

Jogalkotásunk nyomában

Hajas Barnabás egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest), főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium

Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás

Az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadta a közigazgatási eljárás új rendjét szabályozó, Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt, rövid elnevezése szerint Ákr.-t. Az Ákr. 2018. január 1-jén lép hatályba. Az új eljárási kódex a közigazgatási eljárásjog megújítását tűzte célul, véget kíván vetni az elmúlt évtizedben jellemző permanens módosítási folyamatnak, olyan eljárásjogi intézmények kialakítására irányult a kodifikáció törekvése, amelyek biztosítják az ügyfelek joghoz jutását, a kiszámíthatóbb jogalkalmazást, egyúttal elősegítik az eljárások hatékonyságát, koncentráltságát. A korábbi szabályozáshoz képest számos új vonása van: rövidebb, egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás; megerősíti a kódexnek a különös eljárási szabályokkal szembeni elsőlegességét; automatikus döntés, sommás eljárás, függő hatályú döntés; a jogorvoslati rendszerben a közigazgatási bíraskodás elsőlegessége stb.

I.

A hatósági eljárásjog megújításának okai

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

1. 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: 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 a közérdek számtalan elemét érvényre kell juttatniuk.¹ Az eljárás ki-

menetele pedig közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására.²

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

Szükséges emlékeztetni arra is, hogy míg az Alkotmányban nem volt nevesítve a megfelelő ügyintézéshez való jog, illetve a hatósági eljárásokkal összefüggésben a

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 állé-

konysága, a településképhez illeszkedés, de akár annak környezetvédelmi hatásainak vizsgálata is lehet.

2 VALLÓ JÓZSEF: *Közigazgatási eljárás* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937. 13.

Jogalkotásunk nyomában

tisztességes eljáráshoz való jog (azt az Alkotmánybíróság a bírói úthoz való jog és a jogállamiság fogalmából fakadó eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából vezette le), addig az Alaptörvény „Charta ihletettségű”³ XXIV. cikkében biztosítja azt.

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

2.1. A közigazgatási eljárások újraszabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatási 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 maga a jegyző – a közigazgatási tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és gördülékenyebben tudjon megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani a ciklikusan vagy előre nem tervezhetően bekövetkező ügyszám-emelkedés kezelésére.

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

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

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 indokollással* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 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.

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

2.2. A Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia szerint „a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltatassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.”⁶ Az eddigi bürokráciacsökkentő közigazgatási reformok jellemző megoldási módszere az eljárási határidők rövidítése volt. A jelenleg 21 napos általános ügyintézési határidő – amely a valóságban jellemzően jóval több mint 21 nap – további rövidítésének eszközével felelősen már nem tehető kísérletet a *közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására*, elengedhetetlen ezért alapvetően az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítása.

2.3. A kodifikáció során kiemelt jelentősége vannak, hogy a jogalkotó ismerje a *jogszabályok gyakorlati megvalósulását* is. Ehhez elsősorban az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (a továbbiakban: OSAP) hatósági statisztikája nyújthat támogatást, azonban az OSAP nemhogy nem élethelyzet-alapú, de még úgylapúnak sem tekinthető, mert alapvetően az ügyiratforgalom áll a középpontjában. Ez egyrészt megnehezíti a hatósági eljárásjogi változások prognózisát, másrészt jelentősen hátráltatja az alapvető szemléletváltást is. Ezért nem odázható már tovább, hogy a jogalkotó is észrevegye: az ügyfelek nagy többségének nem az az ügy, amit a jogszabály ilyenek tétel, hanem az, amelyet az 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 egymással szoros tárgybeli összefüggésben álló ügyként – számos hatósági eljárásra tagozódnak, több személyes megjelenéssel járó ügyfél-hatóság találkozt is feltételeznek. Ezekben az ügyfelek csak

6 „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” 25.

azt érzik, hogy őket hatóságtól hatóságig küldözgetik, jobb esetben csak az egymás utáni sorszámhúzások monoton, frusztráló és gyakran az ügyfelek számára érthetetlen tengerében kell az ügyeket elintézni.

2.4. Azt, hogy a hatósági eljárásjog megújításra szorult, mi sem igazolta jobban, mint hogy a Ket. közel 200 szakaszát a kodifikációs munka kezdetéig több mint 750 módosítás érintette. A kodifikáció kezdetéig azonban – a bürokráciacsökkentés 2016-tól megjelenő szabályait terjedelmi okokból nem tárgyalva – érdemi változás nélkül „simogatták” a hatályos szabályokat. A jogalkotó eddigi közigazgatási reformjai kimerültek az ügyintézési határidők lefaragásában, ami önmagában elégtelen volt hazánk közigazgatásának valódi, XXI. századi színvonalának megteremtéséhez. Ha így folytatódott volna tovább, Magyarország behozhatatlan versenyhátrányba kerülhetett volna az elhúzódozó és indokolatlanul bonyolult hatósági eljárásjoga miatt. Ezért reális alternatívaként vagy megteremtjük valódi eljárásjogi reformokkal a szükséges, de nem elégséges alapjait annak, hogy a közigazgatás valóban költségtakarékosan, a korábbinál színvonalasabb döntéseket hozzon, és mindemellett – ami a magánszférának talán a legfontosabb – kiszámítható eljárási határidőkkel dolgozzon. Ezek eléréséhez elengedhetetlen az *ágazati anyagi és eljárásjogi szabályok érdemi tartalmi felülvizsgálata* is az általános közigazgatási szabályok megalkotása mellett. A magyar közigazgatás megújításához azonban az eljárási szabályozás racionalizálása nem elégséges: az egyes igazgatásszervezési, szervezetalkítási megoldásokat egyenlően kell kezelni, mivel hatékony és gyors közigazgatási szervezet nélkül nem lehet hatékony és gyors eljárásokat folytatni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

Végül, de nem utolsósorban a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának, hallgatásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek⁷, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.

II. Az Ákr. főbb újításai

1. Ténylegesen általános szabályok

Míg címében a Ket. is általános szabályozást ígért, a valóságban azonban a hatályos törvény legfeljebb a Porosz Általános Törvénykönyv (*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten* – ALR) értelmében volna általánosnak tekinthető: a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt nem válhatott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává, mert 10 év alatt gyakorlatilag minden rendelkezése módosult, szövege és szabályozási terjedelme egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.⁸ A közigazgatási eljárások újraszabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak olyan alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – amelyet *Valló József*hez⁹ hasonlóan neveztünk el általános közigazgatási rendtartásnak –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell.

A Ket.-ben szabályozott hat kivett eljárás közül kettő (területszervezési eljárás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás) 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.

Az Ákr. szabályozásának alaptétele volt, hogy a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azoknak a szabályoknak a tételzésére törekedett a kodifikátor, amelyek *valóban minden eljárásban közösek*, és az ezen kívül eső szükségszerű sajátosságok meghatározását az ágazati, különös eljárási jogszabályokba utalja. Ugyanakkor ennek ellentételezéseként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét kizárja vagy *jelentősen szűkíti*. (Míg a Ket. hetvenkét helyen – közte a mintegy hatvan külön tartott eljárást is egynek számolva – engedett eltérést az általános szabályoktól, addig az Ákr. csak mintegy tíz helyen biztosítja az eltérő szabály megalkotásának lehetőségét.)

Az Ákr. tételesen rögzíti, hogy a szabályaival összhang-

8 A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció történetéről ld. PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon* In: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 50–55.

9 VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

Jogalkotásunk nyomában

ban álló kiegészítő eljárási szabályokat – miniszteri rendelet kivételével – jogszabály megállapíthat. Ez biztosíthatja, hogy az Ákr. – a Ket.-hez képest magasabb absztrakciós szinten megfogalmazott – kellően általános rendelkezései, kiegészülve a jogszabályok részletes rendelkezéseivel, megfelelően egységes eljárásrendet alkossonak. Az egyeztetések során többször is kérdésként merült fel, hogy *mi minősül az Ákr. rendelkezéseivel, szellemiségével összhangban álló, kiegészítő rendelkezésnek?* Erre definíciószerű, zártfajú felsorolásban meghatározható válasz nem adható. Biztosan megállapíthat olyan rendelkezéseket a különös eljárási joganyag, melyeket maga az Ákr. nem tartalmaz (pl. hatósági közvetítő, közmeghallgatás, tanúsító szervezet, védett tanú stb.). Azonban, ha a kiegészítő szabály hatása az ügyfél megfelelő ügyintézéshez való jogát üresítené ki, biztosan ellentétes volna az Ákr. alapvető rendelkezéseivel, vagyis fogalmilag nem állhat összhangban tételes szabályaival és szellemiségével. Ha pedig az Ákr. egy jogintézményre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, úgy zsinórmértékül szintén az alapelvek és az ezek alapjául szolgáló, az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok szolgálhatnak azon kérdés eldöntésében, hogy az adott szabály kiegészítő szabálynak minősül-e, vagy megengedhetetlen módon eltér-e a törvény rendelkezéseitől.

2. Rövidebb, egyszerűbb, áttekinthetőbb szabályozás

Az Ákr. terjedelme töredéke a Ket. hatályos szövegének. Ez – jelentős részben – önmagában is már a *deregulációs munka eredménye*. Az eljárási kódexet törekedtünk megtisztítani valamennyi nem eljárásjogi normától (anyagi jogi szabályoktól, vagy éppen a hatósági eljárásjogi jogviszonyra ki nem ható, ténylegesen ügyviteli jellegűnek minősíthető szabályoktól). Az Ákr. nyelvezete sokkal egyszerűbb és homogénebb a Ket.-nél. Ezzel nemcsak a hatósági ügyintézők munkáját, hanem az ügyfelek joghoz jutását is segíti.

A kodifikáció során – jogalkalmazói és oktatási tapasztalatok alapján – egyenként kellett megvizsgálni az egyes jogintézmények helyét. A teljesség igénye nélkül így kaptak önálló fejezetet a hivatalbóli eljárás, az egyes hatósági intézkedések különös szabályai, de ezért került a hatósági tanú is megérdemelt helyére, az eljárási cselekmények rögzítéséről szóló címbe.

3. Törvény hatályával kapcsolatos változások

3.1. Kivett eljárások száma csökken

Az Ákr. újragondolja a közigazgatási eljárásjog szabályozási rendszerét, és szakít azzal a háromszintű megoldással, amely a Ket. elvileg általánosan érvényesülő szabályai mel-

lett lehetővé tette a Ket. hatálya alól kivett eljárásokat, illetve a részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások körét, valamint azokat az eljárásokat, amelyek esetében a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.

Az Ákr. ezzel szemben tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki, így e törvények önálló, teljes körű eljárási szabályozást állapíthatnak meg. Ezek körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegüknél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében. Ezek: a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás, az adó-, valamint vámigazgatási eljárás és a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás. A kivett eljárások között azonban *csak olyan eljárások meghatározása indokolható, amelyek per definitio nem hatósági eljárások*¹⁰, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása.

Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.

*Nem zárja ki az Ákr. azt a szabályozási megoldást, amelyben a jogalkotó olyan eljárásban rendeli a kódex alkalmazását, amely a kódex tárgyi hatályán kívül esik, és azt részben vagy egészben „csak kölcsönveszi.”*¹¹ E gyakorlat nemhogy nem kifogásolható, hanem általában kifejezetten hasznos, mert növeli az adott eljárások átláthatóságát, hozzájárulhat az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához. Ráadásul az ilyen gyakorlat a normagazdaságosság szempontjából is hasznos lehet, mert ilyenkor nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani. A „*kölcsönvett Ákr.*” esetén, (azonban csakis ott!) természetesen előfordulhat az is, hogy nem a teljes kódex, hanem csak egyes rendelkezéseinek alkalmazását írja elő jogalkotó.

¹⁰ Az új törvény tárgyi hatálya tehát Patyi András közigazgatási hatósági eljárás fogalmára épít, vagyis 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 megváltató, jogvitáját elbíró vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetve érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.) PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól* In: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 30.

¹¹ VARGA ZS. ANDRÁS: *Tünődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól*. Magyar Jog, 2014/6. 327.

3.2. A hatósági ügy

Az Ákr. a közigazgatási hatósági ügy fogalmát egyszerűsítve, általánosabb módon határozza meg, és rögzíti, hogy a hatósági ügy az ügyfél jogának, kötelezettségének (jogsértésének) megállapítására, jogvitája eldöntésére, adatigazolásra vagy nyilvántartás-vezetésre irányul, és – új elemként – kifejezetten meghatározza, hogy az ezeket érintő döntésének érvényesítése is a hatósági ügy fogalmi elemei közé tartozik.

Vitatott volt eddig a *hatósági ellenőrzés hatósági üggyhöz való viszonya*. Az Ákr. értelmében a hatósági ellenőrzés ugyan nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá az Ákr. szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén is világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatból indított hatósági ügy.

3.3. Az ügyfél

A Ket. ügyfélfogalma („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”) alapvetően továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében azonban egyértelművé teszi, hogy kizárólag az *üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség* jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. Erre azért volt szükség, mert az Ákr. valóban általános jellege miatt a jövőben nem lesz lehetőség külön törvényben sem különös ügyfélfogalom használatára, a közvetlen érintettség megkívánásával viszont ezek a helyzetek a jogalkalmazási gyakorlatban aggálymentesen kezelhetőek. (Megmarad ugyanakkor a lehetőség arra, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik [amelyek] a jogszabály erejénél fogva, vagyis akár közvetlen érintettség hiányában is ügyfélnek minősülnek.) Külön nevesíti az Ákr. a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti és kötelezettségek terhelik.

Az ágazati joganyag továbbra is meghatározhatja azok körét, akik erre irányuló vizsgálat nélkül – az adott eljárásban – ügyféli jogállással rendelkeznek.

3.4. A gyermekekre, fogyatékossgal élő személyekre és a nem teljes cselekvőképességű személyekre vonatkozó szabályok

Az Ákr.-ben – az érintettek sajátos helyzetére és jogaik kiemelt védelméhez fűződő alkotmányos érdekekre tekintettel – a hatósági tevékenység segítő jellege a hatályosnál erősebb hangsúlyt kap a gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek, a korlátozott cselekvőképességű és cselekvőképtelen személyek esetében.

Az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozottabb védelme érdekében, pozitív megkülönböztetést alkalmazva a hátrányos helyzetük ellensúlyozása céljából – összhangban az Alaptörvény XV. cikkében említett csoportok védelmére vonatkozó szabályozási követelménnyel – az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg. A különböző csoportok korlátozottságának vagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó *kivételes bánásmódot* (az adatok zárt kezelésének és az iratbetekintési jog korlátozásának, az idézés sajátos szabályainak meghatározásával) ír elő, és a hatóság számára – általában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítésének előírásával – proaktív intézkedési kötelezettséget is teremt.

3.5. Automatikus döntés – sommás eljárás – függő hatályú döntés

Az Ákr. meghatározza az eljárás fajtáit, megkülönböztetve a sommás és a teljes eljárást, valamint a sommás eljárás különös módozataként az automatikus döntéshozatali eljárást. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az *egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható eljárási forma*, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak. A teljes eljárás ehhez képest pedig a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető lehet.

Automatikus döntéshozatali eljárásnak akkor van helye, ha

- a döntés mérlegelést nem igényel,
- nincs ellenérdekű ügyfél,
- a döntéshez szükséges valamennyi adat rendelkezésre áll, és
- azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi.

A döntéshozatal konkrét menetét, technológiáját pedig az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény tartalmazza.

A *sommás eljárás* lehetősége ezzel szemben minden ügyben adott, amelyben a döntés minden jogszabályi feltétele (kérelem, előírt mellékletek és a hatóság által hozzáférhető más adatok) rendelkezésre áll, vagyis a tényállás tisztázásához további eljárási cselekményre nincs szükség, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a döntést nyolc napon belül meg kell hozni. Ha bármelyik feltétel hiányzik, a hatóság teljes eljárást folytat le, s ennek keretében – ha annak helye van – függő hatályú vagy más, a függő hatályú döntést kizáró döntést hoz (például megszünteti az eljárást, felfüggeszti az eljárást stb.).

Fontos újítás, hogy automatikus döntéshozatali eljárás és sommás eljárás esetén az ügyfél a döntés közlését követően *öt napon belül kérheti, hogy a hatóság kérelmét teljes eljárásban bírálja el*. Ez egyfelől egy *kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás*, ugyanakkor azt hivatott megelőzni,

Jogalkotásunk nyomában

hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor; a hatóság képes lehet az esetleges hibák, vizsszások kijavítására, orvoslására. A döntések véglegességét mindez nem érinti. Kifogás, jogsérelem esetén ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény vezette be a függő hatályú döntés jogintézményét, amelyet az Ákr. változatlan tartalommal vett át, csupán annak hatókörét terjesztette ki a hatvan napnál, illetve két hónapnál hosszabb eljárási határidejű eljárásokra. Továbbra sem kell azonban függő hatályú döntést hozni, ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja.

Ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, továbbá nem kerül sor az ügy érdemi lezárására, vagy a teljes eljárást kizáró döntés meghozatalára, úgy a hatóság *teljes eljárást* folytat le, de *nyolc napon belül* meg kell hoznia azokat a döntéseket, amelyek *az eljárást „előrelendítik”* (pl. szakhatóságot keres meg, intézkedik a szükséges eljárási cselekményekről, hiánypótlást bocsát ki, és tájékoztatást ad az ügyintézési határidő túllépésének törvény erejénél fogva beálló jogkövetkezményeiről stb).

Ezzel az Ákr. megteremti a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényben megjelent, a döntésre nyitva álló objektivizált ügyintézési határidő valóban általánossá válásának lehetőségét, és biztosítja, hogy valóban minden ügyben kikényszerítse a határidőben meghozandó döntést.

Az Ákr. egyfajta „fokozatosságot” teremt azzal, hogy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzése vagy annak kizártsága esetén az ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó szabályok lépnek érvénybe, az eljárás tehát a következő három szintből áll:

- főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy automatikus döntéshozatali) eljárásként indul,
- ha az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz, és
- a függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

Az Ákr. továbbá a függő hatályú döntés több „hiányosságát” is kijavítja. A jogintézmény ugyanis nem alkalmazható minden eljárásban, illetve annak alkalmazása komoly kockázatokat hordozhat. Ezért azokban az eljárásokban, ahol az államigazgatás jogszerűtlen „hallgatása” esetén az ügyfélnek biztosított jogok valamely, az egyedi ügyféli érdeknél jóval jelentősebb közérdeket érintenek, vagy súlyosan sérthetnek, ott a függő hatályú döntés jogintézményének alkalmazását *ki kell zárni*. A jogintézmény alkalmazhatóságát tehát az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni.

3.6. Hatóságok együttműködésének megerősítése

A területi közigazgatás reformja a szakhatósági eljárás, mint a hatóságok együttműködésének általános modellje mellett más megoldások bevezetését is lehetővé teszi, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek. A több hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében az Ákr. a hatóságok együttműködését ösztönző szabályokat állapít meg. Ma megoldatlan számos, egymásra épülő eljárás ügyfélbarát kialakítása, ezért az Ákr. olyan speciális együttműködési mód bevezetését állapítja meg, amely a tényleges egyablakos eljárást segítené elő: kijelöl egy „fő” hatóságot, amely az érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókarttyáját megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat (anyasági támogatás, babakötvény, gyes, gyed stb.) igénybe vegye. A Ket. rendszere szerint a szülőnek két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell – az eltérő eljárási határidők miatt jellemzően többször is – személyesen felkeresni ezen ügyek megindításához. A hatóságok együttműködésének megerősítéséhez ezért az Ákr. megalkotása során elengedhetetlen az ágazati szabályok élethelyzet-szemléletű szigorú deregulációja, amely eredményeként megvalósulhat a valódi, az ügyek széles spektrumát érintő egyablakos ügyintézés Magyarországon.

A *kapcsolódó eljárás* ott lehet előnyös, amelyek az ügyfél végső célja (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi. A kapcsolódó eljárásban az ügyfél csupán egy (a folyamat elején álló) hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a további, ehhez kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljáró hatóság válik közvetítő hatósággá. Az elsőként eljáró hatóság továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz. Az Ákr. alapján a jogintézmény alkalmazható olyan egymásra épülő eljárásokban is, melyekben az előfeltételt képező eljárások ugyanazon hatóság hatáskörébe tartoznak.

A kapcsolódó eljárás szabályait csak az ügyfél kérelmére lehet alkalmazni. Az ügyfél a hatóságtól kapott tájékoztatás alapján mérlegelheti, hogy az eredeti kérelméhez kapcsolódó eljárásokat szeretné-e a kapcsolódó eljárás szabályai szerint lefolytatni, de kérheti azt is, hogy csak bizonyos kapcsolódó eljárásokat folytasson le a hatóság ily módon. Hangsúlyozandó, hogy anyagi jogi szabályban meg kell határozni, hogy a hatóság adott ügyben meghozott döntése egy más hatósági eljárásban meghoz-

ható döntés feltétele, és ilyenként megalapozza a kapcsolódó eljárás szabályainak alkalmazhatóságát.

A szabályozás rendezi azt az esetet is, amikor az ügyfél kérelmének elintézéséhez egy másik – megelőző – eljárásban meghozandó döntés szükséges. Ilyen esetekben a hatóság a megelőző eljárásban eljáró hatóságnál kezdeményezi a szükséges döntés meghozatalát, a megelőző eljárás lefolytatásához az ügyfél beleegyezését pedig vélelmezni kell. Ez a megoldás egyébként alkalmas számos olyan kérdés hatékony és gyors kezelésére, amelyek miatt eddig kizárólag az eljárás felfüggesztése állt rendelkezésre.

A *szakhatósági rendszer* a magyar közigazgatási eljárás-jog régi intézménye, amelynek alapvető változtatása, elhagyása felmerült az Ákr. előkészítése során, de a szakhatóságok kiemelt fontosságú szerepére tekintettel (amely mind a kiemelt fontosságú ügyekre, mind magában a szakhatóság intézményének kivételességére vonatkozik) annak megtartását a jogalkotó indokoltan tartotta. Fontos változás azonban, hogy törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet *közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján* írhatja elő szakhatósági közreműködést. Az új kódex így jelentősen egyszerűsíti a Ket.-ben szereplő szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályait, közelítve azt az Áe. szerinti tömör, egyszerű szabályegyesítéshez, valamint meghatározza azon szempontokat, kényszerítő körülményeket, amelyekre hivatkozással szakhatósági közreműködés írható elő. Megjegyzendő továbbá, hogy a szakhatósági rendszer szorosan összefügg az ún. egyablakos ügyintézés elvével. A szakhatósági rendszer egészének megszüntetése európai uniós kötelezettség teljesítését is érintheti, mert az a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6–8. cikkének teljesítéséhez (egyablakos ügyintézési pontok) is elengedhetetlenek.

Megjegyzendő azonban, hogy ha a tapasztalatok alapján egyes eljárásfajtákban nincs szükség szakhatósági közreműködés fenntartására, ezt a szakhatósági eljárásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok felülvizsgálatával, és nem az általános eljárási szabályok körében lehet megnyugtatóan rendezni.

3.7. Határidőkkel kapcsolatos változások

Az Ákr. az ügyintézési határidő kezdő időpontját az eljárás megindulásához köti, azonban az *eljárási határidő kezdő időpontjánál az Ákr. törvényi szinten eltérést enged*. Ennek oka, hogy az Alaptörvény P) cikke kimondja, hogy „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A P) cikket alapuló eljárásoknál ezért szükséges lehet olyan speciális eljáráskezdeti időpontot megállapítani, ami a különböző bioló-

giai, ökológiai törvényszerűségekhez igazodik (pl. vegetációs időszak). A nemzet kulturális örökségének védelme miatt szintén szükséges lehet bizonyos építési ügyekben az általánostól eltérő kezdő időpont meghatározása.

Az Ákr. *szakít az általános ügyintézési határidő jogintézményének hatályos szabályozásával*, mivel az valójában soha nem minősült általánosnak, emellett az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok Ket. 33. § (3) bekezdésében meghatározott köre [a)–l) pontok] miatt alkalmatlan volt arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést levonhasson. A gyakorlati tapasztalatok szerint olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összeegyeztethetlenné vált. Az ügyintézési határidő újraszabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, ami az Alaptörvény XXIV. cikkéből következő észszerű határidőben hozott döntés követelményében is megfogalmazódik. Eszerint az Ákr. – a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény szabályainak továbbfejlesztésével – intézményesít egy hatvannapos „bruttó” határidőt (ügyintézési határidőt), amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni.

Az *ügyintézési határidők rendszere* az alábbiak szerint épül fel:

- automatikus döntéshozatali eljárásban egy nap,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap, végül
- ha valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről törvény vagy kormányrendelet külön nem rendelkezik, általános határidőként nyolc napot határoz meg az Ákr.

Az új – a teljes eljárásra irányadó – ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számíthatók bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: hatvan nap alatt az ügyet döntéssel valóban be kell fejezni.

Függő hatályú döntés alkalmazása esetén kizárólag a felfüggesztés és a szünetelés az, amely nem számítható be az ügyintézési határidőbe. Ha a függő hatályú döntés meghozatalának az adott ügyfajtában nincs helye, az említett időtartamokon felül nem számít be az ügyintézési határidőbe az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének, valamint minden, a hatóság által számára előírt kötelezettség teljesítésének időtartama sem. Vagyis az olyan időtartamok, amelyek a *hatóságok érdekkörében merülnek fel* (így különösen a megkeresés, a szakhatósági eljárás stb. idejét is) *nem eredményezhetik* az ügyintézési határidő meghosszabbodását. A függő hatályú döntés esetén pedig biztosított, hogy egy valóban objektív, szigorú, naptári napban meghatározható időpontban (határnap) az ügyfél kérelméről döntést hozzanak.

Jogalkotásunk nyomában

A be nem számító időtartamok további bővítése a jogintézmény Ket. általános ügyintézési határidejéhez hasonló kiüresedéséhez vezetne, ezért az nem támogatható a jövőben sem. Megjegyzem, hogy Valló József magántervezetének 112. § (1) bekezdésében hasonló szabályt írt le, azzal a különbséggel, hogy a határidőt – sokkal rosszabb infrastrukturális körülmények, elektronikus kapcsolattartás hiánya mellett – négy hónapban állapította meg.¹²

Garanciális követelményként ugyanakkor az Ákr. azt is előírja, hogy az *ügyintézési határidő letelte előtt 15 nappal* az ügyben már soron kívül kell eljárni annak érdekében, hogy az ügyintézési határidő utolsó napjáig az ügy határozattal befejezhető legyen. E követelmény alapján a hatóságnak minden észszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében a határidő letelte előtt.

Természetesen az Ákr. is megengedi, hogy a bonyolult ügyekben – törvény rendelkezése alapján – a teljes eljárásra irányadó hatvan napnál hosszabb ügyintézési határidő érvényesüljön.

3.8. Az eljárás felfüggesztése és szünetelése

Az Ákr. új alapokra helyezi az *eljárás felfüggesztésének intézményét*. Az eljárás felfüggesztésétől – hasonlóan a polgári perrendtartáshoz – megkülönbözteti a szünetelés jogintézményét.

Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely más szerv hatáskörébe tartozik vagy ugyanazon hatóság más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem bírálható el (ilyenkor, a hatályos szabályozással egyező módon, külön törvényi előírás szükségeltetik a felfüggesztéshez), ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, valamint külföldi szerv megkeresése esetén felfüggesztésnek van helye, ha pedig az ügyfél kéri (vagy ügyfelek együttesen kéri) – feltéve, hogy ezt a lehetőséget jogszabály nem zárja ki –, az eljárás maximálisan hat hónapi időtartamra szünetel.

Fontos újítás ugyanakkor, hogy a kérelemre indult eljárásokban – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél (ügyfelek együttes) kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni. Ez a kérelmek elutasításához vezethet, azonban így egyfajta külön jogorvoslat válik lehetővé, ugyanis a fellettes szerv, avagy a közigazgatási bíróság döntésében megállapíthatja, hogy a felfüggesztés nem volt megalapozott.

A gyakorlatban felmerült, hogy az előkérdésben eljáró más szerv nem tudta, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásra figyelemmel a hatóság felfüggesztette az eljárást. Így sem az nem derült ki, hogy az előkérdésben eljáró szerv eljárása mikor és miként fejeződött be, sem pedig

az, hogy az előtte folyamatban lévő eljárás tárgya nem az, ami a felfüggesztést megalapozta. Az Ákr. az említett zavarok megelőzése érdekében azt is biztosítja, hogy a „*más szerv*” az *eljárás felfüggesztéséről tudomást szerezzen*.

Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a kérelmező az „ügy ura”, akinek az érdekeit az ügyfélbarát törvénynek messzemenően figyelembe kell vennie: ahogy a kérelmet előterjesztheti, módosíthatja és visszavonhatja, az Ákr. azt is biztosítja a számára, hogy a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön. A jóhiszemű eljárásvitel elvére figyelemmel viszont úgy rendelkezik, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás *ex lege megszűnik*, amelyről értesíti a hatóság mindazokat, akikkel egyébként a döntést közölte volna. Mindez újabb adminisztratív tehercsökkenést jelent, hiszen nem kell az eljárás megszüntetéséről külön, formális döntést hozni.

A *szünetelés* sok esetben hatékonyabb megoldást, érdemi lezárást eredményezhet, az ügyfelek lehetőséget kapnak adott esetben jogvitáik békés úton történő rendezésére. Ennek elősegítése érdekében pedig ágazati eljárásokban – szintén a polgári perrendtartáshoz hasonlóan – illeték- vagy díjkedvezmény is biztosítható.

3.9. Hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások szabályai

A hatósági ellenőrzést (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan) önálló fejezetben szabályozza az Ákr., hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, *sajátos hatósági tevékenység*, amely – a törvény hatályánál említett változás miatt – nem minősül hatósági ügynek, de az ellenőrzésre a hatósági eljárás releváns, a hivatalbóli eljárásokban irányadó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az Ákr. nem tartalmaz külön rendelkezést az ellenőrzés időtartamára vonatkozóan, hiszen ez nem az általános szabályozás körébe tartozik. Az ügyintézési határidő alkalmazását nem zárja ki a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet, annak alkalmazása más – életszerűségi – okból sem kifogásolható, így a jogintézmény rendelkezésre áll. Ettől eltérni pedig az általános szabályok alapján lehet.

A hatósági ellenőrzés önálló közigazgatási tevékenységfajta, sajátos konstrukció, ugyanis az ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült – részleges, nem teljes – hatósági cselekménysor, melyet jogsértés megállapítása esetén egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ, jogsértés hiányában pedig ennek megállapításával lezárul.

A hatósági ellenőrzés eszközeivel történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hivatalbóli eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági döntést szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció,

¹² „A határozathozatalra megszabott határidőbe nem számítható be az a késedelem, amely a fél mulasztása folytán állott elő.” VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogkövető magatartásának ellenőrzése is.

A hatósági ellenőrzés *nem formalizált hatósági határozattal zárul*, hanem a jogsértéssel vagy annak hiányával összefüggő ténymegállapítással, illetve esetleg eljáráskezdéssel más hatóságnál, vagy bíróságnál, vagy más állami szervnél. Az Ákr. nem rendelkezik – főszabály szerint – az ellenőrzés lezárásának mikéntjéről, dokumentálásáról, ha az ellenőrzés eredményeként hatósági eljárás indul. Az eljárási cselekmények dokumentálásának hiteles, bizonyítható módon történő rögzítése ugyanis az adott hatóság feladata és felelőssége. Jogsértés hiánya esetén kérelemre folytatott hatósági ellenőrzéskor minden esetben, hivatalból folytatott ellenőrzést követően pedig az ügyfél külön kérelmére köteles a hatóság hatósági bizonyítványt kiállítani ezen körülmény igazolhatósága érdekében. A folyamatos ellenőrzési feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében az ilyen típusú hatósági ellenőrzés esetén az ügyfél előzetes értesítése mellőzhető.

A korábbi szétartó és kritizálható gyakorlatot is rendezheti, hogy – amint az az Ákr. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályaiból kényszerítően következik – a *jogsértés megállapítását követően* a hatóság *azonnal*, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a *hatósági eljárás megindításáról*, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, hónapokkal, vagy akár évekkel később induljon csak meg a hatósági eljárás.

Amint azt a bevezetőben említettem, a kódex jelentős újítása, hogy *külön fejezetben szabályozza a hivatalbóli eljárások* – kérelemre indult eljárásokhoz képest – sajátos szabályait. (Ettől megkülönböztetendők a külön fejezetben szereplő hatósági intézkedések, amelyek megtételére a hatóság szintén hivatalból jogosult, azonban azok alkalmazására kérelemre indult eljárásokban is lehetőség van.)

Az eljárás megszüntetésének a hivatalbóli eljárásokban alkalmazható esetei kikerülnek a szabályozásból. Ennek indoka, hogy a hatáskör hiánya miatti megszüntetési ok a kérelem visszautasítására vonatkozó szabályok miatt okafogyottá vált. Az eljárás megszüntetése további esetköreinek – ha a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel, vagy ha a hivatalbóli eljárásban a tényállás nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől eredmény nem várható – kikerülését az indokolja, hogy nem tekinthető valódi adminisztratív tehercsökkenésnek azon körülmény, miszerint ilyen esetben nem határozattal, hanem végzéssel dönt a hatóság. Az eredmény – lényegét tekintve – ugyanaz, így a jövőben ilyen esetben a *hatóságoknak érdemi határozatot kell hozniuk*. Kiemelendő továbbá, hogy az ügyfélnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy érdemi – végleges – határozat álljon rendelkezésre azon körülményről, hogy jogsértés nem történt, hiszen ez teremt res iudicatát.

Az Ákr. a Ket.-tel szemben csak a hivatalbóli eljárásokban teszi lehetővé – itt azonban főszabállyá téve – az ügyfél adatszolgáltatásra történő kötelezését. Ennek indoka abban keresendő, hogy hivatalbóli eljárásban kiemelten elvárható az ügyfél eljárást segítő, együttműködő magatartása, továbbá ilyen eljárásokban az ügyfél tipikusan nem is érdekelt a hatóság munkájának elősegítésében, éppen ezért teszi lehetővé a Javaslat, hogy az ágazati joganyag – az eljárási bírságon túl – jogkövetkezményeket állapítson meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztására.

3.10. Jogorvoslati rendszer

Alapvetően eltérő jellegükre, így különösen az ügyfél nézőpontjából való különbözőségükre tekintettel feltétlenül indokolt az Ákr.-ben is fenntartani a Ket.-ben kialakított határvonalat a jogorvoslat két fő fajtája, az ügyféli aktivitást feltételező kérelem alapú jogorvoslati formák, illetve az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntés-felülvizsgálati formák között. A terminológiát ugyanakkor megváltoztatja az új eljárási kódex, mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más.

Az Ákr. a hivatalból indítható jogorvoslati eljárások típusait, szabályait a mai kor viszonyaihoz igazítva állapítja meg, biztosítva a közigazgatási perrendtartás szabályai-val való összhangját.

Fontos kiemelni, hogy *megszűnik két* – a hatályos Ket. szerint – *kérelemre indult jogorvoslati forma* szabályozása. Az *újrafelvételi eljárásra* vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazták. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de általános eljárási szabályként való fenntartása nem tűnik indokoltnak. Az *Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás* szabályozása pedig *okafogyottá vált* az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati jogot („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”). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata akkor tart egy jogorvoslatot hatékonyknak, ha annak

Jogalkotásunk nyomában

igénybevételére a kérelmezőnek alanyi joga van, a jogkör gyakorlója érdemi felülbírálatot végezhet, megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti a határozatot, és eljárása során a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhatja.

Az Egyezmény 13. cikke azonban nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezményből nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közvetlen közigazgatási bírói fórum igénybevételének lehetősége sem.

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 eljárásnéven tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modellek áttekintése alapján megállapítható, hogy az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező posztoszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve bírál el.

Az Ákr. 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. 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 végérvényesen lezárja. Az Ákr. szem előtt tartja a közigazgatási ügyek rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Az Ákr. rendszerében az *elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per*. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a *közigazgatási perrendtartás* tartalmazza. Így az eljárási törvény csupán a legfontosabb – a hatósági eljárás szempontjából releváns – kérdéseket rendezheti, illetve a két törvény kapcsolódási pontjait ragadhatja meg (a jogorvoslat igénybevételének lehetősége, illetve azon kérdés, hogy mit tehet a döntést hozó hatóság a keresetlevél alapján).

A jogorvoslati rendszer átalakítása megtalálta az összhangot a közérdek hatékony védelme és az ügyfelek jogainak érvényesítése között, ezért az Ákr. egyfajta előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság maga megállapítja, hogy

a támadott döntés törvényt sértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt.

Fontos kiemelni azt is, hogy eme önkorrekciós mechanizmus alkalmazására – együttesen – ugyanazon ügyben csak egy ízben kerülhet sor, ezzel megelőzve az ún. „jó-jó-effektust”. Szintén kiemelendő az is, hogy a döntést hozó hatóságnak az új döntését is fel kell terjesztenie a bírósághoz, és a perjogi szabályok értelmében ekkor a per tárgya az új döntés lesz (amennyiben a felperes keresetét az új döntés tekintetében is fenntartja).

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében *fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt a kódex maga – helyi közigazgatási szervek döntéseivel szemben – kifejezetten megengedi, vagy, ha azt az ágazati törvény teszi lehetővé*. A fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések, vagy éppen a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, a felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse.

Sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön *fellebbezés biztosítása nem indokolt*, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ezzel együtt – garanciális okokból – indokolt meghatározni azokat az eseteket, amelyekben a fellebbezés a fenti esetekben is kizárt, de közigazgatási per kezdeményezhető bennük.

A fellebbezésnek csak akkor nincs a végrehajtásra halasztó hatálya, ha a hatóság – meghatározott feltételek fennállása esetén – döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánította.

A fellebbezés szabályai közt fontos újítás, hogy az Ákr. szakít azzal a „hagyománnyal”, hogy a fellebbezésben korlátlanul hozhatóak fel új tények, és az ügyfélnek semmiféle indokolási kötelezettsége nincs. Az alapelvekből is következően elvárható, hogy az ügyfél legalább annyiban támassza alá fellebbezési kérelmét, hogy a döntést milyen okból tartja sérelmesnek. A hatóságok számára is fenntarthatatlan az a gyakorlat, hogy az ügyféltől származó bármilyen, a döntéssel kapcsolatos, alakszerűtlen beadványt a döntés elleni fellebbezésnek kell tekinteni. Az Ákr. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban rendelkezik tehát úgy, hogy *fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet*. Az Ákr. korlátozza a továbbá az új tényre hivatkozás lehetőségét is.

Fontos kiemelni, hogy az Ákr.-ben a másodfokú hatóság eljárásában *a teljes revízió elve csakis jogszabálysértő döntés tekintetében érvényesül, azaz, érdeksérelemre alapozott fellebbezések esetén a hatóság fellebbezési kérelemhez*

kötve van. A szabályozás így megfelelő és életszerű rendezést nyújt e körben, mert a polgári eljárásjoghoz hasonló, teljes körű kérelemhez kötöttség elve hatósági eljárásokban nem érvényesülhet, hiszen egyfelől a közérdek védelme ezt igényli, másfelől a hivatalbóli jogorvoslati eljárásokban a fellebbezés folytán esetleg nem vizsgálható kifogásoknak egyébként is érvényt szerezhetne.

További újítás, amely összhangban van a Kormány bürokráciacsökkentésre irányuló törekvéseivel és elősegíti az ügyek gyorsabb lezárását, hogy fellebbezés esetén *a kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak kell lefolytatni, nincs helye új eljárásra utasításnak.*

3.11. Önkorrekciónak lehetősége

A döntés saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására vonatkozó szabályanyag jelentős egyszerűsítésen ment keresztül, az általános szabályokból levezethető kérdéseket az Ákr. nem tartalmazza. A jövőben ilyen jellegű jogorvoslatra csupán egy ízben kerülhet sor.

Az Ákr. azt is rögzíti, hogy felügyeleti jogkörben a döntést hozó hatóság döntésének megváltoztatására, megsemmisítésére csupán ugyancsak egy ízben kerülhet sor, ezzel is elősegítve az ügyek mielőbbi, végleges lezárását.

Az Ákr. *expressis verbis* kimondja, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntések ellen közigazgatási pernek van helye. Ezzel az esetleges jogértelmezési bizonytalanságokat elkerülendő egyértelművé válik, hogy – még ha ad absurdum lenne is helye – felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szemben nincs helye újabb, adott esetben harmad- vagy negyedfokot jelentő fellebbezésnek.

3.12. Belső munkafolyamatok egyszerűsítése

Kiemelendő újítás az ún. *egyszerűsített döntések* körének kiszélesítése is. Az Ákr. szerint az egyszerűsített végzésben mellőzhető a jogorvoslatról való tájékoztatás, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell feltüntetni. A hatóság az Ákr. szerint akkor hozhat egyszerűsített végzést, ha a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, továbbá az egyezség jóváhagyása esetében. Az önálló jogorvoslattal nem támadható végzéseknek, az előbb említett tartalmi követelményeken felül, csupán a jogorvoslati kitanítást kell tartalmazniuk. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a hatályos Ket. is ismeri ugyan az egyszerűsített végzés fogalmát, azonban az Ákr.-ben meghatározott három eset közül csak az első ismeri (illetve egy további esetként azt, ha a végzés csak egy eljárás cselekmény időpontját határozza meg).

3.13. Végrehajtás

Mérlegelve a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait, az Ákr. úgy foglalt állást, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénynek nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítania, hanem *a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyes „átterelni”* a végrehajtást, azzal, hogy általános végrehajtást *foganatosító szervként az állami adóhatóság kerül kijelölésre.* Ez esélyt nyújthat koncentrált erőforrások létrehozására és a hatékony jogérvényesítés megvalósítására.