

Bujdosó András
Alkotmányjogi Tanszék
Témavezető: Dezső Márta professor emeritus

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény átfogó reformjának aktuális kérdései¹

A közigazgatási eljárások szabályozása iránymutató jelentőségű az állam működésének egésze szempontjából, az erre vonatkozó szabályozások hosszú időre meghatározói lehetnek a közigazgatás fejlődésének. Ezt az elvi alapot fejezi ki többek között a Jó Állam fogalmának megjelenése és megvalósításának eszközrendszere is. Ebbe a keretbe illeszkednek a közigazgatási eljárások általános kódexének, valamint a kapcsolódó eljárási joganyagának a lehetséges átfogó reformjával összefüggő kérdések is. Ebben a tanulmányban – a teljesség igénye nélkül – az e kérdéskörrel kapcsolatos egyes gondolataimat fogalmazom meg.

1. Első kérdésként az merül fel, hogy **szükség van-e új eljárási kódexre.**² Ha a válasz igen, felmerül az egyes további általános és ágazati hatósági eljárási szabályok újragondolásának, módosításának szükségessége is. Az új eljárási kódex megalkotásával kapcsolatos főbb érvek és az ehhez kapcsolódó szempontok az alábbiak szerint foglalhatók össze.

a) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) a 2005. november 1-jei hatálybalépése óta **többszöri módosítás következtében összességében nagy terjedelemben módosult,** ezen belül több fejezete is (pl. eljárási költségek, végrehajtás) teljesen újra lett szabályozva. A hatálybalépés óta a Ket.-nek végül 47 hatályállapota volt.

¹ A szerző hét éve foglalkozik a közigazgatási eljárásjoggal és annak kodifikációjával, 2012. óta pedig a Ket. kodifikációjáért felelős minisztériumi főosztály vezetője.

² A továbbiakban a Ket., illetve a közigazgatási hatósági eljárásokat általánosan szabályozó új törvény kapcsán a „kódex” megjelölést használom, noha vitatható, hogy jogforrástani szempontból jelen esetben valóban kódexről van-e szó, hiszen a kódex az adott életviszonyokat vagy más, közös logikai szála felfűzhető kérdéseket átfogóan és lényegi tartalmuk vonatkozásában teljes körűen igyekszik szabályozni. A Ket. esetében nem ez a helyzet, mivel itt a szabályozás csak egy közös általános mag, amelytől ráadásul nagyon sok esetben el is lehet térni.

A sok és összességében nagy terjedelmű módosítás **megbontotta a Ket. alapszerkezetét**, a szabályozás hálóját. A folyamatos újraszabályozás miatt a fejezeti, alcími struktúra részben átalakult, tartalmilag rengeteg betoldás, újraírás történt. Ez részben persze jogszabály-szerkesztési kérdésként is elkönnyvelhető, de közben a jogértelmezésre és jogalkalmazásra is hatással van, mert a sok módosítással sokszor elkerülhetetlenül megbomlik a szövegkohézió, az értelmezhetőség, sőt akár a jogszabályi koherencia is. Az ilyen jogalkalmazói problémákat jelezheti például a jogorvoslati kérelmek nagyobb száma, vagy ha például a jogalkalmazó szervek gyakrabban fordulnak „jogalkotói” jogértelmezésért a jogszabályi módosításokat előkészítő minisztériumhoz. A nehezebb értelmezhetőség egyébként súlyosabb esetben alkotmányossági problémákkal is járhat, ha például a szabályozás a normavilágosság elvét sérti.³ Ugyanakkor a hatályos jogszabályok időnkénti módosítása valamennyire természetes jelenség, ezért önmagában nem tekintem a minőségi jogalkotási követelmények sérelmének a többszöri módosítást, amennyiben a módosítások átgondoltan és rendszerezetten, valós igényeket kielégítve történnek.

A módosítások **tovább bonyolították a már eredetileg is relatíve bonyolult jogi szöveget**. A Ket. elődjéül szolgáló, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényhez képest az évek során gyakran felmerült kritikaként, hogy a Ket. a terjedelménél és összetettségénél fogva eleve bonyolultabb, több szempontból nehezebben alkalmazható jogszabály lett, és az időközbeni módosítások során ez a bonyolultság – részben egyébként a kiindulási anyag miatt is szükségszerűen – fokozódott (elég itt a privilegizált eljárások szabályainak rendszerére, a közreműködő hatóságok szabályozására vagy éppen a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos rendelkezésekre gondolni).⁴

Ez a bővülés és bonyolódás persze részben összefüggés a rendszerváltás után a jogállami garanciák eljárásjogi megteremtésével, az EU-s csatlakozással, a garanciális rendelkezések jobb kibontásával, továbbá a jogalkalmazást segítő kiegészítő rendelkezések betoldásával is, másrésztől ugyanakkor fellelhetők benne a tárcaérdekek hatásai és

³ A normavilágosság követelményének fontosabb aspektusaira vonatkozóan lásd pl. a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatot, a 42/1995. (VI. 30.) AB határozatot, a 22/1997. (II. 25.) AB határozatot, a 42/1997. (VII. 1.) AB határozatot, az 1/1999. (II. 24.) AB határozatot, a 38/2000. (X. 31.) AB határozatot, a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatot, a 108/B/2000. AB határozatot, a 10/2001. (II. 12.) AB határozatot, a 47/2003. (X. 27.) AB határozatot, az 1160/B/1992. AB határozatot, az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot és a 8/2003. (III. 14.) AB határozatot.

⁴ Ezekkel kapcsolatban lásd bővebben: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja (szerk: KILÉNYI Géza) Complex Kiadó, Budapest, 2009 13-37. pp. Egyébként hasonló jelenség játszódott le a régi-új büntetőeljárás kódex esetében is. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény a hatálybalépésekor még csak 407 §-t tartalmazott, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény pedig a hatálybalépésekor már 607 §-ból állt.

sokszor az akutnak vélt problémák azonnali megoldásának ad hoc igénye is. Egy jogszabály érdemi újraszabályozásakor is fennáll az a veszély, hogy a jogalkotási gépezet túlpörög, és a kiindulási, régi jogszabályhoz képest terjedelmesebb, bonyolultabb szabályozás jön létre. Épp ezért a jogalkotó részéről sokszor épp az jelenti az igazi erőfeszítést, ha összébb tudja húzni a készülő jogszabály terjedelmét úgy, hogy közben a különböző (pl. alkotmányossági, jogértelmezést segítő) szempontok, szabályok is kellően megjelenjenek.

b) Külön szükséges hangsúlyozni bizonyos kérdéseket **a polgári perek és a büntetőeljárások szabályozásához kapcsolódóan** is. A polgári perek és a büntetőeljárások kódexeihez képest a közigazgatási eljárások általános kódexe annyiban is más, hogy döntően nem jogászok alkalmazzák. Ráadásul a különböző – jogi tudással általában szintén nem rendelkező – ügyfelek, más jogalanyok is gyakrabban közvetlen részesei, közreműködői a hatósági eljárásoknak, mint a bírósági eljárásoknak, tevékenységükre, működésükre ezért – legalábbis mennyiségi értelemben – nagyobb kihatással van a közigazgatási eljárásjogi szabályozás.⁵ Ez nyilvánul abban is, hogy ezen eljárásokban kevésbé jellemző a jogi képviselő, ami miatt a jogalanyok nagyobb segítséget igényelnek a normatív szabályozástól vagy a hatóságok segítő közreműködésétől. Mindez megköveteli, hogy a közigazgatási eljárási kódex egyszerű, könnyen értelmezhető és könnyen alkalmazható szabályokat tartalmazzon.

A polgári és a büntető eljárásjoggal kapcsolatban indokolt figyelemmel lenni arra is, hogy jelenleg új polgári perrendtartás és új büntetőeljárási kódex is készül. E kódexek koncepcionális megalapozása és részben a további előkészítése fázisában az egyes kódexkonceptiók, majd a részletes rendelkezések tartamilag hatással lehetnek egymásra. A három eljárástípus egyes részeiben azonos vagy hasonló logikával rendelkezik, így az aktív kölcsönhatás lehetőségét bizonyos mértékig indokolt lehet megteremteni, a használható megoldásokat kölcsönösen megfontolni (legutóbb erre volt egyik példa a „támogató” jogintézményének párhuzamos bevezetése az eljárási kódexekben).

c) A Ket. rendszeres módosításaikor a jogalkotó általában olyan módosításokra koncentrál, amelyek a jogalkalmazás visszajelzései vagy valamilyen kifejezett kormányzati cél nyomán akut vagy kiemelt feladatot valósítanak meg vagy problémát oldanak meg. Egy új törvény

⁵ Mivel a bíróságok döntenek végérvényesen a közigazgatási eljárások és döntések törvényességéről is, és az ő döntéseik kapcsán áll be az anyagi jogerő, ezért minőségi értelemben persze a bírósági határozatok tekinthetők fajsúlyosabbnak, már ha az ügy egyáltalán bíróság elé kerül.

megalkotása viszont lehetőséget ad átfogóbb megközelítéssel olyan elemzések elvégzésére és javaslatok, tényezők számbavételére is, amelyek **egyébként nem feltétlenül** kerülnének megfontolásra.

Ennek egyik aspektusa, hogy az időközbeni, akut vagy kiemelt feladatokra és problémákra reagáló módosítások során sokszor nincs lehetőség arra, hogy a jogszabálytervezeteket széles körben véleményezzék, a jogalkalmazók és más szakemberek lehető legtágabb körének bevonásával.⁶ Erre egy átfogó felülvizsgálat és új kódex megalkotása esetén lehetőség van. Mindez növeli a készülő szabályozás általános szakmai elfogadottságát, legitimitását és könnyíti alkalmazhatóságát is.

Részben a fentiekből is következően, ha a felülvizsgálat során sok változtatási javaslat fogalmazódik meg a jelenlegi szabályozáshoz képest, ezeknek egy bizonyos tömege felett eleve célszerű megfontolni új törvény megalkotását a meglévő törvény módosítása helyett. A kodifikátori gyakorlat szerint már érdemes lehet teljesen új jogszabályt alkotni, ha a módosítandó jogszabály rendelkezéseinek több, mint felét érinti valamilyen módosítás.

d) A közigazgatási hatósági eljárásjog nemcsak önmagában az általános eljárásjogi kódexet és végrehajtási rendeleteit jelenti, hanem más általános eljárási szabályokat tartalmazó jogszabályokat és az ágazati szabályozásokat is magában foglalja. Az **ágazati eljárásokra vonatkozó speciális szabályozás** folyamatosan mozgásban van, így eleve állandó kihívásként jelenik meg az általános szabályoknak való megfelelés vizsgálata és érvényesítése. Egy új általános közigazgatási eljárási kódex esetén szükségképpen felül kell vizsgálni a szakigazgatási hatósági eljárásokat is. Ehhez járul, hogy az elmúlt években több kormányzati eljárás-egyszerűsítési program is meghirdetésre került (pl. a 2011-ben meghirdetett, a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló Egyszerű Állam Program⁷). Ezek nem a Ket.-tel való kompatibilitás megteremtésére, hanem külön eljárás-egyszerűsítésre irányultak, azonban a két megközelítés között szoros összefüggés, részben átfedés is van. Az ágazati szabályozás racionalizálása kapcsán – az ügyfelek

⁶ Ez annak ellenére így van, hogy elvileg megvannak a külső szereplőkkel való véleményeztetés keretszabályai a jogrendszerben. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. § (1) bekezdése értelmében ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. A 19. § (2) bekezdése szerint pedig a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen.

⁷ Ld.: a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatot.

érdekében is – nem kizárólag a Ket.-kompatibilitásra indokolt koncentrálni, hiszen a fenti célok együttesen képesek csak az ügyfeleknek kedvezőbb szabályozási környezetet kialakítani. Másik oldalról viszont az is megfigyelhető, hogy az ágazati szabályozások is folyamatosan hatással vannak az általános szabályozás alakulására, mivel egyes ágazati megoldások akár általános hatályú megoldásként is szóba jöhetnek.

e) A fenti célokat természetesen **új eljárási kódex megalkotása nélkül**, a jelenlegi kódex módosításával is meg lehet valósítani, azonban a problémakörök átfogó kezelése érdekében és tekintettel arra is, hogy új Pp. és Be. készül, a közigazgatási eljárásjog általános szabályai esetében is célszerűbbnek mutatkozik új kódex megalkotása. Másrészt egyes külföldi példák azt mutatják, hogy még a külön általános közigazgatási eljárási törvény léte sem evidens kérdés (ld. Franciaország, Anglia), azonban a magyar jogfejlődést tekintve ilyen alternatíva álláspontom szerint nem merül fel.

2. Második kérdéskörként azt érdemes megvizsgálni, hogy amennyiben szükség van új kódexre, **milyen átfogó célok mentén érdemes kialakítani az új szabályozást**, illetve ezen átfogó célok milyen konkrét szabályozási példákat, javaslatokat jelentenek. Az alábbi felsorolás nem fontossági sorrendet tükröz, mivel ezek csak együtt képesek megfelelően képviselni a minőségi szabályozást. Fontos továbbá, hogy az egyes célokhoz felhozott példák, javaslatokon túl is lehetne természetesen még más, további javaslatokat is megfogalmazni, viszont a terjedelmi korlátokra tekintettel egyfajta válogatás elengedhetetlen. Megemlítendő végül, hogy az alábbiakban vannak olyan példák, amelyek akár több átfogó cél alá is besorolhatók, azonban az egyszerűség végett ezeket általában csak ott említem, ahová leginkább illeszkedik.

a) A Ket. fogalmi rendszerének letisztítása és az egységes jogértelmezés elősegítése. Ez a cél a jogértelmezést, jogalkalmazást könnyítő javaslatokkal érhető el azokban az esetekben, amikor akár a jogalkalmazók, akár az elméleti szakemberek körében adott jogi kérdés, eljárási fogalom vagy összefüggés kapcsán többféle lehetséges értelmezés, megközelítés is előfordul. Az e célhoz kapcsolódó javaslatok nem feltétlenül az eljárási résztvevők jogainak a védelmére vagy éppen a hatósági működés hatékonyságának javítására irányulnak, de fontos szerepük lehet a joggyakorlat egységesítésében, a dogmatika letisztításában.

A Ket. jelenleg a közigazgatási eljárások, azon belül is a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályai mellett több kapcsolódó

szabályozást is tartalmaz (pl. az e-közigazgatás hatósági eljárásokhoz is kötődő egyes szabályai, a hatósági szolgáltatások néhány aspektusa, a közigazgatási bírságok keretszabályai). Ha új kódex készül, annak **fő szabályozási tárgyává** a közigazgatási hatósági eljárások szűkebb értelemben vett általános szabályait lenne indokolt tenni. Erről indokolt lenne leválasztani a szorosabban nem kapcsolódó szabályokat. Egyes országokban előfordul, hogy az eljárási kódexben a hatósági eljárásjogon kívül más közigazgatási eljárási kérdéseket is rendeznek (pl. Németország, amely lényegében minden igazgatási aktust szabályoz a törvényében), azonban a szabályozás ilyen célú kitágítása Magyarországon indokolatlan és a szabályozási előzmények sem támasztják alá szükségességét. Pl. a közigazgatási szerződések tárgyköréből a jövőben is változatlanul kizárólag a hatósági szerződéseket indokolt a kódexben szabályozni, olyan közigazgatási eljárásokat pedig teljesen szükségtelen szabályozni, mint pl. a közigazgatási jogalkotás.

A törvényben megfontolandó lenne **definiálni a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát** (ld. pl. Ausztria, Szlovákia), ugyanis jelenleg a Ket. a „hatósági ügy” (tárgyi hatály) és a „hatóság” (szervi hatály) fogalma irányából tartalmaz csak megközelítést, amelyek ráadásul kölcsönösen egymásból következtek önmagukat⁸, az eljárás, mint keret fogalmát viszont a törvény nem tisztázza. A közigazgatási hatósági eljárás fogalmán mulhat például az, hogy az ún. kivett eljárásokat (pl. szabálysértési eljárás) a kódex tárgyi hatálya alá nem tartozó közigazgatási hatósági eljárásoknak tekintjük, vagy egyáltalán nem tekintjük őket közigazgatási hatósági eljárásoknak.

Külön kérdéseket vetnek fel az **eljárási alapelvek** is. E rendelkezések egy részének szerkezeti elhelyezése vagy megfogalmazása nem megfelelő, egyes helyeken indokolatlanul túlfogalmazottak⁹ vagy egyenesen feleslegesek¹⁰. A Ket. rendszerében valójában más szerepet töltenek be az alapelvek (illetve az ezek tükörképeként megfogalmazható eljárási alapjogok), az alapelveken túli eljárási jogok, illetve az egyes külön eljárási cselekmények, így ezek kezelése, elhelyezése is más módot igényel. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy az alapelvi részben nem szerepelnek egyes olyan (a Ket. rendszerében horizontálisnak tekinthető) alapelvek, amelyeket a bírói gyakorlat egyébként alapelvi jelentőségűként kezel, és amelyeknek legfeljebb csak egyes aspektusai vannak jelenleg megfogalmazva a Ket.-ben (pl. a tartalom szerinti elbírálás elve, szabad

⁸ Ket. 12. § (2) és (3) bekezdés

⁹ Pl. az egyenlő bánásmód követelményénél, hiszen ez például következik az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényből is.

¹⁰ Pl. az eljárási alapelvek alatt szerepel az 5. § (4) bekezdés szerint az, hogy a hatóság közmeghallgatást tart.

bizonyítás elve). Mindemellett, amennyiben szükséges, akár felvethető újabb alapelvek felvételének a lehetősége is (ld. pl. az olasz modellben az átláthatóság és az információhoz való hozzáférés elve). Megjegyzendő, hogy egy relatíve rövid kódex kialakításához elengedhetetlen az eljárási alapelvek (illetve a generálklauzulák) megfelelő rögzítése mellett a részletes rendelkezések közül sok olyan rendelkezés eltávolítása, amely az adott szöveggörnyezetben valamely alapelv, generálklauzula konkretizálásaként is felfogható. Ez viszont sokszor visszaüt akként, hogy a jogalkotó számára esetleg egyértelmű értelmezési összefüggéseket a jogalkalmazók nem ismerik fel vagy esetleg többféle jogértelmezés alakul ki.

Indokolt lehet egyértelműsíteni **az egyes eljárási szakaszok dogmatikai szerepét és határait is**. A bírói gyakorlat az elsőfokú eljárást, a másodfokú eljárást és a végrehajtási eljárást egyetlen folyamatként kezeli, ahol a szakaszok nem keletkeztetnek új eljárást, és ide sorolja a döntéshozó hatóság általi hivatalbóli döntés-felülvizsgálatot is¹¹, míg a bírósági felülvizsgálati szakaszt már pl. külön eljárási szakasznak tekinti. Mindennek – többek között – azért lehet jelentősége, mert a Ket. módosításai rendre azt a logikát követik, hogy az új szabályokat csak az új, illetve a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, de hatása lehet az illetékfizetés szabályozására is.

Tovább lehetne racionalizálni a **tényállás tisztázásának, illetve a bizonyítási eljárásnak a szabályait** is. A bizonyítás általános szabályai közül több alapvetőnek tekinthető szabályozási tárgykör hiányzik vagy nem kellően részletezett (pl. a bizonyítási teher szabályozása, a bizonyítás közös alapelveinek rendezése, azoknak az alapvető jogoknak a felsorolása, amelyek sérelmét feltétlenül kerülni kell a bizonyítási eljárás során, a szabad bizonyítás elvének némileg részletesebb kitöltése, a bizonyítás kiegészítésének kérdései, a bizonyítási indítvány és az ahhoz való kötöttség kérdései, az előzetes bizonyítás lehetőségeinek kérdése).¹²

Komplex problémakört jelent a **hatóságok döntéseivel és egyéb kiadmányaival** (értesítés, jegyzőkönyv, tájékoztatás, stb) kapcsolatos kérdéskör. Először is megfontolandó rögzíteni a hatóság **döntési kötelezettségét**.¹³ Rögzíteni lehetne továbbá a közigazgatási (hatósági) **döntés fogalmát** is (ld. pl. Németország, Málta), mivel a kódex jelenleg csak tipizálja a döntéseket, és csak nagyon felületes tartalmi leírást ad arról, hogy ezeket milyen kérdésekben lehet meghozni („a hatóság az ügy

¹¹ BH2012.K.19.

¹² Ezzel kapcsolatban bővebben ld. pl. BOROS Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II. kötet, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010 238-243. p

¹³ A Ket. 4. § (1) bekezdés, 20. § (1) bekezdés és a 71. § (1) bekezdés erre nem feltétlenül elég.

érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki¹⁴). Többek között egyértelművé tehető, hogy a hatóság döntése olyan aktus, amely joghatás kiváltására alkalmas a hatósági ügyek 12. § (2) bekezdése szerinti fogalmához kapcsolódva.

A joggyakorlatban többször bizonytalanságot okoz, hogy pontosan **milyen eljárási cselekmények esetén kell döntést hozni** (pl. eltér a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy a belföldi jogsegély-megkeresést végzésben intézi-e az adott hatóság vagy egyszerű levélben, illetve pl. a felügyeleti szerv utasítása mulasztás pótlására végzésben történik-e). Előfordul, hogy pl. tájékoztató levél tartalmaz döntést, másrésztől viszont a hatóság tájékoztató levele önmagában még nem minősül hatósági döntésnek, és ilyenkor arra alapítottan nem szerezhetőn jóhiszeműen jog sem¹⁵. A joghatás tényleges kiváltásához pedig a döntés szabályszerű közlése is szükséges.¹⁶

A hatóságok hatáskörének gyakorlása kapcsán kérdésként merül fel, hogy amennyiben a **Ket. a hatóság vezetőjének biztosít döntési jogkört** – például az ügyintézési határidő meghosszabbítása vagy kizárás esetén –, úgy az e kérdésben való döntés az általános szabályok szerint delegálható-e alsóbb szintű tisztviselőnek.

A döntések kapcsán problémát okozhat annak kérdése is, hogy **a döntés hatálya milyen időszakra nézve áll be**. Például ha valaki engedélyt kap valamire a hatóságtól a döntésben, akkor az engedély egyes jogkövetkezményei visszamenőleg, tipikusan a kérelem benyújtásának idejére (esetleg más időszakra) visszamenőleg is beállhatnak-e. Személyi oldalról felmerülhet annak vizsgálata is, hogy pl. a hatósági döntés megsemmisítése esetén ennek következményei kikre és mikortól terjednek ki.

A **jogerőre vonatkozó rendelkezések** körében szintén merülhetnek fel problémák. A másodfokú döntés például a közléssel válik jogerőssé¹⁷, azonban ha a döntést több ügyféllel vagy más résztvevővel kell közölni, akkor velük szemben eltérő időben emelkedhet jogerőre a döntés. Ilyen kérdéseket vet fel például, hogyan kezelendő egy kötelezettség teljesítése, ha egy eljárásban több ügyfél vesz részt, velük szemben a hatóság együttes vagy egyetemleges kötelezettséget állapít-e meg, és mikor kezdődik a teljesítési határidő, ha a döntés – a jelenlegi szabályok alkalmazása folytán – különböző időpontokban válik jogerőssé az egyes

¹⁴ Ket. 71. § (1) bekezdés

¹⁵ EBH2009.2005

¹⁶ EBH2011.2379

¹⁷ Ket. 73/A. § (4) bekezdés

ügyfelek tekintetében attól függően, hogy melyik ügyfél mely időpontban veszi át az érintett döntést. Többször előfordul, hogy valamilyen más hatósággal (pl. szakhatósággal) is közölni kell a döntést, ami további kérdéseket generál a kötelezettségek végrehajthatóságával kapcsolatban. Csak összehasonlításként megemlíthető a Pp. megoldása, mely szerint az a határozat, amely fellebbezéssel nem támadható meg (így a másodfokú határozat is), a kihirdetésével emelkedik jogerőre, azok a határidők azonban, amelyeket a határozat jogerőre emelkedésétől kell számítani, a határozatnak a féllel történt közlésétől kezdődnek.¹⁸

A Ket.-ben az **értesítések, tájékoztatások köre és eljárási jellegzetességei** részben heterogén módon, esetenként következetlenül, több kérdést nyitva hagyva szabályozottak, így e szabályok racionalizálása egy átfogóbb felülvizsgálattal elengedhetetlen. Fontos lenne az „értesítés” és a „tájékoztatás” fogalmának és egymáshoz való viszonyának egyértelművé tétele. Másik aspektus, hogy egy értesítés kapcsán mikor alkalmaz a hatóság „megküldést” és mikor „közlést”, tekintettel arra, hogy a jelenlegi joggyakorlat szerint nemcsak döntéseket lehet közölni, hanem választás szerint akár értesítéseket is, a közlés nagyobb fokú garanciális biztosítékai miatt.

A **hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályok** pontosítása körében indokolt lehet újragondolni a hatósági ellenőrzés és az ugyanazon hatóságnál esetlegesen ez alapján induló hivatalbóli eljárás viszonyát, tekintettel arra, hogy ezeket ma a gyakorlat és az elmélet is többnyire külön szakaszként kezeli, azonban szerintem funkcionálisan egy eljárásnak tekintendők, ahol az ellenőrzés a hivatalbóli eljárás tényállás-tisztázási, bizonyítási szakaszát testesíti meg. Mindez kihatással van az ügyféli jogokra (pl. értesítési kötelezettség) és a hatósági munka szervezésére is. Mindemellett érdemes lenne megvizsgálni a helyszíni ellenőrzés és a szemle részletesebb összefüggéseit: jelenleg a helyszíni ellenőrzésre a szemle szabályait rendeli „megfelelően” alkalmazni a Ket., azonban nem mindig egyértelmű, hogy pontosan mely szabályokat lehet ilyenkor alkalmazni. Vizsgálható lehet harmadrészt, megfelelő-e az a szabályozási modell, hogy a hatósági ellenőrzés – főszabály szerint legalábbis – nem döntéssel zárul. Az ellenőrzés végén döntés meghozatala – akár arról is, hogy nem történt jogsértés –, az eljárás szabályszerű lezárásának, illetve az ügyféli kötelezettségek egyértelműbb megállapíthatóságának biztosítéka lehet. Az ügyfél így továbbiban egyfajta hatósági bizonyítvánnyal rendelkezne arról, hogy adott időpontban tevékenysége jogszerű volt. (Ha a hatóság az ellenőrzés

¹⁸ Pp. 228. § (1) bekezdés

nyomán saját hatáskörben külön hivatalbóli eljárást indít, akkor a két szakasz értelemszerűen összekapcsolódik, ilyenkor nem feltétlenül kellene külön döntés.)

b) Az új eljárási törvény kódex jellegének erősítése és szabályozási környezetének racionalizálása. Szükséges lehet erősíteni a Ket. mint általános kódex szerepét az ágazati eljárásokkal szemben, ezzel együtt megszüntetni az indokolatlan eltéréseket és párhuzamos szabályozásokat. Ezt egyrészt a Ket. megfelelő szabályozásával, másrészt jogrendszeri felülvizsgálattal lehet elérni. Itt az előbbire térek ki. Bár lehetne érvelni a teljesen vagy nagymértékben szubszidiárius szabályozás mellett is, álláspontom szerint inkább az ágazati jogszabályok Ket.-hez való igazodását érdemes erősíteni és csak a legszükségesebb esetekben megengedni az eltérési lehetőséget.¹⁹ Az erős fokú szubszidiaritás egyrészt ellentétes a magyar közigazgatási eljárásjogban évtizedek óta követett megközelítéssel, amely deklaratívén éppen a kódexjelleg megerősítése felé halad (bár inkább kevesebb, mint több sikerrel), másrészt bizonyos szabályoktól eleve megengedhetetlen lenne az eltérés (pl. egyes eljárási alapelvek vagy az eljárásjog terminológiája).

E kérdéskör kapcsán érdemes szólni a **kivett eljárásokról** is. Ezek szabályozásának alapja, hogy olyan hatósági eljárásokról van szó, amelyekre a Ket. nem alkalmazandó (pl. szabálysértési eljárás). Ennek megfelelően a kivett eljárások köréből indokolt lehet eltávolítani azokat, amelyek eleve nem számítanak közigazgatási hatósági eljárásnak (pl. törvényességi felügyeleti eljárás), hiszen ilyen alapon itt lehetne szerepeltetni akár a bírósági eljárásokat is.

A privilegizált eljárástípusok számának csökkentése kapcsán az egyik megoldás az lehet, hogy azoknak a privilegizált eljárástípusoknak az esetében, amelyek jelenleg csak kis mértékben térnek el a Ket.-től, egyrészt a jogalkotás előkészítésért felelős miniszternek meg kellene vizsgálnia, hogy a privilegizált státusz megszüntethető-e az ágazati joganyag Ket.-hez való közelítésével (ha nem kényszerítően szükséges az eltérés). Másrészt pedig a Ket. olyan érdemi módosítását lehetne elvégezni, amely alapján az adott eltérés már eleve szükségtelenné válik ágazati szinten. Harmadrészt egyes eljárások privilegizációjának alapja jelenleg az adott eljárástípus kiemelt jelentősége, azonban ez nem

¹⁹ A teljes vagy nagymértékben szubszidiárius szabályozás mellett lehetne felhozni pl. a polgári peres és nemperes eljárások szabályozásának viszonyát, mint egyfajta analógiát annyiban, hogy a számos polgári nemperes eljárás jelenleg mind privilegizált módon viselkedik a nekik általános keretszabályt adó polgári perrendtartáshoz képest, tehát ez utóbbit akkor kell csak alkalmazni, ha a polgári nemperes eljárást szabályozó jogszabály eltérően nem rendelkezik.

feltétlenül fogadható el eltérési indoknak (pl. az atomenergia-eljárások esetén). Negyedrészt a megmaradó privilegizált eljárástípusokra vonatkozó taxációt néhány helyen indokolt lehet pontosítani is, mert a jelenlegi felsorolás adott szakigazgatási területek esetén túl általános, így előfordulhat, hogy nem is a privilegizált szabályozással érintett ügytípusok összességére kell az eltérést biztosítani, hanem szűkebben is meghatározhatók az eltérések. (Kevésbé tartom célszerűnek, de létezik olyan megoldás is – pl. Ausztriában – ahol a privilegizált eljárások helyett azok a közigazgatási szervek vannak felsorolva, amelyek eljárásai privilegizáltak.)

A megmaradó privilegizált eljárások körében **sem indokolt általános eltérési lehetőség** adni a Ket. egészétől való eltérésre, mivel evidens, hogy egyes rendelkezések tekintetében az eltérésnek semmilyen elméleti vagy gyakorlati megalapozottsága, értelme nem lenne, továbbá az eltérés alkotmányossági aggályokat is felvetne. Pl. az eljárási alapelvektől, a döntések típusaitól, stb., tehát lényegében az eljárásjog törzsszabályaitól nem indokolt lehetővé tenni az eltérést (ld. még a dán modellt). Emellett akár egyes teljes témakörök esetén (pl. a végrehajtás szabályai kapcsán) célszerűségi okokból is megfontolható az eltérés lehetőségének kizárása.

Mindemellett elemezni lenne indokolt az ágazati jogalkotásért felelős minisztériumok javaslatai alapján, hogy az ágazati jogszabályokban lévő esetleges **speciális megoldások közül érdeemes-e egyeseket általánosítani a Ket.-ben** legalább keretszabályozás szintjén, amelyeket aztán így más ágazati szabályozások is alkalmazhatnának. Például előfordul, hogy ágazati jogszabályban a Ket. szerint megengedettekhez képest valamely szerv más módon közreműködik az eljárásban, ami a Ket. jelenlegi rendszerében nem kezelhető.

Szükséges a Ket. rendelkezéseitől való eltérést vagy az ahhoz képest kiegészítést engedő szabályok tekintetében a kiegészítést vagy eltérést engedő **jogforrások szintjének racionalizálása is**. Nem mindig indokolt ugyanis, hogy csak adott szintű jogszabály, pl. törvény vagy kormányrendelet írhasa elő a speciális szabályt. Pl. a Ket. csak törvényi szinten teszi lehetővé annak előírását, hogy a hatósági határozat kizárólag meghatározott bizonyítási eszközre alapozódjon, a külső véleményező szerv igénybevételét viszont bármelyik jogszabályi szinten elő lehet írni, holott mindkét esetben célszerű lenne bármely (központi) jogszabályi szint megengedése.²⁰

²⁰ Ket. 50. § (5) bekezdés

Külön kérdés a Ket. viszonyát racionalizálni azokhoz a speciális (akár nem is feltétlenül hatósági) eljárásokhoz, amelyek kontradiktórius jellegűek és **bírósági eljárást előznek meg vagy pótolnak** (pl. birtokvédelem, vadkárbecslés). Ezek általában olyan eljárások, amelyek esetén a határozathozatalt követheti egy esetleges polgári peres eljárás, de a bíróság ilyenkor nem a közigazgatási hatóság határozatának jogszabályszerűségét vizsgálja, hanem az alapul fekvő jogokról és kötelezettségekről dönt. Ezen eljárások esetén többször a Ket.-et rendelik alkalmazni az adott eljárásra, de a két szabályozás viszonyrendszere nem felétlenül egyértelmű.

c) Az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői jogainak védelme, eljárási pozíciójuk erősítése. Álláspontom szerint akár ide sorolható a külső adminisztratív terhek csökkentése is. Tágabb értelemben ehhez járulhat még annak kérdése, hogy mennyire indokolt bővíteni az ügyfelek taktikai mozgásterét egy eljárásban, ami például a másik két nagy eljárásjogban is valamelyest megfigyelhető.

A magyar eljárási kódex jelenleg az **ún. anyagi alapú ügyfélfogalmat** használja, vagyis valaki attól függetlenül minősül ügyfélnek – amennyiben egyébként az ügyfélképességhez szükséges törvényi szabályoknak megfelel –, hogy a hatóság ezt a minőségét külön aktusban elismeri-e. Bár vita tárgya lehet az eljárási alapú ügyfélfogalomra való áttérés, a magam részéről a jelenlegi rendszer megtartását tartom célszerűbbnek, mert jobban védi az ügyfelek pozícióját.

A Ket. az eljárási jogok, kötelezettségek meghatározásakor legtöbbször az ügyfelekre koncentrál, hiszen ők az eljárás legfőbb szereplői, így az **eljárás egyéb résztvevői esetén a jogok, kötelezettségek meghatározása már több ponton hiányos**, az ügyféli jogokkal és kötelezettségekkel való ekvivalencia-értéke nem tisztázott. Nyilvánvaló, hogy az ügyfelek eljárásjogi pozícióját részletesebben kell szabályozni, azonban minden olyan esetben, ahol egyes ügyféli jogok vagy kötelezettségek az eljárás egyéb résztvevőire is adaptálhatók, a szabályozást megfelelően indokolt lehet kiegészíteni. Példát említve: az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga²¹, de kérdéses, hogy mindez az eljárás egyéb szereplőire alkalmazható-e (vagy lehet, hogy esetleg az Alaptörvényből kell ezeket levezetni a többiek számára)? Ugyanígy kérdés, hogy a szemletárgy birtokosa részére milyen egyéb, őt védő, garanciális

²¹ Ket. 4. § (1) bekezdés

jogok biztosíthatóak (pl. betekintési jog, a szemlén való részvétel megtagadásának lehetősége).

A **tényállás tisztázásának** körében megfontolandó pl. az iratismertetés bevezetése (ld. Pp.) erre irányuló kérelem esetén, mivel az iratbetekintés és a tárgyalás szabályai jelenleg nem feltétlenül biztosítanak olyan megoldást, hogy az ügyfél a tárgyalás során segítséget kapjon a hatóságtól a releváns iratok körének megismeréséhez és értelmezéséhez.

Az ügyfélre, illetve az eljárás egyéb résztvevőire irányadó határidőkről és joghatásaikról lehet kedvezőbb, de még indokoltnak tűnő könnyítést alkalmazó szabályok meghozatala. Ilyen lehet például annak előírása, hogy ha az ügyfél a kérelmét nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál nyújtotta be, akkor amennyiben jogszabály a kérelem benyújtására határidőt állapít meg, úgy az az ügyfél részéről akkor is megtartottnak tekintendő, ha a kérelmet az ügyfél egy áttételre kötelezett hatóságnál vagy közreműködő hatóságnál nyújtotta be (jelenleg ilyen szabály csak a kormányablakoknál van). Emellett a bírói gyakorlat alapján általánosítható szabály lehet, hogy az ügyféllel és az egyéb résztvevőjével szemben az eljárási mulasztásuk jogkövetkezményei csak akkor álljanak be, ha a hatóság eljárása szabályszerű volt azon cselekmény tekintetében, amelyhez a mulasztás kapcsolódott, és az érintett előtte megfelelő tájékoztatást kapott. Az anyagi jogi mulasztásokra azonban mindez értelemszerűen nem vonatkozhat (még akkor sem, ha ebben a kérdésben a hatóság téves tájékoztatást adott).

Az ügyféli jogok nagyobb fokú védelme érdekében megfontolandó egyértelműsíteni a **hivatalbóli eljárások megindításának időpontját**. Jelenleg ezt elvileg bármely, a hatóság által a sorban elsőnek tartott eljárási cselekmény megalapozhatja, azonban ez a gyakorlatban bizonytalan helyzeteket teremthet és az ügyfelet sem védi kellően. Megoldás lehet pl., hogy általánosan az ügyfél hatóság általi értesítése legyen a hivatalbóli eljárás kezdete.

A Ket. alapján a hatóság jogszerű hallgatása – azaz, ha a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem hozza meg döntését – főszabály szerint beleegyezésnek minősül, vagyis az ügyfelet ilyenkor megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.²² E szabály érvényesüléséhez elengedhetetlen olyan további szabályok biztosítása, amelyek segítik, hogy **az ügyfél tisztában legyen azzal, hogy az ügyintézési határidő pontosan mikor jár le**. Ennek hiányában az ügyfél nem tudja megítélni, hogy a

²² Ket. 71. § (2) bekezdésének 2014. január 1-től hatályos szövege.

hatóság hallgatása miatt jogait már jogszerűen gyakorolhatja-e. Más összefüggésben, de ugyanez a problémakör merül fel egyébként az ügyintézési határidő túllépése miatti illeték- vagy díjvisszafizetési kötelezettség kapcsán is. A probléma alapját alapvetően az ügyintézési határidőbe be nem számító azon intervallumokhoz kapcsolódó eljárási cselekmények képezik, amelyek elvégzéséről az ügyfélnek nincs biztos tudomása. Ezekről az intervallumokról ugyan kap előzetes általános tájékoztatást, de ez alapján nem feltétlenül tudja megállapítani, hogy ezek közül a hatóság melyeket alkalmazta. A szakhatósági eljárással könnyű számolni, és azokkal a kieső intervallumokkal is, amikor az ügyfélnek van teendője (pl. hiánypótlás). De pl. a belföldi jogsegélynél vagy szakértő igénybevétele esetén az ügyfelet már valamilyen módon tájékoztatni lehetne a kieső időintervallumról, adott esetben preferálva az elektronikus utat.

Megfontolható emellett például az ún. **öncertifikáló eljárás** valamilyen általános szabálya bevezetésének megfontolása (ld. pl. Olaszországban), amelynek lényege, hogy a kevésbé bonyolult és időigényes engedélyezési ügyekben a hatóságok – mintegy megelőlegezve a bizalmat – automatikusan elfogadják a kérelmező ügyféltől bizonyos igazolásokat, és azok valóságát csak utólag ellenőrzik.²³ (Ez a jogintézmény nem azonos a bejelentési rendszerrel.)

A **hatósági ellenőrzések** kapcsán koncepcionális jelentőségű lehet, hogy az ellenőrzés ne csak önmagában a hatóság döntően egyoldalú közhatalmi megnyilvánulása legyen, hanem egyrészt ennek lefolytatása kapcsán az ügyfelek is nagyobb segítséget kapjanak, másrészt akár nekik is további előnyük származzon az ellenőrzés lefolytatásából. Előírható pl. hogy a hatóságok az ellenőrzési terveikben tegyék közzé konkrétan azoknak a dokumentumoknak a körét, amelyek meglétét a hatóságok az ellenőrzés során vizsgálni kívánják (pl. szabályzatok), így az ügyfél fel tud készülni az ellenőrzésre, ezáltal rövidebb ideig akadályozzák tevékenysége végzésében. Ugyanígy lehetővé tehető pl., hogy az ügyfél kérelmére lehessen hatósági bizonyítványt kiállítani a jogszerű működéséről akkor is, ha az ellenőrzés hivatalból indult.

d) A hatóságok eljárásának racionalizálása, hatékonyabbá, gyorsabbá és olcsóbbá tétele. Ezek olyan, a hatóságok eljárását, működését érintő racionalizálási javaslatok, amelyek alapvetően célszerűségi szempontokat juttatnak érvényre, és nem csökkentik az eljárás résztvevőit érintő eljárási jogokat, illetve nem teremtenek

²³ Lásd: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása (szerk.: SZAMEL-BALÁZS-GAJDUSCHEK-KOI) Complex Kiadó, Budapest, 2011, 374. p

számukra többletkötelezettségeket, költségeket, adminisztratív terheket. Ide kapcsolódnak a hatóságok működésében keletkező belső adminisztratív terhek csökkentésére irányuló javaslatok is.

Ebben a körben megfontolható, hogy kellő felkészülést biztosító időponttól (pl. 2018. január 1-jétől) kezdve bevezethető-e a jelenleginél rövidebb, akár **15 napos általános külső eljárási határidő**. Így a korábbi 30 napos határidő lényegében néhány év alatt megfelelezhető. Az európai országok eljárási kódexeiben is van példa ilyen rövid határidőkre, pl. a bolgár eljárási törvény szerint 14 nap az eljárási határidő²⁴. Mindez természetesen feltételezi az eljárási részhatáridők arányos csökkentését is. E körben például az áttételre, érdemi vizsgálat nélküli elutasításra megállapított jelenlegi 8 napos határidő arányosan pl. 5 napra csökkenhetne. (Megjegyzendő, hogy áttétel esetén még ez az 5 nap is sok, mivel az áttételt megalapozó tények az esetek többségében sokkal hamarabb megállapíthatók.) Másik oldalról viszont a csökkentés szempontjából eleve csak a „*hatóság oldalán*” felmerülő eljárási részhatáridők relevánsak, az ügyfél vagy más résztvevő számára nyitott (és az ügyintézési határidőbe eleve be sem számító) részhatáridők maradhatnak a jelenlegiek is, hiszen ezek az ügyféli jogok szempontjából is külön relevanciával bírnak (pl. idézni legalább 8 nappal a tárgyalás előtt lehet). Végül a határidő hatósági meghosszabbítása esetében indokolatlan, hogy az ügyintézési határidő ugyanazzal az időtartammal legyen meghosszabbítható, mint az eredeti határidő.

A **tényállás tisztázása kapcsán** is felmerülhetnek további hatékonysági szempontok. Pl. jelenleg a kérelmező ügyfél nem idézhető az eljárásban, ami látszólag ugyan csökkenti az ügyfél terheit, azonban akadálya is lehet a tényállás megfelelő tisztázásának, így végső soron az ügyfél, illetve más – azonos- vagy ellenérdekű – ügyfél érdekeit sértheti. Viszont fontos követelmény lehet, hogy a hatóság az idézéssel olyankor éljen, amikor egyszerűbb eszköz nem áll rendelkezésre. Emellett a hatóságok együttműködésének körében, a hatékonyság elvére és az eljárási résztvevők jogaira is tekintettel célszerű, hogy egy eljárás során a hatóságok és szakhatóságok (esetleg más szervek, pl. véleményező) egyszerre jelenjenek meg a helyszíni szemlén, vagyis csak egyszer zavarják a szemletárgy birtokosát. Megfontolható továbbá más bizonyítási eszközöknél is a közös bizonyítás lehetőségeinek erősítése (pl. tanúk közös kihallgatása).

A hatósági döntések körében – az ügyféli jogok sérelme nélkül – **ki lehetne tágítani az egyszerűsített formában meghozható döntések**

²⁴ Bolgár eljárási törvény 57. cikk (2) bekezdés

körét. Ez csökkentheti a hatóság adminisztratív terheit is. Ilyen lehet például annak a hiánypótlási felhívásnak az egyszerűsített formában való meghozatala, mely az eljárás során akkor is kibocsátható, ha a kérelem megfelelt a jogszabályban foglalt követelményeknek, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges.²⁵ Ilyenkor szükségtelen lehet, hogy a végzés minden tartalmi elemet tartalmazzon.

e) A jogszabályszerűség és a hatóságok felelősségének erősítése a jogalkalmazás során. E cél jogszerűségi szempontokat juttat érvényre, és a hatósági eljárásjogi szabályozás objektív jogvédelmi oldalához kapcsolódik. Alapvető követelmény, hogy a hatóságok minden körülmények között tartsák be a jogszabályok rendelkezéseit, és, hogy ne éljenek vissza jogaikkal. Emellett erősíteni lehet azokat a szabályokat, amelyek a jogsértő hatósági eljárásra adnak választ, illetve amelyek a szükséges mértékben erősítik a felügyeleti szervek kontrollját.

A hatóságok felelősségének növelése körében **erősíteni indokolt az első fokú döntéshozatal alaposságát és felelősségét.** Nem megfelelő eljárási gyakorlat, ha az első fokú hatóság azért nem elég alapos a döntése meghozatala kapcsán, mert eleve számít rá, hogy az ügyfél, illetve az eljárás más résztvevője majd megtámadja a döntést, és a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv, vagy a bíróság korrigál. Ennek az átfogó célnak épp az a jelentősége, hogy az ügyfél, egyéb résztvevő ne feltétlenül akarjon fellebbezni a döntés ellen, mert megfelelőnek, alaposnak találja az első fokú döntést is. Ennek egyik biztosítéka lehet a döntés megfelelő indokolása: ez minél alaposabb és egyben érthetőbb (természetesen a döntés rendelkező részének megfelelőse mellett), annál jobban meggyőzi az ügyfelet, az egyéb résztvevőt.²⁶ Emellett indokolt lehet az ügyintézési határidő betartását biztosító és be nem tartását szankcionáló illeték- és díj-visszafizetési kötelezettség alkalmazási körének bizonyos fokú kiterjesztése. Például jelenleg a hatóságot nem éri semmilyen szankció, ha a fellebbezést és a rá adott hatósági nyilatkozatot nem terjeszti fel határidőben a másodfokú szervnek.

A másik lehetőség a döntés saját hatáskörben való visszavonásával, módosításával kapcsolatos. A Ket. 114. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Ez

²⁵ Ket. 37. § (5) bekezdés

²⁶ Saját tapasztalat alapján egyébként előfordul, hogy a hatósági döntések indokolása alaposabb, mint egynémely bírósági ítélet indokolása.

a rendelkezés két logikai mozzanatot tartalmaz: jelenleg nem köteles a hatóság annak vizsgálatára (vagy legfeljebb csak az alapelvekből levezethetően), hogy döntése jogszabályt sért-e, azonban ha ezt megállapítja, akkor kötelező a visszavonás vagy a módosítás. Az elsőfokú hatóság felelőssége itt akként erősíthető (bár kérdéses, hogy ez hogyan ellenőrizhető), ha mindig kötelezően vizsgálnia kell a potenciális jogszabálysértést. Másrészt ne csak a fellebbezés kereteihez kapcsolódva vizsgálja a jogszabálysértéseket az elsőfokú hatóság, hanem objektív alapon is (ez, vagyis a teljes felülvizsgálat elve jelenleg csak a másodfokú hatóság számára van előírva). Másik oldalról viszont, ha a fellebbezés felterjesztése megtörtént, megfontolható, hogy az elsőfokú hatóság már ne vizsgálhassa hivatalból a potenciális jogszabálysértést, és ne módosítsa, vonja vissza az elsőfokú döntését, mert ekkor már párhuzamosan folyik a másodfokú eljárás (ez eljárás-gazdaságossági kérdés is).

A magyar hatósági eljárásjogban **a fellebbezés devolutív hatályú jogintézmény**, vagyis a fellebbezést magasabb szintű (vagy más) szerv bírálja el, mint amely a döntést hozta. Van olyan modell is azonban (pl. Németország), ahol a fellebbezést a döntést hozó szerv bírálja el, és az ügyfél e döntés ellen a bírósághoz fordulhat. Ez a módszer erősíti az első fokú hatóság döntési felelősségét, egyben tehermentesíti a felügyeleti szerveket, azonban a magyar alkotmánybírói gyakorlat alapján kérdéses ennek alkotmányossági megítélése. Az AB gyakorlata a fellebbezés kapcsán megköveteli a magasabb fokú vagy más szerv előtti jogorvoslás lehetőségét, ugyanakkor másik oldalról elismeri annak lehetőségét is, hogy törvényben kizárható legyen a fellebbezés.²⁷ Érdekességként megjegyzendő (már amennyiben itt elfogadjuk az összevetést a közigazgatási eljárásjoggal), hogy a magyar büntetőeljárás jog az elmúlt években éppen abba az irányba mozdult el, hogy egyenesen háromfokúvá tette az eljárást.²⁸ A két jogterület összevetése a közigazgatási jog szankciós rendelkezései kapcsán lehet érdekes, bár nyilván a közigazgatási eljárásjogban figyelembe kell venni azt is, hogy itt hatósági és bírósági jogorvoslati fórumrendszer is érvényesül.

Megfontolható **a semmisségi okok bővítése is**, mivel pl. a bírói gyakorlat is egyes súlyos (a határozatra érdemben kiható) eljárási

²⁷ E tekintetben lásd pl. az 5/1992. (I. 30.) AB határozatot.

²⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 386. § (1) bekezdése értelmében a másodfokú bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye a harmadfokú bírósághoz, ha a másodfokú bíróság a büntetőjog szabályainak megsértésével a) olyan vádlott bűnösségét állapította meg, illetőleg olyan vádlott kényszergyógykezelését rendelte el, akit az elsőfokú bíróság felmentett, vagy vele szemben az eljárást megszüntette, b) olyan cselekmény miatt állapította meg a vádlott bűnösségét, amelyről az első fokú bíróság nem rendelkezett, c) az első fokon elítélt vádlottat felmentette, vagy vele szemben a büntetőeljárást megszüntette.

szabálysértéseket is de facto semmisségi okként kezel. Ilyen lehet például a kizárt ügyintéző vagy hatóság eljárása, mint új semmisségi ok, vagy az, ha a hatóság nem értesítette szabályszerűen az ügyfelet az eljárás megindításáról. (E tekintetben minta lehet a német és az osztrák szabályozás is.)

A fentiek mellett külön kell szólni **a bíróságok pozíciójának erősítéséről**. Meg kell vizsgálni, miként lehet erősíteni a bíróságok helyzetét, eszközrendszerét a hatóságok működésével szemben. Mindez azt szolgálná, hogy az eljárások (hatósági és bírósági) összességükben gyorsak legyenek, és a bírósági beavatkozás hatékonyabb legyen. Megoldás lehet erre az általános reformatórius jogkör bevezetése a bírósági felülvizsgálat során, vagy egy új közigazgatási perjogi kódex megalkotása a rendezettebb szabályok érdekében. Erről még bővebben lesz szó.

f) A kódex szövegének, szerkezetének és időbeli alkalmazhatóságának racionalizálása, mint formai cél. A nem túl terjedelmes, relatíve egyszerű szövegű, fogalmilag stabil közigazgatási eljárási kódexeket elvileg csak ritkán kell módosítani. Példa lehet erre az 1967-ben kiadott szlovák eljárási kódex, amelyet 47 év alatt – bizonyos permanens hibái ellenére – csak háromszor módosítottak nagyobb terjedelemben. Ezzel szemben pl. az 1960-ban kiadott lengyel kódexet lényegében évente módosítják.

Mint fentebb említettem, a közigazgatási eljárási kódexet elsősorban jogi végzettséggel nem rendelkező jogalkalmazók értelmezik, ráadásul nagyszámú eljárásban. Mindez megköveteli, hogy a kódex szövege a jelenleginél **rövidebb, megszővegezése egyszerűbb, érthetőbb** legyen. Olyan szabályokra érdemes szűkíteni a kódex szabályait, amelyek garanciális jelentőségűek, illetve adott esetben akár semmisségi okként is értelmezhetőek. Itt érdemes visszautalni az eljárási alapelvek, illetve generálklauzulák szerepére is. A fentiek érdekében felmerül adott rendelkezések deregulációja, illetve az, hogy bizonyos szabályokat ne a Ket., hanem annak végrehajtási rendelete vagy ágazati jogszabály tartalmazzon. Emellett indokolt újragondolni a Ket. szerkezetét, a törvényben lévő egyes következetlenségeket kezelni, a logikailag egy helyre illő szabályozási elemeket összevonni. Pl. a semmisség szabályozása jelenleg a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárásokról szóló alfejezetben szerepel, holott értelemszerűen irányadó pl. a fellebbezési eljárásra is.

A bonyolultabb szabályokat tekintve megemlíthetők például a közreműködő hatóságokra vonatkozó rendelkezések, ahol a főbb

szabályoktól eleve több eltérés is található a közreműködő hatóságként eljáró kormányablakokra nézve is. Emellett másik példa a bonyolult szabályozásra „*az elsőre figyelmeztetés elvének*” szabályrendszere. Ennek kapcsán több kivétel és alkivétel került megfogalmazásra, amelyek viszonya sokszor nehezen tisztázható. Ezzel összefüggésben továbbá célszerű racionalizálni, hogyan viszonyul egymáshoz a Ket. szerinti, végzésben elrendelt figyelmeztetés, valamint a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvényben rögzített, határozatban előírható figyelmeztetés jogintézménye.

Külön figyelmet érdemelnek **az alkalmazhatóság időbeli dimenziói** is. A jogalkotásról szóló törvény alapján²⁹ az eljárási tárgyú jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. E főszabálytól és az eljárásjogokban általánosan használt megoldástól a Ket. jelenleg eltér, mert módosítása esetén az új rendelkezéseket csak az új, illetve a megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Ez összességében bonyolultabbá teszi a jogalkalmazók helyzetét, hiszen ügytől függően akár egyszerre több hatályállapotát is ismerniük kell a törvénynek. Új kódex megalkotása esetén – tekintettel az újraszabályozás terjedelmére és tartalmi megoldásaira – a kódex alapváltozatának hatálybaléptetésére mégis indokolt lehet az eddigi szabály fenntartása, vagyis, hogy az új kódexet csak az új, illetve a megismételt eljárásokban kelljen alkalmazni. A majdani további módosítások kapcsán viszont megfontolandó megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az új szabályokat a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kelljen. A folyamatban lévő ügyekre előírt alkalmazhatóság problémái kapcsán megoldást nyújthat egyrészt a megfelelő felkészülési idő, másrészt pedig annak biztosítása, hogy a Ket. ne változzon túl gyakran (ld. a korábban említett 47 hatályállapotot 9 év alatt). Ebben az esetben csak egyes, az eljárási cselekményeken átívelő kérdések egy-két aspektusa igényelhet külön alkalmazási szabályt (pl. ilyen szükséges az ügyintézési határidő csökkentése esetén).

Az eljárási jogszabályok megváltozásán túl a gyakorlatban külön kérdéseket okoz az, hogy annak az anyagi jogszabálynak a megváltozása, amely alapján az eljárás folyik, hogyan hat ki a folyamatban lévő ügyre, illetve az is, hogy milyen módon kezelendő a kérelem tartalmának megváltozása.

²⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdés b) pontja.

g) A fenti átfogó célok mellett az eddigi eljárásjogi fejlesztési irányokat tekintve **más ismert átfogó célok** is megjelennek. Külön megfogalmazható átfogó cél lehet például az **„egyszerűsítés”** célja, a **„közigazgatás szolgáltató jellegének erősítése”** vagy a **„versenyképesség javítása”** is. A fentiekben kifejtett követelmények közül azonban többenél is előfordul, hogy az átfogó cél vagy az ahhoz kapcsolódó rész cél egyben egyszerűsítési, szolgáltató közigazgatási, versenyképességi, stb. célként is értékelhető. Az átfogó célok megvalósítását szolgáló szabályozási javaslatok mellett természetesen megjelenhetnek **egyéb szabályozási javaslatok** is (pl. nyelvhelyességi javaslatok).

3. A Ket. esetleges újszabályozásával párhuzamosan szükséges a **kapcsolódó szabályozásokat** külön is módosítani, illetve kialakítani a hatósági eljárásjog általános szabályainak körében. Ennek kiindulópontja alapvetően az, hogy a Ket. jelenleg több olyan tárgykört is szabályoz, amelyeknek különböző okok miatt nem a Ket.-ben lenne a helyük. A Ket. mint kódex feladata az azonos életviszonyok, jelen esetben a közigazgatási hatósági eljárások szabályrendszerének rendszerszintű, átfogó összefoglalása, de ez nem jelenti, hogy minden kapcsolódó tárgykör szervesen illeszkedik ebbe a rendszerbe. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy más, az általános szabályozáshoz tartozó tárgykörök – szerintem helyesen – jelenleg is külön szabályozás tárgyát képezik (pl. a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházások kerettörvénye, illetéktörvény). Az elkülönítés nemcsak rendszertanilag fontos, hanem azért is, mert az egyes elkülönítendő szabályozások jogalkotási előkészítésének felelőse sokszor más-más minisztérium. A fontosabb, külön választandó területek az alábbiak:

a) E-közigazgatási szabályok: A Ket. az elmúlt években számos e-közigazgatási tárgyú rendelkezéssel bővült, amelyek nem feltétlenül vannak közvetlen kapcsolatban a hatósági eljárásokkal. Emellett e tárgykörök szabályozási előkészítése jelenleg a Belügyminisztérium feladatkörébe tartozik.³⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy az elektronizáció a hatósági eljárásban csak az egyik megoldási mód bizonyos eljárási kérdésekben, így nem indokolt – mint ahogy a jelenlegi Ket. is teszi – ezt a kódex egyik fő vezérfonalaként és önálló fejezetet is szentelve neki szabályozni. Fontos továbbá, hogy az e-közigazgatási szabályok gyakrabban kötődnek infrastrukturális fejlesztésekhez is, így számos aspektusuk nem eljárásjogi kérdés. A fentiek alapján indokolt lehet, hogy

³⁰ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. § 5. pont.

a Ket. csak azokat a legfontosabb e-közigazgatási keretszabályokat, utalásokat tartalmazza, amelyek feltétlenül szükségesek a koherens szabályozás megteremtéséhez (pl. a kapcsolattartás formáinak felsorolása körében), minden más vonatkozást pedig külön törvény tartalmazzon. Ennél erősebb megoldás, ha a Ket. egyáltalán nem tartalmaz e-közigazgatásra vonatkozó szabályokat, hanem egy külön törvény tartalmaz mindent, és az mintegy ráilleszhető a Ket.-re is. A szabályozás elkülönítésétől függetlenül az e-közigazgatás egyes, hatósági eljárási relevanciájú szabályainak továbbfejlesztése, az e-közigazgatási lehetőségek kiterjesztésének megvizsgálása indokolt lehet (pl. az illetékek és igazgatási szolgáltatási díjak elektronikus úton történő megfizetésének általánossá tétele).

b) Hatósági nyilvántartásokra vonatkozó szabályok: Nem szükségszerű, de középtávon megfontolható lenne valamennyi közhiteles hatósági nyilvántartásra vonatkozó törvényi minimumszabályozás, keretszabályozás kidolgozása vagy valamely meglévő szabályozással (pl. az interoperabilitási törvénnyel³¹) való összekapcsolása. Ennek során szabályozási szempontból definiálni lehet a hatósági nyilvántartás-vezetés célját és eszközrendszerét, a nyilvántartások nyilvánosságának és az adatok kereshetőségének szempontrendszerét és ezzel az adathalászat elkerülésének technikai feltételeit, valamint az adatlekérdezés költségeinek körét.

c) A kormányablakokra vonatkozó szabályozás kapcsán szintén megfontolandó, hogy a Ket. jelenlegi, kifejezetten a kormányablakokra vonatkozó rendelkezései teljesen a kormányablakokról szóló kormányrendeletbe³² kerüljenek át, ugyanis a Ket.-ben alapvetően a közreműködő hatósági szerepkörnek (a kormányablak is ilyen) van jelentősége. Hosszabb távon – a kormányablakok szerepének erősítése, a hatósági eljárások ügyfélbarát jellegének növelése érdekében – megfontolandó lehet olyan hatásköri szabályok kialakítása a Ket.-ben, amelyek általános jelleggel tennék lehetővé az ügyfelek számára a kormányablak előtti ügyindítást, illetve akár az érdemi ügyintézését. Ennek a feltételei azonban rövidebb és középtávon még nem adóttak.

d) Közigazgatási bírságokra vonatkozó szabályok: A közigazgatási bírságokra és az elkobzásra vonatkozó főbb keretszabályokat jelenleg – más jogszabályok, így pl. az államháztartási törvény mellett – a Ket. tartalmazza. A Ket. általános felülvizsgálatával párhuzamosan

³¹ Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény

³² A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet.

megfontolható lehet egy új törvény megalkotása a közigazgatási bírságokra vonatkozó általános szabályokról. Az eddigi Ket.-felülvizsgálatok alapvetően eljárásjogi felülvizsgálatok voltak, az anyagi jogi közigazgatási bírságokra vonatkozó joganyag áttekintése csupán járulékosan jelenhetett meg. Ennek megfelelően a Ket. csupán a hatósági ellenőrzés körében az „előzetes figyelmeztetés” ügyfélbarát szabályával, valamint bizonyos keretszabályokkal (pl. mérlegelési szempontok meghatározása) volt képes kezelni a közigazgatási bírságokkal kapcsolatos egyes anomáliákat.

Szinte minden tekintetben esetleges a bírságok szabályainak ágazati meghatározása: nincs egységes rendező elv a bírságok mértékének meghatározására, így előfordul, hogy az szükségtelenül magas (ilyenkor pl. vállalkozásokat lehetetleníthet el a kiszabott bírság mértéke), vagy éppen indokolatlanul alacsony a bírságok mértéke (ilyenkor nincs visszatartó erő, a bírság mintegy a „jogsértés ára”). Az általános szabályozásban nem egyértelmű a közigazgatási bírságok felelősségi rendszere (objektív vagy vétkességi), az ehhez kapcsolódó járulékos kérdések (pl. kimentési, mentesülési lehetőségek stb.) rendezetlenek, az ágazatok nem élnek a súlyosítási tilalomra vonatkozó szabályozás lehetőségével.

Emellett konkrét részletes javaslatok is megfogalmazhatók a szabályozás továbbfejlesztése érdekében. Megfontolható lehet például, hogy ne csak a helyi önkormányzat képviselő-testülete által kiszabható bírságok tekintetében legyen meghatározva alsó és felső határ, hanem a többi közigazgatási bírság esetében is. Mindez a hatóságok bírságolási lehetőségének mederben tartását is szolgálná. Vagy pl. kérdésként merül fel a Ket.-ben a szabálysértési törvénnyel analóg módon szabályozott közérdekű munka alkalmazhatóságának kiterjesztése. A Ket. jelenlegi szabályozásában csak szűk körben – a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján természetes személlyel szemben kiszabott közigazgatási bírságból fakadó pénzfizetési kötelezettség esetén – van mód a közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltására. Adott esetben indokolt lenne ezt a jogintézményt szélesebb körben – valamennyi közigazgatási bírság esetén, amelyet természetes személlyel szemben szabtak ki, önkéntes beleegyezésen alapulva – alkalmazhatóvá tenni.

e) Külön közigazgatási bíráskodásról szóló kódex megalkotása: Szervezeti-intézményi szempontból a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének hatékonyságát növelheti a közigazgatási felülvizsgálati eljárások külön kódexben való szabályozása, az eljárások gyorsítása,

valamint a közigazgatási bíraskodással foglalkozó bírák specializációjának növelése. Ennek eszköze lehet a közigazgatási perek egyértelműbb leválasztása (a részbeni intézményi leválasztást követően) eljárásjogi szempontból a polgári perekről, és ehhez a közigazgatási perekre vonatkozó további sajátos eljárási szabályok megalkotása. A jelenlegi keretszabályt alkotó polgári perjogi rendelkezések nem mindenhol megfelelően alkalmazhatók a közigazgatási perekre. Példaként említhető a polgári perekben a keresetlevél elbírálásának kérelemhez kötöttsége, miközben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bizonyos kérdéseket hivatalból vizsgál. Értelemszerűen ebbe a kódexbe lehetne inkorporálni a közigazgatási nemperes eljárások szabályait is.

Az európai országokban a tipikus megoldás, hogy külön közigazgatási perjogi kódex létezik. Van, ahol a közigazgatási bíróságokról szóló külön törvény tartalmazza a közigazgatási perek sajátos szabályait. Ehhez képest a magyar modell – mely a polgári per jog szabályai között helyezi el a közigazgatási pereket – kivételes jellegű. Másfelől viszont a külföldi szabályozások általában hasonlítanak a magyar Ket. megoldására abban, hogy a hatósági eljárási kódexekben a bírósági felülvizsgálatnak csak a legfontosabb keretszabályait tartalmazzák.

Külön – részben perjogi, részben hatósági eljárási vetületű – kérdés, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok a hatósági döntések felülvizsgálata körében kasszációs vagy reformatórius jogkört gyakorolnak-e. Európában a kasszációs jogkör az általános, és a magyar modellben is – bizonyos kivételekkel – ez a megoldás érvényesül. A reformatórius megoldás előnye lehet az eljárás gyorsítása (tekintettel arra is, hogy ez nem feltétlenül jár érdemi többlet munkateherrel a bírák számára), a kasszációs megoldás hozadéka viszont a közigazgatási hatóságok döntési felelősségének növelése.

f) A közigazgatási hatósági végrehajtás szabályozása kapcsán is felmerül, vajon nem lenne-e indokolt a jelenleginél egyszerűbb szabályozás, akár a Ket.-ről leválasztott végrehajtási szabályozás megalkotásával, akár a bírósági végrehajtás szabályaival közös törvényben. A közigazgatási végrehajtási eljárás rendszere jelenleg túl összetett, a jogalkalmazók számára nehezen áttekinthető. Van olyan állam, pl. Németország, Ausztria, Lengyelország, ahol a közigazgatási végrehajtásra külön törvény is van, bár Ausztria végrehajtási törvénye eléggé rövid. Az egyik problémát pl. e téren az okozza, hogy a Ket. mellett párhuzamosan alkalmazni kell a bírósági végrehajtásról szóló törvényt, sok esetben pedig (pl. minden anyagi jogi bíróságnál) az adózás rendjéről szóló törvényt is. Emiatt kijelenthető, hogy egy-egy ügyben a

végrehajtásra több szabály vonatkozik, mint egyébként a Ket. többi fejezetéhez tartozó szabályok összesen.

A végrehajtás szabályainak kialakítása körében elsősorban az vizsgálendő, hogyan fokozható és ösztönözhető a kötelezett ügyfelek és más eljárási résztvevők kötelezettségeinek önkéntes teljesítése, hiszen ezzel megelőzhető, hogy ténylegesen sor kerüljön a végrehajtási eljárás megindítására, ez pedig eljárás-gazdaságossági szempontból mindenképp fontos tényező.

Problémaként merül fel továbbá az is, hogy a végrehajtási eljárás rendkívül hosszadalmas, és az esetek igen nagy számában nem zárul eredményesen. Egy időben cél volt az egységes végrehajtó szolgálat felállítása a közigazgatásban. Ennek megvalósítására régebben nem volt lehetőség, ezért a szabályozás a végrehajtás foganatosítását főszabályként az elsőfokú hatóságra bízta. A közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntések végrehajtására azonban – kisszámú, kifejezetten erre is specializált hatóság kivételével – a közigazgatási jogalkalmazók felkészületlenek, eszköztelenek, számukra sokszor aránytalan költségeket is okoz. Javasolható az egységes végrehajtó szolgálat felállításának lehetőségét újra megvizsgálni akként, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetében kerüljön kialakításra ilyen szolgálat, és ez a szolgálat – szükség esetén az első fokú hatóságok közreműködésével – eljárhasson a kormányhivatal koordinációs körébe tartozó hatóságok, illetve egyes további hatóságok végrehajtási ügyeiben.

Külön mérlegelési pont lehet, hogy ne feltétlenül minden hatóság minden ügytípusában kelljen a hatóságnak a végrehajtó szolgálathoz fordulni, hanem a jogalkotó vagy akár a hatóságok külön döntésén is múlhatna, hogy a végrehajtási tevékenységet a végrehajtó szolgálat végezze-e (jogszabály vagy együttműködési megállapodás alapján). Ennek oka, hogy jelenleg is vannak olyan hatóságok, amelyek hatékonyan intézik a végrehajtást. Ennek a kérdésnek egyébként külön aspektusa merül fel az önkormányzatok esetén.

A területi közigazgatási szervek sok esetben önálló bírósági végrehajtóval kötnek szerződést a végrehajtás foganatosítására, mivel annak több gyakorlata van ebebn.³³ A bírósági végrehajtó alkalmazása viszont e téren (sőt egyébként általában véve is) eleve sokkal költségesebb – a hatóságnak és az ügyfélnek is – , mintha ugyanezt a tevékenységet egy egységes hatósági végrehajtó szolgálat látná el.

³³ A felhatalmazást ld. Ket. 128. § (2) bekezdésében.

A fentiek hiányában a pénzügyi kötelezettségek végrehajtásánál javasolható az adók módjára való behajtás szabályainak általánossá tétele, mivel már jelenleg is a pénzfizetési kötelezettségek döntő többsége, vagyis a bírságok tekintetében ez a módszer érvényesül.³⁴ Az állami adóhatóságnak van a legmegfelelőbb gyakorlata és eszköztrendszere az ilyen kötelezettségek végrehajtására, tehát eleve indokolatlan a jelenlegi kettős (Art. és Ket.) szabályozás.

A meghatározott cselekmények végrehajtása körében a jelenleginél részletesebb, a végrehajthatóságot jobban biztosító, az ügyfelek jogaira is tekintettel levő, hatékonyabb szabályozás lehet szükséges. Például a Ket. szerint a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére a végrehajtást foganatosító hatóság is elvégeztetheti³⁵, azonban a hatóságoknak gyakran nincs pénzük a végrehajtás foganatosításakor az ehhez szükséges költségek előlegezésére. Belegondolni is rossz, mi történne például abban az esetben, ha az építésügy területén a hatóságok pénz híján inkább bírságot alkalmaznának az életveszélyes állapotban lévő épületek hatósági lebontatása helyett annak érdekében, hogy az ügyfél a bírság hatására gondoskodjon a jogszerű állapot megteremtéséről, ugyanakkor a bírságot sem tudnák az ügyfelek megfizetni és a jogszerű állapot megteremtésének a költségeit sem tudnák vállalni.

g) A Ket. végrehajtási rendeletei körében álláspontom szerint alapvetően irányadónak vehető a jelenlegi struktúra, természetesen az érintett rendeletek megfelelő felülvizsgálatával. Ugyanakkor felmerülhetnek új, rendeleti szintű szabályozási témakörök is. Pl. Ausztriában 1999 óta külön rendelet szól a hatósági formanyomtatványok közös szabályairól. Ennek a kérelmek benyújtásának, a kérelemhez kapcsolódó követelmények értelmezésének megkönnyítésében lehet jelentősége. Ugyanakkor a hatósági döntések is kiadhatók – jelenleg is – formanyomtatvány alapján, erre azonban a Ket. csak rövid keretszabályt tartalmaz³⁶, holott elképzelhető, hogy bizonyos esetekben a hatóságok döntéshozatalát ez akár fel is gyorsíthatná.

Összegezve az e pontban leírtakat: a **közigazgatási eljárásjog szerkezete** a fentiek alapján állhatna egy, a szabályozás törzsét tartalmazó kódexből (a kapcsolódó végrehajtási rendeletekkel), tárgyi szempontból általános hatályú „szatellit” jogszabályokból, valamint az ágazati joganyagból. A „szatellit” jogszabályok között – a teljesség igénye nélkül – a jelenlegiekkel együtt szerepelne pl. az e-közigazgatási törvény,

³⁴ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (3) bekezdése

³⁵ Ket. 134. § a) pont

³⁶ Ket. 73. § (5) bekezdés

a nyilvántartási kerettörvény, a közigazgatási bírságok kerettörvénye, a szolgáltatási kerettörvény, a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházások kerettörvénye, az illetéktörvény, a közigazgatási bírászkodásról szóló törvény, a kormányablakokról szóló kormányrendelet, stb. Megjegyzendő emellett, hogy a honvédelemről szóló törvény megengedi, hogy bizonyos különleges jogrendi időszakok esetén rendelettel lehessen szabályozni a hatósági eljárásjog bizonyos aspektusait³⁷, tehát e tekintetben különleges jogrendi szabályozásokra is sor kerülhet.

4. A jogrendszer speciális közigazgatási hatósági eljárási szabályainak felülvizsgálata. Amennyiben megalkotásra kerülne egy új általános közigazgatási eljárási kódex, akkor annak elfogadását és kihirdetését értelemszerűen követnie kellene – még annak hatálybaléptetése előtt – az ágazati hatósági eljárások átfogó felülvizsgálatának. E felülvizsgálatot álláspontom szerint két fő aspektusból lehetne elvégezni. Egyrészt biztosítani kellene a jogrendszernek az új általános szabályokkal való összhangját, másrészt egyúttal érdemes volna további lépéseket tenni az egyes ágazati eljárások egyszerűsítése, az azokban megjelenő adminisztratív terhek csökkentése terén. Mindez szoros kapcsolatban van a minőségi jogalkotás kérdéskörével is.³⁸ A felülvizsgálattal érintett jogszabályi kör kapcsán értelemszerűen csak a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok képezhetnének kivételt, tekintettel azok speciális jellegére. Mindemellett megfogalmazhatók további olyan javaslatok is, amelyek az általános szabályozásban adott valamely lehetőség jobb kihasználását célozzák.

a) A Ket. átfogó felülvizsgálata, valamint a szatellit jogszabályok megalkotása, módosítása szükségessé tenné, hogy az általános kodifikáció eredményeit érvényesítésék az ágazati jogszabályokban is. A fentiekkel összefüggésben egyrészt fontos, hogy az ágazati jogszabályok ne legyenek a Ket.-tel (és az általános szatellit jogszabályokkal) meg nem engedett módon ellentétesek. Másrészt ne tartalmazzanak azokkal feleslegesen párhuzamos szabályozást.³⁹

³⁷ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 64. § (1) bekezdése és 67. § (1) bekezdése alapján megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot és váratlan támadás esetén a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel állapítható meg: a bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó eljárások köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, az eljáró közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a belföldi jogsegély szabálya, az ügyintézési és egyéb határidő, a képviselőlet rendje, az elővezetés szabálya, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslat rendje és a végrehajtás szabálya.

³⁸ A vonatkozó összefüggésekkel kapcsolatban lásd például DRINÓCZI Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában, HVG Orac, Budapest, 2010

³⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-a külön is kimondja, hogy a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, továbbá hogy a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény

Harmadrészt fontos, hogy a Ket. által megengedett esetleges eltérési lehetőségek is csak a lehető legszűkebb körben, legindokoltabb esetekben érvényesüljenek, kivéve azokat az eseteket, amikor épp az eltérés teremt kedvezőbb helyzetet, itt ugyanis éppen ellenkező a cél (pl. az általánosnál rövidebb ügyintézési határidő előírása).

Az előbbiekkal összefüggésben sokszor előfordul, hogy az ágazati jogszabályban nem teljesen egyértelmű, hogy az adott eljárás hatósági eljárás-e vagy nem, és hasonló kérdéseket vet fel, ha egy adott eljárás nem hatósági eljárás ugyan, azonban alkalmazási szabály kötelezővé teszi a Ket. alkalmazását az eljárásra. Az elmúlt években a kodifikáció egyértelműen annak a logikai iránynak megfelelően haladt, miszerint az, hogy egy eljárás Ket.hatálya alá tartozik-e, egyértelműen a Ket. tárgyi hatályából következik, az alapján egyértelműen megállapítható, így felesleges az ágazati joganyagban külön is deklarálni, hogy Ket. hatálya alá tartozó eljárásról van-e szó. Ez az összefüggés egyébként akként is felvethető, hogy egy eljárásra attól függetlenül irányadó a Ket., hogy az ágazati jogszabály esetleg ezzel ellentétes deklarációt tartalmaz (persze ilyenkor az ellentétes szabályozásból a jogbiztonság sérelme is következhet).⁴⁰

b) A Ket. átfogó felülvizsgálatához kapcsolódó kompatibilitási vizsgálaton túl – azzal egyidejűleg – az ágazati joganyag további olyan vizsgálata is indokolt lehet, amely valamilyen **eljárásjogi racionalizálási célt szolgál**. E megközelítés oka, hogy az ügyfelek szempontjait is figyelembe véve lényegében a hatósági eljárások általános értelemben vett kedvezőbbé tétele, alakítása indokolt, és ehhez a Ket.-felülvizsgálaton túli, komplex megközelítés szükséges. A jelen ponthoz kapcsolódva a következő főbb horizontális célok fogalmazhatók meg.

ba) Kiemelt cél lehet az **ügyféli adminisztratív terhek csökkentése**. Ennek lehetséges eszköze pl., hogy az engedélyezési alapú hatósági megoldások helyett egyre nagyobb számban kerüljenek alkalmazásra bejelentési megoldások. Ezt egészíthetik ki a korábban is már említett öncertifikáló eljárások, valamint a már jelenleg is általános szabályként érvényesülő hallgatás=beleegyezési szabály.

A jogszabályi előírások, illetve a hatóságok a saját döntésük alapján jelenleg gyakran a feltétlenül szükségesnél több példányszámban kérnek

vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

⁴⁰ A jogszabályokban – bár általánosan normatív tartalmúaknak tekintjük őket – több esetben deklaratív jellegű rendelkezések is találhatók. A fenti példa is e sorba illeszkedik. Ilyen például még az egyes törvények végén található sarkalatoszági záradék vagy éppen annak deklarációja, hogy egy adott hatósági nyilvántartás közhiteles nyilvántartásnak minősül. Ilyenkor nem az adott deklaráció adja meg a deklarált minőséget, hanem ez attól függetlenül, valamely más jogszabályi összefüggés alapján áll fenn.

be iratokat az ügyféltől, illetve olyankor is külön iratokat kérnek be, amikor a szükséges adatok esetleg más úton is megszerezhetők lennének. Az is a felülvizsgálat tárgyát képezheti tehát, hogy egyáltalán szükség van-e az eljárás lefolytatásához az érintett adatra, illetve az adott példányszámra.

Az ágazati eljárásokhoz kapcsolódva törekedni lehet arra, hogy az ügyfeli eljárás-kezdeményezést, egyéb kérelmek, bejelentések benyújtását lehetőség szerint formanyomtatványok kialakításával lehessen könnyebbé tenni. Fontos azonban a jelenleg alkalmazott, valamint az esetleges új formanyomtatványok szükség szerinti egységesítése (az ország területén ugyanarra az adattartalomra ne használjanak különböző nyomtatványokat), és egyszerűsítése (ez utóbbi mind szerkezeti, mind szakmai, mind nyelvi szempontból, mivel az ügyfelek számára több ügyfajtában nehézséget okoz a bonyolult jogi szöveg). Részben az e-közigazgatással összefüggésben pedig cél lehet, hogy a formanyomtatványok elektronikusan is hozzáférhetőek, illetve adott esetben kitölthetőek legyenek.

A hatóság-ügyfél találkozások számának csökkentésével, illetve részben ezzel párhuzamosan az elektronizáció megengedhetőségének kiterjesztésével jelentős költségmegtakarítás érhető el mind az ügyfél, mind az állam oldalán. Sokak szerint az elektronikus ügyintézés ma inkább "egy lufi", tulajdonképpen kevés ügyet lehet így elintézni.⁴¹ Az e tárgykörbe illő javaslatok közé tartozik például az ügyfelek, illetve más szereplők kötelező személyes megjelenését előíró szabályok csökkentése vagy éppen annak kezelése, hogy a Ket. ugyan általánosan lehetővé teszi az ügyfeleknek, hogy elektronikus úton is kapcsolatot tarthassanak a hatósággal⁴², több ágazati jogszabály jelenleg kizárja ezt. Fontos lenne az is, hogy ne kényszerüljenek az ügyfelek arra, hogy egyes beadványokat csak elektronikus úton lehessen benyújtaniuk. Probléma lehet, hogy időnként jogszabály konjunktív kötelezettségként papír alapú és elektronikus beadvány benyújtását is előírja. Amennyire lehet, szélesíteni kellene az SMS és az email útján történő kapcsolattartást. Megoldást jelenthetne továbbá a bejelentési kötelezettségek online teljesítésének bővítése az ügyfelek részére, hasonlóan pl. a lakossági Parlagrafű Bejelentő Rendszerhez (PBR). Végül megemlíthető, hogy a Ket.-nek a 2012. évi CCX. törvénnyel való módosítása megteremtette annak a lehetőségét,

⁴¹ A Magyar Állam 2014-ben szerződést kötött a Magyar Telekommal, amelynek értelmében 2018-ra négyemillió háztartásban szélessávú internetet biztosítanak. A szélessávú internettel azt akarja a kormányzat elérni, hogy minél több állami szolgáltatást otthonról is igénybe lehessen venni. Bővebben ld: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/folytatni-kell-a-kozigazgatas-modernizaciojat>

⁴² Ket. 28/B. § (1) bekezdés

hogy ha jogszabály úgy rendelkezik, és az azonosítás megfelelően lehetséges, akkor telefonon is lehessen (bizonyos kivételekkel, pl. tanúvallomás tétele kivételével) eljárési cselekményeket végezni.

bb) A felülvizsgálat célja lehet az egyes ágazati **eljárások rendszerének, folyamatának egyszerűsítése**. A fenti cél lényegében a következő főbb eszközökkel valósítható meg. Legtágabb megoldásként egyes felesleges eljárástípusok megszüntetése merülhet fel. Következő kategóriaként egyes eljárástípusok összevonása, egyesítése, és ezzel az eljárások rendszerének egyszerűsítése (ld. pl. az átmeneti és a tartós nevelésbe vétel esetén). Külön módszer lehet az eljárástípusok összekapcsolása. Ennek keretében megfontolandó az egyablakos modell erősítése, illetve az olasz modellben alkalmazott „*conferenza dei servizi*” típusú egyszerűsítés alkalmazása.⁴³ Előbbit a kormányablak-rendszerbe bevont eljárások számának növelésével lehet legjobban elérni. Ez feltételezi, hogy a jogalkotás során minden esetben mérlegelni kelljen a kormányablakban való intézhetőséget, a már meglévő kormányablak-ügykörök esetében pedig folyamatosan indokolt figyelemmel kísérni a szabályozás változása miatt felmerülő változásokat. A másik megoldásnak – amelyet a magyar szabályozásban pl. a közterület-használat filmforgatási célú engedélyezésére vonatkozó szabályozásban lehet vizionálni⁴⁴ – a lényege, hogy a bonyolultabb, többféle hatóság intézkedését, engedélyezését igénylő, ezért rendszerint hosszabb ideig tartó eljárásokat akként is fel lehet gyorsítani, hogy a jogszabályi előírások alapján közös bizonyítási eljárásra, tanácskozásra és lehetőség szerint döntéshozatalra kerül sor az összes érintett közigazgatási szerv részvételével. Ennek bevezetése megfontolható pl. a közúti fuvarozók hatósági ellenőrzéseinél.

Amennyiben a fentiekre nem kerülhet sor, akkor az adott eljárástípuson belül vizsgálандók a racionalizálás, egyszerűsítés lehetőségei. Ennek során is különböző megoldási módok lehetségesek. Egyik ilyen a hatósági szereplők számának csökkentése. Ennek keretében az eljárások gyorsítása érdekében például eleve visszatérő cél lehet a szakhatósági eljárások számának csökkentése. Illetve hogy az egyes ágazati – szakhatósági közreműködést előíró – jogszabályok minél több esetben éljenek azzal a Ket. szerinti előírási lehetőséggel, hogy a meghatározott esetekben és mérlegelési szempontok szerint mellőzzék, illetve mérlegeljék a

⁴³ Utóbbira lásd: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása (szerk: SZAMEL-BALÁZS-GAJDUSCHEK-KOI) Complex Kiadó, Budapest, 2011, 373. p.

⁴⁴ Lásd a mozgóképről 2004. évi II. törvény és a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI. 14.) Korm. rendelet szabályait

szakhatóság megkeresését az egyébként eljáró hatóságok.⁴⁵ Mindez az ügydöntő hatóság felelősségének kiszélesítésével, mint átfogó céllal is összekapcsolódik. Az adott eljárástípuson belüli racionalizálásként felmerülhet az eljárási folyamat és kapcsolatrendszer egyszerűsítése is. Ide tartozhat például annak ösztönzése, hogy a hatóságok belföldi jogsegély esetén minél több esetben férjenek hozzá közvetlenül is a másik hatóság adatbázisához, amelyből a szükséges adatot kéri.⁴⁶ Szintén az adott eljárástípuson belül merül fel az ügyintézési határidő csökkentése, illetve az, hogy minél több esetben éljen a jogalkotó azzal az eltérési lehetőséggel, mely szerint egyes eljárási részhatáridők külön előírás esetén beszámítanak az ügyintézési határidőbe.⁴⁷

Ösztönözni lehet továbbá azokat jogalkotási megoldásokat, amelyek egy potenciális hatósági eljáráshoz mintegy kívülről kapcsolódóan, járulékosan egyszerűsítik az ügyfelek helyzetét. Ilyen az esetleges későbbi hatósági eljárásban is felhasználható előzetes szakhatósági hozzájárulások alkalmazásának kiterjesztése. Ehhez a kategóriához tartozik az ún. önálló tanúsító szervezetek közreműködésének bővítése,⁴⁸ hiszen ha az ilyen önálló tanúsító szervezetek jogszabály alapján valamely tevékenység jogszerű gyakorlását igazolják, akkor e tárgyban külön hatósági engedélyt sem kell kérni. Ide tartozik továbbá az olyan ágazati szabályoknak az esetleges deregulációja, amelyek lerontják a hatósági hallgatás=beleegyezés jelenlegi főszabályát.

Fontos megjegyzés, hogy az adminisztratív terhek csökkentése és az eljárás-egyszerűsítés tekintetében az elmúlt évekhez képest némi hangsúlyeltolódás indokolt. A 2010-14. közötti kormányzati ciklusban megfigyelhető volt, hogy a vállalkozói és a lakossági adminisztratív terhek csökkentése körében sokszor csak úgy sikerült az ügyféli terheket csökkenteni, hogy növekedtek a hatóságok terhei és ez megfordítva is igaz volt. A jövőben az lehet indokolt, ha úgy csökkennek az egyik oldal adminisztratív/működési terhei, hogy nem növekednek a másik oldaléi.

c) Az „elsőként figyelmeztetés elvének” nagyobb mértékű érvényre juttatása érdekében javasolt, hogy minél kevesebb ágazati jogszabály zárja ki ennek lehetőségét. Ezzel párhuzamosan – az „uralkodó állam” helyett a „szolgáltató állam” profil erősítése érdekében – cél lehet a hatóságok bírságolási gyakorlatának további csökkentése. (Ennek a másik

⁴⁵ Ket. 44. § (1a) bekezdés

⁴⁶ Ket. 26. § (5a) bekezdés

⁴⁷ Ket. 33. § (3) bekezdés

⁴⁸ Ld. Ket. 38/C. § (2) bekezdés

lába volt korábban a hatóságok érdekeltségének visszaszorítása a bírságolásban.)⁴⁹

d) A hatósági szerződések körében indokolt lehet az ágazati joganyag felülvizsgálata annak érdekében, hogy minél szélesebb körben váljon lehetővé az ügyek ily módon történő lezárása. Ez különösen az olyan, a kisebb vállalkozások szempontjából leginkább érzékeny területeken lehet indokolt, mint az élelmiszerbiztonság, a környezetvédelem, illetve a munkaügyi szabályozás és munkavédelem. (Ugyanakkor nem javasolnám a hatósági szerződések alkalmazásának általánossá tételét, mint ahogy az egy-két ország esetén megfigyelhető.)

e) 2013. július 1-jével egyértelművé vált, hogy a Ket. nyilvántartásokra vonatkozó szabályainak hatálya a **közhiteles hatósági nyilvántartásokra** terjed ki. A nyilvántartásokra vonatkozó joganyag felülvizsgálata álláspontom szerint a jövőben is folytatandó, tekintettel arra, hogy gyakran hoznak létre újabb nyilvántartásokat, illetve a meglevők adattartalma is változik. A nyilvántartások adattartalma érdemi kontrolljának hiánya, a nyilvántartások naprakészen tartásához kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségek és mechanizmusok végiggondolatlansága esetén alkotmányossági, versenyképességi és hatékonysági problémák merülhetnek fel.

f) Bár a hatósági feladat- és hatáskörök telepítésének kérdése nemcsak eljárásjogi kérdés, azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor vizsgálni célszerű a **hatósági hatáskör-telepítés racionalizálásának** kérdéseit is. Ilyen például a miniszterek hatósági hatásköreinek dekoncentrációja egy 2011-ben történt felülvizsgálatra tekintettel, amelynek elvi alapja az volt, hogy a miniszter – és munkaszervezete a minisztérium – elsődleges feladata az ágazati jogalkotás és irányítás, a stratégiaalkotás és az intézményfenntartás, e feladatoktól pedig idegen az egyedi hatósági jogkör gyakorlása, vagy éppen az ügyfélszolgálati feladatok ellátása. A felülvizsgálat alapján az ilyen ügytípusok 40 %-a áthelyezhető volt alsóbb szintre vagy megszűnt.

g) Cél lehet a hatósági és más eljárások **illetékének, igazgatási szolgáltatási díjának csökkentése**. A díjak jogszabályi megállapítása tekintetében jogszabályi előírás, hogy a fizetendő díj mértékét úgy kell megállapítani, hogy az az adott eljárással kapcsolatban az eljáró hatóságnál felmerülő és másra át nem hárítható valamennyi költségre

⁴⁹ Az államháztartásról 2011. évi CXCV. törvény 42. § (1) bekezdése szerint ugyanis az önálló szabályozó szerv kivételével az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv által kiszabott és beszedett bírság, annak késedelmi kamata és pótléka a költségvetési szervnél és területi szerveinél nem használható fel. A beszedett bírság, késedelmi kamat, pótlék - a bírságból jogszabály alapján a helyi önkormányzatot megillető rész kivételével - a 14. § (4) bekezdés d) pontja szerinti fejezet javára elszámolandó költségvetési bevételt képez.

fedezetet biztosítson.⁵⁰ Ehhez képest előfordulhat, hogy az indokoltnál több díjat ír elő egy ágazati jogszabály. Ennek érdekében egyrészt a díjakat csökkenteni, másrészt a kontroll érdekében a díjszámítás összetevőit és módszerét jogszabályban minden esetben rögzíteni lenne szükséges. Továbbá egyes eljárásokban az is felmerül, hogy megteremthető-e a tárgyi illeték-, illetve díjmentesség. A legutóbbi időben például felmerült az is, hogy az útlevéért, személyigazolványért egyáltalán kelljen-e fizetni, vagy legalább egy igazolvány, személyi igazolvány, vagy a jogosítvány még férjen bele az állami ügyintézési szolgáltatásba.⁵¹

h) Külön cél lehetne a **költségvetési támogatási eljárások eljárásjogi szerepének tisztázása** és erre vonatkozóan az ágazati jogszabályok felülvizsgálata. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szabályai alapján a támogatásokkal kapcsolatos eljárások akkor tartoznak a Ket. hatálya alá, amennyiben a támogatásról való döntés közigazgatási hatósági határozatban vagy hatósági szerződésben történik. Jelenleg ha a támogatást ún. „*támogatási szerződéssel*” ítélik oda, akkor az eljárás nem tartozik a Ket. tárgyi hatálya alá.

Álláspontom szerint ez a szabályozási megoldás (ideértve más hasonló szabályozásokat is) – bár nem új keletű – indokolatlanul bontja meg a támogatási eljárások megítélésének és jogi szabályozásának egységességét. A probléma a fentiek alapján az ágazati szabályozásokban gyökerezik, hiszen az ágazati jogszabályok határozzák meg, illetve azokból vezethető le, hogy egy-egy támogatási eljárás hatósági eljárásnak minősül-e vagy sem. Az ágazat által választott megoldás kihat a végrehajtás és a bíróság előtti megtámadás rendjére is. Mindez a sokféleség nem ügyfélbarát, és indokolatlanul növeli a bürokratikus terheket is.⁵²

Időközben olyan felfogásbeli változás is szükségessé vált, miszerint a közpénzeknek a támogatási rendszerekben történő szétosztása során – az uniós követelményekre is tekintettel – kiemelt szempont az átláthatóság és kiszámíthatóság biztosítása, és ezt diktálja a közérdek védelme is. Ezen érdekek védelme egységesen hatósági jellegűként kezelt jogviszonyban – ahol a hatóságnak az ellenőrzés során sokkal hatékonyabb és szélesebb eszköztár áll a rendelkezésére, ugyanakkor az ügyfelek jogai is megfelelő

⁵⁰ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 67. § (3) bekezdés.

⁵¹ Ld: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/folytatni-kell-a-kozigazgatas-modernizaciojat>

⁵² A kérdésben még irányadó lehet a Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleménye és a 882/B/1998. AB határozat is.

védelemben részesülnek – megfelelőbben megvalósítható. Ebben az esetben az állam nem tulajdonosként, hanem közérdekű célt követve, jogszabályban meghatározott hatósági hatáskörében eljárva dönt.⁵³

Felhasznált irodalom

BOROS Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II. kötet, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010

DRINÓCZI Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában, HVG Orac, Budapest, 2010

A közigazgatási eljárási törvény kommentárja (szerk.: KILÉNYI Géza) Complex Kiadó, Budapest, 2009

Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása (szerk.: SZAMEL, BALÁZS, GAJDUSCHEK, KOI) Complex Kiadó, Budapest, 2011

Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez (szerk.: BARABÁS, BARANYI, KOVÁCS) Complex Kiadó, Budapest, 2013

Current issues regarding the reform of the code of general rules of administrative procedures

Summary

Codification of administrative procedures has a determining importance in connection with the good functioning of the state. The relating rules can be regarded as guidelines for a long time for the development of the administration. Generally these guidelines are expressed also by the concept and the means of Good Governance as well as the questions of the possible reforms relating the code of the general rules of the administrative procedures and other joint regulations. In this paper I offer some thoughts concerning the concept of a possible new code and problems like the reduction of administrative burdens and the rationalization of the diverse special administrative procedures.

⁵³ A kérdésről ld. még: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez (szerk: BARABÁS – BARANYI - KOVÁCS) Complex Kiadó, Budapest, 2013, 56.