

RÉSZLETES JELENTÉS AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS KONCEPCIÓJÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSÉRŐL

I. Az új szabályozás kialakítását meghatározó alapvető szempontok

1.) Az Alaptörvényhez való kapcsolódások

Magyarországon valamennyi jogszabály megalkotásakor biztosítani kell, hogy az megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek. Ez a kötelezettség következik magából az Alaptörvényből, amely Magyarország jogrendszerének alapja, a legmagasabb szintű jogi norma, de ezt a kötelezettséget a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény [2. § (4) bekezdés a) pont] is előírja.

Ennek az elvnek érvényesülnie kell az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotásakor is, ezért a koncepció kialakítása során hangsúlyossá kell tenni az Alaptörvényben a közigazgatási eljárással szemben megfogalmazott – alábbi – követelményeket:

B) cikk (1) bekezdése szerint:

„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A XV. cikk (1) bekezdése szerint:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. [...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

A XXIV. cikk (1) és (2) bekezdése szerint:

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

A XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése szerint:

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A 15. cikk szerint:

„(1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

(2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

Az idézett alkotmányos követelmények alapján olyan közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényt kell megalkotni, amely biztosítja, hogy a hatóságok

- részrehajlás nélkül,
- tisztességes módon,
- ésszerű határidőn belül,
- indokolt döntéseket hozva,
- közigazgatási perben való elbírálására alkalmas módon

intézzék el az ügyeket.

Ezeknek a követelményeknek kell megszabniuk a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény alapját és kereteit.

A Kormánynak mint a közigazgatás legfőbb szervének igen széleskörű szervezetalakítási szabadsága van, amely lehetőséget biztosít arra, hogy törvényben meghatározott módon a hatósági ügyek intézéséhez – a fenti kívánalmaknak maradéktalanul megfelelő – hatékony, egyúttal pedig az ügyfelek számára is könnyen elérhető közigazgatási szervezetrendszer alakítson ki. A hatékony közigazgatásnak azonban csak egyik szükséges, de nem elégséges eleme az államigazgatási szervek rendszerének kialakítása, elengedhetetlen az is, hogy megfelelő eljárási kereteket teremtsen a hatósági ügyek intézésére.

2.) Hagyományok, új társadalmi kihívások, nemzetközi elvárások

Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciójának kialakítása során több elvárásnak is meg kell felelnie az előterjesztőnek. Csak a magyar közjogi hagyományokra és alkotmányos identitásra, valamint a nemzetközi tapasztalatokra, külföldi jó gyakorlatokra alapozva lehet Magyarországon – az ügyfelek és hatóságok megítélése szerint is – jól alkalmazható közigazgatási eljárásjogi törvényt alkotni.

Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex elfogadására 1957-ben¹ került sor, melynek jelentősége a nem jogállami körülmények között is kiemelkedő volt. Az Et. átfogó módosítására – elsősorban a jelentős számban „elszaporodott” különös eljárási szabályok miatt – „az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről” szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megalkotásával került sor. Egyebek mellett ekkor kerültek a kódexbe a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány, nyilvántartás-vezetés részletes szabályai és a hatósági ellenőrzés általános rendelkezései. Az Áe. is csak a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe, vagyis ehhez is különös eljárási szabályok tömege csatlakozott kiegészítő vagy éppen helyettesítő jelleggel. Az 1990-es évek elején egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai

¹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.)

másodlagosak voltak, vagyis csak akkor érvényesültek, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezett.

A Ket. megalkotását az Áe. „eredendő fogyatékoságai” (pl. ügyféli jogok garanciáinak hiánya), a nem átgondolt módosításokból fakadó hiányosságok orvoslása, a rendszerváltás államszervezeti-, tulajdoni és gazdasági változásaiból fakadó új helyzetnek megfelelő szabályok kialakítása, a külföldi ügyfelek számának megnövekedése, a közigazgatási végrehajtással kapcsolatos kérdések, az eljárási bírságok és az eljárási költségek újraszabályozásának igényei tették szükségessé.²

2008-ban – három évvel hatályba lépése után – a Ket.-et az Országgyűlés átfogó jelleggel módosította. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv., vagy átfogó módosítás) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”.³ A gyorsaság és hatékonyság követelménye lényegében majd minden magyarországi közigazgatási reform egyik fő indoka volt.

Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, melyek nagyjából a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe. Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatályba léptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de az Mtv. hatályba lépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv. salátatörvény), mely csak cím szerint 168 további törvényt módosított, a módosult rendelkezések száma több ezerre tehető.⁴ A salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A Ket. 2008-2009. évi módosítása sem adott azonban gyógyírt a magyar közigazgatási eljárásjog betegségeire, így a Ket. megújítása 2010-2014 között végig napirenden volt, amelyre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium több – eredményét tekintve sikertelen – megoldási javaslatot is kidolgozott.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeletetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ezért indokolt, hogy az új törvény ezekre is figyelemmel legyen. A Kódexben megfogalmazott zsinórmértékeknek a jelenleg hatályos eljárási törvény túlnyomótöbbségben megfelel, azonban indokolt lehet egyes elemekre nagyobb hangsúlyt fektetni az új törvény kodifikációja során.

² PATYI András: A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 50-54. o.

³ i.m. 54. o.

⁴ i. m. 54-55. o.

Az Ajánlásban megfogalmazott legfontosabb követelmények, elvek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- a hatóságok cselekvéseik során elsősorban (köz)szolgáltatásokat nyújtanak, cselekvéseikkel kapcsolatban útmutatókat – ügyleírásokat – kell megfogalmazniuk, és eljárásaikat ésszerű határidőn belül kötelesek befejezni;
- a közigazgatás jogszerűtlen működését – legyen az akár mulasztás, akár más formában megnyilvánuló jogsértés – megfelelő szankcióknak kell követniük (akár bíróságok bevonásával);
- a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítani, amely célravezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható;
- a közigazgatási hatósági eljárásokban biztosítani kell az egyének – és közösségek, védett csoportok – jogos érdekei és a közérdek közti egyensúlyt;
- a jó közigazgatás a jó kormányzás (good governance) egyik aspektusa, azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ;
- a közigazgatásnak meg kell felelnie a költségvetési – eljárásgazdaságossági, hatékonysági – követelményeknek, és ki kell zárnia a korrupció minden formáját;
- a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzetétől függ;
- a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures; a továbbiakban: Modell törvény). A Modell törvény igazi újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyüttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nem voltak, az uniós közigazgatási anyagi jogot vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre. Közös eljárási szabályok tehát nincsenek, következésképpen az Európai Közigazgatási Térség egy „harmonizált értékszintézis”, kritériumként érvényesülő alapelvek halmaza.⁵

A nyilvánosságra hozott szöveg arra utal, hogy a szövegezők figyelmét nem kerülte el az a körülmény, hogy a közös eljárási szabályok léte nem független az alkotmányos összefüggésektől, ezért a szabályok célja az Unió eddig is meglévő közös alkotmányos alapelveinek érvényesítése a közigazgatási eljárásokban.⁶

A Modell törvény hat részre – könyvre – tagolódik:

- az Európai Unió közigazgatási jogi alelvei (I. Könyv),
- a közigazgatási jogalkotás (II. Könyv),
- egyedi jogalkalmazói döntések (III. Könyv),
- (közigazgatási, főként közbeszerzési) szerződések (IV. Könyv),
- jogsegély – tagállamok közötti együttműködés (V. Könyv),

⁵ VARGA Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog.* (61. évf.) 2014/10. sz. 545. o.

⁶ i. m. 546. o.

– adatkezelés (VI. Könyv).

A Könyvek háromféle eljárást kívánnak szabályozni, mégpedig a közigazgatás jogalkotó tevékenységét (II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói eljárást (III. Könyv, amelyet Hazánkban hatósági jogalkalmazásként ismerünk), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát fedi). A többi Könyv általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz.⁷

A Modell törvény részletes ismertetésére – elsősorban terjedelmi okokból – nincs lehetőség, azonban a legfontosabb rendelkezései, elvei az új közigazgatási eljárási kódex kidolgozása során – természetesen a hazai alkotmányjogi berendezkedés által lehetővé tett mértékben – szintén zsinórmértékül szolgálnak. Ugyanakkor kiemelő, hogy a Modell törvény jelenleg csupán tervezet, amely még jelentős változásokon mehet át, így az nem tekinthető véglegesnek.

II. Az új szabályozás kialakításának központi kérdései, a vizsgálat alá vont területek megjelölése

A) A gyors és hatékony közigazgatási eljárás biztosítása

1) Előzetes megjegyzések

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénnyel szemben alapvető követelmény, hogy a szabályozás olyan megoldásokat tartalmazzon, amelyek a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményeznek.

Mindenekelőtt hangsúlyozni szükséges az új eljárási törvény kapcsolatát az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes ügyintézéshez való joggal, továbbá a bírói kontroll lehetőségét is biztosító, valamint a jogorvoslathoz való jogot garantáló XXVIII. cikkével. A közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek és jogainak biztosítása, az állami szervek „önkényétől” való megóvása, valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása. Ezért átfogó célkitűzésként rögzíthető, hogy önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindenekfelett érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor.

Míg 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 a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek,⁸ 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 bíráskodásra vonatkozó törvény rendelkezéseivel olyan egyértelmű, de kellően differenciált

⁷ i. m. 546. o.

⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.

szabályrendszert állít fel, amely biztosítja, hogy a hatóság minden esetben ésszerű (egyúttal törvényes) időn belül, bírói kontrollra alkalmas (vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt, stb.) döntést hozzon.

A megalkotandó új hatósági eljárási kódexszel kapcsolatban koncepcionális célként fogalmazható meg az a követelmény, hogy radikálisan rövidebb legyen, mint a jelenleg hatályos Ket. Ez alapvetően kétféle módszerrel az alábbiak szerint érhető el:

- egyrészt indokolt lehet a nem közvetlenül az általános hatósági eljárásokra vonatkozó szabályoknak vagy az ágazati eljárásokban – esetleg a végrehajtási rendeletekben – való szabályozása,
- továbbá a kódex rendelkezéseit indokolt azon szabályokra „szűkíteni”, melyek valóban kapcsolódnak a hatósági ügyhöz, főszabály szerint, melyek megsértése akár kasszációs okot jelentene egy bírósági eljárásban,
- ennek megfelelően sem a közigazgatás belső eljárásaira, sem pedig a hatóság ügyvitelére, működésére vonatkozó szabályokat, sem pedig anyagi jogi jellegű rendelkezéseket az új közigazgatási eljárási törvény nem tartalmaz.

Érvényesítendő szempont továbbá, hogy az új kódex rendelkezései ténylegesen egyszerűbbek, lehetőség szerint az ügyfelek számára is közérthetőek legyenek – természetesen egy kódextől elvárható jogi pontosság, szabatosság sérelme nélkül. Az új kódex csakis ott és olyan terjedelemben tartalmaz szabályokat, ahol arra a hatósági ügy elintézéséhez valóban szükség van, e szabályok jelentsenek egyben „zsinórmértéket” is, azaz azoktól a lehető legszűkebb terjedelemben lehessen eltérni, és a lehető legtöbb hatósági eljárásban alkalmazandóak legyenek. Ez természetesen szükségessé teszi a kódex hatályára vonatkozó rendelkezések alapvető átstrukturálását.

Az új közigazgatási eljárási törvény a Ket. bevált, jól működő jogintézményeit nem kívánja öncélúan „megjavítani”, azokat az elmúlt évek államszervezeti és közigazgatási szervezeti változásai miatt szükségessé váló mértékben pontosítva illeszti be a kódex rendszerébe.

A közigazgatási eljárásjog szabályozási szerkezete egy, a szabályozás törzsét tartalmazó kódexből, valamint az ágazati joganyagból állna, amelybe minden az újonnan megalkotott modell-törvényből kikerülő részletszabály kifejtésre kerül. Megjegyzendő, hogy a szabályozási szint helyes megválasztása – annak alapvető jogokkal való szoros kapcsolata miatt is – minden esetben körültekintően vizsgálandó.

Az eljárási szabályozás azonban nem helyettesíti az egyes igazgatásszervezési, szervezetalakítási megoldásokat, és csak azokkal együtt tudja a pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

2) Alapelvek a gyors, hatékony eljárás szolgálatában

Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotása során a cél, hogy a jelenleg érvényesülő eljárási alapelvek továbbra is érvényesüljenek. Tekintettel azonban arra, hogy az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény nem egyszerűen az eljárási határidők rövidítésének eszközével tesz kísérletet a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, indokolt az alapvető rendelkezések alapos felülvizsgálata.

A közigazgatási eljárás alapelvei olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek védelme az állam elsőrendű kötelessége.⁹ Az alapelvek az Alaptörvény mindenre kötelező rendelkezéseinek, azon belül is az alapvető jogoknak leképződései a közigazgatási eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák.¹⁰ Jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel.

Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az alapelvek tehát közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandóak, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak. Megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan, következményekkel kell, hogy járjon. Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.¹¹

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény célként tekint egy olyan alapelvi katalógus kidolgozására, amely egyértelműen mutatja azok Alaptörvényből eredő jellegét. Így megjelenik benne pl. a törvényesség elve (és annak összetevőjeként a hivatalbóliség elve, a rendeltetészerű jog-gyakorlás elve, a tényszerűség elve és a döntési korlátok, a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv, a kárfelelősség elve), a tisztességes közigazgatáshoz való jog és összetevői (a törvény előtti egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma, a pártatlan eljáráshoz való jog, az ügyfélnyilvánosság elve és tájékoztatási kötelezettség, a költségtakarékosság elve) a jogorvoslatihoz való jog. Ugyancsak indokolt, hogy a Ve.-hez hasonlóan alapelvi szinten is megjelenjen a gyermekek és fogyatékossgal élő polgárok joggyakorlásának elősegítése. Az új és hangsúlyosabbá váló közigazgatási bíráskodás kialakítása miatt célunk, hogy az új törvény alapelvei hassanak a bírói gyakorlatra, és követendő zsinórmértékként álljanak minden hatósági eljárásban.

Megjegyzendő, hogy a jó közigazgatás kódexe az alapelvek közül az alábbiakat nevesíti (2-10. cikk), melyek szintén zsinórmértékül szolgálhatnak a hazai jogalkotás számára:

- a jogszerű eljárás alapelve,
- az egyenlő bánásmód követelménye,
- pártatlanság,
- arányosság alapelve,
- jogbiztonság,
- ésszerű időn belüli eljárás követelménye,
- részvétel alapelve,
- a magánszféra tiszteletbentartásának alapelve,
- transzparencia.

⁹ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

¹⁰ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1616/2014. számú ügyben

¹¹ VARGA. Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 107-109. o.

A Ket. alapelvi rendelkezései a jogalkotó szándéka ellenére a napi hatósági gyakorlatot mégsem hatják át, ezért felülvizsgálatra és kiegészítésre, illetve pontosításra szorulnak, melynek során célszerűnek tűnik azok egyszerűbb és közérthetőbb megfogalmazása, a Jó közigazgatás kódexében megfogalmazott alapelvekre is figyelemmel.

A Kodifikációs Bizottság az új törvény alapelvi rendszerével kapcsolatban felmerült lehetséges alternatívákat mérlegelte. A Bizottság által egységesen támogatott szabályozási mód szerint az alapelvi rendszer kialakítása során az előterjesztő a jelenlegi, Ket. szerinti modellt tekinti mintának, mivel amit a hatályos Ket. mint alapelvi követelményt tételesen megfogalmaz, az a Ket. részletszabályainak alkalmazása során is érvényesíthető és számonkérhető. A Ket. alapelvi katalógusa prózai módon fejt ki az egyes alapelveket, iránymutatást adva azok gyakorlati megvalósításának. Szükséges azonban a jelenlegi alapelvi rendszer felülvizsgálata, mivel a Ket.-ben szabályozott alapelvek a számtalan módosítás miatt mára nem alkotnak egységes rendszert, az egyes alapelvekre vonatkozó konkrét rendelkezések egyszerre több jogszabályhelyben találhatóak. Ezek teljes elhagyása vagy jelzésszerű, összefogott megfogalmazása olyan értelmezési felelősséget ró a jogalkalmazókra, amelyre nincsenek felkészülve, mert nem erre vannak „szocializálva”. Emellett az is lényeges lehet, hogy minél rövidebb, tömörebb normatartalmat állapít meg az általános közigazgatási rendtartás, annál nagyobb az alapelvek jelentősége.¹² Ha pedig az az általános közigazgatási rendtartás valóban csaknem minden közigazgatási eljárásra irányadó lesz, a különös eljárási szabályokra is ki kell terjedniük az alapelvi követelményeknek. Ebben az értelemben az alapelvi követelményeknek a közigazgatási tárgyú jogalkotásra nézve is irányadónak kell lenniük az új szabályozás kialakításakor, így dogmatikailag egységes, világos és a gyakorlati jogalkalmazást segítő rendszerben, az Alaptörvénnyel való kapcsolatot is hangsúlyozó módon az alapelvek tartalmi kifejtésével szükséges a normaszöveget megalkotni.

3) Az új törvény általános jellege és hatálya

Az Európai Unió tagállamainak hatósági eljárási kódexeinek hatályra vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése után az alábbiak állapíthatók meg.

A külföldi minták alapján a szabályozás tekintetében három csoport különíthető el.¹³

1. Részletező pl. magyar, lengyel, német, svájci
2. Középutas megoldások pl. szlovák, cseh, holland
3. Teljesen általános pl. szlovén, osztrák, görög, máltai, litván, lett, olasz

A részletező csoportban jellemzően meghatározásra kerül a szervi hatály a résztvevő szervek részletes felsorolásával, valamint a tárgyi hatály általános fogalomként, amit további részletszabályokkal konkretizál pozitív és negatív megközelítésben. Pl. a lengyel törvény esetében a panaszok és közérdekű bejelentések kivizsgálása a kódex hatálya alá tartozik.

¹² Varga Zs. András Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* (61. évf.) 2014/10. sz. c. cikke alapján.

¹³ Hasonlóan Ld.: PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011. 227-228. o. Lásd még: MARTONYI János: *Allamigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. KJK, Budapest, 1960. 58. o.; PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod, Budapest, 2002.

Továbbá jellemző, hogy ezen csoportban a negatív megközelítés egyes ügycsoportokat és tevékenységeket is kiemel pl. gazdálkodással összefüggő tevékenységek, munkajogi jogviszonyt érintő aktusok. Az ügycsoportok viszonylatában, pl. az adóeljárás minden megtekintett törvényben privilegizált eljárás. A svájci szabályozás alapján szubszidiárius, a német és lengyel szabályozás esetében pedig kivett eljárás.

Középutas megoldásnak tekinthető, ahol az adott kódex mind a szervi mind a tárgyi hatályra generális szabályt állít fel és szűk körben enged kivételt. Ide tartozik pl. a holland eljárási törvény, amely szervi hatályként generális hatóság fogalmat ad és részletes kivételi listát határoz meg, a tekintetben, hogy mely szervek nem tartoznak ide. Általános hatósági ügy fogalmat nem ad, de negatív oldalról meghatározza a kivett eljárásokat, úgy mint büntetőjogi, büntető eljárásjogi, idegenrendészeti és katonai eljárások. A cseh eljárási törvény kivételként a magánjogi, gazdasági és munkajogi ügyleteket nevesíti. Továbbá megjegyzendő, hogy a cseh kódex szubszidiárius. A szlovák eljárási kódex szintén általános meghatározást ad a közigazgatási hatósági ügy fogalmára, két kivett esetkört nevesítve.

Teljesen általánosnak mondható a szabályozás, amennyiben mind a tárgyi, mind a szervi hatály esetében generális klauzulát alkalmaz és sem eltérést sem kivételeket nem határoz meg. Ide tartozik pl. a máltai eljárási törvény, amelynek esetében olyannyira tág a közigazgatási eljárás fogalom meghatározása, hogy abba még a szervezet belső szervet szabályozó aktusait is beletartozónak tekintik. A szervi hatály esetében pedig a teljes végrehajtó hatalom szervezetén kívül valamennyi, a közigazgatási jog szerint létrehozott szervezetet érteni kell. A litván kódex hasonlóan általános szabályokat határoz meg, azzal az eltéréssel, hogy a közigazgatás körébe tartozónak tekinti a közigazgatási szolgáltatások ellátásával összefüggő adminisztrációs tevékenységet, valamint a közigazgatás szervezetének belső adminisztrációs tevékenységét is. A szervezeti szabályozás tekintetében annyival bővebb, hogy az önkormányzati intézményeket, önkormányzati tulajdonú intézményeket is hatóságnak tekinti, amennyiben e törvény alapján kapják ezen jogosultságukat. A szlovén kódex a hatályról általánosságban csupán akként rendelkezik, hogy a végrehajtó hatalom részeként adminisztrációs feladatokat lát el. A görög eljárási törvény szerint a végrehajtó hatalom szervei által a közhatalom gyakorlásával összefüggő minden tevékenység a törvény hatálya alá tartozik, kivéve, ha külön jogszabály kizárja a kódex alkalmazását.

Megemlítendő továbbá a Kódex 1. cikke, amely elsősorban szervi és személyi oldalról foglalkozik a hatály problematikájával. Szervi oldalról hatóságnak minősül bármilyen fajta és szintű közjogi személy, ideértve az államot és a közszolgáltatást nyújtó vagy közérdekből eljáró helyi és autonóm hatóságokat is, továbbá bármilyen jogi személy, amely közszolgáltatás nyújtása vagy a közérdekében való fellépés végett hatósági jogkörrel lett felruházva. Személyi oldalról ügyfél alatt olyan természetes és jogi személyek értendők, akik közigazgatási hatóságok tevékenységének tárgyai lehetnek.

Az Et. eredeti – és a Ket. koncepciója szerint elvileg ma is érvényesülő – szabályozási modellje három kategóriába sorolta az eljárási szabályokat: az Et. hatálya alól kivett (nem terjed ki rá a kódex hatálya), részlegesen kivett (a kódex szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg), valamint azok az eljárások, amelyekben a kódex szabályait – az abban biztosított eltérés lehetősége mellett – teljes körűen kellett alkalmazni.

Megjegyzendő, hogy eredetileg mindössze egyetlen kivett, és négy részlegesen kivett (külön tartott) eljárás volt. Ehhez képest a Ket. hatályára vonatkozó szabályok kisebb részben a

jogalkalmazás hibáira adott rossz válaszok miatt, nagyobb részben partikuláris (tárca)érdekek miatt mára csaknem átláthatatlanná váltak. A hat kivett eljárás közül kettő (területszervezési eljárás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás) biztosan nem közigazgatási hatósági eljárás, a külön tartott eljárások száma mára – minden elvi alapot nélkülözve – tizenöt pontban felsorolva mintegy hatvanra nőtt. Az általános és különös eljárási szabályokat tovább árnyalják a privilegizált eljárások, amelyekben törvény vagy kormányrendelet – különböző mértékben – enged a Ket. rendelkezéseitől eltérést. Emellett pedig a Ket. ma is számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg. Összességében azonban úgy tűnik, hogy „az ahány eljárás, annyi szabály” fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak nem sikerült felszámolni. Ez pedig azzal jár, hogy éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes volna.

Az ügyfelek úgy érezhetik, hogy az azonos vagy nagyon hasonló eljárások alapvetően eltérő szabályok szerint folyhatnak. Az elmúlt évtizedekben kialakult szabályozás tehát az állampolgárok joghoz jutását, ügyeik intézését éppúgy megnehezíti, mint a hatóságok kiegyensúlyozottan színvonalas jogalkalmazását. A rossz szabályozás azzal a negatív társadalmi következménnyel járt, hogy a közigazgatási eljárás és közvetve maguk a közigazgatási szervek is elvesztették az állampolgárok bizalmát. Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotása során az ügyfelek, a hatóságok és a jogalkotó elemi érdeke, hogy rendet teremtsenek az általános és különös eljárási szabályok jelenleg nehezen átlátható rengetegén, ezzel visszanyerve a közigazgatási eljárásba, a közigazgatási szervekbe és magába a jó államba vetett közbizalmat.

Az új törvény tárgyi hatálya tehát főszabályként a közigazgatási szervek kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre terjed ki, 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 (rendelet) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.)¹⁴

Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nem tarthatóak fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

- a) szemben a Ket.-tel első sorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat;
- b) 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

¹⁴ 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.

- e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.

Indokolt emellett a törvény szervi hatályát is áttekinteni: mely szervek eljárására terjed ki. A tárgyi és szervi hatály egymásra vetülő fogalmat és tartalmak, amelyeket egymás nélkül nem lehet szabályozni, azokat egymásra tekintettel megközelíteni.

Az általános közigazgatási rendtartás szervi hatályának meghatározása során nem tűnik indokoltnak a Ket.-ben felsorolt közigazgatási szervek (államigazgatási szerv, helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak szervei) és az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdésével egyezően felsorolt személyek (polgármester, jegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője) felülvizsgálata. Az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésére figyelemmel a hatóságok között a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervet is meg kell jelölni, hiszen a – sajátos, de alapvetően közjoginak tekinthető feladatokat ellátó, és jogalkotói jogkörrel is rendelkező – Magyar Nemzeti Bank e hatásköre alaptörvényi rendelkezésen alapul. A köztestületek hagyományosan gyakorolhatnak hatósági jogkört, ennek kiterjedt gyakorlata van, ezért ennek lehetőségét feltétlenül fenn kell tartani. Alapos mérlegelést kíván azonban az „egyéb szervezet, vagy személy” hatósági jogkör gyakorlására feljogosításának kérdése.

Ha elfogadjuk, hogy közigazgatási hatósági ügyet nem csak a kifejezetten az állam által a közhatalom gyakorlására, és ennek körében egyedi ügyek hivatásszerű (professzionális) eldöntésére létrehozott szervezetek/személyek intézhetnek (egyezően a jelenlegi helyzettel), akkor vagy tételesen felsorolja a törvény azon szervtípusokat, amelyekre hatósági hatáskör telepíthető, vagy pedig meghatározza azokat az ismérveket, amelyek a hatáskör telepítésének feltételei.

A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimitációját formálisan biztosítja a jogalkotó általi jogszabályi kijelölés a hatáskör gyakorlására, azonban ezt helyesen más alkotmányos követelményekkel összhangban és nem pedig formálisan kell megközelíteni.

A Ket. ezt azonban kizárólag formális ismérvvvel határozza meg a tételes felsorolást követően: „törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy”. E meghatározásnak – tartalmi ismérv hiányában – a legnagyobb problémája, hogy pusztán a feljogosítás a feltétel, ami lehetőséget biztosít extrém megoldásokra is („egyéb szervezet”, „személy”). Ezért célszerűnek tűnik valamely tartalmi ismérv megállapítása is a hatáskört telepítő jogalkotói döntés korlátjaként.

Abból indokolt kiindulni, hogy egy demokratikus jogállamban ésszerű, ha hivatásszerűen egyedi közhatalmi feladatokra létrehozott szervezetek gyakorolnak közigazgatási hatósági döntési hatásköröket, amihez képest csak kivételesen lehet más szervezeteket feljogosítani hatóság hatáskörrel.

A kivételes hatáskörgyakorlásra való felhatalmazás feltételeit pl. olyan ismérvekben lehetne megragadni, mint

- a szervezet alapfeladata a közfeladat-ellátás, illetve
- nonprofit jellegű működés, (ez gyakorlatilag kizárja a profitcélú szervezeteket), továbbá

- megfontolandó, hogy legyen-e olyan feltétel, amely azon alapszik, hogy az állam maga nem képes/nem alkalmas, vagy nem hatékonyan tudná ellátni az adott hatáskört. (Ez elvileg szigorú feltétel, valójában azonban mindig mérlegelés tárgya, és végső soron politikai jellegű döntés meghozatalát feltételezi.)

Az első két ismérv (esetleg a harmadikkal kiegészítve) lefedi a közigazgatási szerveket, továbbá a köztestületeket, amelyek fogalmilag közfeladatra létrehozott nem állami, de nem is az egyesülési jog alapján létrejött szervek, valamint a közintézet fogalmával leírható (kötségvetési) szerveket. Kizárja viszont a profitcélú szervezeteket, valamint mindazokat, amelyek csak másodlagosan látnak el közfeladatot.

Meg lehet tehát állapítani azokat a tartalmi korlátokat, amelyek a kívánatos, illetve ésszerű keretben tartják a hatósági hatáskörrel felruházható szervezeti kört. Külön kérdés a hatályos Ket. szerint „egyéb személy” ügye, amelynek nincs következetes gyakorlata, ugyanakkor igény merülhet fel erre a jövőben.

Ezért eldöntendő, hogy kifejezetten személyre telepített hatáskört lehetővé tegyen-e a törvény, vagy ezt fenntartsa a szervi körre.

Külön kell szólni a megfelelésértékelés, tanúsítás kérdésköréről. Európai uniós minták, illetve kötelezettségek nyomán bekerült a hazai közigazgatási jogalkotási gyakorlatba a tanúsító szervezet intézménye, amely piaci szereplők – nem közigazgatási szervek – hatósághoz közelítő tevékenységét tette lehetővé, áru vagy tevékenység minősítését tartalmazó tanúsítvány kiadásával. E sajátos jogintézmény kétféle változatát szabályozza a Ket. 38/C. §-a. A „közreműködő tanúsító szervezet” valamely hatóság eljárásában a tényállás tisztázásában működik közre úgy, hogy az általa kiadott tanúsítvány a hatóságot kötő bizonyítási eszköznek minősül. Ettől eltérően az „önálló tanúsító szervezet” által kibocsátott tanúsítvány alapján az abban tanúsított tényeken alapuló jogok közvetlenül gyakorolhatók.

A közreműködő tanúsító szervezet tanúsítványa funkcionálisan bizonyítási eszköz, ezért azt – eltérően a jelenlegi törvényi elhelyezésétől – nem a kérelemre vonatkozó rendelkezések között, hanem a bizonyítási eszközök között indokolt szabályozni. Ezzel a törvényszerkesztési megoldással hangsúlyozni lehet, hogy a közreműködő tanúsító szervezet nem egy kvázi-hatóság, hanem valójában szakértő típusú szerepet betöltő szervezet.

Részben más a helyzet az ún. „önálló tanúsító szervezettel”, amelynek tanúsítványa nem valamely hatósági eljáráshoz szükséges bizonyítási eszköz, hanem önálló aktus, amely alapja valamely jog gyakorlásának. Ez a mozzanat olyan látszatot kelthet, mintha ez egy hatósági aktus lenne, amelyhez eljárásjogi garanciáknak kell fűződnie. Alaposabb elemzés alapján azonban feltárható az intézmény valódi természete.

Ahogy például a szabvány valamely műszaki (nem jogi) követelményt állapít meg, ugyanakkor a szabványnak való megfelelés a rá hivatkozó jogszabálynak való megfelelést is jelenti, ugyanígy a tanúsító szervezetet is olyan intézményként indokolt megközelíteni, amely valamely (nem jogi) tény igazol a tanúsítvány kiadásával. A tanúsítványban igazolt naturális tényhez (és nem a tanúsítványhoz) pedig jogszabály fűzhet jogkövetkezményt. Ilyen megközelítésben nem a tanúsító szervezet tanúsítványához fűződik joghatás, hanem ahhoz a naturális tényhez, amit a tanúsítvány igazol. E megközelítés alapján a tanúsító szervezet közreműködése, a tanúsítvány kiállítása nem hatósági hatáskörben hozott jogalakító döntés, hanem pusztán ténymegállapító jellegű aktus, amely közhatalmi elemet nem hordoz. Az ilyen tanúsítványban tanúsított tényre alapozva, közvetlenül a jogszabálynak

megfelelő magatartás (a használat, alkalmazás) jogszerűnek minősül. Másfelől e magatartás hatósági ellenőrzése során a tanúsítvány alkalmas bizonyíték az adott magatartás jogszerűségének igazolására. Ennélfogva aggálytalanul feljogosíthatók az ennek megfelelő, a jogszabályi előírások alapján kiválasztott vagy kijelölt és regisztrált piaci (magán)szervezetek a tanúsító tevékenységre, azzal természetesen, hogy az e tevékenység végzéséhez szükséges garanciákat (felelősségi követelményeket, tevékenységi ellenőrzést, aktusfelülvizsgálatot) biztosítani kell. Ezeket azonban nem az általános közigazgatási rendtartásnak, hanem a konkrét tanúsítási tevékenységet és a kiválasztási rendet szabályozó ágazati jogszabályoknak kell megállapítaniuk (ilyen pl. a jogharmonizációs kötelezettség alapján megalkotott megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről szóló 2009. évi CXXXIII. törvény).

Mindezekre figyelemmel a tanúsító szervezetekre vonatkozó Ket.-beli szabályozás alapvetően fenntartható, figyelemmel egyébként a meglévő számos tanúsító szervezeti rendszerre is, ide értve elsősorban az uniós eredetű tanúsítási rendszereket. A szükséges szövegezési pontosítás elvégezhető annak érdekében, hogy az itt kifejtett eljárásjogi minőséggel összefüggésben aggályok ne merüljenek fel, továbbá a tanúsítási rendszereket szabályozó ágazati jogszabályokkal szemben garanciális többletkövetelmények előírása is indokolt lehet.

A kódex tanúsító szervezetekkel kapcsolatos szabályait azonban erre tekintettel nem a szervi hatály körében, hanem a tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezések között kell megállapítani.

Mindezek alapján az alábbi döntési pontok rajzolódnak ki:

„A” változat

Az általános közigazgatási rendtartás szervi hatályát a Ket. rendelkezéseivel azonos módon, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv külön nevesítésével kiegészítve határozza meg.

„B” változat

Az általános közigazgatási rendtartás szervi hatályát a Ket. rendelkezéseivel hasonlóan, azonban a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv külön nevesítésével, továbbá a hatósági jogkör gyakorlására adott felhatalmazás tartalmi feltételeivel kiegészítve határozza meg.

Hangsúlyozandó, hogy a nonprofit működés feltételének bevezetése azért is külön döntést igényel, mert jelenleg vannak ennek nem megfelelő közigazgatási hatáskörrel felruházott szervezetek, személyek, amelyeknek, illetve akiknek szerepe – akár meglévő ágazati minták alapján – anyagi jogi és eljárásjogi szempontból is újragondolandó.

4) *Joghatóság, hatáskör, illetékesség*

A Ket. alapvetően a gyakorlatban bevált rendelkezéseket tartalmaz, ezért a fejezet nem szorul lényegi változtatásra.

Fenn kell tartani a Ket.-ben kialakított modellt, amely a hatásköri viták elbírálását a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz telepíti.

5) *Kizárás*

A kizárás Ket.-ben megállapított szabályai megfelelőek, azok további kiterjesztése, vagy jelentős szűkítése nem indokolt. Indokolt lehet viszont a vezetők kizárására vonatkozó rendelkezés hatálya alól azokat a sommás eljárásokat kivenni, melyben hatósági mérlegelésnek nincs helye.

Érdekességgént megemlíthető a dán, közigazgatásról szóló 571/1985. sz. törvény, amely általános keretszabályt is tartalmaz, mikor az 5. §-ában kimondja, hogy az érintett miniszter az igazságügyi miniszter véleményének kikérésével rendeletben egyes ágazatokra speciális rendelkezéseket állapíthat meg, amelyben részletezi a kizárás általános szabályait (3-4. §). Ez az általános szabály csak a konkrét ügyekre vonatkozó általános kizárási okoknak a további ágazatspecifikus részletezését teszi lehetővé, azonban ennek mintájára megfontolható lenne az ún. előzetes kizárás jogintézményének bevezetése is. Ez alapján lehetővé válhatna például, hogy ügyek meghatározott körére vonatkozóan már előzetesen – külön vizsgálat nélkül – ki lehessen zárni bizonyos személyeket, szervezeteket az ügyintézésből. Fontos megemlíteni e tárgykörben, hogy a „mintának” tekinthető német és osztrák jogterületen ehhez hasonló jogintézmény nem ismert.

6) *A sommás eljárás*

Azokban az eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ – függetlenül attól, hogy azt az ügyfél terjesztette elő, vagy a hatóság rendelkezik azzal – a hatóság rendelkezésére áll, így a tényállás további tisztázására, külön bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, indokolt a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben (Kr.) megállapított, a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárásrend kialakítása. A Kr. 3. § (2) bekezdése értelmében egy ügyben akkor van lehetőség azonnali ügyintézésre – azonnali döntéshozatalra –, ha az ügyfél a kérelem előterjesztésekor valamennyi, az ügy elintézéséhez szükséges feltételt teljesíti. Ugyanezen szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy az azonnali ügyintézés egy lehetőség. Azaz, ha a kérelem benyújtásakor az ügyfél mégsem bocsát minden szükséges feltételt, dokumentumot a hatóság rendelkezésére, függetlenül attól, hogy az ügyfelet hiánypótlásra kell felhívni, vagy bizonyítást kell lefolytatni, akkor ún. teljes eljárás lefolytatására kerül sor, tehát a hatóság az általános – illetve az ügyre vonatkozó – ügyintézési határidőn belül jár el.

Az új közigazgatási eljárási törvényben ennek mintájára tehát minden olyan esetben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb 8 napon belül – döntést kell hoznia. Ha a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik arról, hogy az eljárást az általános szabályok szerint – teljes eljárásként – folytatja. 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.

E megoldás előnye, hogy az azonnaliság – hangsúlyozottan mint lehetőség – minden eljárásban adott, és a szabályozás során nem szükséges ágazati érdekek mentén egyenként eldönteni, hogy mely ügyekben kerüljön bevezetésre a sommás eljárás. Hátránya ugyanakkor,

hogy a hatóságok megpróbálják az ügyeket rögtön teljes eljárás szerint folytatni. Ezt hivatott a valóban indokolt esetekre szorítani a törvény azzal, hogy a teljes eljárásra való áttérésről a hatóságnak formalizált döntést kell hoznia. A törvény külön rendelkezése hiányában is ilyen döntés lehet a hiánypótlási felhívás is, mert annak kibocsátására csak azért kerülhet sor, mert a sommás eljárás feltételeit az ügyfél a kérelem benyújtásakor nem teljesítette.

Ugyan a sommás eljárásra jellege okán leggyakrabban hatósági bizonyítvány és igazolvány kiállítása, valamint nyilvántartás vezetése során kerülhet sor, hangsúlyozandó egyrészt, hogy a jogintézmény bevezetése nem váltja ki a Ket. V. fejezetének rendelkezéseit, másrészt az említettnél sokkal szélesebb körben is létjogosultsága van.

A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok¹⁵ szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek

- 30%-át 3 nap alatt,
- 27 %-át 4-10 nap alatt,
- 26%-ában 11-30 nap alatt intézik el.

Az általános közigazgatási rendtartásban megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11-30 nap alatt elintézhető ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.

„A” változat

Mindezekre tekintettel szükséges, hogy a sommás eljárás általános lehetőségként kerüljön bevezetésre, amelyet törvényben meghatározott különös eljárási szabály korlátozhat csak.

„B” változat

Sommás eljárást kizárólag az általános közigazgatási rendtartásban meghatározott ügykörökben kell folytatni.

Mivel a sommás eljárások jelentős részében a kérelem előterjesztésére várhatóan kormányablakoknál kerülhet majd sor, indokolt a közreműködő hatóságokra vonatkozó eljárási szabályok felülvizsgálata, hiszen a bevezetni tervezett új jogintézmény céljával nehezen lenne összeegyeztethető, ha a kérelmet továbbra is öt napon belül kellene a hatáskörrel rendelkező hatóságnak továbbítani.

7) A teljes eljárás

¹⁵ Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 elsőfokon intézendő ügytípusban 5.594.600 ügyről áll rendelkezésünkre adat. A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.

Amikor sommás eljárás lefolytatásának nincs helye, a hatóságnak az eljárást az általános szabályok szerint kell lefolytatnia: a tényállást teljes körűen tisztázza, vagy éppen a bizonyítást vesz fel.

a) A kérelem

A Ket. kérelemre vonatkozó, hosszú ideje bevált szabályai a gyakorlatban rögzültek, azokat mind a jogalkalmazó, mind az ügyfél az intézmény célja szerint kezeli. Többször felmerült azonban az ügyfél eljárás megindítására irányuló kérelmének utólagos módosításának kérdése. A Ket. 34. § (4) bekezdése szerint az ügyfél az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedéséig visszavonhatja. Ehhez képest a Ket. nem tartalmaz rendelkezést a kérelem módosítására. Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény e kérdés gyakorlati megoldását, annak életszerűségéből fakadó jellege miatt jogalkalmazói, s nem jogalkotási eszközökkel látja megoldhatónak.

Továbbá folyamatban van a kormányablakok országos rendszerének kiépítése. Ez jelenleg mintegy 250 ügyben teszi lehetővé az ügyfelek számára az egyetlen helyen történő ügyintézés, négy különböző ügykörszinten (azonnali ügyintézés, normál ügyintézés, továbbítás, kizárólagos tájékoztatás). Mindenképpen folytatandó ezen irány erősítése, a kormányablakokban intézhető ügykörök bővítése, illetve a már intézhető ügykörök magasabb, az ügyfelek számára előnyösebb ügykörszintre történő áthelyezése. De megfontolható egy olyan szabályozási irány is, amely – hasonlóan a jegyzők jelenlegi szerepéhez – általánosságban tenné lehetővé a kormányablakok előtti ügyindítást.

Megemlíthető továbbá e tárgykörben a fent említett Kódex 12-13. cikke is. A magyar joggyakorlatban – és jogelméletben – sokszor vitát okoz azon kérdés megválaszolása, hogy hogyan kezelendők az olyan ügyféli beadványok, amelyek olyan intézkedések, eljárási cselekmények megtételére irányulnak, amelyek kizárólag hivatalból indíthatóak a jelenleg hatályos Ket. alapján (például felügyeleti eljárás, a döntés kijavítása, kiegészítése, stb.). Erre vonatkozóan egyértelmű választ ad a Kódex 13. cikk (1) bekezdése, amikor úgy rendelkezik, hogy az ügyfélnek minden olyan intézkedést joga van kérelmeznie, amelynek megtétele a hatóság hatáskörébe tartozik. Hangsúlyozandó, hogy – az azonos köznapi elnevezés ellenére – az ilyen beadványok nem tekinthetők az eljárás megindítására irányuló kérelmek, vagyis előterjesztője nem válik ügyfélle. Ugyancsak nem törik át a hivatalbóliség kógens szabályát, vagyis a beadvány előterjesztése nem teszi kérelemre indíthatóvá pl. a felügyeleti eljárást.

Az általános közigazgatási rendtartás nem érinti a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szabályozását, hiszen a panasz elintézése fogalmilag nem tartozhat közigazgatási eljárás hatálya alá.

b) A tényállás tisztázása

A tényállás tisztázása során érvényesül a hivatalbóliség elve, a hatóság ebből kifolyólag hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. A tényállás tisztázása a releváns tények felderítését jelenti, ez pedig a hatóság kötelessége. Mindennek azért van különösen nagy jelentősége, mert hiányos tényállás esetén az abból levont következtetések is tévesek lesznek és a hatóság döntése nem lesz megalapozott. A tényállás tisztázásának hiánya mindezek miatt súlyos eljárási hibának minősül.

A tényállás tisztázásának két módját ismeri a jelenleg hatályos Ket.,

- a) a rendelkezésre álló adatok alapján és
 - b) a bizonyítási eljárás útján
- történő bizonyítást.

A Ket.-ben a szabad bizonyítás elve érvényesül, nem tartalmaz taxatív felsorolást a bizonyítékokra nézve, a hatóság szabadon választhatja meg a bizonyítékokat és a bizonyítási eszközöket (nincs kötve a felek indítványaihoz sem), és a megszerzett bizonyítékokat egyenként és összességükben is értékelve állapítja meg a tényállást.

Szigorú bizonyítás¹⁶ érvényesül, ha törvény írja elő, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, illetve, ha jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teszi valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, vagy előírja valamely szerv véleményének a kikérését. Minderre a Ket. hatályos szabályai lehetőséget biztosítanak.

„A” változat

A Kodifikációs Bizottság álláspontja szerint az általános közigazgatási rendtartásban indokolt a gyakorlatban is bevált, a szabad bizonyítás elvének főszabálya mellett a szigorú bizonyítás ágazati jogszabályban való előírásának lehetőségét is biztosítani.

„B” változat

Az általános közigazgatási rendtartásban indokolt a hatályos szabályozástól eltérően a szabad bizonyítás elvét teljes körűen érvényre juttatni és a szigorú bizonyítás lehetőségét kizárni.

Bár a bizonyítási kötelezettség szűkebb értelemben a hatóságot terheli, de ezentúl az ügyfelek és más eljárási szereplők tekintetében együttműködési kötelezettséget is jelent.

Kérelemre induló eljárásban a bizonyítási teher az ügyfélre hárul, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban pedig azt a felet terheli a bizonyítás, aki valamely jog vagy kötelezettség fennállásának vagy fenn nem állásának alapjául szolgáló tény, körülményt akar igazolni.

A tényállás tisztázása körében a gyors és hatékony közigazgatási eljárás megteremtése érdekében egyszerűsíteni kell az ügyfél és az eljáró hatóság kapcsolatát, figyelve arra, hogy a releváns tények felderítését teljes körűen, közigazgatási perben való elbírálásra is alkalmas módon kell a hatóságnak elvégeznie. Ez az egyszerűsítés azonban nem hajtható végre általános jelleggel.

A tényállás tisztázásával kapcsolatos szabályozással összefüggésben az alábbi területeken javasolt változás a hatályos szabályokhoz képest:

1. Szükséges megkülönböztetni a hatósági eljárások között egyrészt azokat az ügyeket, amelyek valamely jog vagy kötelezettség realizálását jelentik a hatóság részéről, másrészt azokat az ügyeket, amelyekben az eljáró hatóság jogvitás konfliktust old fel az ellenérdekű felek között.

¹⁶ Patyi András: „Az elsőfokú eljárás” in: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai : Kommentár a gyakorlat számára (2. átdolgozott kiadás, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005) 268.

Az elsőként részletezett, az ügyek legnagyobb számát kitevő csoportban az eljárási jogviszony megelőzi az anyagi jogviszonyt, vagy az anyagi jogi helyzet megváltozását. Ezekben az ügyekben az egyablakos ügyintézés lehetővé tevő kormányablakok működésére szükséges támaszkodni oly módon, hogy az általános eljárási szabályok körében megvalósulhasson az a célkitűzés, miszerint az ügyfél a tényállás bizonyítása során csupán egy alkalommal érintkezik a hatósággal, az eljárási cselekménysor kezdetén. A bizonyítás során törekedni kell arra, hogy a hatóság a tényállás tisztázása körében az ügyfelet érintő közvetlen megismerés, megfigyelés (pl. szemle) eszközét csak indokolt esetben használja eljárása során. Törekedni kell arra is, hogy a tényállás tisztázása során az ügyfél nyilatkozata a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kapjon, így az ügyfelek oldaláról jelentkező nyomós igényt, a közvetlenséget szükséges az új szabályozás során előtérbe helyezni.

A jogvitás ügyekben az ellenérdekű felek között törekedni kell a tényállás tisztázását tárgyaláson lefolytatni, valamint egyezségi kísérletet tenni az ügyfelek között. A mindennapok konfliktusait felölelő eljárások (pl. egyes gyermekvédelmi/gyámhatósági ügyek) során a hatóságnak törekednie kell az ügyfelek kibékítésére, amely sikeressége esetén jelentősen csökkentheti az ügyfelek között új konfliktusok kialakulását.

A fent ismertetett problémákkal kapcsolatban két megoldás kínálkozik:

a) Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény továbbra is a szabad bizonyítási rendszert alkalmazza, tehát az eljáró hatóság minden olyan bizonyítási eszközt felhasználhat, amelyet a bizonyítandó tény valóságának igazolására alkalmasnak tart és a törvény a jogalkalmazóra bízta a bizonyítékok értékelését, annak eldöntését, hogy a bizonyítékok közül melyeket fogad el vagy sem. Ebben az esetben a speciális, ágazati jogszabályokban kell elvégezni ezt a hangsúlymódosítást.

b) A szabad bizonyítási rendszerrel szemben az új közigazgatási hatósági eljárásjogi törvény részlegesen kötött bizonyítási rendszert vezet be, amely során a főszabályként érvényesülő szabad bizonyítási elvet lerontja az általános kivételszabályként érvényesülő kiemelt bizonyítási eszközök elsődlegességének elve.

Azokban az ügyekben, ahol az eljárási jogviszony megelőzi az anyagi jogviszonyt, érdemes megdönthető törvényi vélelmet felállítani az ügyfél nyilatkozatában foglaltak szerinti tényállítás biztosságára, azzal a szabad bizonyítás elvét rontó kivételszabállyal, hogy a nyilatkozattal ellentétes bizonyítékok hiányában az ügyfél nyilatkozata válik az elsődleges bizonyítási eszközzé. (Ez a hatályos szabályozáshoz képest érdemben új elemet nem tartalmaz, hiszen ez következik az ügyfél nyilatkozattételi joga és jóhiszeműségének megdönthető vélelme „összeolvasásából”, azonban e szabály deklarálása a jogalkalmazás számára tenné azt élővé.)

Az eljárás egyszerűsítése irányába hathat az is, ha az ügyfél nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékokat azokban az esetekben, amikor a bizonyíték beszerzése aránytalanul nagy nehézséggel járna, vagy az ügyben való érdemi döntéshozatalt jelentős mértékben késleltetné.

Az ügyféli nyilatkozattételi jog szerepének növelése mindezekkel együtt sem eredményezheti annak abszolutizálását.

A jogvita ügyek esetén főszabályként szükséges előírni a tárgyalás tartásának, valamint az egyezség létrehozása megkísérlésének kötelezettségét a hatóság számára.

A tapasztalatok szerint ugyanakkor a hatóságok most is törekednek az egyezségkötés előmozdítására, ezért indokolt lehet inkább annak elősegítése, hogy az ügyfelek is érdekeltek legyenek benne, például: sikeres egyezségkötés esetén az illeték egy részének visszautalásával.

2. A tárgyalás szabályozása tekintetében megfontolandó néhány tárgyalást érintő kérdés további deklarálása. A szabályszerűen idézett ügyfél távolmaradása a tárgyalás megtartásának nem akadálya. Ha az ilyen ügyfél távollétében a tényállás megnyugtatóan nem tisztázható, a tárgyalást az ilyen ügyfél költségére el kell napolni. A tárgyalás vezetője köteles bármely fél, vagy a fél képviselője kérelmére ismertetni az ügyben már létező iratok tartalmát. Célszerű lehet a tárgyalásról készített, korábbi jegyzőkönyvek felolvasásáról, vagy a tárgyaláson történő szembesítés szabályairól is rendelkezni.

3. Az ügyfél bizonyítási indítványtételi jogával kapcsolatosan tisztázni kell, hogy milyen eljárási szabályok alapján gyakorolhatja azt az ügyfél, jelesül, hogy arra az ügyfél nyilatkozattételi szabályai vonatkoznak.

4. Az általános közigazgatási rendtartás rendelkezik a bizonyítás kiegészítéséről, különösen abban az esetben, ha a bizonyítékok ismertetését követően előterjesztett bizonyítási indítványok okán az ügy teljesebb felderítését tartja szükségesnek a hatóság. Hasonlóképpen a bizonyítás elrendelésének mint önálló aktusnak a nevesítése is indokolt lehet. Garanciális jellege és jelentősége miatt az általános közigazgatási rendtartásban biztosítani kell az ügyfelek számára, hogy az ügyükben indult eljárás során, a döntéshozatal előtt megismerhessék a bizonyítékokat, valamint azokra, illetve az eljárás egészére vonatkozóan nyilatkozatot tehesse.

Jelenleg a Ket. a bizonyítékok ismertetését arra az esetre korlátozza, ha valamely ügyfelet nem értesített a hatóság az eljárás megindításáról. A bizonyítékok megismerésére alkalmas továbbá az iratbetekintés joga is. Ugyanakkor az általános közigazgatási rendtartásban indokolt a garanciák erősítésével ezen túllépni és általános, nevesített joggá tenni a bizonyítékok ismertetéséhez való jogot a döntés meghozatala előtt.

c) Hatóságok együttműködése: a szakhatósági rendszer és a kapcsolódó eljárások

A hatóságok együttműködésére a Ket. számos szabályt tartalmaz. A jelenlegi közigazgatási eljárásjogban mindenekelőtt a szakhatósági rendszert tekinthetjük ebbe a kategóriába tartozónak, de ugyanígy ide tartozik a közreműködő hatóságok eljárási szerepe, valamint a jogsegély is. A Ket. szétszórtan, az egyes jogintézmények szabályai között ugyancsak tartalmaz a hatóságok együttműködésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az általános közigazgatási rendtartás e cím alatt csak a szakhatósági rendszerre és a kapcsolódó eljárásokra vonatkozó szabályokat tartalmazná, mivel e két modell írható le kellő absztrakcióval különválasztva más jogintézmények szabályaitól. Természetesen a hatóságok együttműködésére továbbra sem csak e két modell fog vonatkozni, hanem a Ket.-hez hasonlóan a különböző jogintézmények szabályai között lesznek megtalálhatók az adott együttműködési formára, módra vonatkozó rendelkezések. Mindezekhez hozzáfűzendő, hogy az együttműködés általános, alapvető jellegű követelmény, amely további olyan kooperációs

megoldásokat is lehetővé, illetve kívánatosá tesz, amelyek nem az általános közigazgatási rendtartás, hanem a különös eljárási szabályok tárgykörébe tartoznak.

A) A hatóságokat több csoportba sorolhatjuk az eljárás folyamatában való kapcsolatuk szempontjából. Említést tehetünk egyrészt centralizált, másrészt decentralizált jellegű hatóságok közötti eljárási kapcsolatáról.

1) A centralizált kapcsolat jellemzője, hogy az ügyfél egy eljáró szervvel áll kapcsolatban, amely eljáró szerv az alapügy elintézése során több más (szak)hatósággal végeztet eljárási cselekményt, fogad be állásfoglalást úgy, hogy az eljárás során mindvégig az ügyféllel kapcsolatban álló hatóság marad az ügy „ura”. Az ilyen eljárások során az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény fenntartja a jelenlegi szakhatósági rendszer alapjait.

A centralizált hatóságok közötti eljárási kapcsolat előnye, hogy az alapügyben eljáró hatóság kivételével bármelyik másik hatóság passzivitása nem veszélyezteti az eljárás eredményességét. Hátránya azonban, hogy bonyolultabb ügyekben, ahol több, „az eljárásba bevont” hatóság vesz részt, az alapügyben eljáró hatóság gyakran közvetítő szerepet kényszerül betölteni az általa bevont hatóságok egyeztetési folyamatában, ami lassíthatja az eljárást.

2) A decentralizált hatóságok közötti eljárási kapcsolat esetében az eljárás során a hatóság nem áll kapcsolatban más hatósággal, az eljárást egyedül végzi el. Értelemszerűen ez az eljárási modell csak az egyszerűbb ügyekben alkalmazható.

3) Létezik a centralizált és decentralizált modell közti, ún. vegyes hatóságok közötti eljárási kapcsolat is, amely a centralizált eljárási kapcsolatban részt vevő hatóságot tehermentesíti. Ennek lényege szerint amennyiben az eljárás során az alapügyben eljáró hatóság több más (szak)hatósággal végeztet eljárási cselekményt, fogad be állásfoglalást, az alapügyben eljáró hatóság helyett a szakhatóság előtt felmerülő, az állásfoglalás kialakításához szükséges előzetes kérdést a szakhatóságok indokolt esetben egymással egyeztetve is eldönthetik. Így az eljárás során a hatóságok közötti eljárási kapcsolódási pontok növelésével csökkenthető az idővesztés, a közvetett megkeresésből eredő esetleges félreértések száma, valamint az egymással ellentétes állásfoglalások kiadásának esélye is. A vegyes modell gyakorlatilag megegyezik a Ket. 45. § (1) bekezdése szerinti szakhatóságok közötti egyeztetéssel, azzal a különbséggel, hogy míg jelenleg a Ket. csak törvényben és kormányrendeletben meghatározott egyes ügyfajtákban biztosít lehetőséget erre, az általános közigazgatási rendtartás főszabállyá tenné azt.

A bemutatott három modell ma is létező gyakorlatot ismertet. Ugyanakkor kormányhivatalok belső integrációját követően a különböző modellek elfordulásának gyakorisága változni fog. A szakhatósági közreműködéssel lefolytatásra kerülő eljárások száma várhatóan csökken, a centralizált modell szerinti ügyek száma pedig növekedni fog. A változásokkal járó eljárási kihívások legnagyobb részére belső, munkaszervezési megoldásokat kell találnia a kormányhivataloknak, azok rendezése nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény feladata.

A koncepció a szakhatósági szabályozás megtartása mellett a vegyes modell felé tolná el a hangsúlyt azzal, hogy törvény eltérhet az eljárásba bevont más hatóságok közötti közvetlen

kapcsolattartás lehetőségétől. Az egyeztetés rendjéről és módjáról – a jelenlegi Ket.-tel összhangban – a hatóság döntene, az bírna továbbra is koordináló szereppel.

B) A hatóságok együttműködése során a jó közigazgatás kialakításához elengedhetetlen az egymáshoz kapcsolódó eljárások ügyfélbarát módon való át-, illetve kialakítása. A Ket. 2009. szeptember 1-je óta tartalmaz a közreműködő hatóságokra vonatkozó szabályokat. E közreműködő hatósági rendszer azonban az előterjesztő szerint maradéktalanul nem optimális a közreműködő hatóságok megteremtése mögött álló célok eléréséhez. Az általános közigazgatási rendtartás a kapcsolódó eljárások intézményének bevezetésével törekszik a közreműködő hatóságok rendszerének bővítésére. A kapcsolódó eljárások azokat az eljárásokat jelentik, amelyek az ügyfél végső kérelmezett céljához vezetnek el (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése). Az ügyfelek ezt jelenleg több hatósági eljárás egymást követő lefolytatásával érhetik el. Az ügyfél szempontjából azonban az elérni kívánt egységes célhoz (ti. a gépjármű forgalomba helyezéséhez) indokolatlanul bonyolult ezt az eljárásort személyesen végigvinnie. Ezért az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kialakítja a hatóságok együttműködésének egy olyan új módszerét, amelyben az ügyfél csupán egy kijelölt hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a ráépülő eljárások során pedig ez a hatóság válik közvetítő hatósággá. A kapcsolódó eljárások rendszerében, ha a hatóság döntése feltétele egy másik hatóság olyan eljárásának, amelyet sommás eljárásban lehet lefolytatni, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. A kapcsolódó eljárás során a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat – a készülő elektronikus közigazgatás, valamint az elektronikus ügyintézés alapvető szabályairól szóló törvény szabályaival összhangban elektronikus kapcsolattartás útján – megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak. Ha a kapcsolódó eljárást hivatalból kell megindítani, a hatóság a (jogerős) döntését a fent ismertetett módon haladéktalanul közölni köteles a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósággal. Mindez jelentősen gyorsíthatja az ügyintézkést a gyakran előforduló, és az állampolgárok nagy részét érintő ügyek körében. Az előterjesztő véleménye szerint a kapcsolódó eljárásokkal elérhetővé válik az a régóta megcélzott reform is, hogy az egyes adatváltozásokat hatékonyan (az ügyfél többször személyes közreműködése nélkül is) át lehet vezetni a különböző nyilvántartásokon.

A kapcsolódó eljárások bevezetésével például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni (akár úgy, hogy már a kórházban kitölti a későbbi eljárások megindítását szolgáló kérelmeket) ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, TAJ-kártyáját, adókártyáját megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat (anyasági támogatás, babakötvény, GYES, GYED stb.) igénybe vegye. Jelenleg a szülőnek két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell személyesen felkeresni ezen ügyek megindításához, az eltérő eljárási határidők miatt többször is.

Amennyiben a kapcsolódó eljárás során a másik hatóság eljárása – valamilyen eljárási akadály miatt – mégsem folytatható le sommás eljárásként, az általános szabályoknak megfelelően a kapcsolódó eljárásnak ez a jellege megszűnik és az ügyfélnek a hatóság közvetítése nélkül kell a másik eljárásban részt vennie.

A kapcsolódó eljárás hatékony megvalósításához elkerülhetetlen a jelenleg is meglévő, azonban lappangó eljárási kapcsolódások, láncolatok feltérképezése az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kidolgozása, közigazgatási egyeztetése során az

érintett tárcák részéről. Szintén elengedhetetlen az elektronikus közigazgatás, valamint az elektronikus ügyintézés alapvető szabályairól szóló törvény szabályaival való összhang megteremtése, mivel a sommás eljárás azonnali lefolytatásához hatékony és gördülékeny rendszert kell kialakítani, enélkül nem működhetnek a kapcsolódó eljárások.

d) Ügyintézési határidő

A magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk hagyományosan meghatározzák az általános ügyintézési határidőt, melytől az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény sem tér el. Az általános ügyintézési határidő további rövidítése nem alkalmas az eljárások további érzékelhető gyorsítására. Az európai mintákat áttekintve ugyan van példa akár tizennégy napos ügyintézési határidőre is [a bolgár eljárási törvény 57. cikk (2) bekezdése], azonban általánosnak mondható a harminc, vagy annál hosszabb ügyintézési határidő meghatározása. Emellett a tapasztalatok azt is mutatják, hogy az ügyintézés várható leghosszabb határideje sem 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, ezért a törvény az ún. teljes eljárásban az általános ügyintézési határidő mellett hat hónapban megállapít egy objektív határidőt is, amely alatt az ügyben döntést kell hozni.

A szabályozási irányt alátámasztandó feltétlenül kiemelendő a Modell törvénynek az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezése (III. 9. cikk), amely fő szabályként az ésszerűséget tartalmazza azzal, hogy az ágazati (szektorspecifikus) normáknak kell megjelölniük a pontos, konkrét ügyintézési határidőt. A modell-szabályok szubszidiárius rendelkezése csak ezt követően alkalmazható. A szubszidiárius szabály szerint az ügyintézési határidő három hónap, amelybe nem számít bele a felfüggesztés, az ügyfél késedelmes jognyilatkozata miatti időmúlás, valamint a megkeresések és azok teljesítése közötti időtartam.

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

8) Eljárások hivatalból

A Ket. kétféle értelemben tárgyalja a hivatalbóli eljárást, illetve az eljárások hivatalbóli jellegét.

Egyfelől alapelvi szinten kimondja (3. §), hogy az eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül a tényállást megállapítása, a bizonyítás módja és terjedelme, az ügy szempontjából fontos valamennyi körülmény figyelembe vétele, a hatóság döntéseinek önálló felülvizsgálata tekintetében (függetlenül attól, hogy az eljárást ki kezdeményezi). Ezzel lényegében a Ket. a hatósági eljárásnak a bíróság eljárásától különböző

jellegét rögzíti, vagyis nem a felek indítványai szerint folyik az eljárás, a hatóság ebben az értelemben nem bekötött szemű, semleges fél, hanem az eljárási cselekmények aktív alakítására köteles.

Másfelől a szűkebb értelemben vett hivatalból indított eljárásokat szabályozza: elkülöníti a csak kérelemre induló eljárásoktól azt az esetkört, amikor maga a hatóság a saját elhatározásából indít eljárást (vagy a kérelemre induló eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytatja).

A kétféle eljárási (eljárás-indítási) mód az eljárás tárgyának a közérdekkel való szorosabb vagy távolabbi kapcsolatán alapszik. A kérelemre induló eljárásokban a kérelmező (ügyfél) törvényes magánérdekének védelme, érvényesítése dominál, amely csak annyiban érint közérdeket, hogy a jogos magánérdek törvényes keretek közötti érvényesíthetősége maga a közérdek. Itt tehát valójában a magánérdek és a közérdek összehangolására szolgál a hatósági eljárás (pl. az építési engedélyezési eljárásban a kérelmező építési igénye és a településrendezési, valamint az állékonysággal, biztonsággal összefüggő műszaki követelmények stb.). Nyilvánvaló, hogy magánérdek érvényesítésére általában nincs lehetőség hivatalból indított eljárásra, hiszen a konkrét személy konkrét magánérdekről a hatóságnak nincs tudomása, ennek érvényesítésére a kérelemre induló eljárás szolgál, amely a kérelmező aktivitását feltételezi. Külön eset, amikor a magánérdek egyben közérdeket is takar (pl. a kiskorú védelme a gyámhatósági eljárásban).

Az eleve hivatalból indítható eljárások viszont közvetlenül a közérdek érvényesítésére irányulnak, általában valamely olyan magánérdekkel szemben, amelyek sértik a közérdek megvalósulását (de akár többféle közérdek ütközése esetén is lehetséges). Ezek alapvetően azért hivatalból indíthatók, mert a közérdek védelme érdekében az eljárást nem lehet kizárólag kérelemtől függővé tenni, az a hatóság aktív fellépését, kezdeményező magatartását igényli.

A Ket. tételesen nem mondja ki, de valójában főszabályként tekint a kérelemre induló eljárásra (amit az igazol, hogy helyenként, kivételes jelleggel az eljárásban hivatalból megteendő cselekményekre utal), másrészt pedig a hivatalból indítható eljárást a kizárólag kérelemre indítható eljárásokhoz képest, kivételként határozza meg.

Tekintve, hogy a hatósági ügyek elsősorban többsége – azok jellegére tekintettel – kérelemre indul, indokolt ezt tekinteni az eljárás alapvető típusának, és ehhez képest kialakítani az általános eljárási szabályok szemléletét. Megjegyezve ugyanakkor, hogy – a hivatalbóliság alapelveire tekintettel – az eljárás lefolytatása, részcselekményei szempontjából (az általános szabályok szintjén) nagyrészt nincs különbség, mert nem az eljárás megindításának módja vagy a kezdeményező személye dönti el az eljárás jellegét. Az eljárás megindítására való jogosultság alapvetően csak az „ügy ura” pozíciót dönti el, az ügy jellegéhez igazodóan. Az egyes indokolt kivételeket külön kell rendezni (egyrészt az ellenérdekű fél részvételével induló ügyek, másrészt a hivatalból folytatható ügyek).

Mindezekre tekintettel megalapozottan elfoglalható az az álláspont, hogy a megindulását tekintve kétféle eljárásra vonatkozóan kialakult és bevált szabályozási logikán nem indokolt változtatni, mert bármelyik eljárásmód kizárólagossá tétele a hatósági eljárásokban megnyilvánuló közérdek védelmét, vagy a méltányolható magánérdek védelmét akadályozhatná vagy gyengíthetné.

Elsődlegessé tehát a kérelemre induló eljárási modellt indokolt tenni, amihez képest a hivatalból indítható/folytatható eljárásokra irányadó általános szabályokat kivételként célszerű rendezni.

„A” változat

A hivatalbóli eljárásokra vonatkozó szabályokat Ket. szabályozási rendszeréhez hasonlóan, az adott jogintézményhez kapcsolódóan, az általános közigazgatási rendtartás is a törvényben elszórtan szabályozza.

„B” változat

A Kodifikációs Bizottság egyöntetű álláspontja szerint az általános közigazgatási rendtartás egy helyen, önálló címben összefoglalja a kérelemre induló teljes eljáráshoz, mint modellhez képesti eltéréseket. Itt szükséges összefoglalni a hatóságot, illetve az ügyfelet megillető garanciális rendelkezéseket, eszközöket és többletjogokat. E helyütt állapítja meg kógens módon a rendtartás a közigazgatási bírságokra és hatósági kötelezésre vonatkozó legfontosabb garanciális eljárási szabályokat is.

Ide kapcsolódó kérdés az ún. hatósági intézkedések eljárásjogi intézménye jogi minőségének – eddig elmaradt tisztázása – a törvény szintjén. A hatósági intézkedések számos szakigazgatási területen érvényesülnek és sok esetben jelentős beavatkozást jelent az érintettek társadalmi, gazdasági, illetve jogviszonyaiba, valamint bizonyos esetekben (pl. katasztrófavédelem) kiemelten jelentősek a közigazgatási jogérvényesítés, „közérdek-érvényesítés” keretében. A hatósági intézkedés hatósági jogviszonyt eredményez, ezért – a jogintézmény sajátosságaihoz igazodó – garanciális rendelkezéseket kell megfogalmazni. Ennek különös jelentőségét húzza alá, hogy a bírósági gyakorlat is bizonytalan a jogintézmény megítélése tekintetében (pl. ismert olyan bírósági döntés is, mely a hatósági intézkedést hatósági döntésnek minősíti tartalmában, függetlenül attól, hogy az intézkedés formájában alapvetően szóbeli).

A hatósági intézkedések általános eljárásjogi szabályozásának legfőbb problémája, hogy a hatósági intézkedés közlése szóbeli, és azonnali végrehajtásra irányul (pl.: katasztrófavédelmi intézkedések, rendőri intézkedések, járványügyi, közegészségügyi, rádiófrekvencia által okozott zavarokkal kapcsolatos intézkedések), amikor a rendes eljárás lefolytatása a célt veszélyeztető idővesztéssel járna.

A hatósági intézkedés hatékonyságát megőrizve alkotmányos követelmény a megfelelő eljárásjogi garanciák társítása a jogintézményhez. Elsődleges fontosságú e jogintézmény eljárásjogi „státuszának” rendezése. Rögzíteni kell a törvényben, hogy a hatósági intézkedés nem önálló hatósági ügy, hanem a hatóság azonnal végrehajtható cselekvése az ágazati szabályozásban foglalt esetekben és feltételek mellett. E körben az lenne tehát az elsődleges eljárásjogi garancia, hogy a hatósági intézkedés csak jogszabályban (eldöntendő a jogforrás szintje) foglalt esetekben és körben alkalmazható, vagyis kell hozzá tételesen meghatározott hatósági hatáskör. Ebből következően az Ákr. hatásköri szabályainak intézkedésre való alkalmazása pl. előírható.

A másik garanciális kérdés a hatósági intézkedés ellen igénybe vehető jogorvoslat szabályozása. Függetlenül attól ugyanis, hogy az intézkedés már a legtöbb esetben azonnal megtörtént, az intézkedésért való felelősség, az azzal okozott károk jogszerűsége, illetve az

intézkedéssel érintet dolog feletti rendelkezési jog korlátozásának jogszerűsége vitatható és korrigálható legyen. Meghatározandó, hogy a jogorvoslat önálló legyen, vagy az esetlegesen meginduló „teljes” eljárásban születő döntés elleni jogorvoslat során legyen érvényesíthető.

Ehhez kapcsolódik a hatósági intézkedések körében gyakran előforduló rendőri közreműködés rendezése, a jogérvényesítési lehetőség segítése, erősítése is. E körben pontosítandó, egyértelművé teendő tisztázandó a rendőri részvétel jogalapja, és elhatárolandó a rendőri és az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatósági felelősség határa.

Az intézkedéseket egyébként akár egy szerkezeti egységben (alcímben) is lehetne rendezni az Ákr.-ben (ideiglenes intézkedés, hatósági intézkedés), ezáltal egyértelműbbé válna ezen intézkedések közötti különbség is.

Az általános közigazgatási rendtartás a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan a hatósági ellenőrzés lefolytatásához, illetve annak során szükséges többletgaranciákat egyaránt – eljárási helyzetükhöz képesti sajátosságokkal – biztosítja az ügyfél és a hatóság számára.

9) *A hatósági ellenőrzés*

A hatósági ellenőrzést (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan) önálló fejezetben szükséges megjeleníteni az általános közigazgatási rendtartásban, hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely nem minősül egy „teljes”, önálló hatósági eljárásnak (az irodalom nem egységes ennek megítélésében). A hatósági ellenőrzés számos eljárási, közpénzügyi és költségvetési előnye miatt az új szabályozásban tovább fejlesztendő, sőt erősítendő (valamint alkalmazását ösztönzendő szabályok is szükségesek lehetnek az ágazati szabályozásokban).

A hatósági ellenőrzés eszközével történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hatósági eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági intézkedéseket szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció, amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást, eljárásokat indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogszabály-követő magatartásának ellenőrzése is. Így pl. egy széleskörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján feltárható, hogy szükség van-e akár sok száz egyedi hatósági eljárásra. A hatósági ellenőrzés ezen módja fölöslegessé teheti tényleges, teljes eljárások tömeges megindítását is. Az ellenőrzés eredménye alapján a hatóság koncentrálhat azokra az egyedi esetekre, amelyekben intézkedést igénylő jogsértést állapított meg. Ez jelentős költséghatékonyságot eredményez, valamint alapvetően érinti az eljárásrend rugalmasságát, ügyfélorientáltságát.

A hatósági ellenőrzés nem formalizált hatósági határozattal zárul, hanem a jogszabálysértéssel vagy annak hiányával összefüggő ténymegállapítással, illetve esetleg eljárás-kezdeménnyel más hatóságnál vagy bíróságnál (pl. büntetőeljárás), vagy más állami szervnél.

A hatósági ellenőrzés egyik – specifikus, leginkább erre a tevékenységfajta jellemző – lezárási módja azonban a felhívás jogintézménye, amely kötelezésre vagy szankcionálásra irányuló hatósági eljárás megindítása nélkül biztosíthatja a jogszerű állapot helyreállítását. A hatóság megállapítja a jogszabálysértést és felhívja a jogszabálysértőt, hogy önként szüntesse meg, hárítsa el a feltárt jogszabálysértést (illetve állítsa helyre az eredeti állapotot). A felhívás

teljesítésével az ügyfél tehát elkerülheti a formális hatósági eljárást és a szankciót, a felhívás nem teljesítése esetén viszont a hatóság köteles az ügyféllel szemben megindítani a hatósági eljárást a kötelezés, a szankcionálás érdekében.

Mivel az önkéntes jogkövetés a jogérvényesítés legegyszerűbb és leghatékonyabb formája, ami mind a versenyképesség, mind a közigazgatási költséghatékonyság szempontjából jelentős és hazánkban, valamint az Európai Unióban egyaránt támogatott, ennek a formának a gyakoribb alkalmazása mindenkinek érdeke.

A hatósági ellenőrzés további előnye, hogy általa számos olyan jogszabálysértést tárhat fel a közigazgatás, amely más állami szervek hatáskörébe tartozik, és amelyre egyébként nem biztos, hogy fény derülne (pl. fogyasztóvédelmi ellenőrzés során környezetvédelmi, vagy adóügyi jogsértések).

10) Gyermekekre és fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó szabályok

A Ket. számos helyen tartalmaz a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyek eljárási cselekményeire, valamint cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében kirendelt támogató szerepére vonatkozó eljárási szabályokat. A Ket. eredetileg a kiskorú ügyfelek ügyeiben több különös eljárási szabályt (pl. az általánosnál rövidebb, kógens ügyintézési határidőt) állapított meg. Ezzel szemben az általános közigazgatási rendtartás arra törekszik, hogy a gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítja a közigazgatási eljárásokhoz való hatékony hozzáférést. Szükséges az eljárás során életkoruknak és állapotuknak megfelelő alkalmazkodást biztosítani annak érdekében, hogy megkönnyítsék az eljárásban ügyfélként, tanúként, vagy az eljárás egyéb résztvevőjeként való tényleges részvételüket. E szabályokat a hatályostól eltérően nem elszórtan, hanem külön címben szükséges megállapítani, ami megjeleníti a szabályozás jelentőségét, a garanciák fontosságát hangsúlyozó jogalkotó szándékot is.

11) A hatóság döntése

A közigazgatási hatósági döntésekkel összefüggésben a Ket.-ben megállapított – jelenlegi – szabályozásához képest koncepcionális jellegű változtatásokat nem indokolt az új törvényben megvalósítani: az ügy érdemében hozott határozat, valamint az eljárás folyamán meghozott végzés kettősségét indokolt továbbra is fenntartani.

A döntések tárgyköréhez kapcsolódóan megemlíthető a Kódex 11. cikk (1) bekezdése, amely – eltérően a magyar jogi szabályozástól – közigazgatási döntés alatt a közigazgatási hatóságok által közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során hozott normatív vagy nem normatív döntést is érti. A 17. cikk pedig rögzíti a döntések indokolásának kötelezettségét, valamint azt a követelményt, hogy a hatósági döntéseket egyszerűen, egyértelműen és világosan kell megfogalmazni.

Az alábbi tárgykörök azonban megfontolandóak:

- Általánosságban is rögzítendő pl. a hatóság döntési kötelezettsége [a Ket. 20. § (1) bekezdés és a 71. § (1) bekezdés erre nem feltétlenül elég], valamint hogy a hatóság döntése olyan aktus, amely joghatás kiváltására alkalmas a hatósági ügy 12. § (2) bekezdése szerinti fogalmához kapcsolódva. A joggyakorlatban a Ket. általános rendező szabálya ellenére (a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás

során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki) többször bizonytalanságot okoz, hogy pontosan milyen eljárási cselekmények esetén kell döntést hozni (pl. eltér a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy a belföldi jogsegély-megkeresést végzésben intézi-e az adott hatóság vagy egyszerű levélben, de hasonló probléma tapasztalható az eljárás megindításáról szóló értesítés tekintetében is).

- Az ügyféljogok sérelme nélkül lehetőség szerint ki kell tágítani az egyszerűsített formában meghozható döntések körét.
- A hatóság jogszerű hallgatásának általános szabályait a Ket. rendelkezéseivel azonos módon – az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést – célszerű megállapítani. (A jogszerű hallgatás alkalmazhatósága kiszélesítésének lehetőségét azonban az egyes ágazati szabályok felülvizsgálata során indokolt áttekinteni, illetve érvényesíteni.)

12) Hatósági szerződések

Nagy adóssága a magyar jogalkotásnak, hogy e sajátos szerződések átfogó, egységes alapokra épülő általános törvényi szabályozása a mai napig nem jött létre, így – jobb megoldás hiányában – az egyedi szerződéstípusokat meghatározó törvényi szabályozások a Polgári Törvénykönyv kötelmi jogi szabályait rendelik alkalmazni, illetve a szükségesnek látszó eltérő szabályokat maguk állapítják meg. Az általános szabályozás hiányában a magyar joggyakorlat e szerződéseket magánjogi szerződéseknek tekinti, amelyeknek vannak bizonyos kivételes, közjogi jellegű vonásaik. Valójában azonban e szerződéseknél a közjogi elem a domináns, és ahhoz kellene igazodnia a szabályozás teljességének. Az, hogy a jelenlegi, közszerződésnek tekinthető megállapodásoknál a Ptk. alkalmazandó háttérszabályozásként, azt a komoly ellentmondást veti fel, hogy a magánautonómiára és a felek egyenlőségére épülő Ptk. irányadó olyan jogviszonyokban is, amelyekben a közjogi, közhatalmi elem a meghatározó (pl. az állami megrendelőnek olyan közjogias többletjogosítványai vannak, amelyek a magánfelek egyenlőségének jelentősen ellentmond).

Ezek a kérdések a szűkebben vett közigazgatási jogviszonyok körében is felmerültek, így a közigazgatási eljárásjog szabályozásához is kapcsolódnak. Egyfelől a hatósági tevékenység árnyaltabb megközelítése okán (a hatóság nem pusztán kötelez és végrehajtja az állami akaratot az állampolgárral szemben, hanem közigazgatási szolgáltatásokat is nyújt), másfelől – nyugat-európai minták alapján – világossá vált, hogy a hatósági tevékenység célját jelentő közérdek egyes esetekben más módon hatékonyabban érvényesíthető.

Ezen a megközelítésen alapszik a Ket. egyik lényeges innovációja, a hatósági szerződés intézményének bevezetése. A Ket. 76. § (1) bekezdése alapján jogszabály lehetővé teheti, hogy az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést kössön. Ez lehetőséget biztosít arra, hogy egyes ügyekben a közhatalmi kötelezés helyett a felek – a hatóság és az ügyfél – közösen találjanak olyan módot és kiegyensúlyozott feltételrendszert, amely mindkét fél érdekét kielégítő, biztonságos és megvalósítható (pl. hatékony és költségkímélő) módon garantálja a közcél érvényesítését. Ebben a viszonyban tehát nem a kötelezésen, hanem a felek kölcsönösen előnyös együttműködésén van a hangsúly, ami nagyobb esélyt ad a közérdek érvényesítésére, mint a hatóság közhatalmi fellépése. Megfontolandó azonban, hogy a szabályozás a szerződésszegés esetén igénybe vehető eszközök kiegyensúlyozása irányába mozduljon.

A hatósági szerződés hatályos modellje a felek megállapodása körében olyan mozgásteret enged, amely alkalmas a kölcsönösen előnyös megoldás megválasztására. Így pl. olyan kötelezettségek vállalását is lehetővé teszi, amelyet jogszabály nem ír elő, ugyanakkor ezt a lehetőséget garanciákkal övezi: az ügyfél is a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság szerződésszegése esetén.

Ugyanakkor a közjogi elem továbbra is domináns, mert a hatósági szerződés úgy „működik”, mint egy hatósági döntés: a belőle folyó ügyféli kötelezettség elmulasztása esetén a végrehajtás általános szabályai szerint végrehajtható.

A jogrendszer ma már számos ügýtípusban teszi lehetővé hatósági szerződés megkötését (a médiatörvénytől a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvényen keresztül az agrártámogatásokat szabályozó törvényig), és várhatóan ezek száma és jelentősége a jövőben csak nőni fog. Erre tekintettel a hatósági szerződés intézménye a továbbiakban is fenntartandó, fejlesztendő. Ennek ellenére kívánatos lenne, ha a közszerződésekről vagy közjogi szerződésekről – amelyek egyike a hatósági szerződés – átfogó törvényi szabályozás születne, amely meghatározná azokat az általános jellemzőket és azokhoz igazodó szabályokat, amelyek a szerződéstípus dominánsan közjogi jogviszonyt rendező jellegét tükrözik.

13) Hatékony és gyors jogorvoslat

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot.¹⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata akkor tart egy jogorvoslatot hatékonynak, ha annak igénybevitelére a kérelmezőnek alanyi joga van. További kritériuma a hatékonyságnak, hogy a jogkör gyakorlója érdemi felül bírálatot végezhesen, megváltoztathassa, vagy hatályon kívül helyezhesse a határozatot. Alapkövetelmény, hogy a jogkör gyakorlója a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhassa.

Fontos, hogy a jogorvoslat ne csak elvi szinten legyen elérhető, a tagállam tudjon joggyakorlatot felmutatni. További követelmény, hogy a jogorvoslat legyen az azt igénybe venni szándékozók számára a gyakorlatban – ténylegesen – elérhető.

Hangsúlyozandó ugyanakkor a 13. cikk nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezmény értelmében a hazai hatóság előtti jogorvoslatot szükséges biztosítani, azonban ebből éppúgy nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közigazgatási bírói fórum igénybevitelének lehetősége sem. A lényeg ugyanis az érdemi felülvizsgálati jogkör, és nem a hatáskörrel rendelkező szerv közigazgatási, vagy éppen szervezet bírói volta. Amennyiben azonban a közigazgatási jellegű jogorvoslatnak az eljárási garanciái nincsenek kidolgozva az adott nemzeti jogban, az már a 13. cikk sérelmével jár.

¹⁷ „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”

Meg kell továbbá jegyezni, hogy a 13. cikk nem követel meg többszintű jogorvoslati fórumrendszert sem. Egyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatát nem sérti, ha fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet.

Alapvetően eltérő jellegűkre, így különösen az ügyfél nézőpontjából való különbözőségekre tekintettel feltétlenül indokolt az általános közigazgatási rendtartásban is fenntartani a Ket.-ben kialakított határvonalat a jogorvoslás két fő fajtája, az ügyféli aktivitást feltételező kérelem alapú jogorvoslási formák, illetőleg az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntésfelülvizsgálati formák között. Ennek megfelelően az általános közigazgatási rendtartásban külön címben kell szabályozni az ügyfél akarata (kérelme, keresetlevele), illetve a közigazgatási szerv vagy annak felügyeleti szerve – akár saját elhatározás alapján, akár valamely más állami szerv kezdeményezésére – hivatalból folytatja le a döntés felülvizsgálatát.

Az Ákr. a döntés-felülvizsgálati eljárások típusait, szabályait a mai kor viszonyaihoz igazítva fejleszti, illetve hozzáigazítja az előkészítés alatt lévő közigazgatási perrendtartás szabályaihoz, az új bírósági felülvizsgálati rendszerhez. Továbbá elvégzi a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások jelenlegi szabályainak felülvizsgálatát, melynek során kijavítja a jelenlegi szabályozásban meglévő jogalkalmazást akadályozó hibákat, illetve hiányosságokat.

Hangsúlyos szerepük leginkább abban áll, hogy a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárások az objektív jogvédelem eszközei, akkor is, ha a jogorvoslat nem áll az ügyfél érdekében, viszont a hatósági döntés jogszabálysértő. A közigazgatási jog és a közigazgatás működésének számos sajátossága indokolja e jogorvoslási módokat, hiszen az objektív, tárgyi jogvédelem a közigazgatásban egyszerűen közérdek, közpénzügyi érdek, stb. (pl. jogszabálysértő – de az ügyfélnek kedvező – működési engedély, nyugdíjhatározat hosszú távon és jelentős károkat okozhat, ha a közigazgatási „önkorrekcióra” nincs lehetőség).

Fontos, hogy a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok jelenlegi feltételrendszerének megfelelő felülvizsgálata, továbbá a közigazgatási jogorvoslatok egymáshoz való viszonyának megfelelő összeillesztése jelentősen hozzájárulhat a közigazgatási eljárások gyorsabb – végleges – lezárásához, egyúttal pedig a bírósági felülvizsgálat megelőzéséhez, valamint a közigazgatási felelősség erősítéséhez is.

A jelenleg is zajló közigazgatási szervezeti reform nyomán gondoskodni kell a felügyeleti jogkör megfelelő telepítéséről is. Ez a hierarchiában működő – de a kormányhivatali integrációban részt nem vevő – közigazgatási szerveknél nem igényel változtatást, e körben továbbra is a felügyeleti szerv (felettes szerv) gyakorolja ezen jogosítványt. Vizsgálandó ugyanakkor, hogy a felettes szervvel nem rendelkező szervek, valamint a területi kormányhivatalok esetében mely szervet szükséges felhatalmazni a felügyeleti jogkör gyakorlására.

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 jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében

négy jogorvoslati eszközt határoz meg: a fellebbezési eljárást mint általános jogorvoslati eszközt, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. A Ket. jogorvoslati rendszerének felülvizsgálata során többféle irány is elképzelhető, ugyanakkor a szabályok kialakításakor figyelemmel kell lenni a készülő új eljárási kódexekre: az új polgári perrendtartásra valamint az új büntetőeljárási törvényre. Az említett eljárási törvények mellett a közigazgatási bírósági eljárásra is külön törvényt szükséges kidolgozni az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény mellett.

A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának hatékonyságát növeli a közigazgatási peres (illetve nem peres) eljárások külön kódexben való szabályozása, mivel a jelenlegi keretszabályt alkotó polgári perjogi rendelkezések nem alkalmazhatók mindenhol megfelelően a közigazgatási perekre. Példa a polgári perekben a keresetlevél elbírálásának kérelemhez kötöttsége, miközben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bizonyos kérdéseket hivatalból vizsgál. Az európai országokban a tipikus megoldás, hogy külön perjogi kódex létezik. Van, ahol a közigazgatási bíróságokról szóló külön törvény tartalmazza a közigazgatási perek sajátos szabályait (pl. Franciaország). Ehhez képest a magyar modell – mely a polgári perjog szabályai között helyezi el a közigazgatási pereket – kivételes jellegű. Viszont másfelől a külföldi – az Unió tagállamokban meglévő – szabályozások kivétel nélkül mind hasonlítanak a magyar Ket. megoldására abban, hogy a hatósági eljárási kódexekben a közigazgatási pernek csak a legfontosabb keretszabályait tartalmazzák (bírói kontroll lehetősége, esetei, kizártsága, annak kötőereje a közigazgatási hatóságok számára), azonban magának a bírósági eljárásnak a részletkérdései a fent említett törvényekben kerülnek kifejtésre.

Ugyanakkor érdekességként megemlíthető, hogy a Modell törvény a jogorvoslati eszközök megjelölését nem tartalmazza (ide nem értve a kijavítási és visszavonási lehetőséget, III. 34-36. cikk).

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött jogcímhez, és abban teljesen új érveket is fel lehet hozni, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5 % alatti, átlagosan 0,33%¹⁸ – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek.

Már a Ket. koncepciója is kiindulópontként határozta meg, hogy „Jogorvoslati fórumként csak olyan szerv jöhet szóba, amelynek elfogulatlansága – a konkrét ügghöz való viszonya alapján – nem kérdőjelezhető meg. E kritérium a közigazgatási szervezetrendszer legújabb változása nyomán, amikor nagyon sok – és a tervek szerint egyre több – ügy esetében a járási hivatal az első fokú hatáskör címzettje, és a kormányhivatal jár el másodfokon, a két hatóság között szoros kapcsolat van: egy költségvetési szervet képeznek, a külső szemlélő számára ez egy „házon belüli” jogorvoslatnak tűnik, vagyis a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető.

¹⁸ Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése mellett a jelentéstevő felhasználta az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program hatósági statisztikai adatgyűjtését is, így 33.700.569 döntésről rendelkezünk adattal, amelyek tartalmazzák a járási hivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok, önkormányzatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal eljárásainak adatait is.

Az előterjesztő áttekintette a mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modelleket. Megvizsgálta a szervezeten belüli és a közigazgatási szervezeten belüli fellebbezés, valamint a döntések bírói kontrolljának előnyeit, hátrányait, lehetőségeit és kockázatait. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ae. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező posztszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve (szervezeti egysége) bírál el.

A Ket. előkészítése során ún. fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét vizsgálta a Kodifikációs Bizottság, azonban azt – bár a koncepcióban sem általános fellebbezési fórum, hanem mint a minisztériumok első fokú határozatai elleni fellebbezések elbírálására jogosult szerv szerepelt – végül elvetette. A közigazgatási szervezeten belüli, azonban nem a felettes szerv által elbírált, hanem a hierarchián kívüli, kifejezetten a jogorvoslati eljárások lefolytatására létrehozott közigazgatási szervre jelenleg nincs releváns európai példa. 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 biztosítják. 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 hatékonyra és gyorsra tegyék. Ennek eredményeként a döntőbíróóságok a 2007-ben elfogadott törvény alapján¹⁹ 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.

Megállapítható tehát, hogy jelenleg – a mindössze huszonhárom évig működött osztrák független közigazgatási tanácsok megszüntetését követően – nem ismert olyan minta, amely a végrehajtó hatalmon belül, általános hatáskörű, horizontális jogorvoslati fórumrendszerrel működne, ezért az előterjesztő érdemben tovább nem is vizsgálta a kvázi-bíróságként működő fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét.

Hangsúlyozandó, hogy az Egyesült Királyságban és az Osztrák Köztársaságban is a végrehajtó hatalom helyett egyértelműen az igazságszolgáltatás kezébe helyezte a jogalkotó a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatot. A döntés alapjául mindkét államban az eljárások időszerűségének javítása, valamint a jogorvoslati kérelmet elbíráló szervek függetlenségének erősítése szolgált.

A Kódex 22. cikkének²⁰ a közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszerre vonatkozó rendelkezéseiből nem vezethető le a közigazgatási jogorvoslati lehetőség

¹⁹ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007

²⁰ 1. A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.

2. A főszabály szerint lehetséges közigazgatási jogorvoslat megelőzi a bírói felülvizsgálatot. Bizonyos esetekben ez kötelező lehet. A jogorvoslati kérelem irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére.

biztosításának kötelezettsége, azonban kényszerítően következik belőle a bírói kontrollhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása. A hatékony jogorvoslathoz való jog tartalmi követelményeként meghatározza, hogy a jogorvoslati kérelem egyaránt irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére. E rendelkezésből nem következik, hogy jogcímhez nem kötött, bármely okból, indokolás nélküli fellebbezés lehetőségét kellene a jogalkotónak biztosítania.

Az előterjesztő az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja 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 ügyek harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szem előtt tartja a közigazgatási ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek így kizárólag akkor van 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 lehet csak helye.

Az általános közigazgatási rendtartás tehát garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabályt (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi főszabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

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

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, 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 az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz köthető intézményeket, eljárási lehetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjesztetni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a

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

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani a ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt. Így szükséges egyrészt az eljárás illetékköltségeinek revíziója, másrészt a kereseti kérelem formai követelményeinek enyhítése. Szükséges az új rendszerben átalakítani a közigazgatási pernek a jogerős határozat végrehajtásával való viszonyát, ugyanis tágabb körben kell alkalmazni a halasztó hatály biztosítását a jelenlegi elsődleges szűrő, a fellebbezés kiiktatásával.

További, a szabályozás során mérlegelendő szempont, hogy a fentiekben bemutatott 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. Ezt törvény elvileg lehetővé teheti, de kérdés, hogy a felügyeleti szerv döntésének mi a terjedelme, és az ellen hogyan alakul a további jogorvoslat. Nyilvánvalóan a bírói kontrollt e döntés ellen is biztosítani kell, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a felügyeleti szerv döntése tekintetében. Eldöntendő 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 is indokolt az önkorrekció jogát megadni, mint ahogy jelenleg is adott.

E helyütt csak utalni szükséges arra, hogy a jogorvoslati rendszer hatékonysága és időszerűségét különféle perelhárító és permegelőző eljárások kialakításával nagymértékben növelni lehet.

A fentiekben bemutatott főszabályhoz képest lesznek olyan esetek, amikor lesz közigazgatási fellebbezés a bírói jogorvoslat előtt (a közigazgatási döntések mintegy harmadában), ezért az általános közigazgatási rendtartás kétféle jogorvoslati rezsimet szabályoz. Az eljárási kódexnek elvi alapokon állva kell meghatározni 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.

„A” változat:

Mérlegelendők továbbá, hogy

A jelentést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

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

is biztosítsa az általános közigazgatási rendtartás a fellebbezés lehetőségét.

A fentiekén túlmenően meghatározhatóak a döntések olyan jellemzői, amelyek alapján a kódex biztosítja a fellebbezés lehetőségét, ez azonban semmiképp sem történhet szakigazgatási ügycsoportok felsorolásával.

„B” változat:

A főszabálytól eltérően törvény – akár az „A” változatban megjelölt szempontok alapján – a közigazgatási pert megelőzően biztosíthatja a közigazgatási döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét.

„C” változat:

Az általános közigazgatási rendtartás párhuzamosan mindkét jogorvoslati rezsimet fenntartja úgy, hogy az ügyfél számára biztosítja a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetőségét. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.

Az ún. önkormányzati hatósági ügyek esetében – a helyi önkormányzathoz való jog garantálása érdekében – indokolt a jelenlegi jogorvoslati rend fenntartása.²¹

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

Az ügyészi felhívás nyomán hivatalból lefolytatott döntés-felülvizsgálattal kapcsolatban az alábbiakra kell rámutatni.

Az ügyészség az Alaptörvényben rögzített feladatkörében a közigazgatás törvény alá vettségéhez fűződő közérdek védelme érdekében – mint az igazságszolgáltatás közreműködője – az Ütv.-ben meghatározott előírások szerint gyakorol törvényességi ellenőrzést a közigazgatás felett. E külső kontroll-mechanizmusnak kiemelkedő szerepe van akkor, ha a közigazgatás által előidézett törvénysértés a közvetlenül érintett ügyfélre nézve előnyös, ezért annak felszámolásában nem érdekelt.

A tapasztalatok szerint az ügyészi hatáskör-gyakorlás feltételrendszerét illetően a Ket.-ben szereplő utaló szabályozás nem nyújt kellően egyértelmű eligazgatást a jogalkalmazók

²¹ 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 bizottságára, a társulására 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.

számára, ezért a megalkotandó törvényben indokolt kifejezetten megjeleníteni az ügyészi felhívás, illetve fellépés legalapvetőbb előírásait. A vázolt kodifikációs megoldás kizárja a törvényalkotói célkitűzéssel ellentétes jogértelmezés lehetőségét, jelentősen hozzájárulva ahhoz, hogy az ügyészség a közigazgatás feletti törvényességi ellenőrzési jogkörét akadálytalanul gyakorolhassa, ezáltal is biztosítva, hogy a bíróság minél teljesebben láthassa el a közigazgatási döntések törvényességi felülvizsgálatát illetően az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének b) pontjában megfogalmazott feladatát.

14) E-közigazgatás

A jelenlegi Ket.-tel ellentétben az e-közigazgatásra (e-ügyintézésre) vonatkozó szabályokat, nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény, 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. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben a lehető legtöbb intézmény megalkotása során elengedhetetlen az e-ügyintézéshez való kapcsolódási pontok kialakítása, illetve ezek előkészítése. A készülő új elektronikus közigazgatásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartás főbb kapcsolódási pontjainak az elektronikus eljárás esetleges speciális döntéshozatali módja, illetve a kérelem előterjesztése és a hiánypótlás speciális szabályozása tekinthetők.

15) Végrehajtás

A szabályozást érintő változás mértéke attól függ, hogy a jövőben mely szerv lesz a foganatosító. 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 kapacitás 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 végrehajtásra vonatkozó szabályok jelenleg a Ket. VIII. fejezetében található. Az új közigazgatási eljárási törvényben nem szükséges a végrehajtás részletes szabályait megállapítani, azokat a bírósági végrehajtásról szóló törvény (Vht.) alkalmazásával is megfelelően érvényesíteni lehet. Természetesen a Vht. jelenlegi állapotában nem alkalmas teljes körűen a Ket. végrehajtási szabályainak helyettesítésére, ezért az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotásával egyidejűleg annak módosítása is szükséges.

16) Közigazgatási bíróságok

A Ket. jelenleg több helyen tartalmaz szabályokat a közigazgatási bíróságokra vonatkozóan (94/A-94/B. §, 131. §). Ezekkel kapcsolatban a következő koncepcionális irányok vázolhatók fel.

E rendelkezések a Ket. szabályozási rendszerétől idegenek, hiszen mint anyagi jogi szabályok nem illeszkednek az eljárási kódex dogmatikai rendszerébe.

Indokolt lehet tehát egy külön törvény megalkotása a közigazgatási bírságok, az elkobzás, valamint a közérdekű munka általános szabályaira vonatkozóan. Az új eljárási kódex ugyanakkor kiegészíthető lenne az anyagi jogi szabályokhoz kapcsolódó legfontosabb eljárási kérdésekkel, az alább említett Ajánlásban foglalt tárgykörökkel, valamint a hatályos eljárási törvényben található „kényszercselekményekre” vonatkozó rendelkezések is itt lennének elhelyezhetőek (például lefoglalás, rendőrség igénybevételének lehetősége). Ugyanakkor a bírságokra vonatkozóan nem indokolt külön eljárási rezsim felállítása, hiszen az általános szabályok jelenleg is megfelelő keretet nyújtanak az eljárások lefolytatásához.

Megfontolandó továbbá, hogy ne csak a helyi önkormányzat képviselő-testülete által kiszabható bírságok tekintetében legyen meghatározva alsó és felső határ, hanem a többi közigazgatási bírság esetében is.

Koncepcionális kérdésként merül fel a Ket.-ben a szabálysértési törvénnyel analóg módon szabályozott közérdekű munka alkalmazhatóságának kiterjesztése. A Ket. jelenlegi szabályozásában csak szűk körben – a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján természetes személlyel szemben kiszabott közigazgatási bírságból fakadó pénzfizetési kötelezettség esetén – van mód a közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltására. A nemzetközi gyakorlat alapján indokolt lenne ezt a jogintézményt szélesebb körben – valamennyi közigazgatási bírság esetén, amelyet természetes személlyel szemben szabtak ki önkéntes beleegyezésen alapulva – alkalmazhatóvá tenni.

Itt érdemes még megemlíteni – a koncepció által javasolt szabályozás irányt alátámasztandó – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13-i ajánlását (a továbbiakban: Ajánlás), amely kidolgozta a közigazgatási szankció alkalmazásának minimumgaranciáit. A minimumgaranciákon túl lehetősége van a nemzeti jogalkotásnak szigorúbb feltételekhez kötni a szankcionálást, de az Ajánlás által rögzített elvek (törvényesség elve, visszaható hatály tilalma, ne bis in idem elve, ésszerű határidő elve, jogorvoslathoz való jog biztosítása, eljárási garanciák biztosítása, bizonyítási teher szabályozása, bírói felülvizsgálat biztosítása) az esélyegyenlőség minimumát teremtik meg. A fenti elveknek – mint magyar alkotmányos követelményeknek – a mai jogszabályok jellemzően megfelelnek, de például a ne bis in idem elve, illetve az ésszerű határidő elve mindezidáig nem érvényesült maradéktalanul.

2.) Egyéb eljárás hatékonyságát elősegítő tényezők

A hatóságok együttműködése körében, a hatékonyság elvére és az eljárási résztvevők jogaira, jogos érdekeire is tekintettel szükséges a hatóságok együttműködési kötelezettségét a tényállás tisztázása körében is kiszélesíteni. A bizonyítási eljárás egyszerűsítése, gyorsítása érdekében megfontolható emellett a közös bizonyítás további lehetőségeinek erősítése (például tanúk, szakértők közös meghallgatása, közös szakvélemény előterjesztése).

Megfontolandó továbbá a hatóság iratismertetési kötelezettségének bevezetése tekintettel arra, ez egyben az eljárás gyorsítását is elősegítheti azzal, hogy annak eredményeként a betekintési jog gyakorlása sok esetben okafogyottá válna, így az azzal járó időráfordítás is kiküszöbölhető lenne.

A jelentést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Az új eljárási kódex szabályaival összhangban szükséges elvégezni az ágazati joganyag átfogó felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az új szabályozással elérni kívánt célkitűzések az egyes hatósági eljárásokban, az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető módon megvalósulhassanak. Ennek keretében szükséges azon megoldások kidolgozása, amelyek az ágazati szabályozások eljárásjogi egyszerűsítését, racionalizálását szolgálják. Az ügyfelek szempontjait is figyelembe véve a hatósági eljárások általános értelemben vett kedvezőbbé tétele, átalakítása szükséges, amely az új eljárási kódex megalkotásán túlmutató, komplex megközelítést feltételez.

A szabályozás kidolgozása során szükséges azon jogalkotási eszközök alkalmazásának ösztönzése, amelyek a hatósági eljáráshoz mintegy kívülről kapcsolódóan, járulékosan egyszerűsítik az ügyfelek helyzetét. Ilyen a későbbi hatósági eljárásban is felhasználható előzetes szakhatósági hozzájárulások alkalmazási körének bővítése, valamint a tanúsító szervezetek közreműködésének szélesebb körben történő lehetővé tétele.

Kérem, hogy a Kormány a jelentést vegye tudomásul mint a kodifikációs munka alapidokumentumát.