
TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke	9
Előszó	15
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról	17
I. Fejezet	
Alapelvek és a törvény hatálya	19
1. Alapelvek	19
2. A törvény hatálya	67
3. Eljárási képesség és képviselő	140
II. Fejezet	
Alapvető rendelkezések	161
4. Az eljárási kötelezettség	161
5. Illetékesség	177
6. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata	181
7. Hatásköri és illetékességi vita	185
8. Eljárás az illetékességi területen kívül	199
9. Nyelvhasználat	199
10. Kizárás	213
11. Megkeresés	231
12. A kapcsolattartás általános szabályai	234
13. Adatkezelés	241
14. Adatok zárt kezelése	257
15. A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme	264
16. A támogató	271
17. Betekintés az eljárás irataiba	273
III. Fejezet	
A Kérelemre induló hatósági eljárás	303
18. A kérelem	303
19. Sommás eljárás és teljes eljárás	310
20. Hiánypótlás	320
21. A kapcsolódó eljárás	322
22. A kérelem visszautasítása	326
23. Az eljárás megszüntetése	335
24. Az eljárás felfüggesztése és szünetelése	342
25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása	348

26. Igazolási kérelem	368
27. A szakhatóság közreműködése	376
28. Idézés	389
29. Értesítés eljárási cselekményről	397
30. A tényállás tisztázása	400
31. Az ügyfél nyilatkozata	420
32. Irat	426
33. Tanú	429
34. Szemle	441
35. Szakértő	446
36. Tolmács	454
37. Tárgyalás	462
38. Egyezségi kísérlet	473
39. A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel	474
40. Az eljárás akadályozásának következményei	479
41. Az eljárási cselekmények rögzítése	482
IV. Fejezet	
A hatóság döntései	501
42. Határozat és végzés	501
43. A hatóság döntésének véglegessége	532
44. Az egyezség jóváhagyása	552
45. Azonnali végrehajthatóság	557
46. A döntés közlése	559
47. A döntés kijavítása és kiegészítése	584
48. Hatósági szerződés	590
V. Fejezet	
Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás	605
49. Közös szabályok	605
50. Hatósági bizonyítvány	606
51. Hatósági igazolvány	613
52. Hatósági nyilvántartás	614
VI. Fejezet	
Hatósági ellenőrzés	619
53. Általános szabályok	619
54. A hatósági ellenőrzés lefolytatása	627
55. A hatósági ellenőrzés lezárása	632
VII. Fejezet	
A hivatalbóli eljárás	635
56. Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége	648
VIII. Fejezet	
Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai	653
57. Az ideiglenes intézkedés	653
58. Biztosítási intézkedés	655
59. Zár alá vétel és lefoglalás	668

IX. Fejezet

Jogorvoslat	677
60. Közigazgatási per	681
61. A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján	685
62. Fellebbezés	690
63. A döntés módosítása vagy visszavonása	710
64. Felügyeleti eljárás	717
65. Ügyészi felhívás és fellépés	726
66. Semmisség	728

X. Fejezet

Eljárási költség, az eljárási költség előlegezése és viselése	763
67. Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok	763
68. Az eljárási költség viselése	768
69. Az eljárási költség előlegezése	773
70. Döntés az eljárási költség viseléséről	775
71. Költségmentesség	776

XI. Fejezet

Végrehajtás	781
72. Végrehajtható döntések	795
73. A végrehajtás elrendelése	796
74. A végrehajtás foganatosítása	797
75. Késedelmi pótlék	804
76. A végrehajtás felfüggesztése	805
77. A végrehajtás megszüntetése	808
78. A végrehajtási jog elévülése	809

XII. Fejezet

Záró rendelkezések	811
79. Felhatalmazó rendelkezések	811
80. Hatálybalépés	812
81. Átmeneti rendelkezések	812
82. A törvény hivatalos rövid megjelölése	814

Részletes tartalomjegyzék	815
--	-----

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

1952-es Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
1959-es Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
1998-as Be.	a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
1999. évi Szabs. tv.	a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény
2003-as Art.	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
2006. évi LXV. törvény	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény
2008. évi Ket.-novella	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény
2009. évi LXXXV. törvény	a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény
2010. évi CXXVI. törvény	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
2013. évi CCXVIII. törvény	a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény
2016. évi CXXVII. törvény	a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény
2017. évi L. törvény	az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény
335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet	a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet
35/2008. (XII. 31.) IRM–PM együttes rendelet	az elővezetés végrehajtásával, valamint a terhelt elfogatóparancs alapján történő elfogásával és előállításával felmerült költség mértékéről, valamint megtérítésének részletes szabályairól szóló 35/2008. (XII. 31.) IRM–PM együttes rendelet
14/2008. (VI. 27.) IRM rendelet	a tanúk költségtérítéséről szóló 14/2008. (VI. 27.) IRM rendelet
335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet	a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet

449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet	a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet
66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet	az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet
23/2017. (XII. 22.) IM rendelet	a közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő tolmácsok és jelnyelvi tolmácsok díjazásának szabályairól szóló 23/2017. (XII. 22.) IM rendelet
Aarhusi Egyezmény	a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
AB	Alkotmánybíróság
Áe.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény
Alapjogi Charta	Európai Unió Alapjogi Chartája
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Air.	az adózás rendjéről szóló 2017. évi CLI. törvény
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Áptv.	a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény
Art.	az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Avt.	az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény
Avtv.	a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
Ász tv.	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
Be.	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
Bécsi szerződés	a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet
Bit.	a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény
Bszi.	a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Bürotörvény	a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény
Bvtv.	a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény

Rövidítések jegyzéke

Csődtv.	a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
Gytv.	a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény
EBH	Egyenlő Bánásmód Hatóság
Ebkztv.	az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény
EuB	Európai Unió Bírósága
EUTAF	Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
EUMSZ	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
Eüsztv.	az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
Eüszr.	az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet
Felsőoktatási Kormányrendelet	a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet
FKMB	Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (de ez lehet Fővárosi KMB is)
Fogytv.	a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény
Föv. Bír.	Fővárosi Bíróság
Föv. Ít.	Fővárosi Ítéltábla
GDPR	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
Gyer.	a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet
Gyvt.	a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Harmtv.	a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény
He.	a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény
Hjt.	a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjairól a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
Hpt.	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
HUNADO	Magyar Antidopping Csoport

Hszt.	a rendvédelmi szervek a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Inytv.	az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény
Infotv.	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Kbt.	a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
KDB	Közbeszerzési Döntőbizottság
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KJE	Közigazgatási jogegységi határozat
Kkt.	a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
Kkv.tv.	a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény
KK vélemény	Közigazgatási Kollégiumi vélemény
KMB	közigazgatási és munkaügyi bíróság
Költségr.	az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet
KÖT	Kúria Önkormányzati Tanácsa
Kötv.	a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Közvetítői tv.	a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény
Kp.	a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
KPJE	Közigazgatási és Polgári Jogegységi Határozat
Kstv.	a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény
Ksztv.	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Legf. Bír.	Legfelsőbb Bíróság
Letétr.	a hatósági letétről, valamint a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolásáról és értékesítéséről szóló 18/2017. (XII. 15.) IM rendelet
Liftrendelet	a felvonók és a mozgólépcsők építésügyi hatósági engedélyezéséről, üzemeltetéséről, ellenőrzéséről és az ellenőrökről szóló 113/1998. (VI. 10.) Korm. rendelet
Mavtv.	a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MNB tv.	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
Mötv.	a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

Rövidítések jegyzéke

Mttv.	a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Nek. tv.	a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
NMHH	Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság
Nmjt.	a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény
Nsztv.	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény
OBT	Országos Bírói Tanács
OFFI	Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
Panasztörvény	a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Posta tv.	a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Reklámtv.	a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény
1989-es Ász tv.	az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény
Rtv.	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Stabilitástörvény	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Szabs. tv.	a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Szaktv.	igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény
Ügyvédi tv.	az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény
Ütv.	az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
Támtv.	a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLX. törvény
Tny.	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Tpvt.	a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
Tpt.	a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény
Ve.	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
Vht.	a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

ELŐSZÓ

2013-ban a Ket.-Nagykommentár szerkesztői előszava azzal kezdődött, hogy „kétrétegű” Nagykommentárt tart a kezében a Tisztelt Olvasó. A Nagykommentár célja az volt, hogy átfogó esetjogi kommentár készüljön a Ket.-hez. Feltárta és rendszerezte a normaszöveg azon rétegeit és összefüggéseit, amelyek addig évek alatt a közigazgatási bírói gyakorlatban kikristályosodtak. A Nagykommentár eredeti terve szerint figyelemmel kísérte volna a Ket.-re épülő eljárásjogi joggyakorlat további alakulását. 2014 és 2018 között azonban olyan átfogó eljárásjogi jogalkotás történt, amely nem csak a Ket.-et cserélte le, hanem a magyar közigazgatási eljárás- és perjogot átalakította, és 2018. január 1-jével korszakváltáshoz vezetett.

Még akkor is, ha e közigazgatási korszakváltás elsősorban az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása miatt következett be, a szakaszhatár – már csak a Kp.-vel való szoros összefüggés miatt is – számvetést igényel a közigazgatási hatósági eljárásjogban is. Az Ákr. a rendszerváltozást követően a harmadik általános közigazgatási eljárásjogi kódex az Áe. és a Ket. után. Minden új jogszabály azt a kérdést veti fel, hogy mi miért változott, és ezentúl hogyan kell eljárni. Úgy véltük, hogy ennek megválaszolásához indokolt újszerű megközelítést alkalmazni. Ezért most 2018-ban már „többrétegű” Kommentárt tart kezében a Tisztelt Olvasó. Új jogszabály lévén az Ákr.-hez még nem tapad sem hatósági, sem bírói gyakorlat. Miközben tagadhatatlanul az Ákr. számos eljárási részletszabályban koncepcionális változást hozott, az alapok, az intézmények, és azok tartalma – a Kommentár ezt bizonyítja – változatlanok. A Kommentár – a Nagykommentárhoz képest – két okból kibővítette a vizsgált bírói gyakorlat vertikális és horizontális spektrumát a közigazgatási felsőbb bírósági gyakorlaton túl valamennyi bírói szinten és eljárásfajtaban kifejtett elvi természetű megállapítást inkorporálva a kötetbe. Az egyik ok, hogy az Ákr. bevallott koncepciója, hogy absztrakt szabályokon keresztül teret engedjen a jogalkalmazói jogértelmezésnek a kazuisztikus szabályozás elkerülése érdekében. A jogértelmezést azonban nem kell a semmiből kezdeni, sőt a Kommentár előkészítése során azt tapasztaltuk, amit az Ákr. miniszteri indokolása maga is többnyire megerősít, hogy a magyar közigazgatási eljárásjog vívmányai stabilak, tehát van mihez nyúlni az Ákr. általános szabályainak tartalommal megtöltésében. A másik ok, hogy a hatósági jogalkalmazást nem csak a felsőbb bírósági, hanem az ügyek nagy részében anyagi jogerővel első fokon ítélező közigazgatási bírászkodás is alakította, ideértve a közigazgatási nemperes eljárásokat is. Ezeket a bírói megállapításokat is megőrzésre és gyakorlati, illetve tudományos vitára érdemesnek találtuk.

A Kommentár tehát – hasonlóan a Nagykommentárhoz – esetjogi kommentár. A Nagykommentár is utalt már az AB azon megállapítására, hogy a közigazgatási hatóságok jogértelmezésének követnie kell a közigazgatási bírói gyakorlatot [121/2009. (XII. 17.) AB határozat]. A Kp.-vel a közigazgatási bírászkodás megerősítésével ez a megállapítás hatványozottan igaz. A Kommentárt ezen kívül a teljesség igényével készítettük. Arra törekedtünk, hogy a hatósági eljárásjogi dogmatika fejlődését a lehető legágabb perspektívából mutassuk be, ideértve azokat a kérdéseket is, amelyekben még a bírói gyakorlatban is számos vita van.

A Kommentár ezért továbbra is dogmatikai és gyakorlati sorvezető a kötetben szereplő több ezer magyar és szupranacionális bírói tétel bemutatásával, és célul tűzte ki azt is, hogy a jogállami közigazgatás és közigazgatási bíraskodás mintegy negyed évszázad alatt alkotott vívmányait megőrizze.

Az Ákr. kodifikációs szempontból a „normagazdaságosság” elvét követi. Az Ákr. célja az volt, hogy csak azokat az általános szabályokat tartalmazza, amelyek valóban minden hatósági ügyben alkalmazhatók és alkalmazandók. Nem jelenthető ki, hogy ez a megoldás csak rossz vagy csak jó. Vannak előnyei és hátrányai. Előnye a kazuisztikus szabályozás elvetése, amely a Ket.-re egyre jellemzőbb volt köszönhetően a gyakori, és nem egészen következetes novelláris módosításoknak (annak ellenére, hogy tulajdonképpen minden kormányzat egyező célja a bürokrácia-csökkentés és az egyszerűsítés volt). Sok bába közt elveszett a Ket. Előnye a hatósági ügyintézéshez szabott rugalmas értelmezés lehetősége. Hátránya azonban, hogy a magas absztrakciós szinten megfogalmazott normákat nem egy viszonylag homogén szervezet, hanem több hatóság több ágazati jogi szabályozási környezetben fogja alkalmazni. Ez, ha nem is ellehetetleníti az Ákr. szabályainak egységes alkalmazását, de ennek kialakulását legalábbis megnehezíti. Néhol talán a több és részletesebb szabályozás célszerűbb lett volna: a jogalkotó az egyszerűsítés oltárán számos garanciális rendelkezést hagyott veszni. A Kommentár módszertana az, hogy az általánost konkrétal töltse meg, sok kérdésre ugyanis már van válasz vagy válaszok, amelyek közül csak választani kell.

Bár a Kommentár épít a Nagykommentárra, új mű, mivel új törvényt magyaráz. Lektorálásában, szerkesztésében és megírásában a közigazgatási hatósági eljárásjog elméletével és gyakorlatával foglalkozó és ezeket alakító közigazgatási bírák, ügyvédek, egyetemi oktatók, valamint hatósági jogalkalmazó szakemberek vettek részt, tudatosan reprezentálva ezzel a közigazgatási eljárásjog különböző megközelítéseit és felhasználva valamennyiük évtizedes tapasztalatát. Azzal a reménnyel adjuk a Tisztelt Olvasó kezébe, hogy a magyar közigazgatási hatósági eljárásjog törvényi alapjai most hosszú időre változatlanok maradnak, teret engedve a zavartalan hatósági és bírósági jogfejlesztő jogértelmezésnek. Elismerve a közigazgatási eljárásjogi szabályozás nélkülözhetetlen szerepét a közigazgatás jogállami működésében, a Kommentárt azzal a meglátással is bocsátjuk útjára, hogy az eljárásjog csak az egyik eleme a hatékony közigazgatási munkának: az eljárást nem önmagáért folytatják le, s nem szabad, hogy az eljárásjog túlhangsúlyozásával a közigazgatási működés „kicsinyes paragrafusjogászattá” (Bibó István) váljon a közigazgatási jogviták érdemi megoldása helyett.

„Más jogi területekhez hasonlóan azonban az általuk biztosított valamennyi eljárásnak és eljárási jognak kapcsolódnia kell az eljárás lényegéhez és átfogó céljához. Az eljárási jogok – a konkrét személy jogi helyzetéhez fűződő bármely észlelhető kapcsolatot elvesztve – nem terebélyesedhetnek önjáró jogok csoportjává. Metaforával kifejezve: az eljárás jó szolga, de rossz mester.” [BOBEK főtanácsnok indítványa a C-391/15. sz. ügyben, 48.].

Budapest, 2018. január 1.

A Szerkesztők

**2016. ÉVI CL. TÖRVÉNY
AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI
RENDTARTÁSRÓL**

ALAPELVEK ÉS A TÖRVÉNY HATÁLYA

1. Alapelvek

1. § *[Az alapelvek szerepe]*

A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.

1. Az alapelvek kötelező ereje

Az AB a 3020/2017. (II. 17.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapelvi rendelkezései fogalmazzák meg a legalapvetőbb követelményeket a Ket.-et teljes egészében vagy részlegesen alkalmazó hatóságok valamennyi eljárásával kapcsolatban. Az alapelvi rendelkezések a részletes eljárási szabályok tartalmi kereteit is kijelölik, és egyben azok alkalmazási korlátait szabják meg. Az alapelvi rendelkezések valamennyi hatóság eljárásában kötelező érvényűek, az eljárás minden szakaszában érvényre kell jutniuk, azaz a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, azokra hivatkozni lehet, a döntések során azokat alkalmazni kell. Bár ezen elvi megállapítást az AB még a Ket. alapelvi rendelkezéseit elemezve tette, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alkalmazásában, amely a hatósági eljárásjogi alapelveket közvetlenül összekötötte az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével, még hangsúlyosabban irányadónak kell lennie. Az Ákr. 1. §-ának tartalma ugyanis éppen ez – az Alaptörvény szabályainak bevonásán túl –, annak kimondása, hogy az alapelvek nem csupán szimbolikus óhajok, hanem kikényszeríthető jogi normák.

Az AB álláspontja maradéktalanul egyezik a bírói gyakorlatával, amely a Ket. alapelvei kapcsán kifejtette, hogy az azokban megfogalmazottak perben is érvényesíthető jogok és kötelezettségek. A Ket. alapelvi rendelkezéseiből következő kiszámítható működés a törvényes működés melletti, azzal egyenértékű kötelezettség a hatóság számára (Kúria Kfv. IV.35.038/2014/5.). A kúriai gyakorlat szerint, ha valamely jogszabályi rendelkezésről – így az alapelvekről – az a megállapítás születik, hogy önmagában nem alkalmazható, úgy az jogdogmatikai szempontból azt jelenti, hogy az adott rendelkezésnek normatív ereje nincs. Alapelvi rendelkezések normatív erejének kétségbe vonása az alapelvben megfogalmazott jogintézmények, jogok és elvek érvényesülésének korlátjaként jelentkezik. Ezért kiemelkedő jelentőségű normativitásuk önmagában történő elismerése is. Önmagában alapelvek alapján is lehet megalapozott döntést hozni. Az eljárási törvény fontos alapelveket határoz meg. Meghatározza a jogszabályokban foglalt célok figyelembevételét, a hatóság együttműködési kötelezettségét, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét, a törvény előtti egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát, a tisztességes ügyintézéshez való jogot, az anyanyelv használatát stb. Ezeknek az alapelveknek normatív ereje van (Kúria Kfv. IV.35.165/2014/5.). Mindez nem gyengíti az alapelveknek azt a rendeltetését, hogy kijelölik az adott eljárás (nem egyszer alkotmányos) kereteit, és az egyes jogintézményekre vonatkozó szabályozásban is megjelennek. Természetesen, ha az adott kérdésre vonatkozóan speciális

szabályok is vannak, akkor e speciális szabályok nem hagyhatók figyelmen kívül. Ez azt jelenti, hogy nem lehet egy jogvitát alapelvi rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák, de a speciális szabályok is az alapelvi rendelkezések tükrében értelmezhetők. Ha azonban nincs más jogszabályi rendelkezés, akkor az alapelvek szerint is lehet döntést hozni (Kúria Kfv.I.35.007/2012/11.; Kfv. IV.35.165/2014/5.). Ez az álláspont jogfejlődés eredménye, a korai, Áe.-n alapuló bírói gyakorlatban még előfordult az az érvelés, hogy konkrét jogszabálysértés hiányában önmagában az alapelvek megsértésére sem kerülhet sor (Legf. Bír. Kf.V.39.763/2000/16.).

Az alapelvek nem kizárólag a hatósággal szemben támasztanak követelményeket, hanem az eljárás minden más résztvevőjével szemben is, sőt a közigazgatási eljárásjogi jogalkotás számára is zsinórmértékül szolgálnak. Önállóan is felhívhatók, de az egyes rendelkezések értelmezésében is normatív szabályrendszerrel van szó. Az alapelveknek hézagpótló szerepük is van a jogalkalmazásban, amikor konkrét, kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában kell az eljárásjogot alkalmazni. Az alapelvi jogalkalmazás és az alapelvek normatív ereje biztosítja annak megakadályozását, hogy a közhatalom a jogszabályok formális értelmezésével végeredményében a tisztességes ügyintézéshez való jogot kiüresítse, illetve előmozdítja, hogy az mindenkor megfeleljen a jó közigazgatás elvének. A tételes jogszabályi rendelkezések alapelvekkel együtt történő alkalmazása biztosíthatja, hogy a hatóság eljárása nem pusztán jogszerű, hanem méltányos és alkotmányos is lesz. Az Ákr. indoklása is kiemeli, hogy az Ákr. alapelvei az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jog konkrét törvényi szintű és részletezettségű meghatározásai.

Az Ákr. 1. §-ában szereplő alaptörvényi utalások értelmezésében is követhető a Kúria azon megállapítása, hogy a Ket.-ben foglalt alapelvek egy része az Alaptörvényben is megjelenik. Az Alaptörvény e rendelkezéseinek normativitása, csakúgy mint azok közvetlen, bíróság általi alkalmazása, nem vonható kétségbe [Kúria Kfv.IV.35.165/2014/5.; 3/2015. (II. 2.) AB határozat]. Az Alaptörvénybe, törvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés (Kúria Kfv.IV.35.165/2014/5.).

2. A hatósági és a bírósági eljárások viszonya a XXIV. és XXVIII. cikk alkalmazásában

Az AB Alaptörvényre épülő korai gyakorlata szerint a XXIV. cikk a bíróságokon kívüli egyéb hatósági eljárásokra vonatkozóan fogalmazza meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, ez az értelmezés következik a XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmából, amely kifejezetten és kizárólag a bíróságokra vonatkozóan rendelkezik a tisztességes eljárás követelményéről. Ezért vagyoni jogi perben a XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmét az AB nem állapította meg [3387/2012. (XII. 30.) AB végzés]. Az AB gyakorlata elhatárolta a két cikket, mondván a XXVIII. cikk a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot biztosítja, és ha hatósági eljárás nem volt folyamatban, a XXIV. cikk nem alkalmazható [3002/2013. (I. 15.) AB végzés; 3235/2013. (XII. 21.) AB végzés; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat]. A XXIV. cikk hatóságra utal. Ha hatósági eljárás nem, csak bírósági eljárás volt folyamatban, az indítvány – tartalma szerint – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot biztosító XXVIII. cikk megsértését állítja [3003/2013. (I. 15.) AB végzés], amit az AB átminősíthet [3169/2015. (VII. 24.) AB végzés; 3138/2017. (VI. 08.) AB végzés; 3234/2017. (X. 3.) AB végzés]. Ha hatóság nem járt el, a XXIV. cikk szerinti tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó jog megsértése fogalmilag kizárt [3198/2013. (X. 22.) AB végzés]. Hatósági eljárásra a XXIV. cikk alkalmazható [3068/2013. (III. 14.) AB végzés; 3204/2013. (X. 31.) AB végzés; 3087/2015. (V. 19.) AB végzés; 3212/2015. (XI. 10.) AB végzés; 3159/2016. (VII. 22.) AB végzés; 3187/2016. (X. 4.) AB végzés].

Az AB gyakorlatából tehát az következik, hogy főszabály szerint a bíróságok eljárására a XXIV. cikk nem alkalmazható. A XXIV. cikk (1) bekezdése a tisztességes hatósági eljáráshoz [3010/2015. (I. 12.) AB végzés; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat] vagy ügyintézéshez [21/2014. (VII. 15.) AB határozat; 26/2015. (VII. 21.) AB határozat] való jogról szól, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogról a XXVIII. cikk tartalmaz rendelkezést [3133/2015. (VII. 9.) AB végzés; 3157/2016. (VII. 22.) AB végzés]. Bírói döntés még elvileg sem sértheti meg a XXIV. cikkben foglalt alapjogot [3030/2014. (III. 3.) AB végzés; 3125/2014. (IV. 24.) AB végzés; 3186/2014. (VI. 27.) AB végzés], bírósági hatáskörbe tartozó eljárás során a XXIV. cikk (1) bekezdését érintő jogsérelem elvileg nem keletkezhet [3207/2014. (VII. 21.) AB végzés; 3261/2014. (X. 20.) AB végzés; 3266/2014. (XI. 4.) AB végzés; 3268/2014. (XI. 4.) AB végzés; 3274/2014. (XI. 4.) AB végzés; 3297/2014. (XI. 11.) AB végzés; 3079/2016. (IV. 18.) AB végzés; 3246/2017. (X. 10.) AB végzés; 3266/2017. (X. 19.) AB végzés].

3. A hatósági és a közigazgatási bírósági eljárások viszonya a XXIV. és XXVIII. cikk alkalmazásában

A korai gyakorlatban a hatósági döntés bírósági felülvizsgálatára irányuló közigazgatási nemperes eljárásra és a bíróság indokolási kötelezettségére az AB volt, hogy vonatkoztatta ugyanakkor a XXIV. cikket [3345/2012. (XI. 19.) AB végzés], de volt olyan döntés is, hogy a közigazgatási perekben és nemperes eljárásokkal szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok kapcsán már a fentiek szerint érvelt [3078/2014. (III. 26.) AB végzés; 3083/2014. (IV. 1.) AB végzés – a közigazgatási jogkörben okozott jelenleg polgári perekre is hasonlóan lásd 3094/2016. (V. 12.) AB végzés]: a közigazgatási bírósági eljárás bírósági és nem közigazgatási eljárás, az eljárás tisztességességét a XXVIII. és nem a XXIV. cikk alapján lehet vizsgálni [3036/2015. (II. 20.) AB végzés; 3173/2015. (IX. 23.) AB végzés; 3067/2016. (IV. 11.) AB végzés; 3141/2016. (VI. 29.) AB végzés]. Az AB jelenlegi gyakorlata alapján egyértelmű, hogy a XXVIII. cikk vonatkozik a közigazgatási perekre is [6/2017. (III. 10.) AB határozat], de az AB újabb gyakorlata szerint a XXIV. cikk és a XXVIII. cikk együttes hivatkozására is van lehetőség akkor, ha az indítványozó a hatósági és a közigazgatási bírósági eljárás tisztességtelenségét is állítja, de a két cikk külön-külön vizsgálandó [3174/2014. (VI. 18.) AB végzés]. Emellett a közigazgatási bírósági ítélettel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszban nem teljesen kizárt a XXIV. cikkre hivatkozás más esetben sem. Az AB értelmezése szerint ugyanis bár a XXIV. cikk a közigazgatási hatósági eljárás és nem a közigazgatási bírósági felülvizsgálat vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, és a bírósági eljárás tisztességével összefüggésben nem a XXIV. cikkre, hanem a XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapítható alkotmányjogi panasz, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hozott ítélet miatti panaszban a XXIV. cikkre lehet hivatkozni, ha a panaszos azt kifogásolja, hogy a bíróság nem vagy nem megfelelően értékelte a tisztességes közigazgatási hatósági eljáráshoz való joga megsértése miatt előterjesztett keresetét [3081/2016. (IV. 18.) AB végzés; 3248/2017. (X. 10.) AB végzés; 3301/2017. (XI. 20.) AB végzés]. Az AB a közigazgatási bírói ítéletet ilyenkor szintén a XXIV. cikk sérelme miatt semmisíti meg [5/2017. (III. 10.) AB határozat], ehhez tehát az kell, hogy a sérelmesnek tartott bírósági eljárás közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt zajlott [3071/2017. (IV. 19.) AB végzés; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat]. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére kizárólag a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult eljárások vonatkozásában alapítható alkotmányjogi panasz [3176/2017. (VII. 14.) AB végzés].

4. A hatósági és a közigazgatási hatósági eljárások viszonya az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikke alkalmazásában

Az AB döntések legnagyobb halmazának megfogalmazása kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárásokra tartotta alkalmazhatónak a XXIV. cikket. [3081/2013. (III. 27.) AB végzés; 3099/2013. (V. 10.) AB végzés; 3130/2013. (VI. 24.) AB végzés; 3179/2013. (X. 9.) AB végzés; 3181/2013. (X. 9.) AB végzés; 3184/2013. (X. 9.) AB végzés; 3193/2013. (X. 22.) AB végzés; 3040/2014. (III. 13.) AB végzés; 3091/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3117/2014. (IV. 17.) AB végzés; 3148/2014. (V. 9.) AB végzés; 3151/2014. (V. 9.) AB végzés; 3220/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés; 3008/2015. (I. 12.) AB végzés; 3039/2015. (II. 20.) AB végzés; 3057/2015. (III. 10.) AB végzés; 14/2015. (V. 16.) AB határozat; 3173/2015. (IX. 23.) AB végzés; 3186/2015. (X. 7.) AB végzés; 3195/2015. (X. 14.) AB végzés; 3294/2015. (XII. 8.) AB végzés; 3263/2015. (XII. 22.) AB végzés; 3014/2016. (I. 25.) AB végzés; 3020/2016. (II. 2.) AB végzés; 3041/2016. (III. 3.) AB végzés; 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés; 3256/2016. (XII. 6.) AB végzés; 3005/2017. (II. 2.) AB végzés; 3017/2017. (II. 8.) AB végzés; 3089/2017. (IV. 28.) AB végzés; 3118/2017. (V. 22.) AB végzés; 3122/2017. (V. 30.) AB végzés; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés; 3205/2017. (VII. 21.) AB végzés; 3206/2017. (VII. 21.) AB végzés; 3216/2017. (IX. 13.) AB végzés; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat; 3329/2017. (XII. 8.) AB végzés; 3333/2017. (XII. 8.) AB végzés; 3009/2018. (I. 22.) AB végzés – tisztességes közigazgatási hatósági eljáráshoz való jogról szól kifejezetten 3253/2015. (XII. 22.) AB végzés; 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés; tisztességes – közigazgatási – hatósági eljáráshoz való jogról szól kifejezetten 3208/2016. (X. 17.) AB végzés; 3242/2016. (XI. 18.) AB végzés; – ugyanakkor lásd 3158/2013. (VII. 24.) AB végzés; 3187/2013. (X. 9.) AB végzés]. A XXIV. cikk (1) bekezdésében előírt követelményrendszer a közigazgatási hatósági eljárások megítélésének mércéje [3027/2017. (II. 17.) AB végzés].

Az AB eddigi döntéseiben ugyanakkor a XXIV. cikket nem teljesen egységesen, hol tisztességes hatósági [20/2014. (VII. 3.) AB határozat; 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés; 3169/2017. (VII. 6.) AB végzés; 3177/2017. (VII. 14.) AB végzés; 3178/2017. (VII. 14.) AB végzés; 3194/2017. (VII. 21.) AB végzés; 3224/2017. (IX. 25.) AB határozat; 3225/2017. (IX. 25.) AB végzés; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat; 3274/2017. (X. 19.) AB végzés; 3293/2017. (XI. 20.) AB végzés; 3042/2018. (II. 13.) AB végzés], hol tisztességes közigazgatási hatósági eljáráshoz való jogként nevezte. De olyan AB végzés is van, amely a XXIV. cikket a „közigazgatási eljárásokra” tartotta alkalmazhatónak [3241/2017. (X. 10.) AB végzés].

A megfogalmazásnak jelentősége van: a közigazgatási hatósági eljárás fogalom szűkebb. Az Alaptörvény „hatóság” fogalma önálló alkotmányjogi fogalom, ami azt jelenti, hogy nem azonosítható az Ákr. tárgyi hatályával és a XXIV. cikknek az ún. önállóan szabályozott eljárásokban is érvényesülnie kell [6/2017. (III. 10.) AB határozat], és önmagában abból, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk alkalmazásában „hatóság” jár el, nem következik az Ákr. hatálya. Vannak Ákr.-en kívüli hatósági eljárások és hatóságok legalább háromféle értelemben. Az egyik a kivett eljárások köre. Kétségtelen, hogy az Ákr. az adóigazgatási eljárást kivett eljárásként kezeli, az adóhatósági eljárások nem szűnnek meg közigazgatási hatósági eljárások lenni [választási eljárásra lásd 6/2017. (III. 10.) AB határozat; 3091/2015. (V. 19.) AB határozat]. Másodsor, attól, hogy a jogelmélet és a tételes jog egyes közigazgatási szervek által jogalanyok jogi helyzetét érintő eljárásokat nem tekinti Ákr. szerinti hatósági ügynek, és önálló jogi rezsim alá tartoznak, akár az Ákr. vagy egyes szabályainak alkalmazásának elrendelésével (pl. birtokvédelem vagy szellemi tulajdonra vonatkozó közigazgatási eljárások), ezekben továbbra is hatósági természetű jogalkalmazást folytatnak [szellemi tulajdonvédelemre vonatkozó hatósági eljárásra lásd 3115/2013. (VI. 04.) AB vég-

zés]. Harmadszor, vannak nem közigazgatási hatóságok, de nem is bíróságok által folytatott közhatalmi eljárások, amelyekre szintén vonatkozik a XXIV. cikk. A „hatósággá” minősítés tartalmi kérdés: az AB kimondta, hogy az Országgyűlés az egyházi elismerést kérelmező vallási közösségekkel kapcsolatos döntése során nem jogalkotóként, hanem jogalkalmazóként (az Alaptörvény XXIV. cikke értelmében „hatóságként”) jár el, mivel egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról [6/2013. (III. 1.) AB határozat – Bragyova alkotmánybíró különvéleményében a bírósági igazgatás körében tett cselekmények esetén feltételesen utalt arra, hogy a bíróság lehetne hatóság a XXIV. cikk szerint – 13/2013. (VI. 17.) AB határozat]. Ugyanakkor az Országgyűlés vagy az országgyűlési bizottság fogalmilag nem „közigazgatási” hatóság. Az AB a 36/2017. (XII. 29.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikk tárgyi hatálya nem szorítkozik a szűk értelemben vett közigazgatási hatósági ügyintézésre és döntésekre, hanem más – tartalmát, funkcióját tekintve – hatósági eljárásra és döntésekre is alkalmazható. Amikor az Országgyűlés pozitívan dönt és valamely vallási közösséget bevett egyházként elismer, akkor ez törvénymódosítás útján valósul meg, amely formáját tekintve normatív aktus, bár tartalmilag egyedi döntést hordoz. Amikor azonban az egyházi elismerést elutasítja, akkor egyedi országgyűlési határozatot hoz, egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról. Az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, ezért az alapvető eljárási jogok lényege nem üresedhet ki attól függően, hogy az Országgyűlés mely állami szervre telepíti a hatáskört egy jogokat vagy kötelezettségeket érintő egyedi döntés vonatkozásában. Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdésében foglalt döntési jogkör sem közigazgatási, hanem alkotmányjogi-közhatalmi döntés, viszont egyedi ügyre vonatkozik. Minthogy azonban a hatáskör jogosultja az Országgyűlés, az alapjogvédelmi kötelezettséget a szabályozásnak az Országgyűlés eljárása vonatkozásában kell érvényesítenie. A lényeges szempont, hogy az AB számára a hatóság közhatalom-gyakorlást jelent. Ha az adott szerv nem minősül közhatalmat gyakorló közigazgatási szervnek, hatóságnak, döntéseivel kapcsolatban a XXIV. cikk esetleges sérelme nem vethető fel [szövetkezeti hitelintézetre lásd 20/2014. (VII. 3.) AB határozat; földbizottságra lásd 17/2015. (VI. 5.) AB határozat]. Az Országgyűlés fegyelmi döntései nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, mert alkotmányos alapjukat az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg [3206/2013. (XI. 18.) AB határozat].

A büntetőeljárás részét képező nyomozással és a nyomozó hatósággal kapcsolatban volt némi bizonytalanság az AB részéről. Volt olyan döntés, amely a nyomozó hatóság eljárásával összefüggésben bár hivatkozott a XXIV. cikkre, de végül a XXVIII. cikk (3) bekezdésére támaszkodott [8/2013. (III. 1.) AB határozat]. Később azonban egyértelműen leszögezte: a XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így nem vonatkozik sem a büntetőeljárás nyomozati szakára, sem a nyomozás eredményét is értékelő bírósági eljárásra [21/2016. (XI. 30.) AB határozat]. Az AB nem tekintette hatóságnak a közjegyzőt, és megállapította, hogy a közjegyzői eljárás tisztességességének – XXIV. cikk alapján történő – vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki [3176/2017. (VII. 14.) AB végzés].

Ezért az AB legutóbbi időszakban hozott döntéseiben azon megfogalmazás a legpontosabb, hogy a XXIV. cikk a tisztességes – közigazgatási – hatósági eljáráshoz való jogot tartalmazza, utalva arra, hogy az Ákr.-en kívüli, de azon belül is valamennyi hatósági eljárásra vonatkozik ez az alapvető jog. Ami ingoványosabb terület, hogy fordítva, a XXVIII. cikk mennyiben alkalmazható a (közigazgatási) hatóságok előtti eljárásban.

5. A XXIV. cikket kitöltő elvek az AB eddigi gyakorlatában

Az AB számos, a XXIV. cikket kitöltő elvet kibontott:

A nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, úgynevezett erős értelemben vett mérlegelési jogkör közhatalmi (állami) szervezetnek való biztosítása a XXIV. cikk (1) bekezdésével, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétes [3/2014. (I. 21.) AB határozat] (lásd még az Ákr. 81. §-ához fűzött kommentárt).

Az ügyféli minőség jogszabályba ütköző megtagadása sérti az érintettek a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslati joghoz való alapvető jogát [3224/2017. (IX. 25.) AB határozat]. Ugyanakkor önmagában egy jogszabályi rendelkezés megsértése nem eredményezi a tisztességes hatósági eljárás sérelmét, hiszen egy ágazati szabály megsértése egyidejűleg nem eredményez szükségszerűen alapjogi sérelmet [3160/2017. (VI. 21.) AB végzés] (lásd még az Ákr. 10. §-ához fűzött kommentárt).

A bizonyítási rend tiszteletben tartása és alkotmányossága: Mivel sem a XXIV. cikk, sem a XXVIII. cikk nem írja elő, hogy a magyarországi eljárások bizonyítási rendje kizárólag vagy akár főszabály szerint a szabad bizonyítási rend, a jogalkotó mérlegelésének eredményeképpen kialakult bizonyítási rend – ha az más alkotmányos követelményeknek is megfelel – alkalmazása elvárható a hatóságoktól, a bíróságoktól. Az ügyfelek, peres felek számára sem annak terhe, sem vélt kedvezősége esetén nem térhet el a hatóság vagy bíróság attól a törvényi parancstól, amely számára meghatározza, hogy mely bizonyítékot vehet adott ügyben figyelembe. Kifejezett speciális szabály megléte esetén a mindkét eljárás rendje főszabályként, általánosan irányadó szabad bizonyítás rendje nem érvényesülhet, ellenkező esetben sem a hatóságok és bíróságok, sem az (ügy)felek nem lennének tisztában az eljárás során várható, elvárható bizonyítási cselekmények megengedett körével. Ez viszont az eljárás tisztességes voltát kérdőjelezné meg, hiszen az eljárás folyamán kifejezett törvényi parancs ellenére tenné lehetővé más, a törvényalkotó felhatalmazásától eltérő bizonyítékok felhasználását. Az ilyen eljárás a felek számára és külső szemlélő számára önkényesnek tűnhet, így sérthetné a tisztességes eljáráshoz való jogot [3174/2014. (VI. 18.) AB végzés]. Az ügyfél számára azonban biztosítani kell, hogy a hatóság által elvégzett bizonyítási cselekményt, annak eredményét és valóságát érdemben vitathassa, nem válhat eszköztelenné a bizonyítási eljárás során, és vizsgálni kell, hogy az ügyfélnek volt-e lehetősége jogi álláspontja és az azokat alátámasztó bizonyítékok előadására, és érvényesítésére vagy ellenkezőleg: el volt zárva a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételeinek lehetőségétől. [19/2015. (VI. 15.) AB határozat].

Az ügyfél saját felróható magatartásának következményeit nem háríthatja a hatóságra, a hatóság tájékoztatási kötelezettsége pedig nem korlátlan [3091/2015. (V. 19.) AB végzés]. Ugyanakkor nem kényszeríthetők az ügyfelek általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekelt személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről ellentétes a XXIV. cikk (1) bekezdésével, a név szerint ismert érdekelt értesítése a hivatalbóli eljárás megindításáról a XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény [17/2015. (VI. 5.) AB határozat].

Az ügyfél részvételi joga és a fegyveregyenlőség elve: a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való alapjog részét képezi, hogy ügyfél jogait a közigazgatási eljárás során gyakorolhassa, melynek elengedhetetlen feltétele az eljárás megindulásáról vagy legalább az érdemi döntésről való értesítése [10/2017. (V. 5.) AB határozat] (lásd még az Ákr. 2. §-ához fűzött kommentárt).

Az önkényes és diszkriminatív jogalkalmazás tilalma: a tisztességes – közigazgatási – hatósági eljáráshoz való jog tartalma, hogy az állami döntés nem lehet önkényes, az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni kell [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Az eljárás tisztességes voltához különösen fontos, hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam hátrányos megkülönböztetés nélkül járt el [XV. cikk (2) bekezdés] [6/2013. (III. 1.) AB határozat; 27/2014. (VII. 23.) AB határozat]. Az AB nem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy az ún. szelektív jogalkalmazás megengedhető-e a részrehajlás tilalmának sérelme nélkül homogén csoportba tartozó jogsértést elkövetők esetén [3/2015. (II. 2.) AB határozat] (lásd még az Ákr. 2. §-ához fűzött kommentárt).

A hatóságnak, ideértve a testületi szerveket is, észszerű határidőben kell eljárni, ami feltételezi a kiszámítható és folyamatos működést [22/2015. (VI. 18.) AB határozat]. Ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, a mulasztás amellett, hogy sérti a helyi önkormányzathoz való jogot és a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogot is, hogy az ügyeket észszerű határidőn belül intézzék [18/2013. (VII. 3.) AB határozat]. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal [17/2015. (VI. 5.) AB határozat]. Következetes az alkotmányjogi gyakorlat, hogy ha egy jogszabály az ügy elintézésére előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamos idejű elmulasztása nem jár jogkövetkezmennyel, akkor a szabályozásból hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog garanciája. Ha egy jogszabály egy, az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértő döntéssel szemben jogorvoslati lehetőséget biztosít, de a döntésnek – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét szintén sértő – elmaradásával szemben nem biztosít jogvédelmet, akkor a szabályozás a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslat-hoz való alapvető jog garanciáját is nélkülözi. Ha egy közhatalmat gyakorló szerv feladatai közé tartozik az ügyfelek kérelmeit, jogvitáit s egyéb jogviszonyait érintő eljárásban történő egyedi döntés, akkor tehát – feltéve, hogy az adott jogintézmény alaptörvényi szabályozása ezt ki nem zárja – főszabályként az Alaptörvény B) cikke mellett a XXIV. cikk (1) bekezdéséből, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is eredő garanciális követelmény, hogy a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztásával (azaz a hatáskörrel rendelkező szerv jogszerűtlen hallgatásával) szemben az ügyfél hatékony jogi eszközt kapjon és ne kerüljön kiszolgáltatott helyzetbe [36/2017. (XII. 29.) AB határozat] (lásd még az Ákr. 50–51. §-ához fűzött kommentárt).

A hatóságra vonatkozó szankcióalkalmazási határidő elmulasztása és következményei: A hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmiát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes [5/2017. (III. 10.)

AB határozat; 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat] (lásd még az Ákr. 103. §-ához fűzött kommentárt).

A hatósági végrehajtás nem részesítheti előnyben a végrehajtást kérő érdekeit, és ezzel egyidejűleg nem lehetetlenítheti el az adós jogos érdekeinek érvényesítését, valamint találkoznia kell a követelések legegyszerűbb és leghatékonyabb behajtásához fűződő igénnyel is. A hatósági határozatok végrehajtását szolgáló eljárás ugyanis önálló, de az alap-eljáráshoz szervesen kapcsolódó eljárás. Éppen ezért a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani [22/2013. (VII. 19.) AB határozat].

Hatósági kárfelelősség elve: A XXIV. cikk (2) bekezdése nem a hatósági feladatot ellátó szervek részére nyújt alkotmányos garanciát, hanem azok számára biztosít alapvető jogot, akiknek a hatóság a feladata teljesítése során jogellenesen kárt okoz. A XXIV. cikk (2) bekezdés egyrészt deklarálja a hatóság kártérítési kötelezettségét jogellenes károkozás esetén, másrészt kötelezi a jogalkotót az erre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotására. A XXIV. cikk (2) bekezdésből semmiképpen sem következik az, hogy a jogalkotó a hatóság jogellenes cselekménye esetén – akár a kártérítésre irányadó anyagi, és eljárásjogi szabályokkal párhuzamosan – ne rendelkezhetne egyéb, akár objektív alapú szankcióról, pl. késedelem esetén késedelmi pótlékról vagy kamatról [3218/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Emellett az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése szövegszerűen nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a közigazgatási jogkörben okozott kár miatti felelősség törvényi szabályozása kizárólag a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) 349. §-a szerinti tartalommal minősülne alkotmányosnak [3214/2017. (IX. 13.) AB végzés]. Önmagában az, hogy az indítványozó szerint a hatóság vagy bíróság tevékenysége folytán esetleg kára keletkezhetett, a kárigény érvényesítésére irányuló eljárás megindítása hiányában nem alapozza meg az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésére való hivatkozást. E rendelkezés csupán a jogellenes (hatósági vagy bírósági) károkozás esetén a kárigény megfelelő fórumon való érvényesíthetőségére teremt alapot, az esetleges per megindítása a jogellenesnek tartott kárt elszenvedett előtt áll nyitva [3347/2017. (XII. 20.) AB végzés].

6. A XXIV. cikk a bírói gyakorlatban

Az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakult bírói gyakorlat szerint a tisztességes ügyintézéshez való jog alkotmányos jog is a XXIV. cikk folytán. A tisztességes ügyintézéshez való jog alaptörvényi és törvényi tartalma szerint magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot, az észszerű határidőn belül való döntéshez, az anyanyelv használatához való jogot és az indokolással ellátott határozathoz való jogot is. A közigazgatási eljárás során a tisztességes ügyintézéshez való jog tartalma ugyanakkor a fentebb felsorolt jogokon és elveken túl is terjedhet, részben további törvényi rendelkezések, részben a joggyakorlat által alakítottan (Kúria Kfv.IV.35.817/2012/5.). A bírói gyakorlat szerint e körben figyelembe vehető az Európai Parlament 2013. január 15-i 2012/2024(INL) jelölésű állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (*Law of Administrative procedure of the European Union*). A 3. számú ajánlás a közigazgatásra irányadó általános elveket, alapelveket sorol fel (úgy mint a jogszerűség elvét, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvét, az arányosság elvét, a pártatlanság elvét, a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tiszteletben tartásának elvét, a tisztességesség elvét, az

átláthatóság elvét, a hatékonyság és a szolgáltatás elvét). Ezeket az alapelveket – a nemzeti jogrendszer sajátosságainak egyidejű érvényesülésével – figyelembe lehet venni a tisztességes ügyintézéshez való jog további tartalmának kibontása során (Kúria Kfv.IV.35.817/2012/5.). Az Alaptörvényre támaszkodó kúriai gyakorlat szerint a tisztességes eljárás a jogállamiság és a demokratizmus része. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése folytán Magyarországon már az Alaptörvény előírja a közigazgatási eljárásokra a fair eljárás követelményét (Kúria Kfv.I.35.066/2016/7.). A közigazgatási hatósági és bírósági jogalkalmazásban is egyre nagyobb teret nyerő elektronikus ügyintézésre figyelemmel ki kell emelni, hogy a Ket. alapján kialakult bírói gyakorlat a tisztességes ügyintézés elvét az elektronikus eljárásokban is megköveteli (Kúria Kfv.III.37.693/2012/4.; Kfv.III.37.151/2017/5.).

7. Az eltérő elvárások elve a XXVIII. cikk értelmezésében

A 3090/2015. (V. 19.) AB határozat [22] elvi bekezdése szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a közigazgatási hatósági eljárás és nem a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. Ez utóbbira az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozik. Az AB szerint a különbségtétel lényeges, a két alapvető jog ugyanis nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, más elvárásoknak kell megfelelnie egy bírósági és egy hatósági eljárásnak [3090/2015. (V. 19.) AB határozat]. Korábban a versenyfelügyeleti eljárás kapcsán is az AB úgy fogalmazott, hogy a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (hard core of criminal law), emiatt nem támaszthatók az ilyen eljárásokkal szemben ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a versenyhatóság határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel” szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de érvényesülniük kell a kartellügyekben is [30/2014. (IX. 30.) AB határozat].

8. A XXVIII. cikk alkalmazása büntető jellegű hatósági ügyekben a magyar joggyakorlatban

A XXVIII. cikk (1)–(6) bekezdése első olvasatra a bírósági eljárásokban érvényesítendő tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, annak elemeit, továbbá büntetőügyekben érvényesülő alapelveket, így az ártatlanság vélelmét, a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvét, védelemhez (védekezéshez) való jogot, valamint a ne bis in idem (kétszeres értékelés tilalma) elvét szabályozza. Az Alkotmány 57. §-a alapján az AB úgy is fogalmazott, hogy az Alkotmány 57. § (1)–(4) bekezdései elsősorban a büntetőeljárás lefolytatásának alkotmányosságát garantálják, nevezetesen a törvény előtti egyenlőséget, a bírósághoz fordulás jogát, az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot, valamint a visszaható büntető jogalkotás tilalmát (1538/B/1996. AB határozat). Ugyanakkor a híres 1991-es devizahatósági eljárást vizsgáló AB döntés már leszögezte, hogy az Alkotmány 57. § (2) bekezdése elsősorban büntetőjogi elveket rögzített, de kimondta, hogy olyan egyéb eljárásokban – mint a devizahatóság előtt folyamatban lévő eljárás is –, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetében önmagát bűncselekménnyel vádolná, alkalmazandó. Mód volt tehát ilyen esetben az Alkotmány tágabb értelmezésére [41/1991. (VII. 1.) AB határozat]. A XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog az egyetlen, amely szövegszerűen közigazgatási hatósági eljárásjogi összefüggésbe hozható. Mégis az Ákr. nem csak a (7) bekezdésre, hanem az egész XXVIII. cikkre utal, és írja elő az eljárás minden részt vevőjének, így a hatóságnak

is, hogy az itt kimondott alkotmányos szabályokkal „összhangban” kell eljárnia a hatósági eljárásban. Az AB most már következetes – és az Alkotmány alapján kialakult és azt követő – gyakorlata szerint a XXVIII. cikkben foglalt, egyes büntető anyagi jogi, illetve eljárásjogi gyökerű alkotmányos alapelvek érvényesülési körét nem szűkíti le a szorosan vett büntető-jog területére, hanem esetről esetre mérlegeli, hogy a konkrét ügyben vizsgált jogszabályok a széles értelemben vett jogi felelősségi rendszer olyan elemei-e, amelyek alkalmazásakor érvényesülnie kell az alapelveknek. Az AB az értékelés során nem a formális természetű jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Ennek megfelelően az AB álláspontja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak [19/2009. (II. 25.) AB határozat; 8/2017. (IV. 18.) AB határozat]. A XXVIII. cikk által felölelt alkotmányos garanciarendszer nem csupán a szoros értelemben vett büntetőjog (hard core of criminal law) területére terjedhet ki, hanem például a szabálysértési, fegyelmi vagy versenyfelügyeleti (közgazgatási) eljárásokra is. [30/2014. (IX. 30.) AB határozat; 8/2017. (IV. 18.) AB határozat]. Sem a XXVIII. cikkből, sem az Ákr. 1. §-ának összhangban történő értelmezési parancsából nem következik azonban az, hogy a XXVIII. cikk minden eleme minden hatósági ügyben irányadó volna. Az AB megállapítása különbséget tesz a tulajdonképpeni büntetőeljárások, a nem tulajdonképpeni, de büntető jellegű hatósági eljárások, és az ilyen jelleggel egyáltalán nem rendelkező tisztán adminisztratív természetű hatósági eljárások között. A XXVIII. cikkben foglalt alkotmányos garanciarendszer a büntető jellegű hatósági eljárásokban kényszeríthető ki, de még ebben az esetben is a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb, az adott hatósági ügy természetéből fakadó különbségekre tekintettel, ennek megfelelően. Az AB álláspontja nem újdonság: az Alkotmány alapján is úgy érvelt, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló, esetenként súlyosabb hátrányokkal járhat, a közösség tagjai által személyét illetően kialakított értékítélet alakulását illetően is [8/2004. (III. 25.) AB határozat; 22/B/2003. AB határozat]. Ez 1991-től kezdődő kiterjesztő értelmezést jelentett [41/1991. (VII. 1.) AB határozat; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat; 898/B/1996. AB határozat].

Az Ákr. 1. §-ának foglalt utalás értelmezése ezért az, hogy a XXVIII. cikkel összhangban történő hatósági eljárás a büntető jellegű hatósági ügyekben értelmezhető, amely minősítéshez az AB és különösen az AB által is rendszeresen hivatkozott [nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak fegyelemi ügyében 8/2004. (III. 25.) AB határozat; szabálysértési ügyben 38/2012. (XI. 14.) AB határozat; versenyfelügyeleti ügyben 30/2014. (IX. 30.) AB határozat; állatvédelmi hatósági eljárásban 8/2017. (IV. 18.) AB határozat] Engel-kritériumokat kialakító szupranacionális bírói esetjog ad támpontokat. Ebben az esetben is figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy közigazgatási természetű ügyekről van szó, így értelemszerűen olyan alapvető büntetőeljárásai garanciális elvek nem érvényesülhetnek, mint például az eljárási feladatok feltétlen megoszlása, vagy tekintettel kell lenni arra, hogy a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságához szükséges hatósági tényfelderítés mércéje nem egyezik a büntetőeljárásban elvárt követelményekkel. Elképzelhető, hogy az ügyfél javára szóló analógiával a XXIV. cikkben foglalt tisztességes ügyintézéshez való jogból kiolvashatóak hasonló tartalmú elvárások. Belső jogilag felvethető, hogy szükséges-e egyáltalán a XXIV. cikk mellett a XXVIII. cikk felhívása is, hiszen nemzetközi szinten az Engel-kritériumok szükségességének egyik oka a közigazgatási ügyek rendezetlen helyzete volt a polgári és büntetőeljárásokhoz képest, másrészt egyébként is vannak átfedések. Ugyanakkor az is

tény, hogy a XXIV. cikk generálisabb módon fogalmaz, és a XXVIII. cikkben egyértelműen kimondott alkotmányos tételek esetleg csak kreatív és aktív bírói jogértelmezéssel lettek volna elfogadhatók hosszabb időn keresztül. Ebből pedig az is következik, hogy míg fordítva a határok egyértelműek, tehát a XXIV. cikk fogalmilag nem alkalmazható a közigazgatási bírósági eljárásra, csak a közigazgatási bírósági jogértelmezésre a hatósággal szemben, fordítva e kontúrok korántsem ennyire letisztultak, és a XXVIII. cikk megfelelően érvényesítendő egyes hatósági ügyekben. A másik következtetés, hogy a XXVIII. cikk érvényesülését a hatósági ügyben a végeredmény szempontjából indokolt megállapítani. Az AB és a Kúria gyakorlatából is az következik ugyanis, hogy még akkor is, ha maga a hatósági eljárás nem felelt meg a XXVIII. cikk garanciarendszerének, e fogyatékoság a közigazgatási peren, a megfelelő mélységű és szerkezetű közigazgatási bírósági eljáráson keresztül orvosolható, és a kérdés az, hogy összességében biztosított volt-e a XXVIII. cikk érvényesülése. Az Ákr. 1. §-a azzal, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének egészére, így az abban szereplő büntetőjogi elvekre utal és megköveteli az Ákr. alapelveinek ezekkel való összhangját, explicit megköveteli, hogy az Engel-kritériumok alapján büntetőügynek minősülő közigazgatási ügyekben a büntetőjogi garanciák érvényesüljenek azzal a tartalommal, ami az Egyezményből, az uniós érintettségű ügyekben pedig az Alapjogi Charta 50. cikkéből is következik. A büntető jellegű hatósági ügyben a XXVIII. cikk valamennyi alapelve érvényesítendő. Viszont előfordulhat, hogy bár nem büntető jellegű hatósági ügyről van szó, az adott ügyben felmerülő egyes kötelezettségek természete mégis felhívhatóvá teszi a XXVIII. cikk egyes rendelkezéseit (pl. az ártatlanság vélelmét és az önvádra kötelezés tilalmát). Vitakérdés lehet, hogy nem volna-e letisztultabb ilyen esetben a XXIV. cikkre utalni, azt tekinteni alkotmányos alapnak.

Nem tekinthető büntető jellegű hatósági ügynek a kerékbilincs alkalmazása (1538/B/1996. AB határozat). Az AB korai gyakorlatában az adófizetési kötelezettséget (647/B/2009. AB határozat) és az adóbírságot nem tekintette büntető jellegűnek. Eszerint ugyanis az adózás rendjében szabályozott adóbírság az Alkotmány 57. § (2) és (4) bekezdésében foglalt alkotmányi tételekkel nem voltak alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggésben (849/B/2000. AB határozat). Ugyanígy az érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya miatt nem alkalmazta az AB az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát a jövedéki bírságra, mint adójogi (közigazgatási) szankcióra (398/B/2007. AB határozat). Nem lehetett a börtörvény szerinti mulasztási bírságot sem az Alkotmány 57. §-a alá vonni (359/B/2006. AB határozat). A nemesi címek adminisztratív tiltására sem volt vonható alkotmányjogilag értékelhető összefüggés (1161/B/2008. AB határozat). Lefoglalt áru megsemmisítése nem büntető szankció, hanem objektív jogkövetkezmény (1093/D/2004. AB határozat). Általánosságban is kijelentette az AB, hogy közigazgatási hatósági eljárás során valamely jogosultság megszerzésének megghiúsulása (lőfegyver-engedély megszerzésére irányuló kérelem elutasítása) kívül esik az Alkotmány 57. §-án, nem tekinthető büntetésnek [9/2007. (III. 7.) AB határozat]. A közlekedési közigazgatási bírság kapcsán kifejtette, hogy a közigazgatási bírság mint objektív szankció, sem jogági besorolása, sem pedig egyes jellemzői alapján – nem büntetés, nem eredményez büntetett előéletet – nem hozható összefüggésbe a büntetőjogban alkalmazandó 57. § (4) bekezdéssel [60/2009. (V. 28.) AB határozat].

9. Büntető jellegű hatósági ügy az EJEB és az EuB joggyakorlatában: az Engel-kritériumok

Egy jogellenes cselekménnyel szemben felmerülő állami represszív igény nem csupán a szűken vett büntetőjogon keresztül érvényesíthető. Az államok régóta keresik azokat a hatékony – a büntetőjoghoz képest – alternatív szankciós mechanizmusokat, amelyek a közér-

dek és az alapvető jogok védelmében képesek a jogellenes magatartások visszaszorítására. A közigazgatási szankció jogellenes magatartásra reagál, hátrányos jogkövetkezésménnyel jár, viszont közigazgatási szerv alkalmazza és hajtja végre. Bár személyes szabadságot a közigazgatás nem vonhat el büntetésként, a sokrétű közigazgatási szankciók (például kötelezések, jogmegvonás, pénzfizetési kötelezettségek) gyorsan és elkerülhetetlenül követik a jogsértést. Közlebb visznek tehát a szankció egyik lényegi eleméhez, ami a hosszú évekig tartó – bár kétségtelenül ezernyi garanciával övezett – büntetőeljárásokból kivesszi látszik: az elkerülhetlenség elvéhez. A közigazgatási jogban a határozati bizonyossággal szemben támasztott enyhébb elvárások, a közigazgatási jogban alkalmazható eltérő felelősségi formák (objektív felelősség, amely ugyan a tényállástisztázás alól nem ad felmentést, de a felelősség bonyolult bizonyítása alól igen) alkotmányos megengedése, a hatósági eljárásjog rugalmassága adta magát a nehézkes büntetőjogi szankcionálás kiváltására. Nem utolsósorban a büntetőjog nem alkalmas a szervezetek által elkövetett súlyos vagy kevésbé súlyos jogsértések megbüntetésére. Európában nem új keletű jelenség a megtorló jellegű, szankcionáló közigazgatási jogi intézkedések elszaporodása. Ez indította az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJEB) az Engel és társai kontra Hollandia ítéletől (EJEB, kérelem száma: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 1976. június 8-i ítélet, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 82. pont) kezdve konkrét és önálló kritériumok kialakítására az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikke szerinti „büntetőjogi vádak” és az EJEE 7. cikkében foglalt „büntetés” fogalmának tisztázására. Az Engel-kritériumokként ismert feltételek: a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a jogsértés jellege és a jogsértővel szemben kiszabott szankció természetének és intenzitásának vagy súlyosságának mértéke. Az utolsó két kritérium alternatív jellegű, de az ügy sajátosságainak függvényében az EJEB együttesen alkalmazandónak minősítheti őket. Az első Engel-kritérium a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítésére vonatkozik, amelyet az EJEB csak kiindulópontnak tekint annak megállapítására, hogy valamely szankció rendelkezik-e „büntetőjogi jelleggel”. A második Engel-kritérium a jogsértés jellegére vonatkozik. Az EJEB ítélkezési gyakorlatában annak meghatározásához, hogy valamely közigazgatási jellegű jogsértés valójában büntetőjogi jelleggel rendelkezik-e, a következő tényezőket kell figyelembe venni:

a) a szankcionáló szabály címzettjei, ily módon, ha az mindenkire vonatkozik és nem a címzettek jól körülhatárolt körére, akkor szokásosan „büntetőjogi jellegű” lesz (EJEB, kérelem száma: 4/1998/907/1119, Lauko kontra Szlovákia ítélet, 1998. szeptember 2., ECLI:CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, 58. pont)

b) az adott szabály célja, mivel a jogsértés nem rendelkezik büntetőjogi jelleggel, ha az előírt szankció kizárólagos célja a vagyoni kár megtérítése (EJEB, kérelem száma: 73053/01, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, Jussila kontra Finnország ítélet, 2006. november 23., 38. pont), és büntetőjogi jellegű, ha meghatározása a megtorlás és a megelőzés céljait szolgálja (EJEB, kérelem száma: 14939/03, Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 2009. február 10., ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 55. pont); (EJEB, kérelem száma: 55759/07, Maresti kontra Horvátország ítélet, 2009. június 25i, ECLI:CE:ECHR:2009:0625JUD005575907, 59. pont) és

c) a szankcionáló nemzeti rendelkezés által védett jogi tárgy, amely rendelkezés büntetőjogi jellegű, ha olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják (EJEB, kérelem száma: 14939/03, Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 2009. február 10., ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 55. pont) (EJEB, kérelem száma: 55759/07, Maresti kontra Horvátország ítélet, 2009. június 25., ECLI:CE:ECHR:2009:0625JUD005575907, 59. pont). A harmadik Engel-kritérium a szankció természetét és súlyosságának mértékét veszi figyelembe. A szabadságvesztés-