

**AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI SZABÁLYOK JELENTŐSÉGE
A MODERNKORI VESZÉLYEK RENDÉSZETI KEZELÉSÉBEN**

Hogy kerül a csizma az asztalra, vagyis a közigazgatási eljárásjog egy – a modernkori veszélyek kezelésével foglalkozó – rendészet tudományi konferenciára? Tisztában vagyok azzal, hogy a rendészeti szakemberek jelentős része számára a hatósági eljárásjog olyan távoli terület, amellyel szakmai életútja során csak az iskolapadban találkozott. Sőt akkor is igen feleslegesnek tartotta, mert ilyen ügyekkel biztosan nem fog találkozni. És van is ebben igazság, ha onnan közelítünk a kérdéshez, hogy az egyes rendvédelmi szerveknél szolgálatot teljesítő állomány egészéhez képest vizsgáljuk a közigazgatási hatósági eljárásjogi jogalkalmazók számát. Nyilvánvaló, hogy ez nem indokolna egy közigazgatási eljárásjogi előadást.

Érdemesnek tűnik áttekinteni in abstracto a közigazgatási eljárás jellegzetességeit, mert ezek segítségével igazolható, hogy e témakör a veszélyek rendészeti kezelésének egyik, talán elfeledett aspektusát adhatja. Egyfelől közkeletű tévedés a magánérdeket a közigazgatási hatósági eljárás középpontjába helyezni, ugyanis alapvető rendeltetése a közérdek érvényre juttatása. Sőt, az ügyek jelentős hányadában a magánérdek csak áttételesen jelenik meg benne: a kérelemre induló eljárásban az ügyfélnek valóban érdeke fűződik az eljárás lefolytatásához és a döntéshez. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az eljárás során – ez ugyanis a közigazgatás rendeltetése – a hatóságoknak az adott élethelyzettől függően közérdek számtalan elemét érvényre kell juttatni.¹ Az eljárás kimenetele pedig közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására.²

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

Indokolt emlékeztetni arra is, hogy míg az Alkotmányban a megfelelő ügyintézéshez való jog, illetve a hatósági eljárásokkal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog nem volt nevesítve, azt az Alkotmánybíróság a bírói úthoz való jog, és a

¹ Ezt pontosabban nehezen lehet az absztrakció magas fokán meghatározni, ezekre az anyagi jogi szabályokból következtethetünk. Ez egy közlekedési hatósági eljárásban a forgalomban való biztonságos részvételt hivatott biztosítani, egy építési igazgatási ügyben az épület állékonysága, a településképhez illeszkedés, de akár annak környezetvédelmi hatásainak vizsgálata is lehet.

² Valló József: Közigazgatási eljárás. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937. 13. o.

jogállamiság fogalmából fakadó eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából vezette le, addig az Alaptörvény „Charta ihletettségu”³ XXIV. cikkében biztosítja azt.

A következőkben néhány olyan csomópontot jelölök meg, amelyek meggyőződésem szerint a közigazgatási hatósági eljárás megújításának meghatározó, a felülvizsgálat irányát kijelölő elemei lehetnek, és amelyek a modernkori veszélyek rendszeti kezelésében.

1. A törvény kódex- és általános jellege

Ennek előfeltétele lenne egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – VALLÓ Józsefhez⁴ hasonlóan nevezzük általános közigazgatási rendtartásnak⁵ –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell. Ez elősegítené az ügyfelek joghoz jutását, kiszámíthatóbb jogalkalmazást biztosítva számukra, egyúttal pedig alkalmas lenne arra is, hogy – az általános szabályokat alkalmazó generalista kormánytisztviselő, közszolgálati tisztviselő, vagy éppen hivatásos szolgálati jogviszonyban álló – a közigazgatási tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és gördülékenyebben tudjon megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani a ciklikusan, vagy előre nem tervezhetően bekövetkező ügyszám-emelkedés kezelésére.

A tapasztalatok szerint azonban a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) e feltételnek nem felel meg, „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 egyáltalán érdemes lenne általános eljárási törvényt alkotni.

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

A törvény tárgyi hatályának meghatározását azért tartom kulcskérdésnek, mert a kodifikáció során kétféle, egyaránt súlyos és végzetes hiba követhető: megpróbál egy minden eljárásra, azt teljes egészében szabályozó kódexet készíteni, vagy pedig felvállalja, hogy nem akar, esetleg nem képes általános eljárási szabályokat megállapítani. Hatályos közigazgatási eljárásjogunkban különös módon mindkét hibát sikerült egyszerre elkövetni: a törvény valóban minden helyzetre választ próbál nyújtani, és egy évtized alatt töredezett, kazuisztikus, a konkrét jogalkalmazási nehézségekre adott reakcióit tételezte, ráadásul az

³ Az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint „Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. »jó közigazgatáshoz« való jog mintájára fogalmazza meg a Javaslat a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét”

⁴ Valló József: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942

⁵ A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat is ezen a címen illeti a készülő új közigazgatási hatósági eljárásjogi kódexet.

ágazati eljárási szabályok önálló életre keltek, mára több mint ezer olyan törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet van, amely a Ket.-től kisebb, de inkább nagyobb eltérést szabályoz. Sokszor ez az eltérés az egyes alapvető eljárásjogi jogintézmények lényeges elemeire is kihat, tovább erodálva a kódexjellegét.

Az új törvény tárgyi hatályának ezért főszabályként a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre kell kiterjedjen, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.)⁶

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

2. Az eljárások időszerűségének javítása

„A szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.”⁷ Az eljárási határidők további rövidítésének eszközével felelősen nem tehető kísérletet a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, elengedhetetlen ezért alapvetően az eljárások hatékonyságát, koncentráltságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítása.

⁶ Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól In: Patyi András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 30. o.

⁷ „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” 25.

2.1. Minden ügy egyforma?

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

Azokban az eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ – függetlenül attól, hogy azt az ügyfél terjesztette elő, vagy a hatóság egyébként annak birtokában van – a hatóság rendelkezésére áll, és ezért a tényállás további tisztázására, külön bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, továbbá nincs ellenérdekű ügyfél sem, olyan speciális eljárási szabályokat kell megállapítani, amelyek előírják, hogy minden olyan esetben, amikor a döntés meghozatalához valamennyi szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb 8 napon belül – döntést kell hoznia. A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű megítélésű, jellemzően okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben, így például az igényelt igazolványokat a jelenlegi 21 nap helyett 8 nap alatt megkaphatná az ügyfél.⁸

Ugyan a sommás eljárásra jellege okán leggyakrabban hatósági bizonyítvány és igazolvány kiállítása, valamint nyilvántartás vezetése során kerülhet sor (ez is évente több millió közigazgatási ügy, az összes közigazgatási eljárás tekintélyes hányada!),⁹ hangsúlyozandó egyrészt, hogy a jogintézmény bevezetése nem váltja ki a Ket. V. fejezetének rendelkezéseit, másrészt az említettnél sokkal szélesebb körben is létjogosultsága lehet.

2.2. Ügyirat helyett élethelyzet-alapú megközelítés

Jelenleg az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program hatósági statisztikája nemhogy nem élethelyzet-alapú, de még ügy-alapúnak sem tekinthető, mert alapvetően az ügyiratforgalom áll a középpontjában. Ez nem pusztán megnehezíti a hatósági eljárásjogi változások prognózisát, de egyenesen hátráltatja az alapvető szemléletváltást is. Nem odázható már tovább, hogy a jogalkotó is észrevegye: az ügyfelek nagy többségének nem az az ügy, amit a jogszabály ilyenek tételez, hanem az, amelyet az élethelyzetében el szeretne intézni: gyermeke megszületésével kapcsolatos „papírmunka”, egy balesetben elszenvedett maradandó és visszafordíthatatlan munkaképesség-csökkenésből fakadó problémák megoldása, vagy éppen egy külföldről behozott használt gépjármű forgalomba helyezése. Az említett élethelyzetek – annak ellenére, hogy jellemzően egymásra épülő, vagy

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

⁹ 2014-ben egyedül a járási és kerületi hivatalok törzshivatalánál az okmányirodai feladatok körében közel 2,8 millió eljárás indult.

egymással szoros tárgybeli összefüggésben álló ügyként – számos hatósági eljárásra tagozódnak, több személyes megjelenéssel járó ügyfél-hatóság találkozót is feltételeznek, amelyekben az ügyfelek csak azt érzik, hogy őket hatóságtól-hatóságig küldözgetik.

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

2.3. Az ügyintézés időtartama

A magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk hagyományosan meghatározzák az általános ügyintézési határidőt. Be kell látnunk, hogy az általános ügyintézési határidő további rövidítése nem alkalmas az eljárások további érzékelhető gyorsítására, mert a tapasztalatok szerint az eljárás bruttó időtartamára az eddigi rövidítési kísérletek érdemi hatással nem jártak, emellett a jelenleg 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 – az osztrák eljárási törvényhez,¹⁰ vagy Valló törvénytervezetéhez¹¹ hasonlóan – az ún. teljes eljárásban célszerű lenne az általános ügyintézési határidő mellett (vagy akár helyett) hat hónapban megállapítani egy objektív határidőt is, amely alatt az ügyben döntést kell hozni.

Az új közigazgatási eljárási törvény kidolgozásakor indokolt lehet olyan szabályozási irány megválasztása, amely értelmében a kéthónapos – objektív – határidő „bruttóvá” válna, amely alól csak az ügyfél mulasztása (késedelme) és az indokolt döntéssel történt felfüggesztés időtartama jelenthet kivételt. A két hónapos határidőnek a rövidebb megállásokat viselnie kell, a hosszabb, az ügyintézés ténylegesen gátló okok – pl. folyamatban lévő bírósági eljárás – esetén viszont a törvény által előírt formális felfüggesztés valóban megállíthatja a határidő múlását. Mivel a hatóságnak az ügyet továbbra is késedelem nélkül, de legkésőbb az említett kéthónapos határidőn belül el kell intéznie, az új szabályozás az ügyfelek számára kiszámítható és előre látható eljárási időtartamokat eredményezne.¹²

2.4. A tényállás tisztázás növekvő jelentősége

Általában a hatósági eljárással kapcsolatos elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy biztosítja, hogy a hatóság minden esetben ésszerű (egyúttal törvényes) időn belül, bírói kontrollra alkalmas (vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt stb.) döntést hozzon. A tényállás tisztázására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata során több

¹⁰ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 § 73. (1)

¹¹ Valló József: Törvénytervezet... i.m. 112. § (1) bekezdésben négyhónapos határidőt írt volna elő.

¹² A 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat 4. pontjában elrendelt ügyforgalmi statisztikai adatgyűjtés során az Igazságügyi Minisztériumba érkezett adatok szerint 2014-ben az ügyek 93%-a 60 napon belül befejeződött. Kiemelendő, hogy a 2013. évre vonatkozó adatszolgáltatás keretében beszerzett – kizárólag a központi államigazgatási szervekre vonatkozó – és a 2014. évi hasonló szervei körre vonatkozó adatok összehasonlításából azonban jelentős mértékű eljárási időtartam-csökkenés mutatható ki: míg 2013-ban az ügyek 88,56%-ban, addig 2014-ben már 96,05%-ban született 60 napon belül döntés.

eljárásjogi jogintézmény részletes szabályai is felülvizsgálatra szorulnak. Nem indokolt ugyanakkor a Ket. szabad bizonyítási rendszerének jelentős, elvi szintű módosítása, azonban a tényállás tisztázásának jelentősége – nem kis részben az alábbiakban bemutatott, átalakuló jogorvoslati rendszernek köszönhetően – nyilvánvalóan megnő. Ennek során két, egymással nehezen kibékíthető szempontot is egyaránt érvényre kell juttatni: egyfelől a lehető legszükségesebbre kell szűkíteni az ügyfél kötelező megjelenésével, kötelező nyilatkozatával stb. járó eljárási cselekményeket, másfelől pedig – és ez nem is annyira szabályozási, mint jogalkalmazási kihívás – a lehető legszélesebb körben biztosítani kell az ügyfél személyes nyilatkozattételi lehetőségét. Másképp fogalmazva az ügyfél eljárási terheinek csökkentése mellett az eljárás során a közvetlenség elvének szélesebb érvényesülését kell biztosítani.

Bár, az ügyfél nyilatkozattételi joga és jóhiszeműségének megdönthető vélelme „összeolvasásából” ma is okszerűen következne, érdemes lenne megdönthető törvényi vélelem felállítását megfontolni az ügyfél nyilatkozatában foglaltak szerinti tényállítás biztosságára, akár azzal a szabad bizonyítás elvét rontó kivételszabállyal, hogy a nyilatkozattal ellentétes bizonyítékok hiányában az ügyfél nyilatkozata válik az elsődleges bizonyítási eszközzé. Azonban az ügyféli nyilatkozattételi jog szerepének növelése mindezekkel együtt sem eredményezheti annak abszolutizálását.

3. Hatékony és gyors jogorvoslat

Meggyőződésem, hogy minden közigazgatási eljárásjogi reform alapja a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A Ket. a 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 és az új közigazgatási eljárási kódex kialakítása során figyelemmel kell lenni a készülő új eljárási kódexekre: az új polgári perrendtartásra valamint az új büntetőeljárási törvényre. Az említett eljárási törvények mellett természetesen a közigazgatási perrendtartásról szóló önálló törvénnyel való összhang és jól kiépített kapcsolódási pontok megteremtése is szükséges.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött sem jogcímhez, sem pedig indokoláshoz, és abban olyan teljesen új érveket is fel lehet hozni, amelyek az alapeljárásban is ismertek voltak, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor.¹³ Az 1957-ben kialakított jogorvoslati rendszer ezen sajátosságai álláspontom szerint bár roppant ügyfélbarátnak tűnnek, a paternalista államfelfogás megjelenési formái:

¹³ 2013-ban kiugróan magas, mintegy 10 ezerre volt tehető a földhivatali döntésekkel szembeni fellebbezések száma, amelyek eredményeként az ügyek mintegy felében az elsőfokú határozatot hozó szerv döntését megváltoztatta, vagy visszavonta. Ennek az volt az oka, hogy gyakran került sor a hiánypótlási felhívásra, amelynek sok ügyfél nem tesz eleget, így az eljárás Ket. 31.§-a szerinti megszüntetésével szembesül, ami ellen jogorvoslattal él. Ez a tendencia –t.i. csak akkor szolgáltat az ügyfél adatot, nyilatkozatot, ha az elkerülhetetlen, ezért igyekszik azt akár a fellebbezési eljárásig is elhúzni – más ágazati igazgatási területen is megfigyelhető.

az ügyfelek kiskorúsítását eredményezik, hiszen azt sugallják, hogy az ügyfél amúgy sem tudja megmondani, mi a gondolja a döntéssel, és majd ráér a megalapozott döntéshez szükséges bizonyítékot szolgáltatni a másodfokú eljárásban. Mára mindezek egyébként az eljárások elhúzásának eszközévé, nem pedig valós jogvédelmi funkcióval bíró jogintézménnyé teszik a fellebbezést.¹⁴

Ezért – a legújabb európai (brit és osztrák)¹⁵ tendenciákhoz hasonlóan – a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tekinthetjük követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági ügytípusok harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége, ezért az azokban hozott döntések felülvizsgálata közvetlenül a bíróságtól kérhető. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlaná teszi, azt véglegesen lezárja. Ha a közigazgatási ügyek végleges rendezését ennek megfelelő prioritásként kezeljük, a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához kell igazítani. Ez pedig csak úgy valósítható meg, ha a fellebbezésnek kizárólag akkor lenne helye, ha azt a törvény kifejezetten megengedi, azonban ha a fellebbezés elbírálására az elsőfokú határozatot hozó szervvel azonos közigazgatási szerv másik szerve lenne jogosult, akkor – az automatizált elektronikus döntést kivéve – fő szabályként az ügy érdemében hozott döntés bírói kontrolljának kellene, hogy helye legyen.

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

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

¹⁴ 2014-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok másodfokon folytatott eljárási átlagosan 29 napig tartottak. Eredményességüket tekintve megállapítható, hogy az érdemi döntésekkel szembeni jogorvoslatoknál az elsőfokú hatósági döntések 63%-át helybenhagyta, 16%-át megváltoztatta, 4%-át megsemmisítette, míg 17%-át megsemmisítette és új eljárásra utasította.

¹⁵ 1991 és 2013 között az osztrák közigazgatási eljárásjog általános jogorvoslati fórumai a független közigazgatási tanácsok (Unabhängiger Verwaltungssenat) voltak. A független közigazgatási tanácsok részben magasan képzett elméleti-, részben pedig széles körű közigazgatási gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező jogászokból álltak. Megjegyzendő, hogy az osztrák közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere 2014-ben alapvetően megújult és egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntéssel szemben kizárólag a bírói kontroll lehetőségét biztosítja. Az elmúlt években az angol közigazgatási jogorvoslati rendszer is jelentős átalakításon esett át, melynek kimondott célja volt, hogy a korábban is létező, szakosított döntőbírók államigazgatástól való függetlenségét erősítsék, a jogorvoslatot valóban hatékonyra és gyorsra tegyék. Ennek eredményeként a döntőbírók a 2007-ben elfogadott törvény (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) alapján az igazságszolgáltatás részeként működnek, igazgatásukat a bírósági igazgatást végző szervezet (HM Courts and Tribunals Service) látja el, megteremtették a döntés-felülvizsgálattal érintett hatóságoktól való valódi, és mindenki által felismerhető függetlenségét.

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

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével szükséges a bírói kontrollhoz köthető intézmények, eljárási lehetőségek átalakítása is. A bírósági ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokú eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtámadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás. A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt.

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

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

Az eljáró hatóságnak – mint ahogy jelenleg is – indokolt megadni az önkorrekció jogát. Nyilvánvaló az is, hogy a jogorvoslati rendszer hatékonysága és időszerűsége különböző pereljárító és megelőző eljárások kialakításával nagymértékben lehet növelni. Az ismertett főszabályhoz képest azonban lesznek olyan esetek, amikor a közigazgatási fellebbezés meg fogja előzni a bírói jogorvoslatot (a közigazgatási ügytípusok mintegy harmadában), ezért továbbra is kétféle jogorvoslati rezsimet kell szabályozni. 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. Mérlegelés tárgyává tehető továbbá, hogy
- kizárólag az összecszerúségre vonatkozóan (vagyis a jogalpra nem kiterjedően), illetve – és ennek jellemzően az adóigazgatási eljárásokban lenne jelentősége –
- meghatározott ügyérték alatt is biztosítsa az általános közigazgatási rendtartás a fellebbezés lehetőségét.

Elképzelhető olyan megoldás is, ahol a főszabálytól eltérően törvény – akár az előző, akár más szempontok alapján – a közigazgatási pert megelőzően biztosíthatja a közigazgatási döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét. Párhuzamosan mindkét jogorvoslati rezsim fenntartható úgy, hogy az ügyfél számára biztosított a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetősége. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.

Az ún. önkormányzati hatósági ügyek esetében – a helyi önkormányzathoz való jog biztosítás érdekében – indokolt a jelenlegi jogorvoslati rend fenntartása.¹⁶ Mivel jelenleg is rendszeresen előfordul, hogy az ügyfelek jogorvoslatra irányuló kérelmeiket nem megfelelő tartalommal, nem megfelelő szervnél, vagy nem határidőben terjesztik elő, biztosítani kell, hogy azok elintézése során egyszerre érvényesülhessen a tartalom szerinti elbírálás elve és az ügyfél rendelkezési joga, továbbá a gyors és hatékony jogorvoslatához való jog.

4. Minek nincs helye biztosan egy közigazgatási rendtartásban?

4.1. E-közigazgatás

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

¹⁶ 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.

4.2. Végrehajtás

A szabályozást érintő változás mértékének attól kell függenie, hogy a mely szerv lesz a végrehajtás foganatosítója. Jelenleg vagy az első fokon eljáró hatóság maga, vagy amennyiben a hatóság önálló bírósági végrehajtóval szerződik, a végrehajtó foganatosítja a végrehajtást. Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá 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 találhatók. Az új közigazgatási eljárási törvényben nem szükséges a végrehajtás részletes szabályait megállapítani, azokat a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) alkalmazásával is megfelelően érvényesíteni lehet. Természetesen a Vht. jelenlegi állapotában nem alkalmas teljes körűen a Ket. végrehajtási szabályainak helyettesítésére, ezért az általános közigazgatási rendtartás megalkotásával egyidejűleg annak módosítása is szükséges.

5. Összegzés

Érdemi változás nélkül Magyarország behozhatatlan versenyhátrányba kerülhet az indokolatlanul bonyolult hatósági eljárásjoga miatt. Ehelyett inkább valódi eljárásjogi reformokkal megeremthetjük a szükséges, de nem elégséges alapjait annak, a közigazgatás a korábbinál színvonalasabb döntéseket hozzon, költségtakarékosan működjön, valamint kiszámítható eljárási határidőkkel dolgozzon. Ennek érdekében elengedhetetlen az ágazati anyagi- és eljárásjogi szabályok érdemi tartalmi felülvizsgálata. Az eljárási szabályozás azonban nem helyettesíti az egyes igazgatásszervezési, szervezetalkítási 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.

A közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha azonban vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik. Ugyanakkor az állami szervek önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. 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,¹⁷ vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. Nem kerülhető meg e ponton az ügyintéző és hatóság vezetőjének felelősségének kérdése sem, amely akár a Kttv. módosításával, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseivel egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszert kell felállítson ennek biztosítása érdekében.

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a bemutatott, a közigazgatási eljárásjogot sokszor mélyrehatóan is érintő, tervezett változtatások önmagukban nem lehetnek elégségesek a kitűzött célok elérésére. Az eljárásjogi szabályozás ugyanis nem helyettesíti

¹⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.

az egyes igazgatásszervezési, szervezetalakítási megoldásokat, valamint az alapos anyagi jogi előírások felülvizsgálatát és csak azokkal együtt tudja a várt pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása, az anyagi jogi szabályok újragondolása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül biztosan nem lehet képes elérni a kívánt célját. Mindezek mellett – amint azt a vezetői és ügyintézési felelősség felvetésével érintettem – elengedhetetlen az általános eljárási kultúra színvonalának emelése is.