert.²⁸

A közigazgatás a hatalmi ágak hagyományos rendszerében egyértelműen a végrehajtó hatalmi ághoz sorolandó, ezen eredeti felfogás azonban mára már számos szerző szerint meghaladottá vált. Napjaink modern államában ugyanis a végrehajtó hatalom mindinkább fikcióvá vált, helyébe pedig a közigazgatás lépett, amely már nem csupán a végrehajtás jellemző vonásait rejti, hanem a mindennapos állami feladatmegoldás önálló funkcióját is, éppen ezért nem igazán illeszthető be a hagyományos alkotmányos rendszerbe a végrehajtó hatalom részeként, sokkal inkább a politikai végrehajtás alapvető szervezeteként kell rá tekinteni.²⁹ A jogirodalomban már régóta kérdés: mennyiben tekinthető a Kormány a közigazgatás részének? Amennyiben a Kormányt a közigazgatási szervezet csúcsszerveként definiáljuk, úgy ez a kapcsolat egyértelmű, lényeges viszont megjegyezni, hogy a Kormány a hagyományos közigazgatási, végrehajtó szerepkör mellett szűk értelemben vett kormányzati tevékenységet is ellát, amely kormányzati funkció azonban már nem tartozik a közigazgatás körébe. Megfordítva a képletet, a közigazgatásnak is vannak olyan elkülönült feladatai, szervezetei, hatáskörei és jogosítványai, amelyek csak a közigazgatást illetik meg, így egyfajta relatív autonómiával bír, mely hatékony működéshez elkerülhetetlen.³⁰ Akárhonnan is szemléljük a kérdést, kétségtelen, hogy az Alkotmány alapján a Kormánynak erőteljes jogosítványai vannak a közigazgatás vonatkozásában: a Kormány ugyanis jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szervezetet létesíteni,³¹ jogosult továbbá a jogszabályok kivételével az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisíteni, illetőleg megváltoztatni, amely törvénybe ütközik.³²

A közigazgatás fenti új szerepének megértéséhez a társadalom szervezéséből kell kiindulni. Takács Albert szerint a társadalom irányításának két alapvető rendszere létezik, a politikai és a közigazgatási. Előbbi a társadalmi célok megfogalmazását végzi, ekként a társadalom elsődleges integrációs rendszereként funkcionál, hiányzik azonban belőle a

²⁸ 17/1994. (III. 29.) AB határozat.

²⁹ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június. 218. o.

³⁰ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 41-42. o.

³¹ Ld. Alkotmány 40. § (3) bekezdés.

³² Ld. Alkotmány 35. § (4) bekezdés.

végrehajtás, a konkretizálás. Ez utóbbi, a politikai döntések végrehajtása ugyanis a közigazgatás, mint másodlagos integrációs rendszer feladata egyedi kötelező döntések útján.³³ A közigazgatás összetett mivoltából fakadóan egyfajta bürokratikus hatalom, melyből következően egyfajta feszültség figyelhető meg közöttük és az állam politikai szervei között. A közigazgatás különleges helyet foglal el ugyanis az állami szervek között, lévén, hogy az állami szervezési, szabályozási és rendezési feladatok sokasodásával párhuzamosan egyre nőtt a közigazgatás súlya és jelentősége, a politikai célkitűzések megfogalmazásakor egyre nagyobb figyelmet kellett fordítani a közigazgatás adottságaira, a közigazgatási cselekvés lehetőségeire.³⁴ Éppen ezért a politikai szerveknek egyre inkább ügyelniük kellett arra, hogy a megnövekedett közigazgatás ne hogy függetlenedjen a politikai szándékoktól, továbbá ne hogy egymással rivalizálva egymás akadályait képezzék. Az általam elfogadott nézet szerint a közigazgatás a végrehajtó hatalom gyakorlásának meghatározó, de nem egyedüli összetevője, ami által megkettőződik a végrehajtó hatalmi ágon belüli akaratképződés: „a politikai és alkotmányos főhatalom birtokosa és a kormányzottak közé beépül a közigazgatás egyre nagyobb szervezetrendszerre, amely jelentős befolyással bír nemcsak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is”.³⁵

2.2. A végrehajtó hatalom viszonya a törvényhozáshoz

A hatalommegosztás elméletének fénykorában a népszuverenitás gondolatának és a képviseleti elvnek az erőteljes dominanciája volt jellemző. Ez alapján a törvényhozó hatalmi ágat megtestesítő parlament, azaz a nép képviselőit tömörítő testület a „nép bizottsága”, így a kormány mint a végrehajtó hatalom csúcsszerve nem lehet több, mint a parlament alárendelt testülete. A hatalmi ágak illetően meglévő primátusában tehát a parlamentet más hatalom nem előzhette meg, a törvényhozó hatalmi ág közvetlen befolyást gyakorolhatott a többi hatalmi ágra – mindenekelőtt a végrehajtásra –, az ellenkező irányú hatásgyakorlás azonban elméletileg kizárt. Ez a megoldás szinte törvényszerűen következett a történelmi folyamatokból. Korábban, az alkotmányos monarchiák idején a végrehajtó hatalom kizárólag az uralkodónak tartozott felelősséggel, a parlament pedig éppen ezen uralkodói hatalommal szemben lépett fel akként, hogy az egyszemélyes uralom helyett a legfőbb hatalom nép általi,

³³ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június. 219-220. o.

³⁴ Vö. Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 49. o.

³⁵ Ld. Patyi András – Varga Zs. András: Közigazgatási Jog. Általános rész. Ideiglenes jegyzet, 2007. 281. o.

ám közvetett, parlamentáris gyakorlását vallotta. A törvényhozó hatalom ekként az uralkodó helyébe lépett, magához ragadva bizonyos „uralkodói felségjogokat”. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolat ugyanakkor nem vázolható fel pusztán egyirányúként, a kormánynak ugyanis elemei érdeke, hogy a végrehajtó tevékenység alapját jelentő törvények összhangban álljanak politikai érdekeivel, célszerű tehát a két hatalom politikai tartalmú összefonódása.³⁶

A mai magyar alkotmányos struktúrában az Országgyűlés dominanciája figyelhető meg, lényeges azonban kihangsúlyozni, hogy hierarchikus alá-fölérendeltség nincsen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között, előbbi nem utasíthatja utóbbit. Emellett azonban megfigyelhető a végrehajtó hatalom bizonyos függősége a törvényhozástól, ami egyrészt a Kormány és a közigazgatás Országgyűlés előtti felelősségében, másrészt pedig a parlamenti ellenőrzésben ölt testet. További kapcsolódási pontként pedig megemlíthető a törvényhozói döntések előkészítésében és szervezésében játszott kormányzati és közigazgatási szerep.³⁷

A parlament meghatározó szerepe természetesen fakad a magyar államberendezkedésből, alkotmányos hatásköréből fakadóan az Országgyűlés „a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit”.³⁸ E jogköréből fakadóan a közigazgatás szervezetének és működésének legfontosabb szabályait az Országgyűlés határozza meg, ami nemcsak azt jelenti, hogy az Országgyűlés törvényt alkot az egyes ágazati anyagi jogi és eljárási szabályokról, hanem ezekben rendelkezik a legfontosabb szervezeti jogi szabályokról is, sőt, bizonyos szervezeti formákat egyenesen alkotmányozói jogkörben szabályoz. Ebben a megoldási formában a Kormány és a miniszterek felhatalmazást kaphatnak a szervezetrendszer további szabályainak megalkotására, de az alapvető döntések meghozatala és irányvonalak meghatározása a törvényhozás joga. Ezen a helyzeten változtatott a 2006-os közigazgatási reform, mely rendkívül széleskörű jogalkotói felhatalmazás biztosított a Kormánynak, a Kormány ezáltal gyakorlatilag szabad kezét kapott a közigazgatás szervezetének, irányításának, vezetésének, felügyeletének és ellenőrzésének kialakítására. Lényeges kiemelni, hogy mindezen szabályokat eredeti jogalkotói hatáskörében jogosult megalkotni, a közigazgatási jogalkotás ezáltal eggyel alacsonyabb jogforrási szintre

³⁶ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június. 216-217. o.

³⁷ Vö. Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 32-33. o.

³⁸ Alkotmány 19. § (2) bekezdés.

süllyedt.³⁹ A szabályozási mód vitatott voltán túl alkotmányossági aggályokat is felvetett, így a döntést az Alkotmánybíróságnak kellett meghoznia.

Az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok feletti fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmányban biztosított felhatalmazása kereteit, ami miatt a szabályozás alkotmányellenes.⁴⁰

Egy másik indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalni abban a kérdésben is, hogy az államigazgatás szerveinek szabályozása, az államigazgatási szervek intézményesítése, illetőleg jogállásuk meghatározása tekinthető-e az Alkotmány alapján kizárólagos törvényhozási tárgynak? Az Alkotmány maga tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy az államigazgatási szervezeti rendszerbe tartozó szervek közül, melyek létesítéséhez kívánja meg a törvényi szabályozást, ezeken túlmenően azonban a Kormány is jogosult az államigazgatási szervezetet módosítani. Az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott kormányrendeletek központi hivatalok, illetőleg területi államigazgatási szervek jogállásáról, tehát olyan, a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervezetrendszerbe tartozó államigazgatási szervekről rendelkeznek, amelyekre az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján a Kormány szervezetalakítási joga kiterjed, ebből következően az indítványozó által felsorolt kormányrendeletek alkotmányellenessége nem állapítható meg.⁴¹

A Kormány ezt követően az önkormányzati törvény módosítása nélkül és a megsemmisített kormányrendelettel megegyező tartalommal, lényeges változtatások nélkül fogadta el 2008. nyarán a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletet, melynek alkotmányossági felülvizsgálata iránt több indítványt nyújtottak be. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korábbi határozatában megállapított

³⁹ Ld. Patyi András – Varga Zs. András: Közigazgatási Jog. Általános rész. Ideiglenes jegyzet, 2007. 275. o.

⁴⁰ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

⁴¹ Uo.

alkotmányellenes helyzet változatlanul fennáll. A regionális közigazgatási hivatalok létrehozásához az alkotmánybíróági határozatban az Alkotmány 44/C. §-ának értelmezése alapján kifejtett érveknek megfelelően a 2/3-os többséggel elfogadott önkormányzati törvény módosítására lett volna szükség. Az Országgyűlés azzal, hogy nem módosította az önkormányzati törvényt, nem szabályozta újra a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyét, elmulasztotta az Alkotmány 44/C. §-ából következő jogalkotási kötelezettségét. Az a tény, hogy a jogalkotási kötelezettség teljesítésére megállapított határidő eltelt, és a megsemmisített rendelkezés hatályát veszítette, nem eredményezte azt, hogy az alkotmánybíróági határozat által megállapított alkotmányellenes helyzet, és ezzel együtt az Országgyűlés jogalkotási kötelezettsége megszűnt. A Kormány azzal, hogy alkotmányosan előírt törvényi alapok nélkül kormányrendeletben intézményesítette a közigazgatási hivatalokat, olyan szabályozási körben rendelkezett, amelyet az Országgyűlésnek kellett volna 2/3-os törvényben szabályoznia, elvonta az Országgyűlés hatáskörét, a szabályozás tehát alkotmányellenes.⁴²

2.3. A végrehajtó hatalom viszonya az igazságszolgáltatáshoz: a közigazgatási bírászkodás

A hatalmi ágak megosztásának klasszikus rendszerében a bírói hatalom fő feladata a magánszemélyek jogvitáinak eldöntése, valamint a bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonása volt. A polgári és a büntető igazságszolgáltatás igénye mellett azonban felmerült annak követelménye is, hogy a bíróságok a megsértett jogrendet ne csupán a fenti két esetben védelmezzék, hanem a másik két hatalmi ág törvénytelen cselekedeteivel szemben is. A törvényhozás bírói kontrollja azután az alkotmánybíráskodás intézményesülésével valósult meg, míg a végrehajtói hatalom a közigazgatási bírászkodás megteremtésével.

A közigazgatási bírászkodást a hatalmi ágak elválasztásának nézőpontjából szemlélve megállapítható, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében.⁴³ A közigazgatási bírászkodás az alkotmányos közigazgatás egyik legfontosabb tartalmi követelménye, a jogállam kritériuma, egyes szerzők szerint „a jogállam a bíróságok által megvalósított alkotmányos

⁴² Ld. 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

⁴³ Ld. 953/B/1993. AB határozat.

közigazgatás”.⁴⁴ A magyar szabályozást szemlélve a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szabályozás hiányos voltával találhatjuk szemben magunkat. Az Alkotmány lakonikus tömörséggel mindössze annyit mond, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét,⁴⁵ hallgat azonban arról, hogy ezt milyen eljárásban és milyen szempontok szerint végzi, sőt, maga a közigazgatási bíráskodás kifejezés sem szerepel az alaptörvényben. Teszi ezt annak ellenére, hogy az Alkotmány módosításakor a jogalkotó jelentős szerepet szánt ezen szakasznak, azt egyenesen a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtéseként aposztrofálta,⁴⁶ ám ezen rendelkezés önmagában nyilvánvalóan nem alkalmas ennek elérésére, további elvi alapok szükségesek. Ilyenként tekinthetünk az Alkotmány jogorvoslati jogot deklaráló,⁴⁷ a bírói utat megnyitó,⁴⁸ valamint az állami döntések elleni kifogások bíróság előtti érvényesíthetőségét megteremtő⁴⁹ passzusai, az igazi „áttörést” azonban az Alkotmánybíróság hozta meg folyamatos jogfejlesztő gyakorlata révén, amikor a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzésének Alkotmányban rögzített követelményén keresztül magának a közigazgatási anyagi jognak az alkotmányossági alapkövetelményeit határozta meg.⁵⁰

A 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban a testület leszögezte: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása, ezért felhívta a Kormányt, hogy határidőn belül terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról rendelkező rendelet⁵¹ a megalkotásakor nem ütközött az akkor hatályos Alkotmány rendelkezéseibe, de alkotmányellenessé vált az Alkotmány 1989-es módosítása folytán, amely az Alkotmány jelenlegi 50. §-át meghatározta. Az Alkotmány ezen passzusa ugyanis általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A támadott MT rendeletnek egyes – a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő – rendelkezései tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy e felülvizsgálatot

⁴⁴ Ld. Holló András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. Magyar Közigazgatás, 2005. november. 641. o.

⁴⁵ Alkotmány 50. § (1) bekezdés.

⁴⁶ Ld. az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁷ Ld. Alkotmány 57. § (5) bekezdés.

⁴⁸ Ld. Alkotmány 57. § (1) bekezdés.

⁴⁹ Ld. Alkotmány 70/K. §

⁵⁰ Vö. Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. Jogtudományi Közlöny, 2001. október. 430. o.

⁵¹ Ld. 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet.

csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé. Ezt az alkotmányellenességet csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá teszi.

A közigazgatási bíráskodás létét ugyanakkor nem elegendő pusztán kinyilvánítani, konkrét garanciákat is meg kell teremteni annak tényleges érvényesülése érdekében. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta: a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutatott rá arra, hogy az eljárási garanciák teljesezéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. Az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban „elbírálja”: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény - a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan és nyilvánosan folyjék - ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.⁵²

A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata kapcsán kérdéses az intézmény jogorvoslati jellege, azaz hogy a bírósági felülvizsgálat mennyiben eredeztethető a jogorvoslatihoz való jogból. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata meglehetősen ellentmondásos e témakörben.⁵³ Egyik korai határozatában a testület – egy másik döntésére

⁵² 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

⁵³ Ld. Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. Jogtudományi Közlöny, 2001. október. 420-422. o.

történő utalással – kinyilvánította, hogy az államigazgatási (hatósági) döntés ellen a bírósághoz való fordulás joga kielégíti az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből és 50. § (2) bekezdéséből eredő alkotmányossági követelményeket,⁵⁴ azaz egyértelműen utalt az Alkotmány jogorvoslati jogot garantáló passzusára. Mindössze egyetlen hónapra a fenti döntés után az Alkotmánybíróság azonban homlokegyenest másként vélekedett a közigazgatási bíráskodás jogorvoslati szerepéről: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből.⁵⁵ Későbbi döntéseiben⁵⁶ a testület főként ezt az irányt tekintette meghatározónak, mindazonáltal a továbbiakban is megfigyelhető volt némi ingadozás a kérdésben.⁵⁷

2.4. A helyi önkormányzatok mint hatalmi tényezők

A helyi önkormányzatok, habár számos jellemzőjükkel a végrehajtó hatalmi ághoz húznak, autonómiájukból fakadóan mégsem illeszthetők be problémamentesen a hatalommegosztás klasszikus rendszerébe. Egyes szerzők szerint új hatalmi tényezőként kell velük számolni, mások véleménye alapján pedig valamilyen módon mégiscsak beleilleszthetők a hatalommegosztás sémájába, még hozzá a hatalom területi megosztását testesítik meg. Ez utóbbi tényező a hagyományos hatalommegosztási modellben értelemszerűen nem kaphatott helyet, hiszen az erős területi, központtól független hatalom egyfajta feudális megoldásként élt a jogtudományban, éppen amely ellen a felvilágosodás gondolkodói küzdöttek. A helyi hatalom először Benjamin Constant elméletében fogalmazódott meg, aki az addigi horizontális hatalommegosztást vertikális elemekkel egészítette ki, még hozzá a decentralizáció gondolatának felvetésével. Megkerülhetetlen tény ugyanis, hogy egy adott államban léteznek a központi akarattól eltérő helyi érdekek, olyan helyi sajátosságok, amelyeket indokolt figyelembe venni a hatalomgyakorlás során, Constant szerint azonban ezek nem ölthetnek testet az országos hatalomtól független funkciókban.⁵⁸ „Eddig a helyhatóság a végrehajtó hatalom függő ágának tartatott: ellenkezőleg áll, nem kell ugyan soha ezt akadályoznia, de tőle függenie se kell.” Az alkotmányos keretek között tehát

⁵⁴ Ld. 66/1991. (XII. 21.) AB határozat.

⁵⁵ 15/1993. (III. 12.) AB határozat.

⁵⁶ Vö. 689/B/1993. AB határozat, 1310/D/1990. AB határozat.

⁵⁷ Ld. 930/B/1994. AB határozat.

⁵⁸ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június. 266-267. o.

nem határolható le szerinte külön municipiális hatalmi ág, az csupán a saját érdekeltségen alapuló „helybeliség” alapján különül el.⁵⁹

Fenti követelmény következetesen érvényesül napjainkban is, az önkormányzatok léte ugyanis nem terjeszkedhet túl az állami szuverenitáson, működésük során a szuverén állam elsőbbsége érvényesül. Az önkormányzati tevékenységek köre továbbá nem ölelheti fel az állami funkciók teljes tárházát, egyes feladatokat (pl. igazságszolgáltató funkció) értelemszerűen nem gyakorolhatnak. Az önkormányzatok működése a helyi sajátosságokon, a helyi közügyek intézésén alapul, a közhatalom helyi gyakorlását és a helyi közszolgáltatások ellátását tűzi ki alapvető feladatául, ahogyan erre Alkotmányunk is utal.⁶⁰ A helyi közügyek ellátásához ugyanakkor nem társul a teljesen autonóm eljárás lehetősége, az önkormányzat e körben ugyanis az állam megbízását teljesíti, az önkormányzati feladatok megfogalmazása az állam feladata, az állam továbbá felügyeletet gyakorol az önkormányzatok működése felett, melynek legvégső és legszélsőségesebb megnyilvánulásaként a központi hatalomnak lehetősége van felosztatni az adott önkormányzatot, véget vetni ezáltal működésének. Ebből következően tehát az önkormányzatok egyrésztől nem tekinthetők államon kívüli képződményeknek, mivel szervesen illeszkednek az állami szervezeti rendszerbe, másrésztől azonban az államtól való teljesen független és önálló önkormányzat sem valósítható meg.⁶¹ Alkotmányos követelmény mindazonáltal, hogy a központi állami-kormányzati szervek csak normatív alapon irányíthatják az önkormányzatokat, konkrét önkormányzati ügyekben nem avatkozhatnak bele. Ezen elv alól mindössze két kivétel van: az Országgyűlés vonatkozásában az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat felosztatásának joga, a Kormány részéről pedig az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

A helyi önkormányzatoknak a központi végrehajtó hatalomtól való különállása és önállósága már számos alkotmánybírói határozat vizsgálatát képezte, a jelen tanulmányban a helyi önkormányzati alapjogok jogi jellegét és korlátozhatóságát emelném ki.

A helyi önkormányzathoz való jogot az Alkotmány 42. § rögzíti, amikor kimondja: a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az Alkotmány 43. § szól a helyi önkormányzati alapjogokról, melyeket azután az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése részletez.

⁵⁹ Ld. Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 42. o.

⁶⁰ Ld. Alkotmány 42. §

⁶¹ Vö. Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 173. o.

Ahogy azt Dr. Vörös Imre alkotmánybíró egy különvéleményében kifejtette,⁶² az Alkotmány e három rendelkezése oly módon függ össze, hogy a 42. § általánosan, generálklauzula-szerűen megfogalmazza a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot. Ennek az alapjognak, mint a helyi önkormányzat alapjogi jogalanyisága szempontjából „anyajognak” a részletezett, de nem kimerítő felsorolását tartalmazza a 43-44/A. §. A 44/A. § már csak azért sem tekinthető kimerítő, hanem csupán önkormányzat-specifikus felsorolásnak, mivel az önkormányzatot jogi személyként egyébként mindazok az alapjogok megilletik, melyek jellegüknél fogva a jogi személyekre is alkalmazhatók. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot tehát tartalommal részben a 44/A. §-ban felsorolt, részben pedig azok az alapjogok töltik meg, amelyeket az Alkotmány alapjogokról rendelkező XII. fejezete, továbbá az Alkotmány más fejezetei tartalmaznak, de amelyeket az Alkotmánybíróság - állandó gyakorlata szerint - jogi személyekre is alkalmaz.⁶³

A helyi önkormányzathoz való jog az adott közigazgatási egység választópolgárait megillető kollektív alapjog, mely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül – mely védelem tehát nem tér el az Alkotmányban foglalt többi alapjog védelmétől – és egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelenti.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok viszont a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskör csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik.⁶⁵ Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.⁶⁶ Az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor. Önkormányzati feladatot és hatáskört (azaz nem államigazgatási feladatot és hatáskört) csak törvény, valamint az Alkotmány és a törvényi keretek között maradó helyi önkormányzat képviselő-testületének

⁶² Ld. Patyi András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. Magyar Közigazgatás, 1998/9. 23. o.

⁶³ Ld. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁶⁴ Vö. 18/1993. (III. 19.) AB határozat és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat.

⁶⁵ Ld. 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁶⁶ Ld. 1/1993. (II. 12.) AB határozat.

rendelete állapíthat meg. Nem vállalhat részt a helyi közügyek (önkormányzati feladatok) szabályozásából a Kormányrendelet vagy a miniszteri rendelet. Azon szabályozási megoldás és módszer továbbá – amely a jogalkotási hatáskört formailag meghagyja ugyan az önkormányzatoknál, de azt tartalmilag bizonyos esetekben mégis elvonja – szintén alkalmas a helyi önkormányzati rendeletalkotásban testet öltő autonómia lényeges tartalmának korlátozására. Az Alkotmánybíróság kimondta: az Ötv. nem áll azon az elvi alapon, hogy helyi közügyeket csak és kizárólag a helyi (települési) önkormányzatok láthatnának el, ha azonban a törvényhozó az ilyen ügyek ellátását az önkormányzatra bízta, annak mikénti gyakorlása során a helyi autonómiát garantáló alkotmányossági előírásokat tiszteletben kell tartania.⁶⁷

A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásával kapcsolatosan vitatott a jogirodalomban, hogy vajon milyen terjedelemben és mélységben kellene az Alkotmánynak rendelkeznie e tárgykörben. Egyes szerzők szerint hiba lenne, ha túlságosan részletezően szólna az alaptörvény a helyi önkormányzatokról, az Alkotmánynak csupán a mindenkori önkormányzati rendszerben alkalmazandó legfontosabb alapelvekre kellene szorítkoznia,⁶⁸ mivel a klasszikus írott alkotmányok ún. chartális formája napjainkra már válságba jutott. A jogi szabályozottság igénye ugyanis szétfeszíti a klasszikus alaptörvény kereteit, a legfontosabb alkotmányos normákat ezáltal több törvénynek, illetőleg ezek hivatalos értelmezéseinek kellene tartalmazni. A garanciákon túlmutató, túlságosan részletes szabályozással pontosan az alaptörvényi jellegét veszítené el az Alkotmány.⁶⁹ Mások ezzel szemben nem tartanák szerencsésnek, ha a mindenkori törvényhozó szinte bármikor és korlátlanul, a saját elképzelése szerint rajzolhatná át az önkormányzati rendszert, ez egy jogállamban ugyanis megengedhetetlen, éppen ezért igenis szükséges egyfajta részletesebb alkotmányos szabályozás.⁷⁰ Jómagam ezen utóbbi állásponttal értek egyet.

3. Alkotmányos követelmények a közigazgatás működése vonatkozásában

A közigazgatás működése körében a közigazgatás által ellátott tevékenységek közül a hierarchián kívüli igazgatás két alapvető formáját, a hatósági jogalkotást és a hatósági

⁶⁷ Ld. 2/2001. (I. 17.) AB határozat

⁶⁸ Ld. Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás, 1995/6., 330. o.

⁶⁹ Ld. Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése. Magyar Közigazgatás, 1994/10., 595-596. o.

⁷⁰ Vö. Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. Magyar Közigazgatás, 1995. szeptember, 481-492. o.; Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás, 1995/6., 330. o.

jogalkalmazást emelem ki a továbbiakban és törekszem felvázolni a velük kapcsolatos alkotmányos követelményeket. Mindkét tevékenységfajta alapvető sajátossága, hogy a közigazgatás csak törvényi felhatalmazás alapján avatkozhat be az igazgatott szférájába, valamint, hogy az igazgatottaknak csupán néhány szféráját érintheti, nem pedig átfogóan valamennyi életviszonyát.

A modern állam, megnövekedett feladatai teljesítése érdekében különféle jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel a közigazgatást. A közigazgatási funkciók körét alapjában véve három tényező határozza meg: a modern demokráciák céljai, prioritásai és értékei, valamint azok jogi keretei; a technikai, emberi és gazdasági erőforrások, amelyek a közigazgatási hatóságok rendelkezésére állnak; végezetül a közigazgatási apparátus hatékonyságába vetett bizalom.⁷¹ A közigazgatási tevékenységek köre meglehetősen széles, a közigazgatásnak a közösség érdekében végzett szerteágazó tevékenysége gyakran érint bizonyos hagyományosan védett egyéni jogokat, megfelelő egyensúly kell ezért, hogy fennálljon ezen utóbbi jogok és a közérdek között. Ennek megvalósítása a közigazgatási jog egyik legfőbb feladata, amely nem csupán a közigazgatási feladatok megszervezésének eszközeként jelenik meg, hanem felfogható úgy is, mint ami szabályozza a közhatalom gyakorlását és ellenőrzi annak működését. A közigazgatási jog ezen ágának világos szabályai és elvei erősíthetik a jobbiztonságot és csökkenthetik az önkényesség lehetőségét ezen a területen anélkül, hogy megnyirbálná a közigazgatás szükséges és kívánatos mérlegelési szabadságát.

3.1. Hatósági jogalkotás

A közigazgatási jogalkotás a közigazgatás közhatalmi, azaz a szervezeten kívül hatást gyakorló tevékenységfajtája, olyan tevékenység, melynek során a közigazgatás külső jogalanyok irányába általános jelleggel jogokat és kötelezettségeket állapít meg és ezeknek állami kényszer útján szerez érvényt. Napjaink jogállamaiban nemcsak a parlamentet illeti meg a szabályozás joga, bár az általa alkotott törvények kétségtől a jogrendszer alapját képezik és elsőbbséget kell, hogy élvezzenek a többi jogforrással szemben, ezáltal korlátokat állítva fel az egyéb jogalkotó szervek számára. A parlamenten kívül még egyéb, főként a végrehajtó hatalom körébe sorolt állami szerveket, illetőleg személyeket is megillet a jogalkotás jogosítványa, a közigazgatáson belül a Kormányt és annak tagjait, valamint a helyi önkormányzatokat kell mindenképpen kiemelni. Mivel az államigazgatási szervek általi és

⁷¹ Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996, pp. 5-6.

a helyi önkormányzati jogalkotás eltérő lényegi sajátosságokat hordoz magában, ezért célszerű külön-külön megvizsgálni e két kérdéskört.

3.1.1. Az államigazgatás körébe tartozó jogalkotás

Az Alkotmány értelmében a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz, melyeket törvénnyel nem lehetnek ellentétesek,⁷² a Kormány tagjai – azaz a miniszterelnök és a miniszterek – pedig törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek.⁷³ A jogalkotási törvény szerint pedig a Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben kapott felhatalmazás alapján,⁷⁴ míg a miniszter feladatkörében és törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.⁷⁵

Az állampolgárok széles körére kötelezően érvényes jogszabályokon kívül a fenti jogalkotó szervek bizonyos állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó jogi normákat is alkothatnak (normatíva határozat, illetve utasítás, valamint jogi iránymutatások), amelyek azonban csak a szervezeten belülré hathatnak és az alárendelt szervekre nézve állapíthatnak meg kötelező szabályokat. Ezt a követelményt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta: a belügyminiszter azon utasítása, amely az állampolgárok használatában levő önvédelmi fegyverek begyűjtésére és rendőrségi biztonsági letétbe helyezésére keletkeztetett rendőrhatalósági intézkedési kötelezettséget, olyan előírásokat tartalmaz, amelyek közvetlen kihatással vannak az állampolgárok jogaira. A jogalkotási törvény⁷⁶ szerint pedig az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő előírás utasításban nem, csakis jogszabályban rendelhető el, az e törvényi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával az utasítás tehát szemben áll az Alkotmánynak a jogalkotás rendjét meghatározó 7. § (2) bekezdésével. Ebből következően az indítványokkal támadott belügyminiszteri utasítás alkotmányellenes.⁷⁷

A fenti jogforrásokon kívül azonban a gyakorlatban még számos olyan típusú jogi norma létezik és fejt ki hatását, amelyek nem illeszthetők a jogforrási rendszer egyik ágába sem, és amelyeket jogalkotási törvényünk sem ismer. A különféle leiratok, körlevelek,

⁷² Ld. Alkotmány 35. § (2) bekezdés.

⁷³ Ld. Alkotmány 37. § (3) bekezdés.

⁷⁴ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 7. §

⁷⁵ Jat. 8. § (1) bekezdés.

⁷⁶ Ld. Jat. 11. § és 49. §.

⁷⁷ 22/1991. (IV. 26.) AB határozat.

útmutatók kapcsán felmerül a kérdés: vajon hogyan tekinthetők ezek jogforrástani szempontból? Fejthetnek-e ki effektív jogi hatást? Mit tehet velük az Alkotmánybíróság?

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata nem volt mindvégig egységes ezen jogi normák tekintetében. 47/1991. (IX. 24.) AB határozatában a nevelési-oktatási intézmények vezetői megbízásának egyes kérdéseiről szóló 201/1990. MKM útmutató alkotmányosságának vizsgálatára vonatkozó indítványt a testület visszautasította, mivel az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. A miniszteri útmutató – a jogalkotási törvény (Jat.) rendelkezései szerint - nem minősül sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei körében a miniszter által kibocsátható aktusok sorában csak a miniszteri utasítást, jogi iránymutatásként pedig az irányelvet és a tájékoztatót nevezi meg a törvény. Az Alkotmánybíróság szerint nemcsak az állapítható meg, hogy az indítványokban kifogásolt útmutató az állami irányítás egyéb jogi eszközei között a miniszter által kiadható egyik alakzat elnevezését sem viseli, hanem tartalmi szempontból - teljes mértékben - azok egyikével sem esik egybe. Az útmutató ugyanis a jogszabály végrehajtására irányuló ajánlás, illetve az ehhez szükséges tény- és adatközlés mellett kötelező elemeket is tartalmaz. Láthatjuk tehát, hogy tartalmilag az útmutató korántsem volt aggálytalan, ám a formai érvek ekkor még erőteljesebbnek bizonyultak. De vajon a jogrendszer részét képezheti-e – méghozzá az alkotmányossági vizsgálat lehetőségének kizárása mellett – egy, a szabályozási körét illetően meglehetősen aggályos jogi norma?

A fenti döntését követően egy évre rá már más irányba fordult az Alkotmánybíróság, későbbi döntésében ugyanis megállapította, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes. Döntésének indokolásában a testület rámutatott arra, hogy a Jat. pontosan azért szabályozza részletesen az állam központi szervei által kibocsátható jogi iránymutatásokat, mivel a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt, ezáltal kialakult egy olyan „formátlan jog”, amely az Alkotmány

által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen abban áll, hogy - az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében - élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy az indítvánnyal támadott és hasonló minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jobbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Napjainkban, amikor kivételesen nagy jogalkotási teher hárul a jogalkotó szervekre, s ez lelassítja a jogalkotás folyamatát, fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az államigazgatás központi szervei továbbra is ilyen informális eszközökkel próbálják pótolni a jogszabályok hiányosságait. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen. Hatáskörének megalapozásakor az Alkotmánybíróság vizsgálta a minisztériumi leirat jogi jellegét. E körben megállapította, hogy a minisztériumi ügyirat egy informális körlevél formáját ölti, formája alapján nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó aktusnak, azonban olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön. Éppen ezért a testület vizsgálta a támadott útmutató tartalmi alkotmányosságát.⁷⁸

⁷⁸ Ld. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

3.1.2. Az önkormányzati jogalkotás

Az önkormányzat által kiadható rendelet megalkotása tekintetében a jogi szabályozás meglehetősen következtelen, az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések egyáltalán nincsenek összhangban egymással. Az Alkotmány szerint a helyi önkormányzatokon belül a képviselőtestület bír jogalkotási hatáskörrel, amely a feladatkörében rendeletet alkothat, ami nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.⁷⁹ A jogalkotási törvény az önkormányzati rendeletalkotási jog kapcsán differenciál, az önkormányzat rendeletet ad ki egyrésztől törvény felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására, másrésztől pedig a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.⁸⁰ Ezzel párhuzamos szabályozást tartalmaz az önkormányzati törvény is azzal, hogy magasabb szintű jogszabály helyett csupán egyetlen konkrét jogi aktust, a törvényt nevesíti, ami alatt azonban ebben az esetben az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni.⁸¹ Amennyiben ezen kritériumok nem teljesülnek, úgy az adott önkormányzati rendelet alkotmánysértő, így megsemmisítést von maga után az Alkotmánybíróság által.⁸²

Az önkormányzati jogalkotás esetén figyelmet érdemel a felhatalmazás alapján alkotott rendeletek témaköre, melyre akkor kerülhet sor, ha a törvényi szabályozás nagyobb hatékonysággal valósítható meg a helyi végrehajtási szabályok segítségével. E körben a helyi önkormányzat akár azt is mérlegelheti, hogy alkot-e az adott tárgyban jogszabályt, más esetben pedig a törvényben biztosított szabályozási alternatívák közül kell választania. Minden esetben szem előtt kell azonban tartani, hogy az önkormányzat csak arról rendelkezzen, amire a törvényi felhatalmazás kiterjed, nem lépheti túl jogalkotási hatáskörét. A képviselőtestület nem jogosult felhatalmazás nélkül a magasabb szintű jogszabály olyan kiegészítésére, amely a jogszabály módosítását vonja maga után.⁸³ A végrehajtás során hozott szabályok az egyes fogalmakat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik.⁸⁴

⁷⁹ Ld. Alkotmány 44/A. (2) bekezdés.

⁸⁰ Ld. Jat. 10. §

⁸¹ Ld. Dubeczne Károlyi Éva: Az önkormányzatokat érintő alkotmánybírói határozatokból levonható főbb konklúziók. Magyar Közigazgatás, 1999/6., 309. o. Megjegyzem, hogy ezen jogi érvelés álláspontom szerint meglehetősen idegen a magyar jogrendszer fogalomhasználatától, ahol a törvény és az egyéb jogszabályok a terminusok terén is jól elhatárolhatók egymástól.

⁸² Vö. 6/1996. (II. 23.) AB határozat; 8/1996. (II. 23.) AB határozat; 23/2000. (VI. 28.) AB határozat.

⁸³ Dubeczne Károlyi Éva: Az önkormányzatokat érintő alkotmánybírói határozatokból levonható főbb konklúziók. Magyar Közigazgatás, 1999/6., 309. o.

⁸⁴ Ld. 17/1990. (VII. 31.) AB határozat.

A jogalkotási törvény korábban a Kormány számára is lehetőséget nyújtott arra, hogy rendeletben felhatalmazást adjon önkormányzati rendelet megalkotására a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására. Az Alkotmánybíróság ezen szabályozást alkotmányellenessé nyilvánította és kimondta:⁸⁵ Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már kifejtette, hogy „a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja.”⁸⁶ „Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára.”⁸⁷ Ez a biztosíték enyészne el akkor, ha a Kormány rendelete is helyi rendeletalkotásra felhatalmazó (kötelező) rendelkezéseket tartalmazhatna. A Kormány saját feladatkörébe nem tartozhat az önkormányzati autonómiát korlátozó helyi rendeletalkotás kötelező elrendelése; ilyen tárgyú hatásköre az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem vezethető le. Ellenkezőleg: az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében „a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg”. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amelynek értelmében a Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását”, sem tekinthető olyan generális felhatalmazásnak, amely a Kormány számára mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladat- és hatásköröket telepítő jog(rendelet)alkotás előtt megnyitná az utat. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egyes szerzők szerint a jogalkotási hatáskörök pontos meghatározása esetén nem találkozhat egymással és ezáltal nem is ütközhet az önkormányzati és a miniszteri vagy kormányrendelet. A két jogi tárgy nem ütközik, csak érintkezik egymással.⁸⁸ Ugyanakkor álláspontom szerint „a biztonság kedvéért” célszerű leszögezni a fenti követelményt.

Az önkormányzati jogalkotás vonatkozásában nemcsak a kormányzati ráhatást kell kizárni, hanem az egyéb államigazgatási korlátok léte sem megengedett. Az Alkotmánybíróság szerint az önkormányzati rendeletalkotás - mint az Alkotmányba foglalt önkormányzati alapjoggyakorlás - szempontjából alapvető garanciális jelentősége van annak, hogy döntéseiket érdemben csak a bíróságok, illetve rendeleteiket az Alkotmánybíróság bírálhatja felül, mégpedig csak törvényességi vagy alkotmányossági szempontból. Az önkormányzat döntési szabadságát súlyosan sérti az, ha az önkormányzati rendeletalkotás elé az államigazgatás irányából megfogalmazott törvénysértésre alapozott egyet nem értő vélemény akadályt gördít, ami a rendeletalkotási jog tartalmának kiüresedéséhez vezet.⁸⁹

⁸⁵ Ld. 1/2001. (I. 17.) AB határozat

⁸⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

⁸⁷ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

⁸⁸ Ld. Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás, 1995/6., 330. o.

⁸⁹ Ld. 69/2002. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal nem tartotta annyira szigorú kritériumnak a Jat. azon rendelkezését, mely szerint a helyi önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján, illetőleg magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére adhat ki rendeletet. Határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás hiányában is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.⁹⁰ Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadályozása, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.⁹¹

Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatosan ki kell emelni ugyanakkor, hogy ez nem csupán egyoldalúan jog, hanem egyben kötelezettséget is keletkeztet az önkormányzat terhére. Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában megállapította, hogy Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának képviselő-testülete mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem alkotta meg szervezeti és működési szabályzatát és nem alkotott rendeletet a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről. A XII. kerületi önkormányzat azzal, hogy a megválasztása óta - az önkormányzati választások óta egy év telt el - nem alkotta meg szervezeti és működési rendjét szabályozó, valamint a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló önkormányzati rendeletet, nem élt ezen alkotmányi és törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotói hatáskörével, jogalkotói mulasztást követett el.⁹² Az Alkotmány és az Ötv. nem ír elő határidőt e rendeletek megalkotására, s a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás

⁹⁰ 17/1998. (V. 13.) AB határozat.

⁹¹ Ld. 2219/H/1991. AB határozat; 958/H/1993. AB határozat.

⁹² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

azonban - miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá - határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozását, csak akkor alapozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. Az Alkotmány az önkormányzatok alapjogai közé sorolja a helyi képviselő-testületnek azt a jogát, hogy a törvény keretei között önállóan alakítsa ki szervezetét és működési rendjét, amivel – miután a helyi önkormányzatok közhatalommal rendelkező szervek – egyúttal a képviselő-testület kötelezettségévé is teszi a jogállamiság követelményének megfelelő jogilag szabályozott szervezeti és működési keretek kialakítását. Ennek alapján alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben. A rendelet hiánya továbbá alkalmas arra, hogy a kerület választópolgárait alkotmányos jogaik gyakorlásában korlátozza, megakadályozza, hogy önkormányzathoz való jogukat népszavazás útján gyakorolják.⁹³

Az önkormányzati jogalkotás vonatkozásában – csakúgy, mint a jogrendszer egészére nézve – lényeges alapelv a jogforrási hierarchia elve, ez azonban nem értelmezhető formálisan és mechanikusan. Amennyiben egy önkormányzati rendelet ellentétben áll valamely magasabb jogszabállyal, ez a helyzet önmagában még nem eredményezi automatikusan azt, hogy az önkormányzat rendelet alkotmányellenes, vizsgálni kell ugyanis a másik jogszabály alkotmányosságát is. Ezzel összefüggésben egy határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bányászatról szóló törvény bizonyos rendelkezései alkotmányellenesek, ezért megsemmisítette azokat, ellenben Ócsa nagyközségi önkormányzat rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az indítványozó az önkormányzati rendelet megsemmisítését arra való hivatkozással indítványozta, hogy a rendelet a bányászatról szóló törvénnyel ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mely szerint a helyi önkormányzat rendelete nem

⁹³ Uo.

lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság döntésében kimondta, hogy az indítványozónak azon álláspontja, amely szerint a megsemmisíteni kért önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, formailag kétségtelenül helytálló. Az Alkotmánybíróság e formai törvényellenesség mellett azonban vizsgálni kívánta azt is, hogy az a törvényi rendelkezés, amellyel az önkormányzati rendelet ütközik, alkotmányosnak tekinthető-e. Ezért összefüggés okán utólagos normakontroll alá vonta a bányászatról szóló törvény egy passzusát is. Az ügy körülményeit mérlegelve az Alkotmánybíróság arra a meggyőződésre, hogy tartalmilag az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelet alkotmányos, és a bányászatról szóló törvény vizsgált bekezdése áll az Alkotmánnyal ellentétben.⁹⁴

3.2. Hatósági jogalkalmazás

A jogállam elvei közül az alábbiak szolgálhatnak iránymutatásul a közigazgatási hatósági jogalkalmazás számára:

3.2.1. Jogszerűség, a jog uralma

A jogra már az ókori görög gondolkodók óta a kormányzati hatalom ellenőrzés alá vonásának elsődleges eszközeként tekintünk, ahogyan Arisztotelész fogalmazott: a jog által gyakorolt kormányzás magasabb rendű, mint az emberek kormányzása. A jó közigazgatás alap gondolata a jogszerűség elvén nyugszik. Ezen elv értelmében a közigazgatási szerveknek azon a jogi alapon és keretek között kell eljárniuk, amelyeket a jog meghatároz számukra.⁹⁵ A jogszerűség a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy minden személy (legyen szó akár természetes, akár jogi személyről) sőt, még a hatóságok is alá vannak vetve a jognak, azonban különböző módon. Az állampolgárokkal kapcsolatosan felmerülő jogvitákban ugyanis az államot úgy kell tekinteni, mintha maga is ugyanazon jognak és bíróságnak alávetett személy lenne, mint bárki más.⁹⁶ Az állampolgárok és a jogi személyek mindent megtehetnek, amit a jog nem tilt a számukra, a hatóságok azonban csupán azon esetekben járhatnak el, amelyekben a jog ezt lehetővé teszi a számukra. A jogszerűséget a jog által vezérelt államok

⁹⁴ 29/1995. (V. 25.) AB határozat.

⁹⁵ Ld. Kanska, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. p. 299.

⁹⁶ Shapiro, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. European Law Journal, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996. p. 26.

(jogállamok) legalapvetőbb elvének is szokás nevezni, ezért ezen alapelv azt feltételezi, hogy az állam elismeri és gyakorlatában is betartja a jogállamiság alkotmányos elvét. Az Európa Tanács szerint a jogállamiság három lényeges elemet ölel fel:⁹⁷ először is, mindenki alá van vetve a jognak. Másodsor, mindenki számára lehetővé kell tenni, hogy tudomással bírjon a jog által előírt jogairól és kötelezettségeiről. Végezetül harmadszor, a jogi előírások betartását bíróságoknak kell ellenőrizniük, amelyek feladataik gyakorlása során függetlenek, és amelyek ítéletei kikényszeríthetők.

Kiemelkedő fontosságából fakadóan a jogszerűség elve meglehetősen korán felbukkant az Európa Tanács látóterében. A mérlegelési jogkör gyakorlásáról szóló R (80) 2 számú ajánlásában⁹⁸ a Miniszteri Bizottság leszögezte: a mérlegelési jogkörében eljáró közigazgatási szervet semmilyen más cél nem vezérelheti, csakis az, amely miatt a közhatalommal felruházták. A 2000-es évben egy új ajánlásában⁹⁹ az Európa Tanács továbbfejlesztette és kiterjesztette az elvet deklarálva, hogy a köztisztviselőknek feladataikat a jogszabályoknak, továbbá azon jogszerű előírásoknak és etikai követelményeknek megfelelően kell teljesíteniük, amelyek feladatuk ellátásához kötődnek. Eljárásuk során politikailag semlegesnek kell maradniuk és még csak megkísérelniük sem szabad azt, hogy útját állják a közigazgatási szervek jogszerű gyakorlatának, intézkedéseiknek vagy döntéseiknek.¹⁰⁰ A döntéshozatal során a köztisztviselő mérlegelési jogkörét jogszerűen és pártatlanul köteles gyakorolni, kizárólag a releváns tények figyelembe vételével.¹⁰¹

A 2007-es Ajánlás¹⁰² értelmében a közigazgatási hatóságoknak a jogszabálynak megfelelően kell eljárniuk. Még mérlegelési jogkörükben eljárva sem cselekedhetnek önkényesen, mindenkor eleget kell tenniük a nemzeti és a nemzetközi jog előírásainak, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket érintő általános jogelveknek. A közigazgatási hatóságok a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak megfelelően kell eljárniuk és csak akkor gyakorolhatják a rájuk ruházott közhatalmat, ha a megállapított tényállás és az alkalmazandó jog ezt lehetővé teszi, és csakis azon célból, amelyre kifejezetten felhatalmazták.

⁹⁷ Kézikönyv, p. 8.

⁹⁸ (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11.-én a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján)

⁹⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása a köztisztviselők magatartási szabályairól (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. május 11.-én tartott 106. találkozóján)

¹⁰⁰ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása, 4. Cikk

¹⁰¹ Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10 számú ajánlása, 7. Cikk

¹⁰² Ld. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (a továbbiakban: Ajánlás).

Az Európai Unió jogában a jogállamiság elve kiemelt szereppel bír, hiszen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés kifejezetten kinyilvánítja: az Unió a jogállamiság talaján áll.¹⁰³ A helyes hivatali magatartás európai kódexe szintén a bevezető rendelkezései között szól a jogszerűség elvéről mint a tisztviselő eljárásának általános alapjáról.

A jogszerűség elve természetesen Magyarországon is kiemelt jelentőséggel bír, az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell. A közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹⁰⁴

A jogszerűség elve a magyar közigazgatási hatósági eljárásban a törvényesség elveként, a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségeként érvényesül. Ez a következő követelményeket támasztja az aktusok felé: a döntést hozó közigazgatási hatóságok jogszabály hozza létre, szintén jogszabály határozza meg a szerv joghatóságát, hatáskörét és illetékességét, továbbá az adott döntésnek meg kell felelnie az anyagi jogszabályoknak, eljárása során pedig be kell tartania az eljárási jogszabályokat. Az elv fontosságát jól mutatja, hogy a Ket. az eljárási alapelvekről szóló fejezetén belül rögtön a legelején, 1. §-ában foglalkozik az alapelvvel, a következőképpen: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.”¹⁰⁵ Ennek

¹⁰³ Ld. TEU 6. szakasz. Hivatkozik rá többek között: Kanska, Klara: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. p. 300.

¹⁰⁴ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109.

¹⁰⁵ Ld. Ket. 1. § (1) bekezdés első mondata.

értelmében a közigazgatási hatóság köteles hivatalból is érvényt szerezni a jogszabályok rendelkezéseinek, nem várhat tehát az ügyfél vagy az eljárás más szereplőjének kérelmére.¹⁰⁶

3.2.2. Jobbiztonság

Ezen elv fontosságát jól mutatja az a tény, hogy a jogirodalomban több szerző is – az arányosság elvével együtt – a jó közigazgatás intézményének egyik kulcsfontosságú tényezőjeként tekint rá.¹⁰⁷ A közigazgatási szerveknek következetesnek kell lenniük döntéseik vonatkozásában azért, hogy kiérdemeljék az állampolgárok által beléjük vetett jogos bizalmat. A természetes személyek ugyanakkor rendelkezhetnek bizonyos szerzett jogokkal, amely alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatási aktusoknak nem lehet visszaható hatálya, hacsak a jog nem hatalmazza fel erre kifejezetten, illetve az ilyen aktus a természetes személy számára kedvező.¹⁰⁸

Az Ajánlás értelmében a közigazgatási hatóságoknak a jogbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk. Nem hozhatnak visszaható hatályú intézkedést, kivéve jogilag igazolt körülmények fennállása esetén és nem érinthetnek szerzett jogokat vagy végleges jogi helyzeteket, kivéve, ha a köz érdekében ez elkerülhetetlen. Bizonyos esetekben, különösen akkor, ha új kötelezettségeket vetnek ki, ez szükséges lehet átmeneti intézkedések érvényesítése vagy a kötelezettségek hatályba lépéséhez szükséges ésszerű időtartam biztosítása végett.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint: „A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából.”¹⁰⁹ Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XII. 21.) AB határozatában: „Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.”¹¹⁰ A jogbiztonság kettős követelményt támaszt a jogalkotóval szemben. Ennek megfelelően elsősorban a létrejött jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait kell megteremtenie. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás hatékony működésének

¹⁰⁶ Bővebben ld. Patyi András (szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 92. o.

¹⁰⁷ Ld. Fortsakis, Theodore: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. p. 209.

¹⁰⁸ Kézikönyv, p. 13.

¹⁰⁹ Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 85.)

¹¹⁰ Ld. 75/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 376, 383.)

biztosítása ugyanakkor nem eredményezheti a jogbiztonságból levezethető eljárási garanciák sérelmét azáltal, hogy a címzettek számára biztosított alkotmányos jogok gyakorlását akadályozza meg. A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is. E követelményeknek azonban megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban. Azt, hogy ez a megfelelő egyensúly a hatályos szabályokban fennáll-e, az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. A hatékonyság, az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdek és az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítésének követelménye ellentétbe kerülhet egymással. Alkotmányellenességhez vezethet, ha a jogi szabályozás egyoldalúan biztosít elsőbbséget akár a hatékonyság, akár a címzettek jogai érvényesülése követelményének. A hatékonyságnak biztosított feltétlen elsőbbség az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítését hiúsíthatja meg. Az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítésének parttalan lehetősége pedig az eljárást kezdeményezők jogérvényesítését lehetetlenítheti el.¹¹¹

A jogbiztonság követelménye a közigazgatás működésével kapcsolatosan azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse a lezárt jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait. A közigazgatási eljárásban azonban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.¹¹²

¹¹¹ Vö. 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

¹¹² Ld. 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

A jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével, azon belül is a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával áll szoros összefüggésben a közigazgatási döntések hatályának kérdésköre.¹¹³ Ennek értelmében alapvető, a közzétételi kötelezettséghez kapcsolódó követelmény, hogy a létrejöttüket megelőzően nem állapíthatnak meg jogokat vagy kötelezettségeket az érintettek számára, sőt, a meghozatalukat követően is célszerű bizonyos időszakot az ügyfél rendelkezésére hagyni a teljesítésre. A közigazgatási döntések – bizonyos jogilag igazolt körülmények kivételével – nem léphetnek korábbi időpontban hatályba, mint elfogadásuk vagy közzétételük dátuma. Sürgős eseteket kivéve, a közigazgatási döntések megfelelő közzétételüket megelőzően nem alkalmazhatók.¹¹⁴ A Ket. megfogalmazása szerint: „Ha a döntés kötelezést tartalmaz, a teljesítésre határidőt vagy határnapot kell megállapítani. Ha a kötelezés jellege megengedi, a hatóság részletekben történő teljesítést is megállapíthat (engedélyezhet).”¹¹⁵

A Magyar Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára.¹¹⁶ Az Alkotmánybíróság a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményéből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának alkotmányos elvét,¹¹⁷ megállapítva, hogy „a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, továbbá meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvennyel ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes.

¹¹³ Ld. jelen fejezet 5. alapelvét (Jogbiztonság).

¹¹⁴ Vö. Jogbiztonság elve, jelen ajánlás 5. pontjában.

¹¹⁵ Ld. Ket. 74. § (1) bekezdés.

¹¹⁶ Vö. korábban a jogbiztonság témakörében írtakkal. Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 65-66.), 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 81-82.), 28/1993. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1993, 220, 225.)

¹¹⁷ Ld. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 170, 173.); 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 81-82.); 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131, 132.); 28/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 155, 158.); 4/1992. (I. 28.) AB határozat (ABH 1992, 332, 333.)

3.2.3. A közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok

„Ahol jogosultság van, ott jogorvoslatnak is lennie kell.” – hangzik a latin mondás.¹¹⁸ A közigazgatási döntések felülvizsgálatának lehetősége és ezáltal a közigazgatás beszámoltathatósága hagyományosan a végrehajtói önkény ellen tett legelső és legalapvetőbb lépések egyikeként van számon tartva, így természetesen a jó közigazgatás elvének is lényegi összetevője. A jogorvoslati lehetőség azt hivatott szolgálni, hogy a közigazgatás legyen rákényszerítve az eljárási szabályok betartására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésre kerül, így a bíróságok közvetett úton biztosítják a jó közigazgatás érvényesítését a hatalmi ágak elválasztásának maximális figyelembe vétele mellett. A bírói jogvédelem meggátolja a közigazgatást abban, hogy meggondolatlanul és elhamarkodottan cselekedjen, méghozzá azáltal, hogy rászorítja őket az alapvető alkotmányos és egyéb jogi követelmények betartására.¹¹⁹

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a jogorvoslathoz való jogot kezdetben nem tartalmazta, a Bíróság az ezzel kapcsolatos sérelmeket is a 6. cikk rendelkezései alapján bírálta el. A Strasbourgban, 1984. november 22-én kelt Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke azonban ezt beépítette az Egyezmény rendelkezései közé (13. cikk). Az ennek nyomán újraformálódó Bírósági gyakorlat kialakította azt az egységes álláspontot, hogy a jogorvoslati eljárás biztosítása nem abszolút kívánalom, s az államok élveznek bizonyos mérlegelési szabadságot a jogorvoslat módozatainak kialakításában.¹²⁰ Rámutatott azonban, hogy ahol jogorvoslati fórumok működnek, a jogorvoslati eljárás tekintetében is érvényesek az Egyezmény 6. cikkében foglalt követelmények.¹²¹

Az alapelv gyökerei Magyarországon egészen az Alkotmányig nyúlnak vissza, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében ugyanis kimondja: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az Alkotmánybíróság számos határozatában, sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával, melyek az alábbiakban összegezhetők: „a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez,

¹¹⁸ „*Ubi jus ibi remedium.*” Idézi: Millett, Lord: The right to good administration in European Law. Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002. p. 309.

¹¹⁹ Ld. Solé, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002. p. 1520.

¹²⁰ Ld. No. 26808/95, Dec. 16. 1. 96., D. R. 84-A p. 164.

¹²¹ Ld. Delcourt v. Belgium judgment of 17 January 1970, Series A no. 84.

vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹²² Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.¹²³ A jogorvoslatához való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.¹²⁴ A jogorvoslatához való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.¹²⁵

A jogorvoslatához való jog, noha a bírói eljárásban is érvényesítendő, más jelentőséggel bír a közigazgatási és más hatósági döntésekkel kapcsolatban. A bírói úthoz való jog eltérő tartalmú a jogorvoslati joghoz képest, és részben több eljárási garancia érvényesülésének biztosítását írja elő. A közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás egymással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van. A kettő összefüggésében kell tehát vizsgálni azt, hogy a jogorvoslatához való jog ténylegesen érvényesül-e. A jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani. Mindkét esetben követelmény a jogsérelem orvosolhatósága szempontjából a jogorvoslat hatékonysága: a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani. Ez utóbbi követelmény azonban nem abszolút jellegű, a jogrendszerben számos eltérés található. A felek különösen fontos érdekei vagy más okok egyaránt indokolhatják, hogy a jogorvoslati eszközhöz ne kapcsolódjék halasztó hatály, illetőleg a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtásra kerüljön egy adott jogalkalmazói döntés.¹²⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a szabály, hogy jogorvoslattal „a törvényekben meghatározottak szerint” lehet élni, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre; egyebek között arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet.¹²⁷ A jogorvoslatához való alapvető jog tárgyilag csak a hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói,¹²⁸ vagy a tulajdonosi¹²⁹ döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági,

¹²² Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

¹²³ Ld. 1437/B/1990. AB határozat (ABH 1992, 453, 454.)

¹²⁴ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 68.)

¹²⁵ Ld. 513/B/1994. AB határozat (ABH 1994, 734.)

¹²⁶ Ld. 71/2002. (XII. 17.) AB határozat

¹²⁷ Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

¹²⁸ Vö. 1129/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 604, 605.)

¹²⁹ Ld. 1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602, 603.)

pl. a katonai előjárói döntésekre.¹³⁰ A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹³¹ A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani.

A közigazgatási jogelmélet szerint „a jogorvoslat [...] a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslás érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.”¹³² „Jogorvoslat (jogorvoslati jog) alatt az érdekeltnak azt a jogát értjük, hogy az általa hibásnak tartott aktus semmisségének kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjék [...], az erre irányuló kérelmet pedig jogorvoslati kérelemnek nevezzük. [...] Azokat az eljárásjogi intézményeket pedig, melyeken keresztül ez az orvoslás megtörténik, nevezzük jogorvoslati eszközöknek.”¹³³ Amennyiben ezen fogalmi elemek bármelyike hiányzik, úgy nem beszélhetünk jogorvoslati eljárásról, hanem csupán valamely egyéb, jogi szempontú kontroll következik be. A Ket már alapelvei között utal az elvire, felsorolva azon jogorvoslati eszközöket, amelyekkel az ügyfél az általa sérelmesnek tartott közigazgatási döntéssel szemben élhet: „A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be.”¹³⁴ „A hatóság határozata ellen az e fejezetben meghatározottak szerint önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi. Jogorvoslati eljárás lefolytatására az ügyfél, továbbá a döntés rendelkező része által érintett személy (e fejezetben a továbbiakban együtt: ügyfél) kérelme alapján kerülhet sor.”¹³⁵ Kiemelést érdemel ugyanakkor, hogy a közigazgatási eljárási kódex a kérelemre induló jogorvoslati eljárások mellett tartalmazza a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokat is, a közigazgatási hatóság tehát az érdekeltek erre irányuló akarata nélkül is felülbírálhatja a meghozott döntést. Ennek hátterében az a felismerés húzódik, hogy nem csupán az érdekeltek egyéni jogsérelme jelenti a jogrend sérelmét, hanem a közérdek biztosítása is olyan fontossággal bír a közigazgatási jog területén, hogy esetenként még az egyén akarata ellenére

¹³⁰ Vö. 485/D/1992. AB határozat (ABH 1992, 611, 613.), 578/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 590, 591.), 57/1993. (X. 25.) AB határozat (ABH 1993, 349, 351.)

¹³¹ Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)

¹³² Ld. Patyi András (szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 117. o.

¹³³ Vö. Patyi András (szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 435. o.

¹³⁴ Ld. Ket. 4. § (3) bekezdés.

¹³⁵ Ld. Ket. 96. §, illetőleg 97. § (1) bekezdés.

is érvényre kell juttatni. A meghozott döntések tehát akkor is orvosolhatók kell, hogy legyenek, ha az ügyfélnek nem áll érdekében a jogorvoslati eljárás megindítása, mivel a döntés rá nézve kedvező. Ennek megfelelően a Ket. kimondja: „A közigazgatási döntésekkel összefüggő jogorvoslatok: a kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárás és a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárás.”¹³⁶ Az ügyfél kérelme alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások a fellebbezési eljárás, a bírósági felülvizsgálat, az újrafelvételi eljárás és a méltányossági eljárás. Hivatalból kerül sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében, a felügyeleti eljárás keretében, az Alkotmánybíróság határozata alapján, valamint ügyészi óvás nyomán. Mind kérelemre, mind hivatalból lehetséges a döntés kijavítása, kicserélése és kiegészítése.

¹³⁶ Ld. Ket. 95. § (1) bekezdés.

Irodalomjegyzék

- Ádám Antal*: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom, 3/1999.
- Bradley, A. W. and Ewing, K. D.*: Constitutional and administrative law. Twelfth Edition. Longman, London and New York.
- Dubeczne Károlyi Éva*: Az önkormányzatokat érintő alkotmánybíróági határozatokból levonható főbb konklúziók. Magyar Közigazgatás, 1999/6.
- Fazekas Marianna – Ficzer Lajos*: Magyar Közigazgatási Jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- Fortsakis, Theodore*: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005.
- Fürcht Pál*: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás, 1995/6.
- Holló András*: Az Alkotmánybíróóság a közigazgatás alkotmányosságáért. Magyar Közigazgatás, 2005. november.
- Ivancsics Imre*: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése. Magyar Közigazgatás, 1994/10.
- Józsa Zoltán*: Az államigazgatás feladatai a nemzetközi kihívások tükrében. Magyar Közigazgatás, 2006. szeptember.
- Jürgen Schwarze*: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. European Public Law, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998.
- Kanska, Klara*: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004.
- Kellermann, Alfred E. – de Zwaan, Jaap W. – Czuczai, Jenő*: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. TMC Asser Press. The Hague, 2001.
- Kukorelli István*: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó. Budapest, 2007.
- Lőrincz Lajos*: A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től. Magyar Közigazgatás, 2006. március-április.
- Millett, Lord*: The right to good administration in European Law. Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002.
- Molnár Miklós*: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról. Magyar Közigazgatás, 1995/4.
- Molnár Miklós*: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája. Jogtudományi Közöny, 1993. január.

- Patyi András – Varga Zs. András: Közigazgatási Jog. Általános Rész. Ideiglenes jegyzet, 2007.*
- Patyi András (szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.*
- Patyi András: A magyar közigazgatási bíraskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. Jogtudományi Közlöny, 2001. október.*
- Patyi András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. Magyar Közigazgatás, 1998/9.*
- Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996.*
- Shapiro, Martin: Codification of administrative law: the US and the Union. European Law Journal, Vol. 2. Issue 1, March 1996. Blackwell Publishing Ltd. 1996.*
- Solé, Julio Ponce: Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002.*
- Szente Zoltán: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. Magyar Közigazgatás, 1994/6-7.*
- Szilágyi István: Alkotmányosság, alkotmányeszme, civil társadalom. Comitatus, 1999. július – augusztus.*
- Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. Jogtudományi Közlöny. 1993. június.*
- Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest, 2005.*
- Tatham, Allan F.: EC law in practice: a case-study approach. HVG-ORAC Kiadó. Budapest, 2006.*
- Tilk Péter: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskörök. Magyar Közigazgatás, 2002. március.*
- Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. Magyar Közigazgatás, 1995. szeptember.*