



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

A jó közigazgatástól a jó indokolásig *de lege lata*

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/05/27.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	4
II. A tisztességes eljárás mint a jó közigazgatási eljárás európai mércéje	6
1. <i>A jó közigazgatás megjelenésének háttere az európai régióban</i>	6
1.1. A jó közigazgatáshoz való alapjog az ET tevékenységében	7
1.2. A jó közigazgatás az EU-ban	9
1.3. Következtetések	10
2. <i>A hatóságok indokolási kötelezettségének nemzetközi keretei</i>	11
2.1. Az ET és az EJEB munkássága az indokolás tekintetében	11
2.2. Az indokolás követelménye az EU-ban	13
III. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hazai gyakorlatban	15
1. <i>A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megjelenése magyar viszonylatban....</i>	15
1.1. A tisztességes hatósági eljárás az AT hatálybalépése előtt és azt követően.....	15
1.2. A tisztességes eljárás és a tisztességes hatósági ügyintézés viszonylata	17
1.3. Következtetések	18
2. <i>Az indokolt bírói döntéshez való jog az AB gyakorlatában.....</i>	19
2.1. Az indokolási kötelezettség alaphatározata	19
2.2. Az AB felülvizsgálatának határai	20
2.3. A "visszafogott" alkotmánybírósági felülvizsgálat egyéb okai	21
2.4. Az AB által meghatározott minimumkövetelmények	21
2.5. Az indokolási kötelezettség kiegészítő szerepe	23
2.6. Az indokolási kötelezettség és más alapjogok viszonya az AB gyakorlatában.....	23
2.7. Következtetések	24
IV. Az indokolásra vonatkozó hazai közigazgatási eljárási szabályrendszer a bírói gyakorlat tükrében	25
1. <i>Az indokolási szabályok fejlődése az egyes eljárásjogi kódexekben.....</i>	25
2. <i>Az indokolás szerepe és jelentősége</i>	27
3. <i>Az indokolás teljeskörűségének az elve és az indokolás alóli kivételek</i>	29
4. <i>Az indokolás tényállásra és bizonyításra vonatkozó részei.....</i>	29

5.	<i>Az indokolással szemben támasztott egyéb formai és tartalmi követelmények</i>	31
6.	<i>Az indokolás követelményének alakulása a jogorvoslati eljárásokban</i>	32
7.	<i>Következtetések.....</i>	34
V.	Záró gondolatok	35

I. Bevezetés

Amikor a jó közigazgatás kifejezésével először találkoztam, éppen hogy hétköznapisága és életszerűsége miatt éreztem egy figyelemre méltó, izgalmas témakörnek: ez a fogalom arra igyekszik választ keresni, hogy hogyan lehet a közigazgatás hibáit és visszasságait kiküszöbölni és a közigazgatást magát úgy általánosságban jobbra tenni. A jó közigazgatás tárgyköre nemcsak egy dogmatikai, elvi jellegű fogalom, hanem számos kritériumot magában foglaló, gyakorlati relevanciával rendelkező rendszer. Épp ennél fogva merültek fel bennem azok a kérdések, hogy vajon mitől lesz *jó* a közigazgatás és milyen értelmezési tartományai lehetnek? Miként érvényesülnek ezek a követelmények a közigazgatás gyakorlatában és miféle fejlődési lehetőségek állnak rendelkezésre? Kíván-e jogi szabályozást? A jó közigazgatásra egyfajta gyűjtőfogalomként tekintek, amelyek kötelezettségek folyamatosan bővülő körét írja elő a hatékonyan és megbízhatóan működő közigazgatás megvalósítása érdekében. Ezen megannyi célkitűzésből a hatóságok döntéseinek indokolási kötelezettségére fordítok különös figyelmet a dolgozatomban, mint kiemelkedő jelentőséggel bíró garanciális elemre, amely biztosítja az érintettek számára, hogy értsék és elfogadják azokat a döntéseket, amelyeket rájuk vonatkozóan a hatóságok meghoztak. Ráadásul, ezt a követelményt azért is tartom meghatározónak, mert nem csak a közigazgatási jogban, a hatóságokra nézve jelent kötelezettséget, hanem minden közhatalommal felruházott döntéshozó szervre irányadó jogágtól és jogterülettől függetlenül.

A dolgozatom felépítését tekintve, az első fejezetben a nemzetközi szinten vizsgálom a jó közigazgatás követelményeinek az érvényesülését, az indokolási kötelezettség kereteit, mivel a nemzetközi egyezményekben is megjelentek a közigazgatási eljárások garanciális elemei. A közigazgatás komplexitása és sokrétűsége folytán országhatárokon átívelő szerepet tölt be és kiemelt fontosságúvá vált a nemzetközi szervezetekben és az Európai Unióban (EU) is. A közigazgatás fejlődésének volumenét nem csak a nemzetközi szintre való kiterjedése igazolja, hanem az is, hogy a nemzetek alkotmányaiban is helyet kaptak a közigazgatási eljárási garanciák. Magyarországon sem alakult ez másként, így a harmadik fejezetben a hazai alkotmányos környezetet taglalom, valamint vizsgálom az Alkotmánybíróság (AB) értelmező, orientáló szerepét. Végül a negyedik fejezetben kitérek arra, hogy a közigazgatási jogszabályok hogyan rendelkeznek az indokolási kötelezettségről és a bírói gyakorlat milyen irányokat szab. Mindehhez áttekintettem a Magyarországra nézve elsősorban irányadó, legfontosabb nemzetközi és uniós jogi kötelezettségeket, hazai jogforrásokat. Kutatásom során nagyban támaszkodtam a hivatkozott idegennyelvű és hazai jogirodalmi álláspontokra, valamint kapcsolódó tanulmányokra, emellett a jelenleg hatályos jogszabályi környezetből indultam ki:

hangsúlyt fektettem a vonatkozó jogi normákra, illetve az azokhoz fűzött kommentárookra és indokolásokra. Az indokolási kötelezettség tanulmányozásának keretein belül felhasználtam és elemeztem az EJEB, az AB és a Kúria kapcsolódó döntéseit is. Munkám során mesterséges intelligencia-eszközt nem vettem igénybe.

Ezen dolgozat megírásával a célom, hogy összevessem a jó közigazgatást a rendelkezésre álló jogértelmező és jogalkalmazói szempontokból levont következtetéseimmel, valamint a lehető legtöbb aspektusból vizsgáljam és bemutassam a jó közigazgatás egyik legfontosabb garanciális elemét, az indokolás követelményét. Egy komplex és átfogó képet kívánok átadni az olvasónak azzal, ahogy a vizsgált tárgykört megközelítem nemzetközi és hazai szinten, alkotmányos és egyéb jogforrási szemszögből, valamint elméleti és gyakorlati jelleggel is.

II. A tisztességes eljárás mint a jó közigazgatási eljárás európai mércéje

A jó közigazgatás eszméjének elterjedéséhez nagyban hozzájárult az egyes nemzetközi szervezetek és az EU emberi jogokat védő és érvényesülésüket előre mozdító tevékenysége, illetve jogalkotása. A következőkben azt vizsgálom, hogy nemzetközi viszonylatokban hogyan és miként érvényesülnek a jó közigazgatás követelményei. Ennek keretein belül számos kérdés vetődik fel: a jó közigazgatás követelménye és annak tartalma hogyan alakul Európában, milyen európai uniós jogforrásokon keresztül tudnak ezek érvényre jutni? Egyáltalán ezen követelmények rendelkeznek-e olyan normatív alapokkal, hogy azok megfelelően el tudják érni a kívánt célokat? Górcső alá veszem végül azt is, hogy az európai szinten mennyire jut kiemelt szerephez a hatóságok indoklási kötelezettsége és az milyen jelentőséggel is bír a bírói gyakorlat során

1. A jó közigazgatás megjelenésének háttere az európai régióban

Európában a demokratikus jogállami rendszerek kialakulása nyomán a közigazgatási jog területén olyan irányú szemléletváltás történt, amely alapján a közigazgatás működésének és eljárásának a minőségére helyeződött a hangsúly.¹ A jó közigazgatás így alapvető európai értékke vált, amelynek azonban mégsem került még meghatározásra egyetlen, általánosan bevett fogalma.² Legáltalánosabb értelemben a közigazgatási eljárások minőségének javítását, hatékonyságának és eredményességének növelését, hibáinak kiküszöbölését jelenti.³ A közigazgatási aktusok kibocsátásának és végrehajtásának bizonyos elvárásoknak megfelelő folyamatát képezi.⁴ Ez azt jelenti, hogy a jó közigazgatás leginkább egy eljárásjogi szempontból megközelítendő fogalom,⁵ amely számos közigazgatási eljárásjogi követelményt foglal magában. A teljesség igénye nélkül ilyen garanciák a közigazgatás joghoz kötöttsége, az átlátható és kiszámítható működés, az elszámoltathatóság és az alapvető jogok tiszteletben tartása.⁶ A dolgozatomban így következetesen ebben az értelemben használom a kifejezést. A jó közigazgatás az a fogalomrendszer, amely számos közigazgatási eljárásjogi követelményt

¹ VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2013. 128. p.

² VÁCZI 2013, 173. p.

³ BALÁZS ISTVÁN: *A jó közigazgatás követelményei*. In: Magyar Jogászsövetség konferencia. Konferencia anyag. 2014. 1. p.

⁴ BATALLI, MIRLINDA BATALLI – FEJZULLAHU, ARTAN: *Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior*. Pécs Journal of International and European Law 2018/I. 30. p.

⁵ VÁCZI 2013, 125. p.

⁶ VÁCZI 2013, 173. p.

foglal magában. Ennek folytán jut kulcsfontosságú szerephez a tisztességes eljárás és annak a kifejezetten közigazgatási hatóságokra irányadó aspektusa: a megfelelő ügyintézéshez való jog. Ennek tartalmát képezik azok az eljárási garanciák, amelyeket a közhatalom birtokában eljáró szervek eljárásaik során biztosítani kötelesek.

A tisztességes eljáráshoz való jog az igazságszolgáltatás központi alapelve, gyökerei a nemzetközi egyezményekben és dokumentumokban találhatók meg. Az ENSZ által elfogadott, globális kiterjedésű nemzetközi egyezmények is kimondják: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. cikke⁷ valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának⁸ 14. cikke rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Európai Unión belül az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁹ 47. cikke az, amely a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot deklarálja, míg az Európa Tanács (ET) égisze alatt született emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (EJEE)¹⁰ 6. cikke tartalmazza a tisztességes eljárás fogalmát. Ez az az eljárási biztosítékokat tartalmazó alapjog, amely a jó közigazgatás garanciáját képezi.

Nemzeti szinten a megfelelő ügyintézéshez való jog legelőször a spanyol jogalkotásban jelent meg (*buena administracion*), ahol az adminisztratív tevékenységek végzésének módját, és ezáltal azoknak az eredményességét, minőségét és tisztességét is meghatározták. Továbbá felsorolást tartalmaztak az ügyfeleket, valamint az állampolgárokat hatósági eljárásban megillető jogaikról.¹¹ A jó közigazgatás követelményei azonban nem csupán az egyes modern, demokratikus jogállamokban jelentek meg, hanem az országokon átívelő, államok felett álló közösségek jogalkotásában is. Míg az ET jogfejlesztő tevékenységében a jó közigazgatásról szóló 2007-es ajánlása¹² addig az EU-ban az Alapjogi Charta az, ami alapkövét képezi a jó közigazgatás európai követelményrendszerének. Ennek megfelelően a továbbiakban az ET és az EU tevékenységét és jogalkotását vizsgálom a jó közigazgatásra vonatkozóan.

1.1. A jó közigazgatáshoz való alapjog az ET tevékenységében

⁷ ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

⁸ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights. 16 December 1966, New York, 999 UNTS 171. Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, hatályba lépett 1976. március 23.

⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02). Charter of Fundamental Rights of the European Union. (Alapjogi Charta).

¹⁰ Emberi Jogok Európai Egyezménye. Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14. 4 November 1950, Strasbourg, ETS 5. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, hatályba lépett: 1993. április 15.

¹¹ PONCE, JULI: *Good Administration and Administrative Procedures*. Indiana Journal of Global Legal Studies 2005/Article 10. 556. p.

¹² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról.

Az ET joganyaga többségében kötelező jelleggel ugyan nem rendelkezik, dokumentumaiban azonban számos kritériumot határozott meg a közigazgatás eljárására és működésére vonatkozóan,¹³ amelyek megtalálhatók az EJEE-ben, az EJEB esetjogában, valamint az ET különféle ajánlásaiban is.

Az ET keretén belül találhatunk olyan jogi dokumentumokat, amelyek – habár még nem használják a megfelelő ügyintézés kifejezését – mégis arra vonatkozóan állapítanak meg kötelezettségeket a közigazgatás számára.¹⁴ Ilyen például az 1977. szeptember 28-án elfogadott határozat az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan.¹⁵ A határozat öt alapelvet határoz meg: a meghallgatáshoz való jogot, a tájékoztatáshoz való jogot, a segítségnyújtáshoz és képviselőhöz való jogot, az indokoláshoz való jogot és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésének kötelezettségét.

Az ET ajánlásai közül – a téma szempontjából – legjelentősebb szereppel a Miniszteri Bizottság által 2007-ben elfogadott ajánlás bír,¹⁶ amely a jó közigazgatás követelményeit részletezi. Az ajánlást a tisztességes eljárás tartalmának mintájára alkották meg. Eszerint a közigazgatás kötelezettsége, hogy az állampolgárok számára alapvető szükségleteket kielégítő szolgáltatásokat és iránymutató szabályzatokat nyújtson. Emellett hangsúlyozza az ésszerű időn belüli eljárás követelményét, valamint az eljárási késedelmek szankcionálásának szükségességét is. Kiemeli, hogy a jogalkotóval szemben támasztott elvárás, hogy a közigazgatás számára megfelelő jogszabályi környezetet teremtsen. A jó közigazgatás feladata az is, hogy egyensúlyozzon a szembenálló állami, valamint az egyéni és közérdekek között. Mindemellett, összetevőjét képezi a minőségi szervezetrendszer és irányítás, valamint a hivatalnokok színvonalas szakmai képzettsége is.

Az ET-nek a célja a jó közigazgatáshoz való alapjog részletszabályainak kimunkálásával az volt, hogy az EU-nál szélesebb körhöz legyen képes továbbítani a tisztességes közigazgatási eljárás kultúráját. Az ET ajánlásai azonban nem rendelkeznek jogi kötőerővel, így ez az ajánlás sem kapott nagy figyelmet a tagállamokban.¹⁷ Kötelező jellegük hiányában is mégis jelentős politikai és erkölcsi hatással vannak a tagállamokra, amely leginkább abból fakad, hogy egy államnak a működését nehezítené meg, ha olyan alapvető jogelveket sértene meg, amelyeket valamennyi állam körülötte elismer. Emellett, aggályos volna egy olyan kormányzat, amely

¹³ VÁCZI 2013, 9. p.

¹⁴ PONCE 2005, 558. p.

¹⁵ Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan. <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>.

¹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007) 7. sz. ajánlása.

¹⁷ BALÁZS 2014, 3-4. pp.

először közreműködik egy tervezet kidolgozásában, elfogadja azt, majd ezt követően annak tartalmát figyelmen kívül hagyja.¹⁸

1.2. A jó közigazgatás az EU-ban

Az EU közigazgatása megosztott igazgatás: egyrészt a közös uniós intézmények és szervek alkotta közvetlen közigazgatás, másrészt a tagállamok belső jogalkotásából, közigazgatási szervezetéből álló közvetett közigazgatás képezi a szintjeit. Mindkettő szint rendelkezik sajátos hatósági eljárásjoggal, azonban az EU még nem jutott el odáig, hogy létrehozzon egy egységes közigazgatási eljárásjogi kódexet, amely mind a közvetlen, mind a közvetett közigazgatást magában foglalná. A kodifikáció szükségessége mégis folyamatosan napirenden van, amelynek a fő okát a közigazgatási eljárások vizsgálata során feltárt belső ellentmondások jelentik. Ennek folytán a jó közigazgatás kinyilatkoztatásaként egy minimum követelményrendszer mégis rendelkezésre áll az EU-ban.¹⁹

A jó közigazgatás keretszabályai felett áll az EU által 2000-ben elfogadott, majd 2009-től jogi kötőerővel bíró Alapjogi Charta, amely évtizedekre visszamenő, az Európai Unió Bírósága (EUB) által kimunkált alapvető jogelvekkel szolgál.²⁰ Ebben a kötelező erejű nemzetközi dokumentumban jelent meg először a tisztességes eljáráshoz való jognak egy közigazgatásra vonatkozó, hatóságokra irányadó aspektusa, nevezetesen a megfelelő ügyintézéshez való jog mint alapjog. Ezzel a Charta az eljárás tisztességére vonatkozó követelményt már nem csak a bíróságokra nézve írja elő, hanem az európai uniós szervek előtti hatósági eljárásokra is vonatkoztatja.²¹ A 41. cikkben foglaltak szerint *„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 a meghallgatáshoz és az iratbetekintéshez való jogot, valamint a döntések indokolási kötelezettségét. Emellett kimondja, hogy az uniós szervek kötelesek az eljárásuk során uniós polgároknak okozott károkat megtéríteni, valamint biztosítja azt a lehetőséget is, hogy bárki írásban fordulhasson az Unió intézményeihez, amelyek a megkeresésre kötelesek választ adni.

Az Ombudsman az EU-nak egy olyan intézménye, amely a közigazgatás működésének jogszerűségét biztosító funkcióval rendelkezik. Az Ombudsmanhoz való fordulás lehetősége

¹⁸ VÁCZI 2013, 11-12. pp.

¹⁹ CSATLÓS ERZSÉBET: *A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága.* Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények. 2022. 121-125. pp.

²⁰ CSATLÓS, 2022. 124. p.

²¹ TÓTH J. ZOLTÁN: *A tisztességes eljárás és a tisztességes eljáráshoz való jog - jogfilozófiai és nemzetközi jogi megközelítésben.* Alkotmánybírósági Szemle. 2023. 2. sz. 8. p.

egy alternatív védelmet nyújt a jogalanyoknak, ha az őket érintő hatósági eljárásban hivatali visszasságot észlelnek.²² Az Ombudsman kezdeményezésére jött létre a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe is 2000-ben.²³ Jogi és erkölcsi normákat összefoglaló gyűjteményként arra törekszik, hogy részletezze és tisztázza az Alapjogi Chartában rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogot és útmutatóul szolgáljon ezen alapjog gyakorlatban történő érvényesítéséhez.²⁴ A Kódex kötelező jellege mégsem teljesedhetett ki, mivel az Európai Parlament által hozott határozat csak a külön megnevezett címzettekre nézve bír kötelező erővel. Ennek hiányában nem alkalmas arra, hogy hatálya minden uniós intézményre kiterjedjen.²⁵ A Kódex rendelkezéseit számos közösségi szerv és testület önként átvette, sok más intézmény nem tartja magát azonban hozzá, hanem a saját előírásait alkalmazza továbbra is. Álláspontom szerint indokolt lenne a Kódexet kötelező erővel felruházni, hiszen egyrészt megszűnne az az anomália, amit az okoz, hogy az uniós szervek eltérő szabályzatokat használnak, másrészt biztosított lenne, hogy az intézmények egységes alapelvei rendszert alkalmazzanak. Nem is beszélve arról, hogy az Európai Ombudsman mozgástere is korlátozott, csupán ajánlásokat és figyelmeztetéseket adhat az adott panasszal érintett szervezetnek, legfeljebb a Parlamentet tájékoztathatja egy esetlegesen feltárt nem megfelelő hivatali ügyintézési gyakorlatról vagy jogsértő határozatokról.²⁶

1.3. Következtetések

A jó közigazgatás alapját Európában a széles körben tiszteletben tartott európai értékek és eszmék képezik, amelyeket a nemzetközi szervezeteknek, az uniós szerveknek és a nemzetállamoknak is el kell ismerniük. Az ET jogi dokumentumai az uniós jogforrások mellett éppúgy meghatározóak és a jó közigazgatás követelményére vonatkozó komplex kritériumrendszert tudnak felmutatni. A nemzeti jogalkotás számára megfelelő mércét jelentenek, amellyel ezen dokumentumok szintén kiérdemelnék a normatív jelleget. Azáltal pedig, hogy az EU igazgatása során a megfelelő ügyintézés általános jogelvként érvényesül, az eljárások is egységessé, követhetőbbé és áttekinthetőbbé válnak.

²² Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. OJ L 253, 16.7.2021, p. 1–10.

²³ A helyes hivatali magatartás európai kódexe. Decision on Code of Good Administrative Behaviour. OJ C 285, 29.9.2011, p. 3–7.

²⁴ BATALLI – FEJZULLAHU 2018, 28. p.

²⁵ VÁCZI 2013, 33. p.

²⁶ BATALLI – FEJZULLAHU 2018, 35. p.

Fennáll azonban egy egységes európai közigazgatási eljárási jog kialakításának a kívánalma, amelynek kiindulópontját képezhetné a jó közigazgatás követelményének átfogó és egyöntetű meghatározása. A jó közigazgatáshoz fűződő jog mint alapjog kötelező jelleggel került megalapozásra az Alapjogi Chartában, ami azt jelentheti, hogy egy konzisztens keretrendszer már rendelkezésre áll a további részletszabályok kimunkálására. A kodifikáció során álláspontom szerint mégsem az lenne a célravezető, hogy számos új szabályozás jelenjen meg, hanem a már meglévő jogforrások és más *soft law* források privilegizálására és összehangolására lenne szükség. Mindez pedig elő tudná mozdítani a jó közigazgatást megteremteni képes, polgárközpontú EU-t.

2. A hatóságok indokolási kötelezettségének nemzetközi keretei

A tisztességes eljárásnak és a megfelelő ügyintézéshez való jognak alkotóelemét képezi a bíróságok és hatóságok döntésének indokolási kötelezettsége, az érintett indokolt döntéshez való joga. A döntések megfelelő indokolása a bíróságok és hatóságok jogszerű működésének biztosítéka és a jogorvoslat eredményes igénybevételének előfeltétele.²⁷ Az indokolás követelménye a közigazgatás önellenőrző szerepét is erősíti azzal, hogy hozzájárul a hatóságok határozatának hatékony bírósági felülvizsgálatához.²⁸ Bizonyítékul szolgál mind az érintettek, mind a felügyeleti szervek számára arra, hogy a hatósági eljárás tisztességes volt, és így az eljárás megfelelt a jó közigazgatási eljárás és egyúttal a jó közigazgatás mércéjének. Az ET tevékenysége az indokolás vonatkozásában két részre oszlik. Egyrészt az EJEE által biztosított emberi jogok értelmezési tartományának pontosítását végző EJEB esetjoga, másrészt a bírói joggyakorlattal összhangban álló, a tagállami jogalkotást előre mozdító, kötelező erővel nem bíró ajánlások állnak rendelkezésre. Emellett, az indokolási kötelezettség az EU jogában is rendkívül fontos alapelvnek tekinthető.

2.1. Az ET és az EJEB munkássága az indokolás tekintetében

Az ET a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatban az egyén védelméről szóló határozatában megerősítette a Kódex 18. cikkében foglaltakat és kimondja, hogy ha a közigazgatási határozat hátrányosan érinti valakinek a jogát, akkor azt a személyt tájékoztatni kell a döntés alapját képező indokokról. A tájékoztatás történhet úgy, hogy a hatósági határozatba foglalják bele az indokokat, vagy pedig írásbeli nyilatkozatban küldik azt meg az

²⁷ VÁCZI 2013, 138. p.

²⁸ PONCE 2005, 583. p.

ügyfél számára ésszerű határidő keretein belül.²⁹ Az indokolási kötelezettség terjedelmére és tartalmára vonatkozóan azonban a jellegéből adódóan nehéz lenne előírni konkrét követelményeket. Így az indokolás teljesítésére és megsértésének jogkövetkezményeire vonatkozóan csak minimumszabályok állnak rendelkezésre, a részletszabályokat a bírói gyakorlat alakítja esetről-esetre. Az EJEB a bíróságok döntésének indokolási kötelezettségét az EJE 6. cikkében rögzített tisztességes tárgyaláshoz való jog részjogosítványának nyilvánította. Ennek a követelménynek a részletszabályait határozataiban dolgozta ki, jogszabályi rendelkezések hiányában a joggyakorlat és az esetjog összességében adja az indokolási kötelezettség lényeges tartalmát. Az EJE abból indult ki, hogy a demokratikus jogrendű államok bíróságaitól elvárható az objektív és átlátható, önkénytől mentes működés.³⁰

Az EJE határozataiban következetesen érvényre juttatja, hogy a bírósági döntések alapját képező indokolás a tisztességes eljárás és a jogállamiság elvéhez kapcsolódó követelmény.³¹ A konzekvens bírói gyakorlat a bíróságokkal szemben azt az elvárást támasztja, hogy az ügyek lényeges részeit alaposan vizsgálják meg, amely vizsgálatról a határozatuk indokolás részében számoljanak is be.³² Ennek oka az, hogy a bíróságok döntéseik indokolása révén igazolják azt, hogy mérlegelési jogkörük keretein belül eljárva, hogyan és milyen alapon vették vagy éppen nem vették figyelembe a felek egyes érveit és bizonyítékait.³³ A döntésüket úgy kell megfogalmazniuk, hogy az világos legyen a jogorvoslati jogával élni kívánó ügyfél számára, vagyis az indokolásnak elő kell segítenie azt, hogy a felek hatékonyan gyakorolni tudják a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket.³⁴ Egy kellően kimunkált indokolás nemcsak a bírósági döntés alátámasztására szolgáló magyarázat, hanem célja az is, hogy a felek számára bemutassa, hogy az ügyüket valóban megtárgyalták és a határozatot így minél inkább elfogadják.³⁵

²⁹ Az Európa Tanács (77) 31 sz. határozata.

³⁰ *Tacquet v. Belgium* (Application No. 926/05.) Judgement of 16. November 2010.; *Shala v. Norway* (Application No. 15620/09.) Judgement of 10 July, 2012. ECtHR.

³¹ *Suominen v. Finland* (Application No. 37801/97.) Judgement of 1 July, 2003. ECtHR.

³² *Helle v. Finland* (Application No. 20772/92.) Judgement of 19 December 1997. ECtHR; *Karakasis v. Greece* (Application no. 38194/97.) Judgement of 17 October 2000. ECtHR; *Boldea v. Romania* (Application No. 19997/02) Judgement of 15 February 2007. ECtHR; *Tacquet v. Belgium* (Application No. 926/05.) Judgement of 16. November 2010. ECtHR.

³³ *Suominen v. Finland* (Application No. 37801/97.) Judgement of 1 July, 2003. ECtHR.

³⁴ *Hadjianastassiou v. Greece* (Application No. 12945/87) Judgement of 16 December 1992. ECtHR; *Hirvisaari v. Finland* (Application No. 49684/99.) Judgement of 25 December 2001. ECtHR.

³⁵ *H. kontra Belgium* (Application no. 8950/80) Judgement of 30 November 1987. ECtHR.

Azt, hogy a hatóságok teljesítették-e döntésük indokolásának kötelezettségét, mindig a konkrét eset összes körülménye alapján és a döntés jellegétől függően lehet megítélni.³⁶ Az indokolás hossza és tartalma a beadványok változatosságához, a jogszabályi és szokásjogi szabályokhoz, a jogi véleményekhez és az ítéletek kihirdetésének szövegezéséhez is igazodik. Figyelembe kell venni a döntésben foglalt intézkedések jellegét, az indokok tartalmát, valamint a felek érdekeit is.³⁷ Ennek ellenére a bíróság nem köteles valamennyi részletkérdésre egyesével reagálni, a határozat megfelelő indokolásánál nem követelmény a valamennyi évrre adott részletes válasz.³⁸ Az indokolásból kétséget kizáróan ki kell tűnnie az ügy szempontjából lényeges kérdéseknek.³⁹ Főleg, ha a fél beadványa az eljárás végkimenetele szempontjából meghatározó jelentőséggel bír, mivel akkor az egyéni és kifejezett választ igényel a bíróság részéről.⁴⁰

Az indokolás tartalmának, terjedelmének, színvonalának megítélésénél tehát a bírói gyakorlat az, amely esetről-esetre teszi azt a vizsgálat tárgyává a döntés jellegétől és az ügy körülményeitől függően. Ezen követelményekből fakadóan elképzelhető, hogy egyes részletekre vonatkozó indokolás teljes hiánya nem, míg egy relevánsabb kérdés hiányos indokolása már megalapozza az indokolt döntéshez való jog sérelmét. Az EJEB megteremtette azt a válaszvonalat, illetve kimunkálta azokat az elhatárolási szempontokat, amelyek segítségével konkrét ügyekben el tudja különíteni a megfelelő indokolással rendelkező határozatokat a hiányos vagy hibás indokolást tartalmazó döntésektől.

2.2. Az indokolás követelménye az EU-ban

Az indokolási kötelezettség az EU jogában az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 296. cikkéből vezethető le. Ennek értelmében, *„a jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra,*

³⁶ *Ruiz Torija v Spain* (Application No. 18390/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR; *Hiro Balani v Spain* (Application No. 18064/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR; *Gradinar v Moldova* (Application No. 7170/02.) Judgement of 8 April 2008. ECtHR.

³⁷ *Wagner and J.M.W.L. v Luxembourg* (Application No. 76240/01) Judgement of 28 June 2007. ECtHR; *Ruiz Torija v Spain* (Application No. 18390/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR; *Hiro Balani v Spain* (Application No. 18064/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR.

³⁸ *García Ruiz v Spain* (Application No. 30544/96.) Judgement of 21 January 1999. ECtHR; *Van de Hurk v Netherlands* (Application No. 16034/90.) Judgement of 19. April 1994. ECtHR; *Jahnke és Lenoble v France* (Application No. 40490/98.) Judgement of 29 August 2000. ECtHR; *Perez v France* (Application No. 47287/99.) Judgement of 12 February 2004. ECtHR.

³⁹ *Boldea v. Romania* (Application No. 19997/02) Judgement of 15 February 2007. ECtHR.

⁴⁰ *Wagner and J.M.W.L. v Luxembourg* (Application No. 76240/01) Judgement of 28 June 2007. ECtHR; *Ruiz Torija v Spain* (Application No. 18390/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR; *Hiro Balani v Spain* (Application No. 18064/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR; *García Ruiz v Spain* (Application No. 30544/96.) Judgement of 21 January 1999. ECtHR; *Hirvisaari v Finland* (Application No. 49684/99.) Judgement of 25 December 2001. ECtHR.

kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.”⁴¹ Az Alapjogi Charta 41. cikkének (2) bekezdés c) pontja tartalmazza a döntések indokolásának kötelezettségét a megfelelő ügyintézéshez való jog részeként. Az indokolás követelményének a részletszabályait az EUB tagállamokra nézve kötelezően irányadó esetjoga, valamint az európai ombudsman joggyakorlatában megjelenő hivatali visszasságokból levont következtetései, értelmezési támpontjai adják. Emellett, a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexének 18. cikke rögzíti az indokolási kötelezettségét követelményét, miszerint az intézmény az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozatait köteles megindokolni, valamint világos feltüntetni a határozat lényeges tényeit és jogalapját. Ezenfelül, a tisztviselő nem hozhat olyan döntéseket, amelyek rövid vagy túl általános indokokon alapulnak és nem tartalmaznak egyéni indokolást.⁴²

⁴¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

⁴² A helyes hivatali magatartás európai kódexe. 18. cikk.

III. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hazai gyakorlatban

A tisztességes eljáráshoz való jog olyan nemzetközi vonatkozású alapjog, amelyet minden államnak kötelessége elismernie. Ez alól hazánk sem képez kivételt, Magyarország kötelezettségei közé is tartozik, hogy ezt az alapjogot alkotmányos keretek közé emelje. Magyarországon a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog később jelent meg, mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, ugyanakkor mondhatni, hogy ez a két alapjog mégis kéz a kézben járnak. Elsőként azt kívánom bemutatni, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog miként jelent meg az Alkotmányban és a jelenleg is hatályos Alaptörvényben (AT), valamint az AB milyen tartalommal töltötte meg. Kérdésként merülhet fel az is, hogy ez az alapjog a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal egyáltalán milyen viszonyban áll. A fejezet második felében pedig kitérek a tisztességes eljárás részelemeként az indokolási kötelezettségre, amelyen belül azt elemzem, hogy ehhez a követelményhez az AB hogyan viszonyul, miként értelmezi és milyen részletszabályokat dolgozott ki rá vonatkozóan.

1. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megjelenése magyar viszonylatban

A rendszerváltozás idején, 1989-ben került sor az akkori népköztársasági Alkotmány átfogó módosítására, amelynek eredményeként a modern demokratikus jogállamok mintájára Magyarország addigi államberendezkedése újjászerveződött. Ez az alkotmányreform egy olyan „közjogi forradalomnak” is minősíthető, amely gyors és hirtelen változásokat hozott. A gyökeres változások a jogrendszer legnagyobb szeletét képező közigazgatási jogtól új követelményrendszert kívántak meg, amely a rendkívüli fordulatokhoz csak lassan és fokozatosan tudott alkalmazkodni.⁴³ A közigazgatási eljárásjog Magyarországon főleg a OECD és az EU Bizottságának közös kezdeményezésére indult 1999-es SIGMA program keretein belül kezdett el fejlődni. Az uniós tagállamok és tagállam-jelöltek közigazgatásainak meg kellett felelniük az EU előírásainak és elvárásainak.⁴⁴

1.1. A tisztességes hatósági eljárás az AT hatálybalépése előtt és azt követően

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog csupán mint az Alaptörvény XXIV. cikkében megjelenő önálló alkotmányos cikk számít újdonságnak, azonban annak előzményei és elemei

⁴³ VÁCZI 2013, 8. p.

⁴⁴ BOROS ANITA (et al.): *Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 439-441. pp.

már a korábbi alkotmánybíróági és ombudsmani joggyakorlatban, valamint a közigazgatási eljárásjogi kódexekben is jelen voltak. Annak ellenére, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a tisztességes ügyintézéshez való jogról, az AB és az akkori országgyűlési biztos (ma már alapvető jogok biztosa) gyakorlatából ugyanakkor az állapítható meg, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot irányadónak tekintették a közigazgatási hatósági eljárásokra nézve is.⁴⁵ Az AB már az 1990-es években kimondta, hogy „a közigazgatási hatóságok alapvető feladata az ügyfelek kérelmeiben, jogvitáiban és egyéb közigazgatási jogviszonyaiban való elfogulatlan döntés”.⁴⁶

Az AT már a Nemzeti Hitvallásban megalapozza a közigazgatás ügyfélközpontú alkotmányos szemléletét: „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”⁴⁷ Ezek a rendelkezések nem csupán deklarációk, ugyanis az AT R) cikke előírja azt a követelményt, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.⁴⁸ Így a Nemzeti Hitvallásban szereplő kívánalmakra is figyelemmel kell lenniük a jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek.

Az AT XXIV. cikke által nevesített részjogosítványok közé sorolható a részrehajlás nélküli és tisztességes ügyintézés, az ésszerű határidőn belüli ügyintézés, az indokolási kötelezettség és a hatósági jogkörben okozott kárért való igényérvényesítéséhez fűződő jog. Ezek mellett azonban vannak az AB által kimunkált követelmények, amelyeket a testület a tisztességes hatósági ügyintézés részjogosítványai közé emelt, példaként említhető a határozatok közlése és annak módja, az ellenérdekű felek részvételével zajló eljárásokban a fegyverek egyenlőségének elve, az iratbetekintéshez való jog és az értesítés joga.⁴⁹ Az AB szerint „a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hatóság jogi eljárásának egészére nézve jelent egy alapjogilag egységként értékelt és védett minőséget”.⁵⁰ Ebből az következik, hogy a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelme akkor is megállapítható, ha egyébként annak egyik részjogosítványa sem került megsértésre. Egy olyan alapjog, amely megközelíthető a hatósági eljárásokat egészében védő egységes egészként, de egyébként értelmezhető részjogosítványokat tömörítő fogalomként is.⁵¹

⁴⁵ CHRONOWSKI NÓRA: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások.* Magyar jog 2014/3. 143-144. pp.

⁴⁶ 72/1995. (XII. 15.) AB hat., ABH 1995, 351, 352.

⁴⁷ AT Nemzeti Hitvallás.

⁴⁸ AT R) cikk.

⁴⁹ KECSŐ 2021, 290-293. pp.

⁵⁰ 17/2019. (V. 30.) AB hat., ABK 2019/17. 930, 935.

⁵¹ KECSŐ 2021, 290-291. pp.

1.2. A tisztességes eljárás és a tisztességes hatósági ügyintézés viszonylata

A XXIV. cikkben kívül is vannak olyan alkotmányos tételek, amelyek hozzájárulnak annak érvényesítéséhez.⁵² A tisztességes hatósági eljárás jogával szoros kapcsolatban áll – a közigazgatás joghoz kötöttsége és a jogbiztonság követelménye folytán – az AT-ben *expressis verbis* biztosított jogállamiság elve, emberi méltósághoz való jog, jogegyenlőség és egyenlő bánásmód követelménye, valamint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata is.⁵³

A XXIV. cikk azonban a XXVIII. cikkbe foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal⁵⁴ van a legközelebbi viszonyban, a tisztességes ügyintézéshez való jog a tisztességes eljáráshoz való jognak a közigazgatási eljárási aspektusát jelenti. A tisztességes eljáráshoz és a tisztességes ügyintézéshez való jogot az a tény kapcsolja össze, hogy a tisztességesség, mint az eljárás minőségi követelménye valamennyi közhatalom gyakorlására jogosult szerv eljárására irányadó. Annak ellenére tehát, hogy az AT külön-külön rendelkezik a két alapjogról, valamint részelemei nem mindig esnek egybe és nem ugyanolyan tartalommal bírnak, közös gyökerük – vagyis az tehát, hogy a közhatalom erejével folytatnak le eljárást jogállami keretek között – mégsem hagyható figyelmen kívül.⁵⁵ Mindkettő esetében egy abszolút és korlátozhatatlan jogról van szó, amely közvetlenül és önállóan alkalmazható, más alapjogra való hivatkozás nélkül is.⁵⁶

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kötelezettséget teremt a jogalkotó oldalán azáltal, hogy olyan eljárási jogszabályokat kell megalkotnia, amelyek érvényre juttatják a szóban forgó alkotmányos követelményeket. Azt, hogy a jogalkotó eleget tesz-e ezen kritériumnak az AB felülvizsgálhatja. Ez az alapjog ugyanakkor köti a bíróságokat is⁵⁷ az AT rendelkezései folytán, egyrészt az alkotmányjogi panasz bevezetése, másrészt annak az előírása, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni (28. cikk).⁵⁸ Az AT 28. cikke kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a Kúria Büntető-, Polgári-, és Közigazgatási Kollégiuma Joggyakorlat-elemző csoportja 2021-ben tárgykörök szerint vizsgálta az AT 28. cikkének gyakorlati alkalmazását. Az összefoglaló véleményből kiderült, hogy a 2016-2021. közötti

⁵² ANDRÁS PATYI: *Good Governance and Good Public Administration*. Public Governance, Administration and Finances Law Review, Vol. 1. no. 1. 2016. 7. p.

⁵³ ÁRVA ZSUZSANNA: Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer Jogtár. 2022. XXIV. cikkhez fűzött kommentár.

⁵⁴ AT XXVIII. cikk.

⁵⁵ KECSŐ 2021, 289. p.

⁵⁶ BALOGH-BÉKESI NÓRA (et al.): *A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozási karakterisztikája (1957-2018)*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 129. p.

⁵⁷ CHRONOWSKI 2014, 142-143. pp.

⁵⁸ BALOGH-BÉKESI 2019, 130. p.

időszakban a közigazgatási ügyszakban hivatkoztak a legtöbb alkalommal a 28. cikkre mint értelmezési klauzulára. Az is megállapítást nyert, hogy a 28. cikk nagyobb jelentőséghez jutott olyan ügyekben, amelyek vagy magánjogi vonatkozásúak voltak, azonban rendelkeztek közigazgatási vetülettel, vagy pedig a közjog és a magánjog határán mozogtak. Annak ellenére, hogy szám szerint a legtöbb alkalommal a közigazgatási kollégiumi döntésekben jelent meg a 28. cikk, az elemzés nem mutatta ki azt, hogy a szóban forgó cikk érdemi kihatással lett volna az ítéletre. A vizsgálat eredménye azt is feltárta, hogy az AT 28. cikkének bevonása és az alkalmazása egy-egy adott ügyben az esetek megközelítőleg egyharmadában a jogbiztonságot erősítő körülményként írható le, hozzájárulva a joggyakorlat egységesítéséhez és a normák világos értelmezéséhez. Az elemzésben megfigyelhető, hogy az AT 28. cikke és a jogbiztonság, valamint az abból következő tisztességes eljárás között a gyakorlatban elmélyült kapcsolat mutatható ki.⁵⁹

Az AB csekély számban fogad be alkotmányjogi panaszt csupán az AT XXIV. cikkének sérelmére hivatkozással, azon oknál fogva, hogy az nem alkotmányossági kérdés. Nem csak az AB igyekszik azonban védelmet nyújtani a tisztességes ügyintézés körében, hanem az alapvető jogok biztosának és a bírósági felülvizsgálat jogintézményének is az őrizete alatt állnak a hatósági eljárások. Az alkotmánybírósági és az ombudsmani gyakorlat a két alapjogra van, hogy egy egységként tekint, vagyis úgy, hogy együttesen alkotják a tisztességes eljárás fogalmi rendszerét, máskor viszont úgy értelmezik ezeket az alapelveket, mint amelyek egymással az általános-különös viszonyában állnak.⁶⁰ Álláspontom szerint inkább az a megközelítés a helytállóbb, amely szerint egy egységet képez a két alapjog, mivel a tisztességes bírósági eljárás és a tisztességes hatósági eljárás feltételrendszerének teljesülése együttesen alapozza meg valamennyi eljárásnak a tisztességes voltát.

1.3. Következtetések

A tisztességes ügyintézéshez való jog a hatóságok működésének a korlátja, a jogszerű eljárásának pedig a mércéje.⁶¹ Álláspontom szerint azért bír rendkívüli jelentőséggel, mert hazai vonatkozásban egy nem túl régi alapjogról beszélhetünk, így számos esetben tisztázásra szorul, hogy pontosan mennyire széles az a kör, amelyben érvényesülhet és milyen esetekben lehet rá érdemben hivatkozni. Az biztos, hogy többet jelent annál, mint hogy a jogszabályokat a

⁵⁹ Kúria Büntető-, Polgári-, és Közigazgatási Kollégiuma Joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményének kivonata az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazása a gyakorlatban tárgyában, 2020.El.II.JGY.E.1. szám.

⁶⁰ CHRONOWSKI 2014, 142-143. pp.

⁶¹ KECSŐ 2021, 289-290. pp.

hatóságoknak be kell tartaniuk. A tisztességes hatósági eljárás magában foglalja többek között az udvarias ügyintézés, valamint az ésszerű időn belüli eljárás és a döntések indokolásának kötelezettségét is. Annak ellenére, hogy az AT-ben már helyet kapott és a bírói gyakorlat révén már kezd kibontakozni a jó közigazgatási eljárás követelménye, az továbbra sem került még *expressis verbis* deklarálásra sem alkotmányos szinten, sem alacsonyabb szintű jogszabályban.

2. Az indokolt bírói döntéshez való jog az AB gyakorlatában

Azáltal, hogy az AT-ben a tisztességes hatósági ügyintézés részeként nevesítésére került a hatósági döntések indokolási kötelezettsége, az AB oldalán is kötelezettség keletkezett ennek érvényre juttatására. A következőkben néhány, az indokolt bírói döntéssel foglalkozó alkotmánybíróági döntés kapcsán azt vizsgálom, hogy az AB e kötelezettségének miként tesz eleget, továbbá azt, hogy mitől válhat egy döntés indokolása alaptörvény-ellenessé.

2.1. Az indokolási kötelezettség alaphatározata

Az AB a bírói döntések indokolásának kötelezettségét a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában vette górcső alá.⁶² Ez az alkotmánybíróági döntés az indokolási kötelezettség körében egyfajta alaphatározatnak és alkotmányos mércének minősül, hiszen ennek következtében teremtődött meg a lehetőség, hogy az AB ellenőrizze a rendes bírósági döntések érvelésének és indokolásának a színvonalát. Az AB kezdetben az indokolt bírói döntéshez való jogot nem a közigazgatás, hanem az igazságszolgáltatás oldaláról, a tisztességes eljáráshoz való jog részeként közelítette meg.⁶³ Tekintettel azonban arra, hogy joggyakorlatát többnyire az EJEB esetjogával azonos módon alakította ki, ezért a bíróságokra vonatkozó megállapításait a hatóságokra nézve is irányadónak tekintette, így az indokolási kötelezettség alkotmányos mércéje a közigazgatási hatóságokra is érvényesítendő.⁶⁴ Az alaphatározat szerint az AT XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog azt a minimális tartalmi követelményt írja elő a bíróságok döntéseivel szemben, hogy az ügyet érdemben befolyásoló lényeges kérdéseket kellő mélységgel vizsgálják meg és vizsgálataik eredményét döntésükben részletezzék.

⁶² 7/2013. (III. 1.) AB hat., ABK 2013/7. 382, 388.

⁶³ CZINE ÁGNES: *A tisztességes bírósági eljárás – Audiatur et altera pars*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2020. 183-185. pp.

⁶⁴ CSATLÓS ERZSÉBET: *Remarks on the Reasoning: The Morals of a Hungarian Expulsion Decision in Times of Pandemic*. *Central European Public Administration Review*, Vol. 19. No. 1. 2021. 185. p. Allam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2021. 291. p.

2.2. Az AB felülvizsgálatának határai

Az AB az AT 28. cikke által előírt értelmezési kötelezettségre tekintettel csak azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettségről rendelkező eljárási szabályokat az adott ügyben eljáró bíróság ennek megfelelően alkalmazta-e. A testület elkerüli a dogmatikai kérdések vizsgálatát, valamint jogszerűségi, törvényértelmezési szempontokat sem vesz figyelembe az indokolási kötelezettség teljesítésének megítélésénél. Így nem foglalkozik az indokolásban megjelölt érvek és az azokat alátámasztó bizonyítékok helytállóságával, illetve a rendes bíróság értékelése, mérlegelése eredményének a megalapozottságával sem. Ezek mind a felülvizsgálat körében a rendes bíróságok számára fenntartott feladatok, az AB csupán az alkotmányosság megítélésére jogosult.⁶⁵ Az AB tehát az indokolási kötelezettséget formális szempontból közelíti meg és nem azt vizsgálja, hogy az tartalmilag helyes-e, a döntés megalapozott-e. Azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek az indokolási kötelezettség megsértését jelölik meg, az AB a legtöbb esetben érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Ennek az az oka, hogy a kérelmek általában a rendes bíróságok döntésének a megalapozottságát vitatják és azoknak a tartalmi felülvizsgálatát kérelmezik. Ezek nem minősülnek alkotmányossági kérdéseknek, így a legtöbb indokolási kötelezettséggel foglalkozó alkotmánybíróági döntés végzés formáját ölti annak eredményeképpen, hogy csak egy előzetes vizsgálatot végeznek arra vonatkozóan, hogy fennáll-e súlyosabb hiba a kifogásolt döntés indokolásával kapcsolatban. A visszautasító végzések pedig nemigen alkalmasak arra, hogy megteremtsék az indokolási kötelezettségre vonatkozó követelmények bázisát.⁶⁶

Az utóbbi időszakban csak két olyan határozatot hozott az AB, amely kimondottan az indokolási kötelezettség sérelmének indokával került megsemmisítésre. Megállapítható azonban, hogy egyik döntés sem tartalmaz konkrét alkotmányos követelményeket az indokolás részletszabályaira vonatkozóan. Az egyik ilyen döntésben az AB kifejtette, hogy a megsemmisítés oka az, hogy a vizsgált döntésben hivatkozott jogszabályok és ezáltal az indokolás, valamint az indítványozót marasztaló rendelkezések közötti összefüggés nem állapítható meg a jogértelmezés általános szabályainak betartása mellett.⁶⁷ Ez egyszerre utal a rendes bíróság hibás jogértelmezésére, valamint a döntésének a helytelenségére is, amelyek alapján – az eddigiekben kifejtettek szerint – pedig nem folytatható alkotmánybíróági felülvizsgálat. Megállapítható tehát, hogy az alapügyben hozott döntés kifogásával és a rendes

⁶⁵ CZINE 2020, 183-185. pp.

⁶⁶ BENCZE – KOVÁCS 2018, 13. p.

⁶⁷ 3007/2016. (I. 25.). AB hat., ABK 2016/2. 32, 32.

bíróság érvelésének felülírásával a testület túllépte a saját maga által, saját magának kijelölt jogköreinek határát.⁶⁸ A másik döntésben az AB az eljárás rendes bíróság határozatát azért ítélte alaptörvény-ellenesnek, mert megsértette a tisztességes eljáráshoz való alapjogot azzal, hogy az alkalmazandó jogszabály helyett egy azzal ellentétes bírói gyakorlat alapján bírálta el az ügyet, és nem indokolta meg kellőképpen az eltérésének az okát. Ennek ellenére az AB nem részletezte mélyrehatóan azt, hogy mi volt a hiba a törvényszék indokolásában.⁶⁹

2.3. A "visszafogott" alkotmánybíróági felülvizsgálat egyéb okai

Az AB gyakorlata az indokolási kötelezettségre vizsgálatával összefüggésben visszafogott, ez a minősítés több körülményre is visszavezethető. Egyrészt arra, hogy a Kúria és az AB felülvizsgálati jogkörei között vékony határ húzódik, másrészt pedig meghatározó, hogy több alkotmánybíró is töltött be korábban rendes bírói tisztséget, így személyes tapasztalattal rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy a mélyreható, részletekbe menő, kiterjedt indokolás nem feltétlen egy olyan rendes bíróságokkal szemben támasztott követelmény, amely tőlük minden esetben elvárható. A gyakorlat során mérlegelni kell, hogy az indokolt bírói döntéshez vagy az eljárások ésszerű időn belüli befejezéséhez való jog jusson inkább érvényre. További indok lehet, hogy a döntéshozatal során nem hagyható figyelmen kívül a bíró saját, személyes meggyőződése sem, amelyet olykor nehéz egy írásos indokolásba belefoglalni. Nem elhanyagolható körülmény, hogy az indokolási kötelezettség követelménye nem csupán az írásbeli indokolásból áll, hanem részét képezi a szóbeli indokolás is. Így az indokolással szemben támasztott előírásokat az írásbeli és szóbeli indokolásnak együttesen kell teljesítenie. Az ügyfelek az eljárásban résztvevő személyek indoklásra vonatkozó igénye nem ismerhető meg a gyakorlatban. Ez pedig ahhoz vezethet, hogy a megfelelő indokolás követelménye inkább egy belső szakmai kérdéskörre válik és az olyan külső szempontok, mint a döntések közérthetősége és az ügyfelek meggyőzése nem épül be a bíróságok esetjogába. Végül pedig előfordulhat, hogy bizonyos elméleti kérdéseken alapuló indokokat a jogtudomány vagy a bíróság sajtóközleményekben, médiában kifejtett álláspontja tárja fel.⁷⁰

2.4. Az AB által meghatározott minimumkövetelmények

Az EJEB követelményrendszerével összhangban az indokolási kötelezettség teljesítését az AB mindig a jogvita természetére, az adott ügytípusra vonatkozó konkrét eljárásjogi

⁶⁸ BENCZE – KOVÁCS 2018, 14. p.

⁶⁹ 20/2017. (VII. 18.) AB hat., ABK 2017/21. 1121, 1121.

⁷⁰ BENCZE – KOVÁCS 2018, 15-22. pp

jogsabályokra, az eljárásban résztvevők kérelmeire, észrevételeire, valamint az adott ügyben releváns tényekre, körülményekre tekintettel ítéli meg.⁷¹ Ebből következik, hogy az AB által támasztott minimumkövetelmények nem jelentik azt, hogy az eljárásban szereplő felek által előterjesztett valamennyi jognyilatkozatra a bíróságnak egyesével kötelessége reagálnia, főleg nem az olyan észrevételekre, amelyek a felek belső, szubjektív érvein alapulnak.⁷² Annak a ténynek azonban, hogy a bíróság mérlegelte és figyelembe vette a felek észrevételeit, valamint a mérlegelés eredményének a bírósági határozat indokolásából kétséget kizáróan ki kell tűnnie. Az eljárás egyéb dokumentumai nem helyettesítik az indokolásban foglaltakat. Az AB azonban már többször is kiemelte, hogy ez a követelmény az ügy érdemi döntését befolyásoló tényezőkre vonatkozik. Ha ezenkívül valamely észrevétellel összefüggésben a bíróság nem indokolja az álláspontját, az még nem minden esetben vezet a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez.⁷³

Az egyik AB-hoz került ügyben az alkotmányjogi panaszt indítványozó fél azt sérelmezte, hogy a Kúria nem adott érdemi választ és nem reagált olyan nyilatkozatokra, amelyek a jogvita eldöntése szempontjából relevánsak lettek volna.⁷⁴ Valóban megállapítható, hogy a Kúria indokolása rendkívül rövid terjedelmű, azonban az indokolás alkotmányos mércéje az indokolás hosszára nem tartalmaz előírást, az indokolás megfelelő terjedelmét mindig esetről-esetről kell vizsgálni. A bíróságoknak tartózkodniuk kell a túl rövid, üres indokolások megfogalmazásától, kivéve azokat az eseteket, amikor kifejezetten jogszabály biztosít lehetőséget rövidített indokolásra. A szóban forgó ügyben a testület érdemben nem vizsgálta a Kúria indokolását, az indítványt visszautasította. A visszautasítás indokai közül kitűnik az, hogy az AB hogyan áll hozzá az indokolási kötelezettség követelményéhez: az indokolás tartalmának értékelését, megalapozottságát nem minősíti és kimondta, hogy az indokolás hossza, mélysége és helyessége az alkotmánybírósági felülvizsgálaton kívül eső kérdéskör.⁷⁵

Megállapítható ugyanakkor, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat nem csak bizonytalan, de nem is következetes az indokolási kötelezettség vonatkozásában. Ezt igazolja például az az eset, amikor az AB már nem látta problémásnak azt, hogy az alapügyben eljáró bíróság nem adott indokolást arról, hogy miért utasította el a felperes bizonyítása indítványát,⁷⁶ ugyanis annak döntő szerepe volt az ügy kimenetelére. A testület nem tekintette aggályosnak a jogorvoslati

⁷¹ 7/2013. (III. 1.) AB hat., ABK 2013/7. 382, 388.; 3312/2018. (X. 16.) AB hat., ABK 2018/28. 1737, 1742.

⁷² 30/2014. (IX. 30.) AB hat., ABK 2014/24. 1315, 1331.

⁷³ BENCZE – KOVÁCS 2018, 16. p.

⁷⁴ 3112/2017. (V. 8.) AB végzés, ABK 2017/11. 658, 659.

⁷⁵ BENCZE – KOVÁCS 2018, 16-17. pp.

⁷⁶ 3115/2016. (VI.21.) AB hat., ABK 2016/15. 718, 718.

fórumként eljáró bíróságnak azon érvelését sem, amely az alapügyet lefolytató közigazgatási hatóság indokolásának érdemi vizsgálata nélkül helytállónak ítélte meg a hatóság következtetéseit. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata nem csak a formális feltételekre terjed ki, hiszen az AB maga mondta ki, hogy a közigazgatási perben az eljáró bíróság nincs kötve a hatóság által megállapított tényálláshoz.

2.5. Az indokolási kötelezettség kisegítő szerepe

A gyakorlatban az figyelhető meg, hogy az indokolási kötelezettség sérelmének megállapítása mint hatályon kívül helyezési ok szubszidiárius jelleggel kerül alkalmazásra. Ez azt jelenti, hogy ha bármilyen egyéb ok miatt nem lehetséges az alsóbb szintű bíróság által hozott ítéletet hatályon kívül helyezni, akkor a jogorvoslatot lefolytató bíróság az indokolási kötelezettség megsértését megjelölve teszi azt meg. Ehhez kapcsolódóan létezik olyan megközelítés, miszerint az indokolási kötelezettség megszegése nem önálló, *sui generis* hibának minősül, hanem a tényfeltárás nem megfelelőségét mutatja meg.⁷⁷ Az indokolási kötelezettség megsértésére való hivatkozás az AB joggyakorlatában is egy kisegítő jellegű eszköz, amelyet akkor alkalmaz, ha egy döntés megsemmisítését szükségesnek látja, azonban valamilyen okból kifolyólag nem hivatkozhat más nevesített alapjog sérelmére.⁷⁸ Ha az indokolási kötelezettség megsértésre kerül, akkor azt az AB előtt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére történő hivatkozással lehet érvényesíteni. A hazai joggyakorlatban jelen állás szerint ezen okból kifolyólag a jogállamiság megsértésére nem lehet hivatkozni, az emberi méltósághoz való jog megsértése pedig azért nem lehet az alapja ezen tárgyú panaszoknak, mivel az indokolt bírói döntéshez fűződő jog és az emberi méltóság közötti kapcsolat meglehetősen távoli.⁷⁹

2.6. Az indokolási kötelezettség és más alapjogok viszonya az AB gyakorlatában

Az indokolási kötelezettség vizsgálata során a tisztességes eljáráshoz való jogon kívül más alapjog bevonása is indokolt. Az AB ugyanis több esetben más alkotmányos követelmény sérelmével összefüggésben határozott az indokolási kötelezettség megsértéséről. Példaként szolgál erre az az eset, amikor az AB azért semmisített meg egy döntést, mert sérelmezte, hogy az eljáró rendes bíróság elmulasztotta a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjogi

⁷⁷ BENCZE – KOVÁCS 2018, 10-18. pp.

⁷⁸ Pl. 30/2015. (X. 15.) AB hat., ABK 2015/21. 1416, 1416.; 3/2015. (II. 2.) AB hat., ABK 2015/3. 160, 160.

⁷⁹ BENCZE – KOVÁCS 2018, 10-11. pp.

mérlegelést.⁸⁰ Másik ezt igazoló ügyben az AB a gyülekezési jog sérelmét arra hivatkozva állapította meg, hogy a rendőrség és a rendőrség határozatát felülvizsgáló bíróság nem indokolta meg hiánytalanul, hogy az alapügyben a Kúria elé tervezett demonstráció milyen okból veszélyezteteti súlyosan a bíróság zavartalan működését.⁸¹ Persze, ezzel azt is lehetne állítani, hogy valamennyi alapjogsértés egyben eredményezheti az indokolási kötelezettség sérelmét is azáltal, hogy csak az indokoláson keresztül ismerhetők meg az alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozó bírói mérlegelési szempontok. Ugyanakkor a szóban forgó ügyekben mégis hangsúlyosan kitűntek az indokolásra vonatkozó mulasztások.⁸² Azáltal, hogy az AB más alapjogok megsértése révén világít rá a bíróságok és hatóságok nem megfelelő indokolására, az is következhet, hogy az AB aggályai a rendes bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban nem feltétlenül az indokolt bírói döntéshez való jog kapcsán folytatott felülvizsgálat során, hanem más alapjogokkal összefüggésben lefolytatott eljárásokból tűnnek ki.

2.7. Következtetések

Az AB az eddigiekben a rendes bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban visszafogott minősítést alkalmaz, nem határozott meg olyan problémákat, amelyek rendszerszintű változtatásokat igényelnének. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat korlátai az indokolás vonatkozásban kissé ingatagok, terjedelme és mélysége esetenként változik, amely széleskörű mérlegelési jogkörre utal. Ehhez pedig az is hozzájárul, hogy a határozatok indokolásának szabályairól az irányadó jogszabályhelyek rendkívül röviden szólnak, ezzel is széles mozgásteret biztosítva az eljáró bíróságoknak függetlenül az ítélezés szintjétől.

Alig akad olyan AB határozat, amely az indokolási kötelezettséggel kapcsolatban érdemi döntést tartalmaz, ha érinti, akkor általában nem rendelkezik mélyrehatóan az indokolási kötelezettség részleteiről és nem eredményezi a döntés megsemmisítését sem. Az AB-tól pedig megkövetelhető lenne, hogy tényleges vizsgálat tárgyává tegyék az alsóbb fórumok indokolási kötelezettségének teljesítését. Álláspontom szerint anomália mutatható ki azon gyakorlattal összefüggésben, hogy egy rendes bírósági döntés csupán akkor kerül megsemmisítésre, ha az indokolás nyilvánvalóan és súlyosan hibás. Hiszen egy ilyen eset szükségszerűen együtt jár a kifogásolt határozat tartalmi vizsgálatával is, amely viszont ellentétbe kerül az AB által kijelölt

⁸⁰ 3/2015. (II. 2.) AB hat., ABK 2015/3. 160, 160.

⁸¹ 30/2015. (X. 15.) AB hat., ABK 2015/21. 1416, 1416.

⁸² BENCZE – KOVÁCS 2018, 19. p.

felülvizsgálat terjedelmével. Az az AB, amely határozottabb fellépéssel végzi alapjogvédő tevékenységét és kiemeltebb figyelmet fordít a döntések indokaira, az következetesebben képes érvényre juttatni és megteremteni a jó közigazgatás kereteit.

IV. Az indokolásra vonatkozó hazai közigazgatási eljárási szabályrendszer a bírói gyakorlat tükrében

A tisztességes eljárás alkotmányos követelményeinek eljárásjogi szabályokként való konkretizálását a hatóságokra nézve az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) tartalmazza. A közigazgatási eljárási kódex az alapelvek között nem nevesíti az indokolás kötelezettségét. Az eljárási szabályok a hatósági határozatra vonatkozó szabályok között rögzítik a határozat egyik fő részeként az indokolást, valamint felsorolják tételesen a döntés indokolási részének elemeit is. Ezek a rendelkezések azt biztosítják, hogy a meghozott döntés utólagosan ellenőrizhetővé váljon, megfelelősége és törvényessége megállapítható legyen. Célja, hogy az ügy érdemi döntése ténybelileg és jogilag is megalapozott legyen.

1. Az indokolási szabályok fejlődése az egyes eljárásjogi kódexekben

Magyarország első hatósági eljárásjogi kódexe, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) a hatóságok döntésének indokolására nézve tartalmi követelményként írta elő a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, valamint az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, emellett azoknak a jogszabályoknak a megjelölését, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta.⁸³ Az Et. az indokolási részt ezzel a határozatok kötelező kellékévé minősítette, amely rendelkezés az addig kialakult bírói gyakorlatnak teljes egészében megfelelt.⁸⁴

Több évtizednyi módosítás és kiegészítés után egy egységes és önálló, formailag új – de tartalmilag közel azonos – törvényt alkottak, nevezetesen az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényt (Áe.). Az Áe. szinte változatlanul hagyta a határozatok indokolására vonatkozó rendelkezéseket az Et.-hez képest, csupán annyi kiegészítést tett, hogy az indokolás részelemeként rögzítette az eljáró szakhatóságok megnevezését is.⁸⁵ Az Et. nem tartalmazott

⁸³ Et 39. §.

⁸⁴ CSATLÓS ERZSÉBET: *Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről* Martonyi János: *Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán.* Forum: Acta Juridica et Politica, 13 (3) 2023. 69. p.

⁸⁵ Áe. 43.§ (1) c).

külön fejezetet az alapelvekre vonatkozóan, hanem azok a törvényben elszórtan, egy adott jogintézményhez kapcsolódóan kerültek elhelyezésre. Az Áe. első részében azonban már elhelyezésre került egy különálló alapelvi fejezet. Az újonnan bekerült alapelvek között jelent meg az államigazgatási szervek feladatai között az állampolgári fegyelem megszilárdítása,⁸⁶ amely az indokolás követelményével úgy köthető össze, hogy az indokolás funkciójának egyfajta nevelő szerepet is tulajdonítottak. A meggyőző indokolással lehetőséget biztosított az ügyfelek jövőbeni magatartásának befolyásolására ezáltal segítve a határozatoknak a végrehajtását. Emellett, hangsúlyozásra került, hogy a határozatok indokolásánál fő követelmény a tömörség és a közérthetőség.⁸⁷

Az Áe. felülvizsgálata során a határozatok indokolására tájékoztató-meggyőző funkciója mellett a jogorvoslat elbírálásának alapjaként is tekintettek.⁸⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek közé beemelte a hatóságnak azt a kötelezettségét, hogy hivatalból állapítsa meg a tényállást, valamint határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, amelynek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ellenben a tényállás tisztázása során az ügy szempontjából fontos valamennyi körülményt figyelembe kell vennie.⁸⁹ Ezen tényekről pedig a döntés indokolásában szükséges beszámolnia, amelynek tartalmi elemeit a Ket. tételesen felsorolta.⁹⁰ Az indokolás mellőzésére csak meghatározott esetekben, szűk körben volt lehetőség: a kérelemnek teljes egészében helyt adó elsőfokú döntés esetén, ellenérdekű ügyfél hiányában, az egyezséget tartalmazó vagy jóváhagyó döntés esetén, továbbá a regisztratív aktusok körében is.⁹¹ Egy olyan szabály is rendelkezésre állt, hogy ha az indokolás megírása késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezetne, akkor átmenetileg mellőzhető, de ezesetben is a döntés meghozatalától számított öt napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.⁹² A Ket.-ben az adatvédelmi szabályok újdonságként jelentek meg, amelyek olyan módon hatottak ki a döntések indokolására, hogy annak a védett adatok tartalmának ismertetése nélkül kell utalást tartalmaznia.⁹³

⁸⁶ Áe. 2. § (2).

⁸⁷ CSATLÓS 2023, 70-73. pp.

⁸⁸ Ua. 73. p.

⁸⁹ Ket. 3. § (2) b).

⁹⁰ Ket. 72. § (1) e).

⁹¹ Ket. 72. § (4).

⁹² Ket. 72. § (6).

⁹³ Ket. 73. § (1).

Az Ákr. már tömörebben fogalmaz és rögzíti, hogy a döntés tartalmazza (...) a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására,⁹⁴ a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.⁹⁵ Elmondható, hogy az Ákr.-nek nem célja az eddig kialakult szabályoknak és gyakorlatnak a megváltoztatása, csupán az indokolásra vonatkozó rendelkezéseket is az Ákr. szellemiségéhez, vagyis az egyszerű, tömör és közérthető eljárásjogi keretszabályokat tartalmazó kódexekhez igazították.⁹⁶

2. Az indokolás szerepe és jelentősége

A bírói gyakorlat súlyos eljárási szabálysértésnek minősítette azt, ha egy határozat egyes részeire vonatkozó szabályok kerültek megsértésre.⁹⁷ Ez alapján az indokolási kötelezettség megsértése is lényeges eljárási szabálysértésnek minősül. A határozatok indokolásának a szerepét a Kúria már az Áe. és a Ket. idején is alaposan vizsgálta, amelynek eredményeként kifejtette, hogy az indokolási kötelezettség nem csupán a határozatok formai követelményének tekinthető, hanem az a hatóságok döntésükre adott magyarázata és érvelése.⁹⁸ Egy olyan követelmény, amely a tisztességes ügyintézéshez fűződő jog lényeges elemét képezi és megfelelése valamennyi esetben és valamennyi határozat vonatkozásában egyedileg kerül elbírálására. Általános mércének minősülhet mégis, hogy egy döntés indokolása akkor megfelelő, ha a meghozott döntés világos, megalapozott, jogszabályoknak megfelelő, valamint okozati összefüggés áll fenn a döntés és annak indokolása között.⁹⁹ Emellett, az indokolásnak teljeskörűen, az eljárás valamennyi részére, különösen a döntéshozatalra is ki kell terjednie azért, hogy a hatóság érvelésének logikája nyomon követhetővé váljon.¹⁰⁰

A Ket. és az Ákr. nem nevesíti semmisségi okként az indokolási kötelezettség megsértését, azonban a bírói gyakorlat az indokolás teljes hiányát olyan kirívó, az ügy érdemi eldöntésére kiható, lényeges, bírósági eljárásban nem pótolható eljárási jogszabálysértésnek, ezáltal

⁹⁴ Az eljárási garanciák kapcsolódását lásd: CSATLÓS ERZSÉBET: *Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...: Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán.* Külügyi Műhely, Vol. 3. No. 1. 2022. pp. 15-16.

⁹⁵ az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 81. § (1).

⁹⁶ CSATLÓS 2023, 75. p.

⁹⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.28.222/1998/5.; Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.327/1999/7.; Legfelsőbb Bíróság Kf.III.37.717/2002/4.; Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.37.410/2002/3.; Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.006/2005/7.

⁹⁸ BARABÁS GERGELY: *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez.* In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.). 2023. Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

⁹⁹ Kúria Kfv.V.35.462/2011/5.

¹⁰⁰ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.191/2006/7.

felülvizsgálatra alkalmatlannak minősítette,¹⁰¹ amely folytán a határozat nem létezővé válik. Vagyis ezzel az esetjog az indokolás hiányát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényben szabályozott semmisség jogintézménye alá sorolta.¹⁰² Lényeges eljárási jogszabálysértésnek tekinti a bírói joggyakorlat többek között azt a határozatot is, amelynek indokolásából nem állapítható meg a határozat jogszerűsége;¹⁰³ nem derül ki belőle a döntés indoka, helytállósága, jogszerűsége és a határozat részei közötti összefüggés sem mutatható ki;¹⁰⁴ nem tartalmaz megállapított tényállást, valamint ténybeli és jogi következtetéseket, amelyek alapján elbíráلható a döntés jogszerűsége, vagy éppen jogszerűtlensége.¹⁰⁵ Az indokolási kötelezettség megsértése akkor is lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, ha egyébként az indokolási kötelezettségének a teljesítésével a hatóság ugyanolyan tartalommal hozná meg a döntését.¹⁰⁶ Ha az indokolás viszont csak részben hiányos, akkor mérlegelés tárgya, hogy az lényeges, az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősül-e.¹⁰⁷

Ebben a körben szükséges megemlíteni azt is, hogy vannak esetek, amikor minősített adatot tartalmazó indokolásról van szó, és ekként jogszerűen hiányos az indokolás, viszont ilyenkor is szükséges, hogy az indokolt, tényeket és alátámasztásul szolgáló bizonyítékokat tartalmazó döntéshez szorosan kapcsolódó hatékony jogorvoslathoz való jog is gyakorolható maradjon. Erre szolgál a megismerési eljárás, amely egy külön eljárásban ad lehetőséget kérelemre az ügyfélnek arra, hogy betekintsen a rá vonatkozó döntés alapjául szolgáló okokba, és azt a döntés elleni jogorvoslati eljárásban vitatni tudja.¹⁰⁸ Viszont vékony a jég, amin mozoghatunk, mert ha olyan szabályozási keretrendszer teremt a jogalkotó, amivel kiüresíti az eljárási garanciákat,¹⁰⁹ akkor oda a tisztességes eljárás és a jó közigazgatás látszata, ahogy erre a magyar joggyakorlatra a GM-ügyben az EUB a közelmúltban rá is világított.¹¹⁰

¹⁰¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.323/2008/4.; Kúria Kfv.IV.35.019/2017/5.; Kúria Kfv.II.37.001/2021/6.; Kúria Kfv.I.35.196/2016/4.; Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.279/2008/4.

¹⁰² BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹⁰³ Kúria Kfv.V.35.706/2013/12.

¹⁰⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.538/2009/5.; Kúria Kfv.III.35.425/2015/7.

¹⁰⁵ Kúria Kfv.V.35.832/2012/6.

¹⁰⁶ CSATLÓS 2021, 291. p.

¹⁰⁷ Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.429/2007/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.436/2007/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.437/2007/7.

¹⁰⁸ 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről.

¹⁰⁹ ERZSÉBET, CSATLÓS: *National Security-Related Expulsion Cases during the Pandemic in Hungary: Secret Revealed? Acta Iuris Stetinensis*. Vol. 43 No. 2. 2023. 33-37 pp.; ERZSÉBET CSATLÓS: *The Bermuda Triangle of Expulsion, Reasoning of Decision and Effective Legal Remedy in the Hungarian Legal Practice*. Annals of the Timisoara West University Law Series, Vol. 10. No. 2. 2022. pp. 14-15.

¹¹⁰ CSATLÓS ERZSÉBET: *Az Európai Unió Bíróságának GM-ügyben hozott döntése: Nemzetbiztonsági okok és eljárási garanciák összecsapása a menekültügyi hatóság határozatában*. Jogesetek Magyarázata, 14. évf. 4. 2023. pp. 57-65.

3. Az indokolás teljeskörűségének az elve és az indokolás alóli kivételek

A bírói gyakorlat kialakította az indokolás teljeskörűségének az alapelvét. Ez azt jelenti, hogy az ügyfél jogorvoslati joga sérelmet szenved az indokolás bármely törvényben előírt részelemének hiánya esetén.¹¹¹ A Kúria meghatározott azonban egy kivételt is ez alól az elv alól, a személyes adatok felhasználásának célhoz kötöttsége és az adattakarékosság elvének érdekében rögzítette, miszerint ha a hatóság az indokolásába foglalt személyes adatok felhasználása nélkül is meg tudta volna hozni a döntését vagy eleget tudott volna tenni az indokolási kötelezettségének, akkor a hatóság és az eljárásban részt vevők adatvédelemhez fűződő jogokat sértenek. Ebből fakadóan, a hatóságoknak az eljárásaik során mindvégig mérlegelniük kell a személyes adatok kezelésének és felhasználásának szükségességét, valamint a személyes adatoknak az eljárásban résztvevő személyek általi megismerhetőségét. Így alakult ki az a bírói gyakorlat, hogy egy döntés indokolása nem csupán a hiányossága miatt minősülhet jogsértőnek, hanem akkor is, ha az túl részletes, és a személyes adatok felhasználása nélkül is jogszerű lett.¹¹²

Emellett, vannak törvényi kivételek, amely esetekben az indokolási kötelezettség teljesítésétől a hatóság törvény kifejezett engedélye alapján eltekinthet. Általában ezek tipikusan olyan esetköröket jelentenek, amelyeknél valószínűsíthető, hogy a döntéssel szemben az ügyfelek nem kívánnak majd jogorvoslattal élni. Az egyszerűsített döntés egy olyan egyszerűsített és gyorsított eljárást lezáró forma, amelyben az indokolási rész csupán a döntés alapját képező jogszabályhelyeket tartalmazza, valamint nem szerepel benne a jogorvoslatról szóló tájékoztatás sem. A törvény tartalmazza azokat az esetköröket, amikor megengedett az egyszerűsített döntés meghozatala.¹¹³ A bírói gyakorlat azonban rögzítette, hogy az egyszerűsített döntéshozatalra vonatkozó szabályok nem értelmezhetők kiterjesztően.¹¹⁴

4. Az indokolás tényállásra és bizonyításra vonatkozó részei

Az indokolás először a leíró részt tartalmazza, amelyben a hatóság kifejti a ténymegállapításait, ismerteti az ügy alapját képező történéseket.¹¹⁵ A tényállás megállapítása akkor megfelelő, ha tartalmát képezik azok a lényeges tények, amelyek összefüggésben állnak a releváns jogszabályhelyekkel, és azok a bizonyítékok, amelyek a döntést meggyőzővé

¹¹¹ Kúria Kfv.IV.35.395/2014/7.; Kúria Kfv.V.35.612/2016/10.; Kúria Kfv.V.35.618/2016/8.; Kúria Kfv.V.35.620/2016/8.

¹¹² BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹¹³ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹¹⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.298/2006/5.

¹¹⁵ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

teszik.¹¹⁶ Jogsértő az a döntés, amelynek az indokolása nem tartalmazza a hatóság által megállapított tényállást.¹¹⁷ Nem megfelelően tett eleget a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének, ha az indokolás részét nem képezik azok a lényeges tények, amelyek az ügy eldöntése szempontjából relevánsak, vagyis ha nem tartalmazza például a tényállás összegzését, a döntéshozatali folyamat leírását, a határozat meghozatalának alapját képező adatok, tények és körülmények ismertetését.¹¹⁸ A hatóság indokolása jogszerűtlen, ha a megállapított tényállás nem teljeskörű és az alapjául szolgáló releváns tényeket és bizonyítékokat nem tartalmazza.¹¹⁹

A döntés megalapozottsága és az indokolás között habár szoros kapcsolat áll fenn,¹²⁰ a kettő mégsem esik egybe. A tényállás megállapítása járul hozzá ahhoz, hogy a hatóság megalapozott döntést hozzon, míg az indokolás biztosítja azt, hogy a határozat jogszerűsége megítélhető legyen.¹²¹ A határozat rendelkező részének és az indokolásának csak szerkezeti szempontból szükséges az elkülönítettsége, azonban tartalmilag összhangban kell lenniük.¹²² A határozat csak akkor helytálló, ha az indokolás tartalma megfelelően alátámasztja a rendelkező részbe foglalt döntést.¹²³ Súlyos eljárási hibának minősül, ha az indokolás és a rendelkező rész tartalmi elemei összekeverednek, és egy rendelkező részi elem az indokolásba, vagy egy indokolás részi elem a rendelkező részbe kerül.¹²⁴

A határozat indokolási része tartalmaz egy bizonyításra vonatkozó részt is, amelyben kifejti, hogy a bizonyítási eljárás során milyen bizonyítékok kerültek felhasználásra, ezek közül a hatóság mit vett figyelembe és mit nem, illetve miért, a bizonyítékokat milyen súlyúnak értékelte és miért, melyik bizonyítékokat mi miatt vette figyelembe és másokat miért mellőzött. Az indokolásból ki kell tűnnie annak, hogy hogyan zajlott a bizonyítási eljárás, a hatóság a bizonyítékokat honnan szerezte be, hogyan értékelte és mérlegelte azokat, milyen bizonyító erőt tulajdonított nekik.¹²⁵ Az ügyfél azon bizonyítási indítványaira is ki kell térnie a határozatnak, amelyeket a hatóság elvetett. Lényeges eljárási szabálysértés áll fenn, ha az

¹¹⁶ Kúria Kfv.II.38.050/2014/8.

¹¹⁷ Legfelsőbb Bíróság Kf.III.38.857/2000/5.

¹¹⁸ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹¹⁹ Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.035/2003/4.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.334/2003/4.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.191/2003/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf. 27.099/2004/6.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.237/2004/2.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.274/2005/8.

¹²⁰ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.29.012/1998/3.; Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.217/1999/4.; Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.327/1999/7.; Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.39.098/2001/4.

¹²¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.27.460/1999/6.

¹²² Legfelsőbb Bíróság Kfv.I. 35.534/1999.; Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.031/2005/9.; Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.369/2006/7.; Kúria Kfv.III.37.825/2015/8.; Kúria Kfv.V.35.422/2016/7.

¹²³ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.37.291/2004/2.

¹²⁴ BARABÁS GERGELY (et. al.): Nagykomentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív). Wolters Kluwer Jogtár. Ket. 72-73. §-hoz fűzött kommentár.

¹²⁵ Kúria Kfv.V.35.679/2016/7.

indokolásban a hatóság nem jelöli meg azokat a bizonyítékokat, amelyek alapján az ügyfél kérelmét elutasította.¹²⁶

5. Az indokolással szemben támasztott egyéb formai és tartalmi követelmények

A hatóságoknak a határozatukat közérthetően és világosan kell megfogalmazniuk. A túl hivatalos, formális szövegezést kerülniük kell, hiszen az indokolás alapvető funkciója az ügyfelek tájékoztatása és meggyőzése. A határozat indokolásának hossza rendszeresen előforduló kérdéskör a bírói gyakorlatban. Az indokolás terjedelme mindig esetről-esetre vizsgálendő, önmagában egy rövid indokolással ellátott határozat nem válik jogsértővé.¹²⁷ Az indokolás nem lehet példálózó jellegű sem, a hatóságnak maradéktalanul meg kell indokolnia a döntését.¹²⁸

Ha a hatóság mérlegeléssel vagy méltányosságot gyakorolva hozta meg a döntését, akkor az indokolásban szerepelnie kell azoknak a tényeknek és körülményeknek, amelyeket figyelembe vett mérlegelési és méltányossági jogkörének gyakorlása során. Az indokolásból ki kell tűnnie a mérlegelés, illetve méltányosság jogszerűségének, valamint annak, hogy az egyes szempontokat miként értékelte, milyen súllyal vette figyelembe. Ellenkező esetben lényeges eljárási szabálysértés valósul meg.¹²⁹

A döntés alapját képező jogszabályok konkrét megjelölésének kötelezettsége alapján nem elegendő csupán az adott jogszabály elnevezésére való hivatkozás, hanem a hatóságnak pontosan meg kell jelölnie azt a rendelkezést, amelyre a döntését alapította. Az indokolás akkor is hiányos, ha az indokolás csak az alkalmazott jogszabályhelyek felsorolását tartalmazza, és a hatóság a döntésében egyéb magyarázatot nem ad. Az indokolásnak tartalmaznia kell a megjelölt jogszabály hivatkozott részeinek rövid idézetét vagy összefoglalását. Ennek hiányában a döntés az ügyfél számára nem lesz meggyőző, hiszen az indokolás nem tartalmaz elegendő támpontot a döntés elfogadásához.¹³⁰

Az Áe. még nem, de a Ket. már előírta, hogy a hatóságnak a döntése indokolásában a hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályokra is utalni kellett. Az Ákr. azonban erre a

¹²⁶ Legfelsőbb Bíróság Kf.III.35.075/1999/6.

¹²⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.951/2002/5.

¹²⁸ Legfelsőbb Bíróság Kf.V.39.359/2000/6.

¹²⁹ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.28.112/1997/4.; Legfelsőbb Bíróság Kf.II.27.866/1997/3.; Legfelsőbb Bíróság Kf.II.27.076/1999/9.; Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.27.534/1998/5.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.349/2008/6.; Kúria Kfv.II.37.354/2015/5.; Kúria Kfv.II.37.134/2017/5.; Kúria Kfv.II.37.371/2015/6.

¹³⁰ Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.27.904/1999/3.; Kúria Kfv.II.37.551/2015/4.

követelményre csak az egyszerűsített döntés rendelkezései között utal.¹³¹ A Ket. idején azonban kialakult mégis az a bírói gyakorlat, hogy a hatáskör és illetékesség megalapozottságára való hivatkozás a jogállamiság követelményével függ össze, mivel a hatósági eljárásban az ügyfél számára világossá kell válnia annak, hogy a hatóság melyik jogszabályban biztosított, milyen hatáskörben eljárva korlátozza a jogosultságait. Kiemelendő, hogy a jogszabályi megjelölésnek a határozatban kell szerepelnie, a hatóság előkészítő iratában, tárgyaláson tett nyilatkozatában, felülvizsgálati kérelmében hivatkozott jogszabályhelyek ezt a követelményt nem helyettesítik.¹³²

6. Az indokolás követelményének alakulása a jogorvoslati eljárásokban

A hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata esetén az indokolás a döntés hivatalos magyarázatát adja, ez alapján tudja a bíróság a kifogásolt határozat jogszerűségét megítélni. Ha a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a felülvizsgálat során eljáró bíróság nem tudja vizsgálni, hogy a hatóság miként értékelte a tényállást és bizonyítékokat, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.¹³³ Közigazgatási per során a bíróság pedig nem állapíthatja meg a hatóság helyett az adott ügy tényállását.¹³⁴ A tényállás tisztázáshoz szükséges iratok rendelkezésre állása esetén sem indokolhatja meg a bíróság a felülvizsgálattal érintett hatósági határozatot, hiszen ha ez történné, akkor a felülvizsgálatot lefolytató bíróság túllépné a hatáskörét túllépné.¹³⁵

Közigazgatási perben a hatósági határozat indokolásának megváltoztatása csak akkor jogszerű, ha már maga a hatósági határozat is helytálló indokolást tartalmaz és annak csak egyes részeiben van szükség módosításra. Tehát a hiányos indokolás módosítással nem helyettesíthető.¹³⁶ Az indokolás hiányosságát nem pótolhatja a hatóság mint alperes a felülvizsgálati eljárás során tett nyilatkozataival és az előterjesztett felülvizsgálati kérelmében kifejtett érvelésével sem.¹³⁷ A hatóság alapügyben hozott döntésének indokolását a határozatának szükséges tartalmaznia. A felülvizsgálatot lefolytató bíróság a közigazgatási per során nem rendelkezik hatáskörrel a felülvizsgált határozat indokolásának pótlására, illetve kiegészítésére, valamint nem is dönthet a határozat helytállóságáról olyan indokok

¹³¹ Ákr. 81. (2)-(3).

¹³² Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.909/2010/4.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.39.285/2010/13.; Kúria Kfv.III.37.455/2013/4.

¹³³ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹³⁴ Kúria Kfv.II.37.687/2013/4.; Kúria Kfv.II.38.021/2014/5.

¹³⁵ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹³⁶ BARABÁS 2023, Ákr. 81.§-hoz fűzött kommentár.

¹³⁷ Kúria Kfv.II.37.001/2021/6.

vonatkozásában, amelyeket a kifogásolt döntés nem tartalmaz és a hatóság nem vizsgálta.¹³⁸ Tehát a hatóság döntésének jogszerűségét a bíróság nem állapíthatja meg olyan tény vagy jogszabályhely alapján, amelyet a hatóság a határozatába nem is foglalt bele.¹³⁹

A jogorvoslati eljárások eredményeként született döntéseket is indokolni kell. A másodfokú határozatban szerepelnie kell az ügyfél által a sérelmezett határozattal szemben felhozott kifogásoknak, a jogi érvelésének és annak hogy milyen okból tartja sérelmesnek a hatóság döntését. Nincs szükség azonban arra, hogy a másodfokú határozatban megismételje az olyan ténybeli és jogi megállapításokat, amelyeket a másodfokú hatóság is helyesnek ítélt meg. Elegendő csupán az elsőfokú hatóság álláspontjának a helyességére utalni a határozatban. A jogorvoslatot lefolytató hatóság döntése akkor jogszerű, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltakat megvizsgálja.¹⁴⁰

Mivel a Kúria hatáskörébe tartoznak a gyülekezési joggal kapcsolatos közigazgatási perek, így érdemes megemlíteni egy ilyen tárgyú friss döntést, amely a hatóságok döntésének indokolási kötelezettségével áll összefüggésben. Az illetékes rendőrkapitányság a kínai elnök látogatásának idejére biztonsági okokra hivatkozva az elnök tervezett útvonalától kívülre terelt több bejelentett gyűlést is. A gyűlések bejelentője megtámadta a rendőrkapitányság döntését, amelyet végül a Kúria megsemmisített.¹⁴¹ Az eddigi joggyakorlat alapján, ha a gyülekezési hatóság a közrend védelme érdekében korlátozza a gyűlés megtartását, akkor határozata indokolásában értékelnie kell, hogy a gyűlés mennyiben érinti a közrendet, a korlátozás vagy megtiltás nélkül milyen mértékben sértené azt, továbbá, hogy az enyhébb korlátozások miért nem vezetnének eredményre.¹⁴² A rendőrkapitányság korlátozó határozatának tartalmáról a Kúria azt az álláspontot alakította ki, hogy az nem tartalmaz kellő indokolást, így nem is foglalhat érdemben állást a korlátozás mértékéről.¹⁴³ Ezzel kapcsolatban olyan vélemény is napvilágot látott, hogy a Kúria egy olyan joggyakorlatot irányzott elő, amely azt mutatja a gyülekezési hatóságok számára, hogy ha egyáltalán nem, vagy nem megfelelően indokolják

¹³⁸ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.27.534/1998/5.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.X.28.512/1998/7.

¹³⁹ Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.28.810/1999/8.

¹⁴⁰ Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.560/1999/5.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.40.057/2001/7.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.692/2016/6.

¹⁴¹ Kúria Kgyk.IV.39.046/2024/5.

¹⁴² Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8.

¹⁴³ Kúria Kgyk.IV.39.046/2024/5.

meg a gyűlés tiltását, akkor a Kúria sem vizsgálja majd érdemben az ügyet, a demonstráció pedig okafogyottá válik.¹⁴⁴

7. Következtetések

A közigazgatási eljárási kódexek meghatározzák, hogy a közigazgatási hatóságok által hozott határozatok milyen részekből állnak, azon belül is, hogy a rendelkező résznek és az indokolásnak mit kell tartalmaznia. A Kúria (és jogelődje a Legfelsőbb Bíróság) pedig megállapította, hogy a határozatok indokolása nem csupán a határozatok részét képező formális kötelezettség, hanem eljárási biztosítéki szereppel bír és tartalmi követelmények is vonatkoznak rá. Álláspontom szerint – annak ellenére, hogy a közigazgatási eljárásjogi normák nem szólnak elég részletezettséggel az indokolás követelményének tartalmáról, a rá vonatkozó részletes szabályokról és követelményekről – ennek kompenzálásaként a kimunkált bírói gyakorlat mégis kiterjed az indokolás legtöbb aspektusára és annak legfőbb sarokpontjaira. A következetesen kialakított esetjog képes lehet lefedni az eljárási garanciaként működő indokolási kötelezettség részterületét és eloszlatni a vele kapcsolatban felmerülő kétségeket.

¹⁴⁴ MUDRA MÁRTON ISTVÁN: *Veszélyes precedens lehet a betiltott Tibet-párti tüntetésről hozott kúriai döntés.* HVG, 2024. https://hvg.hu/360/20240520_hvg-kina-hszi-tibet-betiltott-tuntetes-kuria-rendorseg-gyulekezesi-jog-precedens.

V. Záró gondolatok

A jó közigazgatás eszméje egy újkeletű közigazgatási jogi szemléletváltásnak is tekinthető. Ez az elképzelés a közigazgatás működésének hatékonyabbá és eredményesebbé tételét célozza meg, magában foglalva az átlátható és hatékony szervezeti rendszer kialakításának, a visszaélések csökkentésének és a polgárok elégedettségének követelményeit. Ugyanakkor a jó közigazgatás inkább irányvonalakat, törekvéseket és célokat határoz meg, mint konkrét szabályokat és intézkedéseket. Ezen alapokat és kereteket nemzetközi egyezmények tartalmazzák egyfajta iránytűként valamennyi ország számára. Az ET egyezményei és ajánlásai továbbá az EU jogi aktusai bizonyítják, hogy a jó közigazgatás követelménye már egy régen kialakult elképzelés, amely sajnos csak elszórtan jelenik meg az európai jogi szabályozásban kötelező erő és összehangolt feltételrendszer hiányában. Mondhatni, hogy a kifejezetten erre vonatkozó ajánlások csupán másodlagos jelleggel kerülnek figyelembevételre és a jó közigazgatás elveinek legnagyobb részét továbbra is a *soft law* határozza meg.

Hazánkban az AT is tartalmaz a közigazgatási eljárási jogra közvetlenül ható alapelvet a XXIV. cikk keretein belül. A közigazgatási eljárásokról és az azzal összefüggő garanciákról azonban az AT meglehetősen röviden szól, a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos tételek nem kaptak elegendő helyet és jelentőséget. Ennél fogva igény mutatkozna a közigazgatás részletesebb alkotmányi szintű szabályozására, amelynek az AT nem tudott ez idáig maradéktalanul eleget tenni. Időszerű, hogy az európai törekvéseknek megfelelően Magyarországon is kikényszeríthető, alkotmányos követelménnyé váljon a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog. Úgy gondolom, hogy a nagyobb volumenű alkotmányos szabályozás kijelölné a jogalkotó számára azt az utat, amellyel közelebb kerülhetne a jó közigazgatás jogszabályi környezetének megteremtéséhez.

Az indokolt döntéshez való jog, másképpen a hatóságok döntésének indokolási kötelezettsége a tisztességes eljárás és hatósági ügyintézéshez való jognak elengedhetetlen eleme. Az indokolási kötelezettség egy fontos garanciáját képezi a tisztességes eljárásnak, ezt mind a nemzetközi dokumentumok, mind az AT is megerősíti. Az indokolás részletes követelményeiről azonban jogszabályok nem igen szólnak, csupán a közigazgatási határozat egyik fő részelemévé minősítik és meghatározzák az egyes tartalmi elemeit. Ennek indoka, hogy az indokolásra – jellegeből fakadóan – nem írható elő egységes kritériumrendszer, mindig az adott ügy körülményei és a döntés jellege határozza meg az indoklás terjedelmét, hosszát és részletességét. Ebből következik, hogy ezeket a követelményeket a bírói gyakorlat alakította ki. Átvizsgálva az EJEB, az AB és a Kúria esetjogát, az indokolásra vonatkozó bírói gyakorlatról

össességében az állapítható meg, hogy kisebb hiányosságok vagy mulasztások nem eredményezik az indokolt döntéshez való jog sérelmét. Habár az is igaz, hogy a bíróságok – az indokolás szabályozásának homályossága és tömörsége miatt – annak megítélésére kiterjedt mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Ez az instabil helyzet azt vonja maga után, hogy az indokolási kötelezettség megsértése csupán csak nyilvánvaló jogsérelem esetén kerül megállapításra és akkor, ha arra valamilyen egyéb okból kifolyólag szükség mutatkozik.

Mindent összevetve, a jó közigazgatás követelménye mögött védelmi rendszerként húzódik meg az alapjogi katalógusok által rögzített tisztességes eljáráshoz és tisztességes ügyintézéshez való jog. Ez a követelmény sem az európai szintén, sem pedig a hazai jogszabályok között nem minősül újszerűnek, csupán alapjogi követelményként történő szabályozása minősül novumnak. A garanciális elemeket azért bátyázzák körül nemzetközi dokumentumok, alkotmányos és törvényi rendelkezések, hogy azok hagyományként épüljenek be a jogrendszerek keretei közé, és érvényesüljenek tovább a társadalom értékrendjében. A jó közigazgatás fogalma- és feltételrendszere egyelőre nem nyugszik biztos alapokon, azonban definiálására és a jogrendszert átható érvényesülésére mind nemzetközi, mind nemzeti szinteken törekvéseket tapasztalhatunk. Álláspontom szerint ezek a kísérletek eredményességüktől függetlenül tiszteletre méltóak, hiszen a közjó és közérdek minél teljesebb érvényesülését célozzák.

Forrásjegyzék

Könyvek, monográfiák

BALOGH-BÉKESI NÓRA (et al.): *A közigazgatási eljárásjogi alapelvek szabályozási karakterisztikája (1957-2018)*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 93-143. pp.

BOROS ANITA (et al.): *Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban*. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 435-455. pp.

CZINE ÁGNES: *A tisztességes bírósági eljárás – Audiatur et altera pars*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2020.

KECSŐ GÁBOR: *XXIV. cikk – A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*. In: Csink Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján*. Novissima Kiadó. Budapest, 2021. 288-303. pp.

VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2013.

Tanulmányok

ANDRÁS PATYI: *Good Governance and Good Public Administration*. Public Governance, Administration and Finances Law Review, Vol. 1. no. 1. 2016. 1-14. pp.

ÁRVA ZSUZSANNA: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer Jogtár. 2022.

BALÁZS ISTVÁN: *A jó közigazgatás követelményei*. In: Magyar Jogászszövetség konferencia. Konferencia anyag. 2014. <http://real.mtak.hu/11110/>.

BARABÁS GERGELY: *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.). Wolters Kluwer Jogtár. 2023.

BARABÁS GERGELY (et. al.): *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív)*. Wolters Kluwer Jogtár.

BATALLI, MIRLINDA – FEJZULLAHU, ARTAN: *Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior*. Pécs Journal of International and European Law 2018/I. 26-35. pp.

BENCZE MÁTYÁS – KOVÁCS ÁGNES: *„Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről*. MTA Law Working Papers 2018/10. 1-24. pp.

CHRONOWSKI NÓRA: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. Magyar jog 2014/3. 137-145. pp.

CSATLÓS ERZSÉBET: *Remarks on the Reasoning: The Morals of a Hungarian Expulsion Decision in Times of Pandemic*. Central European Public Administration Review, Vol. 19. No. 1 2019. 181–197. pp.

CSATLÓS ERZSÉBET: *National Security-Related Expulsion Cases during the Pandemic in Hungary: Secret Revealed?* Acta Iuris Stetinensis, Vol. 43 No. 2. 2023. pp. 27-42.

CSATLÓS ERZSÉBET: *The Bermuda Triangle of Expulsion, Reasoning of Decision and Effective Legal Remedy in the Hungarian Legal Practice*. Annals of the Timisoara West University Law Series, Vol. 10. No. 2. 2022. pp. 5-24.

CSATLÓS ERZSÉBET: *Az Európai Unió Bíróságának GM-ügyben hozott döntése: Nemzetbiztonsági okok és eljárási garanciák összeapása a menekültügyi hatóság határozatában*. Jogesetek Magyarázata, 14. évf. 4. 2023. pp. 57-65.

CSATLÓS ERZSÉBET: *Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...: Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán*. Külügyi Műhely, Vol. 3. No. 1. 2022. pp. 6-33.

CSATLÓS ERZSÉBET: *A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága*. Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények. 2022. 120-129. pp.

PONCE, JULI: *Good Administration and Administrative Procedures*. Indiana Journal of Global Legal Studies 2005/Article 10. 551-588. pp.

TÓTH J. ZOLTÁN: *A tisztességes eljárás és a tisztességes eljáráshoz való jog - jogfilozófiai és nemzetközi jogi megközelítésben*. Alkotmánybírósági Szemle. 2023. 2. sz.

Internetes hivatkozások

MUDRA MÁRTON ISTVÁN: *Veszélyes precedens lehet a betiltott Tibet-párti tüntetésről hozott kúriai döntés*. HVG, 2024. https://hvg.hu/360/20240520_hvg-kina-hszi-tibet-betiltott-tuntetes-kuria-rendorseg-gyulekezesi-jog-precedens. (2024. 05. 23.)

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól

1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

AB döntések

72/1995. (XII. 15.) AB hat., ABH 1995, 351, 352.
6/1998. (III. 11.) AB hat., ABH 1998, 91, 95.
15/2002. (III. 29.) AB hat., ABH 2002, 116, 119.
14/2004. (V. 7.) AB hat., ABH 2004, 241, 266.
7/2013. (III. 1.) AB hat., ABK 2013/7. 382, 388.
30/2014. (IX. 30.) AB hat., ABK 2014/24. 1315, 1331.
3/2015. (II. 2.) AB hat., ABK 2015/3. 160, 160.
30/2015. (X. 15.) AB hat., ABK 2015/21. 1416, 1416.
3007/2016. (I. 25.) AB hat., ABK 2016/2. 32, 32.
3115/2016. (VI.21.) AB hat., ABK 2016/15. 718, 718.
20/2017. (VII. 18.) AB hat., ABK 2017/21. 1121, 1121.
3312/2018. (X. 16.) AB hat., ABK 2018/28. 1737, 1742.
17/2019. (V. 30.) AB hat., ABK 2019/17. 930, 935.
3112/2017. (V. 8.) AB végzés, ABK 2017/11. 658, 659.

A Legfelső Bíróság/Kúria esetjoga

Legfelsőbb Bíróság Kf.II.27.866/1997/3.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.28.112/1997/4.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.27.534/1998/5.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.28.222/1998/5.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.X.28.512/1998/7.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.29.012/1998/3.
Legfelsőbb Bíróság Kf.II.27.076/1999/9.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.27.460/1999/6.
Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.27.904/1999/3.
Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.217/1999/4.
Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.327/1999/7.

Legfelsőbb Bíróság Kf.VI.28.560/1999/5.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.28.810/1999/8.
Legfelsőbb Bíróság Kf.III.35.075/1999/6.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I. 35.534/1999.
Legfelsőbb Bíróság Kf.III.38.857/2000/5.
Legfelsőbb Bíróság Kf.V.39.359/2000/6.
Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.39.098/2001/4.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.40.057/2001/7.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.951/2002/5.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.37.410/2002/3.
Legfelsőbb Bíróság Kf.III.37.717/2002/4.
Legfelsőbb Bíróság Kf.IV.37.291/2004/2.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.298/2006/5.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.191/2006/7.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.323/2008/4.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.349/2008/6.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.538/2009/5.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.909/2010/4.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.39.285/2010/13.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.692/2016/6.
Kúria Kfv.V.35.462/2011/5.
Kúria Kfv.V.35.832/2012/6.
Kúria Kfv.V.35.706/2013/12.
Kúria Kfv.III.37.455/2013/4.
Kúria Kfv.II.37.687/2013/4.
Kúria Kfv.IV.35.395/2014/7.
Kúria Kfv.II.38.021/2014/5.

Kúria Kfv.II.38.050/2014/8.
Kúria Kfv.III.35.425/2015/7.
Kúria Kfv.II.37.354/2015/5.
Kúria Kfv.II.37.371/2015/6.
Kúria Kfv.II.37.551/2015/4.
Kúria Kfv.III.37.825/2015/8.
Kúria Kfv.I.35.196/2016/4.
Kúria Kfv.V.35.422/2016/7.
Kúria Kfv.V.35.612/2016/10.
Kúria Kfv.V.35.618/2016/8.
Kúria Kfv.V.35.620/2016/8.
Kúria Kfv.V.35.679/2016/7.
Kúria Kfv.IV.35.019/2017/5.
Kúria Kfv.II.37.134/2017/5.
Kúria Kfv.II.37.001/2021/6.
Kúria Kgyk.IV.39.046/2024/5.
Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.035/2003/4.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.191/2003/7.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.334/2003/4.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf. 27.099/2004/6.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.237/2004/2.
Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.006/2005/7.
Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.031/2005/9.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.274/2005/8.
Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.369/2006/7.
Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.429/2007/7.

Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.436/2007/7.

Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.437/2007/7.

Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.279/2008/4.

Kúria Büntető-, Polgári-, és Közigazgatási Kollégiuma Joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményének kivonata az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazása a gyakorlatban tárgyában, 2020.El.II.JGY.E.1. szám.

Nemzetközi jogi és uniós jogi források

Nemzetközi egyezmények

Emberi Jogok Európai Egyezménye. Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14. 4 November 1950, Strasbourg, ETS 5. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, hatályba lépett: 1993. április 15.

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights. 16 December 1966, New York, 999 UNTS 171. Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, hatályba lépett 1976. március 23.

ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

Az EU joga

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407. Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. OJ L 253, 16.7.2021, p. 1–10.

A helyes hivatali magatartás európai kódexe. Decision on Code of Good Administrative Behaviour. OJ C 285, 29.9.2011, p. 3–7.

Az ET aktusai

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról.

Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan. <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>.

Az EJEB esetjoga

Boldea v. Romania (Application No. 19997/02) Judgement of 15 February 2007. ECtHR.

García Ruiz v Spain (Application No. 30544/96.) Judgement of 21 January 1999. ECtHR.

Gradinar v Moldova (Application No. 7170/02.) Judgement of 8 April 2008. ECtHR.

Hadjianastassiou v Greece (Application No. 12945/87) Judgement of 16 December 1992. ECtHR.

Helle v. Finland (Application No. 20772/92.) Judgement of 19 December 1997. ECtHR.

H. kontra Belgium (Application no. 8950/80) Judgement of 30 November 1987. ECtHR.

Hiro Balani v Spain (Application No. 18064/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR.

Hirvisaari v Finland (Application No. 49684/99.) Judgement of 25 December 2001. ECtHR.

Jahnke és Lenoble v France (Application No. 40490/98.) Judgement of 29 August 2000. ECtHR.

Karakasis v. Greece (Application no. 38194/97.) Judgement of 17 October 2000. ECtHR.

Perez v France (Application No. 47287/99.) Judgement of 12 February 2004. ECtHR.

Ruiz Torija v Spain (Application No. 18390/91.) Judgement of 9 December 1994. ECtHR.

Suominen v. Finland (Application No. 37801/97.) Judgement of 1 July, 2003. ECtHR.

Shala v. Norway (Application No. 15620/09.) Judgement of 10 July, 2012. ECtHR.

Tacquet v. Belgium (Application No. 926/05.) Judgement of 16. November 2010. ECtHR.

Van de Hurk v Netherlands (Application No. 16034/90.) Judgement of 19. April 1994. ECtHR.

Wagner and J.M.W.L. v Luxembourg (Application No. 76240/01) Judgement of 28 June 2007. ECtHR.