

DR. HABIL. BOROS ANITA LL.M.

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM



# Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához

## 1. A közigazgatás eljárásainak szabályozása

A közigazgatási eljárásjog és annak szabályozottsága kiemelten fontos egy állam működése szempontjából, hiszen ez az a jogterület, amellyel az állampolgárok, a gazdasági társaságok nap mint nap találkoznak, éppen ezért ez a terület meghatározó jelentőségű

*ad a)* az állam *hatékony belső működése szempontjából*, hiszen, ha a közigazgatási eljárások egyszerűek, átláthatók, könnyen alkalmazhatók, akkor lehet az ügyintézés folyamata is gyors, átlátható és hatékony;

*ad b)* az állam *külső megítélése szempontjából*, hiszen a hazai közigazgatási szervek számos esetben kerülnek kapcsolatba külföldi ügyfelekkel, illetve közigazgatási szervekkel. Az ilyen jogviszonyokban, illetve együttműködési formációkban különös jelentősége van annak, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog mennyire nehézkes, bonyolult;

*ad c)* a *társadalom és a gazdaság fejlődése szempontjából*, hiszen számos területen, legyen az a piaci verseny más tagállamok piaci szereplőivel, vagy éppen az uniós források minél szélesebb körben és minél hatékonyabban történő igénybe vételének folyamata, amennyiben egy tagállam közigazgatási eljárási szabályai egyszerűek, könnyen teljesíthető elvárásokat fogalmaznak meg az ügyfelek számára, kedvezőbbek az említett helyzetbeli pozíciói és ez számos esetben a fejlődés egyik legfontosabb záloga lehet;

*ad d)* az ügyfelek *mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség szempontjából*.

A fenti néhány gondolatébresztő kérdéskörrel mindössze arra szerettem volna rávilágítani, hogy a közigazgatás eljárási és azok megfelelő szabályozása talán a legmeghatározóbbak az állam működése szempontjából, ezért a jogalkotónak különösen körültekintőnek kell lennie akkor, amikor ezeket az eljárásokat normatív úton szabályozza.

### 1.1. Miért fontos az Állam (által nyújtott szolgáltatások) minősége?

A különböző közigazgatási szervek eljárásai, legyenek azok belső, vagy külső eljárások, kölcsönhatásban állnak egymással, ezért a közigazgatás eljárásai hatékonyságának javítása,

az eljárási szabályok felülvizsgálata során komplexen kell a kérdést vizsgálni, nem elegendő csak a közigazgatási hatósági eljárás megújítása. Ahhoz ugyanis, hogy valóban eredményes egyszerűsítést lehessen megvalósítani a közigazgatás területén és hazánkban tudjon például a legegyszerűbben, leggyorsabban, legolcsóbban egy nagybefektető egy (építési) beruházást megvalósítani, a hatósági szakaszon kívüli eljárások egyszerűsítése is szükséges.

Emellett a közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a szűkebb értelemben vett közigazgatási (hatósági) szervek által ellátott feladatokra, hanem annál sokkal szélesebb körű: *a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell görcső alá venni ahhoz, hogy megállapíthassuk, hogy azok a kívánalmak, amelyeket az államtól elvárnak, miként, milyen eszközökkel, milyen eljárási szabályok kidolgozása mentén teljesíthetők.*

A jó, a mindenki meglegedettségét leginkább kivívó közigazgatás nem csak és kizárólag a hatósági tevékenységen keresztül érhető el vagy ítéhető meg; az állam számos ponton áll kapcsolatban az állam milyenségét megítélőkkel:

- ezek kifejezésre juthatnak a *különböző közszolgáltatásokon* keresztül, melyeket az állam közigazgatási szerveken, gazdasági társaságokon keresztül nyújt;
- az állam milyenségét megítélők, különösképp az ügyfelek véleményét többnyire nem befolyásolja az, hogy ezek a tevékenységek, szolgáltatások milyen szervezeti keretekben valósulnak meg, sokkal inkább az érdeklí őket, hogy az elvárt közszolgáltatás, szolgáltatás – legyen az vízdíj befizetése, postai szolgáltatás, vagy épp valamilyen támogatás folyósítása – milyen gyorsan, egyszerűen érhető el számukra;
- az *összehasonlítási alapot* nem más tagállamok eljárásjogának legjobban bevált jogintézményei jelentik az állam tevékenységét leginkább megítélők számára (hiszen azt nem ismerik), hanem az itt lévő, hasonlóképpen szolgáltatásokat nyújtó, a privátszféra szolgáltatóinak eljárása: a bankok, a telekommunikációs szolgáltatók, az elektronikus kereskedelem résztvevői, akik egyre gyorsabb, az ügyfél jelenlétét szinte soha nem igénylő módon intézik az ügyeket;
- az OECD Product Market Regulation 2014-es arra vonatkozó felmérése szerint, hogy egy ország mennyire vállalkozásbarát, Magyarország az OECD értékelése

alapján 2013-ban a legjobb átlageredményt érte el<sup>1</sup> Az OECD nulla és hat közötti skáláján a nulla jelzi a leginkább vállalkozásbarát környezetet;

- a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) azt is kiemeli, hogy bár az elmúlt években számos intézkedés született annak érdekében, hogy a hazai versenyképességi indikátorok javuljanak, még mindig vannak olyan területek, ahol további intézkedések szükségesek: a Stratégia szerint például egy új vállalkozás létrehozása még mindig több időt vesz igénybe, mint a környező országok esetében, így például egy egyéni cég nyilvántartásba vétele négyszeres időt vesz igénybe Magyarországon, mint Szlovákiában, míg egy részvénytársaság bejegyzése hazánkban kétszer annyi időt igényel, mint Csehországban;<sup>2</sup>
- az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság még 2007. június 20-án elfogadta a *Jó közigazgatásról szóló* ajánlását és függelékét, amelyben megfogalmazást nyert többek között, hogy:
  - a közigazgatásnak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtania, útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátania az állampolgárok segítésére;
  - amikor a közigazgatásnak cselekednie kell, azt észszerű időn belül kell tennie;
  - a közigazgatás tétlenségét, késedelmes eljárását vagy hivatali kötelezettségei megsértését megfelelőképp szankcionálni kell;
  - a jó közigazgatást minőségi jogalkotásnak kell biztosítani;
  - a jó közigazgatás azt jelenti, hogy a szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom alapvető szükségleteit;
  - a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja
    - egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek,
    - másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint
    - annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;
  - a jó közigazgatást nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ;
- nem szabad megfeleledkeznünk arról sem, hogy *az ügyfelek számára az a fontos*, hogy mekkora terhet rónak rájuk a közigazgatási eljárások akár anyagilag (sokba kerül), akár időben (mennyit kell várni), hogyan érik el az egyes közszolgáltatásokat, hogyan bánnak velük az

államot képviselők, legyen az az okmányirodai ügyintéző, a MÁV-os vasutas, vagy éppen a rendőr az utcán. Az ügyfélnek, ha úgy tetszik, „*megfelelő kiszolgálásban*” kell részesülnie, hiszen ez alapján ítéli meg a közigazgatást, közvetetten az Államot, ez alapján lesz bizalma az Állam és az Állam által ellátott közszolgáltatások irányába, ez alapján lesz motivált, vállal közérdekű munkát, vesz részt a véleménynyilvánítások fórumain stb. A Stratégia kiemeli, hogy egyfajta bizalmatlansági kör formálódik a közigazgatás működésével kapcsolatban: *az ügyfél nem bízik a közigazgatásban és a közigazgatás nem bízik az ügyfélben*. Ennek a Stratégia által ún. bizalmatlansági körnek nevezett összefüggés rendszernek a megtörése érdekében az ügyfelet kell a középpontba állítani.<sup>3</sup> A jó államnak ki kell érdemelnie az ügyfelek bizalmát, védelmet és biztonságot kell szolgáltatnia számukra.

### 1.2. Milyen az állami (eljárásjogi) eszköztár és melyek a legjellemzőbb problémák?

Az eljárási szabályok *különböző jogforrásokban jelennek meg, ezért átláthatatlan a vonatkozó joganyag*: törvényben, kormányrendeletben, miniszteri rendeletben, de néhány eljárás esetében nem jogi szabályozókban (pl. egy támogatási igény esetében a támogatás feltételeit és eljárási szabályait bemutató tájékoztatókban, felhívásokban). A közigazgatási eljárások *a szabályozási oldalról* – noha az elmúlt évek egyszerűsítési törekvései számottevőek voltak –, még mindig *túlszabályozottak, rendkívül összetettek, bonyolult szabály- és normarendszerre épülnek*. Ez igaz a hatósági és a nem hatósági eljárásokra is.

Ez a hatósági eljárásjogra is igaz, de erről a későbbiekben még részletesen szólok.

Ezekben az eljárásokban *eltérő jellegű és mélységű szabályozás* jellemző: eltérőek aszerint, hogy írásban, papír alapon, elektronikusan kerülnek-e lefolytatásra az eljárások, milyen mellékletek csatolását kéri az eljáró közigazgatási szerv, miként történik azok ellenőrzése, stb. Szintén eltérés mutatkozik közöttük abból a szempontból is, hogy *milyen az eljárás során hozott döntés joghatása* (pl. gyakran előfordul, hogy jogorvoslati fórumnak nem minősülő közigazgatási szervezeti egységek a közigazgatáson belül kötelező erővel felruházott ún. tanúsítványt állítanak ki, amelynek azonban kifelé sem a jogorvoslati eljárásban, sem az uniós felülvizsgálatok során nincs semmilyen kötőereje). Szintén eltérés mutatkozik a tekintetben is, hogy az említett közigazgatási eljárásokban *milyenek a jogorvoslati szabályai* (pl. az uniós támogatáspolitikai területén korábban panasz, később kifogás, 2011-től kifogás és a szabálytalansági döntés elleni miniszteri jogorvoslat került bevezetésre, amelyek során hozott döntések nem rendelkeznek kötőerővel az uniós felülvizsgálatok során). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt ügyek esetén pl. a döntések fellebbezés nélkül végrehajthatók, nem kell a tervtanács

<sup>1</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. In: [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (2016. szeptember 1.).

<sup>2</sup> L. A Stratégia 16.

<sup>3</sup> Stratégia 9.

engedélyt kérni, az előzetes régészeti feltárást, és a beépítés szabályait is a Kormány állapíthatja meg, vagyis az érintettek (főleg az ellenérdeklő ügyfelek) eljárási jogainak korlátozása jogszabályi úton történik.

Léteznek olyan szervek, amelyek *hatósági és nem hatósági tevékenységet is ellátnak* (pl. a Magyar Államkincstár esetében a törzskönyvi nyilvántartások vezetése hatósági, a számlavezetési feladatok viszont nem hatósági feladatok). A vegyes feladatkör miatt néha keverednek az egyes eljárási eszközök. Az alapvető jogok biztosának 2015-ös jelentése szerint például a kapcsolattartással összefüggő gyámhatósági eljárások során tapasztalható, hogy az ügyintézők nehezen tudják elválasztani egymástól a gyámhatósági és a családsegítő (gyermekjóléti, mediatori) tevékenységet.

Álláspontom szerint nagyon fontos feladat, hogy mind a hatósági, mind a nem hatósági eljárásokban pontosan *le kell határolni azokat a szabályokat, amelyek ténylegesen az adott eljárások lefolytatásához szükségesek*. El kell érni például, hogy a Ket. csak olyan szabályokat tartalmazzon, amelyek ténylegesen a hatósági ügy(intézéshez) kapcsolódnak, vagyis célszerű mellőzni a technikai, műszaki, belső ügyviteli, működési szabályokat.

A közigazgatási eljárások stabilitását jelentősen befolyásolja, hogy *a szabályok gyakran, néha jelentős mértékben változnak*. A hatósági eljárásjog területén például kiemelendő, hogy a Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba. Az elmúlt tizenegy év alatt a 177 §-ból álló törvényünk a mai napig összesen ötvenegyszer módosult. Ha megnézzük a többi eljárási kódexet, a Pp.<sup>4</sup> százötvenkétszer, míg a Be.<sup>5</sup> nyolcvanháromszor módosult. A Ket.-nek *szinte minden rendelkezése módosításra került a hatályba lépése óta*, a normaszöveg folyamatosan bővült, és ezzel párhuzamosan növekedett a Ket. rendelkezéseitől eltérő normák száma is.

A közigazgatás külső eljárásait tekintve ahhoz, hogy megítéljük, hogy ezek az eljárások a gyakorlatban megfelelőek-e, a szabályozásuk alkalmas-e arra a célra, amelyet a jogalkotó meghatározott, elsőként *fel kellene mérni ágazatonként az egyes eljárástípusokat*. Jelenleg több ezer olyan jogszabály van, amely valamilyen eljárást intézményesít.

Nyilván ezeknek a rendszerszintű áttekintése nem kis feladat, de úgy gondolom, hogy megfelelő rendező elvek felállításával lényeges egyszerűsítés érhető el.

Az adminisztratív terhek csökkentésének szükségessége már számos alkalommal megfogalmazódott az Európai Unióban is. E célkitűzések megvalósítása érdekében az Európai Bizottság 2007-ben az adminisztratív terhek csökkentése közös elveinek kidolgozását javasolta, amelyeknek köszönhetően a 2012. évre huszonöt százalékkal kellett csökkentenie a tagállamoknak az adminisztratív terheket, elsődlegesen a jelentéstételi követelmények gyakoriságának minimálisra csökkentése, a többszörös adatszolgáltatási kötelezettség felülvizsgálata, a webalapú információgyűjtés ösztönzése, il-

letve a tájékoztatási követelményekre vonatkozó küszöbérték bevezetése útján.<sup>6</sup> Emellett az Unió különböző kezdeményezésekben igyekezett támogatni a kis- és középvállalkozásokat terhelő adminisztratív terhek csökkentését.<sup>7</sup> Az uniós intézkedések eredményeként 2009 végére mintegy 7,6 milliárd euró összegnek megfelelő tehercsökkentést jeleztek előre.<sup>8</sup> A tagállamok túlnyomó többsége konkrét intézkedéseket eszközölt az adminisztratív terhek csökkentése érdekében és mindenhol kormányzati programok, akciótervek készültek.<sup>9</sup> Az európai uniós intézkedéscsomagot megalapozó *Kox tanulmány*<sup>10</sup> szerint Magyarországon a 2000-es évek elején a GDP 6,8 %-ára tehető az adminisztratív költségek – míg ez uniós szinten 3,8 %. Ezzel az értékkel Magyarország a vizsgált országok összehasonlításában a legutolsó helyre került.

A 2011-ben elfogadott *Egyszerű Állam Program*<sup>11</sup> konkrét célkitűzéseket határoz meg a vállalkozásokat terhelő adminisztrációs költségek csökkentése érdekében. A program külön is nevesíti a hatósági tevékenységek adminisztrációs terheinek csökkentését, így többek között megfogalmazta az önellenőrzés, a hatósági átvilágítás lehetőségét, a hiteles audit elismerését, a harminc napos ügyintézési idő huszonegy napra csökkentését 2014-ig, illetve az ügydöntő hatósági felelősségi kör megerősítését.

Ehhez természetesen számos intézkedés párosult és az Államreform II. program keretében megkezdődött a bürokrácia csökkentés további intézkedésekkel való megerősítése. Azóta számos jogszabály módosítás látott napvilágot és megkezdődött a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény helyébe lépő általános közigazgatási rendtartás és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény koncepciójának a kidolgozása is.

<sup>6</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2007. január 24.) – Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23 végleges], (2016. szeptember 1).

<sup>7</sup> Ilyen többek között: „*Gondolkozz előbb kicsiben!*” Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag; „*Small Business Act*” (SEC(2008) 2101) (SEC(2008) 2102); Az Európai Parlament 2012. október 23-i állásfoglalása a kis- és középvállalkozásokról (kkv-król): versenyképesség és üzleti lehetőségek (2012/2042(INI)) (2014/C 68 E/06); Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag felülvizsgálata (COM(2011) 78 végleges) (2011/C 376/09).

<sup>8</sup> Európai Bizottság – EC 2009c Implementation Report Policies Annex, COM(2009) 34/2.

<sup>9</sup> Vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek, versenypolitikai következmények. In.: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/GVH\\_Budapest\\_Intezet\\_AB\\_101215\\_FINAL.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/GVH_Budapest_Intezet_AB_101215_FINAL.pdf) (2015.09.01.).

<sup>10</sup> Kox, H. 2005. Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB etherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Idézi: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/GVH\\_Budapest\\_Intezet\\_AB\\_101215\\_FINAL.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/GVH_Budapest_Intezet_AB_101215_FINAL.pdf) (2016.szeptember 1.).

<sup>11</sup> [http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program\\_2011\\_11\\_16\\_Kormany\\_utan\\_final.pdf](http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program_2011_11_16_Kormany_utan_final.pdf) (2016. szeptember 1.).

<sup>4</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény. 1953. január 1-jén lépett hatályba, tehát hatvanhárom éve hatályos és 399 §-ból áll.

<sup>5</sup> A büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, 1999. szeptember 1-jén lépett hatályba és 608 §-ból áll, tizenhét éve hatályos.

## 2. A közigazgatási eljárások legmeghatározóbbika: a közigazgatási hatósági eljárásjog újraszabályozása – avagy tíz javaslat a közigazgatási hatósági eljárás szabályozási tárgyköréből

### 2.1. Általános, elsődlegesen garanciális szabályokat tartalmazó közigazgatási eljárási törvény megalkotásának szükségessége

A hatályos joganyagban a Stratégia szerint 2015-ben száz-húsz törvény és százharmincöt kormányrendelet tartalmazott a Ket. egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat (további százhárom kormányrendelet a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek vonatkozásában tartalmaz eltérő eljárási szabályt).<sup>12</sup> Megállapítható, hogy

- a Ket. elveszítette „általános” jellegét, noha a címében még megjelenik ez a jelző;
- az ágazati normák eljárási szabályai a közigazgatási eljárásjog szabályainak szétfűzötté válását eredményezik, és komoly kutatómunkát igényel jelenleg, ha meg akarjuk állapítani, hogy egy adott ágazati eljárásban pontosan milyen eljárási szabályok alkalmazandók;
- a konzekvens, egységes jogalkalmazás garanciáinak megteremtéséhez el kell döntenie a jogalkotónak, hogy hol van az a képzeletbeli határ, ameddig az ágazati normák még eljárási rendelkezés megfogalmazására jogosultak;
- álláspontom szerint célszerű a Ket. – illetve az új, előkészítés alatt álló norma – rendszertani helyzetét megerősíteni és törekedni arra, hogy csak ágazati törvényi szintű szabály térhessen el a rendelkezéseitől akkor, amennyiben az adott ágazati eljárás sajátosságai nyomósabbak, mint az egységes eljárásjog iránti jogállami közérdek. Két konkuráló érdek mentén kell ezeket a szabályokat megalkotni: a „gyorsan oldjunk meg mindent” és a „de ne változzanak gyakran a szabályok” elvek figyelembevételével;
- a törvényi szintű eltérő szabályozás rendszerét a túl nagyszámú eltérő norma mellett az is indokolja, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azokat a szabályokat célszerű alacsonyabb, kormányrendeleti szinten szabályozni, amelyek valamely alapjoggal csak távolról, közvetetten vannak kapcsolatban és technikai jellegű és nem korlátozó szabályok. Valamely alapjog meghatározása, lényeges garanciáinak megállapítása csak törvényben lehetséges. A sok eltérő ágazati norma emellett kaotikus utalási, visszautalási helyzetet eredményez;
- természetesen olyan megoldás is létezik, hogy a Ket.-et csak akkor kell alkalmazni, ha külön törvény nem tartalmaz eltérő szabályt (tehát kvázi modell törvény lenne, mint az 1925-ös osztrák törvény), de álláspontom szerint ez nem szolgálná az egyszerű és hatékony eljárás elveit. Az bizonyos, hogy minden egyes ágazati jogszabályi eltéréssel tovább gyengül a Ket. elsődlegesége, mely instabillá teszi az eljárásjogot.

### 2.2. A gyakori jogszabály-módosítások vs. jogbiztonság

Ahogy arra már utaltam, a Ket. több mint ötvenszer módosult a hatályba lépése óta, gyakran új, koncepcionális kérdések (pl. a határidők) vagy teljes fejezetek (pl. a végrehajtás) kerültek újraszabályozásra.

Ezek a módosítások

- megbontották a Ket. alapstruktúráját, szerkezetét (új fejezetek kerültek szabályozásra, majd törlésre (pl. az egyenlő bánásmód követelményeinek érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárásokra vonatkozó korábbi fejezet (2012-ben bekerült a Ket.-be, majd 2013-ban vissza az esélyegyenlőségi törvénybe), vagy az elektronikus ügyintézésre vonatkozó fejezet (2009-ben a Ket.-ből ki, majd 2012-ben ismét bekerültek a részletszabályok);
- tovább bonyolították az egyébként sem egyszerű normaszöveget (itt az elektronikus ügyintézésre vonatkozó fejezetre, vagy éppen az eljárási költségekre vonatkozó fejezetre lehet utalni);
- a közigazgatási eljárásban ugyanakkor nagyon elenyésző a jogi képviselőt igénybe vevő ügyfelek száma, ezért még inkább törekedni kell a normatív szabályok egyszerű megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos legyen,<sup>13</sup> a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon;<sup>14</sup> a jogalanyok számára áttekinthető, világos normák kellenek, hiszen csak így várható el tőlük, hogy a szabályokhoz igazítsák a magatartásukat;<sup>15</sup>
- a jogbiztonság emellett azt is megköveteli, hogy az egyes közigazgatási jogintézmények kiszámíthatók legyenek;<sup>16</sup> ebbe az is beletartozik, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság védi: az igazságosságnál előrébb való a stabilitás, ezért bizonyos idő után az állam eltekint a meghaladott kérdések vizsgálatától;<sup>17</sup>
- fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy az ágazati anyagi jogi normák stabilitása nagymértékben meghatározza az általános eljárásjogi szabályok érvényesülését.

### 2.3. Az egyszerű és az összetett eljárások szabályainak megfelelő elkülönítése

2015 szeptemberében, amikor a rehabilitációs eljárásom téziseit megírtam, javaslatot tettem arra is, hogy az 1976. május 25-én elfogadott német közigazgatási eljárási törvény, a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: *VwVfG*) mintájára a magyar Ket.-ben is kerüljenek külön szabályozásra az egyszerű és az összetett eljárások szabályai, annak érdekében,

<sup>13</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

<sup>14</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat.

<sup>15</sup> Az alapvető jogok biztosának 2015. évi jelentése.

<sup>16</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

<sup>17</sup> Az alapvető jogok biztosának 2015. évi jelentése.

<sup>12</sup> Stratégia 38.

hogy az egyszerű megítélésű eljárások mielőbb lezárhatók legyenek.

Ennek mintájára javasoltam, hogy érdemes lenne intézményesíteni az egyszerű megítélésű eljárások szabályait is a közigazgatási eljárási törvényben és azok elintézéséhez nagyon rövid eljárási határidőket rendelni.

A fent jelzett újítás idő közben megvalósult, a Ket. 2016 januárjában hatályba lépett, sommás eljárás és függő hatályú döntés szabályai bevezetésének köszönhetően. Azt érdemes azonban megjegyezni, hogy az ún. függő hatályú döntés bevezetésével a hatóság a „bruttó” két hónapos határidőt próbálja minden áron betartani, hiszen különben az igazgatási szolgáltatási díjat, annak hiányában pedig tízezer forintot köteles az ügyfélnek visszafizetni. Ezért az eljárás gyorsításával párhuzamosan vélhetően a döntés megfelelő megalapozottsága és a tényállás kellő tisztázása kerülhet veszélybe. Érdemes a jogintézmények bevezetésének eredményességét kb. egy év múlva a jogorvoslatok számának vizsgálata alapján vizsgálni.

A függő hatályú döntéshez akkor fűződnek joghatások, ha két hónapon belül nem születik érdemi döntés, vagy az eljárás nem kerül megszüntetésre. Ilyenkor az ügyfélnek nem kell megfizetni a költségeket és megilleti e kérelmezett jog gyakorlása. Ha azonban a hatóság bármely okból nem tudja tartani a határidőt, akkor visszafizetési kötelezettsége keletkezik az ügyfél irányában. Ez a gyakorlatban a szakértő, a belföldi jogsegély és a szakhatóság igénybe vételénél volt jellemző (ezek nem számítanak be az ügyintézési határidőbe, de az objektív két hónapba igen). A hatóság határidő túllépését próbálta a bürokráciacsökkentő csomag<sup>18</sup> ez év áprilisában kezelni és áthárítani arra a hatóságra az illeték és díjfizetési kötelezettséget, amely miatt a mulasztás bekövetkezett. Nem kezelte viszont a szakértő problematikáját a módosítás és továbbra is gondot okozott, hogy az igazságügyi szakértők többnyire több hónapra vállalták csak az ügyeket. A problémát azonban az új igazságügyi szakértői törvény feloldotta.<sup>19</sup>

Mint minden új jogintézmény esetében, a függő hatályú döntés kapcsán is számos kérdés merült fel a gyakorlatban. Ilyen volt például az is, hogy a két hónapos határidő alól a felfüggesztés sem képezett kivételt, kizárólag akkor, ha még a függő hatályú döntés meghozatalát megelőző nyolc napban döntést hozott a hatóság. Az ágazati jogszabályokban azonban megjelenik olyan szabályozás is, amely a nyolc napon túl a függő hatályú döntés meghozatalát követően eredményezi a felfüggesztést. Ezért a bürokráciacsökkentő csomag keretében megoldotta a jogalkotó, hogy ennek következménye ne terhelje a hatóságokat és ezzel párhuzamosan a felfüggesztési ok elmúltával a hatóság hozza meg a függő hatályú döntését.

#### 2.4. Az eljárási terminológia egységesítése és az alapelvek katalógusának létrehozása

A Ket. sorozatos módosítása eredményeként számos olyan fogalom jelentkezik, amelyek pontatlanságuk (pl. a harmadik személy, harmadik fél fogalma), vagy „gumiszabály” (visszaélészerű joggyakorlás a kapcsolattartásra vonatkozó fejezetben; személy megtekintése vagy megfigyelése a szemle során; gazdasági érdek az alapelvek körében)<sup>20</sup> jellegük miatt *jogértelmezési problémákat vetnek fel*. Ennek megfelelően szükséges olyan szempontból is áttekinteni az eljárási kódexet, amellyel kiszűrhetők az említett fogalmi problémák és egyszerűbbé, konzekvensebbé válhat az eljárásjogi terminológia.

Ugyanakkor körültekintő definíciók meghatározásával célszerű néhány alapvető definíció bevezetése is a Ket.-be, ilyen például a közigazgatási hatósági eljárás fogalma, szakaszai, a közigazgatási döntések fogalma, a hatásterület fogalma. Nem célszerű ugyanakkor új, a közigazgatási eljárásjogban korábban nem létező fogalmak bevezetésére használni a Ket.-et hiszen nem lehet a Ket. az a jogszabály, ahová „*mindent begyömészölünk, amely máshová nem fér*”.

Nem célszerű anyagi jogi fogalmak implementálása az eljárási törvénybe (pl. rossz helyen van a hazai közigazgatási rendszertan szempontjából a Ket.-ben A közigazgatási bíróság, helyszíni bíróság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai c. VI/A. fejezet), illetve célszerű az azonos kérdéskörök egy helyen történő szabályozása, így például a kormányablakokra vonatkozó szabályoknak a kormányablakokra vonatkozó jogszabályokba történő áthelyezése.

Emellett nem elhanyagolható *az alapelvek felülvizsgálatának szükségessége sem*. Egyfelől az Unió jogában letisztultak bizonyos közigazgatási eljárási alapelvek, másrészt a hazai szabályozás tekintetében egyes alapelvek túl részletesek, egyesek nem is az alapelvek fejezetben találhatóak (pl. az elektronikus ügyintézés alapelvei), de vannak olyan kérdések is, amelyeket a hazai bírósági, alkotmánybírósági vagy alapjogi biztosi joggyakorlat alapelveknek tekint (pl. a szabad bizonyítás elve, a kérelem tartalma szerint történő elbírálásának elve), de vannak olyan kérdések is, amelyek a joggyakorlatban már léteznek, de nem jelennek meg a Ket.-ben sem alapelvek, sem a későbbi tételes szabályok között sem (ilyen pl. a bizonyítási teher kérdésköre).

Egy 2015-ben általam lefolytatott kutatás során azt vizsgáltam, hogy a közigazgatási eljárásjog tekintetében releváns dokumentumok milyen alapelvekről rendelkeznek. A kutatás során vizsgáltam a helyes hivatali magatartás európai kódexét, a Bizottság eljárási szabályzatát, az Alapjogi Chartát, a Parlament állásfoglalását, illetve a ReNEUAL Modell-Sza-

<sup>18</sup> A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény.

<sup>19</sup> A 2016. évi XXIX. törvény 164. § (1) bekezdése szerint a Ket. 58. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(4) A kirendelt szakértő eljárási bírsággal sújtható és díja a határidő lejártát követő naptól kezdődően naponta egy százalékkal csökkenthető, ha anélkül, hogy a határidő meghosszabbítása iránti igényét vagy akadályoztatását előzetesen bejelentette volna, feladatait határidőre nem teljesíti.”

<sup>20</sup> A gazdasági érdek fogalma azonban új keletű a közigazgatási eljárás rendszerében. Ez a kérdés annál is inkább problematikus, mivel a – korábbi elnevezése szerint – Legfelsőbb Bíróság többek között a Kfv.I.39.283/2010/9. számú ítéletében rámutatott arra, hogy a jogi érdek nem azonos a gazdasági, üzleti érdekekkel, ezért többnyire a gazdasági érdek, annak kétségtelen fennállása esetén sem alapozhatja meg közjogi jogviszonyban a felperes keresetösségi jogát. Emellett a Legfelsőbb Bíróság korábbi eseti döntésében azt is kimondta, hogy a jogos gazdasági érdek nem azonos az ügyféli jogálláshoz szükség jogi érdekekkel, ezért az eljárásban való részvételhez és a perléshez nem elegendő (Kfv.III.37.350/2007/5. szám).

bályokat. Az összehasonlított dokumentumok alapján a legtöbbször megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok közül a hatályos Ket.-ben az arányosság, következetesség, a meghallgatáshoz való jog, az indokolási kötelezettség nem jelenik meg konzekvensen alapelveként.

### 2.5. A Ket. hatályának felülvizsgálata

A Ket. *tárgyi hatályáról* már szoltam és javasoltam egyfelől a meglévő ágazati eljárási szabályok felülvizsgálatát, másrészt a felülvizsgálat alapján az általánosítható szabályok Ket.-be rendelését, valamint azt, hogy ágazati törvény szintjén kivételként lehetővé tételre kerüljön a Ket.-től való eltérés lehetősége.

A *szervi hatály* tekintetében jellemző, hogy a csak a hatósági eljárás lefolytatására jogosult hatóságok is igen nagyszámúak, összetettek a hatásköri szabályok. Ezért azt javasoltam, hogy a Ket.-ben egy helyre össze kellene rendezni az ezekre vonatkozó általános szabályokat és emellett elektronikus formában ki kellene építeni egy hatóságokra vetíthető katasztert, ahol bárki bármit könnyen megtalálhat. Jelenleg hosszas kutakodás után deríthető ki, egy-egy ügyben mely hatóság, szakhatóság köteles eljárni.

Ebben a nyilvántartásban fel lehetne tüntetni a szervek elérhetőségét, a hatósági jogkört ténylegesen gyakorló személy nevét, az eljáráshoz kapcsolódó jogszabályokat, alkalmazandó formanyomtatványokat a megfelelő hiperlinkek elhelyezésével. A felület alkalmas lehetne arra is, hogy a legfontosabb tájékoztatásokat is tartalmazza.

Az ügyfél fogalma kapcsán célszerű leszögezni: az elmúlt időszakban úgy vélem, kellő alaposítással felszámolta a jogalkotó az ügyfél és az ellenérdekű ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, illetve a bejelentő személye közötti ellentmondásokat. Előremutató szabályok születtek a civil szervezetek ügyfélképessége, illetve a jogutódlás kérdésköre kapcsán is, azonban a gyakorlatban továbbra is felmerül az ügyfélképesség problematikája a jogos érdek vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a kormányhivatal döntését, mert a telekalakítással közvetlenül szomszédos ingatlan tulajdonosát nem tekintette ügyfélnek.<sup>21</sup> A Legfelsőbb Bíróság egy 2009-es ítéletében már kimondta, hogy a Ket. ügyfélfogalmát csak az adott ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata alapján lehet tartalommal megtölteni.<sup>22</sup> Vagyis nem elég, ha valaki szomszéd, közvetlen és nyilvánvaló érdeksérelemnek is lennie kell.<sup>23</sup>

Az *eljárás egyéb résztvevői* tekintetében a jelenlegi szabályozás egyik jellemző problémája, hogy egyes esetekben azok az ügyféli jogok, amelyek rájuk is alkalmazandók, néhol hiányosak a szabályozás szintjén (pl. anyanyelvhasználat egy tanú esetében hivatalból indított eljárásban).

Gyakran említi ugyanakkor a jogszabályunk az érintett, *vagy a harmadik személy, néhol harmadik fél* fogalmát is,

melynek definícióját és eljárásjogi jellemzőit azonban nem határozza meg.

Emellett vannak olyan eljárási cselekmények, amelyek során *nem az eljárás egyéb résztvevője van jelen az eljárás során, hanem valamilyen, az eljárásban közreműködő* (pl. rendőrség), de például a gyakorlatban az is problematikus, ha az ügyfél munkavállalója van jelen egy fogyasztóvédelmi ellenőrzés során, aki a képvisleti jogosultságát nem vagy nem a Ket.-ben meghatározott módon tudja igazolni.

### 2.6. A kérelemre és a hivatalból induló eljárások szabályainak megfelelő elkülönítése

Jogtechnikai szempontból megfontolásra javaslom a kérelemre induló eljárások szabályait a mostanihoz hasonlóképp rendszerszerűen megfogalmazni, majd javasolt a hivatalból induló eljárások speciális, a kérelemre induló eljárásoktól eltérő, sajátos szabályait külön egy csoportba szedni.

Az eljárás megindításának módja a panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel való kapcsolatban is megjelenik:<sup>24</sup> az alapjogi biztos egy 2016-os jelentése szerint a közérdekű bejelentés nem keletkeztet hatósági jogviszonyt, azonban alkalmas arra, hogy az alapján hivatalból eljárást kezdeményezzen a hatóság.<sup>25</sup> Mindemellett amennyiben a hatóság nem hatósági eszközöket használ, ha az ügyfél kérelmét helytelenül azonosítja, az ügyfél nem tud élni a Ket. szerinti jogorvoslatokkal.<sup>26</sup>

Szintén gyakori probléma, hogy – a jogszabály kifejezett rendelkezése hiányában – az e-mailen benyújtott kérelmet automatikusan közérdekű bejelentésként kezelik a hatóságok.

Más kérdés, hogy a közérdekű bejelentés és adatigénylés nem hatósági, ám közigazgatási eljárás.

A gyakorlatban többnyire nem a kérelemre, illetve a hivatalból induló eljárások szabályainak egymástól való konzekvens elkülönítése okoz gondot, kivéve az olyan „kérelmek” beazonosítását, amelyek olyan intézkedések foganatosítását kérik a hatóságtól, melyek legtöbbször hivatalból eszközölhető eljárási cselekmények. A kérdés ilyenkor mindig az, hogy az ilyen „kérelmek” előterjesztője kérelmezőnek és ezzel együtt ügyfélnek minősül-e. Álláspontom szerint az ilyen beadványok befogadása nem töri át a hivatalból indítható eljárások, illetve a kérelmet benyújtó ügyfél ügyféli jogállása közötti vékony falat: az ilyen beadványok ugyanis nem tekinthetők az eljárás megindítására irányuló kérelemnek, vagyis annak előterjesztője nem válik ügyfélle.

<sup>24</sup> A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

„(3) A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.” (2013. évi CLXV. évi törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről; Közérdekű adatigénylés: 2011. évi CXII. évi törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról).

<sup>25</sup> AJB-576/2016.

<sup>26</sup> AJB-2096/2014.

<sup>21</sup> 12/2015. (V. 14.) AB határozat.

<sup>22</sup> Kfv.IV.37.629/2009/70. sz. ítélet.

<sup>23</sup> Kfv.II.39.231/2008/6. sz. ítélet.

A hivatalból induló eljárások egyik speciális válfaja a *hatósági ellenőrzés*. A hatóságok tehermentesítésének egyik eszköze lehet a hatósági ellenőrzés szabályainak a továbbfejlesztése. Ennek alapvetően két sarokpontját látom: egyfelől célszerű lenne olyan önellenőrzésre lehetőséget biztosító szabályrendszer – és ahhoz kapcsolódó egyszerű elektronikus platformok – létrehozása, amely a jogkövető ügyfelek esetében bizonyos időközönként történő önellenőrzés lehetőségét tenné lehetővé. Ehhez tanácsos lenne hozzárendelni aktív tanúsítványokat, amelyekkel elérhető, hogy bizonyos tények fennálltát a hatóságnak ne kelljen ellenőriznie.

Másfelől a hatósági ellenőrzések másik sarkalatos pontja a hatósági ellenőrzések alkalmával alkalmazott *szankciók* kérdésköre. Álláspontom szerint a meglévő szankciók szabályait kellene elmélyíteni, annak érdekében, hogy azok a tényleges funkciójuk betöltésére alkalmasak legyenek, figyelemmel arra is, hogy a szankciókat a fokozatosság és arányosság elvének megfelelően kell megalkotni: a közigazgatás és az állam célja nem az, hogy mindenáron szankcionáljon, hanem az, hogy a hibát kijavítsa.<sup>27</sup> Hivatalból folytatott („*az indított is kellene*”) eljárások esetén törvény vagy kormányrendelet határozhatja meg az adatszolgáltatás terjedelmét és szankcióit, azonban a szankciók területén meglehetősen hézagos a szabályozás. Emellett gyorsítható az eljárás az ügyfelek szempontjából az engedélyköteles eljárások számának csökkentésével, melyet a bürokráciacsökkentő csomag már megkezdett, ugyanakkor a bejelentés-köteles vagy még bejelentést sem igénylő eljárásokban nagyobb hangsúlyt kell fektetni a hatósági ellenőrzésre.

Szintén gyorsítható lenne az eljárás, amennyiben a hatóság egyes esetekben a helyszínen döntést hozhatna és azt közölhetné valamilyen egyszerűsített űrlapos döntési formában, különösen, ha a helyszínen reparálásra is kerülhet a jogsértés (pl. fogyasztóvédelmi eljárásokban az üzletek nyitvatartásáról vagy a termék áráról való tájékoztatás vizsgálatára vonatkozó eljárásokban).

## 2.7. Az eljárási gyors, hatékony lefolytatásának garanciális szabályainak meghatározása

Az eljárás egyszerűsítésének egyik, de nem kizárólagos eszköze az *eljárási határidők racionalizálása és a túllépésének megfelelő „szankcionálás”*.

Ugyanakkor az eljárási határidők drasztikus csökkentése csak látszólagos megoldás lehet akkor, ha a hatóságok az előírt határidőket nem tudják betartani. Az ügyintézési határidő ugyanis nem jelenti egyben a tényleges ügyintézéshez szükséges időtartamot, utóbbit az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok növelik. Ezek a növelő tényezők sok esetben ágazati szabályokban előírt (vagy lehetővé tett) eljárási cselekményekből következnek. Ezen a helyzeten önmagában az általános ügyintézési határidő csökkentése érdemben nem változtat. Az ügyintézés időtartamának érdemi, érezhető csökkentéséhez az eljárási szabályok felülvizsgálatára, egyes eljárási cselekmények kiiktatására van szükség. Azt

is érdemes kiemelni, hogy lényegében mindegy, hogy naptári napokban vagy munkanapokban kerülnek meghatározásra a határidők, érdemi különbség nincs a két megoldás között.

A határidőkre vonatkozó szabályok nagyon fontos tényezői a közigazgatási eljárásjognak, ezért azoknak strikt szabályoknak kell lenniük. Ebből következően azt is szem előtt kell tartani, hogy lehetőleg ne következzen be jogalkotási paradigmaváltás rövid időszakokon belül azok számítását illetően.

Lényeges az is, *hogy a határidők a hatóságok által teljesíthetőek és kikényszeríthetőek legyenek* és elmulasztásuk megfelelőképp szankcionálható legyen; az eljárások késedelmét ugyanis az Egyszerű Állam koncepciója 2011-ben – csak tizenöt napra vetítve, az elmaradó gazdasági hasznok mértékét alapul véve – évente nemzetgazdasági szinten huszonegy milliárd forintra becsülte. Emellett az alapvető jogok biztosa számos esetben megállapította, hogy a hatóságok indokolatlan késedelme sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot<sup>28</sup>, ahogyan az is, ha az elsőfokú hatóság nem terjeszti fel időben az iratanyagot másodfokra. Nem szabad ugyanakkor arról sem megfeledkezni, hogy a szankciók akkor arányosak, ha a határidőben történő teljesítés feltételei biztosítottak (az ügyintéző felkészült, bizonyosan teljesíthető ügyet lát el/nem túlterhelt, biztosított a feladatellátáshoz szükséges eszközállomány) és ad absurdum a teljesítményöszönzők rendszerével motiválhatóvá válik.

A határidő túllépésének jelenleg számos szankcióját intézményesíti a Ket. Az alapvető jogok biztosa egy 2015-ös ügyben megállapította, hogy sérti a jogbiztonság elvét, ha a másodfokú hatóság nem kívánja a határidő túllépése miatt az elsőfokú hatóságot az illeték megfizetésére kötelezni, arra hivatkozással, hogy az elsőfokú szervek túlterheltek, nagy a felelősségük, szakemberhiánnyal küzdenek. Helytelen az eljárás, mivel a Ket. nem ad e tekintetben semmilyen mérlegelési lehetőséget.<sup>29</sup>

A *határidő meghosszabbítását* tekintve a Ket. 33. § (7) bekezdése csak kivételesen indokolt esetben tette lehetővé a határidő-hosszabbítást, ugyanis előírta, hogy a kérdésről szóló végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni, azonban annak tényleges vizsgálata a gyakorlatban nem honosodott meg, így aztán nehéz volt behatárolni, mi tekinthető indokoltnak a határidő hosszabbításnál és mi nem. Ez azért is volt fontos, mert a határidő meghosszabbításáról szóló végzés önálló fellebbezéssel nem megtámadható, tehát az indokoltság csak a határozat elleni fellebbezés, illetve a hivatalbóli döntés felülvizsgálat során volt vizsgálható. Az esetek nagy többségében erre való hivatkozással az ügyfelek nem kezdeményeztek jogorvoslati eljárást. Ezt időközben kezelte a Ket. a 2016. január 1-jén hatályba lépett módosítással: megtiltotta, hogy kormányrendelet a szakhatósági eljárásokra és az általános huszonegy napos határidőre nézve hosszabb időtartamot állapítson meg és megszüntette a határidő hosszabbításának lehetőségét is.

Javasolom felülvizsgálni azokat az eljárási cselekményeket, amelyek *időtartama nem számít be az általános eljárási hatá-*

<sup>27</sup> L. ehhez a 12/2011. (III. 23.) AB határozatot.

<sup>28</sup> AJB-5001/2014, 5629/2014.

<sup>29</sup> AJB-2784/2015.

ridőbe, már csak azért is, mert a hatályos törvényünk 33. § (3) bekezdése akként fogalmaz, hogy „*ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: (...)*”. Ebből következően a 33. § (3) bekezdésében összesen már eleve tizenkét<sup>30</sup> különböző jogcímcsoport került szabályozásra.

Szintén javasoltam az *eljárás felfüggesztésének* felülvizsgálatát is, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban túl rugalmasan kezelték a hatóságok a felfüggesztési jogcímekeket. A Ket. 2016 januárjában hatályba lépett módosítása drasztikus megoldást fogalmazott meg: csak törvényben meghatározott esetben lehet az eljárást felfüggeszteni. A gyakorlatban a probléma többnyire ott ütközik ki, hogy a felfüggesztések száma eddig sem volt jelentős és azok közül csak néhány vett igénybe akár több évet is. Az új szabályozás eredményeként ugyanakkor az ügyfél kerül kedvezőtlen helyzetbe, hiszen a Ket. 31. § (1) bekezdés *l)* pontja<sup>31</sup> alapján az eljárást meg kell szüntetni. Ilyenkor az ügyfélnek kell ismét eljárást indítania.

Másfelől a hatályos szabályok szerint az ügyfél már nem kérheti az eljárás felfüggesztését, noha például a munkaügyi ellenőrzéseknél gyakran előfordul, hogy az ügyfél legfőbb szándéka ellenére sem tudja határidőben (vagy a hatóság által kért formában) teljesíteni a hatóság által kért adatszolgáltatást (pl. egy több ezer munkavállalót foglalkoztató gazdasági társaság). Ilyenkor legfeljebb a hiánypótlási határidő meghosszabbítását lehetne kérni, de az objektív két hónap okán azt a hatóságok nem engedélyezik.

A *szakhatósági közreműködés hatékonyságának növelése* érdekében, ahogy említettem, az idén a jogalkotó előre mutató lépéseket tett a határidők meghosszabbításának szigorítása tekintetében. A szakhatósági modell vonatkozásában a legalapvetőbb probléma, hogy a szóban forgó hatóságok számára a szakhatósági állásfoglalás kibocsátása a főtevékenységükhöz képest másodlagos szerepkört jelent, így gyakran nem marad kapacitásuk a szakhatósági állásfoglalások határidőben történő elkészítésére.

A másik probléma, hogy a szakhatóságok számára nyitva álló idő meglehetősen rövid, kár azt az illúziót kergetni, hogy a szakhatóság számára rendelkezésre álló határidők rövidítésével érdemi eredmény érhető el. Én sokkal inkább abban látom a megoldást, ha sikerülne az azonos vagy hasonló ágazatok számára közös informatikai platformokat létrehozni, ahol egy nyilvántartásba kerülnének feltöltésre az adatok, melyek aztán elérhetőek lennének minden olyan hatóság számára, amely valamilyen módon közreműködik az eljárás lefolytatásában. Ez azért is fontos, mert vannak olyan esetek, amelyek korábbi, vagy más hatóságnál meghatározott eredményeken, adatokon, tényeken, módszereken, vizsgálatokon is alapulhatnak, így idő, valamint költségkímélő lenne, amennyiben egy rendkívül egyszerűen kezelhető, ám annál több gyakorlati hasznot hajtó informatikai rendszer kerülne felállítása.

<sup>30</sup> Legutóbb: a hatósági közvetítés időtartama, de maximum nyolc nap.

<sup>31</sup> A hatóság megszünteti az eljárást, ha (...) az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügyvel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, és törvény nem biztosít lehetőséget az eljárás felfüggesztésére.

A tényállás tisztázása egyes szabályainak felülvizsgálata kapcsán úgy vélem, hogy

- a már jól bevált szabályok fenntartása a továbbiakban is indokolt a közigazgatási hatósági eljárási szabályok kodifikációja során, arra azonban feltétlenül figyelnie kell a jogalkotónak, hogy valóban a bizonyítás általános szabályai kerüljenek a törvénybe, de úgy, hogy a törvényben megfogalmazott általános szabályoktól az ágazati rendelkezések csak korlátozottan térhessenek el (pl. egy speciális, az adott ágazati szabályozásban meghonosított bizonyítási eszköz ágazat-specifikus szabályainak a meghatározásánál);
- a Ket.-re jellemző túlszabályozottság uralkodik a szemle, a lefoglalás (és részben a hatósági ellenőrzés) területén is. Felesleges például olyan szabályoknak a Ket.-ben történő deklarálása, melyek elenyésző számban fordulnak csak elő a hatósági egyedi ügyekben (pl. személy megfigyelése, különösen informatikai eszköz útján, vagy a gyorsan romló dolog lefoglalásának szabályai);
- más eljárásjogokban is meghonosodtak adaptálható bizonyítási módszerek (pl. a büntető eljárásokban a gyermekmeghallgató szobák, melynek alkalmazásával csak képi- és hangfelvételek készülnek, melyek később visszanezézhető/hallgathatók és csak egyszer kell a gyermeket a hatóság elé citálni);<sup>32</sup>
- célszerű lenne figyelemmel lenni az új technológiák alkalmazására és pl. videofelvétellel rögzíteni a szemlét;<sup>33</sup>
- szintén elgondolkodtató, hogy hogyan teremthető meg annak lehetősége, hogy a hatóság a korábban feltárt bizonyítékot valamilyen későbbi eljárásban is felhasználhassa. Ennek egyik hosszú távú megoldása lehet az említett szakhatósági informatikai nyilvántartási rendszer továbbgondolása, amely keretében az ügyben releváns bizonyítékok is nevesítésre, ahol értelmezhető, rögzítésre kerülnének;
- a hatályos bizonyítási problémák tekintetében kiemelő, hogy a Ket. *expressis verbis* nem mondja ki, hogy az ügyfél bizonyítási indítványának elutasításáról a hatóság dönteni köteles-e, vagy az csak az érdemi határozatban ölthet testet. Álláspontom szerint semmi akadálya nem lehet annak, hogy egy önálló fellebbezésben nem megtámadható végzés formájában döntsön a hatóság a bizonyítási indítvány figyelmen kívül hagyásáról;
- érdemes lenne elmélyíteni a jogvita ügyek esetén az egyezség létrehozása megkísérlésének kötelezettségét is a hatóság számára úgy, hogy abban az ügyfelek is érdekeltté váljanak például az eljárási költségek egy részének visszafizetésével;
- gyakran előfordul, hogy bizonyos szervezetek többféle minőségben is részt vesznek az eljárásban, mely problémákat generálhat az eljárás során;<sup>34</sup>
- fontos lenne a közösen lefolytatandó bizonyítási eljárások szabályainak megteremtése is, ahol kötelező jelleggel jelen van az ügyfél, az érintett szakhatóságok (és

<sup>32</sup> Az alapvető jogok biztosának 2015. évi országgyűlési beszámolója.

<sup>33</sup> L. Kfv.II.38.156/2014/8.

<sup>34</sup> L. AJB-576/2016.



pl. csak egyszer kell az adott bizonyítási eljárási cselekményt elvégezni).

*Szükséges lenne az egyes döntés-nemek szabályainak a felülvizsgálata is:* a jogalkotó hosszú évek alatt igyekezett kimunkálni a hatósági döntések rendszerét. A döntések közé az idén bevezetésre került a függő hatályú döntés is, amely révén lényegesen felgyorsultak az eljárások.

Javasolom ugyanakkor

- a döntések formalizált, túlbonyolított szabályainak felülvizsgálatát. Noha a társadalom még nincs felkészülve a teljesen elektronizált eljárásra, azonban arra kellene törekedni, hogy elektronikus módon kerüljenek tárolásra a bizonyítékok és megszövegezésre a döntés, úgy, hogy bizonyos részek automatikusan implementálódnak az alapidokumentumban, ugyanis az érdemi döntés megszövegezése, illetve az eljárás során kibocsátandó különböző dokumentumok egyszerűsítésével, a postai kiküldés követelményének korlátozásával idő és erőforrás spórolható meg (pl. egyes esetekben egy hiánypótlási felhívás kibocsátása elegendő lenne email formájában is ha egy egyszerű dokumentum csatolása lemaradt a kérelem mellől); az alapvető jogok biztosa az Erzsébet Program egyik, a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjának biztosítása kapcsán kiírt pályázat feltételeit vizsgálta, és megállapította, hogy a pályázatot csak elektronikusan lehetett benyújtani, így az idős korúak egy része nem tudott pályázni. A megoldás az lett, hogy az olyan településeken, ahol nem működött eMagyarország pont, ott valamilyen helyi közösségi épületben kellett biztosítani a tájékoztatást és az online hozzáférést.<sup>35</sup>
- Ha tovább akarjuk egyszerűsíteni a szabályokat, javaslom, hogy az általános döntések tekintetében kerüljön nevesítésre, hogy az értesítések esetében nem kell végzést hozni és az önálló fellebbezéssel megtámadható döntésekről tételes, teljes körű felsorolást tartalmazzon a törvény egy helyen és ne az adott jogintézménynél.
- Ugyanakkor még mindig fellelhető az udvarias levél kategória, pl. áttétel esetén. Ezekben az esetekben az is a probléma, hogy a hatóságok jellemzően meg tudják mondani miért nincs hatáskörük, vagy nem illetékesek, de többnyire azt már nem, hogy milyen jogalap mentén van másnak hatásköre, illetékessége.
- Fejlesztésre szorulnak ugyanakkor a *hatósági szerződés* szabályai annak érdekében, hogy az minél szélesebb körben alkalmazható legyen. Ezzel összefüggésben érdemes utalni a német megoldásra,<sup>36</sup> mely szerint hatósági szerződés fő szabály szerint bármikor köthető, hacsak jogszabály ki nem zárja.<sup>37</sup> A hazai szabályozás ugyanakkor másfajta koncepció mellett foglal állást: a Ket. 76. § (1) bekezdése szerint, ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is elnyős rendezése érdek-

ben határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Ebből következően a magyar jogban csak elenyésző esetben van mód hatósági szerződés kötésére. Másfelől a Ket. meghatározza azokat a speciális szabályokat is, amelyek a Ptk.-ban szabályozottaktól eltérő, a hatósági szerződésre vonatkozó rendelkezéseknek minősülnek. Ezek a szabályok konzekvensek, a gyakorlatban nem okoznak komolyabb problémákat, azonban megfontolandónak tartom a közjogi szerződések általános szabályainak másutt történő elhelyezését, tekintettel arra, hogy meglehetősen széttagozott szabályozás jellemzi a területet. Néhol közszerződés, másutt közjogi, egyes esetekben közigazgatási, vagy csak hatósági szerződések jelennek meg, anélkül, hogy a fogalmi elhatárolások megtörténnének. Ezeknek a szerződésekhez kapcsolódó jogvitákban is jelentősége van, hiszen egyes esetekben a polgári per, máskor a közigazgatási per szabályai alkalmazandóak, így aztán a terminológiai zavarok a hatékony jogorvoslat szabályait is elhalványítják.

## 2.8. A hatóságok döntéshozatali felelősségének nyomatékossítása

Az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság több ízben kiemelte, hogy nagyon fontos követelmény az, hogy a hatósági eljárásokban érvényesüljön a *törvényesség, illetve a joghoz kötöttség*: a jogállamiság az állam működésének egyik alapelve, ezért a közhatalom joghoz kötöttsége azt is jelenti, hogy az állam csak azt tehet, amelyet számára a jog kifejezetten megenged. Mindemellett, ha a hatóság döntése jogszabálysértő, nem csak az ügyfél jogai sérülnek, hanem a jog által védett közérdek is.<sup>38</sup> Ez akkor is így van, ha a döntés jogszabálysértő, noha kedvez az ügyfélre nézve, sőt mások jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti.<sup>39</sup>

A hatóság érdemi döntésének elmaradása, vagy egyes olyan eljárási cselekmények fogantatásának elmulasztása, amely elvárható lenne a hatóságoktól, sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ennek van egy olyan vetülete is, hogy a magyar közigazgatási eljárásjogban a hatóságok csak azt merik megtenni, amelyre konkrét írásbeli lehetőségük van, vagyis az aktív és proaktív hatósági magatartás nem jellemző. Az alapvető jogok biztosa egy 2008-as jelentésében megállapította, hogy 2007 év végén éhen halt egy gyermek, az eljárás során a szülők „szóbeli ígéretet tettek” a családgondozóval való együttműködésre, ezért nem került sor a gyermek védelembe vételére, noha az előzmény iratok alapján szükség lett volna rá.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

<sup>36</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

<sup>40</sup> A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekjóléti szolgálat családgondozójának 2005 januárjától tudomása volt a családban nevelkedő gyermekek veszélyeztetettségéről. A hét gyermeket nevelő családdal kapcsolatban állt a családgondozó, a védőnő, a gyermekorvos, a pedagógusok, a jegyző. A családon belüli erőszak miatt már korábban rendőri intézkedésre is sor került. A vizsgálat megállapította, hogy – bár tudtak a csecsemő veszélyeztetettségéről – a gyermek védelmére jogosult és köteles hatóságok valamint szolgáltatók nem tettek eleget a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési, együttműködési és tájékoztatási kötelezettségüknek. Nem hoztak hatékony intézkedéseket a gyermeki jogok érvényesülésére, ami sértette a

<sup>35</sup> AJB-281/2014.

<sup>36</sup> WOLFF, Wilfried: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Nomos, Baden-Baden, 2004. 221–223.

<sup>37</sup> L. a német közigazgatási eljárási törvény 54. §-át.

Az Alkotmánybíróság konzekvens joggyakorlata alapján az ügyfél érdemi döntéshozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási hatóság mikor hajlandó döntést hozni, hiszen a közigazgatásnak alkotmányos kötelezettsége, hogy a hatáskörét gyakorolja, azaz a hatáskörébe tartozó ügybe, illetékességi területén köteles az erre megadott idő alatt érdemi döntést hozni.<sup>41</sup>

A hatékony eljárás egyik garanciája, ha az alapeljárás során a hatóságok kellő alaposággal, körültekintően járnak el, hiszen a jogorvoslati eljárás időtartama lényegesen lerövidülhet, amennyiben az alapeljárás alapos, mindenre kiterjedő.

A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény már számos egyszerűsítést vezetett be, amelyek révén például számos eljárás kezdeményezése az eljáró hatóságon kívüli más hatóságnál is lehetséges.<sup>42</sup>

## 2.9. A jogorvoslati szabályok felülvizsgálata

A Ket. jelenlegi jogorvoslati szabályai szintén hosszú fejlődés eredményeként kimunkált jogorvoslati formákat foglalnak magukban, ugyanakkor számos esetben a formális jogorvoslat nem jelent tényleges felülvizsgálatot, tekintettel arra, hogy az elsőfokú hatóság és a másodfokú hatóság elkülönülése, egymástól való függetlensége a gyakorlatban nem érvényesül maradéktalanul. Az egyes jogorvoslati formák egymással párhuzamosan állnak fenn, indokolatlanul többszörözve a döntés-felülvizsgálatot (a gyakorlatban pl. a felüyeleti eljárás a fellebbezési eljárás alternatíváját képezi).

Ezért jelentős mértékben növelné a hatékonyságot és csökkentené az eljárások időtartamát a jogorvoslati fórumok és eszközök csökkentése.<sup>43</sup>

A *fellebbezés*, amely során a másodfokú hatóság tulajdonképpen bármit megtehet, amit az elsőfokú hatóság, így a fellebbezés lényegében egy megismételt alapeljárásként jelenik meg a jelenleg hatályos Ket. jogorvoslati rendszerében.

A habilitációs tézisem felállításakor, 2015-ben javasoltam, hogy amennyiben a másodfokú hatóság úgy ítéli meg, hogy a tényállás nem kellően tisztázott, célszerű előírni, hogy a tényállás tisztázásáról saját hatáskörben gondoskodjon, melylyel ismételt jelentős időt és költséget spórolva megkíméli az elsőfokú hatóságot az eljárás újrakezdésétől.

gyermek kiemelt védelemhez fűződő jogát. A Gyvt. 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása szerint, ha az arra kötelezett személy vagy szerv alkalmazottja jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhivatal – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhivatal büntetőeljárást kezdeményez.

<sup>41</sup> 72/1995. (XII. 5.) AB határozat.

<sup>42</sup> „4. § (1) A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény (a továbbiakban: Szaztv.) 9. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) Amennyiben a kiállító hatóság az (1) bekezdésben meghatározott hatósági igazolvány eltulajdonításáról hivatalból tudomást szerez, intézkedik az eltulajdonított hatósági igazolvány pótlásáról.«

<sup>43</sup> KS 40.

Az új eljárásra kötelezés szabályait a jogalkotó a Ket. 2016-os módosítása során hatályon kívül helyezte (kivéve, ha további ügyfél bevonása vált szükségessé az eljárásba). Ez azt jelenti, hogy a másodfok vagy megsemmisít vagy megváltoztat a jogorvoslati eljárás során.

A gyakorlatban problémaként jelentkezik ugyanakkor, hogy az elsőfokú hatóságok annak érdekében, hogy elkerülje a két hónapos határidőből való kicsúszást, hanyagolják a kellő alaposággal történő tényállás tisztázást és „bármilyen áron” igyekeznek az eljárást befejezni.

Elgondolkodtató az is, hogy az új eljárásra kötelezés kiküldetésével miként reparálhatók azok a hibák, hogy például a hatóság első fokon nem értesítette az ügyfelet, kérelemre történő eljárás megindítása helyett hivatalból indította meg az eljárást?

A gyakorlatban a legrelevánsabb problémaként a fellebbezés jogcímhez való kötetlensége volt aposztrofálható. Az elmúlt időszakban ezzel összefüggésben jelentős előrelépések történtek, hiszen a Ket. 2016-os módosítása ezt a kérdést is kezelte.

Ahogy arra a korábbiakban már utaltam, folyamatban van a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény kidolgozása is. A témával számos közigazgatási eljárásjogász foglalkozik, ezért itt csak néhány gondolatébresztő tényezőt emelnék ki: a *bíróági felülvizsgálat szabályai* az elmúlt időszakban inkább csak a kodifikációs megoldásoknak köszönhetően változtak. A Ket.-beli egyes szabályok átkerültek a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetébe. A probléma nem is ebből fakad, hanem abból, hogy a Pp. említett fejezetébe a hatósági döntések felülvizsgálatán túlmutató rendelkezések is bekerültek, így a jogalkalmazók számára gyakran nehézséget okoz a jogvita tárgyának és a megfelelő jogalap kiválasztásának kérdése. Emellett a nemperes eljárásokat is külön törvény, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) szabályozza. Emellett az ágazati jogszabályok némelyike is meghatároz speciális, a közigazgatási perben alkalmazandó szabályokat.

Ebből következően feltétlenül szükséges lenne a *szabályok egy helyen* történő meghatározása.

A megfelelő eljárásjogi szabályozás azért is fontos, mert az egyben alkotmányossági kérdés is: általánosságban a közigazgatás az állam működtetője,<sup>44</sup> ugyanakkor a tevékenysége ellenőrzést igényel. Ez az alkotmányosság érvényesülését is szolgálja. A közigazgatási jogvédelem elsődlegesen a bíróságok feladata, hiszen praktikusán a bíróság feladata lesz a törvénysértő határozatok hatályosulásának a megakadályozása.

A legfontosabb feladat tehát

- az említett normák szabályainak összehangolása az új perrendtartás szabályainak kialakítása során,
- a bírósági felülvizsgálatot az érdemi határozatokkal szemben kell megteremteni, de ehhez a határozatnak is érdeminek kell lennie;
- kialakítani a polgári és a közigazgatási per egymástól való elválaszthatóságának alapelveit,

<sup>44</sup> CHONCHA Győző: *A közigazgatás nem lehet más, mint az Alkotmány gyakorlata.*

- egy átlátható, megfelelő közigazgatási hatósági eljárási kódexre épülő, a tényleges jogvédelmet biztosító, a közigazgatási szervek eljárásának valós „*kontrollját*” megtestesítő perrend kialakítása; álláspontom szerint a szervezeti kérdések másodlagosak: a legfontosabb, hogy a felülvizsgálat hatékony legyen.

#### *2.10. A végrehajtási szakasz szabályainak egyszerűsítése*

A végrehajtási eljárások jellemzően nem túl hatékonyak: hosszúak és csak egy részük eredményes.

A végrehajtás szabályait tekintve álláspontom szerint a jelenlegi szabályozási metódus megfelelő, vagyis a közigazgatási eljárási törvénynek célszerű csak a végrehajtás általános szabályait megállapítania és a részletes végrehajtási szabályok meghatározását a bírósági végrehajtásról szóló törvény kezeire bízni. Sokkal nagyobb problémát okoz ugyanakkor a végrehajtás tényleges fogatosítása, ugyanis a kapacitás vagy a szakismeretek hiányára, esetleg a költségvonzatokra figyelemmel nem kerül sor a végrehajtásra. Ebből következően *felül kell vizsgálni a más eljárások tekintetében végrehajtási kapacitással és gyakorlattal rendelkező szervezetek feladatellátásba való bevonásának lehetőségét.*