

DR. HAJAS BARNABÁS PhD

FŐOSZTÁLYVEZETŐ

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

**DR. PÁTKAI NÁNDOR**

ÁLTALÁNOS TITKÁRSÁGVEZETŐ-HELYETTES

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM



Az általános közigazgatási eljárési szabályok jelentősége a közigazgatási eljárési kódex újraszabályozása tükrében¹

A jegyzők, mint a közigazgatás helyi képviselői, „*megtestesítői*” számára a hatósági eljárásjog egy mindennapi, rutinszerű terület. Azonban – sajnos – szükséges megjegyezni, hogy a rutinszerűség gyakran berögződéssel teli, ami sok esetben a jogalkotó által kívánt változtatások legfőbb – gyakorlati – gátját jelenti. E gátat feltörendő, érdemesnek tűnik a közigazgatási eljárásjog újraszabályozása folyamatában kiemelni azokat a fő változásokat, amelyek nem a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és nem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) jól berögzült szabályait, eszközeit transzformálják, teszik érthetővé, hanem az eddigi magyar eljárési kódexekben nem szereplő, új megoldásokat jelentenek.

A közigazgatási eljárásjog újraszabályozása, újrapozicionálása során kiemelt vezérlő elv, hogy biztos, szilárd elméleti alapokra támaszkodva kell a kodifikációt folytatni. Érdemesnek tűnik ezért in abstracto áttekinteni a közigazgatási eljárás jellegzetességeit.

Egyfelől közkeletű tévedés a magánérdeket a közigazgatási hatósági eljárás középpontjába helyezni, ugyanis alapvető rendeltetése a közérdek érvényre juttatása. Sőt, az ügyek jelentős hányadában a magánérdek csak áttételesen jelenik meg benne: a kérelemre induló eljárásban az ügyfélnek valóban érdeke fűződik az eljárás lefolytatásához és a döntéshez. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az eljárás során – ez ugyanis a közigazgatás rendeltetése – a hatóságoknak az

adott élethelyzettől függően közérdek számtalan elemét érvényre kell juttatni.² Az eljárás kimenetele pedig közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására.³

Másfelől pedig a közigazgatási eljárásban a közérdeket az az eljáró hatóság képviseli, amely az ügy érdemében döntést is hoz. Nos, ha ehhez hozzáadjuk a hatóságokat terhelő vélt, vagy valós eredménykényszert, látható, hogy egy jogállamban elengedhetetlen, hogy az ügyfeleket kellő garanciákkal védje az állam. A jogállamiság elve, és különösen az abból fakadó jogbiztonság követelménye megkívánja a megfelelő anyagi jogi szabályozást (ezzel kizárva az önkényes tartalmú döntést), valamint – és a tárgyunk szempontjából ez a fontosabb – a szükséges eljárásjogi kereteket is. Azt gondolom, hogy e két szabályrendszernek tökéletesen ki kell egészítenie egymást: minél nagyobb „*mozgásteret*” biztosít az alkalmazandó anyagi jogi szabály a hatóságnak, annál inkább válnak garanciális jelentőségűvé az eljárásjogi szabályok.

Szükséges emlékeztetni arra is, hogy míg az Alkotmányban nem volt nevesítve a megfelelő ügyintézéshez való jog, illetve a hatósági eljárásokkal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog (azt az Alkotmánybíróság a bírói úthoz való jog, és a jogállamiság fogalmából fakadó eljárásjogi garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából vezette le),

¹ A tanulmány a XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián 2015. szeptember 17-én elhangzott előadás szerkesztett anyaga.

² Ezt pontosabban nehezen lehet az absztrakció magas fokán meghatározni, ezekre az anyagi jogi szabályokból következtethetünk. Ez egy közlekedési hatósági eljárásban a forgalomban való biztonságos részvételt hivatott biztosítani, egy építési igazgatási ügyben az épület állékonysága, a településképhez illeszkedés, de akár annak környezetvédelmi hatásainak vizsgálata is lehet.

³ VALLÓ JÓZSEF: Közigazgatási eljárás (Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1937) 13.

addig az Alaptörvény „*Charta ihletettségű*”⁴ XXIV. cikkében biztosítja azt.

Az elvi alap ismertetését követően néhány olyan csomópontot jelölünk meg, amelyek meggyőződésünk szerint a közigazgatási hatósági eljárás megújításának meghatározó, a felülvizsgálat irányát kijelölő elemei lehetnek, és amelyek az eddigi szabályozáshoz képest merőben más, egyszerűbb szemléletet képviselnek.

1. Egy általános közigazgatási rendtartás

A közigazgatási eljárások újr szabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – *Valló Józsefhez*⁵ hasonlóan nevezzük általános közigazgatási rendtartásnak⁶ –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell. Ez elősegítené az ügyfelek joghoz jutását, kiszámíthatóbb jogalkalmazást biztosítva számukra, egyúttal pedig alkalmas lenne arra is, hogy – az általános szabályokat alkalmazó generalista kormánytisztviselő, közszolgálati tisztviselő, vagy éppen maga a jegyző – a közigazgatási tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és gördülékenyebben tudjon megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani a ciklikusan, vagy előre nem tervezhetően bekövetkező ügyszám-emelkedés kezelésére.

A tapasztalatok szerint azonban a Ket. e feltételnek nem felel meg, „*az ahány eljárás, annyi szabály*” fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak nem sikerült felszámolni, ami azzal jár, hogy éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt egyáltalán érdemes lenne általános eljárási törvényt alkotni.

Az ügyfelek joggal érezhetik, és érzik is úgy, hogy az azonos vagy nagyon hasonló eljárások is alapvetően eltérő szabályok szerint folyhatnak. E szabályozás az állampolgárok joghoz jutását, ügyeik intézését éppúgy megnehezíti, mint a hatóságok kiegyensúlyozott színvonalú jogalkalmazását. A rossz szabályozás sajnos olyan társadalmi következménnyel is járt, hogy a közigazgatási eljárás és közvetve maguk a hatóságok is elvesztették az állampolgárok bizalmát.

Mind az ügyfelek, mind a hatóságok és természetesen a jogalkotó elemi érdeke is, hogy rendet teremtsenek az általános és különös eljárási szabályok jelenleg nehezen átlátható rengetegén, ezzel visszanyerve a közigazgatási eljárásba, az az alapján eljáró közigazgatási szervekbe és magába a jó államba vetett közbizalmat.

⁴ 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*”

⁵ VALLÓ JÓZSEF: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással (Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1942)

⁶ A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015.VI.2.)Korm. határozat is ezen a címen illeti a későbbi új közigazgatási hatósági eljárási kódexet.

1.1. A törvény tárgyi hatálya

A törvény tárgyi hatályának meghatározását azért tartjuk kulcskérdésnek, mert a kodifikáció során kétféle, egyaránt végzetes és súlyos hiba követhető el: a törvény felvállalja, hogy nem akar, esetleg nem is képes általános eljárási szabályokat megállapítani, vagy megpróbál „*egy minden eljárásra, azt teljes egészében szabályozó kódex*”-szerepet betölteni. A hatályos közigazgatási eljárásjogunkban különös módon egyszerre mindkét hibát sikerült elkövetni: a törvény valóban minden helyzetre választ próbál nyújtani, és egy évtized alatt töredezett, kazuisztikus, a konkrét jogalkalmazási nehézségekre adott reakciók tételhalmazává vált úgy, hogy – talán épp ezért – az ágazati eljárási szabályok önálló életre keltek, amelynek bizonyítéka az a több mint ezer olyan törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet, amely a Ket.-től kisebb, de inkább nagyobb eltérést szabályoz. Sajnos – és talán ez a legvégzetesebb hiba – sokszor ez az eltérés az egyes alapvető eljárásjogi jogintézmények lényeges elemeire is kihat, amely tovább erodálja a kódexjelletet.

Az új törvény tárgyi hatályának ezért főszabályként a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre kell kiterjednie, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyaiknak aktív közreműködését feltételezi.)⁷

A korábbi szabályozási megoldások nemhogy nem tarthatók fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak csak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

- a) szemben a Ket.-tel első sorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre kell szorítkoznia, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat;
- b) indokolt, hogy az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét,
- c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól, és
- d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor
- e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.

⁷ PATYI ANDRÁS: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól In: Patyi András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 30. o.

2. Egy általánosan gyors rendtartás

A Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia szerint „a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.”⁸ Az eddigi bürokráciacsökkentő közigazgatási reformok jellemző megoldási módszere az eljárási határidők rövidítése volt. A jelenleg 21 napos általános ügyintézési határidő – amely a valóságban jellemzően jóval több mint 21 nap – további rövidítésének eszközével felelősen már nem tehető kísérlet a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, elengedhetetlen ezért alapvetően az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítása.

2.1. Minden ügy egyforma?

Az, hogy a hatósági ügyek egy igen jelentős része egyszerűen elintézhető, nem igényel különösebb bizonyítást, hiszen nem merül fel bennük bonyolult bizonyítás, mivel a kérelem előterjesztésekor már a hatóság rendelkezésére áll minden, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték. Évente több millió olyan ügy indul, amelyben nincs ellenérdekű ügyfél, a közigazgatás a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ birtokában van, mégis, az általános ügyintézési idő lejártá előtt az alapeljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjon felül a soron kívüli eljárásért fizetendő díj (pl. ingatlan-nyilvántartási díj) vagy csak jelentősen magasabb illeték (pl. útlel) ellenében hozza meg a hatóság a döntését. Ezzel a gyakorlattal összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a Ket. hatályos szabályai szerint sem lehetne „csak ügy” kivárni az ügyintézési határidő lejártát.

Az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának egyik legnagyobb novuma a sommás eljárás bevezetésének felvetése volt, amelyet a jogalkotó a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényjavaslatba is – a Ket. rendszeréhez igazítva – beemelt.

A (koncepcióbeli) sommás eljárás lényege szerint azon eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ – függetlenül attól, hogy azt az ügyfél terjesztette elő, vagy a hatóság egyébként annak birtokában van – a hatóság rendelkezésére áll, és ezért a tényállás további tisztázására, külön bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, továbbá nincs ellenérdekű ügyfél sem, olyan speciális eljárási szabályokat kell megállapítani, amelyek előírják, hogy minden olyan esetben, amikor a döntés meghozatalához valamennyi szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb

8 napon belül – döntést kell hoznia. A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű megítélésű, jellemzően okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben, így például az igényelt igazolványokat a jelenlegi 21 nap helyett 8 nap alatt megkaphatná az ügyfél.⁹

Ugyan a sommás eljárásra jellege okán leggyakrabban hatósági bizonyítvány és igazolvány kiállítása, valamint nyilvántartás vezetése során kerülhet sor (ez évente önmagában több millió közigazgatási ügyet jelent, ami az összes közigazgatási eljárás tekintélyes hányada),¹⁰ hangsúlyozandó egyrészt, hogy a jogintézmény bevezetése nem váltja ki a Ket. V. fejezetének rendelkezéseit, másrészt az említettnek sokkal szélesebb körben is létjogosultsága lehet.

2.2. Élethelyzet-alapú szemlélet

A kodifikáció során kiemelt jelentősége annak, hogy a jogalkotó ismerje a jogszabályok gyakorlati megvalósulását is. Ehhez elsősorban az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (a továbbiakban: OSAP) hatósági statisztikája nyújthat támogatást, azonban az OSAP nemhogy nem élethelyzet-alapú, de még ügy-alapúnak sem tekinthető, mert alapvetően az ügyiratforgalom áll a középpontjában. Ez egyrészt megnehezíti a hatósági eljárásjogi változások prognózisát, másrészt jelentősen hátráltatja az alapvető szemléletváltást is. Ezért nem odázható már tovább, hogy a jogalkotó is észrevegye: az ügyfelek nagy többségének nem az az ügy, amit a jogszabály ilyenek tétel, hanem az, amelyet az élethelyzetben el szeretne intézni: gyermeke megszületésével kapcsolatos „papírmunka”, egy balesetben elszendvedt maradandó és visszafordíthatatlan munkaképesség-csökkenésből fakadó problémák megoldása, vagy éppen egy külföldről behozott használt gépjármű forgalomba helyezése. Az említett élethelyzetek – annak ellenére, hogy jellemzően egymásra épülő, vagy egymással szoros tárgybeli összefüggésben álló ügyként – számos hatósági eljárásra tagozódnak, több személyes megjelenéssel járó ügyfél-hatóság találkozási is feltételeznek. Ezekben az ügyfelek csak azt érzik, hogy őket hatóságtól-hatóságig küldözgetik, jobb esetben csak az egymás utáni sor-számhúzások monoton, frusztráló és gyakran az ügyfelek számára érthetetlen tengerében kell az ügyeket elintézni.

Az általános közigazgatási rendtartás koncepciójában felvetett kapcsolódó eljárás intézmény hatékony megvalósításához elkerülhetetlen a jelenleg is meglévő eljárási kapcsolódások, láncolatok, „élethelyzetek” feltérképezése, valamint az elektronikus ügyintézés szabályainak megfelelő kialakítása (különös tekintettel az interoperabilitásra), hiszen ezek nélkül nem működhetnek az élethelyzet-alapú, ügyfélbarát kapcsolódó eljárások.

⁹ 2014-ben az összes hatósági ügy közel fele (48%-a) 8 napon belül fejeződött be. (A központi államigazgatási szervek ügyeinek 70%, Fővárosi és megyei kormány-hivatalok ügyeinek közel 64%-ában, míg a járási és kerületi hivatalok ügyeinek 37%-ában született 8 napon belül döntés!). Ez közel 9 millió eljárást jelent.

¹⁰ 2014-ben egyedül a járási és kerületi hivatalok törzshivatalánál az okmányirodai feladatok körében közel 2,8 millió eljárás indult.

⁸ „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” 25.

2.3. Az ügyintézési határidő

Régi magyar kodifikációs hagyomány a közigazgatási eljárásjogi törvényekben az általános ügyintézési határidő meghatározására vonatkozó törekvés. Be kell azonban látnunk, hogy az általános ügyintézési határidő további rövidítése nem alkalmas az eljárások további érzékelhető gyorsítására, mert a tapasztalatok szerint az eljárás bruttó időtartamára az eddigi rövidítési kísérletek érdemi hatással nem jártak. Szükséges megjegyezni azt is, hogy jelenleg az ügyintézés várható leghosszabb határideje előre nem kalkulálható, hiszen a Ket. 33. §-a tíz pontban szabályozza az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokat. A határidő nyugvása miatt tehát a huszonegy napos általános ügyintézési határidő túllépése nélkül is, az ügyfelek számára előre nem látható módon, akár több hónapig tarthat az eljárás, ami a közigazgatás hatékonyságába vetett hitet értelemszerűen erodálja. Nem tartható a továbbiakban ez a rendszer, amelyet minden ügyfél úgy él meg, hogy ügyében ad hoc jelleggel születik döntés, akkor, amikor azt a hatóság jónak látja. Ezért – az osztrák eljárási törvényhez,¹¹ vagy Valló törvénytervezetéhez¹² hasonlóan – az ún. teljes eljárásban célszerű lenne az általános ügyintézési határidő mellett (vagy akár helyett) két hónapban megállapítani egy objektív határidőt is, amely alatt az ügyben döntést kell hozni.¹³

Az új közigazgatási eljárási törvény kidolgozásakor indokolt lehet olyan szabályozási irány megválasztása, amely értelmében a két hónapos – objektív – határidő „bruttóvá” válna, amely alól csak az ügyfél mulasztása (kése delme) és az indokolt döntéssel történt felfüggesztés időtartama jelenthet kivételt. A két hónapos határidőnek a rövidebb megállásokat viselnie kell, a hosszabb, az ügyintézés ténylegesen gátló okok – pl. folyamatban lévő bírósági eljárás – esetén viszont a törvény által előírt formális felfüggesztés valóban megállíthatja a határidő múlását. Mivel a hatóságnak az ügyet továbbra is kése dellem nélkül, de legkésőbb az említett kéthónapos határidőn belül el kell intéznie, az új szabályozás az ügyfelek számára kiszámítható és előre látható eljárási időtartamokat eredményezne.¹⁴

2.4. A tényállás tisztázás növekvő jelentősége

¹¹ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 § 73. (1)

¹² VALLÓ JÓZSEF: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással (Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1942) 112. § (1) bekezdésben négyhónapos határidőt írt volna elő.

¹³ Ez a két hónapos határidő természetesen nem minden eljárásra vonatkozhat, mivel több olyan ügy is létezik (pl. növénytermesztéssel kapcsolatos ügyek), ahol a 60 napos határidő elvi betartása is kizárt. Épp ezért a kodifikáció során szükség lesz a határidőkeret alól törvényi szinten eltérést engedni.

¹⁴ A 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat 4. pontjában elrendelt ügyforgalmi statisztikai adatgyűjtés során az Igazságügyi Minisztériumba érkezett adatok szerint 2014-ben az ügyek 93%-a 60 napon belül befejeződött. Kiemelendő, hogy a 2013. évre vonatkozó adatszolgáltatás keretében beszerzett – kizárólag a központi államigazgatási szervekre vonatkozó – és a 2014. évi hasonló szervei körre vonatkozó adatok összehasonlításából azonban jelentős mértékű eljárási időtartam-csökkenés mutatható ki: míg 2013-ban az ügyek 88,56%-ban, addig 2014-ben már 96,05%-ban született 60 napon belül döntés.

A hatósági eljárással kapcsolatos elvárásként megfogalmazhatjuk: biztosítsa, hogy a hatóság minden esetben ésszerű (együttal törvényes) időn belül, bírói kontrollra alkalmas (vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt, stb.) döntést hozzon. A tényállás tisztázására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata során több eljárásjogi jogintézmény részletes szabályai is felülvizsgálatra szorulnak. Indokolt ezen szabályok egyszerűsítése, mivel sok esetben alapvető rendelkezésekből is levezethető sok eleme, valamint szintén indokolt a tényállástisztázás szabályainak teljes felülvizsgálata, mivel sok esetben ágazati szabályokat emeltek a Ket.-be, amely egy valóban általános közigazgatási eljárási törvény tekintetében követhetetlen irány. Nem indokolt ugyanakkor a Ket. szabad bizonyítási rendszerének jelentős, elvi szintű módosítása, azonban a tényállás tisztázásának jelentősége – nem kis részben az alábbiakban bemutatott, átalakuló jogorvoslati rendszernek köszönhetően – nyilvánvalóan megnő. Ennek során két, egymással nehezen kibékíthető szempontot is egyaránt érvényre kell juttatni: egyfelől a lehető legszükségesebbre kell szűkíteni az ügyfél kötelező megjelenésével, kötelező nyilatkozatával stb. járó eljárási cselekményeket, másfelől pedig – és ez nem is annyira szabályozási, hanem jogalkalmazási kihívás – a lehető legszélesebb körben biztosítani kell az ügyfél személyes nyilatkozattételi lehetőségét. Az új közigazgatási rendtartás tehát nem kevesebbet tűz ki célul, mint az ügyfél eljárási terheinek csökkentése mellett az eljárás során a közvetlenség elvének szélesebb érvényesülésének biztosítását.

Az ügyfél nyilatkozatával kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a Ket. szerint az ügyfél nyilatkozattételi joga és jóhiszeműségének megdönthető vélelme „összeolvasásból”, együtt értelmezéséből ma is okszerűen következne a fenti tétel, azonban az új kódexben érdemes lenne megdönthető törvényi vélelem felállítását megfontolni az ügyfél nyilatkozatában foglaltak szerinti tényállás biztosságára, akár azzal a szabad bizonyítás elvét rontó kivételszabállyal, hogy a nyilatkozattal ellentétes bizonyítékok hiányában az ügyfél nyilatkozata válik az elsődleges bizonyítási eszközzé. Végezetül szükséges megjegyezni, hogy az ügyféli nyilatkozattételi jog szerepének növelése mindezekkel együtt sem eredményezheti annak abszolutizálását.

3. Az átalakuló jogorvoslati rendszer

Minden közigazgatási eljárásjogi reform alapja a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A Ket. a jogorvoslati jog érvényesülése érdekében négy jogorvoslati eszközt határoz meg: a fellebbezési eljárást általános jogorvoslati eszközként, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. A Ket. jogorvoslati rendszerének felülvizsgálata és az új közigazgatási eljárási kódex kialakítása során nagy kihívás elé állítja a kodifikátort a jogalkotó, ugyanis egyszerre három új eljárási kódexekre kell figyelemmel lenni: az új polgá-

ri perrendtartásra, az új büntetőeljárás törvényre, valamint témánk szempontjából a legfontosabbra, a közigazgatási perrendtartásra. Az utóbbi törvénnyel való összhang és jól kiépített kapcsolódási pontok megteremtése kiemelt feladat a kodifikáció során.

Arra figyelemmel, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött sem jogcímhez, sem pedig indokoláshoz, és abban olyan teljesen új érveket is fel lehet hozni, amelyek az alapeljárásban is ismertek voltak, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásnéven tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor.¹⁵ Az 1957-ben kialakított jogorvoslati rendszer ezen sajátosságai álláspontunk szerint bár roppant ügyfélbarátnak tűnnek, a paternalista államfelfogás megjelenési formái: az ügyfelek kiskorúsítását eredményezik, hiszen azt sugallják, hogy az ügyfél amúgy sem tudja megmondani, mi a gondolja a döntéssel, és majd ráér a megalapozott döntéshez szükséges bizonyítékot szolgáltatni a másodfokú eljárásban. Mára mindezek egyébként valós jogvédelmi funkcióval bíró jogintézmény helyett csupán az eljárások elhúzásának eszkövé tették a fellebbezést.¹⁶

Épp ezért – a legújabb európai (brit és osztrák)¹⁷ tendenciákhoz hasonlóan – a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tekinthetjük követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági

¹⁵ 2013-ban kiugróan magas, mintegy 10 ezerre volt tehető a földhivatali döntésekkel szembeni fellebbezések száma, amelyek eredményeként az ügyek mintegy felében az elsőfokú határozatot hozó szerv döntését megváltoztatta, vagy visszavonta. Ennek az volt az oka, hogy gyakran került sor a hiánypótlási felhívásra, amelynek sok ügyfél nem tesz eleget, így az eljárás Ket. 31. §-a szerinti megszüntetésével szembesül, ami ellen jogorvoslattal él. Ez a tendencia –t.i. csak akkor szolgáltat az ügyfél adatot, nyilatkozatot, ha az elkerülhetetlen, ezért igyekszik azt akár a fellebbezési eljárásig is elhúzni – más ágazati igazgatási területen is megfigyelhető.

¹⁶ 2014-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok másodfokon folytatott eljárásai átlagosan 29 napig tartottak. Eredményességüket tekintve megállapítható, hogy az érdemi döntésekkel szembeni jogorvoslatoknál az elsőfokú hatósági döntések 63%-át helybenhagyta, 16%-át megváltoztatta, 4%-át megsemmisítette, míg 17%-át megsemmisítette és új eljárásra utasította.

¹⁷ 1991 és 2013 között az osztrák közigazgatási eljárásjog általános jogorvoslati fórumai a független közigazgatási tanácsok (Unabhängiger Verwaltungssenat) voltak. A független közigazgatási tanácsok részben magasan képzett elméleti-, részben pedig széles körű közigazgatási gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező jogászokból álltak. Megjegyzendő, hogy az osztrák közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere 2014-ben alapvetően megújult és egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntéssel szemben kizárólag a bírói kontroll lehetőségét biztosítja. Az elmúlt években az angol közigazgatási jogorvoslati rendszer is jelentős átalakításon esett át, melynek kimondott célja volt, hogy a korábban is létező, szakosított döntőbíróóságok államigazgatástól való függetlenségét erősítsék, a jogorvoslatot valóban hatékonyá és gyorsá tegyék. Ennek eredményeként a döntőbíróóságok a 2007-ben elfogadott törvény (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) alapján az igazságszolgáltatás részeként működnek, igazgatásukat a bírósági igazgatást végző szervezet (HM Courts and Tribunals Service) látja el, megteremtették a döntés-felülvizsgálattal érintett hatóságoktól való valódi, és mindenki által felismerhető függetlenségét.

ügytípusok harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége, ezért az azokban hozott döntések felülvizsgálata közvetlenül a bíróságtól kérhető. A bevezetőben is említett kodifikációs célkitűzések, alapvetések közé tartozik az, hogy az új közigazgatási rendtartás „*csupán*” a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítését biztosítsa, részletesen nem rendelkezve az anyagi jogerő intézményéről, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja. Álláspontunk és a közigazgatási perrendtartás kialakításával foglalkozó kodifikációs bizottság álláspontja szerint is az anyagi jogerő meghatározása, annak elhelyezése nem az általános közigazgatási rendtartás, hanem a közigazgatási perrendtartás terepébe tartozó kérdés. Ha a közigazgatási ügyek végleges rendezését ennek megfelelő prioritásként kezeljük, a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztart az anyagi jogerő mielőbbi beálltához kell igazítani. Ez pedig csak úgy valósítható meg, ha a fellebbezésnek kizárólag akkor lenne helye, ha azt a törvény kifejezetten megengedi, azonban ha a fellebbezés elbírálására az elsőfokú határozatot hozó szervvel azonos közigazgatási szerv másik szerve lenne jogosult, akkor – az automatizált elektronikus döntést kivéve – fő szabályként az ügy érdemében hozott döntés bírói kontrolljának kellene, hogy helye legyen.

Hangsúlyozottan garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat kell követni, és míg jelenleg elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, addig szükséges lenne a fellebbezést kivételéssé, a közigazgatási pert pedig főszabállyá tenni. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabályt (fellebbezés lehetősége) tenné kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) tenné főszabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodellnek három elemből kell állnia:

- közigazgatási (első fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Alapvető célnak kell tekinteni a korrupciós kockázatok minimalizálását, ennek révén az államigazgatás integritásának védelmét, és az állami szervekbe vetett közbizalom erősítését. Ezért az új rendszer biztosítani fogja a tárgyilagosabb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének megfelelő eszköze lehet a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével szükséges a bírói kontrollhoz köthető intézmények, eljárási lehetőségek átalakítása is. A bírósági ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokú eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtáma-

dott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt.

További, a szabályozás során mérlegelendő szempont, hogy ha a vázolt jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a felügyeleti szerv maga megállapítja, hogy a támadott döntés törvénysértő, és ennek alapján megváltoztathatja azt. Ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a felügyeleti szerv „elvonja” a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. Nyilvánvalóan a bírói kontrollt e döntés ellen is biztosítani kell, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a felügyeleti szerv döntése tekintetében. Kidolgozandó pl. az is, hogy a felügyeleti szerv e jogkörében mit tehet: további bizonyítást lefolytathat-e, vagy új eljárásra utasíthatja-e az elsőfokú hatóságot stb.

Az eljáró hatóság új eljárásának a felügyeleti szerv általi elrendelésére a keresetlevél alapján csak abban az esetben kerülhet sor, ha eljárási szabály olyan súlyos megsértése történt az eljárás során, amely kihat a tényállás megállapítására, illetve az ügyfél lényeges jogait sértette, korlátozta, vagy az a döntésére kihatott. (Ez utóbbi eset lehet pl. a kizárás elmulasztása, amely akkor is törvénysértést eredményez, ha a tényállás megállapítása helyesen történt és a döntés is tartalmilag törvényes. Ugyanakkor a kizárni elmulasztott ügyintéző/vezető részvétele az előkészítésben és a döntéshozatalban a döntés legitimitását kérdőjelezi meg, ezért ez akkor is a döntésre kiható súlyos eljárási szabálysértésnek tekinthető, ha ettől eltekintve minden törvényesen zajlott.)

Az eljáró hatóságnak – mint ahogy jelenleg is – indokolt megadni az önkorrekció jogát.

Nyilvánvaló az is, hogy a jogorvoslati rendszer hatékonysága és időszerűségét különféle perelhárító és permegelőző eljárások kialakításával nagymértékben lehet növelni.

Az ismertetett főszabályhoz képest azonban lesznek olyan esetek, amikor a közigazgatási fellebbezés meg fogja előzni a bírói jogorvoslatot (a közigazgatási ügytípusok mintegy harmadában), ezért továbbra is kétféle jogorvoslati rezsimit kell szabályozni. Az eljárási kódexnek elvi alapokon állva kell meghatároznia mindazon döntéseket, amelyekkel szemben fellebbezésnek van helye. Ilyennek kell lennie

- a nem az ügy érdemében hozott döntésnek, továbbá
- a sommás eljárásban hozott döntésnek és
- az automatizált elektronikus döntésnek.

Mérlegelés tárgyává tehető továbbá, hogy

- kizárólag az összességére vonatkozóan (vagyis a jogalpra nem kiterjedően), illetve
- és ennek jellemzően az adóigazgatási eljárásokban lenne jelentősége – meghatározott ügyérték alatt

is biztosítsa az általános közigazgatási rendtartás a fellebbezés lehetőségét.

Elképzelhető olyan megoldás is, ahol a főszabálytól eltérően törvény – akár az előző, akár más szempontok alapján – a közigazgatási pert megelőzően biztosíthatja a közigazgatási döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét. Pár-

huzamosan mindkét jogorvoslati rezsimit fenntartható akár úgy is, hogy az ügyfél számára biztosított a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetősége. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.

Az jegyzőket talán legjobban érdeklő ún. önkormányzati hatósági ügyek esetében – a helyi önkormányzathoz való jog biztosítás érdekében – indokolt a jelenlegi jogorvoslati rend fenntartása.¹⁸

Mivel jelenleg is rendszeresen előfordul, hogy az ügyfelek jogorvoslatra irányuló kérelmeiket nem megfelelő tartalommal, nem megfelelő szervnél, vagy nem határidőben terjesztik elő, biztosítani kell, hogy azok elintézése során egyszerre érvényesülhessen a tartalom szerinti elbírálás elve és az ügyfél rendelkezési joga, továbbá a gyors és hatékony jogorvoslatihoz való jog.

4. Egy általános és rövid közigazgatási rendtartás

4.1. Az új törvény e-közigazgatáshoz való viszonya

Álláspontunk szerint Ket.-tel ellentétben az e-közigazgatásra (e-ügyintézésre) vonatkozó szabályokat, nem a hatósági eljárási kódex, hanem külön törvény tartalmazná. E speciális törvény előkészítő munkálatai már folyamatban vannak, ugyanis az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 2. pontjában kapott felhívás, valamint a „Digitális Nemzet Fejlesztési Program” megvalósításáról szóló 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozatban foglaltak alapján a szélesebb értelemben vett közszolgáltatások elektronikus támogatására új, önálló elektronikus közigazgatásról szóló törvény megalkotásáról határozott a Kormány. Fontos azonban az általános eljárási szabályok kialakítása során olyan eljárási modell kialakítása a törvényben, amely megfelel mind a hagyományos, mind az elektronikus ügyintézési formáknak, azok ekvivalensen érvényesülnek. A közigazgatási rendtartásban a lehető legtöbb intézmény megalkotása során elengedhetetlen az e-ügyintézéshez való kapcsolódási pontok kialakítása, illetve ezek előkészítése.

4.2. Hatékony végrehajtás

A szabályozást érintő változás mértékének attól kell függenie, hogy a mely szerv lesz a végrehajtás foganatosítója. Jelenleg vagy az első fokon eljáró hatóság maga, vagy amennyiben a hatóság önálló bírósági végrehajtóval szerződik, a végrehajtó foganatosítja a végrehajtást. Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá

¹⁸ Ket. 19. § (2) bekezdése szerint ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át. Ket. 107. § (1) bekezdése szerint önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.

kapacitás, esetleg (sajnos) akarat vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem.

A fent jelzett statisztikai adatgyűjtés során a végrehajtási eljárásokra is kérdést intézett az Igazságügyi Minisztérium, amiből kiderült, hogy a végrehajtások közel fele eredménytelenül zárul. Számosságát tekintve természetesen kijelenthető, hogy így is rengeteg végrehajtási eljárást fejeznek be eredményesen, de mivel a végrehajtás elmaradása esetén egyértelműen értelmét veszítetté, „feleslegessé” válik rengeteg azt megelőző eljárás, (és ami a legfontosabb) az állami közhatalom, a közérdek kikényszerítése, ezért egyértelmű szándék mutatkozik a végrehajtási rendszer hatékonnyá tételére.

A végrehajtásra vonatkozó szabályok jelenleg a Ket. VIII. fejezetében találhatók. Az új közigazgatási eljárási törvényben nem szükséges a végrehajtás részletes szabályait megállapítani, azokat a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) alkalmazásával is megfelelően érvényesíteni lehet. Természetesen a Vht. jelenlegi állapotában nem alkalmas teljes körűen a Ket. végrehajtási szabályainak helyettesítésére, ezért az általános közigazgatási rendtartás megalkotásával egyidejűleg annak módosítása is szükséges.

A Vht. szabályinak szorosabb alkalmazása sem jelent azonban gyógyírt közigazgatásunk minden bajára, ehhez ugyanis elengedhetetlen feladat a végrehajtási eljárások foganatosítására szánt anyagi eszközök megléte, megteremtése is, ami remélhetőleg a jogalkotó számára egy új, gyors, hatékony eljárási rezsím mögé állítva valós, kívánatos megoldást jelenthet.

5. Zárszó

Közigazgatásunk javításra szorul, amit mi sem igazol jobban, mint a Ket. közel 200 szakaszát ért eddigi több mint 750 módosítás. Eddig azonban érdemi változás nélkül „*simogattuk*” a hatályos szabályokat. A jogalkotó eddigi közigazgatási re-

formjai kimerültek az ügyintézési határidőket lefaragásában, ami önmagában elégtelen volt hazánk közigazgatásának valódi, XXI. századi színvonalának megteremtéséhez. Ha így folytatjuk tovább, Magyarország behozhatatlan versenyhátrányba kerülhet az elhúzódozó és indokolatlanul bonyolult hatósági eljárásjoga miatt. Ezért reális alternatívaként vagy megteremtjük valódi eljárásjogi reformokkal a szükséges, de nem elégséges alapjait annak, hogy a közigazgatás valóban költségtakarékosan, a korábbinál színvonalasabb döntéseket hozzon, és mindemelett – ami a magánszférának talán a legfontosabb –, kiszámítható eljárási határidőkkel dolgozzon. Ezek eléréséhez elengedhetetlen az ágazati anyagi- és eljárásjogi szabályok érdemi tartalmi felülvizsgálata is az általános közigazgatási szabályok megalkotása mellett. A magyar közigazgatás megújításához azonban az eljárási szabályozás racionalizálása nem elégséges: az egyes igazgatásszervezési, szervezet alakítási megoldásokat egyenlően kell kezelni, mivel hatékony és gyors közigazgatási szervezet nélkül nem lehet hatékony és gyors eljárásokat folytatni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

Végül, de nem utolsó sorban a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának, hallgatásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek,¹⁹ vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. Nem kerülhető meg e ponton az ügyintéző és hatóság vezetőjének felelősségének kérdése sem, amely akár a Kttv. módosításával, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseivel egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszert kell felállítson ennek biztosítása érdekében.

¹⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.