

„MEGSZÜNTETVE MEGŐRZÉS”? A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÚJRASZABÁLYOZÁSA AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN****

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.01>

Jelen tanulmány a Jogtudományi Intézetben folyó, „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018 között” című projektjében készült. Az intézet kutatói számos jogterületen vizsgálják a reziliencia jelenségét. Ez az idegen kifejezés arra a fogalomra utal, hogy egy adott entitás miképpen képes alkalmazkodni, fennmaradni a változó környezetben, illetve hogy a környezeti kihívások hatására képes-e továbbfejlődni. A jog sajátos paradoxona, hogy a jogrendszernek egyfelől kiszámíthatónak, ilyenként viszonylag stabilnak kell lennie, másfelől azonban alkalmazkodnia kell a társadalmi változásokhoz is.

Kutatói teamünk a rezilienciát a közigazgatási jog területén vizsgálta. Ezen az egyébként is óriási, heterogén és általában is gyorsan változó jogterületen, a vizsgált időszakban különösen nagy volt a változás mértéke. Ezért egy – véleményünk szerint különösen releváns – területre, a hatósági eljárásjog általános szabályaira fókuszáltunk. A vizsgálatot egyfelől a klasszikus jogi elemzés s történeti összehasonlítás módszerével végeztük; másfelől a jogalkotás folyamatát a jogszociológia eszközével kutattuk, különös tekintettel arra, hogy a jogszabályváltozás mennyiben reflektál a környezeti kihívásokra. Ezeket a kihívásokat nem a priori határoztuk meg, hanem jogszabály-előkészítési dokumentumokból (mire kívánt a jogalkotó deklaráltnak reagálni) és a jogszabályi szövegből (mire utalnak a jogintézményekben kimutatható változások) határoztuk meg. Azt találtuk, hogy a reziliencia egyik attribútuma, a változás kétségkívül jelen van, azonban kevésbé tudtunk azonosítani olyan tényezőket, amelyek a társadalmi igények változására reflektálnak. A jogalkotó által deklarált célok nem igazán jelennek meg a jogszabályban, sőt azzal ellentétes tendenciák is érzékelhetők. Négy ilyen célkitűzést azonosítottunk: (1) a szabályozás közérthetőségét és általános alkalmazhatóságát, (2) az adminisztratív terheket és azok csökkenté-

* CSc, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: balazs.istvan@tk.hu.

** PhD, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, 1093 Budapest, Fővám tér 8. E-mail: gajduschek.gyorgy@tk.hu.

*** PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: koi.gyula@tk.hu.

si lehetőségét, (3) az ügyintézési határidők gyorsítását, az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemeit, továbbá (4) a közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonyságát. Félretéve azt a kérdést, hogy vajon valóban ezek-e a vizsgált időszak meghatározó kihívásai, kutatásunk során arra jutottunk, hogy a nagyszámú és igen jelentős jogi változtatás kevésbé volt alkalmas e célok elérésére.

A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Jelen tanulmány a Jogtudományi Intézetben folyó, „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018 között” című projektjében készült. Az Intézet kutatói számos jogterületen vizsgálják az – idegenből átvett kifejezéssel – reziliencia jelenségét. Kutatói teamünk ezt a közigazgatási jog tekintetében kísérte meg elvégezni.

A reziliencia fogalma arra utal, hogy egy adott entitás miképpen képes fennmaradni a változó környezetben. E tekintetben tehát nagyon hasonló problémára reflektál, mint amit évtizedekkel korábban a „homeosztatikus rendszerek” kapcsán tárgyalt a rendszerelméleti szakirodalom. A reziliencia talán abban több ennél, hogy míg a homeosztatikus rendszer a rendszer pusztta megmaradására fókuszált, addig a reziliencia arra utal, hogy a környezeti kihívások hatására az adott rendszer képes fejlődni; a külső kihívások így nem egyszerűen egy a túlélést fenyegető veszélyt jelentenek, hanem lehetőséget a rendszer továbbfejlesztésére, javítására.

Ez az általános, manapság a társadalomtudományokban igen népszerűnek tűnő fogalom persze sajátosan jelentkezik a jogrendszer esetében. Nyilvánvaló az összefüggés a joggal kapcsolatban megfogalmazódó, jelentős mértékben ellentmondásos elvárásokkal. A jogrendszernek egyfelől kiszámíthatónak és viszonylag stabilnak kell lennie, másfelől azonban alkalmazkodnia kell a társadalmi (gazdasági, kulturális stb.) változásokhoz is, egyébként elkerülhetetlenül inadekváttá válik. Mindez jelentős és a társadalmi változások ütemének felgyorsulásával fokozódó kihívást jelent a jogrendszerrel szemben.

Kutatási szempontból a projekt egésze számára az jelentette a legfőbb módszertani kihívást, hogy az egyes jogágakban miként azonosíthatók a releváns társadalmi változások, amelyekre a jognak választ kell adnia. Szűkebb területünkön, a közigazgatási jogban pedig azzal kellett szembenéznünk, hogy mennyiségében nyilván a legnagyobb – és rendkívül heterogén – jogszabálytömeggel dolgozó jogágról van szó, amely a jogágak között egyébként is rendkívül gyakori változásokkal jellemezhető. A vizsgált nyolcéves időszakban ráadásul majd’ minden területen olyan mértékű jogszabályváltozás történt, amely más országokban talán egy évszázad alatt sem. Az egyes ún. ágazati területek közül említhetnénk az oktatási és egészségügyi szféra teljes átalakítását, centralizálását vagy a nyugdíjrendszer gyökeres átalakítását az évtized elején stb. Ezek elemzése azonban nyilvánvalóan sajátos szakértelmet igényelt volna, ráadásul bármely esetben megkérdőjelezhető lenne az eredmények általánosíthatósága. Mennyiben vonhatunk le bármilyen következtetést a közigazgatási jog egészére nézve egyetlen ágazat elemzéséből, miközben minimum több tucat, meglehetősen eltérő ágazatot (pl. építésügy, energetika stb.) lehet azo-

nosítani? Nyilvánvaló volt tehát, hogy olyan területet kell választanunk, amely az egyetemi oktatásban a „Közigazgatási jog általános rész” címszó alatt jelenik meg.

Ezt három nagy területre oszthatjuk fel: a szervezetek, a működés-eljárás és a személyi állomány jogára.¹ A változások ezen területeken rendkívül jelentősek. Utalhatunk a központi szervek jogában a különféle szervtípusok megváltozására, a minisztériumi belső struktúra átalakítására stb., míg a helyi szervezetek esetében a kormányhivatalok kialakítására és a korábban önálló dekoncentrált szervek kettős irányítás/vezetés alá helyezésére, vagy az önkormányzati rendszer átalakítására, az önkormányzati hatáskörök radikális szűkítésével.

Jelen dolgozat a hatósági eljárás általános szabályainak változására fókuszál. Ennek oka, hogy a közigazgatási jog általános részeként tárgyalt területek között ennek szerepe meghatározó, és a nemzetközi, illetve összehasonlító jogi irodalomban ez az egyetlen olyan terület, amelyet a témával foglalkozó szinte valamennyi kötet tárgyal.² A vizsgált időszakban ezen a területen is rendkívül jelentős változások történtek, és e változások hazai gyakorlati-szakmai és tudományos tárgyalása is kiterjedt; úgy véljük jóval kiterjedtebb, mint a másik két területen. Számos, a témával foglalkozó, ezen belül konkrétan a tervezett jogszabályi változások szükségességét, lehetőségességét tárgyaló tanulmány, sőt kötet jelent meg magyar nyelven. Ezen felül ezt a jogszabályváltozást a hazai gyakorlattól inkább eltérő módon hosszabb és alaposabbnak tűnő szakértői munka készítette elő, aminek során szintén születtek munkaanyagok, amelyek egy része hozzáférhető volt. Kutatásunk részben ezen anyagok, elemzések, tanulmányok áttekintésén, részben a team egyik tagjának résztvevő megfigyelésén alapult.

A téma sajátága és az abból következő kutatás-módszertani nehézségek arra készítettek 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, tudniillik nem közvetlenül közpolitikai cél(oka)t szolgáló jogszabály esetében szinte lehetetlennek 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 értelmezhetők úgy, hogy azok a megváltozott társadalmi környezetre reagálnak, illetve a társadalmi igények, szükségletek jobb kielégítését kívánják szolgálni.³

Elemzésünk két sikon zajlik. Egyfelől a jogszabály tartalmi-dogmatikai elemzését végezzük el a reziliencia szempontjából, azt kutatva, hogy a jogszabályok változása mennyire illeszkedik a jogrend belső logikájába, illetve mennyire tekinthető

¹ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2010).

² Peter CANE: *Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press 2011); René SEERDEN (ed.), *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis* (Cambridge, UK.: Intersentia; METRO 2012); Susan ROSE-ACKERMAN – Peter L. LINDSETH (eds.), *Comparative Administrative Law* (Cheltenham, UK: Edward Elgar 2010).

³ További distinkció tehető, illetve teendő a deklarált célok és a megvalósítás, valós jogszabályi változások között is. Lásd: Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public management reform: A comparative analysis*. (Oxford: Oxford University Press, UK, 2004) 13–15. Erre a kettősségre is reflektál az elemzésünk, a deklarált célok rövid áttekintésével.

a jogalkotó által előzetesen megjelölt társadalmi célok elérése megfelelő eszköznek. Ezen a szinten alkalmazott módszerünk és érvelésünk jól illeszkedik a klasszikus jogászai gondolkodásba. Az elemzés másik sikja a jogalkotási folyamatra koncentrálni, és mind módszerét, mind tartalmát tekintve némileg eltér az előzőtől. Ezen a területen azt vizsgáljuk, hogy az előkészítési folyamat mennyire sikeresen törekedett a jogszabályi változás által „lereagálandó” társadalmi változások feltárására, illetve mennyire lehetett képes az adekvát jogszabályi reakciók kialakítására.

1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOG ÚJRSZABÁLYOZÁSÁT MEGALAPOZÓ TÁRSADALMI PROBLÉMÁK A 2010–2018 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

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

A kiindulási pont az volt, hogy a 2010. évi kormányváltásig az NPM⁴ kései, de annál radikálisabb alkalmazása okozott komoly válságot.

Ezt az állapotot kívánta felszámolni a 2010-es kormányváltást követően a 2011. június 17-én bemutatott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program első (MP 11.0.) változata,⁵ mely a középtávú és komplex programok körébe tartozott. A 2012-ben elfogadott módosított változatának⁶ a végrehajtását pedig egykor az OECD is értékelte.⁷

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” volt, melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás. Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint a Magyar-program célrendszer 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.

⁴ Az 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 (lásd 4. l.) 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.

⁵ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

⁶ (MP 12.0.) 2012. augusztus 31.

⁷ Lásd: OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (Paris: OECD Publishing 2015), <http://doi.org/10.1787/9789264213555-en>.

Látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt – közte főleg az állami szerepvállalás változásait –, ami e fogalmat övezi, ma kétségesnek tűnik, hogy széles körű 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 között egyébként jól tükrözte azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében.

Az említett Magyary-programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával már 2014-re új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás – és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” a Magyary-programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített,⁸ és anyagi eszközöket is rendelt⁹ a megvalósításához.

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket – a jelzett pragmatika jegyében – akkortól a jelentős felhatalmazást kapott Államreform Bizottság¹⁰ 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”¹¹ – mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

Az e programok mögötti valós társadalmi elvárásokat, így például 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 a valós igényekre lehetett volna következtetni.

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;

⁸ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

⁹ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról.

¹⁰ Lásd a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint: <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlepel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (2015. augusztus 20.).

¹¹ Lásd: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf.

- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. tv.;
- a 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról;
- a 2011. évi LCXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól;
- a 2011. évi CXCI. tv. a közszolgálati tisztviselőkről;
- a 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról;
- a 2017. évi I. tv. a közigazgatási perrendtartásról;
- a 2018. évi CXXV. tv. a kormányzati igazgatásról;
- a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény;
- az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.¹²

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 újraszabályozására 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 hosszabb, tudatos, illetve szervezett előkészítő munka előzött meg.¹³ Emellett az eljárási jog a közigazgatási jog azon területe, amelynek messze a legjelentősebb a hazai szakirodalma, 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.

Lényeges kiemelni, hogy az ezt követő változtatásoknak közös nevezője volt visszaállítani a Ket. általános kódexjellegét a megszorított különös eljárási szabályokhoz képest, és ezzel erősíteni a Ket. mint általános eljárási kódex jellegét.

¹² A hivatkozott törvény a kézirat műhelyvitáját követően lépett hatályba, de a szerzők a publikációra szánt változatban a legfontosabb rendelkezéseit átvezték, mert a bíróság általános megváltoztatási jogkörének eltörlése vagy éppen a rendszeridegen „függő hatályú döntések” kiiktatása a rendszerből akár a reziliencia következményei is lehetnek.

¹³ Így pl. az Ákr. előkészítésére volt a koncepciót előkészítő, majd a szabályozást kialakító kodifikációs bizottság is. Ezek munkájáról pedig jelentés készült és került közzétételre: <https://2015-2019.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3r%C3%A1r%C3%B3l.pdf>. Az már egy más kérdés, hogy ebben mennyire jelentek meg a bizottságok keretei közt folyó szakmai viták, melyek dokumentumai máig sem nyilvánosak.

Ezzel azonban még nem érték véget a változtatások, így – örökzöld témaként – a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazandó ügyintézési határidővel voltak kapcsolatosak a *2010. évi CXXXVI. törvényben szereplő egyes módosítások*. Ezek szerint az ügyintézési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 22 munkanapról. Ezeket követte a 2011. évi CLXXIV. törvény, mely igen vegyes jellegű módosításokat tartalmazott.

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 szabályozás szükségessége, mely előkészítésére kodifikációs bizottság jött létre.

Ennek munkája eredményeként került a 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 is¹⁴ – jól alkalmazható közigazgatási eljárásjogi törvényt alkotni. Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex elfogadására 1957-ben került sor,¹⁵ 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 meg növekedése, a közigazgatási végrehajtással kapcsolatos kérdések, az eljárási bírságok és az eljárási költségek újraszabályozásának igényei tették szükségessé. 2008-

¹⁴ Sajnos az nem derült ki az anyagból, hogy az ügyféli és hatósági tapasztalatoknak mik a forrásai.

¹⁵ A hazai közigazgatási eljárásjog 1957 előtti fejlődésére, új aspektusokkal, lásd: PATYI András – Kóri 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.

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 nagyrészt a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe. Ezek kijávítása 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, 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 túlnyomó többségben 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 észszerű 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 biztosítania, amely célra-vezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható;

- a közigazgatási hatósági eljárásokban biztosítani kell az egyének – és közösségeik, védett csoportok – jogos érdekei és a közérdek közti egyensúlyt;
- a jó közigazgatás a jó kormányzás („good governance”) egyik aspektusa, hogy azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ;
- a közigazgatásnak meg kell felelnie a költségvetési – eljárás-gazdaságossági, 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, észszerű 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 modell-törvény igazi újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyeztetése, 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 [...].¹⁶

A tanulmány tárgyát képező kutatás a kormánykoncepciónak 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 rendkívül nagy, mind tartalmában, mind a szabályozás módjában és szintjében heterogén joganyag, ezért a kutatási kérdés némileg fordított módon kísérli 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 újrashabályozó 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 amögött más tényezők állnak.

¹⁶ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 2–3. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf>.

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) A SZABÁLYOZÁS KÖZÉRTHETŐSÉGE ÉS ÁLTALÁNOS ALKALMAZHATÓSÁGA

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. terjedelmében lényegesen rövidebb, de közérthetőségében vagy alkalmazhatóságában alig. Így például a jogállamiság határát súroló olyan új intézmények, mint a függő hatályú döntések még a közigazgatási jog alkalmazói számára is igen nehezen értelmezhetők. A szabályozás ezen felül keretjellegű, 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 két fenntartást kell tennünk. Az egyik, hogy a végrehajtási eljárás tekintetében 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 fogatosító 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 – a végrehajtást az állami adóhatóság fogatosítja. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által fogatosítandó 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* eljárások¹⁷ teszik ki. Ez utóbbiakból viszont önmagában is több lehet,¹⁸ 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

a) szemben a Ket.-tel elsősorban 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 tárgyi – 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 alól¹⁹, 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.²⁰

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.

¹⁷ Ezekre az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényt kell alkalmazni.

¹⁸ A 2018. első félévi évi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21 660 903 önálló elsőfokú határozatot született a NAV-nál. Mindeközben a Járás Hivataloknál összesen 8 663 808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, míg a kormányhivataloknál 342 089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2 786 985 volt.

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

¹⁹ 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: „Újrágó(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.

²⁰ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 10–11. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentes%20az%20altalános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf>.

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 nevetől eltérően nem terjed ki a hatósági ügyek teljes körére, sőt még a többségére, illetve az eljárás összes szakaszára sem. Akkor viszont kérdés marad az, hogy mit nyert vele a jogalkalmazó és a jogkereső közönség.

B) 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 rendelkezésre.²¹

C) A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSEK VÉGREHAJTÁSÁNAK HATÉKONYSÁGA

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 ennek alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és jogban egyaránt.²²

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 hatékonnak lennie, ugyanakkor megfelelő garanciákat tartalmazónak is a jogállamiság jegyében.

Ebben a tekintetben Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem volt túl jó a helyzet.²³ A közigazgatás saját végrehajtást fogantató intézményrendszerrel nem rendelkezett, míg az igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus maga is súlyos gondokkal küszködött, és reformra szorult.²⁴

²¹ 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>.

²² SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése” *Közgazdasági Szemle* 2008/7–8. 690–711.

²³ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene* (Budapest: KSZK 2008).

²⁴ Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

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 statisztikának²⁵ ugyan része a végrehajtás is, azonban ennek rendszere olyan, hogy nehéz országos és a korábbi állapotokkal összevethető eredményeket kinyerni belőle.

A közigazgatás hatékonysága vizsgálatának széles körű irodalma van, de általánosan elfogadott módszertana nincs.²⁶ Ebből a szempontból az OECD országjelentései és tematikus anyagai a leggyakorlatiasabbak, melyek azért is fontosak, mert a 2010 óta folyó reformokhoz is igénybe vette a magyar kormányzat.²⁷

A hatékonyságot sajátos módon értelmezi maga az Ákr. is, amikor rögzíti az alapelvek közt a hatékonyság elveként 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.”²⁸

A már hivatkozott OSAP-statisztikákban az ügyintézés idejére vannak adatok, és az eljárás hivatalos költségeire nézve szintén. Így például megtudhatjuk az Ákr. hatálybalépését követő 2018. I. félévi hatósági statisztikából azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknál 531 106 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.

Ugyanezek az adatok 2019. I. félévére a 480 692 döntésre az egy ügyre jutó átlagos ügyintézési idő tekintetében 26,03 nap, míg az eljárási költségeknél 41 404,6 Ft volt,²⁹ tehát lassuló ügyintézés a jellemző, stagnáló költségek mellett.

²⁵ A 2018-as adatokra lásd: <https://hirlevel.egov.hu/2019/04/14/2018-evi-hatosagi-statisztikak-es-onkormanyzati-torzsadattar/>.

²⁶ Geert BOUCKAERT – John HALLIGAN: *Managing performance: International comparisons* (London: Routledge 2007) Magyarul: GAJDUSCHEK, György „Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 97–116.

²⁷ Lásd pl. MOLNÁR Péter – VARGA Ferenc: Az OECD-jelentések alkalmazási lehetőségei az elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során, www.kre-dit.hu/tanulmanyok/molnar-peter-varga-ferenc-az-oecd-jelentesek-alkalmazasi-lehetosegei-az-elektronikus-kozigazgatasi-kutatasok-es-fejlesztések-során/.

²⁸ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. 4. §.

²⁹ Forrás <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch> (címlapkeresés – OSAP) 2020. 03. 13.

Ha ugyanezeket a szempontokat vesszük alapul az Ákr. hatályba lépését megelőző 2017. évben, akkor 634 578 összes döntésből az egy ügyre jutó ügyintézési határidő 13 nap volt, míg az átlagos eljárás költség 10 075,2 Ft, azaz lényegesen kedvezőbbnek tűnik, mint az új szabályozás eredményeként kialakultak.³⁰ Meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy téves lenne messzemenő következtetéseket levonni ezekből a számokból, mert egyrészt vitatható, hogy a hatósági ügyintézés hatékonysága pusztán 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 ügyintézéssel az ügyfél által eltöltött idő; vállalkozások esetében ennek bérben megjelenő effektív pénzügyi költségei, az esetleg elmaradt hasznok stb.) legalább ennyire lényegesek.³¹

Másrészt az éves OSAP hatósági statisztika adatai statikusak, mivel nem képesek követni a feladat- és hatáskörök mozgását és az ebből adódó ügyintézési sajátosságokat, például miként alakult az egyes eljárástípusok (automatikus, sommás és teljes) aránya.³²

D) AZ ÜGYFÉLI JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK GARANCIÁLIS ELEMEI

E körben számos elem vizsgálható, de kiemelkedik közülük az a tény, hogy az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény³³ számos vonatkozásban megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét.

Ennek eredményeként különböző eljárástípusokat vezettek be, 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 volt, mely messze túlment 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 rendelkezésre³⁴ arról, hogy a jogállami garanciális többlet-

³⁰ Forrás mint előző jegyzet, azzal, hogy az összes döntés száma – a megváltozott táblaszerkezet miatt – saját számolás eredménye.

³¹ KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus 2005) 72–86.; OECD PUMA: *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest: OECD-MeH-IM 1997).

³² 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 ugyanakkor, hogy a sommás és automatikus eljárások bevezetésének deklarált célja éppen az ügyintézési határidők radikális csökkentése volt.

³³ Ákr. 111–119. §; <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV>, 2019. 07. 22.

³⁴ Időközben megjelent egy, a hipotézisünket alátámasztó publikáció is e tárgyban. Lásd: BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás és koronavírus-a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?” *Közjogi Szemle* 2020/3. 1–10.

nek 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. Sokatmondó lehet azonban az, hogy az általános megváltoztatási jogkört időközben eltörölték.³⁵

Ami a különböző eljárástípusok (automatikus, sommás, teljes) bevezetését illeti, ott jellemzően az ügyféli jogokra és az adminisztratív terhek csökkentésére alapozott „határidő-fetisizmus” nyomait fedezhetjük fel, melyek sajnálatos módon mind a megelőző Ket. szabályozásánál és módosításainál is meghatározók 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 hangsúlyozták őket.³⁶

Az előzőekben jelzett közpolitikai célok érdekében az Ákr. által hozott új megoldás ebből a szempontból jelentős kompromisszumokat valósít meg, mely egy nehezen átlátható, de kétségtől logikusan egymásra épülő rendszerben „bűvészkedik” a határidőkkel, amikor az automatikus döntéshozatal esetén 24 órán belül, a sommás eljárás esetében 8 napban, míg a teljes eljárásban 60 napban állapítja azt meg.³⁷ (Ha átlagoljuk, akkor kísértetiesen hasonló eredményt 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%-át 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.”³⁸

³⁵ Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXCV. tv. 222. §-át.

³⁶ Ezt erősíti meg az Ákr.-ról szóló IM-előterjesztés hatásvizsgálati 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 időszűrést 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 megteremtéséhez 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).

³⁷ 2016. évi CL. tv. 50. § (2) bek.

³⁸ 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>.

Csakhogya 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 első fokon intézendő ügytípusban 5 594 600 ügyről áll rendelkezésünkre adat.³⁹ A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési idő-tartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.”

Az adatok, amelyekre a döntéshozók támaszkodni látszanak, tehát nem reprezentatív, így matematikai statisztikai elemzésre alkalmatlan mintavételen alapulnak, miközben az OSAP nyilvános és általános (minden ügyre, az ún. „teljes populáció-ra” kiterjedő rendszeréből származnak. Valójában a felhasznált adatok meglehetősen inadekvátnak, statisztikailag rendkívül torznak tűnnek. Egyfelől kifejezetten számos atipikus, csak országos szinten működő szerveket foglalnak magukban. Másfelől a másodfokú eljárások torzító hatása is nyilvánvaló, hiszen ez esetben 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, pedig az OSAP adatai alapján is éppen ezeknél zajlik az első fokú eljárások tömege, amihez képest az említett IM adatgyűjtés atipikusnak, de legalábbis speciálisnak mondható eljárásokra terjedt ki. Tegyük ehhez hozzá, hogy az így kimaradó területek azok, 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 utolsósorban a jogállami garanciák világossá tételével.

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 részt vevő megfigyelés, az esettanulmány-készítés, a dokumentumelemzés, de praktikusán különösen az interjú

³⁹ Ehhez képes a területi kormányhivatalokban fél év alatt mintegy 13 millió döntés született.

módszerét ajánlja.⁴⁰ A közigazgatás-szervezési szakirodalom pedig, számos egyéb technika mellett, elsősorban az ügymenet-vizsgálat – közel egy évszázada ismert és alkalmazott – módszerét ajánlja.⁴¹ Ilyen jellegű kutatásokra azonban végképp nem találtunk utalást a döntés-előkészítő 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 listákon⁴² ágazati bontásban szerepelnek csupán az adatok.⁴³

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 vonhatja. Kutatásunk során ennek hiánya érezhető volt, ám a feladat nagysága olyan mértékű, melyet a jelen körülmények között nem lehetett vállalni, ezért főként másodlagos forrásokra támaszkodunk.

Amint azt már említettük, 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.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll: (1) közigazgatási (első fok) eljárás, (2) elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint (3) 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 érdek, 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.

⁴⁰ Lásd ezekről magyar nyelven pl. Earl BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata* (Budapest: Balassi Kiadó 2000).

⁴¹ ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor: *Közigazgatási szervezési alapismeretek* (Budapest: Dialóg Campus 2018).

⁴² Lásd pl. a kormány.hu keresőjében a „hatósági statisztika” kifejezésre adott válaszokat: <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch>.

⁴³ 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.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz⁴⁴ 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 például független fellebbezési bizottságok vagy tanácsok létrehozásával, ha akarják.

A másik, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslat magában 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 különbíráóság 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.⁴⁵ Erre egyébként, mint megoldandó feladatra, a koncepció is utal.

⁴⁴ 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 Közzszolgálati Egyetem 2019) 13–16.

⁴⁵ E tekintetben jellemzőnek tekinthetők a 2018. év 2. félévének megyei és járási kormányhivatalokra vonatkozó hatósági statisztika adatai a jogorvoslatok tekintetében. Az időszakban összesen 13 589 251 hatósági döntés született első fokon. Az összes jogorvoslat száma ehhez képest 44 331 volt, aminek azonban közel felében (21 021) a döntéshozó maga korrigálta a döntését („hivatalból módosított vagy visszavont döntések”). További 13 194 döntés, az összes határozat 9 tízezreléke ellen fellebbeztek, és mindössze 720 esetben (az összes ügy 5 százzezreléke) került bírói útra. Bár az adatok értelmezését nagyban nehezíti, hogy nem ismerjük az ügyek aránya szerinti jogorvoslati szabályokat, az mégis elgondolkodtató, hogy a fellebbezéssel élők száma, bár önmagában is

Az időszerűséget kiegyensúlyozni hivatott általános megváltoztatási jogkör pedig súlyos tévedés volt, mert egyrészt a bíróságnak nem dolga a végrehajtó hatalmi ág helyett dönteni, másfelől nem is ért a közigazgatáshoz mint szakigazgatáshoz. Efféle általános jelleggel még olyan rendszerekben sincs megváltoztatási jogkör, ahol a közigazgatási bíráskodást a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezték meg. Talán nem véletlen és akár a reziliencia eredménye is lehet, hogy ez a gyakorlat még tényleges és nagyszámban történő alkalmazása előtt kikerült a rendszerből.

A problematika ennél persze összetettebb, itt csak azt emeltük ki, hogy a közigazgatási per elsődlegessé tétele megváltoztatási jogkörrel nem az ügyféli jogok érvényesülését szolgálja, hanem a közigazgatási különbíróság létét, ha az megvalósulna.

4. KONKLÚZIÓK

A magyar jogrendszer reakcióképessége szempontjából a közigazgatási jogon belül kiemelt hatósági eljárásjogi szabályozás 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 eljárás 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.

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 igazodnia kell a környezeti változásokhoz, társadalmi szükségletekhez. Ugyanakkor számos – itt nem részletezhető – elméleti és gyakorlati tényező miatt a jog viszonylagos stabilitása, kiszámíthatósága is alapvető elvárás.⁴⁶ A hatósági eljárás hazai szabályozását tekintve a stabilitás bizonyosan nem érvényesül. Elemzésünk bemutatja a jogszabályok és a jogintézmények tekintetében megjelenő rendkívül nagyszámú és nagy

meglepően alacsony, ám így is közel hússzorosan meghaladja a bírósági jogorvoslatokét. További elemzés azt is kimutatja, hogy a fellebbezések és a bírói jogorvoslat között nincs érdemi eltérés az alapeljárásban hozott határozatok sorsát tekintve sem (sőt). A fellebbezések 66%-a, a bírósági eljárások 69% nem változtatta meg az elsőfokú határozatot. Ez az adat arra utalhat, hogy a bírói jogorvoslat nagyságrendileg nem jelent „erőteljesebb” kontrollt a közigazgatás felett (2018. év második félévi statisztika: <https://www.kormany.hu/>).

⁴⁶ 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).

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 kódexjellegű szabályozást adjon, a tisztán jogtechnikai szempontok mellett, igazolható a társadalmi igényekkel is. Ilyen esetben az egyszerű állampolgár egy helyen tájékozódhat a különféle ügytípusokban 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) szakaszokat külön szabályozták, 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. Az is érzékelhető ugyanakkor az eljárásban, hogy az nem reflektál a társadalmi folyamatokra,⁴⁷ 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.

Megállapítható tehát, hogy 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, nem azok változására tekintettel történt, hanem spekulatív módon, más államcéloknak alárendelten. A reziliencia megtartó eleme ebben az esetben a közigazgatási hatósá-

⁴⁷ HAJAS (29. l.) 11.

gi 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 hatályát formálisan megőrizték. E konklúzió nem értékítélet, miszerint jó vagy sem az új szabályozás, csupán annak rögzítése, hogy annak általános modellként való felfogása legalábbis megkérdőjelezhető, ám a fenti értelemben vett jogrendszeri reziliencia vagy alkalmazkodóképesség egy sajátos példajaként tekinthető.