

Fajtai Krisztina

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

Átértékelt közigazgatási eljárás – az ügyfélbarát közigazgatás szempontjából

I. Az új közigazgatási eljárási kódex előzményei

A magyar jogalkotásban általános eljárási szabályok felállítására az első kísérlet a XX. század elején történt meg. Az első jelentős eljárási kódexünk az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (továbbiakban: Et.). Az Et. elfogadását közel negyed századdal követte az első jelentős novella, az Áe.¹ Ez természetesen köszönhető annak is, hogy az államszocializmus jogfilozófiája nem igényelte a törvényeket, így azoknak gyakori módosítását sem, az Áe. időbeni hatályának nagyobbik része viszont a rendszerváltozást követő időszakra esik, amikor szinte évtizedekig változtatás nélkül maradt hatályban.² A közigazgatási eljárásjog újraalkotását a 2004-ben hatályba lépett Ket.³ jelentette.

Ha a Ket.-ről beszélünk, szinte azonnal a módosítás szó juthat eszünkbe. A törvény első nagy – módosításait magába foglaló- novellája a 2008. évi. Ezen kívül is azonban hatálybalépése óta eltelt kevesebb, mint 14 év alatt több száz (több mint 750⁴) módosításon esett át. Nyilván az ezredfordulót követő gyors technológiai fejlődés (internet elterjedése, elektronikus levelezés, eltérő operációs platformok, okos telefonok) nagyban szükségessé tették a hatóságok és az ügyfelek közötti kapcsolattartás többszöri újragondolását, azonban az előbb említett mértékű módosítást nem támaszthatja alá csupán ez az ok. Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) általános indokolása is tartalmazza, hogy „több, mint 10 év alatt a Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, koherenciája meggyengült, és végül valamiféle ügyintézői kézikönyvvé vált, törvénybe nem való, ügyviteli jellegű előírásainak köszönhetően”.⁵ Az indokolás megemlíti további problémaként, hogy idővel egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, és gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogó általános jellegét. Megemlíthető az egymást

¹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításairól és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény

² Varga Zs. András: A közigazgatási hatósági eljárás törvény újraszabályozása. In: *Gerencsér Balázs- Berkes Lilla- Varga Zs. András* (szerk.). A Hazai és az Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Pázmány Press, Budapest 275.o.

³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

⁴ Varga Zs. András i. m. 276. o.

⁵ Dr. Trócsányi László: Törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 51. o.

váltó kormányok közigazgatási szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos intézkedései, amelyek szintén szükségszerűen magukkal vonták az újabb módosításokat.

Továbbá itt kell szót ejteni arról is, hogy a közigazgatási hatósági eljárásoknak léteznek általános és különös szabályai. A Ket. számos ponton megsérti kizárólag általános jellegét, ezen felül pedig számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg. Az „ahány eljárás- annyi szabály” elv fenntarthatatlan, jogbiztonságra veszélyes, sőt az általános eljárási törvénynek éppen ennek létre nem jöttére kéne garanciaként szolgálnia. Az így kialakult szabályozás az ügyek intézését és a hatóságok színvonalas jogalkalmazását is megnehezíti, amely által csökken az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalma, melynek fontosságáról a későbbiekben lesz szó. A cél, a Ket. hatályát követően levonható következtetések alapján, az általános és különös közigazgatási szabályok rendbetétele.⁶ A fentebb leírtak alapján válik (és vált is) indokolttá egy új, általános, és jogelveknek megfelelő közigazgatási eljárásról szóló törvény megalkotása.

II. Az új Ákr. létrejötte

II. 1. Célkitűzések

Az új törvény létrejötténél a korábbi tapasztalatok mérlegelése alapján a következő célkitűzéseket kívánja elérni az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárások kapcsán. A törvény miniszteri indokolása elsőként egy igencsak általános, mégis sok mindent magába foglaló célt említ: az általános eljárási kultúra színvonalának növelése. Ebben benne foglaltatik az, hogy egy logikusabban felépített, közérthetőbb, és mindenképpen általánosabb, így ezáltal rövidebb törvény létrehozása volt a cél. Az Ákr. tartalmilag lényegesen rövidebb törvény szöveg mint a korábbi Ket., ennek oka, hogy csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek. Ez magával vonja azt is, hogy csupán 4 kivett eljárást ismer⁷, a korábbi kivett eljárások egyre növekvő számával szemben.

A törvény célja megteremteni az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogainak védelmét. Ez alatt nem csak a jogállamhoz kapcsolódó alapelveket kell érteni, hanem akár uniós irányelvekben (a „jó közigazgatáshoz” való jog), vagy hazai programtervekben (pl.: Magyar Zoltán közigazgatás fejlesztési programban) megfogalmazott kritériumoknak való megfelelést is. Itt kell megemlíteni az állampolgároknak az Alaptörvény

⁶ Hajas Barnabás: Általános? Közigazgatási? Rendtartás?. In: *Gerencsér Balázs- Berkes Lilla- Varga Zs. András* (szerk.). A Hazai és az Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. 338-339. o.

⁷ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. (továbbiakban: Ákr.) 8.§ (1) bek.

XXIV. cikkében rögzített tisztességes ügyintézéshez való jogát, mely alapjog gyakorlati érvényre juttatására a törvény is törekszik.

II. 2. A kodifikáció

A kormány 2015. tavaszán elfogadta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepcióját és ennek előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Kormány határozatot. Majd felhívta az igazságügyi minisztert, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, készítsen előterjesztést az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezetéből a kodifikációs bizottság részvételével.

Az Ákr. előkészítésénél nem volt cél a jogintézmények megjavítása, de nem voltak kötve az előkészítő bizottság tagjai, csak a bürokrácia csökkentés során létrejött új szabályokhoz. 2016. szeptember 23-án az igazságügyi miniszter a Kormány képviselőjében benyújtotta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslatot.⁸

III. Ügyfélbarátság: vizsgálati szempont indokolása

Az Ákr. számos újítást tartalmaz a korábbi eljárási szabályozáshoz képest. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a hazai közigazgatási eljárásban egyfajta paradigmaváltásra került sor, és alapján változtak meg egyes jogintézmények. Tanulmányomnak nyilván nem lehetett célja a Ket. és az Ákr. teljes összehasonlítása, hiszen utóbbi a közigazgatási eljárásban számtalan változást hozott. Számos szempont alapján lehetséges összehasonlítani a két eljárásrendet (hatály, jogorvoslati rendszer, elsőfokú eljárás valamennyi intézménye, stb.), azonban a választásom egy jogintézmény kimerítő összehasonlítása helyett, az új Ákr. valamennyi új jogintézményének egy szempont szerinti vizsgálatára esett: mégpedig a törvény ügyfelekre gyakorolt hatásaira, ha úgy tetszik a törvény ügyfélbarát közigazgatáshoz mért viszonyára.

Miért is fontos szempont az ügyfél a hatósági eljárásrend vizsgálatánál? Magyary Zoltán szerint az adminisztráció célja az eredményesség⁹. Az eredményesség sokféle képpen mérhető, de kétség nélkül egyik összetevője az ügyféli elégedettség. Magyary másik, igencsak sokszor citált mondata, hogy „a közigazgatás az emberekért van.” A közigazgatás célcsoportját az emberek alkotják, így nagyon fontos a közigazgatás és az emberek viszonya. Meg kell említeni, hogy az idők folyamán sokat változott az ember állammal szemben, ahhoz képest elfoglalt pozíciója. Elsőként az alattvalóból lett polgár, ezt követően pedig a polgár

⁸ Dr. Hajás Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás - Ket.kontra Ákr. In: Új Magyar Közigazgatás, 2016.8. évfolyam, 4. szám, 18-25. o.

⁹ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 22. o.

alakult át ügyfélle. ¹⁰ Ezen fejlődésnek korunkbeli stádiuma, hogy a közigazgatás fejlesztése azon irányba halad, hogy az ügyfél a közigazgatási eljárásban ne a hatósággal szemben, hanem a hatóság melletti egyenlő partnerként jelenhessen meg, és a közigazgatás szolgáltató jellege kerülhessen az előtérbe. Ezt a tendenciát ma már számos ügyfélt megillető, eljárási alapelv garantálja, melyek közül a tisztességes eljáráshoz való alapelvet az Alaptörvényünk alkotmányos rangra emelte.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” ¹¹

Az Alaptörvényünk az uniós mintát követve ¹² rögzíti a tisztességes eljárás alapelvét, amely azonban önmagában minimálszabályokat jelent. Az ügyfélbarát közigazgatás elve ennél több, ezt meghaladja. Az ügyfélbarátság - a korábbi tendenciával ellentétben, mikor csupán a jogállamiságból levezethető származékos jogelvv volt- ma már a Magyar Zoltán közigazgatás fejlesztési programból levezethető elv. ¹³ A Ket. is lényeges lépéseket tett az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása irányába: „a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” ¹⁴

Ügyfélbarát közigazgatásnak egységesen elfogadott fogalma ugyan még nem létezik, mégis megpróbálom a következőkben összegyűjteni annak legfontosabb elemeit:

- tisztességes eljáráshoz való jogelvb enben benne foglalt jogok (pártatlanság, gyorsaság, anyanyelv használat, stb.)
- az eljárásrendre vonatkozó normaanyag közérthető, egyszerű, könnyen hozzáférhető, megismerhető (továbbá maga az eljárás is érthető az ügyfél számára)
- az eljárások költségtakarékosak
- az eljárás hatékony, gyors és ügyféli elégedettséget hoz magával

Elmondható tehát, hogy a tanulmány vizsgálatának célja nem annak bizonyítása, hogy az új Ákr. valamelyik közigazgatási eljárást érintő, jogtudomány által általánosan elfogadott irányelvbe ütközne, hiszen nyilván ezek érvényre juttatására az Ákr. már célkitűzéseiben is igyekszik. A vizsgálat inkább az ügyfél szempontjából felmerülő, és egyelőre még jövőbeli

¹⁰ *Fábián Adrián*: A Közigazgatás és az emberek kapcsolata egykor és ma. In: *Csefkó Ferenc* (szerk.). A közigazgatás és az emberek. Pécs 2013. 35. o.

¹¹ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

¹² Ld. Alapvető jogok Chartaja. 41. cikk (1) bek.

¹³ *Navrasics Tibor*: A tisztességes ügyintézéshez való alapjog- ügyintézés a járási hivatalokban. *Acta Humana* 2013/1. sz.

¹⁴ Ket. 7.§

gyakorlati problémákra helyezi a hangsúlyt, melyek a kiterjesztett ügyfélbarátság érvényesülését csorbíthatják.

IV. Az újragondolt közigazgatási eljárás

Számos tanulmány, és szakirodalmi forrás található a Ket. elavultságát és működésképtelenségének témájában. Az Ákr. már első olvasatra teljesen más mind koncepciójában, mind felépítésében, ezen felül számos új jogintézményt vezet be, új fogalmakat használ. Mellőzőm azonban többek között a „jogerős” határozat kifejezés helyett a „véglegesség” fogalmának bevezetésével kapcsolatos dilemmák ismertetését, vagy akár a jogorvoslati rendszer változása kapcsán a közigazgatási per általánossá tételével együtt járó, az elsőfokú határozat bíróság általi megváltoztatásának jogával kapcsolatos okfejtést, mely a hatalmi ágak elválasztása szempontjából érdekes kérdés lehet. Ezeket az újításokat nem kívánom a teljesség igényével mind felsorolva összehasonlítani a Ket.-tel, a továbbiakban ezért kizárólag a legfontosabb változásokat emelném ki, melyek az ügyfelekre valódi hatást gyakorolhatnak.

IV. 1. Törvény hatályával kapcsolatos változások

A Ket.-tel kapcsolatban sokszor felmerül, hogy problematikussá vált, hogy valójában nem volt általános jellege, mert nem érvényesült valamennyi közigazgatási eljárásban általánosan. Ennek indokát a Ket. hatályában kell keresni.

A jelenleg hatályos eljárási törvény hatályával kapcsolatban 3 szintű megoldást alkalmazott:

- általános érvényesülési szabályok, valamennyi Ket. hatálya alá tartozó eljárásra
- Kivett eljárások, melyekre a Ket. hatálya nem terjedt ki, és melyek az évek és a módosítások során folyamatosan bővültek. Ez párhuzamba állítható azzal is, hogy a Ket. egyre speciálisabb szabályokat is magában foglalt, melyek nyilván egyre kevesebb eljárásra voltak alkalmazhatóak általánosan.
- Részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások köre, vagy azok eljárások, melyekben a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.¹⁵

Ezzel szemben, az Ákr. a valóban általánosan érvényesülésre törekvés tükrében lényegesen kevesebb, és tételesen meghatározott kivett eljárásokat ismer, melyekre nem terjed ki a hatálya. Ezek valóban olyan eljárások, melyek jellegüknél fogva más típusúak, más

¹⁵ Hajas Barnabás: Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. Jogtudományi Közlöny 2017/06. sz. 295. o.

fogalmakkal dolgoznak, és a céljuk sem egyezik a többi, és nagyobb csoportot jelentő hatósági eljárással. A törvény hatálya nem terjed ki:

1. szabálysértési eljárásra
2. választási eljárásra, népszavazási kezdeményezésre és népszavazási eljárásra
3. az adó- valamint vámigazgatási eljárásra
4. menekültügyi és idegenrendészeti eljárásra, valamint az – állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével- az állampolgársági eljárásra.

A kivett eljárások csökkenése, és az Ákr. valamennyi- kivett eljáráson kívüli- hatósági eljárásban való általánosan érvényesülő jellege segítheti a jogalkalmazó munkáját is, azonban az ügyfelek szempontjából is átláthatóbb szabályozást nyújt. A jogbiztonság követelményével kevésbé összeegyeztethető az a megközelítés, amit a Ket. hatályával kapcsolatban tapasztalunk, hiszen az ügyfél számára egyértelműen bonyolultabb az eligazodás az adott ügyére irányuló eljárásra vonatkozó szabályok megismerése. Kijelenthető, hogy az Ákr. hatálya megfelel a korábban csorbát szenvedett jogbiztonság követelményének, és erősíti az ügyfélnek azon jogát, hogy valós lehetősége legyen megismerni és eligazodni a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokban.

IV. 2. Viszlát, általános ügyintézési határidő-, szia, sommás eljárás

A jelenleg hatályos eljárási törvényünk ismer egy fogalmat, amelyet azóta a törvényalkotó minden bizonnyal megbánt: az általános ügyintézési határidőt. Ezzel a fogalommal, mint utóbb kiderült, az a baj, hogy se nem általános, se nem csökkenthető, ha pedig csökkenthető, akkor pedig nem tudja a hatóság betartani. Nem minősült a Ket. gyakorlata során általánosnak az „általános ügyintézési határidő”, mert léteztek a határidőbe be nem számító időtartamok.¹⁶ Ilyen volt többek között a szakértői vélemény elkészítésének, vagy a fordítás idejének időtartama, stb. Ennek köszönhetően annak ellenére, hogy az általános ügyintézési határidő 21 nap, az eljárás kezdetekor sem a hatóság nem tudta felmérni és pontosan tájékoztatni, sem az ügyfél nem volt tisztában azzal, hogy az eljárás pontosan várhatóan mennyi időt vesz igénybe, mikor születik döntés. Ennek eredményeképp számos eljárás elhúzódott, mely már sérthette bizonyos esetekben az ügyfélnek azon jogát, hogy ügyeit a hatóság ésszerű határidőn belül elintézzék.¹⁷

Az évek során számos hiábavaló kísérlet született az ügyintézési határidő csökkentésére. Ezek nagyrészt azért nem jártak sikerrel, mert valamennyi ügyet 21 napnál rövidebb határidőn

¹⁶ Ket. 33.§ (3) bek.

¹⁷ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

belül valóban nem lehet elintézni. A határidőkből való lefaragásra a Kormány bürokrácia csökkentéssel kapcsolatos rendelkezései is kísérletet tettek, azonban látható volt, hogy 21 napnál tovább nem rövidíthető hatékonyan. Így később a program – az Ákr.-t elővetítve – inkább az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézményeket alakított ki.¹⁸

Régóta ismeretes a szakirodalomban, illetve főként a német közigazgatási jogra jellemző, a közigazgatási hatósági ügyek megkülönböztetése, még hozzá aszerint, hogy vannak olyan ügyek, melyek azonnal, vannak olyanok melyek egy rövidebb határidőn belül elintézhettek, és vannak olyan ügyek is, melyekben bonyolultságuk vagy összetettségük miatt, vagy akár mert többféle szakértelmet igényelnek, hosszabb idő alatt hozható meg a döntés. Ebből a szempontból jól differenciálható, három ügýtípusra, három különböző határidő, és eljárás válik irányadóvá. Az Ákr. szakít az általános ügyintézési határidő fogalmával, és a hatékonyabb, gyorsabb ügyintézés, valamint az ügyintézési határidők átlátható rendszerét az ügýtípusok differenciálásban látja megvalósulni, az előbb vázolt logikus rendszer szerint.

A fentiek alapján az Ákr. bevezeti elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást, azokban az ügyekben, melyekben a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre állt, nincs ellenérdekű ügyfél és a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel.¹⁹

Ha nincs ellenérdekű ügyfél, de a döntés mérlegelést igényel, azonban a benyújtott kérelem, és rendelkezésre álló adatok alapján a tényállás tisztázott, sommás eljárásnak van helye.²⁰ Ha e két kitétel közül valamelyik nem áll fenn, tehát van ellenérdekű ügyfél és/vagy a tényállás nem tisztázott a rendelkezésre álló adatok alapján, akkor a hatóság függő hatályú döntést bocsát ki 8 napon belül, amely az ügy teljes eljárásban való elintézését fogja jelenteni. Itt kiemelném, hogy ezáltal, legyen akármilyen Ákr. hatálya alá tartozó ügyről szó, legkésőbb nyolc napon belül vagy végleges döntés születik az ügyfél ügyében, vagy a függő hatályú döntés által tudomást szerez arról, hogy a hatóság ügyét teljes eljárásban dönti el, amely által világossá válik az döntéshozatal legkésőbbi időpontja is.

Teljes eljárás keretében a hatóságnak (szakvélemény beszerzésével, szakhatósági megkereséssel, fordítással, stb. együtt) hatvannapos határidőn belül az ügyet döntéssel le kell zárnia. Ez azt jelenti, hogy az elsőfokú eljárás főszabály szerinti maximális időtartama hatvan nap.

¹⁸ Ld. bővebben: *Hajas B.*: Újrango(mb/nd)olt... 293. o.

¹⁹ Ákr. 40.§

²⁰ Ákr. 41.§

Következésképp megállapítható, hogy habár új jogintézmények és fogalmak kerültek bevezetésre, melyek megismerése és alkalmazása nyilván a jogalkalmazó és az ügyfél számára is kihívás, azonban ezek olyan könnyen érthetően, és logikusan épülnek egymásra, hogy mégiscsak egyszerűbbnek tűnik a Ket. kusza szabályrendszeréhez képest. Az ügyfelek az ügyintézési határidőkkel könnyebben lesznek tisztában, hiszen az automatikus döntéshozatali eljárásban 1, a sommás eljárásban 8, a teljes eljárásban pedig legkésőbb 60 napon belül döntés születik. Az ügyintézési határidők kiszámíthatók, és kötöttek, mely növeli a jogbiztonság elvének való megfelelést, és elősegíti az ügyfélbarát közigazgatás kialakítását. Az ügyfajták elkülönítése által az Ákr. pedig nem fogja a Ket. azon gyakorlatát tovább vinni, hogy habár az ügyfélnek egy egyszerű megítélésű, gyorsan elintézhető ügye van, vagy akár csupán valamely okmánnyal vagy nyilvántartással kapcsolatban fordul a hatósághoz, annak elintézése az általános ügyintézési határidő miatt (plusz az elsőfokú hatóságok általános túlterheltsége miatt) azt csupán 21 nap alatt kerül elintézésre, és jellemzően ezen határidő végén.

IV. 3. A közigazgatás hallgatásának szankcionálása

Az ügyfélbarát közigazgatás elvének egyik legjelentősebb célkitűzése az ügyfél és a hatóság közötti alá-fölé rendeltségi viszony megszüntetése. A hatóság az ügyféllel szemben „erőfölényben” van, alapvetőleg nem egyenrangú felek, amelyet érezve az ügyfél kiszolgáltatva érezheti magát, és az a kép alakulhat ki benne, hogy a hatóság valamiféle a kötelességeket diktáló szerv. Ezt kiküszöbölendő a hatóságnak megfelelő tájékoztatást kell nyújtani az ügyfélnek, az ügyféllel megillető eljárási jogosítványait nem sértheti meg. Tudniillik, hogy az ügyfélnek vannak az eljárással kapcsolatos jogosítványai és kötelezettségei, mely kötelezettségek nem teljesítése szankciókat (pl.: hiánypótlás elmulasztása eljárás megszüntetését eredményezi) von maga után. Annak érdekében, hogy egyenrangú felekről beszélhessünk a mérleg másik oldalán, a hatóságnak is vannak eljárással kapcsolatos jogai és kötelezettségei is. Ezekhez a kötelezettségek megszegéséhez is kapcsolódnak szankciók, azonban ezek sokszor a gyakorlatban nem tudtak megfelelően működni.

A hatóság egyik legfontosabb kötelezettsége az ügyintézési határidők betartása, az eljárás határidőn belüli döntéssel való lezárása. Ennek szankciója a jelenleg hatályos eljárási törvényünkben is megtalálható, a gyakorlatban azonban nem jutott érvényre:

„Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért

megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.”²¹

A közigazgatás hallgatásának gyakorlatban megfigyelhető szankció nélkül hagyását az alapvető jogok biztosának egyik ügye példázta²². Az alapvető jogok biztos a 2015-ös ügyben megállapította, hogy sérti a jogbiztonság elvét, ha a másodfokú hatóság nem kívánja a határidő túllépése miatt az elsőfokú hatóságot az illeték megfizetésére kötelezni, arra való hivatkozással, hogy az elsőfokú szervek túlterheltek, esetleg szakember hiánnyal küzdenek. Ebben az esetben nem ad lehetőséget a Ket. mérlegelésre, mégis ez sok esetben megtörtént.²³ Az Ákr. a hatóság mulasztása, vagy határidők megszegése esetén alkalmazandó szankciókról a következőképp rendelkezik.

1. Független hatályú döntés esetén a döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy

a) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételeért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,

b) a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,

c) a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.²⁴

Továbbá a független hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. A felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott független hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.²⁵

2. Egyéb esetekben, ha a hatóság

a) határidőben nem hoz független hatályú döntést,

b) az ügyintézési határidőt túllépi - és független hatályú döntés meghozatalának nem volt helye -, vagy

c) az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

²¹ Ket. 33/A. § (1) bek.

²² AJB 2784/ 2015.

²³ *Boros Anita*: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra) szabályozásához. Új Magyar Közigazgatás. 2016/ 4. sz. 7. o.

²⁴ Ákr. 43.§ (2) bek.

²⁵ Ákr. 43.§ (4) bek.

az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.²⁶

A Ket. és az Ákr. törvényszövegének összehasonlításából is kitűnik, hogy az új szabályok lényegesen összetettebben biztosítják az ügyfelek joghoz jutását a hatóság mulasztása, határidők meg nem tartása esetén. A függő hatályú döntés még a hatóság jogsértésének bekövetkezése előtt tájékoztatja, és egyben biztosítja az ügyfelet a határidő mulasztásából származó következményekre. Ha tehát az ügyek ésszerű elintézésének elvével ütközően, a határidő túllépésére kerül sor, az ügyfél jogsérelme a szolgáltatási díj (vagy tíz ezer forint) visszatérítésével, sőt függő hatályú döntés kibocsátása esetén a kérelmezett jog gyakorlásával kárpótól a hatóság. E rendelkezésből kitűnik, hogy az Ákr. tükrözi azon, ügyfélbarát közigazgatásnak megfelelő elgondolást, hogy a közigazgatás, mint szolgáltatás, az ügyfelekért működik egyáltalán.

IV. 4. Hatóságok együttműködésének kialakítása

Az ügyfél szempontjából fontos, hogy ne hatóságtól hatóságig legyen küldve, ezzel bonyolítva ügyének elintézését. Erre egy könnyen érthető példa, mikor a szülő gyermeke születését követően a gyermek anyakönyvi kivonatát, lakcím kártyáját, adókarttyáját intézi, valamint különböző családtámogatási ellátásokat (gyed, gyes, anyasági támogatás, stb.) igényel. Csupán ezen ügyek megindításához két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell a Ket. alapján felkeresnie a szülőnek személyesen, mely a különböző határidők miatt jellemzően többször is előfordulhat.

Az Ákr. a fenti probléma megoldását abban látja, hogy a létrehozza a hatóságok együttműködésének törvényi alapját, az ún. kapcsolódó eljárás intézményének bevezetésével. „Ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (a továbbiakban: kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjeszheti.”²⁷

A kapcsolódó eljárás alapján tehát lehetővé válik a fenti példánál maradva, hogy a szülő csupán egy hatósággal létesít kapcsolatot. A kérelmet nyilván ahhoz a hatósághoz nyújtja be az ügyfél, amely a továbbá eljárások lefolytatásának előfeltétele. A folyamat elején álló hatóság egy fajta „főhatóságként” válik közvetítőjévé a további hatóságok eljárásai és az ügyfél közötti kapcsolatnak. Így az elsőként eljáró hatóság továbbítja a döntését, valamint a

²⁶ Ákr. 51.§

²⁷ Ákr. 45.§

rendelkezésre álló egyéb adatokat a kapcsolódó eljárásban résztvevő hatósághoz, és annak döntéseit is az elsőként eljáró hatóság fogja közvetíteni az ügyfél számára.²⁸

Az ügyfél ebből annyit fog csupán érzékelni, hogy egyetlen egy hatósággal való kapcsolatfelvétellel sikerült a célját elérni, amelyhez azonban a jelenleg hatályos szabályozás szerint, több egymásra épülő eljárás szükséges. „Egyablakos ügyintézésként” emlegetett újítás minden kétség nélkül kedvezőbb az ügyfél számára, és gyorsabb, egyszerűbb ügyintézését tesz lehetővé.

IV. 5. Jogorvoslati rendszer változásai

Az Ákr. egyik legnagyobb újítása a jogorvoslati rendszer változásaival kapcsolatos. A magyar közigazgatás fejlődése során kialakult ugyanis, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv döntései ellen benyújtott fellebbezést egy másodfokú közigazgatási szerv vizsgálja felül. Felmerült azonban az új szabályozás előkészítésénél, hogy más nyugati államokban (pl. Németország) már alkalmazott, és modern közigazgatási elveknek megfelelően, kerüljön ki a jogorvoslat a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre.

Ennek alapján az Ákr. a jogorvoslati eljárások közül a közigazgatási pert veszi alapul, azaz az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat.²⁹ Fellebbezéssel az ügyfél akkor élhet- habár nem az elsődleges jogorvoslati eszköz - ha a törvény kifejezetten megengedi. Ez összesen két esetet foglal magában:

- Ha határozatot a járási hivatal vezetője, vagy önkormányzat szerve
- ill. rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.³⁰

A jogorvoslati rendszer teljes áttekintése, és kimerítő elemzése helyett rátérnék az ügyfeleket érintő, a közigazgatási per elsődlegességével járó következményekre. Itt kell megemlíteni azt is, hogy a közigazgatási peres és nem peres eljárásokról szóló törvény (Kp.) szabályozza részletesen ezt a tárgykört, az Ákr. csupán a legfontosabb, illetve a kapcsolódási pontot jelentő kérdéseket tárgyalja e tekintetben.

Habár az Ákr. még nem lépett hatályba, így gyakorlata sincs még, néhány óvatos következtetésünk lehet a jövőre nézve, melyeket a szakirodalom, és a témában írt tanulmányok is alátámasztanak. Az ügyfél számára elsősorban a gyorsaság és az eljárással járó költségek fontosak, hiszen az idejéről és pénzéről van szó. A gyorsaság kérdését vizsgálva kettős következtetést vonhatunk le. Egyrészt a bírósági eljárás ügyintézési

²⁸ *Hajas Barnabás*: Újrango(mb/nd)olt... 297. o.

²⁹ Ákr. 114.§ (1) bek.

³⁰ Ákr. 116.§

határideje valószínűleg meghaladja a másodfokú közigazgatási szerv ügyintézési határidejét, másrészt azonban végleges döntés hamarabb születik egy adott ügyben, mint a Ket. által kialakított jogorvoslati rendszer esetén, hiszen az elsőfokú döntést követően – a fellebbezéssel támadható döntések esetét kivéve – a bírósági fórumrendszer következik, melynek eljárása végleges döntést von maga után.

A bírósági fórumrendszer működtetése közigazgatási ügyekben több, költségekkel kapcsolatos kérdést felvet az ügyfelek számára. Már a keresetlevél benyújtása is vélhetően távolabb áll az átlag állampolgároktól, mint egy fellebbezés megírása. A keresetlevélben, azon kívül, hogy indokolni kell, meg kell jelölni, hogy miből származik a jogsérelem. Habár a legújabb információk alapján a keresetbenyújtás formanyomtatványon fog történni közigazgatási per esetén, ennek megírása több esetben ügyvédi segítség,- sőt sok esetben az eljárás során jogi képviselő igénybevétele jelenti, így ügyvédi költségeket is fog maga után vonni. A keresetbenyújtás illetékfizetési kötelezettséget is von maga után, melynek a célja, hogy arra ösztökéljék az ügyfeleket, hogy végig gondolják, érdemes-e pereskedni.³¹ A bírósági eljárást tovább drágíthatja a szakértők igénybevétele. Egyes nézetek szerint azonban ez azért nem drágítja tovább az eljárást, mert a bíróság a korábban már a hatóság által igénybevett szakértői véleményt tekinti majd alapul. Többletköltséget jelent az ügyfeleknek továbbá, hogy szemben azzal, hogy korábban a másodfokú hatóságok illetékessége egy-egy megyére terjedt ki, a reform által a másodfokú hatóságnak számító Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékessége általában 2-3 megyére terjed ki.³² Ez azt jelenti példának okáért, hogy egy siófoki ügyfél közigazgatási pere a pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon fog zajlani, hiszen a törvény értelmében e bíróságnak Somogy, Tolna és Baranya megyére van illetékessége. Így az ügyfélnek jelentős útiköltségei lesznek jogorvoslati kérelem benyújtása esetén. A fentiek alapján kijelenthető, hogy a jogorvoslati eljárás vélhetően több költséggel fog járni az ügyfél számára, mint a korábbi közigazgatási fórumrendszeren belüli jogorvoslat által kialakított rendszer. Rozsnyai Krisztina sorait idézve: „A jogállamiság hasonló a demokráciához. Nem egy olcsó dolog.”³³

A fellebbezéssel támadható jogorvoslati eljárás szabályai sem maradtak a régié. Azon kívül, hogy a fentebb említett két esetben van helye csupán fellebbezésnek, a fellebbezést indokolni kell, abban csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az

³¹ Interjú Rozsnyai Krisztinával. In: Jegyző és Közigazgatás 2016/4.

³² A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13.§ (3) bek.

³³ Interjú Rozsnyai Krisztinával. In: Jegyző és Közigazgatás 2016/4.

ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.³⁴ A poszt-szocialista országok ismerik leginkább a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, és amelyet a hatóság felettes szerve bírál el.³⁵ Így korábban kialakult az a hibás gyakorlat, miszerint a másodfokú eljárás gyakorlatilag csupán az elsőfokú eljárás megismétlését jelentette. Ez a változás is a végleges döntés mielőbbi meghozatalát segíti elő.

Összegzésként elmondható a jogorvoslati rendszer változásaival kapcsolatban, hogy a bírói függetlenség, a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakadó döntési folyamatok átláthatóságának javulása, a bírósági döntések publikálása hozzájárulnak a megismerhető és kiszámítható joggyakorlat hazai megszilárdulásához.³⁶ Mégis azt gondolom, ózdkodnak az ügyfelek attól, hogy „bírói ügyeik” legyenek. Ehhez hozzátevéődik a jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó költségek emelkedése is, amely együtt egyfajta visszatartó erőként is hathat az ügyfelekre jogorvoslati kérelmük benyújtásához.

V. Összegzés

A törvény, és a vonatkozó szakirodalom vizsgálatát követően megfogalmazott következtetéseim összességében egy pozitív képet adnak az Ákr. újításairól. Valóban sikerült a Ket. tapasztalataiból tanult hibákat kiküszöbölni, és a célkitűzéseknek megfelelő eljárási kódexet alkotni. Az ügyfelekre vonatkozóan is számos pozitív újítást tartalmaz a törvény. Ilyen például, hogy valóban rövid, áttekinthető, könnyen érthető szabályozás jött létre, mely a régi elavult és sikertelen jogintézményeket félretéve öntött tiszta vizet a pohárba. A jogállamiság elveinek még inkább megfelelő, és az ügyfélbarát közigazgatás programját elősegítő intézmények kerültek kialakításra.

Ügyfelek szempontjából csupán a költségek emelkedését, a jogorvoslati eljárás nehezkesebb igénybevételét emelném ki a reform hátrányaként, mely nem elhanyagolható, hiszen a költségtakarékosság vaskosan része az ügyfélbarát szabályozásnak.

Véleményem szerint azonban az új rendszer megismerése, és joggyakorlata segíti visszaszerezni az ügyfeleknek a már majdnem elvesztett közigazgatásba vetett bizalmát.

³⁴ Ákr. 118.§ (2) bek.

³⁵ Dr. Trócsányi László: Törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 104. o.

³⁶ Uo.