

Gesztei László,

PhD hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

A közigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon I.¹

Történelme során Magyarország több alkalommal került olyan helyzetbe, amikor olyan mértékű és gyorsaságú változások következtek be, amik az egész állami berendezkedés addig kialakult rendszerét gyökerestől átalakították. Az állam működtetése szempontjából a kialakuló politikai rendszerek számára kardinális kérdést jelent az, hogy a közigazgatás (államigazgatás) milyen szervezeti rendszerben, milyen eljárási szabályok szerint működik, illetve kik azok, akik működtetik. Az állam a közigazgatási aktusokon keresztül közvetlenül érintkezik az állampolgáraival, emiatt a közigazgatás szerepe kiemelkedő. Pontosan emiatt a közigazgatás a változások, illetve ahogy a politika szereti nevezni a „reformok” középpontjába kerül minden jelentős társadalmi-, politikai változás esetén. A politikai széljárástól függetlenül is elmondható, hogy a közigazgatás megújulási kényszere állandó, mivel folyamatosan reflektálnia kell a változó társadalmi elvárásokra és kihívásokra. „A közigazgatás politikai mechanizmusok intézményrendszerének az az alrendszere, amely a szüntelen változás állapotában van, vagy legalábbis, ha feladatait kellő hatékonysággal akarja ellátni abban kellene lennie.”² A politikának való kitettség ténye természetesen magával vonja a közigazgatás kiszolgáltatottságát is az éppen aktuális politikai ideológiák függvényében.

A közigazgatás reformja széles skálán mozoghat, ennek mozgásterét rendes körülmények között a belpolitikai erőviszonyok határozzák meg, de gyakran a külpolitikai kényszer vagy

szükségesség determinálja. „[...] a változás természetesen nem mindig és nem szükségképpen a szervezet reformját jelenti, hanem esetenként a tevékenységi kör kiterjesztését vagy szűkebbre szabását, az eljárás rendjének korszerűsítését, a közigazgatás személyi állományának megújítását, az alkalmazott munkamódszerek továbbfejlesztését, illetőleg a közigazgatás technikai bázisának a kor színvonalára emelését.”³ Kilényi Géza gondolataival lehet a legprecízebben összefoglalni, hogy a közigazgatási reformok milyen területekre koncentrálhatnak. Amennyiben a közigazgatás átfogó reformja sikeres akar lenni, akkor valamennyi területre ki kell terjednie. A bemutatásra kerülő egyes korszakok esetén láthatjuk, hogy a közigazgatás átalakítása csak fokozatosan, több év alatt zajlott le, kisebb vagy nagyobb mértékben, de érintette az összes fenti elemet. Az utolsó nagy lépést, a közigazgatás átalakításának vagy megreformálásának megkoronázását az eljárások egységes, kódex jellegű szabályozása jelentette. Ez alól a *közigazgatás rendezéséről* szóló 1929. évi XXX. tc. jelenti a kivételt, mert az eljárási kérdések mellett számos, többek között szervezeti kérdést is újraszabályoz, továbbá nem tekinthető hagyományos értelemben véve általános eljárási szabályok kódexének. Azonban a Horthy-korszakban a közigazgatási eljárásoknak és tágabb értelemben magának a közigazgatásnak az újraszabályozása körüli tudományos- és politikai viták következtében rengeteg új elképzelés, tudományos módszer látott napvilágot, sőt számos akkori megállapítás még ma sem veszített aktualitásából. Érdekességként az 1920-30-as években még arról folyt a vita, hogy egyáltalán lehetséges-e és szükséges-e a közigazgatási eljárásoknak az általános jellegű szabályozása.

A közigazgatási eljárásjog megújítására irányuló törekvések dinamikája, egyes fázisai a korok alatt nem sokat változtak, a különféle politikai ideológiáknak való kiszolgáltatottsá-

¹ Az alábbi tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Csuth Sándor és Gáspár Mátyás (szerk.): A Közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának 2017/2.

szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi kutatószek programirodája, Budapest, 1988. 5. o.

³ Csuth – Gáspár: i. m. 5. o.

guk viszont szembeütő. A szakma hiába készítette el az adott kor színvonalának- és a hazai közigazgatás viszonyainak megfelelő szövegtervezetet, ha azt a politikai pártok vagy maga a változásoknak ellenálló közigazgatási szervezetrendszer a saját érdekei miatt nem támogatta vagy az egységes logika és szerkesztési elvek alapján elkészített törvénytervezetet „szétmódosította”, mint azt a Ket. előkészítése során láthattuk. Szintén veszélyeket rejt a kodifikációt előkészítő munkálatok elhúzó-dása is, meg kell találni az egyensúlyt, az arany középutat a rapid törvényhozás és a hosszan elhúzódó előkészítés és egyeztetések között, hogy a politikai kompromisszumon alapuló normaszöveg egységes logika és nem utolsó sorban egységes nyelvezet mentén kerüljön megalkotásra és elfogadásra, így a tervezet koherenciája megmaradhat és legalább a tervezet rendelkezései nem kerülnek egymással kollízióba. A közigazgatási eljárással és magával a közigazgatás egészével szembeni elvárások az idők során keveset változtak. A közigazgatás megreformálása során előszeretettel használt, jól csengő, bár az idők során kissé megkopott „hívószavak” - olcsó, gyors, egyszerű és jó közigazgatás - lényegében örökérvényűek, ezeket általában az aktuálisan ural-

kodó politikai irányvonalnak megfelelő további kritériummal toldották meg. A közigazgatással szemben támasztott és megvalósított elvárások azonban gyakran az eredeti célkitűzésekkel⁴ ellentétes eredményt produkáltak, a jogalkotónak tisztában kell lennie azzal, hogy bizonyos elvárások csak más, szintén fontos elvárások kárára valósíthatók meg. A fenti célok együttes megvalósítása kísérletének és erőltetésének számos negatív következménye lehet. A túlterhelt és rosszul fizetett apparátust irreális ügyintézési határidők közé szorították az eljárási jogszabályok, emellett megjelent a politikának és az ideológiáknak való megfelelési kényszer is, így egyre pontatlanabban és egyre kevésbé lelkiismeretesen végzik el munkájukat, hiszen a minősítés elsődleges feltétele nem az elvégzett munka minősége, hanem a politikai megbízhatóság volt. Ilyen körülmények közt az ügyek feltorlódnak és egyre több a megalapozatlan, anyagi- és eljárási hibától hemzsegő aktus. Az ügyfelek - mivel a hibák az ő életkörülményeiket befolyásolják, vélt és valós érdekeiket sértik - érthető módon egyre elégedetlenebbek a közigazgatás működésével. Általában ilyen esetben a politikai döntéshozók - legalábbis akiknek céljuk a hatalmuk megtartása - a hatályos

⁴ a) Az olcsó közigazgatás: Az olcsó közigazgatás szélsőséges követelésének - amellyel, hogy meglehetősen demagóg - az eredménye, hogy a meglévő közigazgatási infrastruktúra a szükséges fejlesztések és beruházások hiányában folyamatosan pusztul le, így nincs használható és modern infrastruktúra, amire a közigazgatás támaszkodhatna. Az apparátus személyi állományát fűnyíróelv-szerűen a feladat és hatáskörök felülvizsgálata nélkül csökkentik, a megmaradó állomány jövedelmével egyetemben, juttatásaikat pedig a pazarlás megszüntetésére való hivatkozással mérsékelik.

b) A gyorsan működő közigazgatás: Ennek a hajszo-lása és mindenáron való érvényre juttatása már önmagában irracionális, mivel a megalapozott döntés meghozatalához vagy pusztán magának az eljárásnak a lefolytatásához szükséges az ésszerű ügyintézési időt biztosítani. Természetesen az egyes ügycsoportok, sőt az azokon belüli egyes ügyek is jelentős eltérést mutatnak, ezért nehéz egységesen megállapított ügyintézési határidőt megállapítani, ennek fényében komoly hibának számít, ha az eljárások gyorsítását önmagában csak az ügyintézési határidő egységes leszállításával kívánják megoldani. Ilyen körülmények közt előfordul, hogy a közigazgatási aktusok tömegével kerülnek a fellebbezéseket elbíráló szervek elé (erre megoldásként a Horthy- korszakban a fellebbezés és közigazgatási határo-

zatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét fokozatosan szűkítették, vagy a kommunista korszak alatt az állam mindenhatóságába vetett hit miatt eleve rendkívül korlátozott volt ennek a lehetősége), így az ügyek érdemi elintézése átcúszik a felettes szervekhez vagy a közigazgatási bíróságra. Az ügyintézési határidők leszállításával sok kormány igyekezett felgyorsítani a eljárásokat, azonban az ésszerűtlenül rövid ügyintézési határidő miatt az ügyek jobban felhalmozódtak és az ügyintézők még inkább leterheltek váltak, ami többek között hozzájárult a közigazgatási pálya tömeges elhagyásához.

c) Az egyszerű közigazgatás: A közigazgatási eljárások egyszerűsítésének kézenfekvő eszköze az eljárások általános szabályainak a megalkotása. Ennek a célnak a gyakorlati megvalósítása elvezet az általános és különös eljárási szabályok egyensúlyi kérdéséhez, valamint az általános eljárási szabályok alkalmazásának elsődlegességéhez vagy másodlagosságához, ez a problémahalmaz az Áe. Kapcsán markánsan megmutatkozott és nagyrészt ennek volt köszönhető, hogy megkezdődött a Ket. kodifikációjának előkészítése.

d.) A jó közigazgatás: Az összes közül talán a legszubbjektívebb fogalom és leginkább a politikai kommunikáció eszközeül szolgál, hiszen a „jó” közigazgatás alatt a kormányzat, egy hivatal vezetője, a „mezői” ügyintéző, de legfőképpen az ügyfél teljesen mást ért.

jogszabályok apróbb módosítása, foltozgatása helyett deklarálják, hogy elérkezett az ideje a közigazgatási eljárások szabályainak megreformálására. A közigazgatási/államigazgatási feladatokkal szemben támasztott fenti követelmények ésszerűen csak úgy valószínűsíthetők meg, hogy az eljárási szabályrendszer átalakítása mellett gondoskodni kell a megfelelő létszámú, képzettségű és talán a legfontosabb: motivált és elhivatott személyzetről.⁵ Az ügyintézés támogatására pedig biztosítani kell a megfelelő mennyiségű és minőségű korszerű infrastruktúrát, ami magába foglalja a korszerű és megbízható informatikai hátteret is. A hatékony működéshez a közigazgatás szervezetrendszerét pedig ésszerűen, átfedéktől mentesen kialakított feladat és hatáskörök rendszerében, a napi politikai érdekek és lobbitevékenységektől, valamint a nyomásgyakorlástól mentesen kell kialakítani. Tény, hogy a fenti körülmények megléte mellett egy gyenge színvonalú és hibás logika mentén megalkotott eljárási szabályrendszer következtében szinte semmit nem jelentenek a fenti pozitívumok, de ugyanúgy önmagában egy „tökéletes” eljárási törvény sem ér semmit, ha az erényei a fenti követelmények hiánya miatt nem érvényesülhetnek. Végezetül a közigazgatás megreformálásának az idődimenzióját sem szabad figyelmen kívül hagyni, hiszen a túlságosan lassan elfogadott változtatások az életbelépésük időpontjára könnyen meghaladottá, elavulttá válhatnak. A társadalmi változásokkal együtt a jogalkotónak fel kell készülnie az egyes szabályok módosítására is, míg némelyik esetében további finomítás szükséges, más szabályok viszont nem biztos, hogy kiállják a gyakorlat próbáját, ezektől meg kell válni és újabbat alkotni he-

lyettük. A rendszerváltás után tapasztalt képlekeny, a kormányváltásokat követően jelentősen átalakuló közigazgatási struktúra miatt csak a hatályos eljárási szabályok módosítására volt érdemi lehetőség, az eljárásjog rekodifikációjának csak egy stabilizálódott közigazgatási struktúra esetén van értelme, amikor a feladat- és hatáskörök megosztása már nem változik drámaian.

I. A Horthy- korszak közigazgatási eljárásának reformelképzelései

A Horthy- korszakban került elfogadásra az ország első átfogóbb jellegű, a közigazgatás megreformálására vonatkozó törvény, ez ugyan nem minősül a mai értelemben vett általános eljárási kódexnek, de a *közigazgatás rendezéséről* szóló 1929. évi XXX. tc. szerepe abból a szempontból kiemelten jelentős, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását és az azt követő forradalmak (a Népköztársaság és a Tanácsköztársaság) után kísérletet tett a számos problémától terhes közigazgatás rendbetételére. A Tanácsköztársaság bukásával és az ellenforradalom győzelmével a jogfolytonosság elvének köszönhetően lényegében visszatért a Monarchia közigazgatási rendszere, a korszak alkotmányos alapjait *az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről* szóló 1920. évi I. tc. fektette le. Sokak számára világos volt, hogy ez a megoldás jogi szempontból csak a kisebb rossz választását jelentette a közigazgatás problémáinak további konzerválásával. „E reformok tisztább képet alkottak, azonban még mindig konzerválták az uralkodó osztályok hatalmi helyzetét.”⁶ A Monarchia közigazgatási rendszerét már az I. világháborút megelőző időszakban is joggal

⁵ A rendszerváltást követően valamennyi kormány – kommunikáció szintjén - hitet tett amellett, hogy a közigazgatásban elutasítja a zsákmányrendszert és a független, professzionálisan működő közigazgatást támogatja. Ezekből a nemes ígéretek közül persze már a kormányzati ciklusok elejére sem maradt semmi. A politikai táborok közti egyre mélyebb, gyűlölködésbe átváltó viszonyulás elképzelhetetlenné tette a táborok közti értelmes kommunikációt, valamint a konstruktív együttműködést. A közigazgatás apparátusa a vele szembeni bizalmatlanság következtében kiszolgáltatottá vált a kormányváltásoknak, a közigazgatás fokozatosan elvesztette élethivatás jellegét. Menetrendszerűen megállapításra került, hogy a közigazgatás túlbürokratizált, 2017/2.

ezért jogos társadalmi elvárás a közigazgatásnak a kisebb-nagyobb átszervezése, a korábbi garnitúra eltávolítása. A személyi állomány lecserélése azonban ritkán járt együtt magasabb képzettséggel, hozzáértéssel és az ügyvitel színvonalának javulásával, ezt ékesen bizonyították a kommunista hatalomátvételt követő időszak tapasztalatai). Az új garnitúra legfőbb erénye általában kimerült a politikai megbízhatóság az elődeikkel szemben.

⁶ Budai Balázs Benjámin: A közigazgatás újragondolása. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017. 21. o.

tartották elavultnak. A közigazgatási eljárások szabályozása szempontjából a Horthy-korszak fontosságát az adja, hogy megkezdődött a tudományos diskurzus az általános eljárási szabályok kodifikációjáról, az eljárási szabályok mellett a közigazgatás egészének az átfogó reformja is folyamatosan napirenden volt. Az alapos előkészítést követően a közigazgatási eljárások általános szabályozására irányuló törvénytervezetek elfogadására azonban a kezdetben fogadóképes politikai légkör ellenére nem került sor, később pedig a gyorsan változó nemzetközi- és a hazai politikai környezet miatt nem kerülhetett sor. A lassan magára találó gazdasági- és társadalmi körülményeket először a gazdasági világválság, majd az egyre elkerülhetlenebb újabb világháborús fenyegetés, illetve a második világháború kitörése vetette vissza. Az ellenforradalmi rendszer győzelmét követően az állam működésére vonatkozó jogi reformok szükségessége vitán felül állt, de nem volt igazi mozgástér az átfogó strukturális reformok keresztülvételére. A jogfolytonosság elvére alapozva a kiegyezést követően kialakult közigazgatás kisebb korrekcióira került sor az ellenforradalmi rendszer megszilárdulását követően. Komoly elméleti vita bontakozott ki arról, hogy a közigazgatás reformja során egyáltalán lehetséges-e a számos ágazatot érintő közigazgatási eljárásokat általános jelleggel kodifikálni.⁷ A közigazgatási reformra és a korszak jogi gondolkodásra a legjelentősebb hatással a közigazgatási eljárási szabályok kodifikációjának igényével fellépő Magyary Zoltán volt, de jelentős volt azok tábora, akik nem értettek vele egyet. „Általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak megállapítani, lesz tehát külön anyakönyvi-

egészségügyi-, ipari-, vízjogi-, kisajátítási-, rendőri-, adóbecslési-, újoncozási eljárás.”⁸

A kormánynak a politikai berendezkedés stabilizálását követően szembe kellett néznie az ország talpra állításának feladatával, a békekötést követően az ország ügyeinek rendezését nem könnyítették meg az antant és a kisantant törekvései. A területében megcsonkított és kivézetetett országra súlyos tehertételként nehezedett a háborús jóvátétel megfizetésének kötelezettsége. *Az államigazgatás egyensúlyának helyreállításáról* szóló 1924. évi IV. tc. I. és II. számú jegyzőkönyveiben szereplő kötelezettségek teljesítése érdekében számos konkrét intézkedés szerepel a törvényben. A közigazgatási reformok megvalósítására vonatkozó kötelezettségeket a XV. Cikk 2.§ (2) bekezdésének a) pontja sorolta fel részletesen, ezek kifejezetten a költségek csökkentésére irányultak, mint az apparátus létszámának csökkentése, munkaidő felemelése, az illetmények és a juttatások mérséklése.⁹ A kormánynak a „kiadások apasztásával” kapcsolatos kötelezettségei teljesítésében segített az Országos Takarékosági Bizottság, fel kellett mérni a trianoni határok közé szorított országban a még funkcionálisan működő szervezeteket és személyi állományukat. Adott körülmények közt a közigazgatás reformjának irányában kizárólagosan a takarékoság és gazdaságosság szempontjai domináltak. A Bizottság 1925 – 1932. között működött, feloszlása után a feladatainak egy részét átveszi a *gazdasági és hitélet rendjének, továbbá az állambáztartás egyensúlyának biztosításáról* szóló 1931. évi XXVI. tc. 7.§ (2) bekezdése alapján felállított Országos Bizottság, a törvény célja, hogy a kormányt felhatalmazza egyrészt az állami kiadások csökkentése, másrészt az állami bevételek fokozása

⁷ Az 1925. évben elfogadott osztrák állami eljárási törvény és annak előkészítése során lezajlott viták hatással voltak a hazai jogtudományi gondolkodásra is. A pozitív tapasztalatok következtében létjogosultságot nyert a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános eljárási szabályokat összefoglaló kódex jellegű szabályozás a korábbi ágazatonkénti szabályok rendszere helyett.

⁸ Concha Győző: *Politika II. közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905. 105. o.

⁹ Az egyes célok eléréséhez szükséges rendkívül részletes intézkedéseket a törvénynek a 2.§-ára vonatkozó a) melléklete tartalmazza, az 1. pont továbbá pontosította a közigazgatás reformjának irányát: „A kormány 2017/2.

az állami feladatok intézésének lehető egyszerűsítése és összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való szorítása, az eddig magasabbfokú hatóságok vagy hivatalok által ellátott teendőknél alsóbbfokú hatóságokra vagy hivatalokra való átruházása és általában a gazdaságosság elvének a közigazgatás egész terén való érvényre juttatása útján – a fennálló törvényektől eltérőleg is – megteheti a szükséges intézkedéseket arra nézve, hogy az állami közigazgatás körében megmaradó feladatok ellátása az állam teherbíróképességével helyes összhangba hozassék.” A közigazgatással szemben támasztott elvárások végül az 1929. évi XXX. tc. módosításaiban realizálódtak.

érdekében szükséges intézkedések megtételére az államháztartás egyensúlya biztosítása érdekében.

Magyary Zoltán munkássága mellett számos újszerű és korszerű tanulmány készült ebben az időben a közigazgatás reformjának tárgyában, ezek közül kiemelkedik Órffy Imre „Hogyan racionalizáljuk a magyar közigazgatást” című 1929. évben megjelent munkája, az általa jegyzett törvénytervezetben ezek a gondolatok részben visszaköszönnek. Szintén úttörő jellegű volt Fluck András munkássága, aki a „Közigazgatási ügyintézés racionalizálása” című 1928. évben megjelent művében az adott közigazgatási feladatkörök felülvizsgálatával az egyes ügymeneteket térképezte fel és folyamatábrákon keresztül szemléltette a munkaszervezési hibákat és azok hatását az ügymenetre. Ezt 1932-ben tovább finomítja „A közigazgatás tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében, ami rendkívül korszerű és alapos munkamódszerekkel kiterjedt az általános és részletes szervezetzvizsgálatra, továbbá az ügyvitel áttekintésére. Az általános eljárási szabályok megalkotásának szükségessége ebben a műben is kimondásra került. A közigazgatási eljárások kodifikációja helyett – a kódexjellegű szabályozás aktualitásának és szükségességének elismerése mellett - sor került a *közigazgatás rendezéséről* szóló 1929. évi XXX. tc. elfogadására, ami részben egységesítette és racionalizálta a korszak közigazgatását, eljárási jogi kérdések mellett helyett kapott benne számos szervezeti jellegű szabályozás is. A törvény:

- újraszabályozta a törvényhatósági igazgatást, ez kiterjedt a Törvényhatósági Bizottság összetételére és a tagok megválasztására; a 22.§ taxatív felsorolta a Törvényhatósági Bizottságok hatáskörét, továbbá részletesen szabályozásra került a Bizottságok eljárási rendje, a széksértéstől a közgyűlés nyilvánosságáig;
- a hatékonyság és gyors ügyintézés érdekében szabályozta a kisgyűlés szervezetét és hatáskörét;

- újraszabályozta a községi igazgatást érintő, alapvetően a képviselő-testületi tagok választására és választhatóságára vonatkozó szabályokat;
- legfontosabb újításai a II. részben találhatóak, ez a jogorvoslatokat és hatósági fokozatokat rendezte az egyes közigazgatási ügyekben, amelyek nem tartoztak a rendőri büntetőeljárás körébe; „A jogorvoslat jogának általános és ügyféli jogként való definiálása mellett általánossá tette az elsőfokú érdemi határozat elleni fellebbezést, a másodfokú érdemi(vég) határozat ellen viszont később törvény kifejezett rendelkezéséhez kötötte.”¹⁰
- II. Fejezete a hatósági fokozatok és a jogorvoslatok korlátozásának szabályait foglalta össze a rendőri büntetőbírói ügyekben;
- III. része a Közigazgatási tisztviselők és egyéb alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyaira vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta;
- IV. része pedig az önkormányzati tisztviselők elleni fegyelmi eljárást szabályozta.

A közigazgatás racionalizálása alatt a politikai döntéshozók egy része már akkor is az apparátus létszámának a csökkentését értette, a B-listázás következtében amúgy is jelentős létszámcsökkentésre került sor, a racionalizálás azonban nem járt kéz a kézben a közigazgatás minőségének javulásával, sőt inkább annak romlását eredményezte. A kormány szerencséjére az elvesztett első világháború és a békefeltételek traumája, a két forradalom eseményei, valamint a vörös- és fehér terror rémségeit elszenvedő, elcsüggedt lakosság a sok sorsfordító változás után leginkább békére és nyugalomra vágyott. Magyary szakmai érdemei elismerése mellett nem ismerte fel időben, hogy az 1929. XXX. tc. és további, a különféle eljárásokat egyszerűsítő törvények elfogadásán túl az akkori politikai berendezkedésnek már számos, egymással összefüggő ok miatt már nem volt az érdeke a közigazgatás további racionalizálása (megbolygatása). A törvény módosításai földrengésszerű és előre nem kalkulálható következmények nélkül, a ki

¹⁰ Patyi András: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Budapest-Pécs, Dialógus Campus Kiadó, 2011. 45. o. 2017/2.

nem mondott kormányzati elvárásokat többé-kevésbé kielégítették és „megreformálták” a közigazgatást. A legfőbb célkitűzés természetesen a kiadások apasztása volt - *a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről* szóló 1923. évi XXXV. tc. is ezzel összhangban született – és a különböző területeken megvalósult egyszerűsítések¹¹ is ezt szolgálták. A tervezett reformok rendkívül radikális változást hoztak volna, ami ellentétes lett volna a konszolidációra törekvő kormányzati elképzelésekkel, a közigazgatás területén ezért inkább a kis lépések módszerét alkalmazták. A közigazgatás átfogó reformja ezeken a költségcsökkentő egyszerűsítéseken felül már nem volt igazán aktuális sem pedig célszerű, mivel a kormány felmérte, hogy egy új alapokra helyezett közigazgatás rövidtávon várhatóan nem lesz olcsóbb és hatékonyabb. A kormány a közigazgatás reformját ettől függetlenül folyamatosan napirenden tartotta és „szándékai komolyságát” hangsúlyozandóan megszületett a m. kir. minisztériumnak az 1931. évi 370. M.E. számú rendelete a közigazgatás egyszerűsítését előkészítő munkálatok megszervezése tárgyában. A rendelet célja, mint a címe is mutatta a közigazgatás egyszerűsítésének az előkészítése volt, az egyszerűsítésre már akkor is előszeretettel használták a racionalizálás kifejezést. Az előkészítés lebonyolítására kormánybiztosi pozíciót, valamint Tárcaközi Bizottságot hoztak létre. A kormánybiztost a miniszterelnök nevezte ki és közvetlenül neki alárendelve látta el munkáját, munkájáért nem járt neki sem fizetés sem tiszteletdíj. A kormánybiztos feladatait a

3.§ taxatív felsorolta.¹² A Tárcaközi Bizottság tagjai a 8.§ szerint az alábbi személyek voltak: a kormánybiztos, a minisztériumok előadói és helyetteseik, az Országos Takarékosági Bizottság elnöke, főtitkára és két kiküldöttje. Már a Bizottság összetételéből látszik, hogy az egyszerűsítés mögött meghúzódó legfontosabb szándék továbbra is a közigazgatás költségeinek csökkentése volt. Gróf Bethlen István miniszterelnök a kormánybiztosi posztra Magyary Zoltánt nevezte ki. Az első elkészült anyag „A magyar közigazgatás racionalizálása” című javaslat volt, ami a mai napig aktuálisan megfogalmazza a közigazgatás reformjának, racionalizálásának követelményeit, Magyary után az elérendő célokat ennél frappánsabban keveseknek sikerült összefoglalnia: „A racionalizálás takarékoság, a racionalizálás egyszerűsítés, a racionalizálás modernizálás, a racionalizálás tökéletesítés, de a magyar közigazgatás racionalizálására a magyar állami szerkezet jóságának és korszerű színvonalának bírálata, egységes szempontok szerinti továbbfejlesztése úgy, hogy az az állam polgárainak szabadságát, jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejezését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa meg annak garanciáit, hogy működésének és erő kifejtésének ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog.”¹³ Magyary a közigazgatás egyszerűsítése érdekében ismereti az alkalmazható eszközöket, ezek szintén korszakokon átívelő megoldások voltak, amiknek nagy része később is a reformok alapjait jelentette.¹⁴ A „Magyar közigazgatás racionalizálásának programja” című javaslat

¹¹ Az eljárások egyszerűsítése természetesen kiterjedt az igazságszolgáltatás területére is, a reformok itt több lépcsőben valósultak meg: az első ideiglenesnek szánt törvény *a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről* szóló 1921. évi XXIX. tc. volt, ezt követte *a polgári eljárás és az igazságügyi szervezet módosításáról* szóló 1925. évi VIII. tc., majd *a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról* szóló 1928. évi X. tc., az igazságszolgáltatás terén az utolsó nagy racionalizálást *a törvénykezés egyszerűsítéséről* szóló 1930. évi XXXIV. tc. jelentette.

¹² A kormánybiztos feladata volt, hogy:

- a magyar állami és önkormányzati közigazgatás jóságának és korszerű színvonalának, valamint a fennálló alaki és anyagi közigazgatási jognak bírálata alapján mutasson rá azokra a rendelkezésekre, amiket meg kell változtatni;

- tárja fel a szervezeti aránytalanságokat;

2017/2.

- a reformok tárgyában tegyen jogszabály megalkotására javaslatokat;

- figyelemmel kísérje a reformoknak a gyakorlatba történő átültetését, ez a feladat már a pozíció hosszútávú fennmaradásának szándékát jelezte;

- a minisztériumok ügykörén belül állapítsa meg a reform megvalósulásának a konkrét akadályait.

¹³ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. In A Közigazgatás fejlesztése és szervezése. Változtatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. (Csuth Sándor – Gáspár Mátyás szerk.) Budapest, MTA Államtudományi kutatások programirodája, 1988. 21. o.

¹⁴ A közigazgatás egyszerűsítése érdekében alkalmazható eszközök:

végig vette a közigazgatás valamennyi neuralgikus tünetét és a probléma mibenlétének feltárása után ismertette a konkrét megoldási javaslatát is. Magyary a „Magyar Közigazgatás Tükre” című munkájában az 1929. évi XXX. tc. hiányosságaira hívja fel a figyelmet, külön kiemeli a fellebbviteli fórumok homályos megfogalmazásának problematikáját, aminek köszönhetően számos, egymástól eltérő gyakorlat alakulhatott ki. A közigazgatás felépítését grafikusán ábrázoló „A magyar Közigazgatás Atlaszához” hasonlóan a közigazgatás szerveiről és működésükről nyújtott átfogó képet, azonban a kartotéklapokon alapuló aprólékos adatfelmérés rengeteg időt emésztett fel. Az 1933. évben Magyary lemond kormánybiztosi megbízatásáról, ennek a „pótlására” a Belügyminisztérium létrehozta a Közigazgatás-racionalizálási Bizottságot. A Bizottság¹⁵ egyik legfontosabb megállapítása - amit bármelyik korszak „reformjai” során érdemes lett volna megfogadni - az volt, hogy a racionalizálás nem az ügyintéző „személyzet” csökkentését jelenti, továbbá a közigazgatás eredményes átalakításához egyetemes reformokra - közigazgatás szervezete, ügyintézés/eljárásrend, személyzet és jogszabályok rendezése - van szükség. A kritikákra válaszul - és a közigazgatás átfogó reformja iránt elkötelezettek csalódására - elfogadásra kerül a *közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvények módosításáról és kiegészítéséről* szóló 1933. évi XVI. tc., a törvény mindössze a legégetőbb problémákat orvosolja, illetve a már meglévő törvényi kereteken belül a korábbi racionalizálás (költségcsökkentés) irányát folytatja. A törvény a közigazgatási ügyekben

főszabályként megerősíti az egyfokú fellebbezés rendjét, fellebbezéssel csak az élhetett, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érintette. A fellebbezési jog további szűkítését jelentette, hogy kizárólag a véghatározat ellen lehetett fellebbezni és a véghatározatot megelőző eljárás során megvalósult sérelem orvoslását is csak a véghatározat elleni fellebbezéssel lehetett kezdeményezni. A törvény I. Fejezete a jogorvoslat intézményét kellő alapossággal szabályozza, azonban a fellebbezés benyújtására rendelkezésre álló, a kézbesítést vagy kihirdetést követő 15 napos határidő meglehetősen szűkre szabott a kor viszonyainak ismeretében. A II. Fejezet igazi „saláta törvényhez” méltó módon egységesíti a különféle ágazati törvényekben található közigazgatási ügyekben eljáró hatóságokat, valamint a másodfokon eljáró szerveket. A III. Fejezet egyes rendelkezései az 1929. évi XXX. tc. mellett számos más törvény rendelkezéseit módosítják vagy helyezik hatályon kívül. Mártonffy Károly „A magyar közigazgatás megújulása” című, 1939. évben megjelent művében számot vetett a közigazgatási reform (racionalizálás) addigi eredményeivel: „[...] be kell számolni arról, milyen utat tett meg s miként alakult, módosult a közigazgatás reformjának (racionalizálásának) gondolata; mit váltott be a hozzáfűzött reményekből; nem állnak-e a bürokratizmus elleni harc útjába olyan sziklafalak, amelyekeken megtörik minden jóra való szándék. [...] indokolt-e a közvélemény bizalmatlansága minden reformígérettel szemben, helytálló-e a közönségnek az a panasza, hogy meddő maradt a múltban s meddő marad a jelenben minden javításra törekvés?”¹⁶ Keresztes Fisher Ferenc

- decentralizáció és dekoncentráció alkalmazásával a hatásköröknek alsóbb fokú szervekre bízása a gyorsabb és olcsóbb ügyintézés érdekében;
- az adott feladatnak az állami feladatok köréből való kirekesztése, ha azok nélkülözhetetlenek;
- az ügyintézők számának csökkentése;
- a bizottságok és testületek helyett egyéni hatáskörbe kell telepíteni az adott ügy elintézését;
- értékhatárok felemelése;
- kötelező munkaidő felemelése;
- nyomtatványminták alkalmazása;
- eljárás egyöntetű szabályozása;
- pénzbírság kiszabása a hatóság zaklató jellegű igénybevételéért;

- és mindenekelőtt az állandó kritika a használt eljárások és megoldások felett.

¹⁵ A Bizottság munkájához viszonylag kevés konkrétan megvalósult reform kapcsolódik, ezek közé tartozott az *erőkeről és természetvédelemről* szóló 1935. IV. tc. a *közoktatásiügyi igazgatásról* szóló 1935. évi VI. tc. „A közigazgatás racionalizálásának eredményei” című 1936-ban megjelent összefoglaló anyagban a reformok sikerének talán „legeredetibb” szemléltetése az építési engedélyek beadásához szükséges megtett távolságot vizsgálta. A megreformálása előtt 775 métert kellett megtenni a tervbeadásnál található írásztalig, ezzel szemben utána már csak 72 métert.

¹⁶ Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. In: A Közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor

saját tapasztalatai alapján is a fentiekhez hasonló gondolatokat fogalmaz meg, miszerint minisztériumi bürokrácia öncéllá nőtte ki magát, ami folyamatosan megkeserítette a közigazgatás reformjával foglalkozók munkáját.¹⁷ Hóman Bálint is megállapította, hogy a bürokrácia minden olyan törekvést, hátráltat, elodáz, és végül megakadályoz, ami a saját érdekeivel szembe kerülne. A Ket. megalkotása körüli tárcaközi egyeztetések eredményét talán Kilényi Géza fogalmazta meg a legsarkosabban: „A gondok akkor kezdődtek, amikor a tervezet kikerült a Kodifikációs Bizottság „hatósugarából” és megkezdte áldatlan veszszőfutását a központi államigazgatási szervek körében. Ekkor ugyanis kiderült, hogy a tárcák vezető jogászai – minden tisztelet a kivételnek – olyanok, mint a Bourbon ház tagjai, akiket a restauráció után úgy jellemeztek, hogy „semmit sem tanultak és semmit sem felejtettek.” [...] Egy dolgot azonban nagyon megtanultak, s azt valóban egy pillanatra sem felejtették el: „a tárcáérdek mindenek felett.”¹⁸

A Horthy-korszakban Magyar munkássága alapján Valló József 1937. és 1942. évben készíti el saját törvénytervezeteit, az 1937. évben megjelent munkája „a közigazgatási eljárás” címet viselte. A közigazgatási hatósági eljárások szabályozása „a közigazgatás és az egyes állampolgár együttműködésének mikéntjét”¹⁹ jelentette. A tervezet a kormányzati elvárásokkal összhangban a hatósági eljárások gyors lefolytatását tartotta szem előtt, illetve az ügyfél jogainak és jogos érdekeinek a védelmét, az 1929. évi XXX. tc. elfogadása óta a reformok következtében az olcsó és gyors

közigazgatás érdekében az ügyfelek jogai fokozatosan szűkültek. Az 1942. évben megjelent az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezet,²⁰ amihez a szerző indokolást is készített. A szabályozási elvek kimondottan korszerűek voltak és átgondolt rendszert alkottak, az általános eljárások - elmentésben az 1925. évi osztrák kódexszel – elsődleges jellegűek voltak. Az 1939. évben Sztás Jenő is elkészíti saját törvénytervezetét a Valló-féle törvénytervezettel megegyező cím alatt, Vallótól eltérően azonban a polgári perrendtartás logikája alapján építette fel törvénytervezetét. Ezekből a szövegszerű törvénytervezetek egyikéből sem lett végül elfogadott törvény, a jogi szakma művelőinek nem kis csalódására. Magyar az 1940. évben megjelent Magyar Szemle különnyomatában reagált Weis István kritikájára, kifejté és megvédi a reformokkal kapcsolatos véleményét, valamint megindokolja lemondását: „Hamarosan tisztán láttam, hogy a racionalizálás minden munkája csak tüneti kezelés lesz és homokra való építés, ha a racionalizálást nem fenn a kormánynál kezdjük... ugyanis egyedül a kormány képes megakadályozni, hogy amit a közigazgatás valamely szervénél javítottunk a másik szerv el ne rontsa. [...] Ez az irány most is arra keresett biztosítékot, hogyha már valaki a közigazgatás racionalizálásával „ex asse” foglalkozik is érdemleges változások mégse történhessenek. Teljesen igaza van Weis Istvánnak abban, hogy „a szép előkészítést nem követte javaslat a cselekvésre, míg kevésbé következett cselekvés.” De az okokban téved, mert a cselekvés elmaradásáért valóban nem én vagyok felelőssé te-

közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. (Csuth Sándor – Gáspár Mátyás szerk.) Budapest, MTA Államtudományi kutatások programirodája, 1988. 65. o.

¹⁷ A központi apparátus „öncélú létezése és működése” különösen szembeűnő volt az állampárti időkben, illetve a rendszerváltást/rendszerváltoztatást követő időszakban. A tárcabürokráciával és a parlamenti erőviszonyokból adódó egyeztetési- és kompromisszum kényszerrel a 2010. utáni Orbán- kormányoknak kellett a legkevésbé foglalkozniuk a kezdeti kényelmes 2/3-ot meghaladó parlamenti többségnek, továbbá a fegyelmezetten viselkedő és együttműködő minisztériumoknak köszönhetően. A központi államigazgatási

szervek és az önkormányzatok részéről csekély ellenállás volt tapasztalható a reformelképzelésekkel és azoknak a gyakorlatba való viszonylagosan gyors átültetésével szemben, a legtöbb kritikát az ellenzéki pártok fogalmazták meg jogi érvek helyett erősen átpolitizált üzenetekkel. Ezeknek a kritikáknak a legnagyobb hiányossága az volt, hogy a kritizált elképzelések helyett reálisan megvalósítható alternatívával nem szolgáltak.

¹⁸ Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási tv. kommentárja. Budapest, Complex Kiadó, 2009. 33. o.

¹⁹ Valló József: Közigazgatási eljárás, Budapest 1937. 11. o.

²⁰ A címe alapján nem szabad összekeverni az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. sz. törvényjavaslattal.

hető. Ezt azonban Weis István nem tudhatta.”²¹ A közigazgatási reformok eltérő ideológia mentén való kísérletekén „Gömbös Gyula olasz és német mintára próbálta faszálni a közigazgatást. Nemzeti Munkaterve erőteljesen demagóg hívószavakkal, érdemi fejlődést nem, azonban irracionális egyszerűsítést ígért. „Jó, olcsó, gyors és a nép szeretetétől áthatott” közigazgatást azonban csak pápíron sikerült megvalósítania.”²²

II. A második világháborút követő reformelképzelések és az Áe. időszaka

A király nélküli királyság rendszerének a tényleges bukását jelentette az 1944. évi náci német megszállás és a nyilaskeresztes diktatúra kiépülése, a háborús viszonyok közt a németek és magyar csatlósai formálisan nem mozdították el a kormányzót a hatalomból, mivel a személyéből fakadó legitimitásra egyelőre még szükségük volt. A második világháború végére Magyarország is hadművelleti területté vált és megkezdődött az ország szovjet hadsereg általi felszabadítása, ami a politikai rendszer teljes összeomlásával járt együtt. A közigazgatás a többi társadalmi alrendszerrel együtt lényegében megszűnt létezni és újra közel került a történelmi nulla ponthoz. Jelentős különbség azonban, hogy a forradalmak után az ellenforradalmi rendszer még visszanyúlhatott a korábbi Monarchia ideje alatt kialakult intézmény- és szabályrendszerhez,

azonban a második világháború utáni politikai helyzetben ez már nem volt járható út. Közvetlenül a második világháború utáni időszakban a közigazgatási szervekre leginkább a Nemzeti Bizottságok emlékeztettek, azonban a politikai pártok mindegyike arra törekedett, hogy irányíthassa őket. A koalíciós pártok²³ kezdeti időszaka az útkereséssel és a kényszerű együttműködés kudarcával telt. A Horthy-korszak vezető tisztségviselőinek többsége távozott posztjáról, elmenekült az országból a megtorlás vagy a felelősségre vonás elől. Akik a posztjukon maradtak, azok többségét B-listázás során távolították el, a B-listázásokat valamennyi koalíciós párt – bár eltérő vehemenciával – támogatta. A koalíciós pártok közt a közigazgatás átszervezése kapcsán is éles törésvonalak húzódtak, a viták keresztüztüzebe pedig a vármegyék kerültek. „A Kisgazdapárt vezetői ugyanis az önkormányzati közigazgatás eredeti hatáskörének helyreállítására törekedtek, míg a Magyar Kommunista Párt az önkormányzat és az úgynevezett demokratikus centralizáció elvét igyekezett összeegyeztetni, és kitapintható volt a centralizáció felé való útkeresés.”²⁴ A közigazgatás átalakítására (demokratizálására) vonatkozó elképzelések politikai ideológiai alapon több szálon futottak egymással párhuzamosan. A viták a kialakítandó struktúra kérdése körül folytak, az eljárásjogi kérdések ennek köszönhetően háttérbe szorultak. Sokkal fontosabb kérdés volt az, hogy a közigazgatás (államigazgatás) milyen szervezeti rendszerben fog

²¹ Különnyomat a Magyar Szemle 1940. évi márciusi számából. In: A Közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. (Csuth Sándor – Gáspár Mátyás szerk.) Budapest, MTA Államtudományi kutatások programirodája, 1988. 101. o.

²² Budai: i. m. 22. o.

²³ 1944. december 2-án Szegeden alakult meg a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front, amelyben részt vett a Magyar Kommunista Párt, a Magyarországi Szocialdemokrata Párt, a Nemzeti Parasztpárt, a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, a Polgári Demokrata Párt, valamint a szakszervezetek képviselői. December 14-én Debrecenben megalakult az Ideiglenes Nemzetgyűlés Előkészítő Bizottsága, majd egy héttel később sor került az Ideiglenes Nemzetgyűlés összehívására, ami az ország vezetésével megbízta az Ideiglenes Nemzeti Kormányt. Azonban a pártok közt egyáltalán nem beszélhetünk tartós egységről, az egyes pártok elképzelései között elképesztően mély ideológiai 2017/2.

szakadékok húzódtak. Ezek a szakadékok az 1945. november 4-ei nemzetgyűlési választások után a koalícióba kényszerített pártok közt még tovább mélyültek. A politikai realitások miatt a választásokon 57,02%-os abszolút többséget megszerző Független Kisgazdapárt akaratát csak korlátozott mértékben tudta érvényre juttatni, ebben nem kevés szerepe volt a Kliment Jefremovics Vorosilov marsall vezette Szövetséges Ellenőrző Bizottságnak (SZEB). A győztes hatalmak megegyezése alapján a SZEB kivételesen széles jogkörrel rendelkezett a háborúban vesztes országokban. A SZEB nyomására a győztes kisgazdák közösen alakítottak kormányt a kommunistákkal, a szocialdemokratákkal és a Nemzeti Parasztpárttal, a moszkvai elvárásoknak megfelelően a koalíciós kormányban a kommunisták kapták a legfontosabb tarcát: a Belügyminisztériumot.

²⁴ Farkas Gábor: A megye, a város és a község igazgatása Magyarországon 1945-1950. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 15. o.

működni és kik vesznek részt a működtetésében, mint az, hogy milyen eljárási szabályokat alkalmaznak. Az MKP által uralt Belügyminisztérium a kommunista ideológia alapján, a szovjet megoldások hazai gyakorlatba ültetésével látott hozzá a közigazgatás átalakításának az előkészítéséhez, amit a többi párt élesen elutasított. „Moszkva fő célként már 1945-ben az ország szovjet típusú átalakítását tűzte ki célul, ám a nyugati hatalmak követeléseinek engedve még nem adták át a kizárólagos hatalmat a kommunistáknak. Csak távlati célként tűzték ki a teljes kommunista hatalomátvételt, ám mindent megtettek azért, hogy a kommunisták minél nagyobb befolyást szerezzenek.”²⁵ Ez az időszak volt a különféle bizottságok aranykora, sajnos a kompromisszumkészség hiánya oda vezetett, hogy egyik párt elképzelése sem valósulhatott meg. A Miniszterelnökség a meddő vitákat megelőzve létrehozta a Jogi Reform Bizottságot, azonban a reformok iránya túlságosan ki volt szolgáltatva az éppen aktuális politikai széljárásnak, közel egy év vajúdas után be kellett látni, hogy a reformok ügye a Bizottságban végleg megrekedt. A résztvevő felek politikai ideológiája közti ellentétek összeegyeztethetetlenek voltak és egyik fél sem kívánt feladni az elveiből. Az idő azonban az MKP-nek dolgozott és ezzel ők is tisztában voltak, emellett volt türelmük kivárni a számukra kedvező fordulatot. A Bizottságban a patthelyzetet megpróbálták feloldani és egy közvetlenül a miniszterelnök mellett működő Közigazgatási Tanács létrehozására tettek javaslatot. Az egyeztetések ezt követően sem álltak le véglegesen, minden párt lázasan dolgozott a saját koncepcióján. A Rajk László vezette Belügyminisztérium 1947 áprilisában összehívott egy koordináló értekezletet, aminek a résztvevőiből létrejött a Közigazgatási Reformot Előkészítő Bizottság. Ez a Bizottság egyedüli sikere az volt, hogy az elődjéhez képest sokkal rövidebb idő alatt jutott el a közigazgatás reformja ügyében a teljes patthelyzethez. Ennek oka abban gyökerezett, hogy a kommunisták igyekeztek dominálni az üléseken és a vita lényegében az általuk kidolgozott elképzelés elfogadására szorítkozott.

Rajk azonban realista módon felmérve a helyzetet és a politikai erőviszonyokat, ideiglenesen elfogadta az önkormányzati igazgatás fennmaradását, azzal a feltétellel, hogy közben a demokratikus centralizációt fokozatosan erősíteni kell. A közigazgatás szervezetének átalakítása kapcsán a koalíciós pártok véleményüket az alábbi koncepciók alapján alakították ki:

1. A Nemzeti Parasztpárt (NPP) elképzelései a közigazgatás átalakításáról: Elképzeléseik középpontjába Erdei Ferencnek még a háború előtti tanulmányaiban kifejtett gondolatok kerültek. „A párt elítélően nyilatkozott a Horthy-rendszer is kiszolgáló tisztviselői garnitúráról, amely minden erővel igyekszik magát átmenteni a demokratikus államrendszerbe. Parasztpárti megállapítás szerint a vidéki közigazgatás működésére a jelenlegi tisztviselői létszám 50%-ával is biztosított.”²⁶ A kommunistákhoz hasonlóan a korábbi leűnt korszak maradványaként tekintettek a vármegyékre és azok apparátusára. Reformelképzelésük középpontjában egy új területi közigazgatási egységgel váltották volna fel a vármegyéket, ezek a városmegyék lettek volna. A városmegyéket a város és agglomerációja alkotta volna egységes szervezetbe foglalva. Az országot 98 városmegyére kívánták felosztani, ezeknek alig több mint fele lett volna város köré szervezett városmegye, a többi jelentősen urbanizált községek köré szerveződött volna. A városmegyék működési elve a népi önkormányzati igazgatás lett volna.

2. A Független Kisgazdapárt (FKGP) elképzelései a közigazgatási reformról: A koalíciós pártok közül egyedül az FKGP hagyta volna meg a vármegyéket és községeket erős önkormányzatisággal, továbbá kiálltak azért, hogy a pártok kivonuljanak a közigazgatásból. Követelték, hogy a Nemzetgyűlés erősebb ellenőrzési jogosítványokat kapjon a kormány felett. Esetükben a közigazgatás reformja inkább jogi kérdés volt semmint politikai. Célkitűzésük az egyszerű, olcsó, szakszerű és pártpolitikától mentes közigazgatás kialakítása volt.

²⁵<http://www.origo.hu/tudomany/tortenelem/20140131-masodik-vilaghaboru-magyarorszag-szovjetunio-magyarorszag-ujjaalapitasa.html>
2017/2.

²⁶ Farkas: i. m. 108. o.

Az önkormányzatiságot népi részvétellel képzelték el, a vezetőket közvetlenül választották volna. A közigazgatás működésének alapját a demokratikus jogszabályok jelentették volna, a közigazgatási ügyeket három csoportra osztották: a) autonómia ügyei, b) önkormányzati és állami érdeket egyaránt érintő ügyek csoportja, c) állami ügyek.

3. A Szociáldemokrata Párt (SZDP) elképzelései a közigazgatás átalakításáról: A Népköztársasági államformából vezették le a közigazgatással kapcsolatos ötleteiket, ennek központi elemei a demokrácia és a népszuverenitás voltak. Ezek alapján egy tiszta, állami befolyástól mentes önkormányzati rendszert kívántak kialakítani. Az elavult vármegyék helyett náluk is felmerült egy területi közigazgatási beosztás kialakításának igénye, ezek a vármegyéknel azonban nagyobb méretűek lettek volna.

4. Magyar Kommunista Párt elképzelései az államigazgatás átalakításáról: Kezdetben az önkormányzati alapon nyugvó közigazgatás elvét hirdették a nyilvánosság előtt, de már az 1945. évben is megjelentek azok a hangok, amik arra figyelmeztettek, hogy a kiterjedt önkormányzati jogok eredményesen gátolhatják a központi hatalom akaratának érvényesülését és végső soron anarchiához vezethet a partikuláris érdekek előtérbe kerülése. Az MKP célja a politikai hatalom megszerzése és a társadalom teljes átformálása volt, de tisztában voltak a koalíciós kormányzás által megsza-

bott mozgásterüknek. Szerintük az önkormányzatiságnak két fő feladata volt: a) területén maradéktalanul érvényt szerezzen a törvényeknek, b) valósítsa meg saját feladatait, amit a testület jelöl ki a számára. A testületeknél szintén fontos elvárás volt, hogy szorosan együttműködjön a politikai párttal és annak vezetésével. A progresszív ideológia birtokában le kívántak számolni minden intézményre (a Horthy- kultusszal), ami a korábbi időszakra volt visszavezethető.

A kommunista hatalom kiépülését követően²⁷ az államigazgatás - ami lényegében magába olvasztotta a korábbi közigazgatást mind struktúra, mind anyagi- és eljárásjogi értelemben is - átalakításának követendő iránya tekintetében az ideológiai jellegű vitáknak gyakorlatilag véget vetett az, hogy az új kormány egységesen a szocialista fejlődés mellett tett hitet. Már a Magyar Dolgozók Pártjának I. Kongresszusán az új szocialista fejlődéssel együtt haladó államszervezési reformok kiemelt figyelmet kaptak. „A törvényhatósági és a községi közigazgatás reformját a kormányzati szervek most már az új politikai intézményrendszer kialakításának részeként vették fel. Az átszervezés során lebontották a polgári közigazgatás kereteit, és megerősítették, majd fokozatosan fejlesztették azokat a faktorokat, melyek a centrális állami fejlődést szolgálták.”²⁸ Az ország szocialista fejlődésének mi-
benléte a *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. tv. preambulumból könnyen levezethető volt.²⁹ A 30.§ (1) bekezdése szerint az államhatalom helyi szervei a

²⁷ Az MKP a „szalámi taktika” hatékony alkalmazásával fokozatosan kiszorította a politikai hatalomból a többi politikai pártot, vezetőiket pedig különféle módszerekkel távolította el. Az egypártrendszer kiépítése szempontjából fontos mérföldkő volt, hogy 1948. június 12-én megalakult a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) az MKP és az SZDP egyesülésével. Az egyesülés lényegében az SZDP beolvasztását és politikai önállóságának felszámolását jelentette. A párt elnöke kezdetben, 1950-ig a szociáldemokrata Szakasits Árpád volt. A tényleges hatalom azonban a kommunista Rákosi Mátyás kezében volt. Jelentős szerepe volt a párt irányításában Gerő Ernőnek is, a pártfőtitkár-helyettesi tisztséget Marosán György töltötte be. A következő lépés a Magyar Függetlenségi Népfront (amit később Hazafias Népfront névre kereszteltek át) 1949. február 1-jei megalakítása volt, a Népfront az MKP dominanciája 2017/2.

mellett magába olvasztotta az FKGP-t és az NPP-t, továbbá a Független Magyar Demokrata Pártot és a Magyar Radikális Pártot. A hatalom megszerzésének az útján az utolsó lépést pedig a Népfrontnak az 1949. évi választásokon elért 95,6 % választási eredménye jelentette. A Népfronton belül a mandátumok 70,9%-át az MDP képviselői kapták, szám szerint 285 darabot.

²⁸ Farkas: i.m. 221. o.

²⁹ „A nagy Szovjetunió fegyveres ereje felszabadította országunkat a német fasiszták igája alól, szétzúzta a földesurak és nagytőkések népellenes államhatalmát, megnyitotta dolgozó népünk előtt a demokratikus fejlődés útját. A régi rend urai és védelmezői ellen vívott kemény küzdelmekben hatalomra jutva, a magyar munkásosztály, szövetségben a dolgozó parasztsággal, a Szovjetunió önzetlen támogatásával újjáépítette háborúban elpusztult országunkat. Évtizedes harcokban

megyei-, a járási-, a városi-, a községi- és a városi kerületi tanácsok lettek (ezek végrehajtó és intézkedő szerveket választottak, amiket végrehajtóbizottságoknak neveztek), amik a dolgozók tevékeny és állandó közreműködését biztosítják az államhatalom gyakorlásában. A centrális, egységes államhatalom területi szervei a tanácsok lettek, ezeknek a korábbi önkormányzatiság eszméjéhez már semmi közük nem volt. A tanácsok a központi államigazgatás és a pártvezetés elvárásainak megfelelően működtek, a párthoz és a pártkongresszuson hozott határozatokhoz való lojalitás mindent felülírt. A tanácsok tagjait 4 évre az adott választó terület lakosai választották, azonban a Népfrent rendszer következtében vezetői és fokozatosan az apparátusa is szigorúan pártalapon, politikai megbízhatóság és kevésbé a szakmai alkalmasság alapján került kiválasztásra. A 35.§ a tanácsokra és a végrehajtóbizottságokra vonatkozó részletes szabályok megalkotására külön törvényi szabályozást írt elő, ennek a Minisztertanács a 70.§ (2) bekezdésének felhatalmazása alapján a helyi tanácsokról szóló 1950 évi I. tv.-nek (első tanács törvénynek) az Országgyűlés elé való terjesztésével tett eleget. A törvényjavaslat indokolásának VII. pontja értelmében: „[...] az Alkotmány rendelkezései szerint a demokratikus államszervezet magasabb formájának alapjait rakja le. Feladatunk, hogy a felszabadító Szovjetunió példája nyomán következetesen továbbfejlesszük Népköztársaságunk államszervezetét, tökéletesítsük működését; csak így tudja betölteni népi demokratikus ál-

lamunk azt a nagy feladatot, amely a munkások és dolgozó parasztok államára a szocializmus építésében hárul.” Az államszervezet tökéletesítése érdekében az első tanács törvény 1.§-a helyi tanácsokat a következőképpen határozta meg: „[...] a dolgozó nép köréből a széleskörű demokrácia alapelvei szerint választott és a demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymás alá és fölé rendelt szervek, amelyek működési területükön a dolgozó nép egységes államhatalmát képviselik, biztosítják a tervszerűséget az állami élet minden vonatkozásában, ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait, valamint általában az államigazgatás helyi tennivalóit.” Az első tanács törvény a tanácsok feladatait általános jelleggel az államhatalmi tevékenység gyakorlásában jelölte meg, a 27.§ további konkrét feladatokat sorol fel exemplifikatív jelleggel.³⁰ Az államigazgatási eljárások általános szabályozásának szükségessége körül nem volt vita, ennek érdekében a 65.§ felhatalmazta a minisztertanácsot, hogy a helyi államigazgatási eljárás szabályait rendelettel állapítsa meg. A minisztertanács ennek a kötelezettségének csak részben tudott eleget tenni. Az állam elfoglalásával feszes (párt)hierarchián alapuló államigazgatási rendszer kezdett kialakulni, azonban az általános eljárási szabályok égető hiánya, illetve az egyes ágazatokra vonatkozó joganyag gyenge minősége, valamint a joghézagok és jogszabályi kollíziók miatt az állam képtelen volt hatékonyan és egységesen működni. Hasonló ügyekben teljesen eltérő eljárásrend alkalmazása után el-

megedződött munkásosztályunk vezetésével, az 1919. évi szocialista forradalom tapasztalataival gazdagodva, a Szovjetunióra támaszkodva népünk megkezdte a szocializmus alapjainak lerakását s országunk a népi demokrácia útján halad előre a szocializmus felé. E küzdelem és országépítő munka már megvalósult eredményeit, országunk gazdasági és társadalmi szerkezetében végbement alapvető változásokat fejezi ki és a további fejlődés útját jelöli meg: A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA.”

³⁰ „A helyi tanács feladatai különösen:

1. a helyi gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenység vezetése,
2. a törvények és a felelős rendeletek végrehajtása,
3. az alárendelt államhatalmi és államigazgatási szervek irányítása és ellenőrzése,
4. az állami rend és a közvagyon védelmének elősegítése,

2017/2.

5. a dolgozók jogainak oltalmazása,
6. a helyi gazdasági terv és költségvetés megtárgyalása és elfogadása, azok végrehajtásának ellenőrzése,
7. a helyi jellegű gazdasági vállalatok munkájának irányítása és ellenőrzése.
8. a dolgozók szövetkezeteinek támogatása,
9. az alsóbb tanácsokhoz általános jellegű irányítást tartalmazó utasítások kiadása,
10. a végrehajtó-bizottság megválasztása és a bizottságnak vagy tagjainak visszahívása (17. §),
11. az alsóbb végrehajtó-bizottság és tagjai megválasztásának és visszahívásának jóváhagyása (17. és 39. §),
12. a tanács állandó és ideiglenes bizottságainak megalkotása (21. és 22. §),
13. a jogszabályok által meghatározott esetekben a végrehajtó-bizottság határozatai ellen irányuló jogorvoslatok elbírálása (53. §),”

térő döntések születtek. Ahogy ezt sejteni lehetett a jogi szabályozás hiányosságai és az államigazgatás személyzetének ideológiai alapú kiválasztása az ügyintézés minőségének drámai zuhanásával járt együtt. A politikai kommunikáció a hibák beismerése helyett a belső, reakciós osztályellenség aknamunkájával magyarázta a problémákat. Az első tanácstörvényt számos hiányossága miatt módosítani kellett. „A tanácsok munkájának eddigi tanulságai, valamint a népi demokráciánk fejlődése folytán előttünk álló megnövekedett feladatok szükségessé teszik, hogy továbbfejlesszük a tanácsok szervezetét olyan új tanácstörvény alkotásával, amely biztosítja az Alkotmány elveinek következetes megvalósulását.”³¹ A törvény továbbfejlesztésének iránya már a preambulumból világossá vált: „A tanácsoknak a Magyar Dolgozók Pártja irányításával fokozott mértékben kell támaszkodniok államhatalmi és államigazgatási munkájukban a lakosságra, a Hazafias Népfrontra és a dolgozók tömegszervezeteire.” Ebből következett, hogy a tanácsoknak lényegében a pártnak és a pártérdeknek alárendelve kell működniük, ami a pártállami időkben „ézszerűnek” tűnő elvárás volt, az önkormányzatiság elvével ez természetesen szöges ellentétben állt. *A tanácsokról* szóló 1954. évi X. tv. (második tanácstörvény) lényegesen cizelláltabb joganyag lett, mint elődje (a 67.§ (2) bekezdése az első tanácstörvényt hatályon kívül is helyezte). Az általános rendelkezései a korábbi szabályozáshoz képest még kevés nővumot tartalmaztak, az első rész II. Fejezete a tanácsok feladatait már taxatívén sorolja fel, továbbá az első rész III. Fejezete sokkal alaposabban szabályozza a tanácsok szervezeti felépítését és működését. Új elemként megjelennek az első rész IV. Fejezetében a tanács bizottságaira vonatkozó rendelkezések, az állandó és ideiglenes bizottságok a tanácsok javaslattevő, véleményező és ellenőrző szervei lettek. A második tanácstörvényben már hangsúlyosabb az a törekvés, hogy a tanácsok irányítása, az érdemi döntéshozatal megalapozása és maga a végrehajtás egy szűkebb kör kezébe kerüljön. Ennek érdekében a törvény második része rendkívüli alaposággal szabályozza a tanács

végrehajtóbizottságának szervezetét és vezetését, feladatait és részletes működését. Szintén új elemként jelennek meg a harmadik részben a végrehajtóbizottság szakigazgatási szerveire vonatkozó részletes szabályok, amik a tanács hatáskörébe tartozó szakigazgatási feladatokat ellátó látják el. Az 53. § (1) bekezdésében már megjelenik egy komoly szabályozási probléma, miszerint a jogalkotó a szakigazgatási szerveket egyrészt a végrehajtóbizottságnak, másrészt a felettes szakigazgatási szerveknek is alárendeli. Az ötödik rész egyes és hatálybaléptető rendelkezései közt a 66.§ (1) bekezdésében eldugva szerepel az államigazgatási eljárások rendkívül fontos eleme az egyedi ügyekben hozott határozatok elleni egyfokú jogorvoslat lehetőségének a biztosítása. A jogorvoslati rendszer szabályainak kialakítására részben alacsonyabb jogszabályi szinten-, részben pedig az Et. elfogadásával került sor.

A második tanácstörvény elfogadását követően és az államigazgatás területén tapasztalható kaotikus eljárási szabályozás miatt felgyorsulnak az államigazgatási eljárás általános kódex jellegű szabályozásával kapcsolatos előkészítő munkák. Az államigazgatás szervezeti kerete, valamint feladat- és hatásköre leltisztult, ezzel megkezdődhetett végre a kodifikáció előkészítése. A törvénytervezet – a korábbiakhoz képest - viszonylag rövid idő alatt elkészült és valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazta. A törvényjavaslat végleges szövegezése a formálódó államigazgatási gyakorlat tapasztalatainak összegzése és hiányosságainak feltárása után készült el. Azt széleskörű véleményezésre küldték ki az országos hatáskörű szervek, a megyei és egyes alsóbb szintű tanácsai szervek, továbbá a bírói út igénybevétele tekintetében a Legfelsőbb Bíróság, a megyei bíróságok és egyes járásbíróóságok számára. A javaslatot a Minisztertanács által létrehozott Államjogi és Államigazgatási Jogi Kormánybizottság is megtárgyalta és azt az előterjesztett szövegezésében elfogadta. A törvényjavaslat országgyűlés általi elfogadására azonban csak az 1956. forradalom és szabadságharc leverését követően került

³¹ A tanácsokról szóló 1954. évi X. tv. preambulumból.
2017/2.

sor. A közigazgatási hatósági eljárás első valóban általános szabályainak kodifikálására az *államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) elfogadásával került sor. A kódex közel fél évszázadig hatályban volt, ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem került sor jelentős módosításokra, nagyobb és átfogó jellegű módosításaira az 1981. évi I. törvénnyel, 1991. évi XX. törvénnyel és az 1991. évi XXVI. törvénnyel került sor. A törvény elfogadásra már a kommunista ideológia államközpontú (a hatalom egységén alapuló) szervezési elveinek megfelelő politikai- és társadalmi berendezkedés kialakítását követően került sor, ennek megfelelően élesen szakított a korábbi terminológiával is. „Az Et. jelentősége akkor is nagy volt, ha az a politikai, alkotmányjogi és közigazgatási berendezkedés, melyben született jelentősen eltért a jogállaminak mondott körülményektől”³² Az általános indokolás szerint az Et „[...] megállapítja az egységes államigazgatási eljárás alapvető szabályait, biztosítja az államigazgatási szervekre háruló feladatok megoldásának eljárási feltételeit. A javaslat rendelkezései ezenkívül szilárd keretet adnak az államigazgatási szervek számára az ügyek alapos megvizsgálásához és érdemben helyes elbírálásához.” Az általános szabályozás szükségét a jogalkotó helyesen ismerte fel,³³ mivel a törvény elfogadását megelőzően az államigazgatási eljárást általánosan szabályozó jogszabály nem volt, csak különböző törvénytervezetek készültek, amiket végül az Országgyűlés nem fogadott el vagy még a törvényjavaslat állapotába sem kerültek. A közigazgatási eljárások általános szabályainak kodifikációja ekkor már Európa szerte bevett és működő gyakorlat volt, a jogalkotó a törvény elfogadásával pótolta az addigi elmaradást. Az Et. azoknak az eljárási szabályoknak és eljárási garanciáknak a megalkotására fókuszált, amiket minden államigazgatási eljárásban be kellett tartani. Az 1.§ (4) bekezdése meghatározza az államigazgatási ügyek fogalmát: „[...] mindazok az ügyek, amelyek intézése során az

államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, részükre adatot igazol, vagy nyilvántartást végez.” A hatásköri és illetékességi szabályok megállapítása esetén az Et. általános jelleggel rendezi azokat, azonban csak arra az esetre, ha jogszabály másként nem rendelkezett, ez tipikusan törvénynél alacsonyabb rendű jogszabályokban történt meg. A korábban hatályos jogszabályok csak az egyes eljárási kérdéseket, illetőleg az egyes külön eljárásokat rendezték és ezek gyakran különböző elvi és logikai alapon nyugodtak, ennek legfőbb oka az adott jogszabály megszületésének, illetve módosításainak időpontjában fennálló politikai körülményekben keresendő. Az Et. nem követi el az általános jellegű szabályozások egyik végzetes hibáját, hogy minden egyes államigazgatási ügyet aprólékos részletességgel szabályozni akar, a jogalkotó felismerte magának a szabályozás lehetőségének a korlátait, az általános indokolás megállapítja, hogy: „Az államigazgatási eljárás sokrétűsége miatt nem alkotható olyan eljárási jogszabály, amely minden államigazgatási ügyben egyaránt követendő eljárást teljes részletességgel rendez. Egy ilyen jogszabály rendkívül nagy terjedelmű és bonyolult lenne. Ez pedig a jogszabály alkalmazását tetemesen megnehezítené. Ezért a javaslat az államigazgatási eljárás legfontosabb, alapvető kérdéseit rendezi.” Az általános eljárási szabályok alól való kivételek számának ellenőrizetlen növekedése rövid idő alatt képes lerontani és áttekinthetlenné tenni az egész államigazgatásnak a működését, mivel a hatásköri és illetékességi szabályok egy idő után összemosódhatnak.³⁴ A jogalkotó tudatában volt annak, hogy az általános eljárási szabályok és garanciák nem tehetik merevvé és túlságosan részletessé az államigazgatási eljárást, ez főleg a különleges szabályozást igénylő, csak egyes ágazatokra vonatkozó speciális eljárások kapcsán volt érzékeny probléma. Az Et. lehetővé- sőt elkerülhetlenné tette, a rendelkezéseire épülő,

³² Patyi: i.m. 48. o.

³³ Az 1. § (1) bekezdése kimondta, hogy: „Az államigazgatási szervek eljárása során államigazgatási ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

³⁴ Erre a valós veszélyre érzett rá a jogalkotó azzal, hogy a 8.§-ban körültekintően szabályozta az illetékességi és hatásköri kollíziók esetén követendő eljárásrendet. Az érdekelt-, illetőleg a közvetlen felettes államigazgatási szervek kötelesek voltak dönteni a kérdésben 15 napon belül, amennyiben ez nem vezetett eredményre, akkor a legközelebbi közös felsőbb államigazgatási szerv döntött a kérdésben.

azokat kiegészítő, az egyes ágazatok követelményeinek megfelelő eljárási rendelkezések megalkotását, illetve a már hatályban lévők további fenntartását némi módosítás által. A törvény általános indokolásában is kifejezésre került, hogy „az államigazgatási szervek eljárását gyakran indokolatlanul nagymérvű kötetlenség jellemezte” (amit önkényes jogalkalmazásnak is nevezhetünk), ez pedig érthető módon bizonytalanságot eredményezett a jogalkalmazó szervek oldalán, másfelől pedig akadályozta az állampolgárok jogainak védelmét és a törvényesség megtartását is. A korábbi államigazgatására erőteljesen jellemzőek voltak az önkényes, politikai alapon befolyásolt eljárások, ez természetesen nemcsak az erőszakos államosításra, a politikai rendszer ellenségeinek titulált személyekkel való leszármolásra vonatkozik, hanem az egész államosított igazgatásra, ahol minden ügy elbírálása a vélelmezett vagy valós központi akaratnak volt alávetve. Az általános indokolás szerint a jogbizonytalanság eloszlátását is szolgálta az Et.: „Ezzel meggátolja, hogy a törvény mellett és helyett korlátlanul érvényesülhessenek különböző elvi alapokon nyugvó, alapkérdésekben is ellentmondó különös eljárási szabályok.” Az általános indokolás meglepően sok kritikai elemet tartalmaz az addig fennálló rendszerrel kapcsolatban,³⁵ de ugyanakkor megnyugtató annak kinyilatkoztatása, hogy az áldatlan állapotoknak vége lesz azzal, hogy az Et. elfogadásra kerül. Az általános indokolás tényszerű okokkal támasztja alá a szabályozás szükségességét, illetve hasznosságát: „Az államigazgatási eljárás szabályainak megállapítása és egységesítése nélkül az államigazgatási munka színvonalának emelése, különösen a törvényesség megszilárdítása és elmélyítése igen nagy akadályokba ütközik. A rendkívül szétágazó államigazgatási tevékenység területén eljárási szabályok nélkül nem képzelhető el az egységes, azonos elveken felépülő, megfelelő jogbiztonságot nyújtó eljárás kialakítása. Az államigazgatási eljárás szabályainak megalkotása tehát mind az államigazgatási szervek működésének eredményessége, mind

pedig az állampolgárok jogainak fokozottabb biztosítása céljából feltétlenül szükséges.” A III. Fejezet az alapeljárás teljes folyamatát szabályozta, fontos garanciális szabály volt az addigi joggyakorlathoz képest a 11.§ (2) bekezdés, ami kimondta, hogy az államigazgatási szerveknek a hatáskörükbe tartozó ügyekben, illetékességi területükön eljárni kötelesek. Az Et. a korábbi gyakorlathoz képest világosan szabályozza a bizonyítási eljárást, valamint annak egyes eszközeire vonatkozó további rendelkezéseket. Az államigazgatás működésével kapcsolatban is megfogalmazásra kerül a lényegében örök érvényű elvárás, miszerint az eljárásoknak egyszerűnek, gyorsnak és olcsónak kell lennie, természetesen a dolgozók társadalmi és közvetlen egyéni érdekeinek a szolgálatában. A IV. Fejezetben található, annak a kötelezettségnek a kimondása, hogy az eljáró államigazgatási szervnek az ügy érdemében, illetve az eljárás során felmerülő különféle döntést igénylő esetekben határozatot kell hoznia. Az államigazgatási eljárásnak a gyors lefolytatása érdekében a 37.§ (4) bekezdése szigorú határidőhöz köti az ügyfél általi kérelemre indult eljárások befejezését, a kérelem előterjesztésétől számított 30 napon belül érdemi határozatot kellett hozni az ügyben beterjesztett valamennyi kérelem tárgyában. Az eljáró államigazgatási szerv vezetője ezt a határidőt egy alkalommal további legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatta, erről az ügyfelet értesíteni kellett, a bonyolultabb ügyek és az elhúzódó bizonyítás miatt a 30 napos ügyintézési határidő rendkívül rövidnek bizonyult. Az ügyintézési határidőbe nem számított bele, ha a 32.§ szerint az eljárást fel kellett függeszteni, mert az ügy érdemi eldöntése valamilyen kérdés előzetes elbírálása nélkül nem volt lehetséges.

A korábbi hiányosságokra és visszaélésekre válaszként az Et. -ben az állampolgárok jogainak védelmében kialakított jogorvoslati rendszer - még akkor is, ha ez a gyakorlatban csak szűk körben érvényesülhetett - hangsúlyos szerepet kapott, az általános indokolás

³⁵ Figyelembe kell venni, hogy az Et. elfogadására az 1956-os forradalom leverése után került sor, a forradalom kitörésében számos tényező játszott közre, ezek egyike volt a kiszámíthatatlanul és önkényesen működtetett államigazgatás rendszere. Emiatt érthető, hogy a 2017/2.

törvényjavaslat megszövegezésekor a korábbi időszak kritizálása terén szokimondó módon lehetett fogalmazni és az addigi működésnek a magasztalásától ildomos volt eltekinteni.

ebben a kérdésben is figyelemre méltó módon fogalmazott: „Az államigazgatási eljárás körében különösen fontos az állampolgárokat megillető jogorvoslati jog rendezése. E téren a gyakorlat - mind a jogorvoslás eszközei, mind az ahhoz fűződő jogi következmények tekintetében - nagyon hiányos és eltérő. Ez pedig nehezíti a jogsérelmek megfelelő orvoslását. Ezért a javaslatban különösen jelentősök a jogsértések orvoslását biztosító rendelkezések. A törvényesség megtartása a szocialista együttélés követelménye. Ennek figyelembevételével a javaslat széleskörű eszközöket biztosít a jogsértések megakadályozására, illetőleg a bekövetkezett jogsérelmek megszüntetésére.” A sérelmes határozat orvoslását jelentette a tényleges jogorvoslati rendszeren kívül a 42.§ (1) bekezdése alapján a határozatnak név, szám vagy számítási hiba, továbbá más hasonló elírás esetén való kijavítása vagy kicserélése. A határozat kiegészítésére az ügyfél kérelmére vagy hivatalból került sor, abban az esetben, ha az eljáró államigazgatási szerv az ügy érdeméhez tartozó lényeges kérdésben vagy az eljárási költség kivételében és viselésében elmulasztotta a határozat meghozatalát. A 43.§ (1) bekezdése széles körben és rugalmasan biztosította a határozatok korrekcióját, arra az esetre, ha az eljáró szerv vagy felettes szerve megállapította, hogy az jogszabályt sért. Ekkor a jogszabálysértő határozatot hivatalból vagy kérelemre visszavonhatták vagy módosíthatták, kérelem esetén erre meglehetősen szűk 8 napos határidő állt rendelkezésre. Az ügyfél szerzett jogainak védelmét jelentette, hogy a visszavonásra, módosításra nem kerülhetett sor, ha az az állampolgár által gyakorolt és jóhiszeműen szerzett jogokat sértene. Érdekességgé kell jegyezni, hogy a 43.§ (3) bekezdésében megjelölt jogvédelem nem az Et. meghatározása szerinti ügyfelekre vonatkozik, hanem az „állampolgárookra”. Az V. Fejezet szabályozza a fellebbezésnek a menetét, „az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet az, akinek jogát a határozat sérti.”³⁶

Ebből a megfogalmazásból következik, hogy a fellebbezést benyújtók köre tágran került meghatározásra, de ugyanakkor a fellebbezések felszaporodásának korlátozását is szem előtt tartotta a jogalkotó, mivel a 46.§ rendelkezései szerint főszabályként a fellebbezésnek halasztó hatálya volt a határozat végrehajtására nézve.³⁷ Részben a fellebbezések miatt azonnal végre nem hajtható határozatok nagy számától való félelem miatt a 47.§ a törvényi és a törvényerejű rendeleti szint mellett az MT. rendeleti szinten is biztosította a fellebbezés lehetőségének kizárását.³⁸ A fellebbezés benyújtására főszabályként a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül volt lehetőség az első fokon eljáró szervnél. A fellebbezés iránti kérelmet a fellebbezésre nyitva álló időtartam letelte után 8 napon belül továbbítani kellett a felettes szervhez. Az 50. §-ban meghatározott másodfokú szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot helyben hagyhatja, megsemmisítheti vagy megváltoztathatja. Abban az esetben, ha a fellebbezés tárgyában az érdemi határozat meghozatalához elegendő adat nem áll rendelkezésre vagy a tényállás további tisztázása válik szükségessé vagy a másodfokú szerv egy érzékeny ügyben nem kívánt döntést hozni, akkor a határozat megsemmisítése mellett az első fokon eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatta. A fellebbezés elbírálásának határideje főszabályként a felterjesztésétől számított 30 nap volt, a másodfokon hozott határozat ellen további fellebbezésnek nem volt helye.

A VI. Fejezet az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának szabályait tartalmazta, ideológiai alapon ez a jogorvoslati lehetőség a korábbi szabályozástól eltérően korántsem volt általános joga az ügyfélnek. Az 55.§ (1) bekezdése jogszabálysértés esetén tette lehetővé a sérelmezett határozatnak a bíróság előtti megtámadását, abban az esetben, ha a fellebbezést jogszabály kizárta vagy a fellebbezés jogát már kimerítették. Azonban az ügyfél csak abban az esetben fordulhatott a

³⁶ Et. 45. (1) bek.

³⁷ Kivételt jelentett, ha az azonnali végrehajtásra életveszély elhárítása vagy közbiztonsági megfontolásból feltétlenül szükség volt, illetve MT. rendelet adott felhatalmazást a szervnek, hogy fontos érdekből azt elrendelhesse.

2017/2.

³⁸ Ez azonban nem jelentette a jogorvoslati rendszer teljes ellehetetlenítését, ha az ügyben a fellebbezést jogszabály kizárta, akkor a benyújtott fellebbezés iránti kérelmet, mint panaszbeadványt kellett kezelni a 49. § (1) bekezdése értelmében.

„független” bírósághoz, ha azt törvény, törvényerejű rendelet, vagy MT. rendelet megengette.³⁹ A bíróság általi felülvizsgálat terjedelme szintén szűkre volt szabva, mivel a bíróság az államigazgatási szerv határozatát főszabályként nem változtathatta meg, hanem a hatályon kívül helyezés mellett az eredetileg eljáró államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette. A 49.§ (2) – (3) bekezdései biztosították az államigazgatási szerv eljárási kötelezettségét, továbbá a bíróság jogerős ítélete kötelező érvényű volt az államigazgatási szerve nézve és az ítéletnek megfelelően kell intézkednie. A korszak állami berendezkedésének megfelelően az önálló ügyészség kiemelt és kiterjedt szerepet töltött be az állam érdekeinek védelme tekintetében, ezért a VII. Fejezet az államigazgatási határozatokkal kapcsolatos ügyészi óvást külön szabályozta. A 60.§ az államigazgatási szervek és az ügyészség közti viszony kapcsán óvatosan fogalmaz: „Az államigazgatási szervek az ügyészi szerveknek a törvényesség biztosítására irányuló munkáját előmozdítani kötelesek. Ennek érdekében biztosítaniuk kell, hogy az ügyészi szervek a részükre megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák.” Az ügyészségnek a feladata nemcsak az államigazgatási határozatok törvényességi felügyeletére korlátozódott, hanem kiterjedt a rendeletekre és utasításokra is. Az eljáró szervnek rövid 8 napon belül kellett eldöntenie, hogy a törvény megsértése miatt beérkezett óvással mit kíván kezdeni. Amennyiben azt alaposnak találta akkor az óvásban foglaltaknak megfelelően gondoskodott a módosításról vagy a hatályon kívül helyezésről, amennyiben azt alaptalannak tartotta, akkor észrevételeivel együtt az óvást megküldte a felettes szervének, ami 30 napon belül volt köteles érdemi határozatot hozni.

A VIII. Fejezet az államigazgatási határozatoknak a fellebbezési eljáráson kívüli orvoslásának eszközeit szabályozta. A leglazább szabályok a felettes szervek felügyeleti jogának gyakorlására vonatkoztak, az Et. jogszabálysértés esetére a felettes szervnek mindössze a sérelem orvoslása érdekében szükséges eljárási kötelezettségét rögzíti. A panaszra leginkább hiánypótló intézményként tekinthetünk, a fellebbezésnél lényegesen enyhébb jogorvoslati lehetőség, érdekessége viszont, hogy az államigazgatás „hallgatása” esetén az eljárási kötelezettség elmulasztás esetén is panasszal élhetett az ügyfél. A panasz elbírálására a megtámadott határozatot hozó, intézkedést foganatosító vagy mulasztó szerv közvetlen felettes szerve volt köteles. Minden állampolgárnak joga és kötelessége volt, a hibák és fogyatékoságok feltárása és kijavításukra történő javaslat megtétele, amiket az állami és gazdasági élet bármely területén észlelt, ennek az intézményét nevezték közérdekű bejelentésnek. Közérdekű bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatása esetén a bejelentést az érdekelt szerv felettes szerve vizsgálta ki. A 68.§ (1) bekezdésében felszámítják a bejelentő személy érdekeinek a védelmére vonatkozó rendelkezés, a bejelentő anonimitására vonatkozó rendelkezéseket a nyilvánvalóan valótlanul bizonyult tények esetén nem kellett figyelembe venni. A IX. és a X. Fejezet a végrehajtási eljárásra és az eljárási költségekre vonatkozó szabályokat tartalmazta.

Az Et. -t kisebb mértékben 9 alkalommal módosították, ezt követően viszont szükségessé vált az átfogó felülvizsgálata. *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről* szóló 1981. évi I. tv. (Áe.)⁴⁰ általános indoko-

³⁹ Az Et. elfogadásakor az 57.§ sorolta fel a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek körét: „a) a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása; b) a lakás vagy lakásrész igénybevételét elrendelő határozat vagy intézkedés, továbbá a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat; c) az államigazgatási eljárás során lefoglalt vagy lefoglalva tartott vagyontárgyak feloldását elutasító határozat;

d) földnek vagy más vagyontárgynak tulajdonba, illetőleg használatba vételét elrendelő határozat vagy intézkedés;

e) az adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jogalapja tekintetében.”

⁴⁰ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. számos felszínre került kérdést rendezett. A tvr. végezte az számos jogszabály, tipikusan rendeleti szintű szabályozás módosítását, illetve hatályon kívül helyezését. Az Or-

lása elismerve a korábbi jogalkotás helyes irányát a törvény további módosításának, modernizációjának okait az alábbiakban jelölte meg:

- „Az Áe. megalkotása óta végbement társadalmi fejlődés napjainkban új, a korábbinál magasabb követelményeket támaszt a közigazgatással szemben. Szélesedett a közigazgatás tevékenységi köre, változott jellege és tartalma; mindez szükségessé teszi a korábbi munkamódszerek és eljárási formák továbbfejlesztését.
- Jelentősen megváltozott a közigazgatás szervezeti felépítése, s ez indokoltá teszi a korábban megállapított hatósági fórumrendszer módosítását.
- Nagyarányú hatásköri változások történtek a hatáskörök decentralizációja, a helyi államigazgatás egységesítése és a testületi szerveknek az egyedi ügyek intézése alóli mentesítése érdekében; nőtt az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások aránya, egyes polgári jogi viták elbírálása államigazgatási hatáskörbe került.
- Az államigazgatási szervek egyre szélesebb körben alkalmazzák a korszerű technikai eszközöket, s ez sajátos eljárásjogi problémákat vet fel.
- A jogalkalmazás felszínre hozta az Áe. néhány fogyatékoságát, és a szabályozás bővítésére irányuló igényeket is felvetett.
- Az utóbbi évek jogfejlődésében nemkívánatos tendenciák mutatkoztak: indokolatlanul megnőtt a különös eljárási szabályok mennyisége, s azok gyakran kellő indok nélkül tértek el az Áe. szabályaitól.”

Az Et. átfogó módosításának elhúzódsát részben a megalapozottságra való törekvés, másrészt a lényegében osztódással szaporodó különös eljárási szabályok áttekintése és rendezése okozta. Az Áe. számos erénye mellett

nem volt képes kezelni az elburjánzott különös eljárási szabályokból fakadó problémákat. A felülvizsgálat során a fő csapásirányt az eljárási szabályok további egységesítése, az általános eljárási szabályok hatálya alól kivett eljárások körének a szűkítése jelentette. A korábbi szabályozáshoz képest komoly szigorítást jelentett ezen a téren annak az elvnek a deklarálása, hogy a különös eljárási szabályok csak akkor térhetnek el az Áe.-től, ha arra maga a törvény ad felhatalmazást, ez a 3. § (8) bekezdésében kerül rögzítésre. A korábbi szabályozás alapján „jól bevált” megoldásokat, amikkel az ügyfelek és az ügyintézők is elégedettek, azokat továbbra is hatályban tervezték tartani. Amíg a korábbi szabályozás során prioritás volt a sérelmezett államigazgatási aktussal szembeni jogorvoslati rendszer kiépítése, addig az Áe. esetén a hangsúly az eljáró szerveknek olyan eljárásjogi eszközökkel való felvértezése jelentette, amik a jogerős határozat végrehajtását és a hatósági határozat tekintélyét erősítették. Az Áe. a korábbi szabályozás logikai sorrendjén alapvetően nem változtatott, ami leginkább a törvényjavaslat készítői által választott jogalkotói megoldások következménye volt. Az I. Fejezet esetén rendkívül látványos változás figyelhető meg, mivel a korábbi szöveg kiegészült az alapelvekkel, amiknek a célja, hogy elősegítse az egységes és eredményes jogalkalmazást. Az általános indokolás szerint: „Közös sajátosságuk, hogy áthatják az államigazgatási eljárás egészét, tehát nemcsak deklaratív követelmények, hanem tételes rendelkezésekben is kifejezésre jutnak, s egyúttal irányt mutatnak a jogértelmezés és a jogalkalmazás számára.” A 2.§ (1) bekezdése az egyes államigazgatási szervek kötelezettségévé tette, hogy eljárásukban következetesen érvényre juttatják a szocialista törvényességet, demokratizmust és humanizmust.⁴¹ Újdonságként kimondásra került a

szágyvűlés az 1957. évi IV. törvényt módosította (jelentősen kibővítette) és a módosítással létrejött egységes szöveget fogadta el, ez lett az Áe. Az érintett törvények és rövidítéseik körül azonban némi zavar alakult ki. A tvr. 4. §-a meghatározta, hogy: „Ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényre utal, ezen az 1981. évi I. törvényt kell érteni.” Illetve a tvr. 1.§-a gondoskodott az Áe. hatályba lépéséről is: „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítását és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. 2017/2.

törvény (a továbbiakban: Áe.) 1982. január 1. napján lép hatályba.

⁴¹ A törvény általános indokolása szerint: „A szocialista törvényesség alapelve a szocialista állam által létrehozott, az egész társadalom érdekét szolgáló jogszabályok következetes megtartását és megtartatását jelenti mind az államigazgatási szervek, mind az ügyfelek részéről. A szocialista demokratizmus alapelve magában foglalja az államigazgatási szervek tevékenységének demokratizmusát, főleg azt a követelményt, hogy e szervek a munkájukba egyre inkább vonják be a dolgozók széles

magyar és a külföldi ügyfeleknek a törvény előtti teljes egyenlőségének kimondása. Az ügyféljogok és az államigazgatási szervek „kitanítási” kötelezettségének deklarálása mellett az Áe. kimondja az ügyfelek jóhiszemű eljárásának kötelezettségét. Változások tapasztalhatók az ügyintézési határidők szabályozása terén is, a főszabálytól eltérő rövidebb határidőt bármely jogszabály előírhat, azonban hosszabbat csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet. A kérelemre és a hivatalból indult eljárások közti egységesített ügyintézési határidő következtében a hivatalból indult eljárások is felgyorsultak. Az első fokú eljárás szabályozásának logikája nem változott, de a részletessége és átgondoltsága sokat javult a korábbi szabályozáshoz képest. A hatósági bizonyítvánnyal,⁴² igazolvánnyal és nyilvántartással, valamint a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos eljárásokra vonatkozó rendelkezések külön kerültek szabályozásra az V. és VI. Fejezetben. Az ügyfél és bárki, akire a határozat rendelkezést tartalmazott jogosult volt a fellebbezésre az Áe. megváltozott szabályai szerint, a határozat jogerőre emelkedésének meggyorsítása érdekében a jogosult lemondhatott a fellebbezés jogáról. A szabályozás egyszerűsítésére, áttekinthetőbbé tételére érdekében változott a bírósági felülvizsgálat intézménye is, a felülvizsgálható ügyek körének meghatározását a Minisztertanácsra bízta az Áe., a rendeleti szabályozás egyik indoka volt, hogy a törvényt mentesítsék a hosszadalmas és gyakran változó felsorolástól. A bírósági felülvizsgálat intézményével szembeni ideológiai szembenállás alapja, az a felfogás volt miszerint az államigazgatási tevékenység során elkövetett jogszabálysértéseket elsődlegesen az államigazgatáson belül kell orvosolni. Az Áe. már előrevetíti a későbbi szabályozás irányát, a 72.§ (1) bekezdése értelmében az ügyfél a bíróságtól az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérhette, ha az az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy

korlátozza, illetőleg részére ilyen köteletséget állapít meg. A jogalkotó az Áe. kodifikációja során különös figyelmet fordított a kettős szabályozás elkerülésére, ennek érdekében a más jogszabályokban szereplő rendelkezéseket nem ismétli meg, hanem csak utal az adott jogszabályra, például így jártak el az ügyészi óvás intézménye esetén. A korábbi szabályozás fogyatékosága volt, hogy a szerzett jogok védelmének elvét messzemenően védelmezte, még a jogszabályellenes határozatok esetében is, az Áe. továbbra is védelmezte a jóhiszeműen szerzett jogokat. De a 75.§ (1) bekezdése alapján a semmisség jogintézményének a bevezetésével meg lehetett semmisíteni például azokat a határozatokat, amiket „az államigazgatási szervnek az ügyben eljáró dolgozója a köteletségét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte, és ez az államigazgatási szerv határozatát befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.” A jogalkotó a semmisség intézményének kialakításakor méltányosan járt el, mivel csak az érintett határozat jogerőre emelkedését követő 3 éven belül volt lehetőség a határozat megsemmisítésére. A VIII. Fejezet azokat a végrehajtási cselekményeket szabályozta, amelyekkel a határozat végrehajtása kikényszeríthetővé válik, ha a kötelezett erre önként nem hajlandó. Az Et. a IX. Fejezetben lényegesen csekélyebb terjedelemben foglalkozott a végrehajtási eljárással, az Áe. nemcsak részletesebb szabályozást léptetett életbe, hanem odafigyelt a végrehajtás sikerét előmozdító rendelkezések megalkotására is. A 83. § (1) bekezdése a végrehajtást foganatosító szerv kötelezettségévé teszi, hogy az ügy körülményeit figyelembe véve olyan intézkedést alkalmazzon, ami a kötelezettség teljesítését a leghatékonyabban biztosítja. Az Et. egyáltalán nem rendelkezett a végrehajtás elévülésének kérdésében, illetve az elévülés időtartamának megszakadásáról, ezeket a jogalkotó különös

régeit. A szocialista humanizmus elve azt kívánja meg az államigazgatási szervektől, hogy a gazdasági-szervező és kulturális-nevelő tevékenységük során mindig az embert helyezték az eljárásuk középpontjába; eljárásukkal az arra jogosultak védelmét szolgálják, de ne okozzanak indokolatlan hátrányt azoknak 2017/2.

sem, akikkel szemben kötelezettséget állapítanak meg, vagy szankciót alkalmaznak.”

⁴² A rendelkezések többsége nem minősül újdonságnak, például a hatósági bizonyítványokról szóló 20/1967. (VII. 9.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseit kerülnek beemelésre az Áe. szabályrendszerébe.

eljárási szabályokban rendeleti úton szabályozta. Ennek a hiánynak a pótlására az Áe. kimondta, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nincs helye végrehajtásnak, továbbá, hogy a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja. A jövőben bekövetkező végrehajtás sikerének biztosítása érdekében szintén komoly hiányt pótolta a biztosítási intézkedéseknek a szabályozása.

Az Áe. újabb jelentős módosulását hozta a rendszerváltást követő, a szocialista típusú állam lebontását eredményező jogalkotási folyamat, a jogalkotónak a demokratikus átmenet során számos feladattal kellett megbirkóznia. Az államigazgatás átalakításával kapcsolatban a legfontosabb feladatok közé tartozott az Önkormányzatiság újbóli megteremtésének társadalmi és szakmai kihívása. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörének megállapítása az önkormányzati igazgatás és működés, illetve az önkormányzati hatóságok jogelőd szerveihez telepített nagyszámú államigazgatási feladat és hatáskör ellátása szempontjából komoly kihívást jelentett. A rendszerváltás kezdeti időszakában ismét nem az eljárási kérdések jelentették a demokratizációs folyamat sarokköveit, hanem az államigazgatás intézményrendszerének átalakítása. *A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről* szóló 1991. évi XX. tv. indokolása tökéletesen megfogalmazta a törvénynek a feladatát: „A javaslat *a helyi önkormányzatokról* szóló 1990. évi LXV. törvényben megállapított hatáskörtelepítési szempontok alapján megállapítja a helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket, a helyi önkormányzat szervei államigazgatási feladat- és hatáskörébe, továbbá a köztársasági megbízott, valamint egyes újonnan létesülő centrális alárendeltségű államigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket. Törvényi szinten szabályozza az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezéseket, továbbá törvénnyel új feladatokat és hatásköröket állapít meg. Egyidejűleg

elvégzi az indokolt anyagi, eljárásjogi és szervezeti irányítási korszerűsítéseket.” A törvény célja világos volt, azonban a kialakuló „jogutód” önkormányzati struktúrában a tanácsrendszerhez hasonlóan továbbra is erősen keveredtek a helyi ügyek és az államigazgatási feladatok. Az Áe. fontos változását *a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről* szóló 1991. évi XXVI. tv. elfogadása jelentette. *Az Alkotmány módosításáról* szóló 1989. évi XXXI. tv. elfogadása után az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdése általános érvennyel kimondta, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá válása a törvényesség megtartásának fontos eszköze és része a jogállamiság megteremtésének.⁴³ Ezzel a rendelkezéssel pedig érthető módon ellentétben állt, hogy minisztertanácsi rendelet a bírósági felülvizsgálat lehetőségét csak az ügyek szűk körében tette lehetővé. A fenti logika alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatáról szóló 32/1990. (XII.22.) AB határozatával kimondta az Áe. 72.§ (1) bekezdésének és a felhatalmazása alapján megalkotott 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet alkotmányellenességét. Az Áe. módosítás általános indokolásának okfejtése teljes egészében megfelelt a jogállami követelményeknek és a mai napig helytálló: „Az állami szervek közül leggyakrabban és legszélesebb körben az államigazgatás tevékenysége érinti az ügyfelek, leggyakrabban az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit. Az ügyfél az államigazgatási szervvel többnyire alárendeltségi viszonyban van, így az államigazgatási döntések bírósági ellenőrzése - a valódi ügyfélegyenlőség lehetősége - csak fokozhatja a közbizalmat az államigazgatási munka iránt.” A jogalkotó a törvény elfogadásakor a korábban alkalmazott megoldás által már kitaposott úton tovább haladva a közigazgatás bírósági kontrollját a rendes bíróságokhoz telepítette, akkor a jogalkotó nem folytatta le a szakmai vitát a közigazgatási bíráskodás működésével kapcsolatban, ez a kérdés a közigazgatási perrendtartásról szóló T/12234. számú törvényjavaslat kapcsán tört újra felszínre, részben

⁴³ Hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának általánossága itt sem volt abszolút,

mivel a Bsz. 4.§-ának helyébe lépő rendelkezés lehetővé tette, hogy törvény a főszabálytól eltérően rendelkezzen.

politikai köntösbe öltöztetve. A törvény egyszerűen módosítja a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt, az Áe.-t - ebből a legfontosabb a 72.§ módosítása, a (4) bekezdés felsorolja azokat az ügytípusokat, amik esetében nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának; a bírósági felülvizsgálatnak nem célja, hogy átvegye a közigazgatástól a döntés jogát, ezért a határozat megváltoztatására csak törvényben meghatározott esetekben van lehetőség - és a Pp-t⁴⁴ és számos egyéb alacsonyabb szintű jogszabályt. „Az 1990-es évek elején az Áe. létének „hanyagló korszaka” kezdődött el azzal, hogy egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai másodlagosak voltak.”⁴⁵ Az Áe. további érdemi módosítását eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában

megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tényét, azzal hogy Áe. az ügyfelek számára nem biztosít hatékony eszközt a közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása (hallgatása) esetére. A jogalkotó az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. tv. elfogadásával az alábbi megoldással rendezte a problémát: az államigazgatási szerv hallgatása esetén a mulasztó szervet a felettes szerve hivatalból vagy kérelemre eljárásra utasítja, ha a mulasztó szerv nem hoz érdemi határozatot 8 napon belül, akkor a felettes szerv kérelemre az ügyet magához vonja vagy a mulasztó szervvel azonos hatáskörű szervet jelöl ki. Felettes szerv hiányában a megyei bíróság kötelezi a közigazgatási szervet az eljárásra.

⁴⁴ A Pp. XX. fejezetének címe a módosítást követően „A közigazgatási perek” címre változott, ez a fejezet tartalmazta a közigazgatási perekre vonatkozó speciális eljárási szabályokat, a rendelkezések terjedelmileg leg-hosszabb része azon ügytípusok felsorolása, amikor a 2017/2.

bíróság jogosult megváltoztatni a megtámadott határozatot.

⁴⁵ Patyi: i. m. 50. o.