

A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése¹

HAJAS BARNABÁS

This study takes as its basis the experience of the ombudsman in relation to law enforcement cases and examines in detail discrepancies between fair procedure and the right to proper administration. It will show that though neither the Constitutional Court nor the ombudsmen have paid the question special attention there are contradictions in the content of the Fundamental Law's (Constitution) articles XXIV and XXVIII. The author will show that adherence to the regulations of the 2004 law regarding law enforcement, including its principles, does not guarantee fair procedure since fairness is a concept which can only be established after examining the entire procedure.

After analysing the practice the study draws the conclusion that the right to proper administration is characterized by subsidiarity, that is to say that insult can only be independently established if the fault of public administration had no affect on the validity of another fundamental right. An important conclusion is that there is among procedures of public administration a guaranteed minimum, one that the absolute right to so-called fair procedure protects. This supposes a totally different qualitative level, and in examining validity different aspects have to be taken into account. This is the case where the impression of the entire procedure must seem fair. The two fundamental rights apply to two different levels of the procedure, nonetheless, if the procedure does not meet the requirements of guaranteed honest procedure, then it can not have conceptually agreed with the requirements of the right to proper public administration.

Az Európai Unió alapjogi chartája volt az első jelentős nemzetközi dokumentum, amely 41. cikkében a megfelelő ügyintézéshez való jogot (right to good administration) nevesítette. Magyarországon az Alkotmány nem rögzített ilyen tartalmú alapvető jogot, elsőként az Alaptörvény „charta ihletettséggű”² XXIV. cikkében biztosítja azt.

Ezt megelőzően a hazai gyakorlat a közigazgatási hatósági eljárások tisztességességének követelményét a tisztességes eljáráshoz való jog egyik, nem nevesített összetevőjének tekintette, annak érvényesülése felett pedig az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok is őrködtek.

1 Köszönöm munkatársamnak, Berkes Lillának a kutatáshoz nyújtott segítségét és kritikai észrevételeit
2 Az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint „az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. »jó közigazgatáshoz« való jog mintájára fogalmazza meg a Javaslat a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét”.

Ahogy az majd e tanulmányból is kiderül, az Alkotmánybíróság némileg ellentmondásos gyakorlata a közigazgatási hatósági eljárások tisztességességének követelményét nem is eleve a tisztességes eljáráshoz való jogból, hanem a jogállamiság és jogbiztonság elvéből vezette le, és tette azt az ombudsmanok gyakorlata is a kétezres évek közepétől. Azzal azonban, hogy az Alaptörvény immár önálló alapjogként nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot, szükségessé vált ezen alapjog tartalmának értelmezése és annak a kérdésnek a megválaszolása is, hogy mennyiben feleltethető meg e tartalom a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részelemeinek. Először erre a kérdésre kísérelünk meg válaszolni tanulmányunkban, majd pedig az említett alapjog gyakorlati érvényesülését vizsgáljuk a rendészet területén.

1. A megfelelő ügyintézéshez való jog az ombudsmani gyakorlatban

Annak vizsgálatát tehát, hogy mi a megfelelő ügyintézéshez való jog valódi tartalma (pontosabban milyen tartalmat tulajdonít annak az ombudsmani gyakorlat), és ez mennyiben érvényesül az egyes rendvédelmi szervek eljárása során, nehezíti, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat a tisztességes eljárás követelménye alatt egyfelől a tulajdonképpen tisztességes eljárást és összetevőit, másfelől pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. Az ombudsmani jelentésekben ugyanígy keverednek ezek az elemek.

Az ombudsmani jelentések a kétezres évek közepe óta – tartalmukat tekintve alapvetően valamennyiben azonosan – az Alkotmánybíróság gyakorlatát a következők szerint foglalják össze:

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.³ *A tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon ugyan nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*⁴

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komo-

3 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

4 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

lyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása. Érdeemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁵

A jelentések – függetlenül attól, hogy a tisztességes eljárás mely elemét érinti a vizsgálat – rendszeresen utalnak arra, az Alkotmánybírók leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat].

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezenkívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, amely önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁶

A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.⁷

Érdeemes kiemelni, hogy az Alkotmánybírók gyakorlata a bíróságon kívüli eljárások tisztességessége tekintetében vegyes képet mutat. Noha sem az Emberi jogok európai egyezményében, sem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog nem foglalta magában az említett eljárások tisztességességének követelményét, az Alkotmánybírók gyakorlata lépésről lépésre kiterjesztette azt – részben a fent említett alapjog, részben pedig a jogbiztonság elvének, illetve az abból fakadó követelmények értelmezésével.

A 8/2004. (III. 25.) AB határozatában az Alkotmánybírók a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaival szembeni fegyelmi eljárások vizsgálata kapcsán ju-

5 Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84–85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 372, 376–377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat ABH 1999, 75, 88–89.; 422/B/1999. AB határozat ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

6 DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, 2006, 270.

7 SÁRI János: *Alapjogok, Alkotmánytan II.* Budapest, 2004, 109., SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, 2001, 562., valamint HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, 706.

tott arra a következtetésre, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, amelyeknek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat (pl. fegyelmi eljárás). Ebből fakadóan pedig megilleti a jogi képviselőhöz való jog azt, akinek jogairól és kötelezettségeiről valamely perben döntenek. E körbe már nemcsak a fegyelmi, hanem a polgári eljárások körébe tartozó kártérítési eljárást is beleértette az Alkotmánybíróság. Továbbmenve azt is leszögezi a határozat, hogy az igazságos, illetve tisztességes eljárásnak abból az alapelvből, hogy az eljárásban részt vevő feleknek egyenlő eséllyel kell rendelkezniük jogaik érvényesítésében, következik, hogy ha az ügyfél úgy kívánja, szakszerű jogi képviselőben részesülhessen. Ugyanebben a határozatában nevesíti az érdekelt jogát arra, hogy az ügyében hozott határozat indokait megismerhesse, vagyis a döntést részletesen megindokolják és azt kézbesítsék is a számára. E követelményt a tisztességes eljáráshoz, illetve a védelemhez való jog garanciájaként határozza meg a testület.

Ettől valamelyest eltérően alakult a tisztán közigazgatási hatósági eljárások tisztességességével kapcsolatos gyakorlat, amely inkább a jogbiztonság elvéből, mintsem az Alkotmány 57. §-ában nevesített alapjogból indult ki.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. A döntés szerint az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.⁸

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) az eljárási alapelvek között számtalan, a közigazgatási hatósági eljárás tisztességességét biztosító elvet rögzít. Az ügyfeleket megilleti a *tisztességes ügyintézéshez való jog*, a jogszabályokban meghatározott határidőben való döntéshez való jog, illetve az anyanyelvhasználat joga [4. § (1) bekezdés], a hatóság oldaláról nézve pedig a hatóság a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelménye szerint köteles eljárni [1. § (2) bekezdés]. A tisztességes eljáráshoz való jog összetevője továbbá a törvény előtti egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma [2. § (1) bekezdés], az ügyfélnyilvánosság elve és a tájékoztatási kötelezettség [5. § (1)-(2) bekezdés] és a költségtakarékosság elve (7. §) is a Ket.-ben. Szintén ezen alapjoggal áll összefüggésben az ügyféli jogok korlátozására vonatkozó előírás [1. § (3) bekezdés], illetve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve [1. §

8 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

(4) bekezdés]. Megjegyzendő azonban, hogy e rendelkezések maradéktalan érvényesülése szükséges, de nem elégséges feltétele úgy a megfelelő ügyintézéshez való jog, mint a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének.

Bár az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a korábbi – elsősorban adójogi – gyakorlatban visszatérően hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki, az ilyen eseteket mégsem a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságként, hanem a jogbiztonság követelményének sérelmeként értékelte.⁹ Meggyőződésem azonban, hogy ebben a tételben jelentős jogfejlesztési potenciál található, és segíthet a tisztességes eljáráshoz való jog mellett a megfelelő ügyintézéséhez való jog tartalmának megértéséhez.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Mindazonáltal az Alaptörvény javaslatának indokolása sem nyújt segítséget az alapjog tartalmának megállapításához, ugyanis „a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelmény[eként]” fogalmazza meg.

2. Az ombudsmani gyakorlat alkalmazhatósága

A gyakorlat áttekintését követően „mindössze” arra az előkérdésre kell felelnünk, hogy mennyiben tekinthető az ombudsmani esetjog – amely sem megfogalmazásában, sem pedig felhasznált évrrendszerében nem tesz különbséget a két alapjog között – a megfelelő ügyintézéshez való jog értelmezése során irányadónak.

A kérdést részben az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatával – utalva a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban kifejtettekre – megválaszolja. Az Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel. Az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelenésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenké számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indokolásának léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában

9 49/1995. (VI. 30.) AB határozat.

vizsgálja.¹⁰ Formai értelemen tehát nem látszik akadályának, hogy megfelelően felhasználjuk a korábbi, első pillantásra töretlennek tűnő gyakorlatot.

Tartalmi szempontból azonban sokkal nehezebb megválaszolni a kérdést. Amint azt említettem, sem az Alkotmánybíróság, sem pedig az ombudsman gyakorlata nem szentelt különösebb figyelmet annak, hogy tehető-e különbség a büntető- és szabálysértési eljárás során alkalmazandó tisztességes eljáráshoz való jog (a tulajdonképpeni fair trial) és a megfelelő ügyintézéshez való jog mint a hatósági eljárások során érvényesülő tisztességes eljáráshoz való jog között.

Vizsgálatunkat tovább nehezíti, hogy az ombudsmani gyakorlat 2007-et megelőzően az adott alapjoggal összefüggő visszásság megállapítása mellett csak kivételesen tartalmazott alapjogi érvelést, így legfeljebb visszakövetkeztetni lehetne arra, hogy az első biztosok milyen jelentést tulajdonítottak e jognak. Az azonban még így is megállapítható, hogy az ombudsmani gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jogot a kezdetektől nem az Alkotmány 57. §-ából (vagy az Alaptörvény XXVIII. cikkéből), hanem – még az EJEB gyakorlatában is klasszikus fair trialnak számító esetekben, mint a védelemhez való jog – kizárólag a jogállam-klauzulából származtatta, sőt származtatja az Alaptörvény hatálybalépését követően is.

Mindezekből pedig a következő konzekvenciákra juthatunk: az ombudsmanok jelentéseikben mindeddig nem fordítottak figyelmet arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog különféle értelmezési tartományai között egzakt különbséget tegyenek, érvrendszerükben ugyanis a megfelelő ügyintézéshez való jog és a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog jellegzetességei sajátos elegyet képeznek. Egészen pontosan az Alkotmánybíróság tulajdonképpeni tisztességes eljárással kapcsolatban kifejtett érvelését az alapjogi biztos gyakorlata változtatás nélkül vonatkoztatta a megfelelő ügyintézéshez való jogra is. Indokolt ezért a megfelelő ügyintézéshez való jog elhatárolást is segítő meghatározása.

A megfelelő ügyintézéshez (avagy a tisztességes közigazgatási eljáráshoz) való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmazznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Szembevetendő, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését vizsgáló több száz ombudsmani jelentés közül mindössze öt volt olyan, amelyben a megfelelő ügyintézéshez való jog értelmezésének alkotmánybírósági alaphatározata megjelent. Az Alkotmánybíróság 2/2000 (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati

¹⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akiknek egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében is hangsúlyozta azt, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.¹¹

Ehhez képest több mint kétszáz jelentés hivatkozik a tulajdonképpeni tisztességes eljárásra vonatkozó egyik legfontosabb határozatra,¹² holott ezek elsőprő többsége valójában a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülését vizsgálta, vagyis az ombudsmani gyakorlat e magasabb garanciákat kiterjesztette a közigazgatási hatósági eljárásokra is. Nincs figyelemmel ez a gyakorlat arra, hogy ugyan a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a tisztességes eljárás egyes legalapvetőbb garanciáinak – így például a hatóság nem lehet a saját maga ügyfele, és e két szerepet el kell választani egymástól¹³ –, azonban ezek a garanciák gyengébbek, mint a bírósági eljárásban.¹⁴

Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a fenti dogmatikai tisztázatlanság különös jelentőséggel éppen a rendészeti ügyekben merülhet fel. A különböző rendvédelmi szervekkel kapcsolatos ügyekben a megfelelő ügyintézéshez való jog éppúgy sérülhet, mint a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog: míg utóbbi esetben valóban egy abszolút jog érvényesülését vizsgálhatjuk, addig a jó közigazgatáshoz való jog esetén nem.

Ha vizsgálódásunkat megkíséreljük leszűkíteni a rendészeti kérdésekkel is foglalkozó jelentések közül azokra, amelyekben nem a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő kérdéseket, illetve az egyes, a tisztességes eljárásból fakadó eljárási alapjogok (bírószághoz fordulás, jogorvoslat, a nem közigazgatási jogviták ésszerű határidőn belül való elbírálása, védelemhez való jog és a fegyverek egyenlőségének elve, szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog, illetve ezek

11 2/2000 (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28–29.

12 14/2004. (V.7.) AB határozat.

13 10/2001. (IV. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogállamiság követelményével teljesen ellentétes az az eljárási rend, amelyben a hatóság a felek képviselője mellett a közigazgatási hatóság szerepét is betölti. A törvény a polgári jogi tekintetben vett szerződő feleket, a közigazgatási jogi értelemben vett ellenérdekű ügyfeleket és a közigazgatási hatóságot megillető jogosítványokat egy hivatal kezében összpontosítja.

14 GYÓRFI Tamás–JAKAB András–KOVÁCS Mónika–SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál–SULYOK Gábor–TILK Péter: 2. §. Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, 2009, 2. § 100.

részjogosultságai) érvényesülését vizsgálta az ombudsman, a következőket tapasztalhatjuk:

- a) érintett alapvető jogként utal rá a jelentés, és megállapítja a sérelmét;
- b) érintett alapvető jogként utal rá a jelentés, és más alapjog sérelme mellett állapítja meg a sérelmét;
- c) érintett alapvető jogként utal rá a jelentés, azonban nem állapítja meg a sérelmét.

Ad a) Jellemzően akkor fordul elő, amikor az ombudsmani vizsgálat megállapításai szerint a közigazgatási eljárási szabályokat a hatóság megsértette. Ezekben az esetekben az eljárási határidő túllépése vagy a válaszadás (döntés?) elmaradása különösebb érvelés nélkül is megalapozza a visszásság megállapítását.

1. Az OBH 7415/1998-as számú ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosok kiskorú gyermekének rendkívüli halála miatt késedelmesen lefolytatott államigazgatási eljárás során a rendőri szervek, valamint a kirendelt szakértő mulasztása visszásságot eredményezett a jogállamiság, jogbiztonság követelményéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A biztos azt is megállapította, hogy az eljárás elhúzódásáért az elsődleges felelősség az első fokon eljáró rendőri szervet terheli, az ügyiratokban ugyanis nem volt nyoma annak, hogy a rendőrség a szakvélemény előterjesztésére megállapított határidő lejártakor felszólította volna a szakértőt feladatának teljesítésére. Az OBH 3178/2004-es számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese 2004 decemberében megállapította, hogy súlyos visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a BRFK Rehalo és a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetének eljárása, ha a rendkívüli haláleset ügyében – a szakvélemény késedelmes előterjesztése miatt – az eljárás megindulásától számított 11 hónap elteltével hoznak határozatot. Az AJB 3095/2010-es számú ügyben az eljárás elhúzódását az okozta, hogy míg a BRFK Rehalo újabb, nagyszámú kérdés feltevésével a boncorvosi vélemény kiegészítését várta, az SE ÁOK álláspontja szerint szakértői kirendelésre lett volna szükség. Tekintettel arra, hogy az eljáró szervek nem kommunikáltak egymással, az eljárás hónapokig állt.¹⁵

2. Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 4808/2003-as számú jelentésében megállapította, hogy a büntetés-félbeszakítási kérelmek elbírálásának elhúzódása visszásságot okozott a fogvatartott tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ezért ajánlást tett a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy ne lépjen túl a jogszabályban megszabott határidőt. Amennyiben a kérelem intézeti véleményezése miatt szükséges, a 30 napos határidőt írásban hosszabbítsák meg. (Az AJB 4786/2010-, AJB 2625/2010-, AJB 5092/2010-, AJB 5764/2010-, AJB 40/2011-es számú ügyekben is vizsgálta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a büntetés-félbeszakítási kérelmek elintézésének gyakorlatát, és a határidők elmulasztása, illetve a nem teljes körűen tisztázott, illetve valótlan információkon alapuló tényállás miatt állapított meg a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot.)

3. Hasonló eredményre jutott 2007-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jogkörében eljáró adatvédelmi biztos a Pálhalmi Büntetés-végrehajtási Intézet

¹⁵ AJB 277/2012.

eljárásának vizsgálata során, amikor megállapította, hogy a jogszabályi előírások ellenére „nem biztosították a buszjegy megvételéhez szükséges készpénzt a fogvatartott hazautazásához, illetve az ösztöndíj kifizetésének elmulasztása visszásságot okozott a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben”.¹⁶

4. A Magánforgalmi Fővámhivatal ügyfélvárójában hivatalosan működő vámügynökségek bérlik telephelyeiket/fióktelepeiket, kétségesse teszi, hogy az említett vámügynökségek által képviselt ügyekben a fővámhivatal bármely ügyintézőjétől az ügy tárgyilagosa megítélése lenne várható. Mindez pedig – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jogkörében eljáró adatvédelmi biztos jelentése szerint – a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza. Ugyanebben az ügyben a regisztrációsadó-eljárásokkal összefüggésben átfogóan állapította meg a jelentés, hogy az eljáró hatóság az említett ügyekben nem tisztázta a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.¹⁷

5. 2009-ben indított az állampolgári jogok országgyűlési biztosa átfogó vizsgálatot, amely feltárta, hogy a hatóság az eljárási határidőket nem tartotta be, több hónapos csúszás volt a határozatok kézbesítésben, határidőn túl szabtak ki bírságokat, és elmentmondásosnak mutatkozott a rendőrségi gyakorlat a kérelmek kezelésében. A panaszok szerint tömeges mértékben fordult elő, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozat meghozatala és annak postára adása között akár egy-két, de volt, hogy három hónap is eltelt. Ezt a tényt maga az országos rendőrfőkapitány is elismerte. A jelentésben hangsúlyoztam, hogy a postára adás és – ennek következtében – a kézbesítés indokolatlan, több hónapos elhúzódása kifejezetten alkalmas arra, hogy az eljárási határidők garanciális szerepét kiüresítse, ez pedig a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza.¹⁸

6. Ilyen továbbá, ha az eljáró szerv a közigazgatási hatósági eljárás során nem tisztázza a tényállását. Az AJB 1709/2010-es számú ügyben a BRFK VIII. Kerületi Rendőrkapitányság munkatársai és a BRFK Akció Osztály beosztottjai által foganatosított rendőri intézkedések ellen előterjesztett panaszban a jogi képviselő sérelmezte a panaszos előállítását, őrizetbe vételét, kényszerítő eszköz alkalmazását. A VIII. kerületi rendőrkapitányság vezetője először a 2010. április 22. napján kelt levélben tájékoztatta a jogi képviselőt a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, majd a 2010. április 23. napján kelt 01080-105/6-7/2010/P. számú határozatában a kapitányság munkatársai intézkedésének vonatkozásában a panaszt elutasította. Budapest rendőrfőkapitánya a BRFK Akció Osztályának rendőrei, valamint a BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztályának beosztottjai (a kísérő őrök) által foganatosított intézkedések ellen bejelentett panaszt szintén elutasította. Mindkét elsőfokú határozat indokolása szerint a panaszos ellen a Monori Városi Bíróság elfogatóparancsot

16 OBH 4525/2006.

17 OBH 4091/2007.

18 AJB 3688/2009.

bocsátott ki. Ez a valótlan állítás annak ellenére került be a határozatokba, hogy az iratok között rendelkezésére állt a Monori Városi Bíróság által elrendelt személykörözésről szóló határozat. Emellett az átkísérési utasítás egyik példányán a megjegyzés rovatban az eljáró bíró kézírással feljegyezte, hogy a panaszos ellen a bíróság körözést rendelt el. (Ebben az ügyben a biztos megállapította, hogy a BRFK VIII. Kerületi Rendőrkapitányság vezetője és a budapesti rendőrfőkapitány azzal, hogy a panasz elbírálása során nem tisztázta a tényállást, és ennek eredményeként az elsőfokú határozata téves adatokat tartalmazott, a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.)

Ad b) 1. Egy, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvényt jelentett be a panaszos. A bejelentés átvételéről a rendőrkapitányság igazolást állított ki. A bejelentővel a rendőrség nem folytatott egyeztetést, majd a rendőrkapitány a rendezvényt a Gytv. 8. § (1) bekezdésének második fordulója („a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”) alapján megtiltotta. A határozat indokolása szerint beszerezték a Rendőrkapitányság Közrendvédelmi és Közlekedésrendészeti Osztályának szakvéleményét, amelyet azonban – a biztos kifejezett kérése ellenére – vizsgálata során nem bocsátották a rendelkezésére. A határozat indokolása szerint a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedést is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közúti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.”

A határozat azonban a rendezvénynek a közlekedésre gyakorolt hatásával – így különösen az érintett járműegységekkel, a gyalogosok számával, a közösségi közlekedési viszonylatokkal – kapcsolatos konkrétumokat nem tartalmazott.

A konkrét ügyben a biztos a tisztességes eljárás követelményével és a gyülekezési joggal összefüggő visszásságként értékelte, hogy a Ket. és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM-rendelet előírásait megsértve nem tisztázta megfelelően a tényállást.

2. Hasonló eredményre jutott az ombudsman akkor is, amikor a körözési előadó tévesen vitte fel az adatokat a Körözési Információs Rendszerbe, ugyanis a Monori Városi Bíróság a panaszossal szemben nem elfogatóparancsot adott ki, hanem tanúkénti körözését rendelte el. A panaszost tehát téves adatok alapján állították elő és vették őrizetbe, ez pedig a „jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a panaszos emberi méltóságához és személyes szabadsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott”.¹⁹

19 A JB 1709/2010.

3. 2009. május 8. napján jegyzőkönyvbe mondott bejelentés alapján június 25. napján az eljáró rendőr a panaszos fiát írásban tanúként idézte meg a Be. 67. § (1) bekezdésére hivatkozással. Ezt követően augusztus 28. napján az ügy előadója jelentést készített, amely szerint a bejelentésben foglaltak alapján nem lehet bűncselekmény elkövetésének gyanújára következtetni, ezért az iratok irattárba helyezését javasolta. Az ugyanezen a napon kelt levél szerint pedig a megbízott bűnügyi osztályvezető tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy nem volt megállapítható bűncselekmény gyanúja. Az értesítés a Robotzsaru rendszerében nem szerepel, és kézbesítésére sem került sor. A 2010. június 17. napján kelt levélben – az ombudsmani megkeresést követően – pedig a panaszos fiát arról tájékoztatta, hogy az eljárás lezárásáról szóló értesítést adminisztrációs hiba folytán nem kézbesítették. Mindkét tájékoztató levélben az szerepelt, hogy az eljárást a rendőrség a Ket. rendelkezései alapján folytatta le. Ugyanebben az ügyben a panaszosnak és fiának 2010. március 24. napján külön-külön tett bejelentései alapján indult újabb eljárásban az ügy előadójának 2010. április 15-én kelt jelentése szerint nem volt megállapítható bűncselekmény, illetve szabálysértés gyanúja, ezért az iratok irattári elhelyezésére tett javaslatot. A levél utolsó mondata: „Jelen tájékoztatást késedelmesen ismételten megküldöm az Ön részére, melynek okáért hatóságunk szíves elnézését kéri.” Mindkét tájékoztató levél szerint a rendőrség közigazgatási eljárás keretében vizsgálta meg a bejelentéseket.

Az ombudsman megállapította, hogy a BRFK XVIII. Kerületi Rendőrkapitányság a 2009. május 8. napján és a 2010. március 24. napján tett bejelentések, valamint a 2010. április 26. napján kelt feljelentés vonatkozásában azzal, hogy döntést nem hozott, illetőleg az eljárás befejezéséről a panaszost és fiát nem értesítette, a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a panaszosnak és fiának a jogorvoslathoz való jogával összefüggésben vizszátságot okozott.

4. Ugyancsak több visszásságra következtetett a biztos az Nbtv.-nek azon szabályozási hiányosságából, miszerint a nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett személy nem ismerheti meg, hol, mikor, milyen bűncselekmény elkövetése miatt merült fel vele szemben „kockázati tényező” foglalkoztatásának, esetleg tovább foglalkoztatásának akadályaként, mivel ez közvetlenül veszélyeztetheti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, de alkalmas lehet arra is, hogy sérüljön a törvény előtti egyenlőség és a tisztességes eljáráshoz való jog.

5. A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság bűnügyi osztályvezetőjének tájékoztatása szerint – hatáskör hiányára hivatkozva – nem folytatták le a panasz alapjául szolgáló rendkívüli haláleset miatt indult eljárást, holott a jogszabályi rendelkezések egyértelműen meghatározzák a fogva tartás során bekövetkezett halál kivizsgálására irányuló eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szervet.

A megyei főügyészség tájékoztatása szerint *a halál tényéről* az elhunyt fogvatartott hozzátartozóját – a pszichiátriai betegek otthona által rendelkezésre bocsátott információk alapján – a fogva tartás helyéül kijelölt intézet értesítette. *A halál bekövetkezésének körülményeiről* a hozzátartozók azonban egyáltalán nem kaptak tájékoztatást. Az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának

rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM-rendelet 15. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az eljárást lezáró döntést közölni kell az ismert legközelebbi hozzátartozóval, amely nyilvánvalóan az eljárást lefolytató hatóság kötelessége. Figyelemmel arra, hogy a rendőrkapitányság az eljárást nem folytatta le, és döntést sem hozott az ügyben, a hozzátartozók jogszabálynak megfelelő értesítésére sem kerülhetett sor. Mínderre figyelemmel az ombudsman megállapította, hogy a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság a jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott, de közvetlenül veszélyeztette a jogorvoslathoz való jog gyakorlását is azzal, hogy az elhunyt fogvatartott halálának körülményeit tisztázandó eljárást – jogszabályban előírt kötelezettsége ellenére – nem folytatta le, nem hozott alakszerű határozatot, és a halál bekövetkezésének körülményeiről, illetőleg a jogorvoslati lehetőségről nem adott tájékoztatást a hozzátartozóknak.²⁰

6. A panaszos fogvatartott 2012 novemberében azért fordult a biztoshoz, mert már három hónapja nem részesült szakorvosi ellátásban, annak ellenére, hogy a fogfájása nem csillapodott, nem múlt el. Az ombudsmani megkeresés alapján az országos parancsnok – az ügy megnyugtató lezárása érdekében – jelentést kért az érintett büntetés-végrehajtási intézet vezetőjétől. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka egyik munkatársával meghallgatta a fogvatartottat, és ennek során kérdőre vonták a beadványában írtak miatt. Megkérdezték tőle, miért állította azt a beadványában, hogy megtagadták a szakrendelésre való előállítását, illetőleg miért írta azt, hogy fogfájása miatt belázasodott. Az Ajbt. 18. § (8) bekezdése és a szabadságvesztésről és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy az ombudsmanhoz forduló állampolgárokat a vizsgált szervek vezetői, munkatársai nem tehetik felelőssé, nem vonhatják kérdőre sem a panasz benyújtásának ténye, sem annak tartalma miatt. Az ombudsman szerint a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka és munkatársa azzal, hogy a panaszos fogvatartottat meghallgatása során az ombudsmanhoz intézett panaszának tartalmát kifogásolva számon kérte, mintegy felelősségre vonta, a petíciós és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszasságot okozott.²¹

7. Az AJB 271/2012-es számú ügyben két gyermek eltűnésével kapcsolatos vizsgálata során az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a szülő tájékoztatásának elmulasztása, illetve a személykörözés késedelmes elrendelése a gyermeknek a védelemhez és a gondoskodáshoz való jogával, illetve a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal összefüggő visszasságot okozott.

Ad c) Példaként említhető a biztos gyülekezési joggal összefüggő jelentéseinek többsége, amelyekben a közigazgatási hatósági jogalkalmazás során feltárt – egyébként szigorúan tekintve közigazgatási – hibát a biztos nem a megfelelő ügyintézéshez való jog sérelmeként értékelte, hanem a például a hátrányos megkü-

20 AJB 2300/2012.

21 AJB 8421/2012.

lönbötetés tilalmával, illetve a gyülekezési joggal összefüggésben okozott visszásságnak tekintette.²²

3. Összegzés

Az elmúlt tizennyolc év ombudsmani gyakorlatának az Alaptörvény XXIV. és XXVI-II. cikkeivel való egybevetése után az alábbi következtetések vonhatók le:

A megfelelő ügyintézéshez való jog más alapjogokkal való viszonya alapvetően három szempontból lenne vizsgálható: egyrészt amikor a megfelelő ügyintézéshez való jog és más alapjog között feloldásra váró összeütközés (kollízió) van, másrészt, amikor az adott magatartás – látszólag vagy valóban – a megfelelő ügyintézéshez való jog más alapvető jog sérelmét is jelentheti (kumuláció), harmadrészt pedig, amikor az adott jelenséget más alapjogok sérelemétől el kell határolni. Az Alkotmánybíróság vonatkozó tárgyú határozatai és az ombudsmani jelentések azonban a kollízió, a lehetséges kumuláció és az elhatárolás kérdésének részletes bemutatásával többnyire adósak maradnak. Alaposabb elemzést követően azonban szembetűnik, hogy a gyakorlatban a megfelelő ügyintézéshez való jog szubszidiárius jogként írható le. Így önállóan csak akkor kerül sor a jó közigazgatáshoz való joggal összefüggő visszásság megállapítására, ha más alapvető jog nem sérült. Ha azonban a rendészeti szerv eljárása más alapjoggal is összefüggésbe hozható, a tapasztalatok szerint az adott eljárási garancia sérelmének megállapítása helyett (különösen súlyos hiba esetén pedig mellett) a más alapjoggal összefüggő visszásságot állapít meg az ombudsmani gyakorlat.

A megfelelő ügyintézéshez való jog ennyiben – eljárásjogi megközelítésből – sem többet, sem kevesebbet nem jelent, mint hogy a hatóság hozzon a jogszabályi előírásoknak megfelelő eljárásban, azoknak az arányosság és az ügyfelek jogos elvárásainak elvére is figyelemmel lévő,²³ megfelelő döntést, vagyis a közigazgatási szerv eljárása legyen „korrekt”.

Bizonyos azonban, hogy létezik a közigazgatási eljárások során is egy olyan garanciális minimum, amelyet a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való – abszolút – jog véd. Ez pedig egészen más minőséget feltételez, és érvényesülésének vizsgálata során is más szempontokra kell figyelemmel lenni. Ebben az esetben ugyanis az eljárás összbenyomásának is tisztességességnak kell lennie. A két alapvető jog az eljárás más-más minőségére vonatkozik ugyan, azonban bizonyos, hogy ha az eljárás nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális szabályainak, akkor az fogalmilag nem felelhet meg a közigazgatáshoz való jog által támasztott követelményeknek.

22 OBH 2058/2008 sz.; OBH 2452/2008 sz.; OBH 2952/2008 sz.; OBH 3262/2008 sz.; OBH 3444/2008 sz.; OBH 3628/2008 sz.; OBH 3765/2008 sz.; OBH 5266/2008 sz.; OBH 5266/2008 sz.; OBH 5593/2008 sz.; OBH 5642/2008 sz.; OBH 1091/2009 sz.; OBH 2624/2009 sz.; AJB 4721/2009 sz.; AJB 6021/2009 sz.; AJB 6656/2009 sz.; AJB 871/2011 sz.; AJB 1986/2011 sz.; AJB 2747/2011 sz.; AJB 2888/2011 sz.; AJB 3449/2012 sz.; AJB 2014/2013 sz.

23 VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. *Magyar Közigazgatás*, 2011. évi 1. szám, 30–32.