

Gesztei László

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A közigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon II.¹

I. A rendszerváltást követő reformok iránya és a Ket. elfogadása

Az egypártrendszer évei alatt az államigazgatás professzionalizálódása, az államigazgatási szervezetrendszer stabilitása és az Áe. fokozatos korrekciói korlátok közt ugyan, de biztosították az állam működését. „Nyilvánvaló tény ugyanakkor, hogy a közigazgatás átalakulása Magyarországon nem az 1989-90-es években kezdődött, ily módon semmiképpen sem volt előzmények nélkül való. ...de rá kell mutatnunk arra a tényre, hogy a 90-es évek folyamatainak nyilvánvaló előzménye az 1956-os forradalom, valamint a kommunista rendszernek a forradalmat követő fokozatos, de mindenképpen relatív liberalizálódása.”² A rendszerváltás/rendszerváltoztatás folyamatát, főként a demokratikus intézményrendszer kialakítására vonatkozó konkrét intézkedéseket tévedés volna úgy tekinteni, mintha azok egymásra épülő elemekből egy kiforrott és egységes koncepció mentén haladtak volna előre. Ez a nagy ötletelések és kísérletezések időszaka volt, amiben az ultima ratio-t a nyugati demokráciákban működő intézményekre való hivatkozás jelentette, azonban a mintának tekintett (lemásolt) megoldások

adaptációjának az eredménye a magas szintű elvárásoknak csak a legritkább esetben tudott megfelelni. Az elérendő célban, az államszocialista modell felszámolásában, az erőteljes decentralizációban és az önkormányzatiság visszaállításában, valamint a demokratikus intézményrendszer kiépítésében mindenki egyet értett, de a gyakorlati megvalósítás tekintetében már jelentős eltérések voltak. Az elméleti viták természetesen kiterjedtek az állam szerepének az újragondolására is, ebben a kérdésben a mai napig sem sikerült az egyes politikai szereplőknek konszenzusra jutniuk. A rendszerváltást követő években a politika számos kérdést söpört a szőnyeg alá, amiknek a hatása a mai napig érezhető. Például az egykori szocialista országokban lényegében mindenhol elfogadtak különböző „lusztrációs” törvényeket, Magyarország azonban a rendszerváltáskor nem élt ezzel a lehetőséggel.³

A rendszerváltás óta a közigazgatás problémáira az általános gyógyírt 2010-ig az államigazgatástól függetlenül működő önkormányzatiság eszméje jelentette. Már kezdetben felismerhetők voltak a kedvezőtlen tendenciák nyomai, ilyen volt például, hogy a tanácsrendszert megelőzően működő kifejezetten erős vármegyék helyett egy lényegében kiüresedett megyei önkormányzati rendszer alakult ki, aminek fenntartása komoly kiadást jelentett. Láthattuk, hogy egyes kormányok előszere-ttel telepítettek államigazgatási jellegű feladatokat a polgármesteri hivatalokhoz a központi költségvetés számai kozmetikázásának szándékával. Az önkormányzatok hatékony és eredményes munkáját nehezítette, hogy

¹ Az alábbi tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. Az írás első fele a Kodifikáció és közigazgatás 2017/2. számában jelent meg.

² Baka András: Közigazgatási reform Magyarországon. In: Közigazgatási reformok keleten és Nyugaton. (szerk. David Coombes & Tony Verheigen) European Commission, 1997. 119.o.

³ A Zétényi–Takács-féle elévülési törvény (lex Zétényi) szövegét 1991. november 4. napján fogadta el az Országgyűlés, a törvény biztosította volna az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett emberölések, halált okozó testi sértések és hazaárulások ügyében, hogy az elévülés újra kezdődjön, mivel a pártállam a fenti bűnök üldözését politikai okból mellőzte. Göncz Árpád köztársasági elnök előzetes 2018/1.

alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezett, melynek eredményeként az Alkotmánybíróság 11/1992. AB határozatában kimondta, hogy a törvényszöveg sérti a jogbiztonság követelményét: „jogsértéssel nem lehet jogállamot építeni”. Az elfogadott törvény a Btk. alapján már elévült bűncselekményeket kívánta újra büntethetővé tenni. Az Országgyűlés 1993. február 16. napján egy átdolgozott törvényjavaslatot fogadott el, az Alkotmánybíróság 53/1993. AB határozatával hasonló indokolással helyt adott az alkotmányossági aggálynak. Az előzetes normakontroll eredményeképpen a lusztrációs törvények nem léphettek életbe. A lusztráció kérdésében utoljára a „lex Biszku” kapcsán feszültek egymásnak az egyes politikai pártok, de a vita erősen aktuálpolitikai színezetet kapott.

alapvetően nem rendelkeztek a hosszútávú és stabil működéshez szükséges pénzügyi alapokkal, ez különösen szembetűnő volt az egyes fenntartói és üzemeltetői feladatok esetében.⁴ Az önkormányzatok éveken át működési hiányukat tipikusan a rendszerváltást követően az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. által tulajdonukba került forgalomképes vagyon értékesítésével tömték be.⁵ Az értékesíthető vagyon megfigyatozásával új pénzforrás után kellett nézni, ezek lettek a különféle uniós pályázatok, illetve a hazai fejlesztési pénzek. A programok tervezésekor komoly hiányosságnak számított, hogy nem a termelést biztosító, kapacitásnövelő és foglalkoztatást bővítő pályázatok kerületek kiírásra, hanem olyan beruházásokat támogattak, amik ahelyett, hogy bevételt termeltek volna helyi szinten, inkább az önkormányzatoknak a fenntartással, üzemeltetéssel kapcsolatos kiadásait növelték. Mivel a pályázati pénzek sem tudták az önkormányzatok pénzügyi problémáit érdemben orvosolni, utolsó lehetőségként az önkormányzatok hitelfelvételbe menekültek, de ezt tipikusan nem megtérülő beruházások megvalósítására, hanem a működési hiány fedezésére fordították. „Úgy tűnik, hogy egyfajta túlzott irányváltás van a korábbi központi kormányzati szinten történő túlzott centralizációtól a csaknem maximális decentralizáció irányába a helyi önkormányzati szinten. Ez a túlzott reakció sok új közigazgatási probléma forrása lehet helyi szinten. A pénzügyi autonómia és függetlenség előfeltétele a helyi önkormányzat politikai és politikai irányvonalak alakítására vonatkozó autonómiájának.”⁶ Az önkormányzatok és az állam feladatainak újragondolása egyre időszerűbbé vált, a téma folyamatosan napirenden volt, de kevés

működőképes megoldási javaslat született. 2010. után gyökeres fordulat következett be és a decentralizáció helyett az állam megkezdte bizonyos feladatok visszavételét az önkormányzatoktól.

A közigazgatás személyi állományát érintő jogszabályi változások közt utalni kell a *közalkalmazottak jogállásáról* szóló 1992. évi XXXIII. tv. és a *köztisztviselők jogállásáról* szóló 1992. évi XXIII. tv. elfogadására. A XX. század politikai változásainak következményeként megvalósultaktól eltérően a rendszerváltást követően az államigazgatási apparátus személyi állományában elmaradtak a látványos B-listázások és leszámolások. A rendszerváltást követően a közigazgatás működésével kapcsolatban tapasztalható diszfunkciókra közkeletű, a politika számára rendkívül kényelmes magyarázat az ún. „átmeneti állapotra” való hivatkozás volt. A közigazgatás működésével kapcsolatos problémákat nem egy körülhatárolható ügycsoport jelentette, hanem a közigazgatás egésze képezett egy rendkívül összetett problémahalmazt. Sokan képzelték azt, hogy az Áe. helyébe lépő, kellően demokratikus - emellett jó, olcsó és gyors - közigazgatási eljárásról szóló törvénytervezet kidolgozásával és annak a fennálló törvényi keretekbe való illesztésével a kérdés egyszer és mindenkorra megoldódik. „A világban számos helyütt tapasztalhatjuk, hogy a kormányok közigazgatásuk reformálásával vannak elfoglalva. A közigazgatás ugyanis a maga hagyományos merev struktúrájával állandó reformkényszerben van. [...] Mind-ebből következik, hogy egy közigazgatási reformnak lehetnek ugyan rövid vagy középtávon célkitűzései, de alapvetően folyamatosan alkalmazkodnia kell a külső kihívásokhoz.”⁷ Az előkészítés során a Ket. -tel szemben

⁴ Ennek a hiányosságnak iskolapéldáját jelentette a Főváros tömegközlekedése kapcsán felmerülő folyamatos finanszírozási probléma.

⁵ Az ingatlanok értékesítésével ugyan egyszerre nagyobb bevételhez jutottak az Önkormányzatok, de ezzel elvesztették a hosszútávú ingatlanhasznosításból (bérbeadásból) realizálható bevételek lehetőségét, továbbá az értékesítésből származó bevételeket a működési költségek fedezésére, illetve a népszerűség és politikai támogatás biztosítása érdekében helyi szintű szociális kiadásokra fordították.

2018/1.

⁶ Philippe Kerandren & Hans von Mierlo: Közigazgatási reform Magyarországon: Fő irányzatok. In: Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. (szerk. David Coombes & Tony Verheigen) European Commission, 1997. 145. o.

⁷ Kádár Krisztián: Reformkönyha a magyar közigazgatásban. In: Közigazgatási reform új perspektívái. (szerk. Ágh Attila – Somogyvári István) Budapest, UMK, 2006. 297.o.

megfogalmazott változó elvárások jól példázták ezt, a Ket. esetén a kodifikáció idődimenziója is rendkívül lényeges volt, mivel a hosszúság előkészítő munkálatok végén fennállt annak a veszélye, hogy az elkészült normaszöveg a hatálybalépés pillanatára már elavulttá válik. A Ket. esetében pontosan ez történt, amit fokozott a törvénytervezet egységes szövegének a számos eltérő koncepció, elképzelés miatti megbomlása. Az éveket felemésztő, eltérő koncepciók és célkitűzések szerint újrakezdett előkészítő munka nem igazolta vissza a felfokozott elvárásokat és a reform eredményeképpen megszületett törvény csak a felgyorsult társadalmi folyamatok után kullgott. Nem véletlen, hogy elődjéhez képest viszonylag rövid „élete” alatt a Ket. számos jelentős változáson ment keresztül.

Már a rendszerváltással egyidőben felmerült az igénye annak, hogy demonstrálva a korábbi időszakokkal való szakítást, egy teljesen új és korszerű közigazgatási eljárási kódexet kéne elfogadni a hatályos, pártállami időkben fogant törvény módosítása helyett. Ez a rendszerváltás hajnalán nem történt meg, helyette az Áe. előző részben bemutatott módosításaira került sor. A radikális reformok igénye folyamatosan napirenden volt, de annak megvalósítása helyett az Áe. kisebb-nagyobb módosítása történt meg. Az átfogó és összehangolt reform helyett csak az Áe. ráncfelvarrása történik a hatékonyság javítása és a szolgáltató jellegű közigazgatás igénye megteremtésének a kommunikálása mellett. A szakemberek számára már nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatásban még a rendszerváltás által hozott változásoknál is nagyobb fordulatot fog hozni az informatika robbanásszerű fejlődése és eredményeinek a közigazgatás működtetésében történő alkalmazása. Azonban a kormányok csak nagyon lassan reagáltak az eljárás költségeit csökkentő és felgyorsító elektronikus ügyintézésben rejlő lehetőség kiaknázására. A Ket. előkészítése szorosán illeszkedett a közigazgatás korszerűsítésére irányuló egyes kormányzati törekvésekhez, ez

természetesen azt is jelentette, hogy minden egyes kormányváltást követően változtak a prioritások és az elérésükhöz alkalmazni rendelt megoldások. Ezek a legegzekebb formában a különféle kormányprogramokban és a konkrét feladatokat meghatározó kormányhatározatokban jelentek meg. A kormányprogramok funkciójukból adódóan nagy vonalakban foglalják össze a ciklus során a kormány előtt álló feladatokat és célokat, emiatt könnyű számon kérni rajtuk a részletesség hiányát, ami a kormányprogramok parlamenti vitájában visszatérő retorikai elem szokott lenni. A kormányprogrammal szemben állított talán legfontosabb ki nem mondott követelmény, hogy lehetőleg minél kevesebb konkrétumot tartalmazzon, mivel azokat könnyű azokat számon kérni, ha nem valósulnak meg.

1. A rendszerváltást követő első kormányt Antall József vezette, aki maga mögött tudhatta a Parlamentben az MDF, FKGP, KDNP koalíció támogatását. A kormányprogramjuk a Nemzeti Megújulás Programja a Köztársaság három éve címet viselte, a Program irányelveket fogalmazott meg, amit néhány közérthető hívószó köré rendeztek: a szabadság kormánya, a nép kormánya, a gazdasági fordulat kormánya⁸ és az európai kormány. A Program középpontjába az ember került, a leterjedelmesebb és részleteiben leginkább kidolgozott rész a II. Fejezet 4. pontja „az ember és a gazdaság” volt. A III. Fejezet tartalmazott egy rövidtávú cselekvési programot, az államigazgatással kapcsolatos elképzelések rendkívül röviden kerültek megfogalmazásra a III. Fejezet A. pontjában. „A demokratikus alapokon álló koalíciós kormányzás és a piacgazdaságra történő átmenet együttesen igényli az államigazgatási munka gyökeres átalakítását. A Parlamenttől kapott felhatalmazás alapján a kormány a hivatalba lépését követő 120 napon belül kialakítja egy ütőképes, korszerű, társadalmilag és anyagilag nagyobb megbecsülést élvező, de kisebb létszámú és költségű államigazgatás szervezeti

⁸ A piacgazdaságra történő fokozatos átállás ténylegesen már megkezdődött a Grósz-, majd a Németh-kormányok időszaka alatt is, az átállás egyáltalán nem volt zökkenőmentes és nagyon komoly társadalmi ára volt, 2018/1.

elég a tömeges munkanélküliségre, drasztikus reálkereset csökkenésre, az elszabadult inflációra, valamint a „vadkapitalizmus” által okozott károokra gondolni.

és működési rendjét.” A kormányprogram felépítése unikális volt, mivel mellékleteket is tartalmazott, a 4. sz. melléklet bemutatta a jogalkotási programot. A legfontosabb rövidtávú jogalkotási feladatok a Parlament és államszervezet működése érdekében megalkotásra kerülő törvények⁹ és az önkormányzatiság kialakításával kapcsolatos törvények voltak. A hosszabb távon végrehajtandó jogalkotási feladatok közt szerepelt az államigazgatási eljárásról szóló tv. korszerűsítése és az ún. „ágazati alapjogszabályok” korszerűsítése.

A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatban jóváhagyásra került a közigazgatás korszerűsítésének átfogó feladatterve. A határozat a legfontosabb jellemzője, hogy az egyes minisztereket hívta fel az átfogó korszerűsítési feladatok végrehajtására és a felelősségi körükbe tartozó területek korszerűsítési teendőinek meghatározására vonatkozó feladatterv elkészítésére. A kormány a tárcák kezébe helyezte a közigazgatás korszerűsítésének kötelezettségét, anélkül, hogy az irányt és a prioritásokat konkrétan meghatározta volna. A feladatok elvégzésére rendkívül szoros két és fél hónapos határidő állt rendelkezésre, további hiányosságot jelentett a koordináció alacsony szintje. A tárcák által elkészített feladattervek alapján a belügyminiszternek és a MEH közigazgatási államtitkárnak szintén rövid, két hónapos határidő alatt kellett elkészítenie a koherens koncepciót alkotó közigazgatás korszerűsítésének irányait és elveit tartalmazó korszerűsítési kormányprogramot. A konkrétan megfogalmazott feladatok a mellékletben szerepeltek, ténylegesen a rendszerváltást követő második évben látott hozzá az Antall-kormány a kormány, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek a szervezetével és működésével kapcsolatos reformok kidolgozásának. A melléklet 6. pontjában „az államigazgatási jog és a jogalkalmazási tevékenység

korszerűsítése” cím alatt felsorolt feladatok közt szerepelt az Áe. és a különös eljárási szabályokat tartalmazó jogszabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az államigazgatási ügyviteli és adatszolgáltatási rendszer korszerűsítése, továbbá a szabálysértések anyagi jogi és eljárási jogi normáinak és az az államigazgatási szankciórendszernek a felülvizsgálata.

2. Az Antall- és Boross kormányokat követően az MSZP-SZDSZ koalíciós kormány Horn Gyula miniszterelnökségével elfogadta a Magyar Köztársaság Kormányának Programját. A rendszerváltás első négy évének vitatható eredményeinek köszönhetően a kiábrándult tömegek fogékonyak voltak a fényes polgári jövőt ígérő programra és már alig várták, hogy a szakértelem kerüljön a kormányra. A kormány az ország minden aktuális problémájáért való a felelősséget az elődje az elhibázott politikájára vezeti vissza: „Az elmúlt években bebizonyosodott, hogy letűnt korok szellemét idéző szemléletből nem születnek hatékony válaszok a jövő kihívásaira.”¹⁰ A választási ígéretek közt szerepelt az olcsóbb állam és olcsóbb kormányzás megteremtése, a Program a hangzatos ígéretek mellett nagyon kevés konkrétumot tartalmazott. A hatékony állam megteremtése érdekében a központi kezdeményező és összehangoló munka megerősítése és minőségének javítása érdekében létrehozták a Miniszterelnöki Hivatalt. A kormány helyesen mérte fel a közigazgatás legégetőbb problémáit: a bonyolult és lassú ügyintézés, illetve a személyi állomány fogyatékosságait. A „köz igényeit kiszolgáló közigazgatás” rendkívül alacsony társadalmi presztízsének és alacsony vonzerejének az orvoslására a Program tartalmazott konkrét elképzeléseket, azonban a közigazgatás minőségének javítása kapcsán csak a célok kijelölésére került sor.¹¹ A Programban megfogalmazásra kerültek a központi és helyi közigazgatást átfogóan érintő reformintézkedések, a

⁹ Ezek a következő törvények voltak: az Országgyűlés házszabálya, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló tv., a miniszterek és államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló tv., a közszolgálatról és közszolgálati dolgozókról szóló tv., jogalkotásról szóló tv. és a nemzetközi szerződések megkötésének rendjéről szóló tv.

¹⁰ <http://www.c3.hu/~civital/Kormany.p.htm> 2018/1.

¹¹ „Az államigazgatásban is elsődleges érték a tisztességes munka. Ennek elismerése érdekében ki kell dolgozni a közszolgálati élet pályát tehetséges szakemberek számára is vonzóvá tevő javadalmazási rendszert. A Kormány a közszolgálatban a teljesítményelv hangsúlyozottabb érvényesítésére törekszik. Növelni fogja a köztisztviselők mobilitását és rugalmasabbá, de a teljesítmény szerint is differenciálttá teszi a

közigazgatás folyamatos korszerűsítésének előkészítése érdekében a Horn kormány elődjeitől eltérően kormánybiztost nevezett ki. A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztos feladatairól szóló 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet 2.§-a részletesen felsorolta a kormánybiztos feladatait, ezek négy jól körülhatárolható területet érintettek.¹² A jogszabályok deregulációs követelmények szerinti felülvizsgálatáról szóló 1004/1995. (I. 20.) Korm. határozat még a Programban meghirdetett célok egyes elemeinek a megvalósítására koncentrált, a dereguláció elsődleges célja a túlszabályozásnak és ezzel együtt a túl bonyolult szabályozásnak a felszámolása volt. Az 1. c.) pontban megjelent az ügyfelek terheinek csökkentése:¹³ „A dereguláció a szabályozó állam oldalán csökkentse annak beavatkozását, a beavatkozásból adódó adminisztratív terheket, ugyanakkor növelje a szabályozással érintett állampolgárok cselekvési szabadságát, valamint a gazdasági-társadalmi szervezetek önszervező önállóságát.” A határozat számos deregulációs követelményt sorolt fel: ilyenek voltak például a szabályozási célnak megfelelő legegyszerűbb szabályozás kialakításának követelménye; az elavult, a társadalmi és gazdasági viszonyok befolyásolására alkalmatlan jogszabályok, egymást átfedő vagy egymással ütköző jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése; határidő

rövidítésével, formanyomtatványok kötelező szolgáltatásával és más módokon, az eljárások gyorsítása; költségtakarékos eljárások, költségsökkentő és a költségráfordítás hatékonyságát növelő módszerek alkalmazása. A polgári jövőre vonatkozó választási ígéretek többségéből semmi sem valósult meg, azokat beárnyékolta az 1995. március 12. napján bejelentett kiigazítási csomag („Bokros-csomag”).¹⁴ A közigazgatás reformja ettől kezdve teljes egészében a „Kiigazítások” politikájának volt alárendelve, ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy korábban nem látott brutális mértékű megszorításokkal kellett a közigazgatásnak szembenézni. A gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről szóló 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat szép szavakba csomagolva indokolta a megszorításokat: „[...] a gazdaság stabilizációjának előrehaladása érdekében 1995-ben olyan kiigazító intézkedésekre van szükség, amelyek jelentősen javítják a külső és belső egyensúlyt, kedvezőbb feltételeket teremtenek a vállalkozások működése és fejlődése, kül- és belpiaci versenyképessége javulása számára és ezzel megalapozzák a tartós gazdasági növekedés kibontakozását.” A határozat elrendelte a közigazgatást közvetlenül érintő államháztartási reform egyes intézkedéseinek az előrehozatalát a kiadások csökkentése érdekében, továbbá a közigazgatás személyi állománya

javaldalmazásukat. [...] A közigazgatási intézményekkel szemben támasztott fontos követelmény, hogy élő kapcsolatot tartsanak fenn az állampolgárokkal és a társadalmi mozgalmakkal. A Kormány célul tűzi ki, hogy gyors és hatékony legyen az ügyintézés, illetve, hogy kiépüljön a polgárok számára előnyös, az engedélyeztetési eljárásokat egyszerűsítő ügyfélszolgálati rendszer. A Kormány nagy figyelmet fordít az állampolgárok tájékoztatására, a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására.”

¹² a.) Szakmai javaslatok kidolgozása a Kormány, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, valamint a helyi önkormányzatok és dekoncentrált közigazgatási szervek felépítését, feladat- és hatáskörét, működését, személyi állományát átfogóan érintő jogszabálytervezetek előkészítéséhez.

b.) A deregulációs ütemterv szerint a gazdasági-társadalmi-közigazgatási szempontból szükségtelen jogszabályok, jogi irányítási eszközök időszakos deregulációjának összehangolása.

c.) Közreműködés az államháztartási reformmal kapcsolatos igazgatási ésszerűsítő intézkedések előkészítésében.

2018/1.

d.) Közreműködés a vezetőképzés és továbbképzés szervezésében, a közigazgatás fejlesztését szolgáló nemzeti támogatási programok összehangolása. A feladatok egy része szinte szó szerint került átvételre a 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat mellékletében szereplő felsorolásból.

¹³ Az ügyfelek terhei csökkentésének nincs mérőszáma, emiatt ez a cél valamennyi választási kampány során kiemelt helyen szerepel a már klasszikusnak számító: gyors, olcsó és jó közigazgatás kialakításának ígérete mellett.

¹⁴ A „Bokros-csomag” politikai, gazdasági és társadalmi megítélése azóta is vita tárgya. Vitathatatlan tény, hogy az életszínvonal jelentősen zuhant a megszorítások következtében, a kapkodva összeállított és kizárólag a rövidtávú kiadáscsökkentésre koncentrált intézkedéshalmaz számos elemét az Alkotmánybíróság megsemmisítette. A csomag lingvisztikai hatása mindazonáltal jelentős volt, ezt követően a reform szó jelentése megegyezett a megszorítással, ezért a politikai szókészletből rövid időn belül kikopott a használata.

járandóságainak és juttatásainak mérséklését. A határozatban szerepelt számos olyan cél is, ami egy átfogó reform szempontjából nélkülözhetetlen lett volna,¹⁵ de ezek végrehajtása sajnos egyáltalán nem- vagy csak elenyésző mértékben sikerült. A 1.3. pont ugyan kimondta, hogy a „[...] költségvetési kiadásokat mérséklő intézkedések jellegüket és tartalmukat tekintve ne egyszerű megszorítások legyenek, hanem elsősorban a társadalmilag indokolatlan, illetve gazdaságilag ésszerűtlen kiadásokat szorítsák vissza, ezáltal járuljanak hozzá az állam által finanszírozott rendszerek, az egész államháztartás működésének, hatékonyságának javulásához.” A kormány lényegében mindent a rövidtávú kiadáscsökkentésnek rendelt alá a középtávú, átgondolt tervezés helyett, ezzel hosszú időre kijelölve a közigazgatás reformjának az útját. A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat mellékletében megfogalmazott reformok iránya több olyan elképzelést tartalmazott, ami kormányzati ciklusokon át meghatározta a közigazgatás fejlődését.¹⁶ Ez a határozat is az ügyfelek cselekvési szabadságának érdekében kiemelten kezeli a dereguláció szükségességét, valamint az ügyfelek adminisztrációs terheinek mérséklése érdekében előtérbe helyezi a különféle tevékenységekhez szükséges hatósági engedélyek számának csökkentését. A 2. pont az Áe. reformja kapcsán már konkrét intézkedéseket fogalmazott meg: „Az államigazgatási hatósági eljárás szabályainak komplex felülvizsgálata során javaslatokat szükséges kidolgozni többek között az államigazgatási szervek jogszerűtlen mulasztásainak az ügyfelek szempontjából kedvezőbb orvoslási módjára, a túl sok jogorvoslati fokozat egyszerűsítésére, illetve, ahol indokolatlanul hiányzik, ott a közigazgatási

fellebbezés, valamint közigazgatási ügyekben a bíróság előtti megtámadás lehetőségeinek megteremtésére. Jelentős javításra szorul az első fokú ügyintézés színvonala és az ügyfeleket szolgáló minősége.” A határozat a közigazgatás működésének minőségi javulását várta a közigazgatás informatikai rendszereinek továbbfejlesztésétől és a korszerű megoldások által nyújtott lehetőségek jobb kihasználásától. A kormány az önkormányzati rendszer működésén is változtatott volna, ami főleg a kiüresedett funkciójú megyei önkormányzatokra koncentrált. Vizsgálták, hogy a központosított állami feladatok közül melyek „decentralizálhatóak” a megyei önkormányzathoz és szerveihez, a további decentralizáció elvei szerint a megye nem juthatott újraelosztó szerephez és a települési önkormányzatok nem kerülhettek vele szervezeti-személyzeti-egyedi utasításos alárendeltségbe. A települési önkormányzatok szintjén a működésképtelenség leginkább a kisméretű önkormányzatokat fenyegette, erre a kormány a települési önkormányzatok társulásaiiban találta meg a megoldást, sőt a társulást megyei szinten is támogatták, így a megyei önkormányzatok kvázi regionális funkciókat láthattak volna el.

3. FIDESZ-FKGP-MDF koalíció alkotta első Orbán-kormány elképzeléseit az Új Évezred Küszöbén elnevezésű Kormányprogramban foglalta össze. A program az állam funkcióit igyekszik újradefiniálni: a.) egy hatékony államot ígért „A Kormány legfontosabb feladatának a polgári jövő programjának minél teljesebb körű megvalósítását tekinti. Ennek az elvárásnak akkor felelhet meg, ha mindenekelőtt megteremti a hatékony munkavégzés szervezeti feltételeit.” b.) polgárokat

¹⁵ A határozat 3.1.4. a) pontja kimondta, hogy „Átfogóan felül kell vizsgálni az egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek feladatait, a feladatok és a létszám közötti összhang megteremtése, a további kiadás- és létszámcsökkentés lehetőségeinek feltárása céljából. A 3.6.1. pont szerint: „Ki kell dolgozni a helyi önkormányzatok eladósodási folyamatának megállítására alkalmas módszert, korlátozni kell a hitelfelvételi lehetőségeket. Törvényt kell alkotni a tartósan eladósodott önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célzó eljárásra.” Talán az összes közül a leginkább előremutató a 3.6.3. pont volt, ez kimondta, hogy „Kezdeményezni kell a helyi önkormányzati struktúra 2018/1.

és feladatellátás átalakítását az ésszerűtlen decentralizáció csökkentése érdekében.”

¹⁶ A közszolgálatiággal szemben favorizált „szákmányrendszer” diplomatikus megfogalmazása szerepelt a határozat 10. pontjában: „A minisztériumok vezetésében a politikusok meghatározó szerepének és a politikasemleges közigazgatási vezetők stabilitásának érdekében jobban szét kell választani a politikusi és adminisztratív vezetői szerepköröket. Meg kell erősíteni a minisztériumok politikai vezetői oldalát, és ugyanakkor fokozatosan csökkenteni kell a túl sok adminisztratív vezetői állást.”

szolgáló államot ígért „Polgárként élni, polgárként gondolkodni csak ott lehet, ahol a közös gondokról együtt döntenek, ahol a közügyeket közösen intézik, ahol a szolgáltatások mindenkit szolgálnak.” c.) „Olyan államra van szükség, amelynek vezetői nem ideológiák, merev politikai kategóriák béklyójában gondolkodnak, hanem az ország és az itt élők helyzetét, akaratát, lehetőségeit tartják szem előtt. A huszonegyedik század polgári állama lemond az olyan gazdaság-szervezési és társadalomszervezési feladatokról, amelyeket a közösségek is el tudnak látni, de hatékonyan és cselekvőképesen vállalja azokat, amelyek meghaladják az egyének és közösségek erejét. Az új évezred küszöbén olyan államra van szükség, amely nem bénítja, hanem felszabadítja a társadalom alkotó erőit.” A Program a jogalkotás terén a mennyiségi szemléletet az átgondoltabb, körültekintőbb - és minőségibb - jogalkotással kívánta felváltani. A jogalkotás terén a legfontosabb az Alkotmánymódosítás elkészítése volt, ami számos egyéb törvénnyel együtt csomagban került volna előterjesztésre. A jogalkotás terén a másik kiemelt feladatnak az uniós jogharmonizáció előkészítése volt. A Program részletesen foglalkozott az állam és az önkormányzatok közötti ésszerű feladatmegosztás kialakításáról is, a koncepció alapja, hogy a helyi közösség ügyeit elsődlegesen az önkormányzatokra kell bízni, míg a társadalom jelentős részét érintő feladatokat az államra. Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének felülvizsgálata is terítékre került, számos elképzelés a 2010. évet követő Orbán-kormányok alatt valósult csak meg. A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat alapján a közigazgatás továbbfejlesztésének (reformjának) fókuszában a központi közigazgatás állt, ennek egyik kiemelt aspektusa volt a felszaporodott számú, elvileg a minisztériumi munkát segítő háttérintézményi struktúra átrostálása. A kormányprogramban foglaltaknak megfelelően a

legjelentősebb jogalkotási feladatnak a *jogalkotásról* szóló 1987. évi XI. tv. és az Áe. felülvizsgálata minősült. Az 5. pont az előkészítő munkák elvégzésére kodifikációs bizottság létrehozását írta elő elképesztően rövid végrehajtási határidővel, a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre vonatkozó szabályozási koncepció elkészítésének határideje - 2000. december 31. napja - már jóval realistább volt. A határozat jelentős terjedelemben foglalkozott az önkormányzatokat terhelő problémák megoldásával, a legfontosabb a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének felülvizsgálata volt, amit összekapcsoltak az önkormányzatok finanszírozási rendszerével. Ehhez tartozott a területi és települési szintű államigazgatási szervek feladat- és hatáskörének, jogállásának, szervezetének és működésének felülvizsgálata, a célkitűzés az államigazgatási feladatoknak az ügyfelekhez legközelebbi szintre történő telepítése volt. A szolgáltató típusú közigazgatás kialakítása volt a kormány végső célja, ennek alárendelve jelent meg prioritásként az integrált közigazgatási informatikai rendszer kiépítése és a korszerű minőségbiztosítási rendszerek alkalmazása. A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a korábban lefektetett irányt követve foglalta össze az időarányosan teljesítendő feladatokat, de azok már konkrétan kerültek megjelölésre. Az új egységes közigazgatási eljárási törvény tervezetének a kormány elé történő beterjesztésének időpontja 2002. március 31. napja lett, az új törvény szabályozási koncepciójának, illetve tervezetének elfogadását követően az egyes tárcáknak meg kellett kezdeni a különös eljárási szabályok felülvizsgálatát, továbbá az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének új rendjéről szóló részletes szabályokat is el kellett készíteni. A közigazgatás működése hatékonyságjavításának egyéb feladatai közt komoly és átfogó informatikai fejlesztések alapjait fektették le,¹⁷ az

¹⁷ Az elérendő cél az elektronikus kormányzás kialakítása volt, ez magába foglalta a közigazgatási adatgyűjtemény-nyilvántartás létrehozását, az informatika közigazgatásbeli szerepének növelését és a „papírmentes” irodák kialakítását, a Kormányzati Iratkezelő 2018/1.

Rendszerhez hasonlóan (KIR) kívánták kidolgozni az iratkezelési rendszerek egységes szabványát, de megjelent a fogyasztóknak ügyfelek igényeinek is megfelelő közigazgatás kialakításának az igénye.

elképzelések végrehajtásáért az informatikai kormánybiztos felelt.

4. A 2002. évben a Medgyessy Péter miniszterelnök által vezetett, a nemzeti közép demokratikus koalíció Kormányának programja a CSELEKEDNI, MOST ÉS MINDENKIÉRT! címet viselve reményt és jóléti fordulatot ígért. Magyarország politikai elitjének életét ebben az időszakban - a szokásos politikai harcok mellett - az uniós csatlakozás és a belépéssel járó alkotmányos, illetve közjogi lépések kötötték le. A program szerint „Magyarország 2005-2006-ban már az EU tagállamok normális hétköznapijait élheti, beépül az „európai közigazgatási térbe”, a mihamarabbi beépülés egyik mozgatórugója az EU támogatások elnyerése volt. A jóléti rendszerváltás „ígéretözönének” a megvalósítása a 100 napos program keretében kezdődött meg, már az elején is fogalmaztak meg óvatos kritikákat a megvalósíthatóságával szemben. „Megdöböntem, hogy nem egészen egyéves cselekvéssorrá tettek egy olyan tervet, amiről egyébként az ember azt gondolná, hogy hosszabb távra jelöli ki egy párt cselekvési irányát” - mondja Csillag, hozzátéve, az zavarta leginkább, hogy "nem láttam a pénzügyi fedezetét ennek a gyors intézkedéssorozatnak."¹⁸ A korábbi ciklus hatalomfelfogásától jelentősen eltérő irányban képzelte el az MSZP-SZDSZ koalíció a kormányzást, mivel a kormány egyik alapvető feladatának tekintette a decentralizációt és a túlzottan központosított kormányzati hatalom lebontását. A program „Decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok” cím alatt foglalta össze az államreform kívánatosnak tartott céljait.¹⁹ Látható volt, hogy az államreform fő célja a központi közigazgatás karcsúsítása a feladat és hatáskörök önkormányzati szintre történő leadásával és a központi kormányzat dekoncentrált szerveinek radikális csökkentésével. A közigazgatásban tervezett átrendezés következtében az

önkormányzatok megerősítése is elkerülhetlenné vált, a program erre is tartalmaz számos elképzelést, ezek azonban absztrakt szinten kerültek megfogalmazásra. Az önkormányzati reform szorosan összefüggött a "kistérségek" és a kormányzati ciklus végére a megyei önkormányzatokat felváltó regionális önkormányzatok rendszerének kialakításával. A program ugyan hangsúlyozza az önkormányzati finanszírozási reform kidolgozásának szükségességét, de végül ez kevés kézzelfogható eredményt hozott. A közigazgatásban betervezett és végrehajtott „reformok” tipikus példái voltak annak, ahogy a kormányzat bizonyos problémákat és diszfunkciókat a megoldásuk helyett ideológiai köntösbe öltöztetve a feladatok ellátásáért való felelősséggel az önkormányzati szintre delegálta a végrehajtáshoz szükséges forrásokat és eszközöket csak részben vagy egyáltalán nem biztosítva. A közigazgatás terén a szervezeti átalakítások mellett a legfontosabb kérdés az életpályák és illetmények rendezésére volt. A közigazgatás működésével kapcsolatban a kormány a hatósági tevékenység egyszerűsítése és az állami közszolgáltatások minőségének javítása mellett kötelezte el magát. A korábbi kormány által megkezdett előkészítő anyagok új prioritások alapján kerültek átdolgozásra vagy sok esetben nulláról kezdődtek újra, ez alól a kevés kivételek egyike az elektronikus kormányzás projektjének a továbbvitele volt. Az új kormány is felismerte, hogy az informatika beépült a mindennapi életbe, az Unióban már általánosan elterjedt a digitális, illetve az Internet alapú ügyintézés. A Program a jogalkotás terén elképesztően nagyívű jogalkotási programot vázolt fel, a legfontosabb jogalkotási tételt az Európai Unióba való belépéssel, az önkormányzati reformmal, választójogi reformmal és a második-, harmadik generációs állampolgári alapjogok alkotmányba történő beemeléseivel szükségessé váló alkotmányozás jelentette, a Kormány eredetileg Új alkotmány elfogadásában

¹⁸ <http://www.origo.hu/itthon/20090717-igy-tettek-lejtore-magyarorszagot-i-resz-a-szaznapos-program.html>

¹⁹ A program II. Fejezet A.) 5.1. pontja tömören megfogalmazta, hogy milyen lenne az eszményi állam: „az állam erős, hatékony, de ugyanakkor a szükségesnél nem nagyobb és nem költségesebb. A cél a 2018/1.

decentralizált, technikailag jól felszerelt, jól képzett és megfizetett közszolgálati alkalmazottakkal tevékenykedő, egyértelműen szabályozott és ezért az informális politikai törekvéseket tudatosan háttérbe szorító állam, amelyen belül arányosan kiépített, hatalmi ágak szerint fölállított ellensúlyok működnek.”

gondolkodott, az hatályos Alkotmány módosítása csak a másodlagos opció volt. Az alkotmányozás mellett a kormányzati ciklus végére tervezték az új Polgári Törvénykönyv, illetve egy modern és egységes Büntető Törvénykönyv megalkotását is.

2002. után a közigazgatási reformban hangsúlyeltolódás érzékelhető az EU konformista irány erőteljes térnyerésével, az Integráció, Demokrácia, Decentralizáció, EU és Autonomia (IDEA) munkacsoport²⁰ elkészíti a Zöld Könyvet, valamint számos tanulmányt. Ezek a változó politikai prioritások miatt a korábbi koncepciókhoz, tanulmányokhoz hasonlóan az íróasztalok mélyére kerülve várták, hogy valaki a bennük foglaltakat (újra)hasznosítsa. Egy reformelképzelés biztos halálát jelentheti, ha egy már kikristályosodott koncepció megvalósítása átcsúszik egy másik kormányzati ciklusba. Az új kormányok új elvek, új logika és új szabályozási megközelítések alkalmazásával és az elődeik reformelképzeléseinek sutba dobásával bizonyítási kényszertől hajtva láttak hozzá a reformoknak. A többéves előkészítő munkára is alapozva relatíve gyorsan elfogadta a kormány a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozatot. A koncepció kiemelt kérdésként kezelte, hogy

- fennmaradjon az akkor hatályos, a közigazgatási eljárásfajtákat három kategóriába soroló szabályozási modell (általános szabályok, szubszidiárius szabályok, kivett eljárások), az általános szabályozás primátusának érvényre juttatása mellett;
- a kivett eljárásokban is érvényesüljenek az általános szabályok, különös tekintettel a garanciális szabályokra;
- az ügyfelek terhei csökkenjenek és az ügyféli jogok garanciális szabályait továbbfejlesszék;
- a lakosságot tömegesen érintő, speciális szakértelmet nem igénylő közigazgatási

hatósági ügyek ügyintézési határidejét lényegesen lecsökkentsék;

- fokozatosan bevezessék az elektronikus ügyintézés a szükséges eljárásjogi, adatbiztonsági feltételek biztosításával;
- jelentősen fokozzák a jogorvoslati rendszer és végrehajtási eljárás hatékonyságát;
- a közigazgatási hatóságok nemzetközi együttműködésének eljárásjogi és – jogsegélyegyezményekre épülő – nemzetközi jogi feltételei kidolgozásra kerüljenek.

A határozat 1. sz. mellékletében kialakított ütemterv összefoglalta a szabályozási koncepcióval összefüggő egyes feladatokat. A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek feladata volt, hogy összeállítsák azoknak a jogszabályoknak a jegyzékét, amik alapján hatósági hatáskörben eljárnak, a jegyzék összeállítása mellett el kellett végezniük a deregulációs feladatokat, illetve fel kellett mérniük az ügyintézési határidők csökkentésének lehetőségét. A különös eljárási szabályok felmérése és szükséges módosítása bizonyult a legkomolyabb kihívásnak, ennek koordinálására létrehozzák a Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottságot. „[...] miként ezt az 1980-'81-es felülvizsgálat, majd a Ket. kodifikációs Bizottságának elemzése, illetve a későbbi történések ékesen bizonyítják a tárcáknál dolgozók egyáltalán nem lelkesedtek az eljárási szabályok lehetőség szerinti egységesítéséért. A tárcabürokrácia ugyanis nagyon jól érezte magát az „ahány eljárás annyiféle szabályozás” által jellemzett őszállapot keretei között, ahol saját szakterületén ő volt a kiskirály.”²¹ A határozat 2. sz. melléklete tartalmazta a Ket. elfogadott szabályozási koncepcióját, tudományos megalapozása - különösen a magyar szabályozási modell részletes bemutatása - és koherens felépítése mindenképpen megsüvegezendő erőssége volt. Külön kiemelendő az 1.3. pontban felvetett, a jogalkotás kapcsán általában nem nagy publicitást kapó alapkérdés felvetése, hogy milyen legyen az új törvény

²⁰ A közigazgatási reformok tekintetében a Medgyessy-kormány talán legnagyobb hibája az volt, hogy új alapokról kezdve kívánt építkezni és a parlamenti ellenzékkel ebben az építkezésben nem is keresték a kompromisszumos megoldásokat. A közigazgatási reformfolyamatok tervezése, szervezése és irányítása abban is újat hozott, hogy megjelent és gyorsan elterjedt az 2018/1.

uniós nyelvezet alkalmazása, az IDEA munkacsoport eredményei közé tartozik, hogy Magyar Zoltánra való gyakori utalások mellett a „reform” kifejezés helyett előszeretettel használták a racionalizáció kifejezést a különféle tanulmányokban.

²¹ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 14.o.

“irányultsága”. A rendelkezései „ügyszékesbarát” vagy „hatóságbarát” jellegűek legyenek-e: „A nehézséget az okozza, hogy a közigazgatás egyszerre jelenti az ügyfelek kiszolgálását e szó legnemesebb értelmében, illetőleg a jogszabályokban meghatározott állami akarat érvényre juttatását, ha kell, az ügyfelek akarata ellenében is, szükség esetén kényszerintézkedések és szankciók alkalmazásával.” A cél az ügyfelek dolgának megkönnyítése, azzal, hogy meghatározott eljárási terheket átvesz az eljáró hatóság. A koncepció következő lényeges pontja összefoglalja magának az új törvény megalkotásának indokait, a Ket. megalkotását nem a minden áron való változtatás szándéka, hanem a „megőrizve meghaladás” elve jellemezte, a koncepció elismerte az Áe. pozitívumait, azokat a szükséges korrekció után át is igyekezett emelni a Ket. -be. Az Áe. egyes rendelkezései módosításainak az összességére alapozta meg az új törvény megalkotásának szükségességét. Az Áe. felülvizsgálata után a jogalkotónak talán a legfontosabb feladata volt az, hogy eldöntse elegendő-e a hatályos jogszabály módosítása vagy a módosítással érintett részek annyira szerteágazók, új szerkesztési struktúrát igényelnek, hogy új törvény megalkotása válik szükségessé.²² A koncepció az Áe. fogyatékosait az alábbiak szerint csoportosította:

- eredendő fogyatékoságok, amik már az Áe. elfogadásakor nyilvánvalóak voltak (például a semmisségi okok szűk köre);
- a jogalkalmazás gyakorlata hozta felszínre őket (például az ügyféli jogok érvényesítési garanciáinak hiányosságai);
- a korábbi, részleges módosítások előre nem felmért következményei (például a felülvizsgálati kérelem megszüntetése);
- a rendszerváltással bekövetkezett mélyreható változásokra, igényekre adott részleges válaszok és jogi megoldások, valamint az uniós csatlakozással együtt járó jogharmonizációs követelmények teljesítése;
- a 2. f) pont részben a külföldi befektetők alacsony toleranciaszintjére való tekintettel a gyorsaság és a szakmai megalapozottság egyensúlyának fenntartása

érdekében a bírósági keresetindítás automatikus halasztó hatályának megszüntetését javasolta;

- számos megállapítás a mai napig is helytállóan tűnik: például a 2. g) pont: „a megszerzett szabadság gyakran szabadosságba csapott át: egyesek a törvények fölött állónak képzelik magukat.” vagy a 2. h) pont: „a döntések egy része papíron marad, avagy hosszú évek múlva realizálódik. Ez egyrészt megingatja az állami szervezetekbe - közvetve a jogállamiságba - vetett bizalmat az állampolgárok körében, másrészt olyan látszatot kelt, mintha hátrányos jogkövetkezmények nélkül szembe lehetne szegülni a hatósági döntésekben megjelenített állami akarral;” illetve a 2. i) pont: „Egyes bíróságok felső határa ugyanis olyan alacsony, hogy a bíróságtól semmiféle ösztönző vagy visszatartó hatás nem várható;”
- a közigazgatási eljárásban alkalmazható számítástechnikai lehetőségek kiaknázása a papíralapú ügyintézés rendszerének meghaladása.

A hazai szabályozási modellt bemutató 3. pont az általános eljárási szabályok legnagyobb dilemmáját mutatja be az Et. és az Áe. kapcsán, ez pedig az általános és különös eljárási szabályok viszonya. Az általános eljárás hatálya alól kivett eljárások, az általános eljárási szabályok kötelező érvényűek a meghatározott eljárásban, a külön eljárásra csak akkor alkalmazható az általános eljárási szabály „ha a jogszabály másként nem rendelkezik”. Az Áe. kapcsán már megfigyelhető volt a fenti felhatalmazás alapján a különös eljárási szabályok elburjánzása a 3.4. pont ennek megfelelően megállapította: „A különös eljárási szabályok legfrissebb elemzése azt bizonyítja, hogy az általános szabályozástól való elszakadásra irányuló törekvés a rendszerváltozást követően felerősödött. Ezt igazolja, hogy egyfelől a 3.1. b) pontban említett eljárások száma 4-ről 17-re emelkedett, de még inkább az a széles körben elterjedt gyakorlat, hogy az új törvényekbe belefoglalják azt a rendelkezést,

²² Az Et. esetén láthattuk, hogy a jogalkotó az új általános eljárási törvény megalkotása helyett, a hatályos törvény rendkívül kiterjedt módosítását választotta és 2018/1.

az egységes szerkezetbe foglalt törvényt rövidítése lett az Áe.

amely kimondja, hogy a törvény által szabályozott szakterületen az Áe. rendelkezéseit az adott törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Még súlyosabb megsértése az Áe.-nek az az eset, amikor a törvény szövegébe minden felhatalmazás nélkül beépül az Áe. kötelező érvényű rendelkezéseitől eltérő szabályozás.” A koncepció ennek megfelelően az általános szabályozás elsődlegessége mellett foglalt állást, de ez természetesen nem jelentett kizárólagosságot, ehelyett az optimális arányok kialakításának igénye került megfogalmazásra. A Ket. koncepció főbb újításai az Áe.-hez képest:

- Az alapvető rendelkezések című fejezet továbbra is valamennyi eljárási szakra és típusra irányadó, kiemelkedően fontos szabályokat, alapelveket tartalmazza a szükséges változtatások után, különös tekintettel az önkormányzati hatósági ügykategóriára.
- A Joghatóság, hatáskör, illetékesség meghatározására vonatkozó hatályos szabályok érdemi módosítása nem volt szükséges, de javasolták a hatáskör illetékesség párosának kiegészítését a joghatóság fogalmával, a hatásköri viták elbírálásának áttételét a közigazgatási ügyekben eljáró rendes bírósághoz, illetve az Áe. megkezesésekkel kapcsolatos rendelkezéseinek felülvizsgálatát.
- Az Áe. III. Fejezete, ami az első fokú eljárást szabályozta számos jól bevált rendelkezést tartalmazott, ezért csak ezek kiegészítésére van szükség: például az ügyfél tájékoztatásával kapcsolatos garanciális követelmények érvényre juttatása vagy a szakhatósági modell ügyfélbarát jellegének kiterjesztése a különös eljárási formákra.²³
- A közigazgatási szerv döntéseivel kapcsolatban jelentős koncepcionális szintű változásokat javasoltak. Az eljárásvezető döntések meghozatalát az Et. előtti

szabályozáshoz hasonlóan végzéssel kívánták megoldani a határozati forma helyett. A közigazgatási szerződések megkötésének gyakorlatát kiemelten kezelték, ezekben a hatóság nem hatalmi pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt egyenrangú partnernek tekinti.

- A 8. pont megvizsgálja a közigazgatási eljárásban alkalmazható jogorvoslati lehetőségeket, az alapmodell bemutatása után felsorolja az egyes jogorvoslati lehetőségeket és megjelöli az optimálisnak tartott szabályozás irányát. A jogorvoslati lehetőségek kapcsán alapvető igény, hogy az első fokú határozat ellen fellebbezni lehessen és a jogorvoslatnak ki kell terjednie a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása (hallgatása) esetére is. A bírósági felülvizsgálat esetén²⁴ két fontos elvárás került megfogalmazásra: az egyik, hogy a keresetindításnak ne legyen a határozat végrehajtására nézve automatikusan halasztó hatálya, a másik, hogy bármilyen törvény megszorítás nélkül ne zárhassa ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.
- A közigazgatási végrehajtási eljárással foglalkozó részben foglalkozik a koncepció azzal a fontos jogszabályszerkesztési kihívással, hogy az adott normaszöveg ne inkorporálja más jogszabályok rendelkezéseit, hanem csak utaljon az alkalmazandó jogszabályhelyre, de ugyanakkor kerülje el, hogy más törvényekre utaló szabályok halmazzá váljon. A Ket. esetében a megoldást a koncepció abban látta, hogy el kell készíteni a közigazgatási végrehajtási eljárás során alkalmazandó valamennyi hatályos jogi rendelkezést tartalmazó anyagot.

A korábbi átfogó közigazgatás korszerűsítési koncepció továbbgondolásaként a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm.

²³ A koncepcióban felmerült, a számos más országban sikeresen működtetett informatikai rendszerek, adatbázisok összekapcsolásának lehetősége, azonban az állam informatika „túlhatalmának” kiépítéséről és az állampolgár kiszolgáltatottságáról való félelem miatt alkotmányossági szempontból aggályos volt az adatbázisok összekapcsolása és az összekapcsolt adatok jogszolgáltatlan felhasználásának eshetősége. 2018/1.

²⁴ A koncepció érintette az önálló közigazgatási bíróságok létrehozásának igényét, de ezt a regionalizációval összefüggésben tette meg. Azt javasolta, hogy első fokon a régióként szervezett közigazgatási bíróságok döntsenek és határozatuk nyomban jogerőre emelkedjen.

Határozat elfogadása újabb feladatokat jelölt ki a kormány számára. A korábbi önkéntes alapon létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások koncepcióját már felváltotta a kötelező jellegű társulás, továbbá szorgalmazták, hogy a kistérségek államigazgatási funkciók ellátására legyen alkalmasak. Ezt a feladatot a kistérségi hivatalban, illetve a székhelyközség polgármesteri hivatalának jegyzője által tervezték megvalósítani. A regionalizáció terén a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká alakításának terve volt napirenden, a regionális önkormányzatok felállításához szükséges szabályozási koncepció elkészítésével, ami kiterjedt a regionális önkormányzat szervezetének, működésének alapelveire, az ellátandó önkormányzati feladatokra, valamint a finanszírozására összhangban az államigazgatási feladatok és a regionális közigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörének kialakításával. A Ket. szempontjából a határozat III. 2. pontja volt a legfontosabb, eszerint 2003. december 31-i határidővel be kellett nyújtani a kormányhoz a törvényjavaslat tervezetét, a tervezet és az ágazati különös eljárási szabályok összehangolására a határidő 2004. szeptember 30. napja volt meghatározva. A Ket. koncepciójának elfogadása után megkezdődött a törvényjavaslat szövegezése, a koncepciót az államigazgatási egyeztetés keretén belül lefolytatott egyeztetések során mérsékelt érdeklődés kísérte, a törvénytervezet szövege viszont kitüntetett figyelmet kapott és nagyszámú módosítási javaslat érkezett az egyes tárcák részéről. „Minden dicsekvés nélkül mondhatom, a Ket. egyike ama törvényeknek, amelyek kidolgozását a legszélesebb körű és legalaposabb előkészítő munka előzte meg. Ilyen alapon után került sor a törvény szabályozási koncepciójának kidolgozására, amelyet a kormányhoz való betérés előtt államigazgatási egyeztetésre bocsátottuk. [...] A biztató előzmények után nyugodtan kezdtünk hozzá a normaszöveg kidolgozásához, abban az utóbb megalapozatlannak bizonyult feltevésben, hogy most már érdemi vitára aligha kerül sor, hiszen a kormány minden lényeges kérdésben állást foglalt, mi pedig maradéktalanul érvényre juttattuk az általa meghatározott prioritásokat.

Nos tévedtünk. A tárcák nem csúzlival, nem is pisztollyal, hanem gépágyúval lőttek a szövegtervezetbe.”²⁵

Medgyessy Péter lemondása után a Gyurcsány-kormány által elfogadott „Lendületben az Ország!” című kormányprogram a gyarapodás és az igazságosság elvárásai köré csoportosította elképzeléseit, a program tartalmát a rendkívül közeli 2006. évi országgyűlési választások ténye alapján kell értelmezni. A program nem változtatott a korábban már jól bevált kommunikációs recepteken, a közigazgatásra vonatkozó elképzelések a „szolgáltató közigazgatás a polgárokért” alcímben kerültek röviden összefoglalásra: „Szolgáltató közigazgatásra van szükség, melyet nem a bürokratikus logika, hanem a feladatok minél hatékonyabb teljesítésének igénye mozgat. A Köztársaság kormányának határozott szándéka, hogy a szükségesnél nem nagyobb, a polgárok igényeihez és elvárásaihoz jobban igazodó, hatékonyan működő, ügyfélbarát közigazgatást alakítson ki.” A korábbi reformtervek elmaradásából és a választásokig hátralévő rövid időre való tekintettel a közigazgatás átalakítása helyett a program csak azok előkészítésére tett ígéretet, ami lényegében a 1113/2003. (XI. 11.) Korm. Határozatban foglaltak felmelegítését jelentette. Az irányt változatlanul a decentralizáció és a különféle importált megoldások jelentették, a regionalizációra továbbra is úgy tekintettek, mint valami univerzális csodaszere, ami gyógyír a közigazgatás valamennyi bajára. A hosszú előkészítő munkálatok befejeztével az Országgyűlés végül elfogadta a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* szóló 2004. évi CXL. tv.-t. A Ket. általános indokolásának II. pontja egy az egyben a koncepcióban foglaltak áttemelése volt ének az eredménye, III. pont szintúgy számos szövegrészt hasznosított belőle. Az új törvény megalkotásának indokait összegző IV. és V. pontok teljes mértékben a Koncepció megállapításain alapulnak, azonban annak alaposága és választékos szövegezése már hiányzik az általános indokolásból. Az általános és különös eljárási szabályok viszonyáról az általános indokolás a korábbi szabályozásból

²⁵ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 15.o. 2018/1.

ismerős „rugalmasan elsődleges” szabályozási módot külön kiemeli, ennek fenntartására azért van szükség, hogy a különös eljárási szabályoknak megmaradhasson a mozgásteret a különböző közigazgatási eljárásfajták sajátosságainak érvényre juttatásához: „Ez a modell azonban csak úgy töltheti be a szerepét, ha a különös eljárási normáknak a törvény elfogadása után esedékessé váló átfogó felülvizsgálata során sikerül a valóban indokolt körre visszazorítani az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket, illetőleg a későbbi jogszabály-előkészítés keretében hangsúlyos szempontként jut érvényre az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata és az előbbiekre foglalt garanciális rendelkezések tiszteletben tartása.” A jogalkotó a magyar közigazgatás jövőképeinek, várható fejlődési tendenciáinak a prognosztizálásában csak részben volt sikeres, mivel a Ket. sem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket. A Ket. elfogadott szövegével kapcsolatban sokan fogalmaztak meg enyhébb vagy élesebb kritikákat, ezek alapvető oka, hogy a normaszövegben eszközölt módosítások általában felborították annak koherenciáját és újabb szabályozási fehér foltokat hoztak létre. „[...] felhívtam a belügyi tárca vezetőinek a figyelmét, hogy ezt a valamit ebben a formában nem lehet hatályba léptetni, hiszen tele van kodifikációs hibákkal, egymásnak ellentmondó rendelkezésekkel, sőt néhány alkotmányosértő rendelkezés is fellelhető benne. [...] a „saláta törvény” (a 2005. LXXXIII.tv. noha eredetileg egészen más lett volna a rendeltetése, önálló fejezetet szentelt a Ket. kirívó szabálytalanságai lehetőség szerinti korrigálásának már a hatálybalépése előtt. Nos ez egyes ostobaságok esetén sikerült, mások benne maradtak, sőt a „saláta törvény” egy-két újat is beletett (nem csoda: a saláta törvényt ugyanazokkal az emberekkel kellett egyeztetni, akik a Ket. tervezetét szétlőtték).”²⁶ A jogalkotó a fentihez hasonló kritikának köszönhetően belátta, hogy „még a hatálybalépése előtt módosítani kellett a Ket. -et, mely nem éppen elegáns feladatot nem éppen elegáns módon a teljesen más célt szolgáló (éppen a más törvényeket a Ket. várható hatálybalépése miatt módosító 2005.

LXXXIII. tv (az ún. Ket. „saláta törvény”) végezte el.”²⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. tv. eredeti feladata az lett volna, hogy a Ket. és az egyes ágazatok hatósági jogalkalmazó tevékenységét szabályozó, valamennyi jogforrási szintet érintő különös eljárási szabályok közötti összhangot megteremtse, a garanciális szabályok érvényesülését biztosítsa, illetve a Ket. rendelkezéseitől való indokolatlan eltéréseket vagy a rendelkezéseivel ellentétes jogszabályokat módosítsa. A törvény 11. Fejezete az egyes ágazatokra vonatkozó törvények módosítását tartalmazta, a 12. Fejezet foglalkozott a Ket. egyes rendelkezéseinek a módosításával, pontosításával. Már a rendszerváltás előtt is meglévő, de később egyre inkább kaotikussá váló jogalkotási gyakorlat miatt mind már hatályon kívül helyezett Et. -t, mind az Áe.-t külön-külön is hatályon kívül kellett helyezni az, erről a Ket. 189.§-ának 2-4. pontjai gondoskodtak.

Az éppenséggel nem gránitszilárdságú Ket. első átfogó módosítására a hatálybalépését követően elég hamar sor került a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról* szóló 2008. évi CXI. Törvénnyel (Ket. novella vagy Mtv.). A módosítás számos elemből tevődött össze, a módosítás szükségességét már szinte visszatérő jelleggel a közigazgatási eljárásnak az egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tételében sikerült megragadni. A Ket. eredeti szabályozáshoz képest a változtatásokat nem egyoldalúan, a hatóságok terheit növelve kívánták elérni, a módosítás további eleme az egyablakos ügyintézés kiterjesztése és akkor még csak fakultatív jelleggel, de az elektronikus kapcsolattartás lehetőségének megteremtése. Fontos megállapítás található a törvény általános indokolásában az ügyfélbarát ügyintézés és az ügyfelek tehermentesítésének problematikájával kapcsolatban: „Bár több szabályozás célul tűzte ki az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését, az ügyfelek terhei érdemben a rendszerváltás óta nem csökkentek. E terhek egy része a Ket.-ből, más része

²⁶ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 16.o. 2018/1.

²⁷ Patyi A.: i.m. 53. o.

az ágazati jogszabályok átgondolatlanságából és összehangolatlanságából fakad. A törvény célja, hogy a Ket. -ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.” A Ket. módosításának a léptékét az Áe. elfogadásához lehetett hasonlítani, mivel nemcsak szövegcsere eredményező pontosításokról szólt, hanem jelentős koncepcionális változásokat is tartalmazott, ezek egy része a Ket. hatálybalépését követő gyakorlati működés során szerzett tapasztalatok hozadéka volt, ezek feltárásában sokat segítettek a Ket. Szakértői Bizottsága által készített módszertani állásfoglalások. A Ket. módosításának főbb irányai:²⁸

- A szolgáltató közigazgatás fogalmának az alapja, hogy az ügyfél nemcsak a hatósággal áll kapcsolatban, hanem rajta keresztül az állammal. Ezért indokolatlan és az ügyfélközpontúság elvével teljes mértékben ellentétes az ügyféltől olyan adat igazolását kérni, amivel az állam rendelkezik. Ennek a logikának az alapján a bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara nyilvántartásában megtalálható adatokkal kibővült azoknak az adatoknak a köre, amikről az ügyféltől nem kérhető igazolás.
- Az ügyféli magatartás jogszerű befolyásolásának korábban nem megfelelően kihasznált eszköze a tájékoztatás. A tájékoztatási kötelezettségek számának növekedése látszólagos terhet jelent a hatóságok számára, összességében azonban növeli a hatékonyságot. Takarékosabb és gyorsabb eljárásokhoz vezet, ha ennek eredményeképpen indokolatlan eljárások el sem indulnak vagy a kérelmet visszavonják.
- A Ket. az eljáró hatóság számára rendkívül szigorú, különböző mértékű, de csupán néhány napos ún. belső ügyintézési határidőket írt elő egyes eljárási cselekmények elvégzésére. A tapasztalatok alapján ez nem vezetett a hatékonyabb és gyorsabb ügyintézéshez, ezért a belső ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések többségét hatályon kívül kell helyezni és általános szabállyá tenni, hogy a hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményei elvégzéséről haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodnia kell.
- Szintén alapvetően érintette az ügyintézési határidőket az áttérés a határidők munkanapban való számítására, az egyes határidők harminc napról huszonkét munkanapra, tizenöt napról tíz munkanapra, nyolc napról öt munkanapra módosulnak, és kivételesen megmaradt három munkanapos határidő is. A cél az egyenletes ügyeloszlás biztosítása és az értelmetlen frusztráció elkerülése volt. A rövid határidők esetén komoly gondot okozott, hogy gyakran nem mulasztás miatt lépték túl a határidőt, hanem mert nem is volt a határidő betartására lehetőség (pl.: a hosszú hétvégék esetén).
- Egyszerűbb, átláthatóbb eljárást érdekében a hatóságnak az eljárás során valamennyi döntést igénylő kérdésben döntenie kell, határozat vagy végzés formájában. Problémát okozott, hogy a hatóságok alkalmazva a törvény rendelkezéseit csak levélben tájékoztatták az ügyfelet, így csorbítva az ügyfél jogát a fellebbezéshez. A továbbiakban levélben az ügyfél csak olyan eljárási cselekményekről tájékoztatható, ami nem vált ki joghatást. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy a hatóság döntését már csak hivatalos iratként (térítvevényel) kézbesíthette a továbbiakban.
- Új elemként bevezetésre került a hatóság illeték- és díjvisszafizetési kötelezettsége arra az esetre, ha az ügyintézési határidőt elmulasztotta. A jogalkotó gyakorlati célja ezzel az ügyintézési határidők betartásának további ösztönzése és az ügyfélelegedtség növelése volt.
- Az ügyfél fogalmának felülvizsgálata után visszatértek az Áe. fogalom meghatározásához, a jogi helyzet kategória ezzel együtt kikerült a törvényből.

²⁸ Számos módosítás hatálybalépésének időpontja 2011. január 01. napjában került meghatározásra, mivel a módosítások alkalmazásának előfeltételei a törvény 2018/1.

elfogadásakor még nem álltak rendelkezésre, a legtöbb rendelkezés az indokolt felkészülési idő biztosítása érdekében csak 2009. október 01. napján lépett hatályba.

- Előremutató elképzelés volt az ún. egyablakos eljárás bevezetése, ami gyakorlatban azt jelentette, hogy az ügyfél több eljárást is meg tudjon indítani a közreműködő hatóságnál. A hatóság a kérelmeket a megfelelő hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbítja, amik önállóan járnak el, és közlik döntésüket az ügyféllel.
- A Ket. kibővült a II/A. Fejezettel, ami ügyfél és a hatóság között, továbbá a hatóságok egymás közötti kapcsolattartását szabályozta az akkori technológiai színvonalnak megfelelően.
- Meg kellett teremteni a Ket. és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. összhangját a közérdekű adatok nyilvánossága tekintetében, úgy, hogy az ügyfél személyes adatainak a védelme ne csorbuljon.
- Már az Et. módosításánál is komoly figyelmet szenteltek a végrehajtás hatékonysága javításának, ezt a Ket. megalkotásakor sem sikerült megvalósítani ezért sor került az ideiglenes biztosítási intézkedés, a lefoglalás és a biztosítási intézkedés intézményeinek, valamint a végrehajtás elrendelése szabályainak jelentős módosítására. A tapasztalatok alapján a „joggal való visszaélés” tipikus esete, ha a kötelezett a jogorvoslati jogával élve hónapokig megakadályozza a végrehajtás foganatosítását, ezzel komolyan veszélyeztetve az eljárás hatékonyságát, gyorsaságát és megintatva a közigazgatási hatósági eljárásba vetett bizalmat.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvénynek (Mtv. Saláta-törvény) nemcsak a címe volt rendkívül hosszú, hanem a terjedelme is. A célja viszont rendkívül egyszerű volt, a Ket. novellához fűzött remények - a hatósági eljárások egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá válása – teljesüléséhez még annak hatálybalépése előtt nélkülözhetetlen volt a módosítások és az ágazati joganyag

koherenciájának biztosítása. Az általános indokolásból világossá válik, hogy még hátravolt az igazán herkulési feladat, a különféle ágazati részletszabályokról szóló kormányrendeletek és miniszteri rendeletek átfogó felülvizsgálata. Ebben a jogszabályi kavalkádban ki kellett emelni és meg kellett erősíteni a Ket. pozícióját, reformjának pedig ki kellett terjednie az általános és különös szabályok viszonyának rendezésére, a párhuzamosságok megszüntetése, terminológiai eltérések felszámolása és egység megteremtésére. Az általános indokolás ugyan végre kimondta, „hogy a törvény az „*abány eljárás, annyi szabály*” fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatot igyekezett felszámolni. Ebben a konstrukcióban ugyanis éppen azok az eljárási garanciák veszttek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes.” Ugyanakkor elismeri, hogy a Ket. „hatósági ügy” modelljéhez képest bizonyos közigazgatási hatósági eljárások különös sajátosságaira való tekintettel szükséges továbbra is a külön szabályozás (adózás rendje, versenyügyek, közbeszerzési eljárások, piacfelügyeleti eljárások, szellemi alkotások joga). Ezek az ágazati szabályok is folyamatosan fejlődnek, szabályozási rendszerük egyre összetettebbé vált és a Ket. szubszidiáris jellege következtében fokozatosan leváltak az általános eljárási szabályokról. Ennek a tendenciának a kicsúcsosodása, hogy eljárási szabályaik kódex-jellegű törvényekbe kerültek összefoglalásra, elég az art. -ra vagy a kbt. -re gondolnunk. Az általános indokolás maga hangsúlyozza ki, hogy a túlzott jogalkotói buzgalom következtében bekövetkező beavatkozás ezekbe az eljárásokba „éppen a kívánt célok elérése ellen hathat, vagyis a jogkereső ügyfelek számára a jogszabályok közötti eligazodás az eljárás gyors és szakszerű lefolytatását csak hátráltatná, és megbontaná az ágazati törvény értelmezési kereteit.” A Ket. novella leginkább előremutató elképzelése az elektronikus ügyintézés kibővítése volt, illetve az ügyfél azonosítási módjának egyszerűsítésére vonatkozó elképzelés koncepciójának megjelenítése.

A 2010. évi kormányváltást követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.

törvény 2011. évi felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1156/2011. (V. 20.) Korm. határozat elrendelte a Ket. felülvizsgálatát és módosítását a hatósági eljárások túlszabályozása mérséklése, ügyfelek adminisztratív terheinek további csökkentése, a hatóságok terheinek csökkentése érdekében.²⁹ A közigazgatási eljárás jövője szempontjából a határozat 4. pontja volt a leglényegesebb, ez elrendelte, hogy a középtávú informatikai fejlesztések alapul vétele mellett középtávon meg kell vizsgálni a közigazgatási eljárásokban alkalmazható elektronikus út bevezetését. A korábbi tendenciától eltérően rendkívül pozitív iránynak tekinthető, hogy az ügyfél terheinek csökkentése mellett deklarálásra került a hatóságok terhei mérséklésének igénye. A határozat által megfogalmazott prioritások alapján készült el a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CLXXIV. tv. Az általános indokolás szerint „a törvény célja a hatósági ügyintézés gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése mind az ügyfelek, mind a hatóságok oldaláról, az ügyfelek választási lehetőségeinek bővítése, a magas színvonalú hatósági feladatellátás kereteinek biztosítása, megerősítése, továbbá általánosan olyan rendelkezéseknek a Ket. -be történő beépítése, amelyek a szabályozás modernitását, fejlesztését, kiszámíthatóságát, valamint a működés hatékonyságának növelését szolgálják.” A módosítás eredményeként a Ket. kiegészült a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó szabályokkal, illetve lehetőség nyílt a szerződés megszűnése esetén a végrehajtás elrendelése helyett annak módosítására a közérdek hatékonyabb védelme érdekében. Európában már elterjedt gyakorlat került meghonosításra azzal, hogy az ügyintézési határidő jogtalan túllépése (közigazgatás hallgatása) esetén az ügyfél érdekeinek védelmében bevezetésre került a „hallgatás-beleegyezés” szabályának alkalmazása, fontos hangsúlyozni, hogy a Ket.

az ágazati joganyagban ettől a szabálytól eltérést engedett. Az eljárási cselekmények logikájának kedvezőbb rendelkezések megalkotásával komoly módosítások történtek a végrehajtási eljárásról szóló fejezetben. Szintén régóta fennálló hiányosság került törlesztésre az eljárási költségek újraszabályozásával. További előrelépés történt az e-ügyintézés kiterjesztése kapcsán, az alábbi célokat tűzték ki az új szabályozási modell kialakításakor:

- Biztosítsa a polgár informatikai önrendelkezési jogának széleskörű érvényesülését;
- Túlszabályozás megszüntetése, rugalmas és tartós jogi keretek létrehozása;
- Ne zárja ki az ügyintézési modell a hatóságok önálló döntését;
- A rendelkezésre álló (már kiépített) eszközök továbbélése, felhasználása;

Az e-ügyintézés szabályozásának elemei:

- Az elektronikus ügyintézés fogalma és alkalmazási körének meghatározása: a hangsúly magának az eljárásnak a kialakításán volt és nem annak hatósági jellegén, így az alkalmazók köre fokozatosan bővíthető (nem állami szereplők bevonása is szóba került), továbbá az ágazati törvényekben szabályozott eljárások is bevonhatók az e-ügyintézésbe.
- A szabályozás központi eleme a szabályozott ügyintézési szolgáltatás fogalma volt, amit lényegében funkcióként lehetett értelmezni.
- A legfontosabb és legújabb elem az állam által kötelezően biztosított szabályozott szolgáltatás az „ügyintézési rendelkezés” volt, aminek alapján az ügyfelek az elektronikus ügyintézés használatával kapcsolatos elvárásaikat kifejezheték, amennyiben ez találkozott a hatóság informatikai képességével.

Külön ki kell hangsúlyozni, hogy a 2010. évi kormányváltással együtt járt az állam feladatainak jelentős átértékelése, ami komoly hatással volt a közigazgatásra is. Az új kormány elképzeléseit a Nemzeti Együttműködés

²⁹ Az 1. d) pontban megjelent az jóhiszemű joggyakorlás követelménye, ami később az Ákr. Rendelkezései közt is megjelenik majd: „a hatóság és az ügyfelek kapcsolatában az eljárás gyors, jogszerű, valamennyi 2018/1.

jogosultságot és jogos érdeket, valamint védendő közérdeket megfelelően mérlegelő, költséghatékony szabályozása, továbbá az eljárás jóhiszemű lefolytatásáért való felelősség megerősítése,”

Programjában³⁰ foglalta össze. A Nemzeti Együttműködés Rendszerét (NER) a kormány (a Nemzeti Ügyek Kormánya) egy új társadalmi szerződésnek tekintette (a második Orbán- kormány ennek az új korszaknak az első kormányának tekintette magát), ennek megfelelően gyökeres változások szükségességét jelentették be az egész társadalom, állam³¹ működése tekintetében. „Meggyőződésem szerint az államnak a jelenleginél szűkebb társadalmi kereteket átfogó, de erősebb államnak kell lennie, melyben határozottabban elválasztódnak egymástól az egyes államhatalmi funkciók és így érvényesülésük határfoka növekszik.”³² A program röviden megjelölte a megvalósítandó távlati politikai célokat, ennél sokkal nagyobb terjedelemben foglalta össze az egyes területeket érintő részletes intézkedések irányát, továbbá ostromozta az „elmúlt nyolc év” politikáját. A konkrét intézkedések kidolgozására fokozatosan került csak sor, ezek természetesen a kormányzati ciklus és a harmadik Orbán- kormány ideje alatt állandó változásnak voltak kitéve. A közigazgatás átalakításának egy teljesen megújult irányára lehetett következtetni a programban a közigazgatás a funkciójának újradefiniálása alapján.³³ A közigazgatás átalakítása az „elmúlt nyolc év” tempójához képest szédítő

ütemben zajlott és számos lényegi elemből tevődött össze. A közigazgatásban talán a legfontosabb változást a decentralizációs irányzat meghaladása jelentette, ennek helyét az „erős állam” koncepciója vette, ami jelentős centralizációval járt. Ez a folyamat vezetett az állami-önkormányzati feladatok megosztásának újragondolásához, a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2010. évi CXXVI. tv. pedig megadta ehhez a jogszabályi háttérrel, a közigazgatás szervezeti struktúrája átalakulásának fundamentuma a kormányhivatalok kialakítása volt. A közigazgatás működése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel járt az integrált ügyfélszolgálatok (ismertebb nevükön a kormányablakok) létrehozása, a kormányablakok működésére vonatkozó részletes szabályok a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben találhatóak. A kormányablakok az 1.§ (2) bekezdése értelmében a 3-8.§-ban meghatározott ügykörökben főszabályként országos hatáskörrel járnak el, a határozat túlnyomó részét a mellékletek teszik ki, ezekben taxatív felsorolásra kerülnek azok az ügyek, amiket a kormányablakokban azonnal el lehet intézni, mik a saját hatáskörében intézhető

³⁰ A program részét képezte a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata, ami az Országgyűlés politikai nyilatkozata volt, ez adta meg az alapját a NER-nek.

³¹ „A jó állam a társadalmiság képviselője. Az elmúlt évek válságaiban éppen azok az országok vallottak kudarcot, amelyekben az állam nem hatékony, akadályoz, gátat szab. Azok az országok maradtak sikeresek, ahol az állam megkönnyít, ösztönöz, támogat. A mi jelenlegi akadékoskodó, akadályokat állító, bizonytalan államunk semmire sem jó a XXI. században. Olyan kiegyensúlyozott államra van szükség, amely mindenkit együttes cselekvésre ösztönöz. Erős államra, amely mindenekelőtt a közérdeket, nemzetünk érdekét szolgálja, nem egy kiváltságos szűk elit üzleti érdekeit.”

³² Balázs István: Állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban. In: Adalékok a közigazgatás reformjához. (szerk. Dr. Balázs István és Dr. Kökényesi József) Budapest, MKI, 1992. 170. o.

³³ „Vissza kell állítanunk az állam lerombolt tekintélyét, ennek érdekében meg kell teremtenünk a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit. Szakítani kell az elmúlt évek öngondoskodásra vonatkozó hamis politikai felfogásával, amikor az öngondoskodás elsőbbségét hirdette akkor, amikor az állam saját hibái és tehetetlensége miatt már az alapvető

közszolgáltatásokat sem tudta állampolgárai számára biztosítani. Az erős állam átlátható és egyúttal felelős. A társadalom általános bizalomvesztéséhez a z elmúlt években nagy mértékben hozzájárult az állam és a közszféra minden szegmensét behálózó korrupció és nepotizmus. Tűrheterlen, hogy az állam javaira úgy tekintsenek, mint politikai zsákmányszerzés tárgyára. Elfogadhatatlan, hogy a közjavalakkal törvénytelenül és erkölcstelenül sáfárkodók az államot mint magánvállalkozást kezeljék. [...] Mára a közhatalom működése alapjaiban nélkülözi a kiszámíthatóságot és a stabilitást. A szétzilált és leépített közigazgatás nemcsak a mindennapi lét kerékkötője, de a gazdasági fellendülés akadálya is, ma mind a piaci szereplőknek, mind az állampolgároknak csak terhet jelent, nem segítséget. Újra kell építeni az államot, ebben kulcsszerepe van a szak tudás és s elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját. Csak így teremthető meg az erős és hatékony állam, amely a társadalom bizalmából képes újra megerősíteni a demokrácia alapintézményeit és a jogállamiság értékrendjét. Ehhez javítanunk kell a közszolgáltatások minőségét és garantálni, hogy ezek hozzájárulhassanak a gazdasági és társadalmi versenyképesség megerősítéséhez.”

ügyek és mik a továbbítás céljából előterjeszthető beadványok, továbbá milyen ügyekben ad kizárólagos tájékoztatást és mik az általuk végzett kiegészítő szolgáltatások. A mellékletekben elhelyezett ügykör felsorolás megoldásnak a nagy előnye, hogy viszonylag egyszerűen lehetett módosítani, jellemzően bővíteni a kormányablakok által ellátott ügyek körét (erre 2015 és 2016. évben került látványosan sor). Nagyon fontos, hogy a kormány a kormányablakok működését folyamatosan monitorozta és feldolgozta a működés során szerzett tapasztalatokat, ezek kerültek ötvözésre a bürokratikus terhek csökkentésének a céljával. Lényegében ezt a két elemet kapcsolta össze a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről szóló 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat, a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladata volt, hogy a közigazgatási bürokráciacsökkentésre vonatkozóan készítse elő az egységes törvénytervezetet. A határozatban foglaltaknak megfelelően a kormány benyújtotta az Országgyűlésnek a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2015. évi CLXXXVI. tv.-t. A bürokráciacsökkentés az általános eljárási szabályok egyszerűsítésével, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentésével, az ügyintézési határidők csökkentésével és az egyes hatósági ügyeket érintő jogszabályok módosításával valósult meg. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítése miatt az általános eljárási szabályok egyszerűsítése csak a bürokráciacsökkentés céljainak eléréséhez szükséges mértékre terjedt ki a Ket. teljes felülvizsgálata helyett. Az ágazati szabályokra vonatkozó módosítások célja az eljárások gyorsítása volt, ennek legfőbb eszköze az általánostól eltérően meghatározott határidők felülvizsgálata volt, illetve az eljárás felfüggesztése lehetőségeinek csökkentése, szorosan ehhez kapcsolódott a jogsegély intézményének hatékonyabbá tétele. A Ket. 29.§-át (1b) és (1c) bekezdéssel kiegészítő módosítás fontossága miatt kiemelkedik a többi közül, a kérelemre indult eljárások esetén a sommás eljárások kerültek főszabályként bevezetése. A sommás eljárás lényege, hogy amikor a hatóság számára a döntéshozatalhoz rendelkezésre áll valamennyi információ és nincs szükség a tényállás tisztázására, továbbá nincs

ellenérdekű fél, akkor a hatóság a 33.§ (1a) bekezdés alapján azonnal, de legkésőbb a 8 napon belül köteles dönteni. Ha a döntéshez szükséges információk nem állnak rendelkezésre akkor a hatóság végzéssel áttérhet a teljes eljárásra. A felfüggesztési okok tág értelmezése és a felfüggesztések túlságosan gyakori, részben indokolatlan alkalmazása az ügyintézés elhúzódását eredményezte, ezért szűkíteni kellett a felfüggesztési lehetőségek körét. A jogorvoslat elhúzódásának megakadályozása érdekében a másodfokú hatóság már a tényállás tisztázatlansága miatt nem utasíthatta új eljárás lefolytatására az első fokú hatóságot, hanem saját eljárásában kellett lefolytatnia a bizonyítási eljárást és meghoznia a jogerős döntését. Elmondható, hogy a Ket. hasonló változásokon ment keresztül, mint az Et., azonban ezek lényegesen rövidebb idő alatt mentek végbe, az átfogó módosítások során a törvény hihetetlen módon kibővült. A módosításait követően két markánsan különböző vélemény alakult ki a Ket. megítélése kapcsán, az egyik a védelmébe vette a törvényt az összes fogyatékoságával együtt, ezzel szemben a másik már irányzat már a lecserélése mellett tört lándzsát. Elmondható, hogy a Ket. a rendkívül hosszú előkészítő munkák és a vele szemben támasztott elvárások dacára rövid életűnek bizonyult.

II. A 2018. január 01. napjától hatályos szabályozás: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

2010. után a második Orbán- kormány nem titkolta, hogy célja a rendszerváltás befejezése, aminek alapját a NER jelentette, az „átmenet évei” meghaladásának igénye természetesen nem került el a közigazgatást sem, ennek csak kis részét képezte a Ket. -en alapuló közigazgatási eljárás szabályozásának felülvizsgálata. A felülvizsgálat fő célja az akkor hatályos Ket. működésének kiértékelése és a közigazgatással szemben támasztott megvaltozott követelményeknek való megfeleltetése volt. A Magyar program 12.0. változata a sikeres szabályozás érdekében elkészítette a hatályos szabályozás alapján működő közigazgatásnak a problématerképét, eszerint:

- az eljárások lassúak;
- hiányzik a hatékony visszacsatolás;
- általános a határidőcsúszás a túlterheltség miatt;
- a fejlett eszközök bevezetése lassú;
- a fejlesztési források lehívása lassú;
- feladat és létszámalapú tervezés nem vált általánossá;
- az érdekegyeztetés túl gyors és emiatt formálissá vált;
- a közszolgálati életpálya lassan töltődik fel;
- a statisztikai és mérési rendszer hiányos.

A Magyar program szoros összhangban a kormány politikai elképzeléseivel az eddigi decentralizáció és dekoncentráció helyett az erőteljes centralizáció irányába mozdult el, azonban a közigazgatás eljárási joganyagának reformját számos intézményi jellegű reformnak kellett megelőznie. A Nemzeti Együttműködés Programja az „elmúlt nyolc évhez” képest teljesen más koncepció alapján kívánta átalakítani az államot. „Magyarország 2015. távlatában rendkívül nagy társadalmi, gazdasági és politikai átrendeződés előtt áll, s fejlesztő- felzárkóztató államnak ebben döntő szerepet kell játszania. Így az állami tevékenység mércéjévé a társadalmi- gazdasági átalakulás kezdeményezése, előkészítése és végrehajtása válik.”³⁴ Az állam működésének az átalakításával együtt járt a közigazgatás átalakításának (a bürokrácia csökkentésének) az igénye is, a közigazgatás alacsony hatásfokú működésén a kormány mindenképpen változtatni kívánt, többek közt amiatt is, mert tisztában voltak azzal, hogy a tervezett reformokat a közigazgatás könnyen elszabotálhatja. „A „bürokrácia csökkentés” furcsa jószág. A mindenkorai politikai hatalom a közigazgatást saját szerviliseinek felszívópiacaként kezelte. Ezzel szemben hangzatosan hirdette, hogy a közigazgatást karcsúsítani, áramvonalasítani kell. Mégis a közigazgatás állománya folyamatosan duzzadt. Azonban mindennek van határa és ezt a határt a fenntarthatóság jelenti. 2010-re elérkeztünk odáig, hogy az Európai Unió átlagának háromszorosát fordítottuk adminisztratív költségekre. Míg az EU a GDP

3,8-át, addig Magyarország közel 10,5-át (közel 3000 milliárd forint).”³⁵ A közigazgatásban a legfőbb cél a különféle adminisztratív akadályok csökkentése és elbontása volt. A reformok keresztülvitelének egyik fundamentuma volt a kormány masszív 2/3-ot meghaladó parlamenti többsége, a parlamenti erőviszonyoknak köszönhetően az ellenzékkel való együttműködés kényszere nem állt fenn. Az ellenzéki pártok politizálása fokozatosan az Orbán-kormánnyal - retorikailag az ellenék és médiája már rezsimként hivatkozott a kormányra - való szembenállásra, intézkedéseinek tagadására épült, ilyen körülmények közt evidens módon nem beszélhettünk még látszólagosan sem konstruktív ellenzéki magatartásról. Ennek következtében az Országgyűlés ellenzéki pártjai szakmai szempontból kevés értékelhető javaslattal gazdagították az akkori törvénytervezeteket, ehelyett inkább politikailag érzékeny kérdésekben törekedtek a közvélemény tematizálására, amiből politikai tőkét igyekeztek kovácsolni a maguk számára.

A Ket. számos lényeges módosításon esett keresztül, a törvény gyermekbetegségeinek nagy része korrigálásra került, de az alkalmazhatóságával szemben megfogalmazott kritikák általánossá váltak, a sors fintoraként ugyanezek a kritikák kerültek megfogalmazásra az Áe.-vel szemben. A kritikák eredményeként felmerült az egyik legfontosabb jogalkotói problémakör, miszerint a hatályos jogszabály fogyatékosait átfogó módosítás keretében - mint azt láthattuk az Et. vagy akár a Ket. esetében is - orvosolja vagy új szabályozási koncepció keretében hozzálát egy új törvény előkészítéséhez. Dr. Hajas Barnabás az alábbiakban foglalta össze a Ket. hiányosságait és egyben lecserélésének indokait: „[...] nem nevezhető általános eljárási szabályhalmaznak az, amelynek olyan bonyolult hatályrendszere van, mint a Ket-nek, ami hat kivett eljárást ismer, de tizenöt pontban felsorol összesen 60 olyan eljárás típust is, ahol bizonyos szabályokat kell csak alkalmazni, illetve a privilegizált eljárások száma ténylegesen megszámlálhatatlan. Ennek az a

³⁴ Ágh Attila: A magyar közigazgatási reform alapjai. Budapest, ÚMK, 2006. 16.o. 2018/1.

³⁵ Budai B. B.: i.m. 32.o.

következménye, hogy akárhány ügyintézővel beszélünk, függetlenül attól, hogy milyen szintű hatóságnál, rövid úton eljutunk oda, hogy „ahány ház, annyi szokás”, ahány eljárás, annyi féle szabály. Annak köszönhetően, hogy egyfajta sikk lett a közigazgatási eljárási kódex hatálya alól legalább részben kikerülni, 2004 óta folyamatosan bővül a kivett eljárások és a különleges eljárások köre is. Hangsúlyozta, hogy nincs jelenleg olyan hatósági eljárás az országban, amelyet kizárólag Ket. -es tudásunk alapján meg tudunk oldani. Az új kódex megalkotását indokoló tényezők között említette, hogy az, hogy nem volt olyan rendelkezés, amely legalább egyszer nem módosult volna a Ket. -ben az alig tíz éves élettartama alatt, jelentősen nehezítette a jogalkalmazást. Meglátása szerint összesen mintegy 400 körüli módosításról lehet beszélni, amivel mintegy kétszáz jogszabályhelyen történt módosítás. Ezenkívül látványosan és folyamatosan hízott a Ket., aminek köszönhetően a belső összhangja is megbomlott. Hibásnak tartotta azt a jogalkotó elképzelést, amely ahelyett, hogy a jogalkalmazást hagyná kibontakozni, inkább mindenre szabályt használ, amely végül eljutott odáig, hogy (összevetve az Áe. 80.000 karakternek megfelelő terjedelmével), hogy a Ket. legnagyobb terjedelme (amikor benne volt az elektronikus ügyintézés is teljes egészében) több mint 400.000 karakter volt. Mindez négy diplomamunkának, vagy egy PhD értekezés felső határának felel meg, és a jogalkotó azt várta el, hogy a jogalkalmazó pontosan tudja ezeket a szabályokat, amelyek meglátása szerint nem biztos, hogy teljes körben eljárási törvénybe valók.³⁶ Az Ákr. általános indokolása röviden foglalta össze az okokat, hogy miért volt szükség a Ket. hatályon kívül helyezésére és új kódex elfogadására. „A felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült,

(pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.

Az igazi kérdés nem az új eljárási kódex megalkotásának a szükségessége volt, hanem az előkészítő munkák ütemezése és az új eljárási kódex alapvető koncepcionális kérdéseinek a tisztázása. A közigazgatás reformja szorosan összefonódott a bürokráciacsökkentés követelményével, 2011. évben elfogadta a kormány a Szél Kálmán Bürokrácia csökkentő programját, a cél elsődlegesen a vállalkozások bürokratikus terheinek csökkentése volt mintegy 2000 milliárd forint mértékben. A bürokráciacsökkentés követelménye és a Ket. negatív tapasztalatai alapvetően határozták meg az új eljárási kódex kodifikációjának főbb ismérveit. „[...] jogtisztító hatása is lesz az új szabályozásnak, mivel az elmúlt időszakban túl sok részletszabály került be a törvénykönyvbe. Néhányan ezért arra az álláspontra helyezkednek, hogy a Ket. -ből egy „ügyintézői kézikönyv” lett, amelyben oda nem illő technikai és belső szervezeti normák is nagy számban előfordulnak. Az új eljárási törvény terjedelme csökkenni fog: alapvető cél, hogy a törvény tényleg csak azokat az általános szabályokat tartalmazza, amelyek minden ügyben érvényesülhetnek.”³⁷ Az új általános eljárási kódex kodifikációjának előkészítése szempontjából a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat kiemelten fontos volt, mivel a kormány a közigazgatási perrendtartás reformjával párhuzamosan készítette elő az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt. „[...] a közigazgatási hatósági eljárások és a perjog egymással szorosan összefügg, egymás kiegészítve működnek, egyben alkotják a jogvédelmi hálót és egyfajta egyensúlyi helyzetben állnak. Szerinte mára eljutottunk oda, hogy új egyensúlyi helyzetet kell teremteni a két eljárásjog között, ezért

³⁶ <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-akr-mint-altalanos-szabalyrendszer>

³⁷ <http://www.jogiforum.hu/hirek/36088>, Dr. Bencsik András: A Ket.-től az Általános Közigazgatási rendtartásig - a rekodifikáció problémái

párhuzamosan folyt a két javaslat kidolgozása.”³⁸ A közigazgatási hatósági eljárás szabályozása terén az újabb változást *az általános közigazgatási rendtartásról* szóló T/12233. sz. törvényjavaslat benyújtása, majd a 2016. évi CL. tv. elfogadása jelentette. A törvénytervezet előkészítésével és benyújtásával a kormány által meghirdetett eljárásjogi reformok kodifikációjának újabb eleme teljesült. A közigazgatás területét érintő másik lényeges törvényjavaslat *a közigazgatási perrendtartásról* szóló T/12234. sz. javaslat volt, ami szorosan összefüggött T/12233. sz. törvényjavaslattal. „A fenti törvények benyújtását kétéves alapos előkészítés előzte meg. A Kormány felhatalmazása alapján a jogászai hivatásrendek képviselőiből, országosan elismert szakemberekből álló kodifikációs bizottságok dolgozták ki a tervezeteket. A javaslatok közigazgatási és társadalmi egyeztetése, valamint számos szakmai konferencián való megvitatása mellett, az Igazságügyi Minisztérium két alkalommal is – 2015. március 19-én, majd 2016. szeptember 2-án – egyeztetett a szabályozásról a parlamenti pártok frakcióival.”³⁹ Az Ákr. szabályozási elvei – az elődjéhez képest – rövid idő alatt elkészültek, magának a törvénytervezetnek az előkészítésére a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat 2. pontja alapján került sor. Az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, a kodifikációs Bizottság részvétele mellett készítette el az előterjesztést, aminek a megalapozását a részletes hatósági ügyforgalmi statisztikai adatok jelentették. Munkájuk kiterjedt a különös hatósági eljárásjogi, és az ahhoz kapcsolódó anyagi jogi jogszabályok felülvizsgálatára is. A fentiek alapján elkészült a „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről” címet viselő dokumentum (a továbbiakban: Jelentés), abban mindenki egyetértett, hogy a Ket. -hez képest

lényegesen kevesebb szabályt tartalmazó kódexre van szükség, azonban a minden eljárásban érvényesíthető közös szabályok körének meghatározása egyáltalán nem volt egyszerű. Ez a dilemma az általános indokolásban is megtalálható: „A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közősek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a - túlméretezett - Ket. terjedelmének többszörösét igényelné, ez pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával.” Szintén kiemelt elvárás volt, hogy az Ákr. szövege közérthető legyen, a megfelelő absztrakciós szint kialakítása a jogalkalmazás szempontjából rendkívül fontos, mind az ügyfélnek, mind az ügyintézőnek el kell igazodnia a törvény rendelkezései közt. „Általában véve előre kell bocsátani, hogy az Ákr. jelentősen egyszerűsített szabályozást tartalmaz a közigazgatósági hatósági eljárások szabályaira nézve, a Ket.-tel szemben az általános szabályokból levezethető részletszabályokat, továbbá az ügyviteli, technikai kérdésekre vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza, ahogy az anyagi jellegű és az alapvetően az ágazati szabályozásra tartozó rendelkezések sem szereplenek benne.”⁴⁰ A koncepció megalapozása során a kiindulópont az Alaptörvény rendelkezéseinek való megfelelés volt, ezek közül kiemelkedő a XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Utalás történik az uniós jogharmonizációs

³⁸ <http://hirlevel.egov.hu/2016/10/12/trocsanyi-a-kozigazgatasi-reform-megkoronazasa-a-kozigazgatasi-eljarasokrol-es-perrendtartasrol-szolo-javaslat/>

³⁹ <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/az-orszaggyules-cle-kerult-az-altalanos-2018/1>.

kozigazgatasi-rendtartasrol-es-a-kozigazgatasi-perrendtartasrol-szolo-torvenytervezet

⁴⁰ Németh Lajos (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás. Budapest, Walters Kluwer, 2017. 9.o.

követelményekre is a jó közigazgatásról szóló CM/rec (2007)7. számú ajánlására való hivatkozással, ami ugyan általános szinten fogalmaz meg elvárásokat és célokat, ezek viszont minimumkövetelmények is egyben a tagállamok jogalkotásával szemben.⁴¹ Lényeges, hogy a jelentés készítői – hasonlóan már a Ket. előkészítése során is megfogalmazásra került elvárásnak - nem akarták mindenáron új alapokra helyezni a közigazgatási hatósági eljárást: „Az új közigazgatási eljárási törvény a Ket. bevált, jól működő jogintézményeit nem kívánja öncélúan „megjavítani”, azokat az elmúlt évek államszervezeti és közigazgatási szervezeti változásai miatt szükségessé váló mértékben pontosítva illeszti be a kódex rendszerébe.”⁴² Az Ákr. -ben az alapelvek kiemelt fontossággal bírnak, ezért a Ket. alapelvei felülvizsgálatra kerültek, a 6.§-ban megfogalmazott jóhiszeműség elve és a bizalmi elv már ismerősen csengett a Ket. utolsó átfogó módosítása után. Az alapelvekkel szemben a tömörség és közérthetőség követelménye mellett az igazi hangsúly azok jelentőségén volt. „Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az alapelvek tehát közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandók, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak. Megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan, következményekkel kell, hogy járjon. Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.”⁴³ Szintén fundamentális kérdés volt az Ákr. hatályának a

megfogalmazása, a 7.§ (2) bekezdése a tárgyi hatály kérdését a Jelentésben megfogalmazottak szerint rendezte: „E törvény alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.” Az ügyfél definíciója lényegében maradt a már korábban bevált szabályozásnál, ezt egészítette ki a 10.§ (2) bekezdése, eszerint: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.” A Jelentés a hatásköri és illetékességi szabályok már kialakult szabályozásának fenntartása mellett az eljárási garanciák és a közigazgatásba vetett bizalom újbóli megerősítése érdekében az általános és különös eljárási szabályok viszonylatában az átláthatatlanság felszámolását sürgette. Ennek érdekében a 8.§ (1) bekezdése öt eljárástípust nevesít, amire az Ákr. hatálya nem terjed ki,⁴⁴ a (2) bekezdése az Ákr. rendelkezéseitől való eltérést csak akkor engedi meg a közigazgatási hatósági eljárások során, ha arra maga ad felhatalmazást. A (3) bekezdésnek az Ákr. rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő eljárási rendelkezések megalkotására irányuló felhatalmazása az Ákr. „szigorú” általános jellegéből fakadó szükségszerűség.

A bürokráciacsökkentés és az ügyek gyorsítása érdekében a Ket. és módosításai végső eszközként az ügyintézési határidők csökkentéséhez folyamodtak, az Ákr. ehelyett a teljes eljárás mellett, tovább eljárástípust is megalkotott. Az ún. sommás eljárás⁴⁵ letisztult formájában jelent meg az Ákr. -ben, azonban az

⁴¹ Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata elkészítette az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures), ami a tervek szerint zsinórmértékként szolgálhat a tagállamok a közigazgatási reformjaihoz. A felállított modell 6 könyvből állt: alapelvek, közigazgatási jogalkotás, egyedi jogalkalmazói döntések, közigazgatási szerződések, jogsegély és adatkezelés.

⁴² Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 6. o.

⁴³ VARGA. Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: Hatósági eljárásjog a 2018/1.

közigazgatásban. (szerk.: PATYI András) Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2012. 107-109. o.

⁴⁴ Az ún. kivett eljárások: szabálysértési eljárás; a választási eljárás és a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárás; az adó-, valamint vámigazgatási eljárás; a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint - az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével - az állampolgársági eljárás; a versenyfelügyeleti eljárás.

⁴⁵ Az eljárásrend lényege, hogyha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, a tényállás tisztázott és nincsen ellenérdekű fél, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb

eljárásrend már a Ket. -ben is megjelent a 2015. évi CLXXXVI. törvény módosító rendelkezéseinek köszönhetően, ezt a jogalkotó „tesztidőszakként” is felhasználta. A Jelentés a sommás eljárás alkalmazásával kapcsolatban két opciót tartalmazott: vagy általános jelleggel vagy csak a törvényben meghatározott ügycsoportok esetében kerüljön alkalmazásra. Az Ákr. 41. §-a szerint a sommás eljárás lehetősége minden ügyben adott, ha a törvényi feltételek fennállnak, az Ákr. továbbá kiegészült a sommás eljárásnak egy speciális formájával is. A 40. § az automatikus döntéshozatal szabályairól rendelkezik, a sommás eljáráshoz képest annyi az eltérés, hogy olyan ügyekben alkalmazható, ahol a döntéshozatal nem igényel mérlegelést, ezért az ügyintézési határidő 24 óra. Az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés esetén a közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A 42.§ rendelkezése látszólagosan negligálja a sommás eljárás gyorsaságát, a valóságban azonban a jogalkotói szándék pontosan arra irányult, hogy elkerülhető legyen a bírósági felülvizsgálat. Az 50.§-ban meghatározott ügyintézési határidő elmulasztása vagy a hatóság hallgatása esetére az ügyfél részére meg kell fizetni az eljárási díjat, illetéket, ezek hiányában 10.000,- forintot, továbbá az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. A tényállás tisztázására változatlanul a hatósági bizonyítási eljárás keretében kerül sor, a bizonyítási eljárás szabályai az Ákr. legtöbb rendelkezéséhez hasonlóan letisztult formában, tömören kerültek megfogalmazásra. A Jelentés opcionálisan tartalmazta a szabad bizonyítás elvének a kizárólagosságát, de az Ákr. -ben az „A” változatban foglaltaknak megfelelően a szabad bizonyítás elve főszabályként került meghatározásra, a szigorú bizonyítás elvét a 62.§ (5) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti. „Akad egy ellentmondás az

Ákr., a Kp. és Pp szabályai között a bizonyításra vonatkozóan is. Az Ákr. kategorikusan kizárja a jogellenesen beszerzett bizonyíték felhasználását, míg a Kp. – visszautalva Pp. -re - bizonyos helyzetekben megengedi. Jelen pillanatban tehát kérdéses, hogy a jogszerűtlenül beszerzett bizonyítékot az érintett engedélye nélkül lehet-e értékelni vagy sem.”⁴⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy az általános eljárási szabályok elsődleges modellje a kérelemre indult eljárás, ehhez képest a hivatalból indítható eljárásokra vonatkozó eljárási szabályokat az Ákr. kivételként szabályozza, hasonlóan a hatósági ellenőrzéshez. A hivatalbóli eljárásokra vonatkozó szabályok a kodifikációs bizottság egyöntetű javaslatára az Ákr. -en belül egy helyen, önállóan a VII. Fejezetben kerültek összefoglalásra.

A jogorvoslati rendszer erőteljes felülvizsgálatát ösztönözte a Jelentés, különös figyelmet fordítva a legújabb európai tendenciákra, ennek során számos alternatív lehetőséget is megvizsgáltak. „Az előterjesztő az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági ügyek harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja.”⁴⁷ Az Ákr. jogorvoslati rendszere átalakításának fényében világossá válik, hogy a jogalkotó miért ragaszkodott a T/ 12234. és a T/12233. sz. törvényjavaslatok együttes kezeléséhez. Az

nyolc napon belül – döntést kell hoznia. Ha azonban a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik arról, hogy az eljárást az általános szabályok szerint – teljes eljárásként – folytatja.
2018/1.

⁴⁶ <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai>

⁴⁷ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 32. o.

Ákr. könnyen áttekinthető jogorvoslati rendszert állít fel, a.) kérelemre indul a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás, b.) hivatalból indul a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. A koncepcióváltás eredményeként a 116. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi, a (2) bekezdés számos ilyen esetet felsorol. Ezzel párhuzamosan az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per lett, a 114. § (1) bekezdése szerint: „Az ügyfél - az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével - a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.” Elkerülendő a közigazgatási bíráskodás leterhelése, ezért különféle perelhárító és megelőző eljárások kialakítása is szükségessé vált, ezt a célt szolgálja a 115.§ (2) és (3) bekezdése. Ha a hatóság vagy a szakhatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, akkor a hatóság a döntését visszavonhatja vagy módosíthatja. Az Ákr. terjedelmét lényegesen lecsökkentette, hogy a XI. Fejezetben a végrehajtásra nézve nem szerepelnek részletes szabályok, hanem erre a 131.§ (2) bekezdése főszabályként a Vht. szabályait rendeli alkalmazni. A Ket. részletező, minden esetet nevesítő szabályozási gyakorlatát felváltotta egy generálklauzula alkalmazása, a 132. § szerint, ha a kötelezett nem tesz eleget a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésének, akkor az végrehajtható, ez a meghatározás lefedi a kötelezett önkéntes teljesítése elmaradásának eseteit. Lényeges, hogy az Ákr. rendelkezik arról is, hogy a hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül köteles elrendelni a végrehajtást.

„A közigazgatás reformjának megkoronázásaként a közigazgatási hatósági eljárásokat és a közigazgatási bíróságok eljárásait szabályozzák újra az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló javaslatok – mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 11-én az Országgyűlésben, a törvényjavaslatok általános vitájában.”⁴⁸ Az Ákr. valóban sokat merített a korábbi közigazgatási eljárások kodifikációja során leszűrhető pozitív és negatív tapasztalatokból, valamint a más államokban alkalmazott gyakorlatokból azonban, hogy mennyire lesz tartós vagy éppen gránitszilárdságú azt majd a hatályba lépését követő tapasztalatok alapján kell majd megítélni. A több történelmi korszak közigazgatási eljárásának szabályozását „röviden” áttekintve láthatjuk, hogy bizonyos elvárások és kívánalmak lényegében minden korszakban megjelennek. A közigazgatási hatósági eljárások általános jellegű szabályozásának jövőjére vonatkozó jóslatokra nehéz vállalkozni, de bizonyos tendenciák azért nyilvánvalók. A közigazgatásnak a sztenderdizált ügycsoportok mellett egyre bonyolultabb feladatok ellátásával kell megbirkóznia, a hatékonyság megköveteli, hogy az ún. külön eljárások egyre speciálisabb és összetettebb szabályrendszereket alkalmaznak, pontosan az áttekinthetőség kedvéért az egész eljárást felölelik az elejétől a döntés jogerőre emelkedéséig, ezzel az általános eljárási szabályok szubszidiáris jellege domborodik ki. Az általános eljárási szabályok létjogosultsága ettől függetlenül nem kérdőjeleződhet meg, mivel az egyszerű megítélésű (tömegesen előforduló) ügyek szabályozásának ez a legkézenfekvőbb módja. A közeljövő szempontjából a leginkább meghatározó az informatika fejlődése lesz, hogy ebből a közigazgatás mit tud a saját és az ügyfelek hasznára fordítani az nem annyira jogszabályszerkesztési kérdés, hanem a kormány döntésének és a költségvetésnek a fejlesztésre fordítható forrásainak a függvénye lesz.

⁴⁸ <http://hirlevel.egov.hu/2016/10/12/trocsanyi-a-kozigazgatasi-reform-megkoronazasa-a-kozigazgatasi-eljarasokrol-es-perrendtartasrol-szolo-javaslat/2018/1>.