

Hoffman István PhD., dr. habil.

egyetemi tanár, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék (Budapest) és UMCS WPiA (Lublin)

A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása¹

Administrative reforms and transformation of the instruments of state intervention

A magyar közigazgatás az 1980-as évek elejétől kezdődő időszakban a „permanens reform” időszakában volt,² amely reformok végig kísérték a rendszerváltozást követő évtizedeket is, s amelyek üteme jelentősen felgyorsult a 2011/12-ben lezajlott közjogi átalakulásokat követően.³ A közjogi átalakítási folyamatban az első időszak szervezeti átalakításai követően 2015/2016-tól előtérbe kerültek az eljárásjogi reformok is, először az akkor hatályos általános közigazgatási eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a Ket. jelentős mértékű módosításával, majd a területi államigazgatás 2011-2013 közötti átalakításának a központi államigazgatási reformokhoz – elsősorban a központi hivatalok átalakításához – kötődően 2016/2017-ben újabb eljárási reformokra került sor. Ebben az időszakban zajlott le a közigazgatási jogorvoslati rendszer – azaz a közigazgatási (hatósági) eljárásjog és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát szabályozó perjogi rendelkezések⁴ megújítása. A „permanens reform” ezen a területen is érezhető: a 2016/2017-es kodifikációt követően 2019/2020-ban jelentősen átalakították a közigazgatási perek és a közigazgatási eljárásjog szabályait.

Jelen cikkben így röviden az elmúlt 5 év eljárási reformjaira kívánok összpontosítani, elsősorban abban a vonatkozásban, hogy egyrészt a közigazgatás mely kihívásaira kívántak a reformok választ adni, s hogy ehhez milyen eszközöket választottak. A fentiekén kívül azt is röviden

¹ A tanulmány az MTA IX. Osztály Állam- és Jogtudományi Bizottság Közjogi Albizottsága és a Jövő Nemzedék Szószólója által közösen szervezett, *Az állami beavatkozás hatósági eszközeinek módosulásáról* című szakmai műhelybeszélgetésen elhangzott hozzászólás szerkesztett változata.

² Ld. *Kilényi Géza: A magyar közigazgatás modernizációja* (nemzetközi szakmai tanácskozás összefoglalója. Magyar Közigazgatás 1993/1. 37-42. o.

³ A(z) elsősorban a központi államigazgatást érintő) reformok dinamikáját illetően ld. részletesebben: *Kovács Éva – Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig.* In: *Jakab András – Gajduschek György* (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA TK JTI, Budapest 2016. 553-556.

⁴ A közigazgatási eljárásjogot tárgyaló német jogtudományi művek és jogi egyetemi tankönyvek általában a közigazgatási perjog szabályait is bemutatják, arra figyelemmel, hogy a közigazgatási perek a közigazgatási aktusok felülvizsgálatának eszközei, azok közigazgatási jogi viták. Ld. *Stefen Detterbeck: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsbegriffsprozessrecht.* C. H. Beck, München 2011⁹. 514. A német megközelítéshez hasonló megoldást alkalmaz az ELTE ÁJK-n használt közigazgatási jogi tankönyvsorozat vonatkozó fejezete is. Ld. *F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási perekről* általában. In: *Fazekas Marianna* (szerk.): *Közigazgatási jog.* Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017². 324-326. o., valamint *Rozsnyai Krisztina: Külön, de mégis együtt.* In: *Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András* (szerk.): *A hazai és uniós eljárásjog aktuális kérdései.* Pázmány Press, Budapest, 2015. 152-155. o. Így a reformok elemzése körében röviden én is kitérek egyes közigazgatási perjogi kérdésekre.

vizsgálom, hogy a közigazgatási reformok mellett még milyen főbb hatások módosították az állami beavatkozás eszközeit.

I. Reformok és paradigmák

A közigazgatási reformok nemcsak a magyar közigazgatás számára jelentettek folyamatos kihívásokat az elmúlt évtizedekben. A „dicsőséges 30 év” lezárultát követően, az 1970-es évek végétől, 1980-as évek elejétől kezdődően a liberális democráciákban is állandóan terítéken voltak a különböző közigazgatási reformok.⁵ Pollitt és Bouckaert a közmenedzsment reformjait áttekintő művében a különböző átalakításoknak négy fő paradigmáját határozta el: egyrészt az új közmenedzsment (New Public Management – NPM) által befolyásolt reformokat, amelyek célja a közszféra – elsősorban gazdasági szempontú – hatékonyságának növelése és a „fogyasztócentrikusságának” erősítése, főleg különböző piaci jellegű eszközök átvételével (piaci típusú mechanizmusok, indikátorok, az ún. „benchmarking” és általában a teljesítmények mérhetővé tétele révén, továbbá a verseny kialakításával vagy erősítésével). Az új közmenedzsment reformok „fénykorát” az 1980-as és 1990-es évek jelentették Nyugat-Európában, míg a kelet- és közép-európai reformfolyamatokra ezek a mai napig erőteljesen hatnak. Az új közmenedzsment kritikája az 1990-es évek közepétől erősödött fel az amerikai és a nyugat-európai szakirodalomban, s az NPM-mel szemben versengő kritikák jelentek meg. Elsősorban a német nyelvterületen, illetve a német közigazgatás-tudomány megközelítését követő országokban jelent meg a *neoweberianus* paradigma, amely elsősorban a hagyományos, közjogi, jogállami feladatellátás modernizációját tűzte ki célul, s amely – a kontinentális, germán hagyományokra is építve – a közhatalmi és a magánjogi eszközök élesebb elválasztását hangsúlyozta. Ezek a reformok a jogi szabályozás és annak jogállami, garanciális jellegének erősítése mellett a közfeladat-ellátás szakmaiságának erősítésére tekintettek fontos eszközként. A skandináv és a Benelux-államokból indult ki a *hálózatos megközelítés* elmélete, amely a közigazgatást körülvevő társadalmi hálózatokkal való kapcsolatainak javításán keresztül kívánta hatékonyabbá tenni az igazgatási szervezetrendszer működését. A hálózatos megközelítés eredményeire is építettek az ún. *Governance* megközelítések, amelyek a hatékony és legitim közigazgatás eszméjére építettek, s amelyek kiemelt fontosságúnak tekintették ezen célok elérése érdekében a *bizalom* (*trust*) erősítését és ezzel a közigazgatásnak a rendkívül gyorsan és radikálisan változó világhoz való alkalmazkodásának a kérdését (*reziliencia*).⁶

Amennyiben a fenti paradigmákra tekintünk, akkor látható, hogy számos paradigma befolyásolta az elmúlt három évtized főbb reformjait, jóllehet ezek – eltekintve az 1980-as, '90-es évek egyes nyugat-európai, elsősorban NPM befolyása alatti átalakításoktól – gyakran „kevert” jelleggel jelentek meg a változtatásokban.⁷

A reformok hatásának megértéséhez a paradigmák és az azokkal kapcsolatos szakirodalmi eredmények vizsgálata is szükséges. E tekintetben Kovács Éva és Hajnal György 2016-os tanulmánya részletesen elemezte a 2010-2015 közötti központi közigazgatás tekintetében. Itt elsősorban azt emelte ki, hogy a reformok alapvetően *a rendszer centralizációját* erősítették, azaz a kormányzás hatékonyságát a „fékek és egyensúlyok” rendszerváltás időszakában kialakult

⁵ Ld. Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. Oxford University Press, Oxford, 2017⁴. 5-8. o.

⁶ Ld. *uo.* 22. o.

⁷ Az ezredfordulót követő időszak reformjainak áttekintő jellemzése, a paradigmák keveredése tekintetében ld. részletesebben: Steven van de Walle – Gerhard Hammerschmid – Rhys Andrews – Philippe Bezes: Introduction: public administration reforms in Europe. In: Steven van de Walle – Gerhard Hammerschmid – Rhys Andrews – Philippe Bezes (eds.): Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA), 2016. 4-6. o.

rendszerének leépítésével kívánták növelni.⁸ Ezek a reformok megjelentek a területi államigazgatás átalakítása során is. Így a területi államigazgatás 2011-es átalakítása, a korábban önálló területi államigazgatási szerveknek egy egységes szervezeti keretbe, a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása, valamint 2013-ban a járási hivatalok kiépítése és a korábbi, jegyzői átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök egy jó részének a járási szervezetekhez telepítése is ezen paradigmához illeszkedtek.⁹

Mivel a hazai reformok központi eleme a *centralizáció*, illetve mellette még – ahogyan ezt Kovács és Hajnal is kiemeli – az államháztartási hiány csökkentése volt, ezért a liberális demokráciákban kialakuló paradigmák *egymással is keveredve jelentek meg*. Azt azonban ki kell emelni, hogy ezek a rendelkezések *a magyar állami beavatkozás hatékonyabbá tételét elsősorban (általános) eljárásjogi és szervezeti jogi eszközökkel*, és nem az ágazatok szabályrendszerének, megközelítésének általános reformjával akarták elvégezni.¹⁰

Így a reformfolyamatok az állami beavatkozás eszközrendszerét elsődlegesen a közigazgatási szervezeti jog és az eljárásjog oldaláról kezelték, ezért a következőkben – jelen cikk terjedelmi korlátait is figyelembe véve – egyes, a reform szempontjából fontosabb területeken mutatom be az állami beavatkozási eszközök változását.

II. Eljárásjogi reformok – nagyobb a füstje?

Az elmúlt évek közigazgatási reformjai keretében az általános eljárási szabályok módosításával kívánták elérni a közigazgatási tevékenység hatékonyabbá tételét. Amennyiben a reformtörvények miniszteri indokolásait – így különösen az általános közigazgatási rendtartásról szóló, a 2014-2018. közötti országgyűlési ciklus T/12233. számú törvényjavaslatának, vagy a legutóbbi, a járási hivatalok eljárásának egyfokúvá tételéről szóló T/8016. számú törvényjavaslat – tekintjük, akkor elsődleges cél az ügyfelek számára egyszerűbb, a gazdasági szereplők és az állampolgárok bürokratikus terheit enyhítő szabályozás bevezetése, vagy ahogyan az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény javaslata fogalmaz, egy „új eljárási kultúra megteremtése” volt. Jóllehet ezek a törvényjavaslatok is elismerték, hogy az eljárásjog önmagában nem elégséges a közigazgatás korszerűsítéséhez, azonban a programok jórészt ezeken a reformokon nyugodtak. A következőkben a függő hatályú döntés, mint sajátos, a jogalkotó szándéka szerint az eljárások gyorsításának legfontosabb eszközeként szolgáló intézmény hatásait, illetve a kérelemre induló jogorvoslatok új rendszerén keresztül mutatom be a reformoknak az állami beavatkozás eszközrendszerére gyakorolt hatását.

1) A függő hatályú döntés intézménye és annak hatása

A függő hatályú döntés intézményét már a Ket. 2015-ben elfogadott és 2016-ban hatályba lépett módosítása bevezette, azonban annak alkalmazását az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL: törvény (a továbbiakban: Ákr.) kiterjesztette, amikor is elrendelte, hogy a hatvan napnál hosszabb eljárási határidejű eljárásokban is – a törvényi kivételekkel – ki kell

⁸ Ld. Kovács – Hajnal: i. m. 560. o.

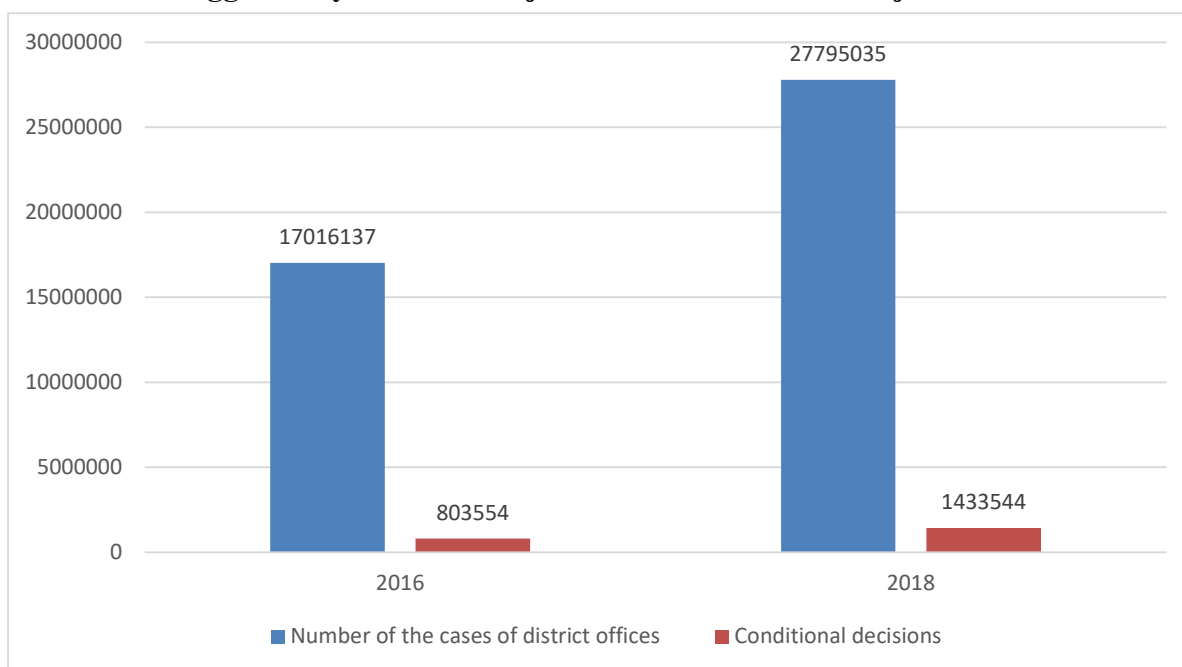
⁹ Ld. Józsa Zoltán: A hatósági szolgáltatások ellátásnak telepítése. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2016. 888-891. o.*

¹⁰ A magyar közigazgatási reformok ezen sajátosságát Nagy Marianna emelte ki, eszerint a hazai közigazgatási reformok nagyon gyakran az eljárásjogi és az általános szervezeti kérdésekre összpontosítanak, és az ágazati tevékenység felülvizsgálatára csak nagyon ritkán kerül sor. Ld. Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 200-202. o. Jóllehet a „hiperjog-államot” kritizálja, azonban a jogi garanciák leépítésével kapcsolatos elképzeléseivel szintén az általános eljárásjogi szabályok átalakítására helyezi a hangsúlyt Gajdusчек György is a közigazgatási bírságolással kapcsolatos munkáiban, azaz tulajdonképpen ő is az eljárásjogot a középpontba helyező reformparadigmák egyik képviselőjének tekinthető. Ld. Gajdusчек György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. 298-311. o.

bocsátani a függő hatályú döntést.¹¹ A függő hatályú döntés részletes szabályainak áttekintése meghaladná a jelen cikk terjedelmi korlátait, ezért csak azt jelzem, hogy az eszköz célja, hogy egyfajta „Damoklész kardjaként” – azaz a kérelem teljesítésének, vagy az eljárási költségek és a kapcsolódó más egyéb költségek megfizetésének (illetve az eljárás illetéke, díja visszafizetésének) „fenyegetésével” – rávegye a hatóság a döntés mihamarabbi, az eljárási határidőn belüli meghozatalára.¹² Az Ákr. azonban számos esetben lehetővé teszi a függő hatályú döntések kibocsátásának mellőzését is.

Ez az intézmény az Ákr. és a kapcsolódó közigazgatási reformok egyik „zászlóshajója” volt, amellyel új, egyes szerzők szerint „atipikus” hatósági eszközként az eljárások felgyorsítását és ügyfélbarátabbá tételét kívánták előmozdítani.¹³ Jóllehet az Ákr.-ről szóló törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint a függő hatályú döntés az elsőfokú teljes eljárások esetében főszabályként megjelenne, a hatósági statisztika adatai ezt az elvárást nem támasztják alá. 2016-ban a járási hivatalok – amelyek a 2016-2019/20. közötti időszakban az államigazgatás általános elsőfokú hatóságainak voltak tekinthetők – eljárásainak csak 4,72%-ában bocsátottak ki függő hatályú döntést, s ezek aránya 2018-ra csak kis mértékben, 5,16%-ra emelkedett.

1. ábra Függő hatályú döntések a járási hivatalok elsőfokú eljárásaiban¹⁴



A függő hatályú döntések azonban abból a szempontból hatékony eszköznek minősültek, hogy az eljárás időszerűségét elősegítették, hiszen 2016-ban a járási hivatalok által kibocsátott függő

¹¹ Ld. *Baranyi Bertold*: 43. § [A függő hatályú döntés]. In: *Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna* (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 317-319. o.

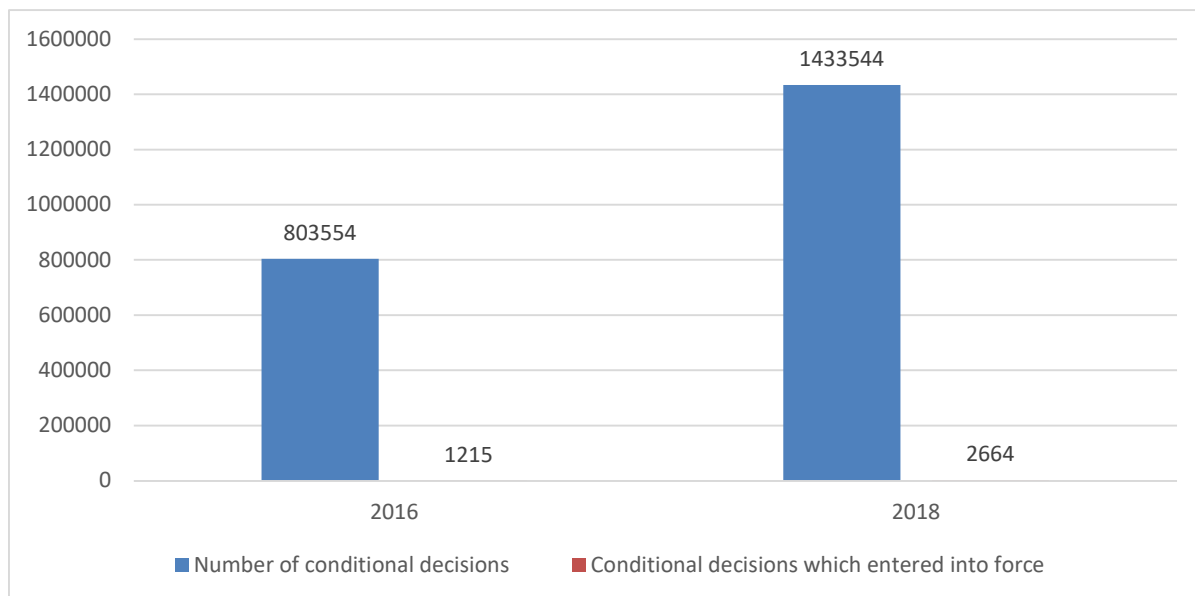
¹² *Uo.* 319-320.

¹³ Ld. *Fábián Adrián – Fazekasné Pál Emese – Hohmann Balázs – Rózsás Eszter*: *Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra*. *Pro Publico Bono* 2017/1. 5-7. o.

¹⁴ Forrás: *Hatósági statisztika – OSAP adatgyűjtés alapján* (www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse). A szerző saját szerkesztése

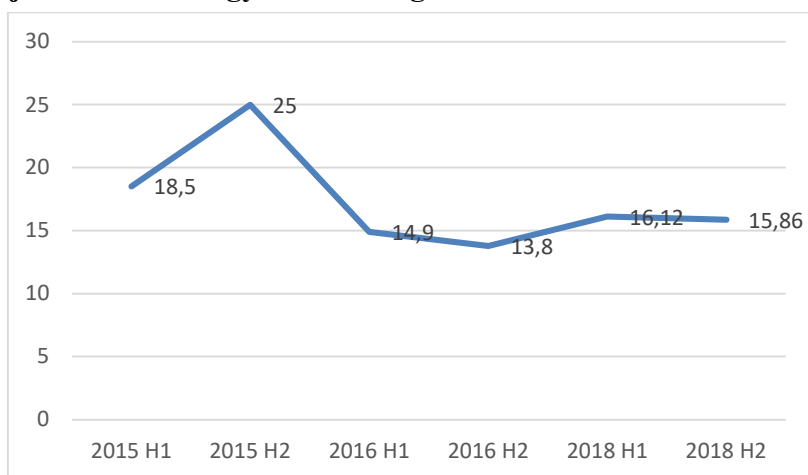
hatályú döntésnek csak 0,15%-a, 2018-ban pedig csak 0,19%-a lépett hatályba (a közigazgatási szerv mulasztása miatt).

2. ábra A járási hivatalok által kibocsátott függő hatályú döntések hatályba lépése¹⁵



Jóllehet a függő hatályú döntések száma alacsonyabb volt, azonban egyértelműen tetten érhető az intézménynek az eljárások átlagos időtartamára vonatkozó hatása, amely kezdetben kifejezetten számottevő volt. Míg 2015. második félévében a járási hivatali ügyintézés átlagos időtartama 25 nap volt, addig 2016. első félévében – azaz a függő hatályú döntés bevezetésével – ez 14,9 napra, majd 2016. második félévére 13,8 napra csökkent.

3. ábra A járási hivatali ügyintézés átlagos időtartama¹⁶



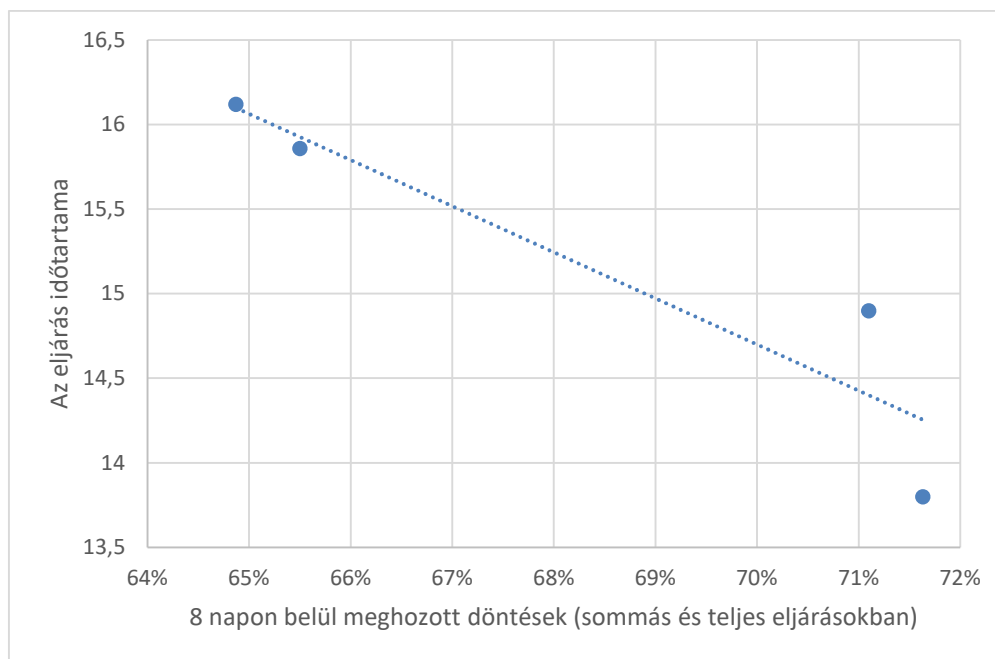
Az eljárás időtartamának rövidülése azzal a hatással függ össze, hogy 2016-ban jelentősen megnőtt azon ügyek száma, amelyekben 8 napon belül döntés született. Az eljárások időtartamának

¹⁵ Forrás: Hatósági statisztika – OSAP adatgyűjtés alapján (www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse). A szerző saját szerkesztése.

¹⁶ Forrás: Hatósági statisztika – OSAP adatgyűjtés alapján (www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse). A szerző saját szerkesztése.

rövidülése erős korrelációt mutat azzal, hogy mekkora arányt képviselnek a 8 napon belül eldöntött ügyek az összes eljárás körében.

4. ábra Az ügyek 8 napon belüli eldöntése és az eljárás időtartama közötti összefüggések (a járási hivatali döntések tekintetében)¹⁷



Azonban az is látható, hogy az intézkedések bevezetését követően az „első ijedelem” elmúltával az eljárások időtartama ismét növekedni kezdett, s egyben csökkent a 8 napon belüli ügyekben hozott döntések aránya. Ez természetesen pozitív következményekkel is járhat, hiszen nincs arra semmilyen garancia, hogy a gyorsan elbírált ügyek szakmailag is éppen olyan alaposak, mint amilyen gyorsak az azokban meghozott döntések.

2) A jogorvoslati rendszer átalakítása – a kabáthoz a gomb vagy a gombhoz a kabát

Már az Ákr. maga is jelentősen átalakította a közigazgatási hatósági ügyek jogorvoslati rendszerét, amikor is a hatósági döntésekkel kapcsolatos elsődleges jogorvoslatként a közigazgatási pert, azaz a bírói utat jelölte meg¹⁸, amelyhez képest a fellebbezést csak kivételes, törvényben meghatározottak szerinti jogorvoslati formaként határozta meg. A fenti rendelkezések *elméletben* jelentősen átalakították a jogorvoslati rendszert, egy elvileg egyfokú közigazgatási rendszer kialakítását vetítették előre. Ez a változtatás összhangban állt azokkal a nézetekkel,

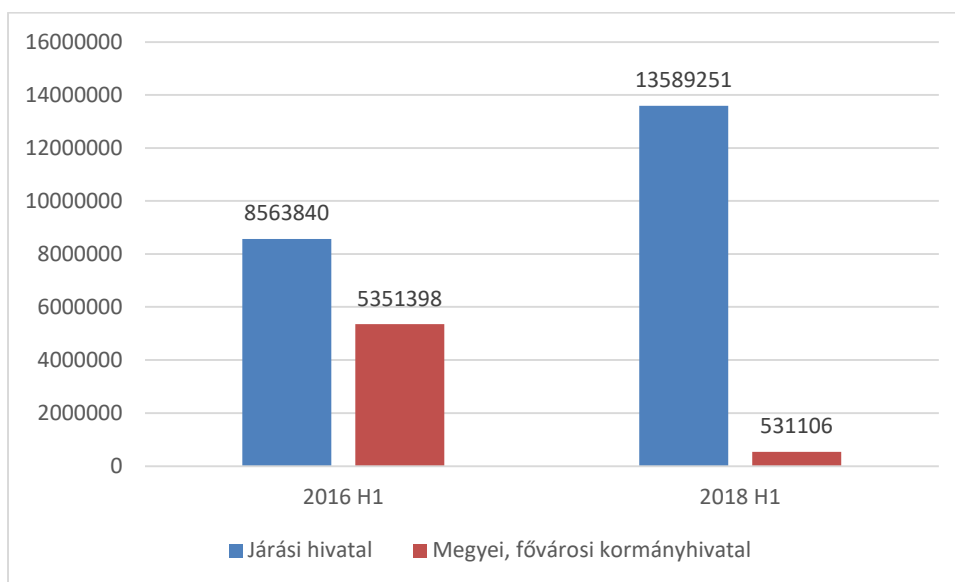
¹⁷ Forrás: Hatósági statisztika – OSAP adatgyűjtés alapján

(www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse). A szerző saját szerkesztése.

¹⁸ Ld. Fazekas Marianna: Közigazgatási bíraskodás a hatósági ügyeken túl (A közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése). In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 213. o.

amelyek szerint a túlzottan széles körű jogorvoslatok a hatékony közigazgatási működést akadályozzák.¹⁹ A közigazgatási szervezetrendszer ennek az eljárásjogi rendelkezésnek az érvényesülését egy „megelőző szervezeti csapással” elhárította²⁰, ugyanis az Ákr. elfogadását követően, de annak a hatálybalépését még megelőzően 2017. január 1-jével a legtöbb elsőfokú államigazgatási hatáskört járási szintre telepítette, amely a hatósági statisztikákban is jól tükröződött.

5. ábra Fővárosi és megyei kormányhivatalok fővárosi és megyei szervezeti egységei, valamint a járási (kerületi) hivatalai által ellátott hatósági ügyek 2016. és 2018. I. félévében



Már a járási hivatalok kialakítása és különösen a 2016/2017-es hatásköri reformok számos kihívást jelentettek. A járási hivatalok döntéseivel szembeni fellebbezéseket ugyanis – főszabály szerint – a megyei és fővárosi kormányhivatalok bírálják el. A járási hivatalok ugyanis a megyei és fővárosi kormányhivatalok önálló hatáskörű szervezeti egységei, azaz a jogtudomány értelmezése szerint *nem önálló közigazgatási szervek*.²¹ Mivel végső soron az elsőfokú szerv a másodfokú szerv egyik szervezeti egysége, amelynek szervi vezetését végső soron a másodfokú szervezet látja el, ezért egyes szerzők – így például Horváth M. Tamás és Józsa Zoltán közös tanulmányukban – kiemelték, hogy a jogorvoslat hatékonysága ilyen szoros szervezeti kapcsolat esetén kétségessé válhat.²²

Egyrészt az első és a másodfokú szervek közötti függés, másrészt a fellebbezés intézmények biztosításához kapcsolódó szervezeti megoldások miatt – így például a fellebbezés fenntarthatósága érdekében számos, korábban megyei illetékességű és a megyei kormányhivatal

¹⁹ E tekintetben ismételten Gajdusчек György „hiperjogállam” koncepcióját. Ld. *Gajdusчек: i. m.* Megjegyzném, hogy a statisztikai adatok a „hiperjogállam” létét csak korlátozottan támasztották alá, hiszen a fellebbezések aránya az elsőfokú közigazgatási ügyekben hagyományosan alacsony volt. Így 2016-ban, az utolsó olyan évben, amikor a fellebbezés még általánosan érvényesülő jogorvoslati forma volt, a járási hivatalok elsőfokú ügyeinek 0,21%-ában, a megyei kormányhivatali elsőfokú ügyeinek 0,33%-ában került sor jogorvoslati eljárásra a 2016-os OSAP hatósági statisztikai adatai alapján (www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse).

²⁰ Az Ákr. 116. § (2) bekezdés a) pontjának első fordulata ugyanis általános jelleggel lehetővé tette a járási (fővárosi) kerületi hivatal által hozott döntésekkel szembeni fellebbezést.

²¹ Ld. *Fazekas Marianna: A közigazgatási szervek fajtái.* In: *Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, 2019⁴. 82-84. o.

²² Ld. *Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrárum.* In: *Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota.* MTA TK JTI, Budapest 2016. 577. o.

hatáskörébe tartozó feladatot továbbra is megyei illetékességgel láttak el immáron a megyeszékhelyi járási hivatalok – sajátos feszültségek alakultak ki a rendszerben. Ezen ellentmondások, valamint egyéb, nehezen elemezhető és kutatható okok miatt 2019. év végén az Ákr. 116. § (2) bekezdésének módosításával, valamint az ahhoz kapcsolódó törvényi és kormányrendeleti szabályok korrekciójával a járási hivatali eljárásokat is egyfokúvá tették.

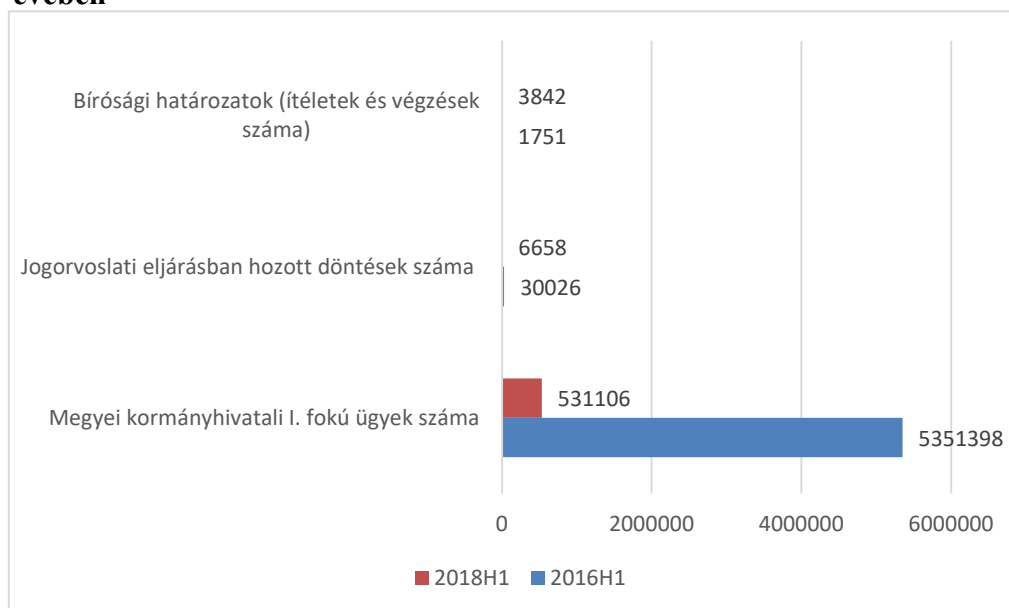
Az egyfokú járási hivatali eljárások bevezetésének indokaként ugyanis a T/8016. számú törvényjavaslat azt jelölte meg, hogy a fellebbezések igénybevételeinek száma nagyon alacsony, azonban a másodfokú eljárásokat nagyon gyakran követi közigazgatási per.²³ Amennyiben a hatósági statisztika adatait elemezzük, más kép rajzolódik ki. 2016. I. félévében, a reformot megelőzően a járási hivatali ügyek 0,21%-át támadták meg jogorvoslással, de a másodfokú határozatoknak csak a 4,86%-ával kapcsolatban kezdeményeztek bírósági felülvizsgálatot. A megyei kormányhivatali döntések esetében 0,33%-át támadták meg jogorvoslással, s a másodfokú ügyek 9,78%-a került bíróság elé. Tehát a bírósági megtámadás iránti hajlandóság a kétfokú eljárásokban nem volt túlzottan jelentős. Ez a helyzet 2018. I. félévére, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I: törvény (a továbbiakban: Kp.) és az Ákr. hatálybalépésével csak kisebb mértékben módosult. A 13 589 251 elsőfokú járási hivatali ügyek 0,20%-ában életek jogorvoslással, s a jogorvoslati eljárást követően az ügyek 6,99%-ában kezdeményeztek közigazgatási pert.

Azt, hogy az egyfokú eljárás bevezetése milyen hatásokkal járhat, a kormányhivatalok megyei szintű szervei hatósági feladatellátásának az elemzésével tekinthetjük át. 2018. I. félévében, az Ákr. hatálybalépését követően, figyelemmel a 2017-es járási hivatali hatásköri átcsoportosításra a kormányhivatalok megyei szintű szervei 531 106 határozatot hoztak. Az elsőfokú határozatok 1,25%-át támadták meg jogorvoslással, amelyek többsége (a jogorvoslással megtámadott döntések 57,71%-a) közigazgatási per volt. Így az összes elsőfokú döntés 0,72%-ával szemben nyújtottak be jogorvoslatot. Ennek a jelentősen magasabb aránynak az is az oka lehetett, hogy az ún. rutinügyek, ahol jellemzően alacsonyabb a fellebbezések aránya (pl. családtá-

²³ A T/8016. törvényjavaslat irományának 149. oldalán, a miniszteri indokolásban az alábbi szövegrészlet szerepel: „Az Ákr. hatálybalépése óta a rendelkezésre álló adatok alapján változatlanul a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5 % alatti – a fellebbezéssel támadott hatósági döntések aránya, ugyanakkor a másodfokú eljárásban született határozatok 20-25%-ában is közigazgatási pert indítottak a felek. Mindezek alapján – a fenti célkitűzés megvalósítása érdekében – indokolt a járási (kerületi) hivatali hatósági eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati rendszer felülvizsgálata eredményeként egyfokú hatósági eljárási modellt kialakítani.”

mogatások megállapítása, egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai) immáron a járási hivatal hatáskörébe kerültek át, megyei szinten csak a bonyolultabb ügyek maradtak meg. Így a bonyolultabb ügyekben a jogorvoslat köre szélesedett.

6. ábra Megyei és járási szintű elsőfokú és jogorvoslati ügyek alakulása 2018. I. félévében²⁴

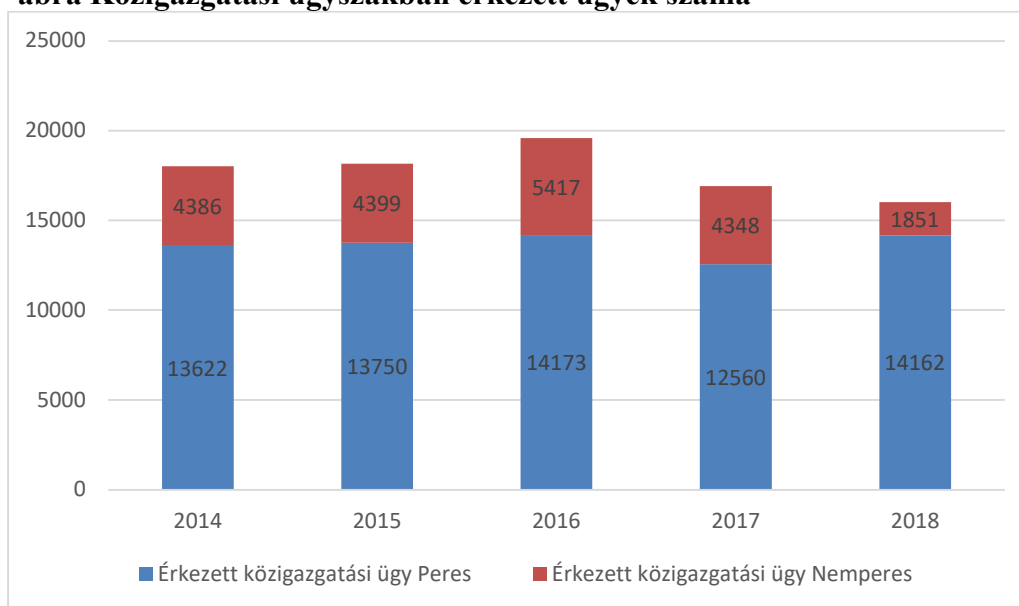


Mindezek alapján látható, hogy a bírósági ügyforgalom elhanyagolható a közigazgatási ügyszámokhoz képest. Ráadásul a közigazgatási ügyek ügyforgalma az Országos Bírósági Hivatal által közzétett statisztikák alapján a közigazgatási bíróságok ügyforgalma a Kp. bevezetésével

²⁴ Forrás: Hatósági statisztika – OSAP adatgyűjtés alapján (www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=7&type=308#!DocumentBrowse). A szerző saját szerkesztése.

jelentősen csökkent. Így összességében a közigazgatási peres jogorvoslathoz való hozzáférés szűkebben érvényesült már a módosítás előtti szabályozás keretei között.²⁵

7. ábra Közigazgatási ügyszakban érkezett ügyek száma²⁶



Ha mindezek mellé még figyelembe vesszük, hogy az új közigazgatási peres szabályozás alapján a közigazgatási perekben eljáró bíróságok illetékességi területének meghatározása körében teljes mértékben érvényesül a regionalizáció, azaz ezekben az ügyekben csak a nyolc kijelölt törvényszék jár el,²⁷ ez tovább ront a közigazgatási perekhez való hozzáférés lehetőségein, hiszen az egyszerűbb ügyekben is - amelyekhez 2020-ig a Kp.-ban felsorolt szociális jellegű ügyek tartoztak – megszűnt a megyei szintű illetékesség.

Amennyiben a közigazgatási eljárás szabályainak módosításaira tekintünk, kiemelhetjük, hogy az általános eljárások szabályozásának megújítására – és ahhoz igazodóan egyes, ágazati eljárások korrekciójára – építő reformok csak részleges eredményeket értek el. Bár az új jogintézmények bizonyos mértékben gyorsították a közigazgatási eljárásokat (jóllehet az idő múlásával a reformok kezdeti hatása mérséklődött), azonban a jogorvoslati rendszer átalakítása rontotta a jogorvoslatokhoz való hozzáférés lehetőségét, amely korábban sem volt túlzottan erős. Mindezek révén a közigazgatás működésének a belső ellenőrzése korlátozottabbá vált, az döntően így a hivatalbóli jogorvoslatokra összpontosít, a bírósági, külső kontroll elvileg erősödhetne, de az ahhoz való hozzáférést nem erősítették meg az elmúlt időszakban. Így a jogorvoslati rendszer kialakítása alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az alapvetően nem

²⁵ Hasonlóan: Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei. Magyar Jog 2019/10. 545-548. o. Ahogyan Rozsnyai Krisztina is jelzi, a 2018-as évben a közigazgatási peres ügyek számának emelkedését és ezzel egyidejűleg a nemperes ügyek számának rendkívül jelentős csökkenését az okozta, hogy a Kp. a legtöbb, korábbi közigazgatási nemperes eljárást egy sajátos különleges közigazgatási peres eljárássá, egyszerűsített perré alakította.

²⁶ Forrás: Országos Bírósági Hivatal bírósági statisztikái alapján saját szerkesztés.

²⁷ Az új hatásköri és illetékességi rendszer kihívásait illetően ld. részletesebben: F. Rozsnyai Krisztina: Variációk egy témára: a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok és hatásköreik. Jogtudományi Közlöny 2020/2. 86-89. o.

„irányjelző” szerepet tölt be a reformokban, hanem mintha a meglevő kapacitásokhoz igazították volna az eljárási eszközrendszert, azaz a gombhoz varrták a kabátot.

III. Ami váratlan: az uniós jog, mint az ágazati jogalkalmazás katalizátora

Amennyiben a hazai állami beavatkozás eszközrendszere alakulásának egy érdekes fejleménye az európai uniós jogalkotás mellett az uniós kohéziós politikának a tagállami jogalkalmazásra gyakorolt hatása. Az uniós jog hatása mellett ugyanis különösen az új tagállamokban jelentős az ágazati gyakorlatra és az ágazati közpolitikákra gyakorolt hatás, hiszen a jelenleg (2020. december 31-éig) hatályos uniós támogatási szabályozás alapján az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásainak legnagyobb részét a kevéssé fejlett²⁸, azaz az ún. konvergenciaregiók támogatására különítették el. Figyelemmel arra, hogy ezeknek a régióknak a többsége az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai, illetve délkelet-európai országokban találhatóak, így a fenti források szerepe kiemelkedő az adott államok közpolitikájában. Mivel a támogatási rendszeren belül fontos elvárás, hogy az adott projekt megfeleljen a hazai és az uniós szabályoknak is, ezért az uniós jog és szakpolitikák ilyen módon is hatnak a tagállami politikákra.²⁹

A fentieknek megfelelően az uniós támogatáspolitikai eszközrendszerén keresztül az uniós szakpolitikák fontos befolyást gyakoroltak az adott államok környezetvédelmi szakpolitikáira, vidékfejlesztési rendszereire, közlekedéspolitikájára, hiszen a támogatások rendszerének meghatározásán keresztül a fejlett, jól kidolgozott uniós szakpolitikákat is szükségszerűen implementálniuk kellett a tagállamoknak a kettős megfelelés elvére figyelemmel. Így például Magyarországon az uniós városi közlekedés sajátos, az elővárosi közlekedésre és például annak intermodalitására vonatkozó koncepciókat széles körben a hazai szakpolitikák körébe emelték a jelentős összegű uniós támogatásokra figyelemmel. Hasonlóan, a közösségi közlekedési akadálymentesítésének erősítésében is jelentős szerepet játszottak az uniós szabályok. Figyelemmel arra, hogy az Unió esélyegyenlőségi horizontális politikája a közösségi közlekedés területén is érvényesül, közösségi közlekedési beruházások esetében a már említett kettős megfelelés elve miatt csak akkor részesülhetett az adott tagállam uniós támogatási forrásban, ha teljesítette ezeket az elvárásokat. Ennek eredményeként jelentősen felgyorsultak ezek a folyamatok is az „új tagállamokban”, így Magyarországon is. Hasonlóan a szociálpolitika terén is a kisgyermekes szülők támogatásának intézményfejlesztési logikáját is részben átvette a hazai szabályozás – szintén a támogatásokra tekintettel.³⁰ A hazai felsőoktatási politikára is jelentős hatást gyakoroltak az uniós felsőoktatási fejlesztési programjai, valamint a különböző mobilitási programok, így például az Erasmus program.³¹

A támogatásokon kívül az állami szerepvállalás eszközeinek megújításának „lágyabb” eszközei közé sorolható a nyílt együttműködés (*Open Method of Coordination – OMC*) rendszere. Ennek keretében értelemszerűen nem jelenik meg a jogharmonizáció kötelezettsége, azonban a

²⁸ A hatályos szabályozás alapján kevéssé fejlett az a régió, amelyben az egy főre eső, vásárlóerőparitáson számolt GDP nem éri el az EU-27 vásárlóerőparitáson számolt GDP-jének 75%-át.

²⁹ Ld. Nicholas Charron: Quality of government, regional autonomy and Cohesion Policy allocations to the EU regions. In: Simona Piattoni – Laura Polverari (eds.): Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), 2016. 102. o.

³⁰ Ld. Ilona Pálné Kovács: Cohesion Policy in Central and Eastern Europe: the challenge of learning. In: Simona Piattoni – Laura Polverari (eds.): Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), 2016. 316-317. o.

³¹ Ld. Bartha Ildikó: Európai uniós kormányzati szint a felsőoktatás szervezésében. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2016. 707-708. o.

tapasztalatcsere, a folyamatos egyeztetések és a „jó gyakorlatok” megosztása szükségszerűen hat a tagállami szakpolitikákra is.³²

IV. Zárzó helyett

Az állami szerepvállalás eszközeinek megújítása körében a kormányzat Magyarországon hagyományosan fontos szerepet szán az általános eljárási és szervezeti szabályozásnak, egyfajta „pótcselekvésként” az átfogó közpolitikai tervezés „házi eladatának” elvégzése helyett. Azonban ezek az eljárásjogi és szervezeti átalakulások csak felemás sikert hoztak az elmúlt időszakban, s alig járultak hozzá a céljaik – azaz a közigazgatás hatékonysága erősítésének – eléréséhez, bár egyes területeken több részsikert fel lehet mutatni. A magyarországi helyzetnek, hasonlóan több más, újonnan csatlakozott uniós tagállamhoz az a sajátossága, hogy az uniós jog és közpolitika nemcsak a jogharmonizációs kötelezettségeken, hanem lágyabb eszközökön, így különösen a támogatáspolitikán keresztül is jelentős hatást gyakorolt a magyar közigazgatás és közszolgáltatások működésére.

³² Uo.708-709. o.

Absztrakt

A magyar közigazgatás az 1980-as évek elejétől kezdődő időszakban a „permanens reform” időszakában volt, amely reformok végig kísérték a rendszerváltozást követő évtizedeket is, s amelyek üteme jelentősen felgyorsult a 2011/12-ben lezajlott közjogi átalakulásokat követően. Ezen reformok körében a kormányzat és a jogalkotó Magyarországon hagyományosan fontos szerepet szán az általános eljárási és szervezeti szabályozásnak, azonban ezek az eljárásjogi és szervezeti átalakulások csak felemás sikert hoztak az elmúlt időszakban. A hazai szabályozásra és gyakorlatra az uniós jog és közpolitika nemcsak a jogharmonizációs kötelezettségeken, hanem lágyabb eszközökön, így különösen a támogatáspolitikán keresztül is jelentős hatást gyakorolt a magyar közigazgatás és közszolgáltatások működésére.