
**MTA Law Working Papers
2020/15.**

**„Meggzúntetve megórzés?”
A közigazgatási hatósági eljárás
újrászabályozása az általános
közigazgatási rendtartásról szóló
törvényben**

***Balázs István – Gajdusček György –
Koi Gyula***

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Balázs István, Gajduschek György, Koi Gyula

„MEGSZÜNTETVE MEGŐRZÉS? A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÚJRA SZABÁLYOZÁSA AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN¹.

1. A közigazgatási hatósági eljárási jog újra szabályozását megalapozó társadalmi problémák a 2010-2018 közötti időszakban.

A 2010-es kormányváltást követően egy új, ún. neoweberi jegyeket viselő állam-és közigazgatásfelfogás kezdett érvényesülni, mely a közigazgatásban recentralizációt és szervezeti integrációt valósított meg a közigazgatás minden alrendszerében. A változások érintették a közigazgatás eljárását, működését és személyzetét egyaránt.

A kiindulási pont az volt, hogy a 2010. évi kormányváltásig az NPM² kései, de annál radikálisabb alkalmazása okozott komoly válságot.

Ezt az állapotot kívánta felszámolni a 2010-es kormányváltást követően a 2011. június 17-én bemutatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program első (MP 11.0.) változata,³ mely a középtávú és komplex programok körébe tartozott. A 2012-ben elfogadott módosított változatának⁴ a végrehajtását pedig egykor az OECD is értékelte⁵.

A program névadója a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg is elismert legnagyobb tudósa. Magyary Zoltán és iskolája⁶ a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az európai kontinens bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő „neoweberi” szándékok lényegében ugyan ezt célozzák a bürokrácia újra történő felfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva. A program önmeghatározása szerint „a Magyary program nem terv,

¹A tanulmány az FK - 129018. - A jogrendszer reagálóképessége című NKFIH által támogatott kutatás keretében készült.

²Az új közmenedzsment (az angol kifejezés, New Public Management, rövidítéséből: NPM) a piaci megoldások elsőbbségét vallotta; azt, hogy az állami-közigazgatási feladatellátásnak lehetőleg a piaci-vállalati megoldásokat kell követnie. Ez az irányzat volt meghatározó a 80-as évektől 2008-ig. A kontinentális Európában azonban ez az – alapvetően angolszász gyökerű – irányzat sohasem vált egyeduralmukodóvá. Ebben a régióban a reformok kevésbé voltak radikálisan piacpártiak, hanem a weberi jegyeket megőrizve az ügyfélközpontúságnak és a hatékonyságnak kívántak nagyobb teret engedni. Ezt az irányzatot nevezi a Pollitt-Bouckaert szerzőpáros sokat hivatkozott munkájában (Christopher POLLITT and Geert BOUCKAERT: *Public management reform: A comparative analysis*. (Oxford:Oxford University Press, USA, 2004.) neoweberi megközelítésnek. Magyarországon, egy vitatható interpretáció következtében (G. FODOR Gábor - STUMPF István: „Neoweberi állam és jó kormányzás” *Nemzeti Érték* 2008/7. 5-23.) a 2010 utáni kormányzati átalakításokat sorolják ebbe a kategóriába.

³Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

⁴(MP 12.0.) 2012. augusztus 31.

⁵ Lásd; OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (Paris:OECD Publishing, 2015) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en> <http://www.oecd.org/fr/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm>(2017. 09. 01.).

⁶ A Magyary életműre, és az iskola szerepére az újabb irodalomból: Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803-1885) Récsi Emil (1822-1864) Concha Győző (1846-1933) Magyary Zoltán (1888-1945)*. (Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem 2013) 107-156. Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary iskola koráig*. (Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó 2014) 293-334.

hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.”⁷ A program deklarált átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozza meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmazott, mely sajátos függeléke az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program tartalma számos már megkezdett fejlesztési irányt (pl. kormányablak, kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott, míg másoknak (pl. új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) irányait határozza meg későbbi végrehajtással.

Az anyag érintette ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy nemzetközi irányait, de rögzítette azt is, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet”. A program tehát hangsúlyozottan egyfajta, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált új irány keresését jelentette.

Napjaink közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a Magyar programban a konkrét elképzelések közt találhatunk példát az NPM egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával, de ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is kitapintható a „neoweberi” államról és közigazgatásról írt jellemzők irányába pl. az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével.

Ezt erősítette meg a Magyar program 2012-es változatának következő megfogalmazása; „a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nem csak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet.”⁸

A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” voltak, melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás. Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint az Magyar Program célrendszer modell keretei közt érvényesülnek a jó közigazgatás kidolgozásáért. A „jó közigazgatás” meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására tehát komoly kísérletek folytak nemzetközi szinten és itthon egyaránt.

Mégis látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt- közte főleg az állami szerepvállalás változásait-, ami e fogalmat övezi, ma kétségesnek tűnik, hogy széleskörű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a „Jó állam és közigazgatás” inkább célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető egységes tartalom és bizonytalanok a mögötte meglévő reális társadalmi igények is.

A magyar közigazgatás-fejlesztés 2010-2018 közt egyébként jól tükrözte azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében. Bár kutatásunk vizsgálati időszaka eddig terjed, ám nem lehet figyelmen kívül hagyni a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos közpolitikai szándékokban

⁷Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest, 7.

⁸ 1.2. pont 7. oldal 3. bek.

esett változásokat⁹, melyek egész addig terjedtek, hogy a közigazgatási különbíróóságokra vonatkozó alkotmányos szabályozás megváltoztatása¹⁰ úgy tünik, hogy tartósan szakított ezzel a gondolattal.

Mindez pedig nem változtatott azon az elképzelésen, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban valóban kivételessé váljon a közigazgatáson belüli korábbi általános és rendes jogorvoslat, a fellebbezés¹¹.

Az említett Magyar programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával, már 2014-re egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás - és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyar programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített¹² és anyagi eszközöket is rendelt¹³ a megvalósításához. Ennek a köszöntőnek nevezett, de közpolitikai irányvonalának is minősíthető alábbiakban idézett deklarációja jól mutatja e szándékokat, miszerint

„A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járások rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni. Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megerősödését segítsék elő.¹⁴„

⁹ Így pl. a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény.

¹⁰ Lásd; Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása (2019. december 12.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2019&szam=2012020103>.

¹¹ Lásd; a 2019. évi CXXVII. törvényt Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról.

¹² 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

¹³ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról

¹⁴ Lásd Közigazgatási-és közszolgálat-fejlesztési stratégia 2014-2020. 4. oldal. https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_fejlesztési_stratégia_.pdf#!DocumentBrowse 2020.03.10.

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig - a jelzett pragmatika jegyében - akkortól a jelentős felhatalmazással bíró Államreform Bizottság¹⁵ fogta össze. Mindez azonban nem jelentette az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készültek el a „Jó Állam Jelentések”¹⁶ mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

A 2016-os jelentés pl. ezt írta bevezetőjében;

„...a Jó Állam fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint a mind sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket” igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető.”¹⁷

Magyarországon tehát a közigazgatás radikális átalakításához egy új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer és minden bizonnyal egy új közigazgatási kultúra kialakításának a szándéka is társult. Ez a centralizáció¹⁸ jegyében a központi állami szervek, de mindenekelőtt a kormány és az államigazgatás domináns szerepére épít, melynek szellemi központja az államtudományi és közigazgatási képzésben, de lassan a kutatásokban is egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Az e programok mögötti valós társadalmi elvárásokat, így pl. a helyi önkormányzati rendszer, vagy a területi államigazgatás reformját, nem támasztotta alá semmilyen társadalmi igényfelmérés, így azok nagyrészt alkalmazott kutatási anyagokból dolgozó szakmai műhelyekben készült spekulatív elemekből álltak össze, de a terveknek sem volt számottevő társadalmi, vagy szakmai vitája, amiből lehetett volna következtetni a valós igényekre.

2. A közigazgatási jog szabályozási csomópontjai

A magyar közigazgatás 2010-től tartó átalakításának folyamata átfogja a közigazgatás minden területét, szervezetét, működését, feladatrendszerét és személyzetének egészét.

A vázolt folyamatokat vizsgáló kutatásoknál számításba vehető legfontosabb jogalkotási csomópontok az;

- Alaptörvény,
- 2011. évi LCXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól,
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. tv.
- 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról,
- 2011. évi CXCIX. tv. a közszolgálati tisztviselőkről,

¹⁵ Lásd a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20.).

¹⁶ http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (2017. 09. 01.).

¹⁷ Lásd, mint előző jegyzet.

¹⁸ Lásd a 2010. évet követő magyar recentralizációt feldolgozó elemzéseként; István BALÁZS, and István HOFFMAN: Can (Re) Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2017/5. 5-20.

- 2016.évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról,
- 2017.évi I. tv. a közigazgatási perrendtartásról.

- 2018. évi CXXV. tv. a kormányzati igazgatásról,
- A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény,

A fentiekben túl lényegében minden jelentős szakigazgatási területen rendkívül jelentős jogi, szervezeti és pénzügyi változások következtek be. A rendelkezésre álló kutatási kapacitások ilyen széles kört azonban nyilvánvalóan nem tudnak átfogni. A kutatás ezért a közigazgatási hatósági eljárás szabályozására és újra szabályozására fókuszál. Ezen a területen ugyanis rendkívül jelentős, a jogi szabályozást formálisan (új törvény, törvények) és tartalmi értelemben is érintő gyökeres változások történtek. Bár, mint fentebb jeleztük, minden más területen (a szervezeti, a személyzeti és az ágazati jogokban is) radikális változások történtek, az általános eljárási jog az, amelyet (a) hosszabb, tudatos, illetve szervezett előkészítő munka előzött meg.¹⁹ Emellett az eljárási jog a közigazgatási jog azon területe, amelynek messze a legjelentősebb a hazai szakirodalma van, amelyre kutatásunk szintén támaszkodhat.

Tanulmányunk középpontjában tehát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. tv. és az azt megelőző, a kutatás időintervallumába tartozó közigazgatási hatósági eljárás szabályozása áll.

A jelenlegi hatályos jogi szabályozást megelőzően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló **a 2004. évi CXL. törvény** (rövidebb elnevezésén: **Ket.**) rendelkezéseit kellett alkalmazni.

A **Ket. 2008-ban átfogó módosításon** esett át, a **2008. évi CXI. törvény**, ún. **Ket. novella** deklarált célja az ügyfélbarát közigazgatás megerősítése, a hatósági eljárások egyszerűsítése, valamint a jogalkalmazói munka egyszerűsítése voltak. Ezek érdekében a jogszabályi változtatások három csoportra voltak oszthatók²⁰:

- az első csoportba **a jogi szabályozás lényegi tartalmát nem érintő olyan inkább technikai jellegű módosítások** tartoztak, mint a belföldi jogsegély körének egyértelmű meghatározása, az ügyfelek értesítésének tartalmi bővítése, azok elektronikus úton történő megküldése szabályozása, a hatásköri összeütközés feloldását szolgáló egyeztetések szabályozása, a végzések tartalmi elemeinek kiegészítése, a kézbesítés szabályainak pontosítása stb.,
- a második csoportba már olyan **érdemi módosítások** tartoztak, mint pl. a cégbírói adatok beszerzésének közigazgatási szervekre hárítása, az eljárás megindításáról szóló értesítés és a hiánypótlási felhívás kibocsátási határidejének összhangba hozása, a felettes hatóságok egyeztetési kötelezettségének előírása a szakhatóságok egymásnak ellentmondó állásfoglalásai esetén, valamint az ügyintézési határidőbe nem tartozó eljárási cselekmények körének bővítése, az ügyfél helyett történő adatbeszerzés időtartamával és az ügyfél nyilatkozatával, továbbá

¹⁹Így pl. az Ákr. előkészítésére volt a koncepciót előkészítő, majd a szabályozást kialakító kodifikációs bizottság is. Ezek munkájáról pedig jelentés készült és került közzétételre:

<https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf>

(2020.03.10.)

Az már egy más kérdés, hogy ebben mennyire jelentek meg a bizottságok keretei közt folyó szakmai viták, melyek dokumentumai máig sem nyilvánosak.

²⁰Lásd: BARTA Attila: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény jellemzői és alapelvei. In Balázs István (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó) 50-55.

adatszolgáltatási kötelezettségével kapcsolatos rendelkezések újra szabályozása, a döntések kijavítására és kiegészítésére vonatkozó szabályok rendezése, valamint az ügyészi intézkedés lehetőségének kiterjesztése a jogszabálysértő végzésekre és az Uniós szabályozásnak megfelelően a szolgáltatások szabad áramlása előtti eljárásjogi akadályok lebontása stb.

- a harmadik csoportba pedig az eljárás utolsó szakaszára, a **végrehajtási eljárást szabályozó rendelkezéseknek a hatékonyabb végrehajtást biztosító érdemi változásai** tartoztak. Így pl. a végrehajtásban hozott végzések elleni jogorvoslat elbírálási határidejének csökkentése, a végrehajtás megindításának egyszerűsítése, az önálló bírósági végrehajtók bevonásának lehetősége a végrehajtásba, a végrehajtás foganatosítása körében hozott döntésekkel szembeni jogorvoslati eljárás újra szabályozása stb.

Lényeges kiemelni, hogy ezeknek a változtatásoknak közös nevezője volt visszaállítani a Ket. általános kódexjellegét, a megszorodott különös eljárási szabályokhoz képest és ezzel erősítsék a Ket., mint általános eljárási kódex jellegét.

Ezzel azonban még nem értek véget a változtatások, így – örökzöld témaként- a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazandó ügyintézési határidővel voltak kapcsolatosak a **2010. évi CXXVI. törvényben szereplő egyes módosítások**. Ezek szerint az ügyintézési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 22 munkanapról újra 30 napra változott azokban az eljárásokban, melyek ügyintézési határidejét a Ket. állapítja meg. A fellebbezési határidő pedig a korábbi szabályozásban szereplő 10 munkanapról ismét 15 napra változott.

Ezeket követte a 2011. évi CLXXIV. törvény, mely egyébként igen vegyes jellegű, módosításai közül a következőket célszerű kiemelni:

- a hatáskörátruházási szabályok változása az ún. önkormányzati hatósági ügyekben a helyi önkormányzatokra vonatkozó új törvényi szabályozásnak megfelelően,
- a belföldi jogsegély esetén a határidők pontosabb meghatározása (és a megkeresett szerv mulasztásának szabályozása,
- az ügyintézési határidő meghosszabbítására az új szabályozás szerint csak kivételesen van lehetőség,
- a jegyzőkönyv mellett sor kerülhetett az egyszerűsített jegyzőkönyv alkalmazására és hivatalos feljegyzés készítésére
- a szakhatóság közreműködése esetén törvényben meghatározott esetekben már nem volt kötelező, csupán a hatóság mérlegelhetette a szakhatóság megkeresését,
- a korlátozottan cselekvőképes személy személyes idézése csak a törvényes képviselő felhívásával együtt vált lehetővé, míg a cselekvőképteleneket csak a törvényes képviselő útján lehetett idézni,
- ugyan csak sor került a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeinek meghatározása,
- a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjai pedig egy külön fejezetben kerültek elhelyezésre. Meghatározásra kerültek továbbá a bírság kiszabásakor a mérlegelési szempontok és az elévülési időt.

Volt még 2013-ban is módosítás, mely azonban nem eljárási elvi okokból, hanem a járási hivatali (kormányablaki) hatósági ügyintézés bevezetésével kapcsolatos szervezeti, illetve hatósági fórumrendszer változásaiból adódott.

Már ekkor megfogalmazódott azonban egy teljesen új jogi szabályozásnak a szükségessége, mely előkészítésére kodifikációs bizottság jött létre.

Ennek munkája eredményeként került Kormány elé az új törvény koncepciója, mely az alábbiakból indult ki;

„...2. Hagyományok, új társadalmi kihívások, nemzetközi elvárások.

Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciójának kialakítása során több elvárásnak is meg kell felelnie az előterjesztőnek. Csak a magyar közjogi hagyományokra és alkotmányos identitásra, valamint a nemzetközi tapasztalatokra, külföldi jó gyakorlatokra alapozva lehet Magyarországon – az ügyfelek és hatóságok megítélése szerint is²¹ – jól alkalmazható közigazgatási eljárásjogi törvényt alkotni.

Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex elfogadására 1957-ben került sor,²² melynek jelentősége a nem jogállami körülmények között is kiemelkedő volt. Az Et. átfogó módosítására – elsősorban a jelentős számban „elszaporodott” különös eljárási szabályok miatt – „az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről” szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megalkotásával került sor. Egyebek mellett ekkor kerültek a kódexbe a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány, nyilvántartás-vezetés részletes szabályai és a hatósági ellenőrzés általános rendelkezései. Az Áe. is csak a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe, vagyis ehhez is különös eljárási szabályok tömege csatlakozott kiegészítő vagy éppen helyettesítő jelleggel. Az 1990-es évek elején egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai másodlagosak voltak, vagyis csak akkor érvényesültek, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezett. A Ket. megalkotását az Áe. „eredendő fogyatékoságai” (pl. ügyféli jogok garanciáinak hiánya), a nem átgondolt módosításokból fakadó hiányosságok orvoslása.

A rendszerváltás államszervezeti-, tulajdoni és gazdasági változásaiból fakadó új helyzetnek megfelelő szabályok kialakítása, a külföldi ügyfelek számának megnövekedése, a közigazgatási végrehajtással kapcsolatos kérdések, az eljárási bírságok és az eljárási költségek újra szabályozásának igényei tették szükségessé. 2008-ban – három évvel hatályba lépése után – a Ket.-et az Országgyűlés átfogó jelleggel módosította. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv., vagy átfogó módosítás) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”. A gyorsaság és hatékonyság követelménye lényegében majd minden magyarországi közigazgatási reform egyik fő indoka volt. Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, melyek nagyjából a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe. Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatályba léptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de az Mtv. hatályba lépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv. salátatörvény), mely csak cím szerint 168 további törvényt módosított, a módosult rendelkezések száma több ezerre tehető. A salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe,

²¹ Sajnos az nem derült ki az anyagból, hogy az ügyféli és hatósági tapasztalatoknak mik a forrásai.

²² A hazai közigazgatási eljárásjog 1957 előtti fejlődésére, új aspektusokkal, lásd: PATYI András – KOI Gyula: A „prekodifikációs időszak” a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódex megjelenéséig. In PATYI András (szerk.): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 89-116.

hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A Ket. 2008-2009. évi módosítása sem adott azonban gyógyírt a magyar közigazgatási eljárásjog betegségeire, így a Ket. megújítása 2010-2014 között végig napirenden volt, amelyre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium több – eredményét tekintve sikertelen – megoldási javaslatot is kidolgozott.

A nemzetközi kihívások egyik forrása az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlása. Ebben kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ezért indokolt, hogy az új törvény ezekre is figyelemmel legyen. A Kódexben megfogalmazott zsinórmértékeknek a jelenleg hatályos eljárási törvény túlnyomótöbbségben megfelel, azonban indokolt lehet egyes elemekre nagyobb hangsúlyt fektetni az új törvény kodifikációja során.

Az Ajánlásban megfogalmazott legfontosabb követelmények, elvek – a teljesség igénye nélkül– az alábbiak:

- a hatóságok cselekvéseik során elsősorban (köz) szolgáltatásokat nyújtanak, cselekvéseikkel kapcsolatban útmutatókat
- ügyleírásokat kell megfogalmazniuk, és eljárásaikat ésszerű határidőn belül kötelesek befejezni,
- a közigazgatás jogszerűtlen működését,
- legyen az akár mulasztás, akár más formában megnyilvánuló jogsértés,
- megfelelő szankcióknak kell követniük (akár bíróságok bevonásával),
- a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítani, amely célravezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható,
- a közigazgatási hatósági eljárásokban biztosítani kell az egyének– és közösségek, védett csoportok – jogos érdekei és a közérdek közti egyensúlyt,
- a jó közigazgatás a jó kormányzás (*good governance*) egyik aspektusa, azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ,
- a közigazgatásnak meg kell felelnie a költségvetési – eljárásgazdaságossági, hatékonysági– követelményeknek, és ki kell zárnia a korrupció minden formáját,
- a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzésétől függ,
- a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek,

mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures; a továbbiakban: modelltörvény). A modelltörvény igazi újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyüttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nem voltak, az uniós közigazgatási anyagi jogot vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre. Közös eljárási szabályok tehát nincsenek, következésképpen az Európai Közigazgatási Térség egy harmonizált értékszintézis”, kritériumként érvényesülő alapelvek halmaza...”²³

A tanulmány tárgyát képező kutatás a kormány-koncepciónak ebből a célrendszeréből indul ki mindenekelőtt azt vizsgálja, hogy a vélt, vagy valós okokra hogy reagált a konkrét jogi szabályozás.

Figyelembe kell azonban venni azt, hogy a közigazgatási jog sajátosságainak (rendkívül nagy, mind tartalmában, mind a szabályozás módjában és szintjében heterogén joganyag) ezért a kutatási kérdés némileg fordított módon kísérel meg megválaszolni a felmerülő kérdéseket, hipotéziseket.. Elsősorban nem azt vizsgáljuk, hogy a jelentkező társadalmi (gazdasági, kulturális, stb.) kihívásokra miként reagál a jog-esetünkben a közigazgatási hatósági eljárást újraszabályozó törvény-, hanem azt a kérdés tesszük fel, hogy az adott jogterületen, ahol a változás vitathatatlanul rendkívüli mértékű, vajon ez a változás a társadalmi igényekre, illetve kihívásokra reagál-e, avagy a mögött más tényezők állnak?

3. A kutatás hipotéziseinek rendszere

A vázolt programokból és koncepcióból kinyerhető és kiemelt hipotetikus társadalmi problémák a közigazgatási hatósági eljárás körében különösen:

- A szabályozás közérthetősége és általános alkalmazhatósága.
- Az adminisztratív terhek és azok csökkentési lehetősége, az ügyintézési határidők gyorsítása,
- Az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemei,
- A közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonysága,

A fentiekkel kapcsolatos előfeltevéseinket a következőkben foglalhatjuk össze:

- *A szabályozás közérthetősége és általános alkalmazhatósága:*

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. terjedelmében lényegesen rövidebb, de közérthetőségében, vagy alkalmazhatóságában alig. Így pl. a jogállamiság határát súroló

²³Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 2-3. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf> 2020.01.08

olyan új intézmények, mint a függő hatályú döntések, még a közigazgatási jog alkalmazói számára is igen nehezen értelmezhetők. A szabályozás ezen felül keret jellegű, nagy teret engedve ezzel az ágazati kiegészítéseknek alacsonyabb jogforrási szinten. Így aztán, ha összeadjuk az Ákr.-t és a végrehajtási rendeleteit, akkor a korábbi szabályozással (Ket.) szembeni terjedelmi előny is eltűnik.

Az alkalmazhatóság általános jellege arra épül, hogy az Ákr is követi az ún. általános eljárásjogi szabályozás modelljét, minek keretében főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszára egy törvényt, az Ákr.-t kell alkalmazni. Ennek megvalósítása minden korábbi szabályozás esetén problémát okozott és csak idő kérdése volt, hogy a kivett és privilegizált eljárások mikor haladják meg az általános alkalmazási kör terjedelmét. Az új szabályozás a már említett keretjellegű szabályozással próbálja ezt kezelni, de ezzel kapcsolatban mindjárt kétfenntartást kell tennünk. . Az egyik, hogy a végrehajtási eljárástekintetében az Ákr. sajnos nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezése hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv.-t (Vht.) kell alkalmazni, mivel a végrehajtásra nem tudott önálló közigazgatási szervet intézményesíteni. Éppen ezért alakult ki az a többlépcsős és bonyolult jogi szabályozás, hogy ha az Ákr. XI. Fejezete másként nem rendelkezik, akkor az eljárás során, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot, ahol végrehajtót, azon végrehajtást fogantató szervet, ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Új rendelkezés az, hogy főszabályként – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik. Hasonló a helyzet a végrehajtás fogantatójával is, mivel a végrehajtást az állami adóhatóság fogantatója. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által fogantató végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt kell alkalmazni és nem az Ákr.-t. Ha pedig mindezeket összevetjük, akkor nehezen tartható az általános eljárásjogi kodifikáció azon jellemzőjének érvényesülése, hogy az az eljárás minden szakaszára kiterjed.

Az általános alkalmazhatóságot pedig még tovább rontják a kivett eljárások, melyek közül a legnagyobb csoportot, melyre az Ákr.-t nem kell alkalmazni az *adó*-, valamint *vámigazgatási* eljárások²⁴ teszik ki. Ez utóbbiakból viszont önmagában is több lehet²⁵, mint az Ákr. hatálya alá tartozókból.

Ha azonban ez igaz, akkor az Ákr. általános kódex jellege is megkérdőjeleződik, ami a gyakorlatban felülírja a koncepció egyik kiindulópontját.

Eszerint ugyanis: "Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nemhogy nem tarthatók fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

²⁴Ezekre a az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényt kell alkalmazni.

²⁵A 2018. első félévi évi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21660903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a Járási Hivataloknál összesen 8663808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, míg a kormányhivataloknál 342089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2786985 volt.

Lásd; „2018. év első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229)<https://www.kormany.hu/hu/dok#!/DocumentSearch> 2020 01 07.

a) szemben a Ket.-tel első sorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat;

b) az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyí – és értelmezési – elsődlegességét,

c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól²⁶, és

d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor

e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.”²⁷

Ezekből a célkitűzésekből, illetve az e koncepció alapján született törvényi szabályozásból, különösen annak elnevezéséből (Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. Tv) az általános jellegű kódex fenntartásának szándéka egyértelműnek tűnik.

Ha azonban az összes hatósági ügy többségére nem az általános szabályozást kell alkalmazni, akkor a jogi szabályozás karakterisztikája is megváltozik.

A „megszüntetve megőrzés” itt fordítva érvényesül, miközben a jogalkotó deklarált szándéka az általános jelleg megőrzése, a szabályozás tartalma a fentiekre tekintettel lényegében megszünteti azt.

Egy új szabályozással kapcsolatos társadalmi kihívás minimuma az, hogy az új szabályozás jobb legyen, mint a régi. Esetünkben az új valóban rövidebb, átláthatóbb első ránézésre, de a nevéből eltérően nem terjed ki a hatósági ügyek teljes körére, sőt még a többségére, de az eljárás összes szakaszára sem. Akkor viszont kérdés marad az, hogy mit nyert vele a jogalkalmazó és a jogkereső közönség?

- *Az adminisztratív terhek és azok csökkentési lehetősége:*

A koncepciót és a törvényalkotást nem előzték meg hiteles felmérések, empirikus tapasztalatok, vagy erre a célra könnyen felhasználható hatósági statisztikák elemzése, így nem lehetett tudni, hogy milyen adminisztratív terheket kellett volna csökkenteni és ilyenek a törvény alkalmazása óta sem állnak rendelkezésre²⁸

A közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonysága

²⁶ A konkrét okokra viszont sem itt, sem pedig a törvényjavaslatot az IM részéről gondozó és a témában legtöbbet publikáló kiváló kolléga írásaiból sem tudunk meg. Lásd: Hajas Barnabás: *Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás*. Jogtudományi Közlöny 72 : 6 pp. 292-302. , 11 p. (2017) https://jegyzo.hu/feltoltes/JK_201706_292_302o.pdf 2020. 03.13.

²⁷ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 10-11. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf>

²⁸ Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program része a hatósági statisztika is, de ennek rendszere nem alkalmas ezen szempontok vizsgálatára sem. Lásd; <https://www.ksh.hu/osap> 2019 08 22

A közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitim állami kényszer igénybevételével kell realizálnia. A végrehajtási eljárás és eszközrendszer ezt a célt szolgálja. Nem lehet jó az az állam, mely cselekvését megvalósító közigazgatása képtelen a jogszabályokat realizálni, az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban végrehajtani. Ha pedig a társadalom azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ez alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és jogban egyaránt.²⁹

Így aztán nagyon fontos a jog érvényesítése össztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam kényszert alkalmaz, így olyan garanciarendszert kell mellé építeni, mely képes az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni.

A végrehajtási eljárásnak így egyszerre kell gyorsnak és hatékonynak lennie, ugyanakkor megfelelő garanciákat tartalmazónak is a jogállamiság jegyében.

Ebben a tekintetben Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem volt túl jó a helyzet.³⁰ A közigazgatás saját végrehajtást foganatosító intézményrendszerrel nem rendelkezett, míg az igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus maga is súlyos gondokkal küszködött és reformra szorult.³¹

Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási hatósági eljárás megújításra irányuló „általános közigazgatási rendtartás” koncepciója is hangsúlyozta, hogy: „[...] Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem...”

Éppen ezért sajnálatos és egyben meglepő, hogy az új törvényi szabályozás legnehezebben értelmezhető része éppen a végrehajtási eljárás lett, melyre - ahogy erre az előzőekben utalás történt - nem is azt kell alkalmazni, hanem a bírósági végrehajtásról szólót megfelelő eltérésekkel, a végrehajtás foganatosításra pedig az adóvégrehajtás szabályait.

Az OSAP hatósági statisztikának³² ugyan része a végrehajtás is, azonban ennek rendszere olyan, hogy nehéz országos és a korábbi állapotokkal összevethető eredményeket kinyerni belőle.

A közigazgatás hatékonysága vizsgálatának széleskörű irodalma van, de általánosan elfogadott módszertana nincs.³³ Ebből a szempontból az OECD országjelentései és

²⁹ SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése” *Közgazdasági Szemle* 2008/7-8. 690-711.

³⁰ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene*. (Budapest: KSH 2008).

³¹ Lásd; a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

³² A 2018-as adatokra lásd; <https://hirlevel.egov.hu/2019/04/14/2018-evi-hatosagi-statisztikak-es-onkormanyzati-torzsadattar/>. (2019. 08. 22.)

³³ Geert BOUCKAERT and John HALLIGAN: *Managing performance: International comparisons*. (London: Routledge 2007) Magyarul: Gajdusчек, György. "Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?." *Politikatudományi Szemle* 3 (2014): 97-116

tematikus anyagai a leggyakorlatiasabbak, melyek azért is fontosak, mert a 2010 óta folyó reformokhoz is igénybe vette a magyar kormányzat.³⁴

A hatékonyságot sajátos módon értelmezi maga az Ákr. is, amikor rögzíti az alapelvek közt a hatékonyság elve alatt azt, hogy „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és - a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával - az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”³⁵

A már hivatkozott OSAP statisztikákban az ügyintézés idejére vannak adatok, és az eljárás hivatalos költségeire nézve vannak adatok. Így pl. megtudhatjuk az Ákr. hatálybalépését követő 2018 I. félévi hatósági statisztikából azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknál 531106 döntésből az egy ügyre jutó átlagos eljárási költség 41 912,5 ft. volt, míg az egy ügyre jutó ügyintézési idő ugyan ebben az időszakban 19,33 nap volt.

Ugyan ezek az adatok 2019 I. félévére a 480692 döntésre az egy ügyre jutó átlagos ügyintézési idő tekintetében 26,03 nap, míg az eljárási költségeknél 41404,6 ft. volt,³⁶ tehát lassuló ügyintézés stagnáló költségek mellett.

Ha ugyan ezeket a szempontokat vesszük alapul az Ákr. hatályba lépését megelőző 2017. évben, akkor 634578 összes döntésből az egy ügyre jutó ügyintézési határidő 13 nap volt, míg az átlagos eljárási költség 10075,2 ft., azaz lényegesen kedvezőbbnek tűnik, mint az új szabályozás eredményeként kialakultak.³⁷ Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy téves lenne messzemenő következtetéseket levonni ezekből a számokból, mert egyrészt vitatható, hogy a hatósági ügyintézés hatékonysága csak a törvényhelyből idézett két szempont alapján meghatározható lenne. A részben magyar nyelven is hozzáférhető nemzetközi elemzések ugyanis világossá teszik, hogy a felmerülő adminisztrációs terhek (az ügyintézésel az ügyfél által eltöltött idő; vállalkozások esetében ennek bérben megjelenő effektív pénzügyi költségei, az esetleg elmaradt hasznok, stb.) legalább ennyire lényegesek.³⁸

Másrészt az éves OSAP hatósági statisztika adatai statikusak, mivel nem képesek követni a feladat-és hatáskörök mozgását és az ebből adódó ügyintézési sajátosságokat, pl. miként alakult az egyes eljárástípusok (automatikus, sommás és teljes) arányának alakulását³⁹.

³⁴ Lásd pl. MOLNÁR Péter – VARGA Ferenc: Az OECD Jelentések alkalmazási lehetőségei az elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során: www.kre-dit.hu/tanulmányok/molnar-peter-varga-ferenc-az-oecd-jelentesek-alkalmazasi-lehetosegei-az-elektronikus-kozigazgatasi-kutatasok-es-fejlesztések-soran/ (2020.03.10.)

³⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. tv. 4.§

³⁶ Forrás; <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch>. (címlap-keresés –OSAP) 2020 03.13

³⁷ Forrás, mint előző jegyzet azzal, hogy az összes döntés száma-a megváltozott táblaszerkezet miatt-saját számolás eredménye.

³⁸ KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus 2005) 72-86.; OECD PUMA: *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest:OECD-MeH-IM 1997).

³⁹ További nehézséget okoz az OSAP hatósági statisztikák éves összefoglaló adatai nyilvánosan hozzáférhető változatainak a hiánya és így a különböző időszakok adatainak dinamikus feldolgozása megfelelő statisztikai és tudományos módszerekkel történő feldolgozása lényegében lehetetlen. Általánosságban megjegyzendő

- Az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemei:

E körbe számos elem vizsgálható, de kiemelkedik közülük az a tény, hogy az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény⁴⁰ számos vonatkozásban megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét.

Ennek eredményeként különböző eljárás típusok kerültek bevezetésre és megszűnt a közigazgatáson belül addig alkalmazott fellebbezésnek, mint szubjektív jogvédelmi eszköznek az általános és rendes jogorvoslati jellege is. Ez utóbbira csak kivételesen kerülhet sor és a korábbiaknál szűkebb keretek közt, helyébe pedig a közigazgatási per lépett a bíróságnak biztosított általános megváltoztatási jogkörrel. Ez alapvetően új elem, mely messze túlmegy a jogszerűtlen közigazgatási döntések kiiktatásának jogállami követelményén és elvonja a végrehajtó hatalmi ág jogkörét, amikor helyette a bírói hatalmi ág dönt az ahhoz szükséges közigazgatási székértelem nélkül.

Ez az új rendszer azonban csak 2020 március elsejével lépett hatályba, így empirikus adatok nem állnak rendelkezésre arról, hogy a jogállami garanciális többletnek szánt közigazgatási per, mint általános szubjektív jogorvoslati eszköz mennyiben veszi vissza a jogkereső közönség jogorvoslati kedvét azzal, hogy egy jóval kötöttebb, jogismeretet igénylő és hosszadalmasabb eszköz áll rendelkezésre az ügyek meghatározó többségében.

Ami a különböző eljárás típusok (automatikus, sommás, teljes) bevezetését illeti, ott jellemzően az ügyféli jogokra és az adminisztratív terhek csökkentésére alapozott „határidőfetisizmus” nyomait fedezhetjük fel, melyek sajnálatos módon, mind a megelőző Ket. szabályozásánál és módosításainál is meghatározóak voltak. A közpolitikai elvárások közt prioritásként szerepelt az, hogy a hatóságok minél rövidebb határidőben intézzék az ügyeket és ehhez képest az eredményesség, hatékonyság, a szakszerűség és jogszerűség szempontjai magában a normaszövegben háttérbe kerültek. még akkor is, ha az előterjesztésben a deklaráció szintjén kifejezetten hangsúlyozásra kerültek⁴¹

Az előzőekben jelzett közpolitikai célok érdekében az Ákr. által hozott új megoldás ebből a szempontból jelentős kompromisszumokat valósít meg, mely egy nehezen átlátható, de kétség kívül logikusan egymásra épülő rendszerben „bűvészkedik” a határidőkkel, amikor az automatikus döntéshozatal esetén 24 óraban, sommás eljárásban, 8 napban, míg a teljes eljárásban 60 napban állapítja azt meg.⁴²(Ha átlagoljuk, akkor kísértetiesen hasonló eredményt

ugyanakkor, hogy a sommás és automatikus eljárások bevezetésének deklarált célja éppen az ügyintézési határidők radikális csökkentése volt.

⁴⁰Ákr. 111-119.§;<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV>, 2019 07 22.

⁴¹ Ezt erősíti meg az Ákr.-ről szóló IM előterjesztés hatásvizsgálatai lapján található indoklás annak szükségességéről, miszerint „Az előterjesztés célja, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszűkítést biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjon el. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. A jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tízéves hatályosulásának tapasztalatait, egyben hozzájárul a valódi közigazgatási bíráskodás megerősítéséhez is, ami egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremt.”

Forrás; <https://www.kormany.hu/hu/dok?page=6&source=5&type=302&year=2016#!DocumentBrowse> (IM jogszabályok 2016). 2020 03.13

⁴² 2016. évi CL. tv. 50.§ (2) bek.

kapunk, mint a Ket. által radikálisan bevezetett, majd később a gyakorlatban megbukott 20 munkanapos általános ügyintézési határidővel)

Érdekes a hatályos jogi szabályozásban alkalmazott „sommás” eljárás általánossá tételét igazoló megoldáshoz végzett modellszámítás, miszerint; „

A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek – 30%-át 3 nap alatt, – 27 %-át 4-10 nap alatt, – 26%-ban 11-30 nap alatt intézik el. Az általános közigazgatási rendtartásban megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11-30 nap alatt elintézhető ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.”⁴³

Csakhogy e megállapításhoz fűzött jegyzet azt is rögzíti, hogy a forrás „Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 elsőfokon intézendő ügytípusban 5.594.600 ügyről áll rendelkezésünkre adat. A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplőkérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.”

Az adatok amelyre a döntéshozók támaszkodni látszanak tehát mintavételen, ráadásul nem reprezentatív, így matematikai statisztikai elemzésre alkalmatlan mintavételen alapulnak az OSAP nyilvános, és általános (minden ügyre, az ún. „teljes populációra” kiterjedő rendszeréből származnak. Valójában a felhasznált adatok meglehetősen inadekvátak, statisztikailag rendkívül torznak tűnnek. Egyfelől kifejezetten számos atipikus, csak országos szinten működő szerveket foglalnak magukban. Másfelől a másodfokú eljárások torzító hatása is nyilvánvaló, hiszen ezekben az esetleges hosszadalmas bizonyítási eljárás (tanúk meghallgatása, helyszíni szemle, akár tárgyalás tartása, stb.) szükségtelen; (bár a másodfokú eljárások aránya ismeretének híján, a torzítás mértéke nem becsülhető). A leglényegesebb torzítás azonban éppen abban áll, hogy a legnagyobb ügyforgalmat lebonyolító hatósági jogalkalmazó szervek (megyei és járási kormányhivatalok, önkormányzati hivatalok adatai kimaradtak. nyilvánvalóan, az OSAP adatai alapján is éppen ezeknél zajlik az első fokú eljárások tömege, amihez képest az említett IM adatgyűjtés atipikusnak, de legalább is speciálisnak mondható eljárásokra terjedt ki. Tegyük ehhez hozzá, hogy ezek azok a területek, ahol a leggyakrabban jelenik meg az egyszerű állampolgár ügyféli pozícióban. vagyis éppen ez az a terület, ahol egy általános eljárási törvénynek a legnagyobb szerepe lehet abban, hogy az állampolgárt informálja, vagyis praktikusán segítse az eljárás folyamatának megértésében, a teendőiben történő eligazodásban, és nem utolsó sorban a jogállami garanciák világossá tételével.

⁴³ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 15. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf> 2020. 01. 08.

A döntést megalapozó statisztikai jellegű adatok meglehetősen inadekvátnak tűnnek éppen az Ákr. megalapozásához. Legalább ennyire lényeges azonban az a szempont is, hogy hasonló döntésekhez, különösen az ügyintézési határidő radikális csökkentését célzó jogintézmények bevezetéséhez a statisztikai adatok önmagukban nyilvánvalóan elégtelenek. Ezt az állítást egyaránt alátámaszthatjuk a társadalomtudományi módszertan és a közigazgatás-fejlesztés szakirodalmának oldaláról. Egy ilyen döntés megalapozásához részletesebb, legalább a nagyobb ügyforgalmú területek alaposabb, részletes áttekintését, megértését biztosító elemzésekre lenne szükség. Ehhez a társadalomtudomány például a résztvevő megfigyelés, az esettanulmány-készítés, a dokumentumelemzés, de praktikusán különösen az interjú módszerét ajánlja.⁴⁴ A közigazgatás-szervezési szakirodalom pedig, számos egyéb technika mellett, elsősorban az ügymenet-vizsgálat – közel egy évszázada ismert és alkalmazott – módszerét ajánlja.⁴⁵ Ilyen jellegű kutatásokra azonban végképp nem találtunk utalást a döntéselőkészítő anyagokban.

Összesített adatok hiányában –a megelőző pontban a hatékonyság kérdéskörében bemutatott elemzést is alapul véve- valójában ma sem mutatható ki egyértelműen az, hogy az Ákr. hatálybalépése előtt és azt követően hogyan alakult a hatósági ügyek száma, illetve ezen belül az ügyintézési határidő, mivel a közzétételi listákon⁴⁶ ágazati bontásban szerepelnek csupán az adatok⁴⁷.

A hatósági statisztika ezen „feldolgozatlansága,” vagy-amennyiben ilyenek mégis vannak a közigazgatásért felelős tárcánál-azok nyilvánosság előli elzártsága a közigazgatási hatósági eljárás, sőt a szervezeti és működési reformja megalapozottságát, vagy eredményességét is kétségbe vonhatják. Kutatásunk során ennek hiánya érezhető volt, ám a feladat nagysága olyan mértékű, melyet a jelen körülmények közt nem lehetett felvállalni, ezért főként másodlagos forrásokra támaszkodunk.

Amint az már említésre került, az ügyféli jogok szempontjából legalább annyira fontos a jogorvoslati rendszer változása.

Ebben a tekintetben is érdemes idézni a koncepcióból, miszerint; ”Az általános közigazgatási rendtartás tehát garanciális okokból a Ket-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabály (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi fő szabállyá.

⁴⁴ Lásd ezekről magyar nyelven pl. Earl BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. (Budapest: Balassi Kiadó 2000).

⁴⁵ ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor: *Közigazgatási szervezési alapismeretek*. (Budapest: Dialóg Campus 2018).

⁴⁶ Lásd pl.: a kormány.hu keresőjében a „hatósági statisztika” kifejezésre adott válaszokat <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch> 2020.01.08.

⁴⁷ 2009-ig ennek felelős tárcája a BM, illetve jogutód szervei voltak, amelyek az összesített adatokat rendszeresen közzétették a honlapjukon. Mivel azonban ez eltért az OSAP rendszerétől, így hivatalosnak az sem volt tekinthető, de legalább tájékoztatást adott a főbb tendenciákról.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll: – közigazgatási (első fok) eljárás, – elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint – kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdekek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz⁴⁸ köthető intézményeket, eljárási lehetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtámadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt. Így szükséges egyrészt az eljárás illetékköltségeinek revíziója, másrészt a kereseti kérelem formai követelményeinek enyhítése. Szükséges az új rendszerben átalakítani a közigazgatási pernek a jogerős határozat végrehajtásával való viszonyát, ugyanis tágabb körben kell alkalmazni a halasztó hatály biztosítását a jelenlegi elsődleges szűrő, a fellebbezés kiiktatásával...”

A fellebbezésnek, mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslatnak a megszüntetését tehát több okkal is indokolta a koncepció. Államszervezeti szempontból az államigazgatáson belüli ún. „belső és külső” integráció következtében létrejövő új megszervezeteken belül az elsőfokú döntést meghozó szervezettől független fórumok hiánya az egyik. Ennek vannak reális alapjai, de ettől még a közigazgatáson belül lehetett volna más megoldást is találni, így pl. független fellebbezési bizottságok, vagy tanácsok létrehozásával, ha akarják.

A másik, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslat magába hordozza a korrupció veszélyét, semmivel sem igazolt és a fellebbezést hosszú idő óta alkalmazó közigazgatási rendszerek tapasztalatait nullázza le sommásan. Az sem felel meg a valóságnak, hogy a bírói felülvizsgálat lenne az új tendencia a világban, hanem inkább indokolható a koncepcióval egy időben futó közigazgatási különbíróság létrehozását megalapozó érvek.

Az ügyféli jogok szempontjából pedig biztosan nem jelent előrelépést a fellebbezés általános és kötetlen jellegéhez képest. A bírósági eljárás merevsége, időbeni elhúzódása, perjogi kötöttségei, költségessége stb. inkább visszatartják az ügyfeleket attól, hogy jogaikat érvényesítsék. Erre egyébként, mint megoldandó feladatra, a koncepció is utal.

⁴⁸ A hazai közigazgatási bírói kontroll történeti aspektusaira: KOI Gyula (2019): A bírói kontroll, a hazai közigazgatási bíráskodás történeti aspektusai. In: BOROS Anita (szerk.): *A közigazgatás jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei.* (Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019) 13-16.

Az időszerűséget kiegyensúlyozni hivatott általános megváltoztatási jogkör pedig súlyos tévedés, mert egyrészt a bíróságnak nem dolga a végrehajtó hatalmi ág helyett dönteni, másfelől nem is ért a közigazgatáshoz, mint szakigazgatáshoz. Ilyen általános jelleggel még olyan rendszerekben sincs megváltoztatási jogkör, ahol a közigazgatási bíráskodást a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezték meg.

A problematika ennél persze összetettebb, azonban itt csak az került kiemelésre, hogy a közigazgatási per elsődlegessé tétele megváltoztatási jogkörrel nem az ügyféli jogok érvényesülését szolgálja, hanem a közigazgatási különbíróóság létét, ha az megvalósulna.

4. Konklúziók

A magyar jogrendszer reakcióképessége szempontjából a közigazgatási jogon belül kiemelt hatósági eljárásjogi szabályozás a vizsgált időszakon belüli változása vegyes képet mutat. A jelenlegi hatályos jogi szabályozást megelőzően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló **a 2004. évi CXL. törvény** (rövidebb elnevezésén: **Ket.**) rendelkezéseit kellett alkalmazni, melyek igen gyorsan változtak.

A változások közös nevezője az eljárási kódex általános jellegének fenntartása a rendszeresen felmerülő különös, vagy éppen kivett eljárási szabályozási igényekhez képest.

A másik ilyen örökzöld cél az eljárás szolgáltató jellegének növelése, az ügyféli jogok kiterjesztése és az adminisztratív terhek csökkentése útján.

A magyar jogrendszer reakcióképessége szempontjából a mind méretét, mind a szabályozás szintjét, tartalmát és módszerét tekintve rendkívül kiterjedt, ám egyben heterogén közigazgatási jogon belül tehát egy témára, a hatósági eljárás szabályozására fókuszáltunk. Ennek oka, hogy a közigazgatási jog általános részeként tárgyalt területek között (szervezeti, eljárás és személyzeti jog) ennek szerepe meghatározó és az összehasonlítható jogi irodalomban is rendkívül széles körben tárgyalt terület. Emellett a vizsgált időszakban ezen a területen rendkívül jelentős változások történtek, és e változások gyakorlati-szakmai és tudományos tárgyalása is kiterjedt. Kutatásunk részben ezen anyagok tanulmányozásán, részben a team egyik tagjának résztvevő megfigyelésén alapult.

A téma sajátága, és az abból következő kutatómódszertani nehézségek arra készítették minket, hogy a kutatási kérdést egyfajta fordított logikában vizsgáljuk. Nem abból indultunk ki, hogy milyen társadalmi kihívások határozhatók meg, amelyekre a jogi szabályozásnak válasz kell adnia. Ez egy ilyen jellegű általános, ti nem közvetlenül közpolitikai cél(oka)t szolgáló jogszabály esetében szinte lehetetlenek tűnő feladat. Ehelyett a jogszabályi változásokat elemezve azt vizsgáltuk, hogy (a) a változások (a jogalkotási folyamat), illetve (b) az azok révén előálló új jogszabályi szövegek mennyiben értelmezhetőek úgy, hogy azok a megváltozott társadalmi környezetre reagálnak, illetve a társadalmi igények, szükségletek jobb kielégítését kívánják szolgálni.⁴⁹

Összegezve, elemzésünk azt találta, hogy a jogrendszernek az általunk vizsgált eleme esetében tetten érhető egy sajátos reziliencia tudván azt, hogy a reziliencia a jog esetében általában is sajátos kihívást jelent. A jognak egyfelől változnia kell a környezeti változásokhoz, társadalmi

⁴⁹ További distinkció tehető, illetve teendő a deklarált célok és a megvalósítás, valós jogszabályi változások között is. Lásd: POLLITT - BOUCKAERT: (1.lj.) 13-15. Erre a kettősségre is reflektál az elemzésünk. Részben ezt szolgálja az első rész, amely a közigazgatás-fejlesztésének deklarált célrendszerét tekinti át.

szükségletekhez igazodva. Ugyanakkor számos – itt nem részletezhető – elméleti és gyakorlati tényező miatt a jog viszonylagos stabilitása, kiszámíthatósága is alapvető elvárás.⁵⁰ A hatósági eljárás hazai szabályozását tekintve a stabilitás bizonyosan nem érvényesül. Elemzésünk bemutatja a jogszabályok és a jogintézmények tekintetében megjelenő rendkívül nagyszámú és nagy horderejű változásokat, egyebek mellett a jogorvoslat és a végrehajtás totális átalakítását és az alapeljárás rendjének gyökeres változtatásait is. A jog tehát ezen a területen bizonyosan változott, az utóbbi évtizedben.

De vajon ezek a változások mennyiben és miként magyarázhatók úgy, mint a társadalmi környezetre adott reakciók. Elemzésünk alapján úgy tűnik, hogy kevésbé, vagy talán egyáltalán nem. A jogszabályok, illetve a jogszabályi változások részletes tartalmi elemzése alapján erre a következtetésre jutottunk. A fentiekben, a lényeges jogintézmények szintjén részletesen elemzett változások ezt a következtetést látszanak igazolni. Így például

- az a deklarált törekvés, hogy az eljárás kódex jellegű szabályozást adjon, a tisztán jogtechnikai szempontok mellett, igazolható a társadalmi igényekkel is. Ilyen esetben az egyszerű állampolgár egy helyen tájékozódhat a különféle ügýtípusokban követendő szabályokról. Elemzésünk azonban kimutatja, hogy a tendencia ezzel éppen ellentétes. A hatályos szabályozás a hatósági ügyek jelentős részére nem terjed ki; a korábban egységesen tárgyalt (alap, jogorvoslati, végrehajtási szakaszok) külön szabályozásra kerültek, részben a közigazgatási jogon kívülre, stb.
- A jogorvoslati eljárás, alapvetően elvi-jogi érvekre támaszkodva, a korábbi viszonylag egyszerű így az átlagembernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói utat teszi a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárást preferálva, amely egyben az ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét.

Elemzésünk természetesen számos más példát is bemutat.

Azonban nem csak a jogszabályok tartalmi változásainak elemzése utal arra, hogy a változásokat nem a társadalmi körülmények, azok változása motiválja. Maga a folyamat is ezt látszik igazolni. A hatósági eljárás általános szabályozásának változtatása, számos más törvényhez képest viszonylag alaposan zajlott. Szakértői munkacsoport és kodifikációs bizottságok jöttek létre, a megalkotott koncepciókat megtárgyalták, stb. Ugyanakkor az is érzékelhető a folyamatban, hogy az nem reflektál a társadalmi folyamatokra⁵¹, sőt a hatósági jogalkalmazás gyakorlatában összegyűjthető információkat sem veszi figyelembe. A legfontosabb, elvileg rendelkezésre álló statisztikai adatok nem voltak hozzáférhetőek a jogszabály-előkészítő team számára sem. Nem készült szakmailag elfogadható önálló, kutatás, amely a jogszabály szempontjából releváns társadalmi vagy akár adminisztratív-ügyintézési aspektusokat feltárta volna. Mindez arra utalhat, hogy az igény fel sem merült arra, hogy a jogszabályt a valós és igazolható társadalmi szükségletekhez igazítsák. Bizonyosan nem volt erre lehetőség ilyen információk hiányában.

⁵⁰ Fuller például a jogrendszerrel kapcsolatos nyolc elvárása között említi a jog viszonylagos stabilitását. Lon L. FULLER: *The morality of law*. (New Haven: Yale University Press, 1964).

⁵¹ HAJAS (26. lj.) 11.

Összegezve; bár a változás rendkívüli mértékben jelen volt a vizsgált időszakban a kutatott területen (akárcsak a közigazgatási jog más területein is: szervezeti jog, közszolgálati jog), ez azonban, legalábbis esetünkben, alapvetően nem beazonosítható a társadalmi körülményekre, illetve szükségletekre, azok változására tekintettel történt, hanem spekulatív módon, más államcéloknak alárendelten. A reziliencia megtartó eleme ebben az esetben a közigazgatási hatósági eljárás tekintetében az általános szabályozási modell formális fenntartása, míg a reziliencia alkalmazkodási eleme pedig az eljárásjogi szabályozás tartalmi átalakulása egy más modellbe a megváltozott, vagy adott társadalmi, politikai és gazdasági igényeket egy más közpolitikai prioritás mentén kiszolgáló kormányzati szándék érdekében történő változtatás. Az általános közigazgatási hatósági eljárási modell érvényesülése ugyanis az összes hatósági ügy tekintetében de facto megszűnt, miközben az Ákr. általános hatálya formálisan megőrzésre került. E konklúzió nem értékítélet, miszerint jó, vagy sem az új szabályozás, csupán annak rögzítése, hogy annak általános modellként való felfogása legalább is megkérdőjelezhető, ám a fenti értelemben vett jogrendszeri reziliencia, vagy alkalmazkodóképesség egy sajátos példajaként tekinthető.

© Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515