
BIZONYÍTÁS
A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

Témavezető:
Prof. Dr. Lőrincz Lajos
Akadémikus

Készítette: Dr. Boros Anita
egyetemi adjunktus

Budapest, 2008

I. A kutatás célkitűzései, tudományos előzményei

A bizonyítás az eljárásjogok olyan alapkérdése, amelynek problematikája évszázadok óta foglalkoztatja a jogtudomány hazai és nemzetközi képviselőit. Az egyik legújabb eljárásjogként aposztrofálható közigazgatási eljárásban érvényesülő bizonyítás néhány kivételtől eltekintve nem került a szakirodalom jeles képviselőinek homlokterébe, szemben a polgári - és büntetőeljárással.

A témaválasztás indoka abban keresendő, hogy évek óta foglalkozom a közigazgatási eljárás oktatásával, az eljárási jogintézmények fejlődési tendenciáinak kutatásával. A bizonyítás eljárásjogi megjelenése végigkíséri eddigi pályafutásomat: e témakörben születtek szakdolgozataim, az OTDK - dolgozatom, illetve legtöbb publikációm is. Ennek okán a disszertáció témájának meghatározásakor nem merült fel kétség afelől, milyen közigazgatási jogintézmény kutatása áll majd doktori kutatásaim középpontjában.

Értekezésem célja a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerének átfogó bemutatása, mely során különös figyelmet szenteltem olyan, a bizonyításhoz kapcsolódó eljárásjogi jogintézmények vizsgálatára is, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatják a közigazgatási hatósági eljárás jogszerűségét és hatékonyságát.

Tanulmányom kísérletet tesz arra, hogy összegyűjtsön minden olyan lényeges bizonyítási kérdést, amely a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságainak feltárására hivatott.

A disszertáció alapját képező vizsgálat alapvető célja annak igazolása, hogy a közigazgatási hatósági eljárás is sajátos bizonyítási rendszerrel rendelkezik, és számos ponton eltér a polgári, illetve büntetőeljárás bizonyítási szabályaitól.

II. A kutatás módszerei és a feldolgozott források

A kutatás elsődleges célkitűzéseinek a megvalósításához elsősorban a történeti és összehasonlító módszer alkalmazására volt szükség. A legújabb közigazgatási eljárási jog bizonyítási rendszerének felvázolása során a XIX. század elejétől napjainkig követhetjük nyomon azokat a változásokat, amelyek a bizonyítás eljárásjogi szabályozásában bekövetkeztek.

A modern közigazgatási eljárásjog bizonyítási rendszerének felvázolásához azonban az összehasonlító módszer alkalmazására is szükség volt. A bizonyítás kérdésének vizsgálatára különböző jogrendszerekben és különböző korszakokban került sor. Az összehasonlító módszer segítségével részletes leírást adunk az egyes eljárások bizonyítási szabályairól. A bizonyítás eljárási szerepét nem csak statikusan, hanem az

eljárás mentén keresztül is bemutatjuk, úgy, hogy az összehasonlító módszert értékelő jelleggel is alkalmaztuk. Ennek segítségével feltártuk azokat a kölcsönhatásokat, amelyek előmozdították az egyes eljárásjogok bizonyítási rendszerének közeledését.

Az értekezésben fontos szerepet játszik a történeti és az összehasonlító módszer mellett a bizonyítás dogmatikai és tételes jogi szabályainak elemzése is.

A forrásmunkák felhasználását megkönnyítette az, hogy a jogösszehasonlításnak nagy hagyományai vannak a polgári és büntetőeljárásban, ugyanakkor nehezítette munkánkat, hogy a közigazgatási eljárásjogi szakirodalom az elmúlt években fokozatosan periférikus helyzetbe került.

A bizonyítással foglalkozó bel- és külföldi tudományos munkák és bírói ítéletek áttekintésekor könnyen meggyőződhattünk arról, hogy ezen a területen jelentős terminológiai zűrzavar uralkodik. A jelenségek megjelenésére szolgáló kifejezéseket nem csak a különböző országok törvényalkotói, tudósai és gyakorló szakemberei alkalmazzák eltérően, hanem az országon belül még azonos korszakokban is jelentős fogalombeli eltérések észlelhetők. A terminológiai zűrzavar feloldása érdekében szükséges a bizonyításelméleti kérdések vizsgálata.

A bizonyítás elméletéről és gyakorlatáról sokan sokféleképpen írtak. A művek egy része a polgári perbeli bizonyítás rendszerére, másik része a büntetőeljárás bizonyítására koncentrál.

A hazánkban megjelent bizonyításelméleti művek meglehetősen szerteágazó kutatási területet ölelnek fel. A szakirodalmi művek szinte azonos arányban oszlanak meg a büntető és a polgári jog képviselői között.

Tremmel Flórián tipológiája szerint a hazánkban megjelent bizonyításelméleti alapművek

- a) polgári eljárásjogi tárgyú művek (például *Zlinszky*, *Farkas*, illetve *Kengyel* műveit említi, melyek magas dogmatikai színvonalú alkotások, kevesebb figyelmet szentelnek a bizonyítás ismeretelméleti kérdéseire, nagyobb súlyt fektetve ugyanakkor a bizonyítás alanyaira, eszközeire);
- b) a bizonyítás, mint folyamat, illetve a bizonyíték fogalmi elemeinek vizsgálatára irányuló alkotások (*Nagy Lajos* vagy *Katona Géza*, illetve *Cséka Ervin* művei);
- c) a szaktudományokat szervesen beépítő, mindenekelőtt kriminalisztikai szempontokat érvényesítő bizonyításelméleti alkotások, (mint *Kertész Imre*, *Pusztai László*, *Erdei Árpád* monográfiái).

A szerzők munkáinak többszemponú elemzése mellett különös figyelmet

fordítottunk a bizonyításelméleti irányzatok bemutatására is.

A közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerével mindeddig senki sem foglalkozott részletező alapossággal. Tankönyvek és kommentárok sorozata elemzi a közigazgatási eljárás szinte valamennyi jogintézményét, de a bizonyítás kérdésköre *Szamel Lajos, Kilényi Géza, Panajoth Gyula* egy-egy tanulmányán kívül nem keltett különösebb érdeklődést a közigazgatási jogtudomány képviselői részéről.

III. A tudományos eredmények összefoglalása

1. Általános bizonyításelméleti kérdések

A jogtudomány bizonyításelméleti nézeteire nagymértékben hatottak a jogelméleti gondolkodók eredményei, ám a jogtudományi bizonyításelmélet elsősorban nem a bizonyításra vonatkozó gondolkodás, hanem az eljárási cselekmények és a valóság felderítésének kérdésével foglalkozott. A bizonyításelmélet alapfogalmainak definiálására már számos jogág képviselői vállalkoztak. A vonatkozó szakirodalom áttekintése során különböző megközelítésekkel találkozhatunk. Kézenfekvő, hogy az eljárásjogok és a perjogok fejlődésével párhuzamosan a bizonyítás elemeinek fejlődése is tapasztalható mind a nemzetközi, mind a hazai jogirodalomban.

A bizonyítás fogalma, legfontosabb eljárási cselekményei, eszközei igen nagyfokú hasonlóságot mutatnak a büntető és a polgári eljárásjog területén. A hasonlóság egyes területeken a közigazgatási eljárásjog vonatkozásában is felfedezhető, ám jelen dolgozatunk egyik célja éppen a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerbeli másságának, részbeni eltérőségének igazolása. E vonatkozásban elengedhetetlen volt megvizsgálnunk a három jogterület általánosnak vélt bizonyításelméleti alapfogalmait és kísérletet tennünk a közigazgatási eljárásjog eltérőségeinek felfedezésére.

A legkézenfekvőbb különbség, hogy a büntető illetve a magánjogi tudományok esetében a bizonyítás alapvető (eljárási) szabályait az alaki jogszabályok tartalmazzák, míg a közigazgatási jog területén, ahol konzekvensen elkülöníthető anyagi és alaki jogról nem beszélhetünk, számos anyagi jogi norma tartalmaz eljárási, így a bizonyítási eljárásra vonatkozó szabályokat is.

A bizonyítás fogalmát tágabb és szűkebb értelemben közelíthetjük meg. A ténymegállapítás tágabb értelemben egy összetett folyamat, azaz a teljes tényfelderítési tevékenység valamennyi eljárásban. A bizonyítás tágabb fogalma nem csak a szorosabb értelemben vett bizonyítási kérdéseket,

hanem a bizonyításhoz kapcsolódó egyéb eljárási cselekményeket is magában foglalja (pl. a hatáskör, illetékesség vizsgálata). A szűkebb értelemben vett ténymegállapítás tényfelderítő és bizonyító tevékenység, vagyis a ténymegállapítási folyamat eredményének leszűrése a ténymegállapító aktusban, ez utóbbi a jogalkalmazói aktusalkotó része (az ún. „tényállás” megállapítása).

A közigazgatási eljárási törvények nem foglalkoztak a bizonyítás céljának meghatározásával, sőt annak ellenére, hogy a jó bizonyítás nélkülözhetetlen a megfelelő döntéshozatalhoz, mindaddig a jogalkotó nem szentelt különösebb figyelmet a bizonyítás egyes - netán garanciális - részletszabályainak a kimunkálására.

Véleményünk szerint a közigazgatási eljárásban a bizonyítás célja, hogy a hatóság a tényállás tisztázásához és ezáltal jogszerű hatósági döntés meghozatalához szükséges releváns tények fennállását a valóságnak megfelelően megállapítsa.

A közigazgatási eljárásjogban a bizonyítás azonban nem egyszerűen a tények vizsgálata, hanem a hatósági jogalkalmazás szerves része, *Szamel Lajos* szavaival élve az igazgatási folyamat racionalizálása szempontjából a bizonyítás a hatósági jogalkalmazás gerince.

A bizonyítás, mint eljárási cselekmény mindhárom eljárásjog szempontjából az eljárás főszereplői vagy más néven főszemélyei közötti jogviszony vonatkozásában értelmezhető.

A közigazgatási eljárásban a bizonyítás nem más, mint az ügyfél, a hatóság és az eljárás egyéb résztvevői bizonyítási eljárási cselekményeinek összessége, melyek azt szolgálják, hogy a hatóság a tényállást és az annak alapjául szolgáló tényeket a valóságnak megfelelően tárja fel.

A bizonyítás elméleti kérdéseinek vizsgálata során részletesen foglalkozunk a bizonyítás tárgyával, a tények csoportosításával és bizonyíthatóságával, bizonyítandóságával, a bizonyítás módszerével, a bizonyítás keretével, fajtáival, a relevancia bizonyításbeli jelentőségével, az igazság feltárásának dogmatikai kérdéseivel, a vélelmek szerepével, a bizonyíték és bizonyítási eszköz kodifikációs zavaraiival, a bizonyítási módszerekkel, a történeti bizonyítási rendszerekkel és nem utolsósorban az a közigazgatási aktustan bizonyításelméleti kérdéseivel.

2. A bizonyítás jogának egyetemes és nemzeti jogfejlődése

A közigazgatási eljárásjogban meghonosodott bizonyítás hosszú történeti fejlődés eredményeként érte el mai formáját. Ahhoz azonban, hogy a közigazgatási eljárásjog létrejöttét és azon belül a bizonyítási jog intézményeit megvizsgáljuk, szükséges nyomon követni az annak előzmé-

ményeit megvizsgáljuk, szükséges nyomon követni az annak előzményéül szolgáló jogrendszerek és jogágak fejlődését is.

A bizonyítás szabályai kezdetben, mint szokásjogi eljárások realizálódtak. Ennek okán az első eljárásjogi kódexek megjelenéséig nem beszélhetünk letisztult bizonyítási rendszerekről, amelyek rendező elvei alapján könnyű lenne az államok és azok eljárásainak elkülönítése. A bizonyítás jogának fejlődését elsőként a nagy jogágak, így a büntető és a polgári jog egymástól való elválása, majd az ahhoz idomuló anyagi jogi jogszabályok létrejötte determinálta. Miután sikeresen megteremtődtek az egyes jogviszonyok egymástól való elkülönítésének alapjai, elengedhetlenné vált az említett jogviszonyokból eredő jogviták jogszabályi alapjainak ~~az egyes jogágak~~ elkülönülése azonban nem egy konzekvens, egyik napról a másikra végbemenő folyamat eredménye, tekintettel arra a jogpolitikai tényezőre, mely szerint az anyagi jogi jogelvek kialakulása indukálta a fejlett, modern kori bírói tevékenységet.

A modern, polgári jogi jogelvek kezdetben kizárólag anyagi jogi jogelvekként funkcionáltak és csak a későbbiekben -az eljárásjogi kodifikációk eredményeként- különültek el az anyagi jogi jogelvektől az egyes eljárásjogi elvek.

A jogágak tartalmi kérdéseit döntően az egyes eljárásokra való reakcióként dolgozták ki, mindaddig, amíg a nagy anyagi- illetve eljárásjogi kódexek -különösen a Code Civil, a Code Procedure, illetve a Code Penal - létre nem jöttek.

Mint említettük, a bizonyítás alapvető elvei a kezdeti közjogban, azon belül is a büntetőjogban keresendők. Mivel a büntető és a polgári jog nagyon sokáig keveredik egymással, a bizonyítási eljárási cselekmények is kezdetben a büntetőjogban bevált intézmények alkalmazása volt a magánjogi aktusokban is.

Önálló közigazgatási jogról nagyon sokáig nem beszélhetünk, de közigazgatási jogi aktusokról már az állami hatalom önállósult formáinak megjelenésétől találkozhatunk. Ezek az eljárási jellegű cselekmények elsősorban a hadügyi és az adóügyi igazgatás területén, valamint a nemzetközi együttműködés során realizálódtak.

Ha a jogágak elválásáig áttekintjük a bizonyítás fejlődését, megállapíthatjuk, hogy a fejlődés elsősorban a kulturális fejlődés, illetve az állami valamint az egyházi hatalom dominanciájával állítható párhuzamba. A kezdetleges kínzások az adott kor szellemében teljesen hétköznapi, már-már elvárt eljárási cselekményekként jelentek meg, megalapozva ezzel a bizonyítási jog fejlődésének alapköveit, majd a társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a bizonyítás is egyre inkább humánus talajára lépett.

A bizonyítás történelmi előzményeinek feldolgozása kapcsán megvizsgáltuk annak fejlődéséi ívét a polgári és a büntetőjog önállósulásának időszakáig, majd a polgári korszakban, illetve önállóan foglalkozunk a bizonyítás közigazgatási (eljárás-) jogi kodifikációkban. A bizonyítás jelenlegi első konkrét közigazgatási eljárásjogi utalással először az 1883. évi XLIII. tc-ben találkozunk, amely hazánkban is lehetővé tette a pénzügyi államigazgatási határozatok felülvizsgálatát a pénzügyi közigazgatási bíróság felállításával. A fejlődés azonban nem állt meg: 1896-ban az osztrák mintára hazánkban is felállították a magyar királyi közigazgatási bíróságot az 1896. évi XXVI. tc. hatálybalépésével. A törvénycikk számos olyan eljárási kérdést is rendezett, amely a bizonyítás közigazgatási eljárásjogbeli elhelyezkedésének meghatározó alapjává vált, annak ellenére, hogy a közigazgatási bíróság nem tekinthető hosszú életűnek a magyar jogrendszerben.

A harmincas évek elejétől a közigazgatás hatékonyságára vonatkozó szemléletváltás történt. Ez fogalmazódott meg hivatalos intézményként a közigazgatás racionalizálásának kormányprogramjában, mely elsősorban Magyary Zoltán nevéhez kötődik, majd 1937-ben Valló és 1939-ben Szitás Jenő munkássága emelendő ki.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény megalkotásának gondolata 1954-ben merült fel. A törvénytervezet 1956 nyarára készült el és egy évvel később az Országgyűlés elfogadta az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az Ebt-ben az eddig any új bizonyítási jogintézményt vezetett be a magyar közigazgatási eljárásjogba, amelynek hagyományai vagy a Pp, vagy az osztrák közigazgatási eljárási törvény szabályain alapultak.

3. A bizonyítás egyes külföldi államok közigazgatási eljárásjogában

A bizonyítási jog kapcsán elengedhetetlen szólnunk a külföldi államok bizonyítási rendszeréről, hiszen a polgári átalakulás korától kezdve megjelenő nemzeti, illetve nemzetközi források az eljárási jogok, azon belül pedig a bizonyítási jog közelítését hangsúlyozzák.

A kontinentális jogrendszerekben a bizonyítás legáltalánosabb elvei (mint például az ártatlanság vétele) megtalálhatók az alkotmányokban (például az amerikai Bill of Rights-ban, az olasz, vagy a kanadai alkotmányban), illetve a legjelentősebb nemzetközi egyezményekben (például az Emberi Jogok És Alapvető Szabadságjogok Védelméről Szóló Európai Egyezményben). Mindezen kívül a legtöbb ország a büntető, polgári vagy közigazgatási eljárási törvénykönyvében deklarálja - egyes esetekben külön

fejezetben nevesítve (például az Olasz büntetőeljárás törvénykönyv) - a bizonyítás szabályait.

A common law országokban -elsősorban Angliában és Kanadában- ezzel szemben a joggyakorlat alakítja (közvetetten szabályozza) a bizonyítási jog fejlődését, míg az arra vonatkozó részletes szabályozás a törvényekben csak nagyon ritkán fordul elő.

Munkánk során a bizonyítási jog alakulását kívánjuk megvizsgálni a közigazgatási eljárásjog szemszögéből, kitérve néhány jellegzetes büntető-, illetve polgári eljárásjogi jellemzőre is. A hasonlóság mértékét alapvetően az határozza meg, hogy milyen a közigazgatás szervezetei felépítése, az eljárás inkább hagyományos közigazgatási szervek előtt folyik, vagy a közigazgatási bíróságok eljárásáról, vagy esetleg e két előbbi keveredéséről van-e szó, milyen hatást tudott gyakorolni a nemzetközi és a közösségi jog az adott államra és nem utolsósorban meghatározóak az adott állam társadalmi, gazdasági, kulturális viszonyai.

A magyar közigazgatási eljárásjog kialakulása, első kodifikálása szempontjából kiemelkedő jelentősége van az osztrák és a német közigazgatási eljárás fejlődésének. Erre való figyelemmel e két ország közigazgatási eljárásának bizonyítási rendszerével részletesebben foglalkozunk. Elemezzük Európa legjelentősebb országainak és a common law államok közigazgatási eljárásának bizonyítási rendszerét is, emellett érintőlegesen szólunk a közösségi és a nemzetközi jog közigazgatási eljárásjogot érintő bizonyítási kérdéseiről is.

4. Bizonyítás a közigazgatási eljárásban

a.) Az Et. bizonyításra vonatkozó rendelkezései a maguk idejében és a maguk módján igen részletes, átfogó jellegű szabályozásnak számítottak, olyan új bizonyítási szabályokat rendeztek, amelyek nagytestvérei a perjogokban már régen meghonosodtak, de a közigazgatási eljárásjog gyakorlatában csak fokozatosan vertek gyökeret.

Az Et. első átfogó módosítására 1981-ben került sor, az 1981. évi I. törvény (Áe.) formájában. A bizonyítás szabályai csak kis mértékben változtak, mely elsősorban a technikai fejlődés és a terminológiai letisztulás folyamatának tudható be. A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évre szóló kormányzati feladattervében megjelent az Áe. átfogó felülvizsgálatának igénye, melynek eredményeként 2004 folyamán el is készült az új közigazgatási eljárásjogi törvény koncepciója, melynek elfogadását követően 2005. november 1-jén hatályba lépett a közigazgatási

hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a Ket.

Munkánk során átfogóan bemutatásra kerül a Ket. bizonyítási rendszere, a bizonyítás eljárásbeli helye, jelentősége, az ahhoz kapcsolódó eljárási cselekmények köre, az egyes bizonyítékok kialakulása, fejlődése, gyakorlati szerepe és a továbbfejlesztés lehetőségeinek felvázolása.

b.) A bizonyítás és a tényállás tisztázása az alapeljárás befejezésének alapfeltétele, hiszen az alapeljárást záró elsőfokú határozat meghozatala csak akkor lehetséges, amennyiben a hatóság a megfelelően bizonyított tények alapján a tényállást valósághűen feltárja.

A közigazgatási eljárási kodifikációk nem kezelik önálló alapeljárási szakaszként a bizonyítási eljárást, sőt leginkább a tényállás tisztázása cím alatt szerepeltetik a bizonyításra vonatkozó egyes szabályokat.

Munkánk során részletesen foglalkozunk a bizonyítás **alaepelveivel**.

A jogtudományi szakirodalom bizonyítással foglalkozó egyes képviselői szerint a Ket. bizonyítási rendszere szabad. Véleményünk szerint egy intézmény szabadságáról nem lehet maradéktalanul beszélni akkor, amikor az bármilyen módon korlátozható. Ennek a nézetnek az elfogadása mellett a közigazgatási hatósági eljárásban jogszabállyal korlátozható szabad bizonyítási rendszer érvényesül.

A bizonyítás szabadságának teljességét azonban több helyen is korlátok közé szorítja a Ket., hiszen több esetben jogszabály meghatározza az adott ügyben igénybe vehető bizonyítási eszközt, illetve törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását.

A közigazgatási jogban a **bizonyítás szabadságát** tekintve az általános eljárásjogi jogszabályok által kimunkált szabad bizonyítást árnyalják az ágazati jogszabályok által meghatározott, kötött bizonyításra utaló rendelkezések. A Ket. ilyen jellegű rendelkezéseit némileg aggályosnak tartjuk, hiszen a szabad bizonyítás Ket-ben megkísérelt szabályozásával ellentétes a kötött bizonyításra lehetőséget adó alsóbb szintű jogszabály. A fentiek mellett érdemes utalnunk arra is, hogy a Ket. hangsúlyosan rögzítette az alapelvek között, hogy az eljárás során a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A Ket. ezt az Áe.-ben is szereplő rendelkezést alapelvi szintre emelte azzal, hogy felsorolta az officialitás legjellemzőbb elemeit. A közigazgatási hatóság hivatalból indíthat eljárást, kivéve az olyan eljárásokat (például a házasságkötés), amelyek kizárólag az ügyfél kérelmére indíthatók meg. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a

jogállami jogrendszerben nincs kényszer-jogszerzés.

A bizonyítás alapelveihez kapcsolódik az ügyfél tisztességes eljáráshoz és az ésszerű határidőben hozott döntéshez való joga is, hiszen amennyiben a hatóság jogellenesen használ fel valamilyen bizonyítékot az eljárás során, vagy jogellenesen folytat le valamilyen bizonyítási eljárást, a tisztességes eljárás elve messzemenően sérül. A bizonyítás alapelveihez kapcsolódva megemlítjük a nyelvhasználat és az ahhoz kapcsolódó tolmácsolás kérdéseit is és szólnunk a közigazgatási hatóság kártérítési felelősségének Ket-ben rögzített alapelvéről is.

c.) A **bizonyítás alanyainak** meghatározása érdekében megállapítjuk, hogy a közigazgatási eljárásban a bizonyítás az ügyfél, a hatóság és az eljárás egyéb résztvevői bizonyítási eljárási cselekményeinek összessége, melyek azt szolgálják, hogy a hatóság a tényállást és az annak alapjául szolgáló tényeket a valóságnak megfelelően tárja fel.

A hatóság bizonyítási cselekményeinek csoportjába a bizonyítás szükségességének megállapítása (a peres eljárásokban a bizonyítás elrendeléséhez hasonló intézmény), a bizonyítékok észlelése és összegyűjtése, a bizonyítási eljárás lefolytatása, valamint a bizonyítékok mérlegelése, értékelése sorolandó.

A bizonyítás prominens alanya a hatóság, hiszen a bizonyítási teher a hatóság oldalán jelentkezik és eljárási pozíciójából adódóan szélesebb körű bizonyítás folytatására képes, mint az ügyfél, mivel a rendelkezésére állnak a nagy közigazgatási nyilvántartások, minden közigazgatási és egyéb szerv jogsegély útján történő bevonása, vagy a hasonló eljárások során tapasztalt közigazgatási gyakorlat.

Az eljárás alanyainak köre elsősorban a bizonyítási eljárás során bővíthet, hiszen ebben a szakaszban kerülhet bevonásra a szakértő, a tanú, a szemletárgy birtokosa..stb.

d.) A bizonyítási eljárás a **döntés-előkészítő tevékenység** egyik legjelentősebb mozzanata, ugyanis ha a bizonyítási eljárás nem jogszerű, a bizonyítékok nem megfelelően kerülnek kiválasztásra, vagy értékelésre, a döntés sem lesz megalapozott.

A bizonyítás számos szerző olvasatában a tényállás megállapítását megelőző eljárási szakasz. Úgy véljük, a bizonyítás ilyen módon történő értelmezése leszűkíti annak jelentéstartalmát. A közigazgatási eljárás során a bizonyítás kettős értelemben vizsgálendő: az eljárás megindulásától kezdve annak elévüléséig folyamatosan igazolni, bizonyítani kell valamit (pl. a hatáskör és illetékesség meglétét, az idézés jogszerűségét, a határidők

betartását). Az alapeljárás során az első fokú döntés meghozataláig számos olyan eljárási cselekményre kerül sor, amelyek szorosabb értelemben nem tartoznak ugyan a bizonyítás általános fogalmába, ám jelentős mértékben befolyásolják az eljárás kimenetelét, eredményességét. Ha ezeket az eljárási cselekményeket megvizsgáljuk, azzal szembesülhetünk, hogy számos olyan akad közöttük, amely a bizonyítási eljárás előfeltételét képezi.

A bizonyítás általunk felvázolt fogalmának másik részét a konkrét bizonyítási tevékenységek képezik.

A fentiekre figyelemmel az eljárási cselekményeket a bizonyítás szempontjából az alábbiak szerint csoportosítjuk, majd bizonyításelméleti szempontból részletesen elemezzük:

A bizonyítás szempontjából releváns eljárási cselekmények



A bizonyítási eljárást előkészítő tevékenységek

- a kérelem vizsgálata,
- a hatáskör, illetékesség vizsgálata,
- az ügyfél kilétének, ügyfélképességének a vizsgálata,
- jogsegély,
- a szakhatóság bevonása,
- idézés, értesítés
- az eljárás felfüggesztése.

Bizonyítási eljárás

- a bizonyítékok kiválasztása, összegyűjtése
- a bizonyítékok egyenkénti értékelése
- a bizonyítékok összességükben való értékelése
- a bizonyítékok ismertetése az ügyféllel.

e.) A **bizonyítási teher** azt határozza meg, hogy az eljárás során melyik fél köteles a bizonyítandó tényeket bizonyítani. A Ket. szerint a döntéshozatalhoz szükséges tényállást ugyancsak a hatóság köteles

tisztázni. A tényállás tisztázásának ex officio jellegét az említett külföldi jogszabályok is rögzítik.

A kérelemre megindult eljárások esetében az ügyfélnek együttműködési kötelezettsége van, amely során a saját érdekében megindított eljárásban a tényállás tisztázása során a hatósággal együtt kell működnie. Az együttműködési kötelezettség megtagadható ugyan, de ennek jogi következményeit az ügyfélnek kell viselnie.

A hivatalból induló eljárások esetében is köteles az ügyfél a hatósággal együttműködni és természetesen az ilyen eljárások során is megilleti az ügyfelet az ellenbizonyítás joga.

A hatóságot terheli a bizonyítás azokban a hivatalból kezdeményezett eljárásokban is, amelyekben az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, de látszólag az ügyfél érdekében. Az ilyen ügyekben ugyanis a hatóság voltaképpen a közérdeket érvényesíti, ami történetesen az ügyfél egyéni érdekével is egybeesik.

Az ún. quasi iudicialis eljárások esetében a jogvitát eldöntő hatóság kvázi bírósági szerepkörben jár el. Az ilyen jellegű speciális eljárásjogi jogviszony megkívánná a speciális bizonyítási rendelkezések meglétét, a bizonyítási teher felek közötti megosztásának szabályait.

A bizonyítási teher kapcsán részletes elemzés alá vetjük a közigazgatási eljárásban felmerülő vélelmek körét is.

f.) Dolgozatunk elkészítése során kiemelt figyelmet fordítunk a legjelentősebb bizonyítékok és bizonyítási eszközök elemzésére is, oly módon, hogy megvizsgáljuk a szóban forgó jogintézmény történeti előzményeit, a kodifikációs megoldásokban való megjelenését, de facto szabályozását, kiemeljük a polgári illetve a büntetőeljárás-beli szerepét, illetve javaslatokat fogalmaztunk meg az elemzett jogintézmény ~~tervezési~~ ~~fejlesztési~~ ~~szerepe~~ ~~említett~~ szempontok alapján elemeztük az ügyfél nyilatkozatát, a tanúbizonyítást, az irattal történő bizonyítást, a szemle és a tárgyi bizonyíték, a szakértői bizonyítás valamint a tárgyalás és a közmeghallgatás szabályait.

Az **ügyfél nyilatkozata** elsősorban a büntető és a polgári eljárásjogi kodifikációkban jelenik meg először, majd az Et. biztosítja az ügyfél számára, hogy az eljárás során nyilatkozatot tehessen és jogait érvényesíthesse. Az Áe. tovább bővítette az Et. említett szabályait, így az ügyfél jogot szerzett arra, hogy eljárás során írásban vagy szóban nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.

A Ket. az Áe. szabályaihoz képest tovább bővítette az ügyfél

nyilatkozatára vonatkozó szabályokat. Bővítette a korábbi rendelkezéseket azzal, hogy szabályozta az ügyfél adatközlési kötelezettségének megszegésére, a nyilatkozattétel magtagadásának eseteire vonatkozó szabályokat.

Az ügyfél nyilatkozata, de facto az egyik legfontosabb bizonyíték: az „Audiatur et altera pars” ősi elvéből kifolyólag az ügyfél a bizonyítékok legszélesebb körű hordozója. Az ügyfél nyilatkozata lehet jogi tartalmú és ténybeli, de csak a ténybeli nyilatkozatokat lehet bizonyítéknak tekinteni. Az ügyfél nyilatkozatát a hatóság ugyanúgy köteles mérlegelni, mint minden más bizonyítékot. A Ket. azt is lehetővé teszi, hogy a hatóság - a kérelemre indult eljárásban – az ügyfelet nyilatkozattételre hívja fel, ha a megítélése szerint a rendelkezésre álló bizonyítékok nem elegendők a tényállás megállapításához, vagy az azok alapján megállapított tényállás szerint az ügyfél kérelme nem lenne teljesíthető. Az ügyfél e felhívásra sem köteles nyilatkozni, ugyanakkor számolnia kell azzal, hogy a nyilatkozattétel megtagadása esetén az eljárás számára kedvezőtlen döntéssel fog zárulni. A nyilatkozattétel megtagadásának joga az ügyfelet csak a kérelemre indult eljárásokban, valamint az olyan hivatalból lefolytatott eljárásokban illeti meg, ahol törvény vagy Kormányrendelet nem ír elő nyilatkozattételi kötelezettséget.

A közérdeket is érintő közigazgatási ügyek vonatkozásában a Ket. igen szigorú eszközök igénybevételét teszi lehetővé az ügyfél nyilatkozattételi kötelezettségének kikényszerítése érdekében.

Az ügyfélnek a nyilatkozattétellel kapcsolatban a jogosultságokon túl kötelességei is származnak: a jóhiszemű eljárás elvének az érvényesülése érdekében az ügyfélnek kötelessége, hogy a nyilatkozattétel során jóhiszeműen járjon el, vagyis a tényeket valósághűen tárja fel, együttműködjön a hatósággal, annak munkáját ne késleltesse, ne okozzon felesleges költségeket az eljárás során. Éppen ezért a korábbiakban már említettek szerint a Ket-ben új megfogalmazást kap a rosszhiszemű ügyfél fogalma.

A közigazgatási eljárásban az ügyfél rendelkezési jogának elve nem érvényesül alapelveként, de ez nem jelenti azt, hogy a Ket. a felek számára rendelkezési jogot egyáltalán nem biztosítana.

Azokban az eljárásokban ugyanis, amelyek az ügyfél kérelmére indíthatók meg, a fél akarata az irányadó az eljárás megszüntetésénél is. Például amennyiben a kérelemre indult eljárásban az ügyfél a hiánypótlásnak nem tesz eleget, az eljárást a hatóság megszüntetheti.

Amennyiben kivételesen a bizonyítás az ügyfelet terheli, és az a tényállást vagy annak valamely lényeges elemét bizonyítani nem tudja, érdemes

megfontolni néhány olyan kedvezmény jogszabályba való beiktatását, amely az eljárás egyszerűsítését szolgálná. Ezek közül ki kell emelnünk annak jelentőségét, hogy az ügyfél a hiányzó bizonyítékot nyilatkozatával pótolhassa. A bizonyítéknak a fél nyilatkozatával pótlását akkor is lehetővé javasoljuk tenni, ha a bizonyíték beszerzése aránytalanul nagy nehézséggel járna, vagy az ügyben való érdemi döntéshozatalt jelentős mértékben késleltetné. Ha a fél valamely tényállítást valószínűsíti, és ellene szóló bizonyíték nincs, a valószínűsített tényállást bizonyítottnak kell venni. Hivatalból a fél kötelezésére irányuló eljárásban ennek csak akkor legyen helye, ha jogszabály kifejezetten megengedi a fél kötelezését valószínűsített tényállás alapján.

A **tanúbizonyítás** jelentősége az ókori eljárásokból eredeztethető. Az Et. úgy rendelkezett, hogy az ügyre vonatkozó egyes tényállítások tanúval is bizonyíthatók. A tanúságtétel fő szabály szerint nem volt megtagadható, ám az Et. a tanúságtétel relatív és abszolút kizáró okait is felsorolta.

Az Áe. szinte szó szerint átvette az Et. rendelkezéseit, azokat csupán kisebb részletszabályokkal egészítette ki.

A Ket. az Et. és az Áe. szabályrendszerének tanúra vonatkozó rendelkezéseit továbbfejlesztve deklarálta a védett adat vonatkozásában érvényesülő tanúságtételi tilalmat, illetve tanúságtételt kizáró abszolút és relatív okok figyelmen kívül hagyásával felvett tanúvallomás törvénysértő voltát. A Ket. utal arra is, hogy a külön jogszabályban meghatározott esetek kivételével a diplomáciai mentességben részesülő személy nem köteles tanúvallomást tenni.

A Ket. új jogintézményként bevezette a tanú természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését, és a hatósági tanú fogalmát.

A tanúbizonyítás, de facto lényegét tekintve nem változott az utóbbi időben, hiszen a jogintézmény rendeltetése is statikus állapotot mutat. A Ket. új szabályai inkább az Áe-ben rögzítésre nem került, de az eljárásra vonatkozó szakirodalomban már régóta ismert jogintézményeket nevesítettek.

A tanúvallomás közigazgatási szabályai számos szempontból kiegészítésre szorulnak:

- Megfontolandónak véljük a tanú képviselőnek lehetőségét mérlegelni, hiszen a tanú nem minden esetben ismeri eljárási jogait, ennek okán szükséges lehet a tanú érdekében meghatalmazott jogi képviselő közreműködése, ha a tanú a jogairól való felvilágosítás céljából ezt szükségesnek tartja.
- Úgy véljük, hogy a Ket. részletes tanúságtételi akadályaira

figyelemmel azt is célszerű lenne törvényi szinten szabályozni, hogy a hatóság a kitanítási kötelezettsége körében köteles a tanút a meghallgatása elején valamennyi mentességi okra és az azzal összefüggő jogára figyelmeztesse - ne csupán a hatályos Ket. 53.§ (3) bekezdése szerinti vallomás- megtagadási lehetőségekre, hanem a tanúvallomásra vonatkozó valamennyi törvényi lehetőségre vagy kötelezettségre célszerű lenne kiterjeszteni a tájékoztatási kötelezettség hatályát.

- A Ket-ben is célszerű lenne megfogalmazni, hogy amennyiben a tanú vallomástételének nincs akadálya, figyelmeztetni kell arra, hogy köteles a legjobb tudomása és lelkiismerete szerint az igazat vallani, továbbá arra, hogy a hamis tanúzást és a mentő körülmény elhallgatását a törvény szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A figyelmeztetést, valamint a tanúnak a figyelmeztetésre adott válaszát a büntetőeljárás rendelkezéseihez hasonlóan szó szerint jegyzőkönyvbe kellene venni. A figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasz szó szerinti jegyzőkönyvezésének elmaradása esetén a tanú vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe.
- Ha a tanú vallomása eltér a korábbi vallomásától, ennek okát tisztázni kellene, melyre a Ket. szintén nem tartalmaz rendelkezést.
- ~~Az eljárási~~ kérelmére lehetőséget kellene adni arra is, hogy a tanú kérhesse, hogy vallomásának egyes részeit szó szerint jegyzőkönyvezzék a hatóság.
- Javasoljuk a tanúvallomás megtagadásának lehetőségeit a Pp-ben már nevesített módon korlátozni: a közigazgatási eljárások során sem indokolt a tanúvallomás megtagadása, amennyiben a hatósági ügyben felmerülő és a tanúvallomás segítségével tisztázandó kérdés olyan jogügyletre vonatkozik, amelynél a tanú mint valamelyik fél képviselője vagy mint ügyleti tanú maga is közreműködött, vagy amelynél valamelyik ügypárt a tanúnak képviselője volt.
- Célszerű lenne a Ket-ben azt is lefektetni, hogy a tanúkat egyenként kell meghallgatni és lehetőséget kell biztosítani a tanúk szükség szerinti szembesítésére is.
- Nem tekintjük indokoltnak, hogy például a sokügyfeles eljárások esetében is minden egyes tanút személyesen hallgasson meg a hatóság. Célszerű lenne megfontolni annak lehetőségét, hogy a tanú írásban tegyen vallomást, úgy, hogy vallomásából kitűnjön, hogy a tanú a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg.
- Megfontolandó annak szabályozása is, hogy a tanú a kihallgatása

alkalmával a birtokában levő okiratot köteles legyen megtekintés végett bemutatni.

- Szintén említést érdemel a tanú meghallgatás kriminalisztikai kérdéseinek vizsgálata is, különös tekintettel arra az anomáliára, hogy a tanúvallomás felvételének kérdéseivel sem az oktatás sem a továbbképzés szintjén nem foglalkozik a jogalkotó.

Az **irat és az okirat** fogalmának elválasztása nem konzekvens a szakirodalomban. A legtöbb szerző az okirat fogalmának meghatározására vállalkozott, tehette ezt annak okán, hogy vagy a büntető vagy a polgári jog területének jeles képviselőjéről van szó, ahol elsősorban az okirati elv érvényesül.

Az okirat a legmegbízhatóbb bizonyítási eszköz, így igen nagy szerepet játszik az eljárásjogokban. A hazai jogrendszer nem ismeri az okirati kényszert, így az okirat nem az egyedüli bizonyítási eszköz.

Az Et. írásbeli bizonyítékok címszó alatt úgy rendelkezett, hogy az államigazgatási szerv a tényállás megállapítása céljából az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatta fel. Emellett az Et. azt is lehetővé tette, hogy az államigazgatási szerv a tényállás megállapításához adatokat, okiratokat, iratokat más állami szervtől szerezzen be.

Az Áe. átvéve az Et. általános szabályait, azokat csupán néhány apróbb szabállyal bővítette ki.

Az irat fogalmát az Áe. lényegesen kiszélesítette az Et-hez képest, mivel rendelkezései szerint az iratra vonatkozó rendelkezések voltak irányadók minden olyan tárgyra, amely - általában műszaki vagy vegyi úton - adatokat rögzített (fénykép, film-, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag stb.).
A Ket. a fentiekben említetteken túl önálló rendelkezéseket tartalmaz a külföldön kiállított közokirat, a hitelesített magánokirat valamint a nem magyar nyelvű irat bizonyítási eljárás során történő felhasználásáról, de az irat fogalmát a Ket. is tovább bővítette, kiterjesztve például a mágneses adathordozókra, vagy az elektronikus dokumentumra.

Az irat fogalmához és bizonyítási eljárásbeli pozíciójához kapcsolódva ehelyütt kerül elemzésre az iratbetekintési jog szabályozása is. Az iratokkal történő bizonyítás de facto továbbiakban is abból indul ki, hogy az egyszerű eljárásokban a bizonyítási eljárás többnyire iratok alapján történik, a Ket. elsősorban az iratok speciális szabályaira koncentrált (pl. külföldön kiállított közokirat bizonyító ereje, lefoglalás).

Tekintettel arra, hogy a Ket. az okiratok vonatkozásában nem tipologizál, a Pp. szabályai tekintendők kötelezően alkalmazandónak – erre a Ket-ben is célszerű lenne utalni.

Az elektronikus okiratokat is érintve a Ket. egy teljes új fejezetet szentel az e-ügyintézés és szolgáltatás szabályainak rögzítésére. Az elektronikus aláírásról szóló törvény bevezette a hagyományos, többnyire személyes részvételt igénylő eljárási cselekményeket rögzítő papíralapú ügyintézés mellett, a személyes jelenlétet mellőző elektronikus irat fogalmát, amely bizonyító ereje megegyezik a hagyományos (papíralapú) iratok bizonyító erejével. Az ilyen jellegű iratok speciális jellegére tekintettel részletes elemzés alá vonjuk az elektronikus okiratok bizonyítási kérdéseit.

A Ket. a bizonyítékok között számos jegyzőkönyvet is nevesít, így röviden foglalkozunk a jegyzőkönyv bizonyítási szerepével is.

Az iratokkal történő bizonyítás továbbfejlesztése érdekében javaslatainkat is megfogalmazzuk:

- Az elektronikus közigazgatási eljárási cselekmények térhódításával a bizonyítás terén elérhető legnagyobb eredmények az elektronikus formanyomtatványok, űrlapok, elektronikus akták megvalósítása lehetne. Egyrészt az "otthonról" történő ügyintéző kényelmes megoldást jelentene az ügyfél számára, anélkül, hogy az ügyintézés miatt szabadságot kellene kérnie a munkáltatójától, másrészt a hatóság számára is egyszerűsítene a bizonyítási eljárást, ugyanis ha egységesítésre kerülnének az elektronikus formanyomtatványok, könnyebb lenne az ügyek beazonosítása, a megkeresések foganatosítása, az elektronikus irattárról nem is beszélve.
- Az elektronikus formanyomtatványok tárolása sokkal könnyebb, költségtakarékosabb lenne a jelenleg használatos papíralapú megoldásokkal szemben.
- Hasonlóképpen célravezető lenne, ha pl. a hatóságok közötti eljárási cselekményeket is elektronikus formanyomtatványok segítenék (pl. e-megkeresés formájában), mellyel az eljárási határidő lényegesen csökkenthető lenne.
- Egyre kevésbé indokolt, hogy a helyi önkormányzatok rendeletei (és az ágazati jogszabályok nagy része) kizárja az elektronikus eljárási cselekmények foganatosítását, pedig az elektronikus jegyzőkönyvek, illetve a digitális felvételek - legyen az fotó, vagy hangfelvétel - jelentős mértékben egyszerűsítene a hatósági eljárást. Külön ki kell emelnünk, hogy az ilyen jellegű bizonyítékok bizonyító ereje is "hosszabb távú", mint például egy szemléről készült jegyzőkönyv, amely többnyire nem veheti fel a versenyt a digitális fotókkal.
- Problematikusnak tekintjük, hogy a jogalkotó nem ad arra

vonatközön eligazitást, pontosan mikor foglalható le egy irat „iratként” és mikor tárgyi bizonyítékként (pl. egy rendszámtábla mikor okirat és mikor tárgyi bizonyíték, vagy egy pen drive, mint olyan, amely nem választható el a benne foglalt adatoktól, irat-e, vagy tárgyi bizonyíték, avagy annak adattartalma a bizonyíték, amely adatként foglalható le). Úgy véljük, hogy lényegében minden olyan dolgot, amelyen számok és jelek találhatók, iratnak tekinthetünk, amennyiben a bizonyítási eljárásban a benne foglalt adatok, számok, jelek bírnak bizonyító erővel. Amennyiben egy irat korporális voltánál fogva képezi a bizonyítás eszközét, tárgyi bizonyítékról beszélünk.

A szemle és a tárgyi bizonyíték bizonyításbeli szerepe a közigazgatási eljárásban sem elhanyagolható: a szemle tulajdonképpen nem bizonyítási eszköz, hanem bizonyítási eljárás, amelynek során a hatóság, valamilyen tárgyi bizonyítékot, a vizsgált tényeket, körülményeket megsemlélés, vagyis saját észlelése útján szemrevételezi.

Az Et. 27. §-a alapján a tényállás tisztázása érdekében szemle volt elrendelhető. Ennek foganatosítása során a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására volt kötelezhető vagy helyszíni szemle volt tartható.

Az Áe. Et-t kibővítő rendelkezései szerint ha a szemle eredményét az érdekeltek előzetes idézése vagy értesítése veszélyeztette, a szemle elrendelését megkezdése előtt szóban kellett közölni. A Ket. az Et. és az Áe. szabályait annyiban bővítette, amennyiben rendelkezett a szemletárgy fogalmáról, a szemle akadályozásának illetve a szemletárgy felmutatásának indokolatlan megtagadása során alkalmazandó szankciók köréről, az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben lefolytatandó szemle szabályait. A tárgyi bizonyítékokat a hatóság csak szemlézés alapján észlelheti. A tárgyi bizonyíték az anyagi világ egy része, amely érzékszerveinkkel érzékelhető. A szemle olyan bizonyítási módszer, amelynek célja, hogy a hatóság, illetőleg a szakértő valamely lényeges körülmény megállapítása vagy felderítése érdekében tárgyi bizonyítékot (szemletárgyat), helyszínt, tény, történet, cselekvést (pl. tevékenységet, munkafolyamatot), állapotot, környezetet közvetlenül megvizsgáljon, megfigyeljen.

A szemle jól bevált szabályaira is figyelemmel néhány ponton javasoljuk a szemle elrendelésének szabályait kibővíteni, akként, hogy a tényállás tisztázásának igényét a jogalkotó némiképp kifejtje, vagyis ki kell mondani a közigazgatási eljárási kodifikációban, hogy szemlének a polgári eljáráshoz hasonlóan akkor van helye, ha lényeges körülmény megállapításához vagy felderítéséhez személy, tárgy, tény vagy helyszíni

sához vagy felderítéséhez személy, tárgy, tény vagy helyszín közvetlen megfigyelése, illetőleg megvizsgálása szükséges.

Javasoljuk továbbá a szemletárgy lefoglalásának eljárási szabályait részletesebben feldolgozni, gondolva a lefoglalt dolog őrzésének, a felmerült költségek, a jogellenesen lefoglalt dolgok kiadásának, a rendőri közreműködés eljárási szabályainak jelenleg rendezetlen kérdésére.

A **szakértői bizonyítás** lehetőségét már az Et. is, majd az alapján az Áe. is nevesítette.

A Ket. magalkotói alaposan górcső alá vették a szakértői közreműködés szabályait és számos ponton kiegészítették a korábbi rendelkezéseket.

A szakértő testis facti-a tény tanúja: a szakértés önmagában olyan közvetett és összetett megismerési folyamat, amelynek során a szakértő szakmai tényeket állapít meg és következtetéseket von le, mely során valamilyen különleges szakértelemre van szükséges. A szakértői bizonyításra vonatkozó korábbi eljárási kodifikációk szabályait kiegészítve, a Ket. kinyilvánította, hogy mikor kell szakértőt meghallgatni, szabályozza a szakértői véleményadás megtagadásának, a szakértő kizárásának és a jogszabályba ütköző mulasztás szankcionálásának, a szakértői véleményadás visszautasíthatóságának kérdéseit. Munkánk e részében kerülnek elemzésre a tolmácsra vonatkozó szabályok is.

A Ket. szakértőre vonatkozó szabályai messze nem érik el a peres eljárások szabályozásának részletességi fokát. Ennek okán összegyűjtöttünk néhány olyan kérdést, amelynek a Ket-be történő beépítését indokoltnak tartjuk:

- Javasoljuk a Ket. szakértőre vonatkozó szabályai között elhelyezni a szakértőt kirendelő végzés tartalmi elemeit. Véleményünk szerint a szakértő kirendeléséről szóló végzésnek meg kellene jelölnie a szakértői vizsgálat tárgyát és azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia, a szakértő részére átadandó iratokat és tárgyakat, ha az átadás nem lehetséges, az iratok és a tárgyak megtekinthetésének helyét és idejét, a szakvélemény előterjesztésének határidejét.
- A Ket. nem rendelkezik az olyan esetekről, amelyek során kvázi előzetes szakértői vélemény beszerzésére lehet szükség, mert például veszélyben a vizsgálat tárgyát képező dolog. Erre való figyelemmel célszerű lenne kimondani a törvényben, hogy a dolog állagsérelmének veszélye, súlyos kárral vagy életveszéllyel fenyegető helyzetben a szakértő szóbeli vagy elektronikus úton történő kirendelés alapján is eljárhat. A szóbeli kirendelésről feljegyzést kellene felvenni és azt az ügy irataihoz kellene csatolni.

jegyzést kellene felvenni és azt az ügy irataihoz kellene csatolni.

- Szintén hallgat a Ket. arról, hogy a szakértő kirendeléséről tájékoztatni köteles-e a hatóság az ügyfelet, illetve az ellenérdekű felet, pedig ahhoz, hogy az ügyfél az egyéb szakértő kirendelését kérelmezhesse, nyilvánvalóan tudnia kellene arról, hogy a hatóság megítélése szerint szakértő igénybe vételére van szükség.
- A Be-hez hasonlóan a Ket-ben is deklarálni kellene, hogy amennyiben szakértő a szakkérdés nem tartozik a szakértő szakismereteinek körébe, a szakkérdésben külön jogszabály alapján meghatározott intézmény vagy testület jogosult szakvéleményt adni, illetve a szakértői tevékenység ellátásában fontos ok akadályozza, így különösen, ha a tevékenység zavartalan ellátásának vagy a részvizsgálatok elvégzésének a feltételei nincsenek meg, a szakértő értesíti a közigazgatási hatóságot.
- A Ket-ben is célszerű lenne leszögezni, hogy a szakértő a szakvéleményt a tárgyaláson szóban is előadhatja –az írásbeli vélemény eljárási iratokhoz való csatolása mellett. Vagy amennyiben a hatóság nem tart tárgyalást, szakvéleményét írásban terjeszti elő.
- Véleményünk szerint amennyiben a hatóság testületet, intézményt, szervezetet rendel ki, célszerű lenne annak tisztázása, hogy milyen határidővel köteles az ilyen szervezet bejelenteni, hogy az ügyben a szervezet melyik tagja vagy alkalmazottja, illetve az intézmény melyik alkalmazottja jár el.
- Nem elhanyagolható annak a kérdésnek a tisztázása sem, hogy mit kell tartalmaznia feltétlenül a szakvéleménynek. Ebben a kérdésben a Be. szabályrendszerére utalnának:
- A szakvélemény magában foglalja
 - a vizsgálat tárgyára, a vizsgálati eljárásokra és eszközökre, a vizsgálat tárgyában bekövetkezett változásokra vonatkozó adatokat (lelet),
 - a vizsgálat módszerének rövid ismertetését,
 - a szakmai megállapítások összefoglalását (szakmai ténymegállapítás),
 - a szakmai ténymegállapításból levont következtetéseket, ennek keretében a feltett kérdésekre adott válaszokat (vélemény). Nem elhanyagolandó kérdés annak szabályozása sem, hogy a szakértői véleményt a későbbi eljárási szakaszokra figyelemmel a szakértő aláírja (ti. a Ket. ugyan nem szól a szakértő rosszhiszeműségéről, amikor pl. a szakértői véleményt a szakértő

pénzért mással készítteti el, majd a saját maga nevében a hatóság elé terjeszti. Ilyenkor ennek bizonyítása is a hatóságot terheli.)

- Nem rendelkezik arról a Ket., hogy milyen eljárási szabályok követendők, amennyiben több szakértő kirendelésére kerül sor, egyáltalán lehet-e több szakértőt kirendelni - eltekintve a Ket. 58.§ (4) bekezdésének rendelkezésétől - egy kérdés megválaszolására. Ha igen, mi a követendő eljárási rend, ha a szakértők azonos véleményre jutnak a szakértői vizsgálat során, előterjeszthetik-e közösen a szakvéleményt, vagy sem? Kirendelhető-e több szakterülethez tartozó szakkérdés vonatkozásában több szakértő a hatósági eljárásban? Úgy véljük kérdéseinkre igenlő választ kell adnunk, hiszen egy bonyolultabb építésügyi ügy megkívánhatja statikai, geodéziai, ingatlanszakértői vélemény beszerzését.
- A Ket. nyitva hagyja annak a kérdésnek a rendezését is, hogy milyen eljárás követendő abban az esetben, ha a szakértői vélemény nem érthető, ellentmondásos. Véleményünk szerint ilyenkor fel kell hívni a szakértőt a szakvélemény kiegészítésére. Amennyiben ez sem vezetett eredményre, vagy egyéb okból szükséges - pl. a szakértő nem képes eljárni az ügyben, mert balesetet szenved -, lehetőséget kell adni a hatóságnak más szakértő kirendelésére.
- Célszerű lenne annak szabályozása is a Ket-ben, hogy amennyiben a szakértő kirendelését az ügyfél kéri, a hatóság biztosítsa a szakértő költségeinek megelőlegezését vagy letétbe helyezését.

A tárgyalás és a közmeghallgatás szabályozása tekintetében érdemes kiemelnünk, hogy az önálló tárgyalás kérdésével elsőként az Áe. -ben találkozhatunk, mely alapján az államigazgatási szerv tárgyalást tartott, ha ezt jogszabály előírta, vagy a tényállás tisztázásához szükség volt az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

Korábbi jogunkban az Et. a tárgyalásra vonatkozó rendelkezést még nem tartalmazott, csak szórványos részletszabályokkal utalt annak egyes elemeire. A hatóságok e szabályozatlanság ellenére már korábban is számos ügyben tárgyalás tartásával döntöttek.

A jelenlegi tételes jogot alapul véve, a tárgyalás fogalmát úgy határozhatjuk meg, mint az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatását a tényállás tisztázása céljából. A közigazgatási eljárásban a hatóság tárgyalást tart, ha jogszabály előírja, illetve ha a tényállás tisztázásához, vagy egyezségi kísérlet lefolytatásához szükséges az

eljárásban résztvevő személyek együttes meghallgatása.

A közmeghallgatás a Ket. sajátos, új intézménye, akkor kerül sor, ha azt jogszabály előírja, illetve a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.

g.) A hatályos közigazgatási hatósági eljárást érintő fejezetünk második részében megvizsgáljuk **az egyes szakigazgatási eljárásokban** - a humán (szociális), gazdasági és rendészeti igazgatásban - érvényesülő, az általánostól (Ket. szabályai) némiképp eltérő bizonyítási szabályokat.

A közigazgatási jogban valamennyi olyan feladat ellátásához speciális eljárási szabályok tapadnak, amelyekben az államigazgatási vagy önkormányzati szervek hatósági feladatokat látnak el.

Az eltérő jellegű eljárási jogviszony okán az eljárási szabályok is speciálisan alakulnak: az államigazgatási hatósági hatáskörök esetében a bizonyítási eljárási irányokat a Ket., illetve az ágazati jogszabályok határozzák meg, vagy a másik jellemző példa, hogy a szóban forgó szakigazgatási szervek szakhatóságként járnak el, lefolytatva az eljárásaikra egyébként is irányadó bizonyítási eljárásokat.

Az önkormányzati hatósági ügyben a Ket., az ágazati jogszabályok, illetve a helyi rendeletek tartalmazzák az irányadó eljárási szabályokat. E tekintetben a helyi rendeletek általában a Ket. eljárási szabályait ismétlik meg, vagy egyáltalán nem rendelkeznek eljárási kérdésekről.

A bizonyítás szempontjából kiemelt szakigazgatási eljárások áttanulmányozását követően egyértelműen arra a megállapításra juthatunk, hogy a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere távolról sem tekinthető koherensnek. A Ket. szabályai csupán nagyvonalakban adnak eligazítást az eljárások során alkalmazható legjellemzőbb bizonyítékok szabályairól, lehetőséget biztosítva a szakigazgatási eljárásoknak arra, hogy a saját eljárási jogviszonyaiknak megfelelően határozzanak meg az általánostól eltérő bizonyítási szabályokat. A fentiekben kísérletet tettünk arra, hogy bebizonyítsuk, a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere számos olyan jellemzővel bír, amely sem a polgári, sem a büntető eljárásnak nem sajátja.

Már több ízben említettük, hogy a közigazgatási jogban nincs egyetlen átfogó anyagi jogi kodifikáció sem, hanem minden egyes szakigazgatási kérdésről önálló központi jogszabály rendelkezik. Ennek okán a bizonyítás szabályai is „az ahány eljárás, annyi bizonyítási szabály” szerint alakulnak. Ezeknek a rendkívül szerteágazó, már-már áttekinthetetlen szabályrendszereknek a háttérbázisát képezi a Ket. és az állandóan

nagy többségében az Avtv. hatálya alá tartozó személyes vagy különleges adat kezelésére kerül sor.

- A Ket. egy sajátos elemei a jóhiszeműség vélelmének bizonyítási kérdései: a törvény az ügyfelet jóhiszemű közreműködésre kötelezi. Az ügyfél eljárásbeli jóhiszemű magatartását vélelmezni kell. Ha az ügyfél jóhiszeműségét a hatóság kétségbe vonja, a rosszhiszeműséget a hatóságnak kell bizonyítania. Ebben az esetben azonban - jogszabály rendelkezésének hiányában - nem vélelemről van szó, csak a bizonyítási teher megoszlásának már ismert alaptétele (aki állít, az bizonyít) érvényesül. Az ügyfelet itt is megilleti a védekezés, az ellenbizonyítás joga, de jóhiszeműségét nem neki kell bizonyítania.
- A Ket. speciális bizonyítási szabályaként kerül nevesítésre a méltányossági okok bizonyítása, ugyanis a méltányos jogszabályoknak csak egy része határozza meg konkrétan a bizonyítandó méltányossági okokat, melyek bizonyítása is érdekes jogdogmatikai kérdés.
- A tényállás tisztázása vonatkozásában röviden szólnunk az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatban felmerül bizonyítási problémákról is: az ilyen jellegű hatósági eljárás egyik sajátos vonása, hogy a hatóságként működő képviselő-testület egyben jogalkotó és jogalkalmazó is. Ebből azonban számos gyakorlati probléma ered, ugyanis a jogalkotó képviselő-testület az, aki meghatározhat egyes esetekben kötelezően alkalmazandó bizonyítékokat, például ismerünk olyan rendeletet, mely kötelezővé teszi szemle alkalmazását, környezettanulmány felvételét a szociális ellátásokat érintő hatósági ügyekben. Emellett az egyedi önkormányzati hatósági ügyekben problémaként jelentkezik, hogy a tényállást nem a döntést hozó testület, hanem a hivatal köztisztviselői tárják fel.

i.) A **bizonyítási teher és a bizonyítási kötelezettség** egyes kérdései a közigazgatási határozatok **bíróság általi felülvizsgálata** során is jelentkeznek.

A per tárgya egy korábbi, a közigazgatási szabályok alapján lefolytatott eljárás és a közigazgatási szakaszban született közigazgatási határozat. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére az ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője jogosult jogszabálysértésre hivatkozással. Az ügyfél a keresetében anyagi és eljárásjogi jogszabálysértésre is

hivatkozhat, illetve arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték. A bíróságnak a közigazgatási perben minden esetben azt kell vizsgálnia, hogy a keresettel megtámadott határozat valóban jogsértő-e.

A közigazgatási határozat felülvizsgálat terjedelmét az előzetes közigazgatási eljárás lényegesen behatárolja.

Hiszen egyes bizonyítási eljárások reprodukálhatatlansága okán a bíróság egyrészt kötve van a keresethez, másrészt kötve van a közigazgatási eljáráshoz, és az ott lefolytatott bizonyítási eljáráshoz. Úgy véljük, hogy a határozat bírósági felülvizsgálatának szakaszában bizonyítás felvételére csak akkor és abban a körben kerülhet sor, amikor erre konkrét indítványt tesz valamelyik fél és bizonyítható, hogy az erre irányuló bizonyítási indítványát a közigazgatási eljárás során a bíróság belátása alapján indokolatlanul mellőzték.

A bírósági eljárást követően elemezzük az ügyészi intézkedések bizonyítási kérdéseit is.

j.) A közigazgatási hatósági eljárások bizonyítási rendszerének elemzése során megvizsgáljuk az elektronikusan végezhető hatósági cselekmények és a jogellenes bizonyítékok körét is.

IV. Összegző megállapítások

1. Azonosság vagy különbség: önálló közigazgatási bizonyítási sajátosságok

Munkánk célja alapvetően az volt, hogy igazoljuk a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerének eltérő vonásait a polgári peres és a büntetőeljárás bizonyítási rendszerhez képest és bemutassuk a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerének legfontosabb kérdéseit.

Kutatásunk eredménye az alábbiakban foglalható össze:

a) A büntető- és polgári eljárás bizonyítási rendszere számos olyan, a gyakorlatban évszázadok óta fejlődő, formálódó intézményrendszerrel rendelkezik, melyet a közigazgatási eljárási kodifikációk sem hagyhattak figyelmen kívül. Ennek okán megállapítható, hogy a három eljárás legkézenfekvőbb hasonlósága a bizonyítékok és a bizonyítási eszközök részbeni azonosságán alapul.

Érdemes azonban megemlítenünk, hogy mindhárom kodifikáció csupán példálózó jelleggel sorolja fel a bizonyítékokat, mintegy útmutatásul a jogalkalmazó számára. Ebből az következhetne, hogy a gyakorlatban számtalan egyéb, taxatív felsorolhatatlan bizonyíték igénybevétele

történik. Ez azonban nem így van: kétségtelen, hogy a bizonyítékok tárháza a büntetőeljárásban a leggazdagabb, hiszen a tényállások rendkívül heterogén képek mutatnak, így a bizonyításukra szolgáló bizonyítékok is változatosak: a büntetőeljárásban a szájlennyomattól a DNS-vizsgálatig előfordulnak rendkívül érdekes és speciális bizonyítási eljárások, módszerek, taktikák, eszközök, bizonyítékok.

Mindez nem mondható el a polgári eljárásról: a polgári perben a fő szerepet a peres felek nyilatkozatai illetőleg az okiratok játsszák, az esetek nagy többségében szakértő, vagy tanú meghallgatására ugyan sor kerülhet, de lényegében speciális bizonyítékokkal – egy - egy különleges vagy nemperes eljárástól eltekintve – nem találkozhatunk.

A két eljárásjog árnyékában kibontakozó közigazgatási eljárás bizonyítási rendszere átvette az olyan alapvető bizonyítási szabályokat a „nagytestvérektől”, amelyek a hatósági tevékenység során is alkalmazhatók. A bizonyítási szabályok és módszerek az olyan hatósági eljárásokban, amelyek alkalmával a hatóság hatósági ellenőrzést végez, mondhatni a jogszabályi elvárásoknak kíván érvényt szerezni, egy egyszerű büntetőeljáráshoz hasonlítanak. Ezzel szemben, a „kvázi iudiciális eljárások” alkalmával inkább a polgári peres bizonyítás felé tendálnak a hatóság eljárási cselekményei.

Ha áttanulmányozzuk az Et-t és az Áe-t, akkor megállapíthatjuk, hogy mindkét jogszabály bizonyítási normái meglehetősen hasonló képet festenek a korabeli polgári vagy büntetőeljárás bizonyítási rendszerével, azzal az eltéréssel, hogy a kezdeti közigazgatási kodifikációk lényegesen egyszerűbb szabályozási metodikát követtek.

b) Noha számos hasonlóság felfedezhető a közigazgatási valamint a büntető és polgári eljárás bizonyítási rendszere között, úgy véljük, egyértelműen megállapítható a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerének eltérősége.

A különbségek a jogviszonyok tekintetében is észlelhetők: a közjogi jogviszonyok egyik alanya mindig az állam, illetve a nevében, vagy helyette eljáró hatóság, míg a jogviszony másik alanya az ügyfél (terhelt, eljárás alá vont, kötelezett...stb.). Az alá-fölérendeltségi jogviszony alapján a hatóság mindig többletjogosítványokkal rendelkezik a neki alárendelt ügyfélhez képest. Ez a szabály a bizonyítási eljárás során is tapasztalható: az ügy ura a hatóság, aki a legtöbb esetben dönt a bizonyítási eljárási cselekmények sorsáról. Ebben a vonatkozásban a közigazgatási hatósági eljárás bizonyítási szabályai a büntetőeljárás bizonyításához

hasonlítanak, azonban a büntetőeljárás bizonyítási rendszere jóval bonyolultabb képet fest: a nyomozati, a vádemelési, majd a bírósági szakaszt sajátos bizonyítási eljárási cselekmények jellemzik. Itt a bizonyítás egy több lépcsős folyamat, amely során a nyomozati szakaszban összegyűjtött, többnyire kriminalisztikai elveken alapuló bizonyítékok mértéke és milyensége képezi a vádemelés alapját, majd a vádhatóság saját belátása szerint kiegészítheti a meglévő bizonyítékok körét, újabb bizonyítási eljárást folytat le, és ennek eredményeként dönt a vád sorsáról. A bírósági tárgyalás jelentőségéről már szóltunk, így itt csupán, mint a büntetőeljárás harmadik szakaszát kívánjuk kiemelni, ahol a bizonyítás már a kontradiktórius eljárás keretei között folyik.

A közigazgatási eljárás, bár három szakaszos, bizonyítása mégsem azonosítható a büntetőeljárás bizonyítási rendszerével: a közigazgatási eljárás során ugyan a hatóság feladata a tényállás tisztázása, de a bizonyítási eljárás nem olyan összetett, mint a büntetőeljárásban. A két eljárás közötti különbség inkább a bizonyítási eljárási cselekmények, a bizonyítékok és a bizonyítási teher eltérőségéből fakad. A bizonyítási eljárási cselekmények a hatóság oldaláról tekintve a büntetőeljárás során megoszlanak a rendőrség és az ügyészség között - attól függően, ki folytatja a nyomozást -, valamint az ügyész és a bíróság között. A közigazgatási eljárás során a bizonyítási eljárás lefolytatása mindig a hatóság feladata, azt csupán a szakhatósági eljárás során „osztja meg” részben más hatósággal. Ennek megfelelően a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerében nem ismeretes a funkciómegosztás.

Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, kvázi bizonyítási indítványt tehet, míg a büntetőeljárásban - és a polgári eljárás során is - elválnak egymástól a bizonyítás elrendelése, a bizonyítás lefolytatása és a tényállás tisztázása.

A polgári eljárás során a bizonyításra kizárólag a bíróság előtti tárgyalás során kerülhet sor, vagyis a bizonyítási eljárás során a főszereplő a bíró, aki a felek előadásai és bizonyítékai alapján dönt. A bírósági tárgyalás jellegéből következően a polgári eljárás bizonyítása lényegesen távolabb áll a közigazgatási eljárástól, mint a büntetőeljárásé.

A szóban forgó eljárások bizonyításának különbözőségét a közigazgatási szervezetrendszer összetettsége is indokolja. Míg a polgári- és büntetőeljárás során az eljáró hatóságok könnyen beazonosíthatók, feladat- és hatáskörük könnyen elkülöníthető, addig a közigazgatási

szervezetrendszer hatóságai számszerűen is több ezerre tehetők. A hatóságok bizonyítási eljárásban betöltött szerepét némiképp konkretizálják az államigazgatási vagy önkormányzati hatósági hatáskörök. Az államigazgatási hatósági szervezetrendszer minden egyes szintje az ágazati jogszabályoknak megfelelően számos speciális hatósági feladatot lát el, melyek egymástól eltérő bizonyítási szabályokat igényelnek.

Sajátosnak tekinthető a közigazgatási eljárás a bizonyítási teher szempontjából is: néhány elenyésző - és elsősorban a másik két eljárásjogból eredeztethető - kivételtől eltekintve a bizonyítási teher a hatóságot terheli, szemben a polgári- és büntetőeljárással. A polgári eljárásban a bizonyítási teher megoszlik a felek között, hiszen a felek kötelesek állításaikat igazolni, míg a büntetőeljárásban a bizonyítási teher a vádlót terheli.

Végeredményben a legjelentősebb különbség a három vizsgált eljárás között a speciális eljárások vonatkozásában tapasztalható. A közigazgatási jogban a Ket. önmagában nem értelmezhető, csak mindig egy szakigazgatási, ágazati jogszabállyal együtt. Ennek megfelelően a szakigazgatási jogszabályok tartalmazzák olyan speciális bizonyítási eszközöket, melyek nem jellemzőek a másik két eljárásra: ebben az esetben ugyanis nem egy pontosan meghatározott hatóság (bíróóság) jár el, hanem az adott szakigazgatási hatáskört gyakorló közigazgatási szervek. Ennek megfelelően a közigazgatási eljárás, így a bizonyítás sem formalizálható egyetlen hatóságra (bíróságra). Éppen ezért, a Ket. a bizonyítás kérdésében iránymutatásul meghatározza annak általános szabályait, úgy, hogy közben teret enged az ágazati jogszabályoknak az adott ágazatban releváns bizonyítási szabályok kidolgozására.

Ennek megfelelően találkozhattunk olyan különös, az általánostól eltérő bizonyítási módszerekkel, eszközökkel, mint a mintavétel, a környezettanulmány, a jogszabályban meghatározott számítási módszerek, a hatástanulmány, a becslés, a kisajátítási terv...stb., amelyek bizonyos eljárásfajták során jutnak érvényre. Okkal mondhatná bárki, hogy a büntetőeljárásban is beszerezhet a hatóság olyan bizonyítékot, amelyet a Be. nem nevesít, mégsem tekintjük az ilyen eljárások speciálisnak a közigazgatási eljárás szempontjából, azonban nem az hangsúlyozandó, hogy egy bizonyíték speciális, az általánostól eltérő, hanem az ágazati eljárások heterogenitása, a szakigazgatási eljárási jogviszony, illetve a bizonyítás funkciója és lefolytatása egyedi.

2. Összegző javaslatok a Ket. bizonyítási rendszerének továbbfejlesztésére

Tanulmányunkban számos oldalról megvizsgáltuk a közigazgatási eljárás bizonyítási rendszerét: a történeti fejlődés eredményeként megállapítást nyert, hogy a közigazgatási eljárás jog bizonyítási eljárása nem önálló gyökerekből, hanem egyrészt a külföldi eljárásjogi jogfejlődés, másrészt a hazai peres eljárások eredményeiből fakad.

A közigazgatási eljárás jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt néhány évtizedben. Már többször említettük, hogy az Áe. a maga idejében európai szinten is egyedülállónak tekintendő volt. Bizonyítási szabályai lényegre törőek, jól megfogalmazottak voltak. A nagy áttörést a Ket. jelentette, amely jelentős mértékben megváltoztatta és kibővítette az Áe. gyakorlatban meghonosodott szabályait.

Munkánk során az egyes bizonyítékok elemzésénél is megfogalmaztuk aggályainkat, így itt összegezzük a legfontosabb, bizonyítást érintő javaslatainkat:

- a) Úgy véljük, hogy elengedhetetlen „A bizonyítás” vagy „A bizonyítási eljárás” cím alatt kimondani, hogy a hatóság határozata — a később tárgyalandó valószínű tényállás esetét kivéve — csak hivatalból bizonyított tényálláson alapulhat. Ha az ügydöntéshez bizonyítékok a hatóságnál rendelkezésére állnak, a hatóság azok alapján határoz. Erre való figyelemmel le kell szögezni azt is, hogy a bizonyítási teher mindig a hatóságot terheli, melyből az is következik, hogy a hatóság akkor rendel el hivatalból vagy a fél kérelmére bizonyítást, ha elégtelenek a rendelkezésére álló bizonyítékok.
- b) A bizonyítás elvei tekintetében a Ket. meglehetősen hiányos képet mutat, hiszen az officialitás elve kapcsán szabályoz néhány kérdést alapelvi szinten, mégis úgy véljük, hogy a jelen megoldás a bizonyítás szempontjából nem tekinthető megfelelőnek.
- c) Úgy véljük, az alapelvek között ki kellene mondani a büntetőeljáráshoz hasonlóan, hogy a bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni. Ez az alapelv látszólag nagyon általános, egyszerű elvnek tűnik, mégis, nyomatékosító hatása van, különösen, ha arra gondolunk, hogy a közigazgatási eljárási jogviszonyban a hatóság a tényállást felderítő alany, akinek ebbéli tevékenységéből fakadó

hibáinak orvoslása - a döntés módosításától és visszavonásától eltekintve - csak a jogorvoslati eljárások igénybevétele követően lehetséges.

- d) Nem hagyhatók figyelmen kívül azok az alapvető jogok sem, amelyek sérelmét feltétlenül kerülni kell a bizonyítási eljárás során. Ennek megfelelően szükségesnek tartjuk megfogalmazni, hogy a bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani.
- e) A szabad bizonyítás elvének eljárási szabályokkal való körülbástyázása tekintetében a Ket. meglehetősen kevés munícióval rendelkezik, melyek erősítése feltétlenül ajánlott. Éppen ezért szükségesnek tartjuk a Ket. meglévő, szabad bizonyításra vonatkozó alapelveinek kiegészítését azzal, hogy a hatóság az eljárás során szabadon felhasználhat minden bizonyítási eszközt, a bizonyítás eszközeinek és a bizonyítékoknak nincs törvényben előre meghatározott bizonyító ereje.
- f) Feltétlenül szükséges lenne szigorúan deklarálni, hogy a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, és a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg. Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.
- g) Nem rendelkezik a Ket. arról sem, hogy van-e mód arra, hogy a hatóság a bizonyítás kiegészítését rendelje el, különösen abban az esetben, amennyiben a bizonyítékok ismertetését követően előterjesztett bizonyítási indítványok okán az ügy teljesebb felderítését tartja szükségesnek.
- h) A Ket. a nyugat-európai kodifikációkból szemezgetve rendelkezik az ügyfél bizonyítási indítványáról, ám *expressis verbis* nem mondja ki, hogy az ügyfél bizonyítási indítványának elutasításáról a hatóság határozni köteles, mely ellen indokolt lenne az érdemi határozat elleni jogorvoslattól független, önálló jogorvoslat intézményesítése.
- i) Hasonlóképpen hiányoljuk a hatályos szabályozásból a bizonyítás elrendelésének, mint önálló aktusnak a nevesítését. Erre való

figyelemmel rendelkezni kellene arról is, hogy a hatóságnak módjában áll-e a bizonyítást annak lezárását követően ismét elrendelni.

- j) Az egész közigazgatási joggyakorlatban kérdéses annak megítélése, mikor kell végzést, illetve egyéb „értesítést” küldeni az eljárásban résztvevőknek. Ez a kérdés a bizonyítási eljárás vonatkozásában sem elhanyagolható. Úgy véljük, hogy a Ket. egyféle eljárási döntésformát nevesít, mégpedig a végzést. Ennek megfelelően a bizonyítási eljárás során realizált eljárási cselekmények végzés formájában kerülnek közlésre.
- k) Célszerűnek tartanánk annak deklarációját, hogy a döntés hatályon kívül helyezésének lehet az alapja a jogorvoslati szakaszban, ha a tényállás nem kellő módon került feltárássra, vagy eljárási hibaként az eljáró szerv megsértette a bizonyításra vonatkozó szabályokat, különösen az annak törvényességére vonatkozó, korábban említett rendelkezéseket.
- l) A bizonyítási tevékenység körében célszerűnek tartjuk annak rögzítését, hogy a hatóság a bizonyítási indítványhoz, illetve a bizonyítást elrendelő határozatához nincs kötve. Ebben a körben kellene deklarálni, hogy a bonyolultabb ügyekben a hatóság önálló végzés formájában bizonyítást rendel el. Ezzel kapcsolatban szabályozni kellene, hogy a hatóság mikor mellőzheti a bizonyítás elrendelését, például, ha az a tényállás tisztázásához, vagy a jogvita elbírálásához szükségtelen.
- m) Megfontolandónak tartjuk az egyablakos és az egy terminálos ügyintézés bizonyítás szempontú vizsgálatát is: amennyiben ugyanis egy bizonyos szakigazgatási kérdéssel kapcsolatos (pl. közlekedés) valamennyi hatósági eljárás egy helyen lenne intézhető, rendkívüli módon leegyszerűsödne a bizonyítás és ezáltal rövidülnének az eljárási határidők, csökkennének az eljárási költségek is.
- n) Úgy véljük, hogy lehetőséget kellene biztosítani az eljárási kodifikációban arra is, hogy az ügyfél kérelmére az eljárás megindulásáról szóló értesítés közlését megelőzően, akár az eljárás folyamán előzetes bizonyítást rendelhessen el a hatóság. Erre különösen olyan esetekben kellene lehetőséget biztosítani, amikor

valószínűnek mutatkozik, hogy a bizonyítás az eljárás folyamán, illetőleg annak későbbi szakában már nem lenne sikeresen lefolytatható, vagy az jelentős nehézséggel járna, a bizonyítás előzetes lefolytatása az eljárás ésszerű időn belül történő lefolytatását, illetőleg befejezését elősegítené. Az előzetes bizonyításra a bizonyítás általános szabályait kellene természetesen alkalmazni, azzal, hogy az előzetes bizonyítás megkeresés útján is fogantatható lehetne.

- o) Az ügyfél bizonyítási indítványtételi jogát is meglehetősen szűkszavúan szabályozza a Ket. Kétségtelen, hogy a hatályos szabályozás alapján az ügyfélnek van ilyen joga, csak azt felejtette el a Ket. rendezni, hogy milyen eljárási szabályok alapján gyakorolhatja azt az ügyfél. Itt lényegében csupán egy mondatot hiányolunk, amely kimondaná, hogy a bizonyítási indítványra az ügyfél nyilatkozattételi szabályai vonatkoznak, mert bár vélhetően a jogalkotó célja ez volt, látszólag a bizonyítási indítvány „lóg a levegőben”. Ennek kapcsán célszerű lenne azt is deklarálni, hogy amennyiben az ügyfél bizonyítási indítványának nem ad helyt a hatóság, arról az ügyfelet írásban értesítse, függetlenül attól, hogy az ilyen körülményekre a határozat indokolásában utalnia kell, ti. így az ügyfél még a bizonyítási szakaszban tudomást szerez az elutasítás tényéről és szükség esetén módosíthatja indítványát.
- p) A bizonyítási szabályok vizsgálata tekintetében elgondolkodtató, hogy vajon miért nem használható fel egy olyan bizonyíték az eljárás során, amelyet a hatóság korábban már bizonyított, esetleg fel is használt valamilyen eljárásában? Egyrészt, mert a Ket. nem teszi lehetővé, hiszen az ilyen körülményeket, bizonyítékokat a hatósági nyilvántartások nem tartalmazzák, mely jogalapja lenne a bizonyítás egyszerűségének, másrészt, mert rosszak a nyilvántartásaink, vagy inkább azt mondhatnánk, hogy az elektronikus nyilvántartások nem teljes körűek. Ha például az ügyfél építési engedélyt kér, de időközben elfogy a pénze, így az eredeti kérelmét módosítja, vagy visszavonja, az eredeti tervdokumentációt a hatóság nem fogadja el mondjuk egy év múlva, hiába nem változott semmi. Ennek oka, hogy a hatóság nem vezet elektronikus nyilvántartást minden kérelemről és annak mellékleteiről, így azok csak nehezen visszakereshetők.
- q) Az eljárási határidők tekintetében, nem a bizonyítás

szükségtelenségéről van szó, hanem a tényállás egyszerű megítéléséről. Az ilyen ügyekben célszerű lenne az általános eljárási határidők drasztikus -legalább felére történő- csökkentése. Amennyiben működne az elektronikus hatósági eljárás, akkor arra is lehetőség lenne, hogy az ilyen kérelmeket néhány napon belül elintézhesse az eljáró hatóság.

- r) A jelenlegi nyilvántartási rendszerek kapcsolatának nehézkessége miatt a bizonyíthatatlanság körébe sorolható hiányosságokat a Ket. sem tudta áthidalni. Nem is beszélve azokról az esetekről, amelyek során az ügyfél jóhiszeműséget színelve megsemmisíti a meglévő tárgyi bizonyítékokat.
- s) Hasonlóképpen hiányosságként értékelhető, hogy a Ket. csupán a „más hatóság” nyilvántartásában szereplő adatok ügyféltől történő beszerzését tilalmazza. Ezzel kapcsolatban azonban megfontolandónak tartjuk azt is, hogy számos olyan ágazati eljárás létezik, amely során a cégbíróságok, közjegyzők, vagy a rendes bíróságok által vezetett nyilvántartások adataira van szükség.
- t) A gyakorlatban megoldatlannak tekintendő az is, hogy az olyan eljárásokban, ahol valamilyen okirat, igazolás, nyilatkozat, más hatóságtól történő beszerzése eljárási költséget von maga után, a hatóság továbbra is az ügyfelet kötelezi a szóban forgó bizonyíték beszerzésére (pl. lakcímkártya kiállítása során). Ennek a gyakorlati problémának a feloldása érdekében le kellene fektetni a Ket-ben, hogy az ágazati jogszabályok e tekintetben nem térhetnek el a Ket. rendelkezéseitől.
- u) Az elektronizáció és az elektronikus eljárási cselekmények szerepe nem elhanyagolható a bizonyítási eljárás során sem. Munkánk során számos kontextusban utaltunk a jogintézmény ilyen irányú fejlesztésének igényére (elektronikus jogsegély, elektronikus iratok és formanyomtatványok, jegyzőkönyvek, elektronikus eszközök a szemle során...stb.). Leginkább a hatóságok és a hatóság - ügyfél viszonyának leegyszerűsítését jelentené, ha például egy-egy tájékoztatás alkalmával az ügyfélnek nem kellene órákat sorban állnia (e-tájékoztatás), hanem kérdését elküldhetné e-mailben a hatóságnak, aki arra hasonló módon válaszolna. A bizonyítás szempontjából indokolatlan például a szakértő kirendelésére vonatkozó nyilatkozatot személyes megjelenéshez, vagy hagyományos, papír alapú formához kötni.

- v) Számos esetben a bizonyítás egyszerűsítését is jelentené, ha csak a kifejezetten személyes megjelenést igénylő kérdések okán kellene az ügyfélnek a hatóság előtt személyesen megjelenni.
- w) Alapvető hibának tekintjük, hogy hiányos a jogalkalmazók bizonyítási eljárási cselekményekre történő „kiképzése”. Látszólag ez a probléma nem számottevő, ám ha abból indulunk ki, hogy a jó bizonyítás a tényállás tisztázásának megfelelőségét és a jó döntés meghozatalát is eredményezheti, megfontolandó, hogy a közigazgatási eljárást oktató intézmények némi kriminalisztikai alapismereteket is implementáljanak az oktatási rendszerükbe. Hogyan is várhatnánk el, hogy megfelelő módon hallgasson meg az ügyintéző egy tanút, ha soha nem szerezhette korábban a tanúmeghallgatás eljárás-technikai kérdéseiről szerteágazó ismereteket.

V. Az értekezés témaköréből készült publikációk jegyzéke

- 1) *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárás(jog)a.* Budapest, In.: Collega, 2003/4:56-65.pp.
- 2) *A holtnak nyilvánítási eljárás.* Budapest, 2005. In.: A temetkezéssel kapcsolatos szabályozás. Jog és Állam 6. Budapest, 23-37.pp.
- 3) *A bizonyítás megjelenése egyes külföldi államok eljárásjogában, különös tekintettel annak államigazgatási (közigazgatási) eljárásjogi szabályozására.* In.: Magyar Közigazgatás 2005/4:230-239.pp.
- 4) *Jogtörténeti adalék a bizonyításelmélet fejlődéséhez.* In.: Collega, 2005/8:25-33.pp.
- 5) *Elektronikus ügyintézés és szolgáltatás.* In.: A közigazgatási eljárásjog., (szerk.: Lőrincz Lajos), HvG Orac, Budapest, 2005., 573-600.pp.
- 6) *A Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályok a közbeszerzési eljárás jogorvoslati rendszerében.* RAABE, Budapest, 2006., (A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek) 1-38.pp.
- 7) *Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében.* In.: Jogtudományi Közlöny. 2006/11:417-433.pp.
- 8) *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban –* In.: Collega, X/2-3:9-16.pp.
- 9) *Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban.* In.: Magyar Közigazgatás, 2006/9: 531-542.pp.
- 10) *Das ungarische Verwaltungsverfahren –* In: Verwaltungsrundschau., Stuttgart., 2007/2:55-60.pp.
- 11) *Közigazgatás és gazdaság.* (Szerk.: Imre Miklós.) HvG Orac, Budapest, 2007:288-323, 467-506.pp.
- 12) *Beweis in ungarischen Verwaltungsverfahren.* Budapest, 2007., In.: Collega, XI. évfolyam. 2-3.szám: 268-272.p.
- 13) *Bevezetés a közigazgatási eljárásjogba.* Budapest 2007., In.: Ügyiratkezelés elméletben és gyakorlatban. Budapest, 2007., Kódex Nyomda Kft.,12-87.pp.
- 14) *Elektronische Dienstleistungssysteme und Verfahren in Ungarn.* In.: Bürgernahes E-Government für Mittel- und Osteuropa. Stuttgart, Alcatel-Lucent Stiftung, 2008/78:36-42.p.
- 15) *A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés és annak módosítása.* RAABE, Budapest, 2006., I/2.18: 2-49.p

- 16) *Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban.* In.: Jogtudományi Közlöny., 2008/11:562-569.pp.