

XI. rész

Összegző megállapítások – a közigazgatási (hatósági) eljárásjog szabályozási karakterisztikája

1. A hazai közigazgatási eljárási jogi szabályozás fejlődésdinamikája

Ahogy *Magyar Zoltán Magyar közigazgatás* című művében fogalmaz: „Az általános közigazgatási eljárási jog megalkotásának az a hivatása, hogy egyrészt betöltse azt a területet, amelyre a különös közigazgatási eljárási jogok nem terjednek ki, másrészt, hogy a közigazgatási eljárási jogok egységes fejlődésének alapelveit megszabja és a különös eljárási jogok eltéréseit a tárgyilag szükségesre korlátozza.”¹ Ebben a mondatban már 1942-ben visszaköszönnek a közigazgatási eljárás szabályozásának ma is követendő eszméi (lásd a dőlt betűs kiemeléseket), amelyekhez most, kicsit több mint hetvenöt évvel később még hozzáilleszthetünk néhány elemet, úgymint a jogállamiság és az ügyféli jogok érvényesítésének, illetve az állami működés hatékonysága biztosítása.

A hazai közigazgatási eljárásjog karakterisztikája azonban nem határozható meg egy rövid mondatral, már csak azért sem, mert a hazai közigazgatási eljárásjog elmúlt hatvan éve négy nagy eljárásjogi kódex jogalkalmazási megpróbáltatásainak naplója. Egy olyan történeté, amely csak az elejétől olvasva értelmes, néhol részletesebb, másutt felületesebb, de izgalmas olvasmány. Reméljük a vége is mindenkit megleléssel tölt majd el.

Tekintsük át tehát röviden, melyek ezeknek a kódexeknek a karakterisztikus jegyei!

Már említettük, hogy a közigazgatási eljárásjog hazai szabályozása nálunk sem előzmény nélküli. Ahogy arra utaltunk is, sokat merítettünk a kor nemzetközi, valamint a hazai büntető és polgári eljárásjogi szabályaiból. Emellett azt sem szabad elfelejtenünk, hogy egyes ágazatok már kiforrott – noha nem azonos elvek mentén kidolgozott –, néhol részletesen kimunkált eljárási szabályozással rendelkeztek. *Magyar* az említett művében ilyennek tekintette a közigazgatási hatóság előtt folyó büntető, a fegyelmi, a községi bíráskodási, az országgyűlési választójog körében előforduló, valamint a hatósági testületek (törvényhatósági bizottság, községi képviselő-testület) választására, megalakítására, ügyrendjére vonatkozó, továbbá a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárásokat (a közadók kezelésére vonatkozó eljárás, a vám eljárás).² Ugyanakkor olyan terület is volt, ahol az anyagi jogi szabályozás megelőzte az eljárásjogi kodifikációt (például a családjogi kódexet előbb fogadták el, mint a gyámügyi eljárásokat szabályozó jogszabályunkat), azonban létezett olyan

¹ MAGYARY 1942c, 606.

² MAGYARY 1942c, 594.

szakigazgatási ágazat (például a lakásügy területén), ahol az anyagi és alaki szabályokat együttesen, egy időben fektették le, de például a kisajátítás területén az eljárási szabályok megelőzték az anyagi jogi rendelkezéseket – írja *Varga József* 1963-ban.³

Az bizonyos, hogy az 1900-as évek elején nem a legkedvezőbb politikai viszonyok és gazdasági állapotok között az Et.-vel *sikerült elődeinknek egy olyan közigazgatási eljárási kódexet alkotniuk, amely vitathatatlanul hiánypótló rendelkezéseket tartalmazott.*

Magyary Zoltán idézett műve az 1940-es évek elején keletkezett. Ekkor Magyary az előszóban azt írta: „Ez a mű a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs. [...] Duguit »Les transformations du droit public« c. 1925-ben megjelent művében a következőket mondja: »Vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek és helyüket másoknak adják át, hogy a jog rendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján. Ez minden országban így van, amely a fejlődésnek ugyanarra a fokra jutott.« (X. I.)” Ezek a törvényszerűségek a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődésére is igazak: az 1900-as évek elején dinamikus fejlődésnek indult közigazgatás(i jog)tudomány egyik kedves gyermeke volt az Et. Ahogyan *Fonyó Gyula* fogalmaz már az Ae.-hez írt kommentárjának Bevezetésében:⁴ „Az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező törvény több mint másfél évtizeddel ezelőtti megalkotásával alapvető, hégazpótló jogszabállyal gazdagodtunk. Az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező törvény megalkotása szerves részét alkotta és alkotja annak a kodifikációs folyamatnak, amely egyebek között az államszervezet fejlesztése, az állami szervek megfelelőbb működtetése, az állampolgári jogok fokozottabb biztosítása útján a szocialista demokratizmus kiszélesítésére és elmélyítésére irányul. Ez a folyamat a szocialista államban sohasem tekinthető befejezettnek. Ezért egyebek között az államigazgatási eljárás általános szabályait meghatározó törvény társadalmi funkciójának jelentősége változatlanul nagy. [...] A törvény megalkotásával államrendszerünk fejlődésében eljutott arra a fokra, amelyen államigazgatási szerveink tevékenységének eljárási vetületeit már átfogó eljárási szabályban rendezhettük. Ez egyben azt is jelentette, hogy államunk törvénybe foglalt biztosítékokat nyújthat arra, hogy az államigazgatási szervek az állampolgárok jogai és kötelezettségei tárgyában kizárólag jogszabály alapján, jogszabályban kapott felhatalmazásuknak megfelelően, a törvényben meghatározott eljárási rendben dönthetnek. Államunk az államigazgatási eljárást a bizonytalanságok, az alapkérdésekben is tapasztalt eljárási joghézagok, az államigazgatási eljárás ingatag szokásjogi elemeinek felszámolásával a szocialista törvényesség követelményeinek megfelelő alapokra helyezte és így is biztosította a törvényesség érvényesülésének és a törvényesség értékelésének hatékonyságát. Az államigazgatási eljárás általános szabályainak megalkotásával tehát az államigazgatási tevékenységnek a törvényesség szempontjából rendkívül fontos vetületét rendeztük.”

³ Varga József (1963): Ötéves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 131–141.

⁴ FONYÓ 1976b.

Ez olyannyira igaz, hogy a közel ötven évig hatályban maradt törvényünk meghatározta azokat a főbb jogintézményeket, amelyekre aztán a későbbi kodifikációk építkeztek, vagy éppen amelyekhez részben visszatért például a legújabb kódexünk.

Varga József idézett művében azt is kifejtette, hogy az Et. elfogadását megelőző időszakban az eljárási szabályok gyakori módosítása volt jellemző, azonban az Et. kivételt képezett ez alól. Az akkor új kódex keretek közé szorította az államigazgatás működését úgy, hogy szigorú szabályaival nem „merevítette le” annak tevékenységét.⁵

Az első eljárási törvényük főbb *karakterisztikai jegyei* az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad a) Az Et. egy egységes jogszabályként – tizenegy fejezetben – rendelkezett az *államigazgatási eljárás teljes folyamatáról*, vagyis az eljárás mindhárom szakaszáról.⁶

Ad b) Ahogyan említettük, a törvény egyik alapvető célja a *törvényesség* és az államigazgatási szervek tevékenységének jogszabályokhoz való kötöttsége, ezáltal hatékonyabbá vált az eljárásban részt vevők közötti együttműködés. Az Et. azzal az ígérennyel lépett fel, hogy bírói felülvizsgálat nélkül is lényeges garanciákat teremtsen az állampolgárok számára a közigazgatási ügyek intézése során, megőrizve a közigazgatási ügyintézés belső autonómiáját, illetve továbbra is biztosítsa a központi államigazgatási szervek számára a közigazgatási ügyintézés viszonylag teljes ellenőrizhetőségét.⁷

Ad c) Toldi Ferenc 1958-ban kiemelte, hogy az Et. hozzájárult az *akkori hazai jogrendszer alapelemeinek rendszerszintű kialakításában* az államigazgatási kultúra emeléséhez;⁸ olyan időszakot éltünk, amely közel sem hasonlított a mai jogrendszerhez: sokkal kevesebb jogszabály és sokkal kevesebb szakigazgatási ágazat létezett.⁹ Ugyanakkor itt szeretnénk utalni Kilényi Géza egyik írására: „A legjobb akarattal sem lehet azt állítani, hogy a jogalkalmazók – kiváltképp az irányító szaktárcáknál működők – kitörő lelkesedéssel fogadták a törvényt. [...] Az államigazgatási eljárási törvény [...] még a legigényesebb nyugati elemző szemében is »szalonképesnek« számított. S ugyanakkor a rendszer valójában semmit sem áldozott és semmit sem kockáztatott. A gondosan kikövekelte eljárási rend csupán forma volt. A tartalmat az anyagi jogi szabályok adták hozzá. Ez a tartalom – gondoljunk csak a korabeli kisajátítási, tagosítási, földrendezési vagy épp a kisipar gyakorlására vonatkozó szabályokra – igencsak »osztályharcos« tartalom volt. A rendszer tehát bizvást megengedhette magának azt a luxust, hogy úgyszólván jogállami eljárási rendbe hozza meg azokat a döntéseket, amelyek tartalma »köszönő viszonyban sem állott« a jogállamisággal.”¹⁰

⁵ VARGA 1963, 132.

⁶ FONYÓ Gyula (1979): A tanácsai hatósági munka I. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 8. sz. 714.

⁷ LÖVÉTEI István (2000c): A közigazgatási eljárásjog kialakulása, történeti fejlődése, alapvető jellege. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 39.

⁸ TOLDI Ferenc (1958): Az államigazgatási eljárási törvény hatályba lépéséhez. *Jogtudományi Közöny*, 13. évf. 1–2. sz. 62.

⁹ FONYÓ 1979, 715.

¹⁰ KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 3. sz. 130.

Ad d) Az Et.-hez írt első nagy kommentár tanúsága szerint „a kódex tehát nem olyan általános jogforrás, amellyel szemben eljárási kérdésekben a különös jogforrások szabadon rendelkezhetnek. A törvény ugyanis a honvédelmi igazgatás és az úgynevezett kivett eljárásoktól eltekintve minden államigazgatási eljárásban elsődleges jogforrás. A különös szabályok a kódexben nem szabályozott eljárási kérdésekben hézagpótlóak, a törvényben szabályozott eljárási kérdésekben pedig a törvényben tételesen meghatározott esetekben eltérőek is, egyebekben csupán kiegészítők lehetnek. A törvény az engedélyezett kivételektől eltekintve szigorú jogszabály. A törvény rugalmasságát keretszerűsége, továbbá a hézagpótló és a kiegészítő eljárási normák alkotásának, valamint a megengedett eltéréseknek lehetősége biztosítja.”¹¹

Ad e) Az Et. azokat a szabályokat tartalmazta, amelyeket *minden államigazgatási eljárásban egyaránt meg kellett tartani*; ebben a keretben viszont *alapjaiban és átfogóan rendezte az államigazgatási eljárást*, felölelve a *legfontosabb eljárási biztosítékokat* – szölt az Et.-hez fűzött miniszteri indokolás.¹²

Ad f) Az Et. *az államigazgatási döntés reparációjának számos formáját ismerte*, így a határozat kijavítását és kiegészítését, visszavonását és módosítását saját hatáskörben, emellett a jogorvoslatok keretében a határozatok megsemmisítését és megváltoztatását a fellebbezési eljárás során, az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, az ügyési óvást, valamint a sérelem orvoslását a fellebbezési eljáráson kívül, vagyis a felügyelet, a panasz, illetve a közérdekű bejelentés és javaslat jogintézményének formájában.

Az Et felülvizsgálatát számos tényező tette szükségessé, ahogyan az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolásból is látható:

- Az Et. megalkotása óta végbement társadalmi fejlődés új, a korábnál magasabb követelményeket támasztott a közigazgatással szemben. *Szélesedett a közigazgatás tevékenységi köre, változott jellege és tartalma*; mindez szükségessé tette a korábbi munkamódszerek és eljárási formák továbbfejlesztését.
- *Nagyarányú hatásköri változások* történtek a hatáskörök decentralizációja, a helyi államigazgatás egységesítése és a testületi szerveknek az egyedi ügyek intézése alóli mentesítése érdekében; nőtt az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások aránya, és egyes polgári jogi viták elbírálása államigazgatási hatáskörbe került.
- Az államigazgatási szervek egyre szélesebb körben alkalmazták a *korszerű technikai eszközöket*, s ez sajátos eljárásjogi problémákat vetett fel.
- Indokolatlanul *megnőtt a különös eljárási szabályok mennyisége*, s azok gyakran kellő indok nélkül tértek el az Et. szabályaitól.

Az új kódexben a jogalkotó az alábbi célok érvényre jutását igyekezett megvalósítani:

- az eljárás további egyszerűsítése úgy, hogy az mind az ügyfelek, mind az eljáró szervek számára előnyös legyen,

¹¹ VARGA 1976b, 24.

¹² FONYÓ–VARGA 1964, 8.

- az ügyfél jogaira vonatkozó eljárásjogi garanciák kiépítésével párhuzamosan az eljárás céljának érvényre jutását, a hatósági határozat tekintélyének megszilárdítását szolgáló szabályok megfogalmazása.¹³

Az 1982. január 1-jén hatályba lépett *Áe. karakterisztikája az alábbiak szerint jellemezhető*:

Ad a) Az *Áe.* megtartotta az *Et.* korábbi szabályozási modelljét, és továbbra is egy egységes jogszabályként – kilenc fejezetben – rendelkezett az *államigazgatási eljárás teljes folyamatáról*, vagyis mindhárom eljárási szakasz legfontosabb szabályairól.

Ad b) Az *Et.* egyik alapvető célja a törvényesség és az államigazgatási szervek tevékenységének jogszabályokhoz való kötöttsége volt. Ez az alapelv megmaradt az *Áe.*-ben is, azonban számos továbbitval kiegészülve kijelenthető, hogy *lényegesen bővült az alapelvek köre*. Ennek keretében említi az *Áe.* a demokratizmust és humanizmust, a jogok érvényesülését és a kötelességek teljesítését, a szocialista együttélés szabályainak megtartását, az állampolgári fegyelem megszilárdítását, a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangjának biztosítását, az eljárásban részt vevők hatékony együttműködését, a törvény előtt teljes egyenlőséget, az anyanyelvhasználat, a nyilatkozattétel, a tájékoztatás és a jogorvoslat jogát, a jóhiszeműen közreműködés, illetve a gyors és egyszerű eljárás követelményét. Mindez hozzájárult az állampolgári bizalom építéséhez.¹⁴

Emellett az *Áe.* 1. §-ában rögzítette, hogy „a törvénynek célja, hogy az államigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását”.

Ad c) Az *Áe. hatályát* szintén továbbfejlesztették: a legfontosabb változás, hogy ekkorra kristályosodott az is, hogy az eljárási kódex hatályának a hatósági ügyekre kell kiterjednie. Emellett az *Áe. államigazgatási ügynek* tekintette a hatósági ellenőrzést is – amelynek részletszabályait aztán a VI. fejezetében szabályozza – és bár az *Et.* is államigazgatási ügynek tekintette az ügyfél részére történő adatigazolást, annak részletszabályait nem tartalmazta, így az *Áe.* az V. fejezetében meghatározta a *hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos szabályokat*. Az *ügyfél fogalmát* szintén modernizálta: a magánszemély megnevezés mellett bevezette, hogy az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Az *általános és különös szabályok egymáshoz való viszonyát* tekintve az *Áe.* eredeti 3. § (6) bekezdése akként rendelkezett, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályait kellett alkalmazni a honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási ügyekben is, ha jogszabály másként nem rendelkezett. Ugyanakkor az *Áe.* szabályozása jelentősen eltér az *Et.* szabályaitól a *törvény hatálya alá nem tartozó államigazgatási eljárások körének meghatározásánál*, hiszen csak a szabálysértési eljárásokat sorolta a kivett eljárások közé, azonban azt is leszögezte, hogy a különös eljárási

¹³ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egyéges szövegéről készített törvényjavaslatához. (1981) *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 6. sz. 542.

¹⁴ FONYÓ 1976a, 873.

szabályok a törvény rendelkezéseitől csak akkor térhettek el, ha erre az Áe. kifejezetten felhatalmazást adott.

Ad d) Az Et.-vel kapcsolatban felmerült az a kritika az akkori jogalkalmazás során, hogy a bizonyítékok kiválasztása, alkalmazása még nem kellően szilárd alapokon nyugszik, és néha olyan bizonyíték benyújtását is megkövetelték az államigazgatási szervek, amely nem volt indokolt. Ennek a jogalkalmazási problematikának a feloldására az Áe. *részletebben kimunkált bizonyítási szabályokat* fektetett le.

Részben a tényállás tisztázása, részben a hatóságok egymás közötti kapcsolattartása tekintetében emelte ki *Fonyó Gyula* az akkori technikai újítások, eszközök igénybevételének a lehetőségét. Csak szemléltetésként utalunk rá, hogy kiemelte a fénymásolatok, a távbeszélő és a telefax jelentőségét, és javasolta ezek gyakoribb alkalmazását az eljárások során.¹⁵

Ad e) Az Áe. az Et.-hez hasonlóan rögzítette, hogy az államigazgatási eljárás során az ügy érdemében és a döntést igénylő eljárási kérdésekben is *határozatot kellett hozni*, ez alól kivételt képeztek az úgynevezett közbenső döntések, amelyek ellen a törvény nem tette lehetővé az önálló jogorvoslatot, de szólt az Áe. a hallgatásával létrejövő aktusról is, és határozatnak volt tekintendő az az okirat is, amely jogszabályi előírás alapján rendszeresített nyomtatványon (ürlapon) tartalmazta a döntést, jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett döntés volt, de határozat született akkor is, ha az államigazgatási szerv a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadását vagy adatok hatósági nyilvántartásba vételét megtagadta.¹⁶

Ad f) A *jogorvoslatok* tekintetében az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint az Áe. VII. fejezete felöleli a döntés során előidézett jog- vagy érdeksérelem kérelemre, illetőleg hivatalból történő orvoslásának csaknem valamennyi módját akként, hogy összegyűjti az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos, az Et. több fejezetében található eljárási szabályokat. Emellett az Áe. kiterjesztette az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét is. A jogorvoslati szabályok továbbfejlesztésének iránya alapvetően *a szélesebb körű reparáció biztosítása volt*. Ennek keretében nyújtott lehetőséget az Áe. például a nem jogszabálysértő döntések módosítására és visszavonására is, vagy például ennek keretében a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét az „állampolgár” helyett minden ügyfélre kiterjesztette. Hasonlóképpen jelentős előrelépés volt, hogy a fellebbezésre jogosultak körét az Áe. kiterjesztette az eljárás egyéb résztvevőire is.

A *jogbiztonság* elvének megszilárdulásához vezető út egyik irányjelzőjeként az Áe. bevezette a *semmisség jogintézményét*. Az Et. nem ismerve ezt a jogintézményt, a határozat jogerőre emelkedésekor automatikus volt a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog védelme, vagyis a határozatot sem módosítani vagy visszavonni, sem – felülvizsgálati kérelem alapján vagy felügyeleti jogkörben – megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehetett, sőt még ügyészi óvás alapján is csak akkor volt lehetőség a határozat hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, ha az ügyész a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül élt az óvás lehetőségével. Ahogyan az Áe.-hez fűzött miniszteri indokolás is fogalmaz: „a jogelmélet azonban feltárta – s ezt a szocialista országok államigazgatási eljárási törvényei

¹⁵ FONYÓ 1976a, 876.

¹⁶ FONYÓ 1976a, 878.

általában figyelembe is veszik –, hogy a jogszabálysértések nem azonos jellegűek: vannak olyan alapvető fogyatékoságok (semmisségi okok), amelyek fennállása esetén [...] meg kell semmisíteni a határozatot.” Vagyis megállapítható, hogy az objektív jogvédelem felé történő elmozdulás nagyon fontos eleme a hazai közigazgatási eljárásjogi szabályozásnak.

Ad g) A *végrehajtási eljárás* tekintetében szintén a jogbiztonság egyik garanciális eleme az *elévülés* Áe.-beli szabályozása.

Az Áe. még hosszú ideig volt hatályban a jogalkalmazók legnagyobb meglepődésére, azonban a jogalkalmazás felszínre hozott néhány olyan problémát, amelyek orvoslásra vártak. Gyakran előfordult például a tényállás nem kellő mértékű feltárásának problémája, illetve megfogalmazódott az is, hogy az ügyfél nyilatkozatának sokkal komolyabb jelentőséget kellene tulajdonítani. Emellett az akkori jogalkalmazói tapasztalatok azt mutatták, hogy gyakori volt a határidők túllépése és gyakran felmerült – különösen az önkormányzati hatósági ügyekben – az akkori döntések indokolásának szűkszavúsága, nem kellően kimunkált volta is. Emellett a hatóságok nem mertek élni a döntés saját hatáskörben való megsemmisítésével és megváltoztatásával, és gyakori probléma volt, hogy a végrehajtási szakaszban nem tértek át a soron következő végrehajtási módozatra, hanem inkább a végrehajtási bírság alkalmazásával próbáltak eredményt elérni¹⁷

Az Áe.-t 1981 után a hatályon kívül helyezéséig összesen harminchatszor módosították, ám szabályai mégis „beivódtak” a hatósági jogalkalmazás vérkeringésébe, és a bírói joggyakorlat is kimunkálta a jogalkalmazás során felmerülő esetleges joghézagokra adandó válaszokat.¹⁸ Azonban ahogyan *Kilényi Géza* is megfogalmazta: „mind a tudomány világában, mint a kormányzati berkekben megérlelődött az a felismerés: az eljárási törvény betöltötte történelmi szerepét, s elérkezett az idő egy új, korszerű törvénnyel való felváltására.”¹⁹ Ez számos tényezővel volt magyarázható, hiszen a rendszerváltást követő éveket írtuk. Létrejött egy kodifikációs bizottság, amely 2001. december 31-re kidolgozta az eljárási törvény szabályozási koncepcióját, majd 2002 júniusára az új eljárási törvény szövegét is. A bizottság nem szeretett volna mindenáron módosításokat eszközölni, hanem meg akarta tartani az Áe. jól bevált, a hatósági jogalkalmazásba beivódott szabályait és a kor technikai újításainak kiaknázása mellett az eljárás hatékonyabbá tételét, az eljárás szolgáltató jellegét és az ügyféli jogok garanciáinak fokozottabb érvényesülését hangsúlyozta.²⁰ Végül aztán a kodifikációs bizottság javaslatát nem fogadták el, sőt abban sem volt egyetértés, hogy egyáltalán szükség van-e új törvényre. Az Ákr. jelenlegi szabályait látva nem tudtuk volna abban az időben (sem) az új törvény „mindenáron” való szükségességét támogatni.

A 2005 novemberében hatályba lépett *Ket. karakterisztikus jegyei az alábbiak szerint fogalhatók össze*:

Ad a) Immáron nem az Áe.-t egészítették ki, hanem egy teljesen új törvényt fogadtak el, noha azt különösebben nem indokolta semmi, már csak azért sem, mert alapvetően

¹⁷ KARA–MÉSZÁROS 1996, 270.

¹⁸ BOROS 2012a, 4.

¹⁹ KILÉNYI 2005a, 19.

²⁰ KILÉNYI 2005a, 21–27.

az Áe. szabályai kerültek a Ket.-be, bár lényegesen részletesebben megfogalmazva, főként az addigra már lényegesen letisztultabb polgári és büntetőeljárás szabályok átültetésével. Fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy a Ket. a közigazgatási tevékenység szolgáltató jellegére helyezte a hangsúlyt, ami egyebek mellett az ügyféli jogok és garanciák túlsúlyozásában és a közhatalmi eszközök erős korlátozásában nyilvánult meg.

Ad b) A nemzetközi szervezetek, így különösen az Európai Unió (eset)jogában, valamint a hazai, főként alkotmánybíróági döntésekben megjelenő *tartalmilag kimunkált alapelvek* a Ket. alapelvi rendszere elemeinek is a részletesebb megfogalmazásához vezettek.

Ad c) A törvény *hatályát* tekintve továbbra is az egyedi közigazgatási hatósági ügyek rendezése volt az eljárási kódex célja. Ennek megfelelően annak hatálya nem terjedt ki a jogszabály-előkészítési, a szervezettervezési, illetve a közigazgatási szervek polgári jogi jogalanyként eszközölt eljárásaira.

Az *általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya* tekintetében a Ket. is az ágazati jogalkotás szélmalomharcába került, és ahogyan azt a III. részben említettük, folyamatosan kibővült az olyan ágazati eljárások köre, amelyek valamilyen formában elterhettek a szabályaitól.

A Ket. emellett minden jogintézmény kapcsán törekedett a *lehető legszélesebb körű* szabályozásra. Ez persze nem csak kodifikációs túlbuzgóság volt, hiszen ahogyan láttuk, számos jogintézmény tekintetében bírósági esetjog adott iránymutatást. Ilyen volt például az *ügyfél* fogalma, amely a korábbiakban soha nem látott szabályrendszerben jelenítette meg az Áe. eredeti szabályait és a bírói joggyakorlatban kimunkált új tényálláselemeket (így például az *ex lege* ügyféli kört vagy éppen az akkori érdekvédelmi szervezetekre vonatkozó szabályokat). Hasonlóképpen részletesen kimunkáltak voltak az eljárás *másik fő személyére*, a *hatóságra* vonatkozó szabályok is a Ket.-ben.

Ad d) Az *elsőfokú eljárás* tekintetében még inkább megmutatkozik az a jogpolitikai igény, amely szerint ez az eljárási etap legyen a leginkább kimunkált, hiszen a másik két szakasz csak eshetőleges a teljes eljárást tekintve, másfelől azok többnyire visszautalnak az alapeljárási szabályokra – számtalan olyan kérdésben állást foglalnak, amelyek már megjelentek az alapeljárási szakaszra vonatkozó rendelkezések között (például a döntések tartalmát illetően).

Tovább szélesítette a Ket. az *ügyféli garanciális szabályok* rendszerét, különösen az *értesítések* bevezetésével, a *jogellenes hallgatás* szankcionálásával, a *kérelem benyújtásának* egyszerűsítésével, a *kézbizítási vélelem megdöntésének szabályozásával*.

Ad e) A Ket. igyekezett keretek közé szorítani a hatósági munkát az *egyes eljárási cselekmények határidejének pontos meghatározásával*, a *döntések pontos tartalmi és formai részelemeinek a meghatározásával* vagy éppen a közigazgatási hatóság hatósági jogkörben okozott *kártérítési felelőssége megállapításának* alapelvével.

Ad f) Az eljárás továbbra is az *írásbeliség elvére épült*: mindent dokumentáltak, ennek módszertana kisebb vagy nagyobb mértékben változott a későbbi Ket.-módosítások során ugyan, de az eljárási cselekmények rögzítésének igénye mindvégig megmaradt.

A *tényállás tisztázása és a bizonyítási eljárás* a Ket. egyik legaprólékosabban kidolgozott része lett, azonban a Ket. *szabad bizonyítási rendszere ágazati jogszabályok által korlátozható bizonyítási rendszer volt*, hiszen az ágazati jogszabályok többnyire előírták, mit és mivel kell bizonyítani.

Ad g) Ahogyan említettük, a Ket. *megkülönböztette a határozatokat és a végzéseket*, feloldva azt a korábbi problémát, amely az érdemi és a nem érdemi (vagyis eljárási) döntések közötti megkülönböztetés nehézségei okán került felszínre. Emellett a kódex rendszerezte a különböző döntéstípusokat, és nyugat-európai mintára lefektette például a hatósági szerződés szabályozásának alapjait is.

Ad h) A *jogorvoslatok* tekintetében a Ket.-hez fűzött miniszteri indokolás kiemeli, hogy a „jogorvoslati rendszer szabályozása – hasonlóan az Áe.-hez – a törvényjavaslat egyik legfontosabb tárgyköre. Jelentősége abból ered, hogy

- az eljárások túlnyomó része közigazgatási határozattal és nem bírósági döntéssel zárul, emiatt nem érvényesül a bírósági határozathoz kapcsolódó anyagi jogerő (a határozat megváltoztathatatlansága), ugyanakkor a jogbiztonságot – észszerű korlátok között – mégis garantálni kell, mert alkotmányellenes helyzet állna elő, ha a közigazgatási döntést az azt meghozó szerv vagy felettes szerve hivatalból vagy kérelemre bármikor és bármely okból megváltoztathatná;
- az ügyek többségében nincsenek ellenérdekű ügyfelek, ezért nem lehet arra számítani, hogy az ellenérdekű ügyfél jogorvoslati kérelme nyomán fény derül arra is, ha a közigazgatási hatóság olyan döntést hozott, amely az ügyfél számára kedvező, de – például külső befolyás vagy bűncselekmény hatására – súlyosan sérti a közérdeket, illetőleg törvénysértő;
- számos olyan közigazgatási ügy van, amelyben a határozat szakmai vagy humanitárius mérlegelésen alapul, ezért a felülvizsgálat sem szűkülhet le pusztán a formális jogszerűség vizsgálatára, hanem szükség van olyan jogorvoslati fórumra, amelynek joga van a hozott döntés és az azt megelőző eljárás teljes körű és komplex – célszerűségi, méltányossági, szakmai és törvényességi – felülvizsgálatára, és erre felkészültségénél fogva alkalmas is.

A törvényjavaslat – az Áe.-hez viszonyítva teljeskörűbben – a vázolt okokra tekintettel olyan jogorvoslati rendszerről beszélt, amely egyfelől az ügyfél (az eljárás más résztvevője) rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, másfelől a hivatalból (saját vagy kívülről érkező kezdeményezésre) alkalmazható döntés-felülvizsgálati módokat foglalta magában. Csak az ilyen összetett jogorvoslati rendszer képes egyszerre szolgálni az ügyfél jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát és a jogbiztonságot, másfelől lehetővé tenni a korrupció feltárását és a téves jogszabály-értelmezésből vagy más okból eredő hibás döntések korrigálását.”

A *közigazgatási bíróság* ekkor még csak a gondolat szintjén merült fel, hiszen a (rég) Pp. XX. fejezete határozta meg a bírósági felülvizsgálat sajátos szabályait, és egyes esetekben a nemperes eljárásokra vonatkozó törvény rendelkezései érvényesültek.

Ad i) A *végrehajtásra vonatkozó* szabályok kapcsán igen részletes szabályozást tartalmazott a Ket., ugyanakkor a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásának szabályai, továbbá

az ingó- és ingatlan-végrehajtás szabályrendszere tekintetében a Vht.-ra történő utalással különbözte ki a párhuzamos szabályozást.

Ad j) Az Áe. nem határozta meg az *eljárási költség fogalmát*, illetve azt, hogy mely költségek minősülnek eljárási költségeknek. Ez a szabályozási hiányosság a gyakorlatban jogalkalmazási bizonytalanságot eredményezett, így a Ket. külön fejezetben szolt az eljárási költségekre vonatkozó igen részletes szabályokról.

Ad k) Szintén a 2005-ös kódex egyik újítása volt az akkori elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény szerinti legalább fokozott biztonságú aláírásra építve az elektronikus ügyintézés szabályrendszerének a lefektetése egy önálló fejezetben a Ket.-ben.

A Ket. aztán számtalan módosításon esett át, „jöttek-mentek” a novelláris és a kisebb módosítások, nem kedvezve persze a *stabilitásnak és a jogbiztonságnak*. Ennek a toldozgatásnak-foltoztatásnak az lett eredménye, hogy végül a Ket. már rég nem az volt, mint fénykorában: ahogy írtuk egy cikkünkben, a túlszabályozás csapdájába esett, és onnan már nem volt kiút. E túlszabályozásnak és gyakori változtatásoknak persze megvoltak az okai. Ezek közt egy világos közigazgatás-fejlesztési koncepció hiánya, az ágazati érdekek partalan érvényre juttatása és ezzel a kódex általános jellegének relativizálása.

Ehhez járult még a kodifikációs problémák, illetve a gyorsan változó politikai igények megjelenítése a törvényben anélkül, hogy azok konzisztens egységet képeztek volna.

A jogalkotó szerint új törvény kellett, az Ákr., amely kéz a kézben jár a Kp.-val. Az új törvény – maradva csak az Ákr.-nél – kétséget kizárólag rövidebb lett, és elvitathatatlan, hogy egyszerűsödött a szóhasználat, a nyelvezete is. Immáron tehát csak egy kérdés maradt: vajon alkalmazni is lehet-e?

2. A hatályos közigazgatási eljárásjogi szabályozás értékelése

Az Ákr. összességében az Alaptörvényben és a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott elvárásoknak kívánt eleget tenni, így törekedett tömören, röviden megfogalmazni azokat az általános szabályokat, amelyek valóban minden egyes hatósági eljárásban megjelennek. Látni fogjuk, de már itt is utaltunk rá, hogy a jogalkalmazói visszajelzések alapján a rövid, tömör, a jogalkalmazói képzeletnek nagyobb teret adó norma azon túl, hogy rövidebb, nem feltétlenül váltotta ki a közigazgatásban dolgozók üdvörlését. A maga nemében kitűnő törvény volt az Et. is, az Áe. is és a Ket. is. Nem szabad lebecsülni azt a jogszabály-előkészítő munkát, amely egy ilyen horderejű kódex megalkotásánál szükséges. Azonban az eljárási kódexek önmagukban nem, csak a teljes közigazgatási hatósági ügyintézt befolyásoló különös eljárási és egyéb ügyviteli szabályokkal együtt értékelhetők.

Az Ákr. előremutató törekvéseként emeltük ki az egyszerű és összetett eljárások intézésére vonatkozó új eljárási módok kidolgozását, a hatóságok közötti együttműködés új válfajaként bevezetett kapcsolódó eljárást. Nagyobb vita övezte ugyanakkor a jogorvoslati rendszerben bekövetkezett paradigmaváltást és a közigazgatási per elsőlegességének megteremtéséhez szükséges újfajta szabályozást. A jogorvoslati rendszer az adott közigazgatási eljárási kódex egyik karakterisztikai jegyének tekinthető. Könyvünk jogorvoslatokat elemző részében már áttekintettük a paradigmaváltás okait és jellegzetességeit, ezért itt

csak arra utalunk, hogy a korábbi karakterisztikai jegyeket immáron magunk mögött hagyva a közigazgatási jogviták eldöntésének sajátos módozatát dolgozta ki a jogalkotó. Igaz ez a végrehajtási eljárásra is, amely szintén egy karakterisztikai paradigmaváltáson esett át több szempontból is: egyfelől a Vht. szabályai mellett egy sor további jogszabály rendelkezései alkalmazandók attól függően, hogy a végrehajtás fogantatója éppen ki. Másfelől elsődlegesen az adóigazgatási szervek a végrehajtás végső letétmentesítései, tehát alapvetően elhagyjuk azt a korábbi kódexekben megjelenő jellegzetes jegyet, amely szerint a végrehajtást a legsúlyosabb fokú hatóságnak kell valamilyen módon realizálnia a döntés(é)ben foglaltak érvényesítése érdekében.

Ahogy arról szóltunk a Bevezetőben, egy *Konzultáció keretében* szólítottuk meg a legtöbb közigazgatási hatósági ügyet intéző kormányhivatalokat és az önkormányzatokat, amelynek *a célja az Ákr. gyakorlati homályosulásának a felmérése volt*.

A Konzultáció legfontosabb összegző megállapításai – és annak az általunk eszközölt kiértékelése, kiegészítése – az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad a) Az Ákr. legnagyobb előnye egyben a legnagyobb hátránya is: az Ákr. javarészt a Ket. szövegét „csupaszította le”, és a feleslegesnek vélt szabályoktól szabadult meg. Az ágazati jogalkotók nem hagyhatták veszni a jól bevált szabályokat, a „kidobott” rendelkezéseket „visszacsempészték a saját jogszabályaikba”, nem egyszer szó szerint. Az Ákr.-ból ily módon kivett rendelkezések azonban jelentős hiátust keletkeztetnek legfőképpen az Ákr.-t alkalmazó ügyintézőkben: immáron ugyanis egy-egy általánosnak vélt közigazgatási jogintézmény szabályai nem az általános kódexben, hanem egyes esetekben az ágazati törvényekben, a nagyon várt bírósági jogalkalmazásban, esetleg a Ket. korábbi hasonló vagy azonos szabályához keletkezett bírósági döntésekben keresendőek. Ezt a fajta gondolkodásmódot mindenkinek, nemcsak a hatósági jogalkalmazóknak, hanem az állampolgároknak, a bíróságoknak, ügyvédeknek, de még a tudomány képviselőinek is tanulnia kell, tekintve, hogy eddig nem ehhez voltunk szokva.

Noha a Ket.-et a túlszabályozottság jellemezte, részletes, gyakran ügyviteli jellegű szabályokat fogalmazott meg, mégis egyfajta ügyintézői kézikönyv lett, magabiztosságot adva az ügyintézőknek.

A jogalkalmazásban sokkal jelentősebb problémaként jelentkezett a *többszintű szabályozás* és ezzel együtt az egységes szerkezetbe vagy ágazati jogszabálycsomagokba foglalt, az egyszerűbb jogalkalmazást segítő komplex jogalkotási termékek hiánya. Ez az Ákr. szempontjából is megfontolandó, ahogyan az is, hogy a „tömörség ne menjen az érthetőség és alkalmazhatóság rovására”. A jogalkalmazói reflexiók ugyanis azt mutatják, hogy elvarratlanok az Ákr.-beli jogintézményi szabályok, másként fogalmazva „több került a kukába, mint kellett volna”, így számos esetben megtorpannak a jogalkalmazók. Szintén a tájékozódást és a könnyebb elsajátítást könnyítené meg az érthető rendelkezések megfogalmazása, vagy az egyes definíciók tekintetében jogértelmezési iránymutatások kibocsátása. A helyzetten egy, a francia típusú kódexhez hasonló összegző, egységes kódex elkészítése segítene, amely minden közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozást és döntvényt egységes rendszerben tartalmaz.

Ad b) Az Ákr. *pozitívumai és negatívumai* tekintetében a Konzultáció során az alábbiakat emelték ki.

6. táblázat
Az Ákr. előnyei és hátrányai

+	–
Rövidebbek a szabályai, magasabb absztrakciós szintet képvisel.	• Nem a legcélravezetőbb jogi megoldás általános eljárási kérdések ágazati szintű jogszabályok szintjén történő megfogalmazása. • Az ágazati harmonizáció megvalósítása csak részleges. • Több jogszabályt kell ismerni, összefüggéseiben átlátni és alkalmazni. • Több időt és energiát vesz igénybe a jogalkalmazás
Könnyebben áttekinthető.	Az ügyviteli szabályok sokat segítettek, egy kottát biztosítottak a jogalkalmazóknak.
Szövegezése jellemzően világos és többenre közhető.	• A szabályozási hiátusok gyakori megállásra kényszerítik az ügyintézőket. • A többszintű jogszabályi előírások szintetizálása több időt igényel és még nagyobb felkészültséget. • Egyes Ákr.-rendeletek csak a korábbi Ket.-szabályok szellemében értelmezhetőek.
Kevesebb teret enged az ágazati szabályozásnak, idővel kivezeti a miniszteri rendeleti szintű eltérés lehetőségét.	A többszintű szabályozás nem kedvez az ügyintézői rutin megszilárdulásának. Az ügyintézők egy jelentős része nem jogász, gyakran középfokú végzettségű: az új fogalmak megértése, gyakorlati megszilárdulása nehézséget okoz.
A jogalkalmazó számára jelentősen szélesebb mozgásteret ad a hatékony eljárásvezetés kialakításához.	A túl nagy ügyintézői szabadság a kreativitás tévútjára vezethet, és a jogalkalmazók nincsenek felkészülve a szabad bizonyítás adta nagyobb fokú jogalkalmazásra.
Csekély a kivett eljárások száma.	A szakmai szervek jogértelmező gyakorlatlalt próbálják kitölteni a jogszabályi hiányosságokat, ami szakterületenként eltérő jogértelmezési metodikához vezethet (szakmai koordináció hiánya).
A végrehajtás adóhatóság általi foganatosítása.	Nehéz eligazodni az alkalmazandó szabályok tengerében.
Új típusú jogalkalmazást kíván = gondolkodó jogalkalmazás.	Nem ilyen jogalkalmazásra „nevelte eddig” a jogalkotó a hatósági jogalkalmazókat.

Forrás: a szerző szerkesztése

Ad c) Az *alapelvi szabályok* Konzultáció során való értékelése azt mutatja, hogy az elsőfokú ügyintézésben nagyon kevés olyan eset fordul elő, amely megoldásához valamilyen alapelvi rendelkezéshez kell visszanyúlni, azonban a hatósági ügyintézők ismerik az alapelveket és azok rendeltetését.

Ad d) Az Ákr. hatálya szempontjából kiemelték, hogy általánosságban *hiányzik egy mindenki számára elérhető hatósági kataszter*. Már egy korábbi cikkünkben is jeleztük, hogy ezen elérhetőnek kellene lennie minden fontos tudnivalónak az elérhetőségi adatoktól a GPS-koordinátáig. Noha az Eüsztv. újdonságai számos eljárásban lehetővé teszik a hatóságokkal való elektronikus kapcsolatfelvételt, még mindig nem egy egységes platformon lehet tájékozódni valamennyi ügyben, területi vagy időbeli korlátozástól függetlenül.

Az Ákr. az ügyfél vagy a kérelmező ügyfél terminológiáját használja, noha egyes esetekben ez utóbbi indokolatlan. Szintén örökzöld probléma annak megítélése, hogy az ügyfél jogát az adott ügy mikor érinti közvetlenül. A jogalkalmazói bizonytalanságok eloszlátása érdekében javasoljuk az irányadó szabályok kidolgozását (például egy Jó gyakorlatok kézikönyvében).

Ad e) Az *általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya* minden közigazgatási eljárásjog egyik legkardinálisabb kérdése. Nyilván az ágazati szabályozások mindegyike egyfajta privilégiumot akar fenntartani magának és saját(os) szabályokat alkotni. Nyilvánvaló, hogy vannak olyan ágazatok, amelyek esetében ez indokolt, de olyanok is akadnak, amelyeknél ez már nem egészen egyértelmű. Az előző kódexek erodálódtak a különös eljárási szabályok tengerében, reméljük, az Ákr.-re, amely már most is több tucat helyen eltérést enged a szabályaitól, ez nem lesz jellemző.

Ad f) Az *alapeljárási szabályok* tekintetében az Ákr. igen előremutató újítása az egyes eljárástípusok szabályainak bevezetése és az ügy elintézésének kvázi objektív alapokra helyezése. A Konzultáció során felmértük, hogy a jogalkalmazók álláspontja szerint mely jogintézmények gyorsítják, és melyek lassítják (például jogértelmezésbeli problémák okán) az ügyintézt. Ahogyan mi is kiemeltük, a jogalkalmazásban az *automatikus, a sommás és a teljes eljárás bevezetése, a kapcsolódó eljárás, az ügyintézési határidő csökkentése a hatóságok közötti együttműködés szabályainak egyszerűsödése, valamint az ügyfél nyilatkozatának bizonyítékpótló jellege emelhető ki mint az eljárást gyorsító jogintézmény*. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a függő hatályú döntésekkel összefüggésben felmerült az a kritika, hogy az ügyfelek félreértelmezik annak jellegét, és azt gondolják, hogy az eljárást érdemben lezáró döntésről lévén szó, automatikusan jár nekik tízezer forint. A kapcsolódó eljárás tekintetében alapvető problémaként fogalmazódott meg az egymáshoz kapcsolódó eljárások szabályrendszerének a részleges hiánya és nem utolsósorban az ügyintézők felkészületlensége, ugyanis a korábbiakkal ellentétben a jól megtanult, rutinszerűen intézett ügyek mellett a kapcsolódó eljárások szabályait is behatóan ismerniük kell ahhoz, hogy el tudják dönteni például a benyújtandó dokumentumok körét. Az ügyintézési határidő csökkentése nyilvánvalóan az eljárás mielőbbi befejezésére sarkalló eszköz, azonban a túl rövid eljárási határidő kontraproduktív lehet: nem teszi lehetővé a tényállás kellő tisztázását és az ügy elmélyült feldolgozását. Ezt azért is emeljük ki, mert a Konzultáció során a hatóságok felhívták a figyelmet olyan ágazati eljárásokra is, amelyek esetében huszonöt (például közfoglalkoztatottak elhelyezkedési támogatása) vagy tíznapos (például bérgarancia-támogatási eljárás) ügyintézési határidő a jellemző.

A jogalkalmazók az eljárást lassító tényezőként említették a *hiánypótlás egyszeri biztosításának általános szabályát* tekintettel arra, hogy a gyakorlatban számtalanszor előfordul, hogy az ügyfél nem válaszol teljeskörűen a hiánypótlási felhívásra, és az adott válasza vagy annak hiánya további tisztázandó kérdést generál a függő hatályú döntések által behatárolt módon. Szintén ebben a kontextusban merült fel az az észrevétel is, amely az Eüsztv. hatálybalépésével az eljárást jelentősen gyorsító, hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartást illeti: az eddigi gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy számos esetben a nagy terjedelmű dokumentumok szkennelése, az ehhez szükséges munkaerőhiány

és infrastrukturális hiányosságok okán egyelőre inkább tehernek érzik a hatóságok a szóban forgó szabályok betartását.

Ad g) Szintén a túlzottan lerövidített jogszabálynak köszönhetően már most gyakorlati problémaként jelentkezik az eljárásmegszüntetési és felfüggesztési okok tételes felsorolásának hiánya. Emellett voltak olyan jól bevált szabályok a Ket.-ben például az eljárás megszüntetése tekintetében, amelyek hiánya az eljárás eredményes befejezését nagymértékben hátráltatja. Így például az Ákr. szerint az eljárást akkor sem lehet megszüntetni, ha a tényállás tisztázásától további eredmény nem várható.

Ad h) A jogalkalmazói reflexiók azt mutatják, hogy *a jól bevált jogintézmények terminológiai átnevezése* nem kedvez az ügyintézői rutinnak, így például a véglegesség vagy a kérelem visszautasítása még nem rögzült teljeskörűen a jogalkalmazásban. A véglegesség kapcsán viszont továbbra is elvarratlan, miként kell rögzíteni annak beálltát. A gyakorlatban korábban a jogerősítő záradéktól kezdve a jogerőről való tájékoztató levélig számos megoldást kimunkáltak. A kérelem visszautasítása tekintetében hiányossággként értékelték a Konzultációban részt vevők a korábbi taxatív felsorolás Ákr.-ből való negligálását. Emellett gyakran előfordul az is, hogy elmarad a kérelmező tájékoztatása arról, hogy a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjesztheti. Már most látható, hogy a hatóságok eltérően ítélik meg a tájékoztatási kötelezettségük fennállását, és korántsem egységes a kialakulóban lévő joggyakorlat.

Ad i) Ahogyan említettük, *az ügyintézési határidő* az ügy tényleges lezárásának idejét foglalja magában, és csak nagyon kevés eljárási cselekmény időtartama nem számítandó be az ügyintézési határidőbe. Előremutató, hogy annak meghosszabbítása valóban csak korlátozott körben valósulhat meg. Az Ákr. általános és vitathatatlanul logikus céljait megtörik az ágazati szabályok néhol egészen minimálisra szorított ügyintézési határidejére vonatkozó szabályai.

Az ügyintézési határidők lerövidülése a szakhatósági eljárás ügyintézési határidejének a lerövidülését is eredményezi. Az alapeljárási szabályokat feldolgozó részben kiemeltük, hogy számos esetben csak néhány napra – a Konzultáció alapján ez néhol 3–5 napra vagy ennél is rövidebb időre – korlátozódik, ami a tényállás teljes körű feltárásához többnyire nem elegendő.

Ad j) Az Ákr. egyik legnagyobb hiányossága *a döntés tartalmi elemeinek a pontos meghatározása*, amelyet a különböző felügyeleti szervek különböző iratmintákkal próbálnak orvosolni, azonban úgy véljük, a teljes alapeljárás esszenciája veszhet el egy nem megfelelően összeállított döntésben.

Ad k) A jogorvoslati rendszer szabályozásának változása a Konzultációban kifejtett jogalkalmazói reflexiók alapján *egyelőre nem okoz fennakadást* a gyakorlatban. Már csak azért sem, mert nagyon kevés ügy került jogorvoslati szakaszba. A jelen fejezet megírásakor például olyan végleges bírósági ítélet még nem született, amelynek jogalapja valamely Ákr.-beli rendelkezés. Figyelemmel arra, hogy a leggyakoribb és legnagyobb számú hatósági

ügyekben az Ákr. meghagyta a fellebbezés lehetőségét, a közigazgatási per dominanciája egyelőre nem érzékelhető.

Ad l) A szabályozás oldaláról érdemes kiemelni a végrehajtási szakasz kazuisztikus jellegét az egymásra utalató különböző jogszabályok nehézkes alkalmazása okán.

3. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával szemben támasztott követelmények

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2018-ban több konferenciát is szerveztünk az Ákr. hatályosulásának feltérképezése érdekében. Az alábbiakban a 2018 júliusában elhangzott vitaindító előadásom kompilációja olvasható:

A közigazgatási eljárás és az állam működését komplexitásában kell szemlélni: átfogóan kell vizsgálat alá vonni a közigazgatás eljárásait, *működését mint egy nagy élő emberi szervezetet, hiszen minden mindennel összefügg, a szervek csak együtt képesek működtetni az egészséges szervezetet.* Már csak azért is, mert a közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a szűkebb értelemben vett közigazgatási (hatósági) szervek által ellátott feladatokra, hanem annál sokkal szélesebb. Ez azt jelenti, hogy az állam működésének, a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell görcső alá venni ahhoz, hogy megállapíthassuk, hogy azok a kívánalmak, amelyeket az államtól elvárnak, miként, milyen eszközökkel, milyen eljárási szabályok kidolgozása mentén teljesíthetők.

A közigazgatás tevékenységének milyensége nagyon fontos tényező számos tekintetben, így különösen az állam belső működése, az állam külső megítélése, a társadalom és a gazdaság fejlődése, az ügyfelek mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség szempontjából.²¹ A jó, a mindenki megelégedettségét leginkább kivívó közigazgatás nem csak és kizárólag a hatósági tevékenységen keresztül érhető el vagy ítéltető meg, hiszen az állam számos ponton áll kapcsolatban az állam milyenségét megítélőkkel. Ahogyan a *Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)sabályozásához* című írásunkban már kifejtettük, az állam az állampolgárok felé számos ponton megnyilvánul, de legfőképp a közszolgáltatásokban. Az állampolgárok ezeket a közszolgáltatásokat, legyen az egy vízdíj befizetése, egy postai szolgáltatás vagy éppen egy hatósági ügyintézés, a magánszféra szolgáltatásaival, eljárásával, ügyintézési metodikájával összemérve ítélik meg.

Tekintsük át röviden, hogy milyen elvárások fogalmazhatók meg egy „jó” közigazgatási ügyintézéssel és azon keresztül egy „jó” közigazgatási eljárási szabályozással szemben!

Ad a) A különböző közigazgatási eljárási modellek bemutatása során láthattuk, hogy teljesen letisztult és a legtöbb vagy minden állam által követett modell nincs. A *hazai közigazgatási eljárásjog egyik karakterisztikus sajátossága* ugyanakkor az *általánosság*. Ennek megfelelően támogatandó az Ákr. arra vonatkozó célkitűzése, hogy pontosan lehatárolja azokat a szabályokat, amelyek ténylegesen minden hatósági eljárás lefolytatásához szükségesek. Nem szerencsés azonban, ha bizonyos általános vagy annak vélt rendelkezéseket a jogalkotó később mégsem tart annyira fontosnak, hogy az általános kódex szintjén szabályozza

²¹ BOROS 2016a, 1.

azokat, sőt bizonyos esetekben a korábbi általános szabályok viszonylag gyorsan ügyviteli szabályokká degradálódnak.

Ad b) Nemcsak a közigazgatási hatósági eljárás, de a teljes jogrendszer megszilárdulását, kiszámíthatóságát szolgálja a *stabilitás*, vagyis a jogrendszer legfontosabb pilléreit alkotó jogszabályok hosszú időn keresztül változatlansága. Ennek nem kedveznek az ötletszerű módosítások, illetve az eredményprodukálási kényszer sem. Ez a közigazgatási eljárásjog tekintetében fokozottabban érvényesül, ugyanis a jogalkotói paradigmaváltások alapjaiban rengetik meg a közigazgatás működését. Ezzel szorosan összefügg a *kiszámíthatóság* kérdése is: a jogbiztonság ugyanis azt is megköveteli, hogy az egyes közigazgatási jogintézmények kiszámíthatók legyenek;²² ebbe az is beletartozik, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság védi: az igazságosságnál előrébb való a stabilitás, ezért bizonyos idő után az állam eltekint a meghaladott kérdések vizsgálatától.²³

Fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy az ágazati anyagi jogi normák stabilitása nagymértékben meghatározza az általános eljárásjogi szabályok érvényesülését. Mindkét szegmens egyetlen dologtól függ csupán: a *jogalkotói fegyelemtől*.

Ad c) A gyorsaság nem lehet elsődleges elvárás: vagyis az nem mehet a szakszerűség rovására. A közigazgatási hatóságokkal szemben támasztott legalapvetőbb követelmény, hogy a jogszerűség alapelvének keretein belül érvényesítsék az állami akaratot. Ehhez megfelelően tárják fel a tényállást, és gondosan kimunkált döntésben fogalmazzák meg a megállapításaikat. A határidők természetesen fontosak, azonban azokat úgy kell meghatározni, hogy teljesíthetőek és kikényszeríthetőek legyenek, és elmulasztásuk megfelelőképp szankcionálható legyen.

Ad d) A szabályozás megfelelősége önmagában nem elegendő. Feltétlenül szükséges a jogalkalmazók megfelelő szintű támogatása mind a jogalkotó, mind a tudomány szempontjából. Kiemelendő kezdeményezésnek tekinthető, hogy 2018-ban létrejött a *Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület*, amely a közigazgatási eljárásjoggal foglalkozók szakmai szervezeteként a jogalkalmazók munkájának segítésére hivatott.

Emellett úgy véljük, hogy a különböző joggyakorlat-elemző bizottságok, munkacsoportok munkája sem haszontalan. Ezt az Ákr. vonatkozásában még inkább megfontolandónak tartjuk. A megoldás nem ismeretlen a közigazgatási eljárásjogban, hiszen az Et.-hez is állásfoglalásokat bocsátott ki a Minisztertanács.²⁴

Megnehezíti a tudományos kutatást, hogy *nem állnak rendelkezésre közzétett ügyfélforgalmi statisztikák*, noha a bíróságok esetében már évek óta elemezhetjük a közigazgatási hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának tapasztalatait.

Jelen kutatásunk során is hiátus érezhető az átfogó adatok és azok elemzése folytán, de számos próbálkozásunk ellenére aktuális adatok beszerzése tekintetében nem jártunk sikerrel.

²² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

²³ Az alapvető jogok biztosának 2015. évi jelentése.

²⁴ Lásd ehhez a 3270/1966. sz. Korm. határozatot.

Ad e) A közigazgatási eljárási kódexek mint az állami működés egyik sarkalatos alapszabályai hatást gyakorolnak a közigazgatásban dolgozók szakmai attitűdjeire is. A hatósági ügyintézés ugyanis együtt él, együtt lélegzik az eljárási törvénnyel. Egymásra is hatást gyakorolnak, együtt is fejlődnek. 1976-ban *Fonyó Gyula* a már említett művében kiemelte, hogy az Et. „hatályba lépése nemcsak a törvényesség megszilárdítását segítette elő, hanem megnyílt az út az egységes szemlélet előtt is: a közigazgatás jelentőségére ráterelte a figyelmet, rávilágított a hatósági ügyintézés és a hatósági kapcsolatok összefüggéseire, kezdetét vette egy olyan folyamatnak, amely az államigazgatás racionalizálását szolgálja azóta is, az egyszerűsítés, korszerűsítés, továbbfejlesztés igényével”.²⁵ Ezek a mondatok ma is helytállóak. Az általunk kiemelt stabilitás nem azt jelenti, hogy az eljárási kódex köbe vésett, megváltoztathatatlan szabályokkal bír: hiszen annak idomulnia kell a mindenkori társadalmi, technikai fejlődéshez, az adott kor kihívásaihoz, azonban az egy-egy ágazati érdek mentén megvalósuló módosítások, a gyakori paradigmaváltások, a kódex alapjait jelentő jogintézmények ki- vagy épp beiktatásával a törvény erodálódik.

Ad f) A hatósági munka színvonalát értelemszerűen nem csak egy vagy több jogszabály milyensége határozza meg. A hatósági ügyintézők milyensége, szakképzettsége, hozzáállása, a személyek alkotta szervezet hatékony működése is jelentősen befolyásolja a közigazgatási hatósági eljárás milyenségét. Ahogyan arra már utaltunk, a Jó Állam Jelentés felmérései alapján az ügyfelek alapvetően elégedettek a hatósági ügyintézőkkel. Az állampolgár vagy az ügyintézővel találkozik a hatósági ügyek intézése során (személyesen vagy írásban), vagy a különböző elektronikus ügyintézési felületekkel. Úgy is mondhatjuk, *hogy ők/ezek a közigazgatási hatósági ügyintézés vagy másként fogalmazva az állampolgárral szemben megjelenő állam arcai. Óhatatlanul szükséges tehát szakképzett és stabil ügyintézői állomány biztosítása, akiknek megfelelő az anyagi és az erkölcsi megbecsülése.*²⁶

Azt is említettük, hogy az elektronikus ügyintézés az Eüsztv. és az ehhez idomuló ágazati jogszabályokkal együtt jelentős eredményeket hozott 2018. január 1-jétől: számos ügyet lehet elektronikus úton különböző elektronikus platformokon intézni. A probléma egyelőre ezzel kapcsolatban is többértű: az ügyintézés nem minden ágazatban és nem minden eljárásban elektronizált, és számos esetben néha még a hatóságok sem rendelkeznek a kellő technikai feltételekkel (például az elektronikus úton lebonyolítandó megkeresések teljesítéséhez szükséges digitalizációs eszközök hiánya vagy éppen a digitalizált dokumentumok eltérő minősége okoz problémát a gyakorlatban). Az elektronikus megoldások igen előremutatók, azonban ha most szeretnénk megkeresni egy honlapon, hogy pontosan mit, hogyan és hol lehet elektronikusan intézni, nem találunk használható felületet, mert azok különböző honlapokon keresztül érhetők el. Jelentős kérdés emellett ennek az ügyféloldali problematikája is, hiszen a lakosság digitális felkészültsége, illetve az e-ügyintézés technikai feltételei sok helyen hiányoznak.

Ad g) Arra is utaltunk, hogy az állam által nyújtott szolgáltatások az állampolgár szemében nem szegmentálódnak úgy, mint a közigazgatási joggal foglalkozók esetében: az állampolgár

²⁵ FONYÓ 1979, I. 714.

²⁶ Lásd ehhez: MOLNÁR István (1985): A hatósági munka színvonalát befolyásoló tényezők. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 10. sz. 928.

az államot látja, és azt értékeli, amit közzolgáltatásként az államtól kap. Nem foglalkozik azzal, hogy azt hatósági ügyintézés, postai vagy közüzemi szolgáltatás, közösségi közlekedés vagy az oktatás, az egészségügy szolgáltatói oldaláról milyen szervezetben és eljárásrend szerint kapja. Számára az érdekes, hogy ezeket az állam valamely „szervétől” gyorsan, minél olcsóbban, ha egy mód van rá, személyes megjelenés nélkül megkapja. Éppen ezért ismételten hangsúlyozzuk, hogy az állami eljárásokat komplexitásában kell vizsgálni: megfontolandó például, hogy minden típusú állami „szolgáltatás” egy ügyintézési ponton legyen intézhető. A jövőnek efelé kell haladnia: olyan ügyintézési felület vagy ügyfélszolgálat kell, ahol meg lehet venni a buszjegyet a BKV-ra, be lehet fizetni a közüzemi számlát, be lehet jelentkezni a háziorvoshoz időpontra előre stb.