

Balogh Györgyi

A magyar közigazgatási (hatósági) eljárás mérföldkövei

1. A polgári jogfejlődés időszaka

Magyarországon a polgári közigazgatás kialakulásáig, a 19. század második feléig önálló közigazgatási jogról – sem önálló anyagi jogi, sem pedig eljárásjogi tekintetben – nem beszélhetünk. Nyugat-Európa államaiban korábban megtörtént az önálló közigazgatási jog alapelveinek kimunkálása, hazánkban azonban – éppen az anyagi és az alaki jog összefonódása, valamint a sajátos történelmi helyzet, az osztrák–magyar államalkulat sajátosságai miatt – erre ekkor még nem kerülhetett sor.¹ Az 1791. évi francia alkotmány által világosan kimondott² hatalmi ágak elválasztásának elve Magyarországra viszonylag későn jutott el. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztásra csak az 1869. évi IV. tc. megalkotásával került sor.³

A közigazgatási vagy államigazgatási általános eljárásrend szabályozásnak igénye már az első világháború időszakában felmerült, de a második világháborúig a magyar törvényalkotás nem fektetett hangsúlyt egy egységes közigazgatási eljárási törvény megalkotására. A leginkább elfogadott felfogás az volt, miszerint nem lehetséges egy általános érvényű eljárásrend kidolgozása, hiszen maguk az eljárások is eltérnek egymástól. Ennek ellenkezőjét képviselte Sigmond Andor, aki azonban elképzeléseinek nem adott kellő hangot, így nem hatott korának jogfejlődésére.⁴

A korszakban ugyan megvolt az igény egy korszerű, egységesen szabályozott közigazgatásra, a kor mégis megelégedett olyan szabályozásokkal, melyek csupán részleteiben, elemeiben rendezték a közigazgatási eljárások főbb kérdéseit.⁵

Ilyen volt az első eljárásjogi szabályozásnak tekinthető 1901. évi XX. tc., mely a közigazgatási eljárás egyszerűsítését volt hivatott szabályozni, mégpedig az önkormányzati és állami határozatok jogorvoslati rendje különbözőségének megszüntetésével. Az egyszerűsítést szolgálta az is, hogy az első- és másodfokú határozatok egyezősége esetén kizárta a harmadfokú fellebbezés lehetőségét. A jogszabály megalkotására az eljárások szinte teljes szabályozatlansága miatt igencsak nagy szükség volt.

A hatóságok az ügyeket saját belátásuk, illetve a fellettes szervek irányításának megfelelően intézték, azzal, hogy az önkormányzati hagyományok továbbéléseként az önkormányzati közigazgatás centrumai a viszonylag je-

lentős autonómiával rendelkező vármegyék voltak, amelyek belső ügyintézésébe a kormányzatot képviselő közigazgatási szervek nem „avatkozhattak be érdemben”.⁶

Tekintettel arra, hogy az ország nem rendelkezett az eljárásjogot átfogóan szabályozó normával, legalább a döntésekre vonatkozó jogi rendezés vált szükségessé. A jogszabály határozatot, véghatározatot és végzést különböztetett meg, és bár nem az egész eljárást szabályozta átfogó jelleggel, mégis érdemi megalapozása lett a későbbi eljárási normáknak.⁷

E törvénycikk mindenképpen előremutatónak tekinthető többek közt a kétfokozatú jogorvoslati rendszer szabályozásában, ahol a közigazgatási bírósághoz való fordulás is lehetőség volt. Az 1901. július 27-én szentesített és 1901. augusztus 10-én kihirdetett törvénycikk rögtön a joganyagban hangsúlyos jogorvoslati résszel nyit, amelyben a határozatot az intézkedés szóval azonosítja: „1. § Közigazgatási ügyekben a harmadfokú határozat (intézkedés) ellen fellebbevitelnek helye nincs.” A jogorvoslati eljárást a következők szerint szabályozta: „4. § Úgy fellebbezésnek, mint felülvizsgálati kérelemnek csak véghatározat ellen és csak érdekelték részéről van helye.” A korai joganyag jogorvoslati rendszerének körültekintő alaposságára utal a következő szabály: „A véghatározatot megelőző eljárás során szenvedett sérelmek orvoslása a véghatározat ellen irányuló fellebbezésben vagy felülvizsgálati kérelemben kérhető.”

Az 1901. évi XX. tc.-el tulajdonképpen kialakult az egységes, közigazgatási eljárásokkal összhangba hozott általános jogorvoslati rend.⁸ Közigazgatási bírászkodás már öt évvel az 1901. évi XX. tc. hatálybalépését megelőzően létezett, így a jogorvoslati rendszer az eljárási szabályozásokkal együtt fejlődhetett. A törvénycikk rendelkezése leginkább nem az ügyek általános jellegű, egységes, az ügyek többségére irányadó szabályozása volt, hanem sokkal inkább a határidők és a jogorvoslati formák egyszerűsítése. Mindezek mellett modernitása tetten érhető abban is, hogy már rendelkezik pénzügyi, számviteli és közigazgatási ügyviteli szabályokról is. A több mint 25 éven át hatályos törvényről azonban kiderült, hogy nemcsak hiányos, de nem csökkenti, hanem növeli a bürokratizmust.⁹ Pedig a célja éppen az egyszerűsítés és a bürokrácia csökkentése volt.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. a hatósági fórumrendszer egyszerűsítését célozta, de tovább rontott a helyzeten. Lényegében fenntartotta az ügyintézés centralizációját, és emellett nem kielégítően szabályozta a hatósági szinteket, a hatáskör és az illetékesség vizsgálatát, a hatóságok egymás közti érintkezését, valamint a jogorvoslatokról való lemondást.¹⁰

Az 1930-as évek elején létrehozott Közigazgatás-rationalizációs Bizottság – élén Magyar Zoltánnal – jó néhány előremutató javaslatot fogalmazott meg annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárásokat egyszerűsítse, ezzel gyorsítsa, valamint, hogy tisztázza melyik szerv, milyen szinten hivatott eljárni egy adott ügyben.

2. Eljárási jogfejlődés a létező szocializmus időszakában

A második világháborút követően megváltozott politikai körülmények hatással voltak a közigazgatási jogalkotásra. Elmondható, hogy a magyar jogfejlődés 1956-ig nem tudott átfogó, összegző közigazgatási (államigazgatási) eljárásjogi szabályozást felmutatni. Sokkal inkább volt jellemző a részterületek rendszertelen szabályozása, melynek következtében nagy fokú jogi kötetlenség volt megfigyelhető az államigazgatási eljárásokban.

1954-től kezdve élénk elméleti vita alakult ki az államigazgatási eljárás széles körű kodifikálásáról. A magyar szakemberek kezdetektől fogva hittek egy általános, átfogó eljárásjogi szabályozásban, amely mellett – indokolt esetekben – megengedett volt az általános szabályoktól való eltérés is.

Elméleti alapozások kezdődtek, melynek eredményeképp 1956 nyarán elkészült az a törvényjavaslat, amelyet az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága 1957 márciusában és májusában, teljes ülése pedig 1957. június elején vitatott meg és fogadott el.

Erdei Ferenc a javaslat országgyűlési vitájában azt mondta, hogy „az eljárási szabály olyan láncszem, amely minden irányba húz”. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) kihirdetése 1957. június 9-én történt meg a *Magyar Közlöny*-ben. A kilenc fejezetbe foglalt, 98 §-ból álló törvény 1957. október 11-én lépett hatályba.

„Az új államigazgatási jog intézményes, rendszeres szabályozásának mind társadalmilag, mind jogilag nagy jelentőségű lépése volt a mindjárt 1957-ben alkotott törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, amely egységesen, új elvi alapokon rendezte és megfelelő biztosítékokkal övezte az államigazgatási szervek eljárását, s leszögezte az állampolgároknak az eljárásban érvényesíthető jogait.”¹¹

A magyar jogrendszerben igen fontos lépés volt e törvény megalkotása. Az akkor meglévő jogszabályok csak egyes eljárási kérdéseket, illetve egyes külön eljárásokat rendeztek, és ezek az eljárási szabályok is gyakran különböző elvi alapokon nyugodtak. Az államigazgatási szervek indokolatlanul nagy kötetlensége gátolta az állampolgárok jogainak védelmét, a törvényesség megtartását. Az államigazgatási eljárás szabályainak megalkotását mind az államigazgatási szervek működése, mind az állampolgárok jogainak fokozottabb biztosítása miatt szükségesnek látták az akkori szakemberek.

Az Et. egyik legjellegzetesebb vonása volt a kógenia, vagyis rendelkezéseitől csak szűk körben térhettek el az ágazati jogszabályok. Kiemelendő a törvény célja: „államigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását”. Az Et. jelentőségét még akkor sem vitathatjuk, ha az a politikai, alkotmányjogi és közigazgatási berendezkedés, amelyben született, jelentékenyen eltért a jogállami körülményektől.¹²

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) miniszteri indokolása szerint a törvény az eljárási cselekmények rendjének egységes szabályozásával, az ügyfelek eljárásjogi helyzetének megfelelő rendezésével, a kötött jogorvoslati rendszer bevezetésével, a hatósági döntések stabilitásának és tekintélyének növelésével segítette az államigazgatási szerveket a rájuk háruló feladatok eredményes ellátásában, s ugyanakkor lehetővé tette, hogy az ügyfelek megismerjék jogaikat, és azokkal élni is tudjanak. Ezáltal az Áe. a hatósági ügyintézésben a jogbiztonság megteremtésének, az állami és az állampolgári fegyelem megszilárdításának fontos eszközévé vált.¹³

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény koncepciójában sajátosan tükrözött a korszak alapvető jogfelfogást. Feladat az volt, hogy bírói felülvizsgálat nélkül is lényeges garanciákat adjon az állampolgároknak a közigazgatási ügyek intézése során.¹⁴

Az Áe. tartalmi felépítése jól áttekinthető és logikus. Az eljárás megindításától egészen a végrehajtható határozatig egyenes logikai vonal mentén építkeznek. Az Áe. I. fejezetében egy mondat erejéig tér ki a jogszabály céljára, miszerint a törvény az államigazgatási feladatok eredményes ellátása érdekében szabályozza a közigazgatási szervek hatósági eljárásait.

„Az államigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését, a szocialista együttélés szabályainak megtartását, az állampolgári fegyelem megszilárdítását.” [Áe. „2. § (2)] Az eljárásjogi törvény az akkori társadalmi környezetben egy progresszív, előremutató törvény volt. Ezt támasztja alá közel 50 éves létjogosultsága, valamint az is, hogy az első és egyetlen átfogó felülvizsgálatra csak 1981-ben került sor.

„Sajnálatos módon az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló – módosított – 1957. évi IV. törvény egyre inkább másodlagos jogforrássá válik. Ennek az az elsődleges oka, hogy szinte napról napra követik egymást azok a különös szabályok, melyek meghatározott ügyfajták vonatkozásában önmagukat minősítik elsődleges jogforrássá. Ily módon az 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek alkalmazására kizárólag olyan eljárási kérdések vonatkozásában biztosítanak lehetőséget, melyet a különös norma nem rendez.”¹⁵

3. Az általános eljárási jog kodifikációs eredményei a rendszerváltoztatást követő másfél évtizedben

A kormány az ezerkilencszázas évek végén napirendre tűzte az általános eljárásjogi törvény teljes felülvizsgálatát. 1999-ben az 1052/1999. (V. 21.) kormányhatározat úgy rendelkezett, hogy felül kell vizsgálni az Áe.-t. Ennek az egyik legfontosabb indoka és előzménye a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat volt, amely abból kiindulva, hogy az „Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdése általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességé-

nek ellenőrzésére vonatkozó jogát”, megsemmisítette az Áe.-nek a bírósági felülvizsgálatot korlátozó 72. § (1) bekezdését.

Az előkészítő munkálatokra kodifikációs bizottság alakult, amelynek javaslatot kellett tennie a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre. A Kilényi Géza vezetésével létrejött kodifikációs bizottság 2001. december 31-ére kidolgozta a törvény szabályozási koncepcióját, majd 2002 júniusára az új eljárási törvény normaszövegét, végül azonban egy lényeges változtatásokon „túlesett” törvényjavaslat került az Országgyűlés elé.

Az Indokolás szerint „a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt az újonnan megalkotott eljárásjog nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert tíz év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is belekerültek), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.

2005. november 1-jén hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), amely számos kérdésben az Et. és a későbbi Áe. rendelkezéseire hagyatkozott, de nem tudott annak az elvárásnak eleget tenni, hogy évtizedekig a különös eljárási szabályokat „kordában tartó” elsődleges jogforrásként szolgáljon.¹⁶

A törvény megalkotásának főbb indokai a törvény preambulumban olvashatók. Ilyenek többek közt a közhatalom szolgáltató funkciójának kifejezése, az átláthatóság biztosítása, vagy az önkéntes jogkövetés hangsúlyozása. A törvény Indokolása kiemeli az eljárásjogi törvény megújításának néhány alapvető okát. Ilyenek többek közt az állami apparátus átalakulása, az elektronikus ügyintézésel összefüggő technológiai változások, az Európai Unióhoz való csatlakozás miatti egyre gyakoribb nem magyar ügyfelek megjelenése, valamint a rendszerváltás okozta következmények.¹⁷

A Ket. megalkotásakor hangsúlyos cél volt a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítése; ez a célkitűzés megmutatkozott a törvény elnevezésében, az alapvető rendelkezése között és néhány új jogintézményben (például hatósági szerződés). A Ket. többéves előkészítő munka terméke, amelynek keretében – széles körű gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező jogalkalmazók és jogtudósok bevonásával – sor került a közigazgatási eljárások egész normaanyagának átfogó felülvizsgálatára.

Része volt az elméleti alapozásnak több demokratikus jogállam (köztük a német) eljárási törvényének gondos tanulmányozása,¹⁸ de leginkább a magyar közigazgatás jövőképeinek a prognosztizálása, melyben már megjelentek a várható fejlődési tendenciák (lásd elektronikus ügyintézés), valamint a modern közigazgatással szemben támasztott igények is. A törvény célja a hatékony, ügyfélbarát, sok tekintetben szolgáltató szabályozás, mely a jogállami közigazgatás eszköze és garanciája.

Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált „mögöttes” jogszabályként

való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogó, általános jellegét.¹⁹ Ez az új eljárási törvény már számos haladó elemet is tartalmazott, így szabályozta például a hatósági szerződés intézményét: „Ha jogszabály lehetővé teszi, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.” [Ket. 76. § (1) bek.]

Szintén szabályozásra került a Ket.-ben az újrafelvételi eljárás intézménye: „Ha az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.” [Ket. 112. § (1) bek.]

Meglehetősen gyorsan kiderült azonban, hogy a Ket. nem tölti be általános hatósági eljárási szabályozási szerepét, ezért már a hatálybalépését követően néhány hónappal megkísérelték a problematikus pontokat újraszabályozni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvénnyel.

Később még közel tucatnyi esetben módosították a törvényt, az átfogó korrekcióra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvénnyel (Ket. novella) került sor.

Röviden utalok a helyzet átláthatatlanságára: a Ket.-et ugyanis módosította egy másik norma is, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény. Meg kell még említeni a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt, amely mellett még további negyvenhat törvény módosította a Ket. szabályait.

A társadalmi változások és a technológia fejlődése azonban azt eredményezte, hogy a Ket. – amelyet már modern eljárásjogi jogszabályként tarthattunk nyilván – a hatályban létének tíz éve alatt szinte minden rendelkezésében változott, egyre szélesebb körben szabályozott, ezáltal egységes szemlélete sérülékennyé vált. Még ez sem volt elegendő ahhoz, hogy a Ket. betöltse funkcióját, hiszen a sok változás mellett egyre több eljárást vettek ki a hatálya alól, így általános eljárásjogi funkcióját már régen nem töltötte be.

4. Az Ákr. megalkotásának körülményei

Az újabb hatósági eljárási törvényről szóló javaslatnak alapvetően kettős rendeltetése volt: egyrészt megpróbálták megőrizni a korábbi eljárásjogok hagyományos elemeit, amelyek – úgy vélem – sok esetben másként történő

szabályozással nem is elképzelhetők; emellett az új kor és a technikai, társadalmi, politikai változások és elvárások mentén megpróbálták egy új elemekkel rendelkező, egységes szerkezetű anyagot előterjeszteni.

A korábbihoz képest rövidebb szabályozást azzal indokolták, hogy csak azok a szabályok kerültek az új kódexbe, amelyek valamennyi eljárás tekintetében egységesek és közösek. A kiegészítő szabályozás feladata lesz majd, hogy valamennyi eljárás specifikumai is szabályozásra kerüljenek.²⁰ Itt rávilágítok arra, hogy a törvény indoklásának első fejezete kifejezetten azzal indokolta a Ket. lecserélését, hogy egységes, kódexszerű státuszát elvesztette azzal, hogy egyre több eljárás került ki a hatálya alól.

A közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) véleményem szerint sok tekintetben több mint amit egy részletesebb jogszabálymódosítással meg lehetett volna valósítani, hiszen elvi szinten is változtatott kiemelt eljárási jogintézményeken. Az új eljárásjogi törvény megalkotása mellett szólt az Európa Tanács elvárása is: 2007. júniusában az Európa Tanács felkérése alapján a Miniszteri Bizottság kiadta a „jó közigazgatással” kapcsolatos ajánlását,²¹ és általános elvárás volt, hogy ennek tartalmát figyelembe vegyék a tagállamok jogalkotói.

Az új szabályozás szükségességéről az Ákr. törvényi indoklása kiemeli, hogy az Ákr. az Alaptörvényen nyugszik, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy a hatóságok úgy intézzék az ügyeit, hogy az pártatlan, tisztességes módon történjen, és észszerű legyen a befejezésig vezető időtartam. Ennek alapján került sor a közigazgatási eljárásjog újabb, átfogó reformjára.

Az eljárásjoggal szemben alapvető elvárás, hogy megfelelően differenciálja azt a szabályrendszert, amely biztosítja az Alaptörvény idézett rendelkezésének való megfelelést, és egyúttal alkalmas arra, hogy olyan tisztázott tényállásokkal és bizonyítékokkal alátámasztott döntés születessen.

Ezen belül elvárás volt, hogy

- az ügyintézés az Alaptörvénynek megfelelően,
- az ügyfelek jogos érdekei a lehető legteljesebb mértékben figyelembe legyenek véve,
- korszerű, magas színvonalú legyen a munka jogi és igazgatási téren egyaránt,
- az eljárásjog lehetőséget biztosítson az ügyfélnek arra, hogy az eljárás időtartamát belássa,
- az eljárás átlátható és kiszámítható legyen.²²

Az indoklás arra is utal, hogy a szintén megújításra kerülő közigazgatási perekhez a hatóság részéről jól előkészített anyagok kerüljenek a közigazgatási bíróságokra. Az Indoklás szerint „a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyek elenyésző számában (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20%-ában) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül.

A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőb-

bi érvényesítése érdekében a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: „főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.”²³

A véglegesség elnevezésében és tartalmában vadonatúj jogintézmény a közigazgatási hatósági eljárási jogban. Jogelődje a jogerő volt, amely a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának intézményesítésével egy időben a polgári peres eljárásból került át a közigazgatási hatósági eljárásba.²⁴

Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási eljárásjog esetében a differenciáltságnak és a szilárd, Alaptörvény garanciális szabályainak megfelelő szabályozásnak egyaránt érvényesülnie kell. A társadalmi változások és a technológia fejlődése azonban azt eredményezte, hogy a Ket. hatályosulásának ideje alatt szinte minden rendelkezésében változott, egyre szélesebb körben szabályozott, ezáltal egységes szemlélete sérülékennyé vált.

A Ket. folyamatos jogalkotói korrekciója „a szabályozási rendszer nagyobb léptékű felülvizsgálatát is magával hozta: közel 200 törvényt, több mint 400 kormányrendeletet és közel 500 miniszteri rendeletet vizsgáltak felül, és sokakat részben módosítottak is az Ákr. hatálybalépését megelőzően, vagy azzal egyidejűleg.

Követelmény volt az egyszerűség, közérthetőség, a részletek helyett az eljárások lényegi elemeinek leírása, mert a törvényalkotó feltételezte: a pontosan, de kevésbé részletesen megfogalmazott szabályrendszer is elegendő lesz majd ahhoz, hogy mindenki felismerje annak helyes alkalmazását.²⁵

A törvény alap gondolata, hogy mivel a több száz eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, 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.²⁶

Abban hinni azonban, hogy egy kevésbé részletes szabályrendszer egységesen alkalmazható a hatósági eljárások nagy részére, valamint, hogy a haladó szemléletűnek vélt normát – éppen annak nagyvonalú szabályozása miatt – a jogalkalmazók egységesen hasznosítják és alkalmazzák, számomra mindenképpen kétséges.

5. Konklúzió

Az egyes közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó általános szabályokban bekövetkezett változások áttekintésekor láthatjuk, hogy a történelmi, társadalmi, informatikai fejlődés mentén történő, korhoz, elvárásokhoz való igazodás, a modernizáció igénye minden jogszabály meg-

alkotása során fontos szempont volt. A hatósági eljárási szabályokban bekövetkezett változást gondos elemzés előzött meg, és minden „váltásnál” hangsúlyos szerepet játszott az éppen aktuális kor fejlettsége, a társadalmi igények és a technológia.

Az elmúlt száz év közigazgatási hatósági eljárási szabályzásában alapvetően kétféle korszakot láthatunk. Az egyik, gyakorlatilag a 20. századot megelőző időszakra jellemző, mely tulajdonképpen az általános eljárási kódex hiányának korszaka. Az egyes közigazgatási ágazatokra külön-külön érvényes és sajátos normák vonatkoztak, szintén sajátos jogorvoslati eszközökkel. Mindez nem jelenti azt azonban, hogy egyáltalán nem volt átfedés az egyes hatósági eljárásokban, az „általános” jelleg azonban ebben az időszakban hiányzott a hatósági eljárásokból.

A 20. század elején megjelenő társadalmi igények, miszerint a közigazgatási eljárás szabályozását áttekinthetőbb, rendezettebb formába kellene öltetni, a különböző általános kodifikációs törekvésekben öltöttek testet. További motivációként tekinthetünk az egyre bővülő állami feladatokra, a közigazgatásra háruló ellátandó feladatok mennyiségére, valamint azok sokféleségére.

Az 1900-as évek elejét jellemző törvénycikkek a két tanácstörvény mellett egészen 1957-ig regulálták az eljárási szabályokat, mégis az első, átfogó szabályozásra az

1957. október 1-jén hatályba lépett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényig kellett várni.

Az Et. bevált, jól működő intézményei a '80-as évek legelején a jogalkotók szerint mégis megérték a kiegészítésre, adott esetben a cserére, így született meg az Ae., az 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, melynek normái egészen 2005-ig hatályban is maradtak. A korábbiaktól merőben más, 2005-ben hatályba lépő eljárási kódex – elődeihez képest mindenképp – „kéréséletűnek” bizonyult, szövegezése és koncepciója sem bizonyult időtállóknak.

Valódi váltást hozott azonban a 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. leginkább a fellebbezés általános jogorvoslati jellegének megszüntetésével, valamint annak a jogalkotói törekvésnek a megszilárdításával, hogy az általános eljárási szabályok valóban általánosan érvényesüljenek is a jogalkalmazásban.

Megkockáztatható azonban az is, hogy a korábbiaknál egyszerűbbre, világosabb szövegezésűre, rövidebbre és végrehajthatóbbra tervezett jogszabály némiképp az alulszabályozottság ódiúmat is magával hozta, a minden eljárásban közös, „univerzális” szabályok pedig a törvény használhatóságát kérdőjelezzik meg.

BALOGH, GYÖRGYI

Die Meilensteine des ungarischen Verwaltungsverfahrens

(Zusammenfassung)

In meinem Beitrag wird die Entwicklung der Verfahrensregeln der ungarischen öffentlichen Verwaltung von der Entstehung der Regulierung zur Festlegung des Verwaltungsverfahrens unserer Zeit vorgestellt. Der Artikel konzentriert sich hauptsächlich auf die Umstände, die zu bestimmten Verfahrensgesetzen führen, wie das soziale und politische Umfeld der einzelnen Gesetzgebungsänderungen und die Gründe für ihren vollständigen Austausch. Obwohl die Notwendigkeit eines einheitlichen Verfahrens bereits im Ersten Weltkrieg aufgetreten ist, legte die Gesetzgebung keinen wirklichen Schwerpunkt auf die Schaffung eines einheitlichen Verwaltungsgesetzes. Die ersten Verfahrensvorschriften unterliegen dem Gesetz Nr. 20 von 1901, das auch ein einheitliches allgemeines Mittel gegen Verwaltungsverfahren entwickelte. Das seit mehr als 25 Jahren in Kraft getretene Gesetz wird vom Gesetz Nr. 30 von 1929 ersetzt. Es wurde durch das Gesetz ersetzt, aber dies bedeutete keine wirkliche Veränderung. Es kann ge-

sagt werden, dass die ungarische juristische Entwicklung bis 1956 keine umfassende Verfahrensregulierung für die Verfahren für die öffentliche Verwaltung ermöglichen konnte. Das Gesetz Nr. 4 von 1957 war ein sehr wichtiger Schritt in der ungarischen Rechtsentwicklung. Dieses Gesetz diente fast 50 Jahre lang dem Verfahrenssystem der öffentlichen Verwaltung. Die beschleunigte soziale und technologische Entwicklung wurde durch das Gesetz Nr. 140 von 2004 gerechtfertigt. Dieses Gesetz spielte jedoch nicht die Rolle der allgemeinen Regulierung. Seit 1. Januar 2018 ist das Gesetz Nr. 140 von 2016 über die allgemeine Verwaltungsordnung in Kraft. Die Grundidee dieses Gesetzes ist, dass alle wesentlichen Elemente von Hunderten von Verfahrensarten nicht in einem Gesetz aufgezeichnet werden können, und die Idee der Vereinfachung spielte eine wichtige Rolle bei seiner Schöpfung. Die Verwendbarkeit als allgemeiner „Verfahrensgesetzbuch“ kann gründlich in Frage gestellt werden.

BALOGH, GYÖRGYI

Milestones of the Hungarian administrative (official) procedure

(Abstract)

In my article, I examine the development of the Hungarian public administration procedure from the emergence of the need for regulation to the creation of the administrative procedure of our time. The article primarily focuses on the circumstances leading to the creation of certain procedural rights, such as, the social and political environment in which the individual legislative amendments were issued, and the reasons that led to their complete replacement. Although the need for a uniform procedure has already appeared in the First World War, the law-making has not place real emphasis on the elaboration of a uniform administrative procedure law. The Act No. 20 of 1901 can be considered as the first procedural regulation and beyond that, general legal remedy system brought into line with public administrative procedures was also formed. The law, which has been in force for more than 25 years, was amended by the Act No.

30 of 1929 was replaced by an Act, but it has not represented a real change. Until 1956, the Hungarian legal development was not able to present comprehensive, summary administrative (state administration) procedural law regulations. The Act No. 4 of 1957 was a very important step in the Hungarian legal system. The creation of a law that has served the procedural system of the public administration for almost 50 years. The accelerated social and technological development justified the following procedure, the Act No. 140 of 2004 the creation of a law, which, however, did not fulfil the role of general regulation. The basic idea of the Act No. 150 of 2016 is that not all essential elements of the hundreds of procedural types can be recorded in a single law, therefore the idea of simplification played an important role in its creation. Its usability as a general code is questionable.

Jegyzetek

- ¹ GERGELY András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Budapest, 2003. Osiris Könyvkiadó, 321.p.
- ² V. fej. 3. §: „A bíróságok nem folyhatnak be a törvényhozó hatalom gyakorlásába, vagy nem függeszthetik fel a törvények végrehajtását, sem nem avatkozhatnak a közigazgatásba, vagy nem idézhetik maguk elé a közigazgatás közegeit működésük miatt.”
- ³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, 1942. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 44.p.
- ⁴ SIGMOND Andor: *A közigazgatási eljárás vezérfonala, tekintettel a törvényhatósági közigazgatásra*. Budapest, 1904. Athenaeum.
- ⁵ LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, 2005. HVG–ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 40.p.
- ⁶ Uo.
- ⁷ BOÉR Elek: *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, 1910. Grill, 63. p.
- ⁸ LŐRINCZ 2005. 42. p.
- ⁹ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, 2018. Dialóg Campus Kiadó, 35. p.
- ¹⁰ Uo.
- ¹¹ SZABÓ Imre: A magyar népi demokratikus jogrendszer kialakulásának és fejlődésének fő vonásai. In LACZKÓ Miklós – SZABÓ Bálint (szerk.): *20 év. Tanulmányok a szocialista Magyarország történetéből*. Budapest, 1964. Kossuth Könyvkiadó, 383. p.
- ¹² PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, 2011. Dialóg Campus Kiadó, 48. p.
- ¹³ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz. *Állam és Igazgatás*, 1981. 6. sz. 542. p.
- ¹⁴ LŐRINCZ 2005. 45. p.
- ¹⁵ PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, 2003. Bíbor Kiadó, 12. p.
- ¹⁶ <http://real.mtak.hu/90803/1/kozigazgatasi-eljarasi-jog.pdf>.
- ¹⁷ LŐRINCZ 2005. 49. p.
- ¹⁸ FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos: *A magyar közigazgatási jog*. Budapest, 2005. Osiris Kiadó, 368. p.
- ¹⁹ BOROS Anita: Konceptcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához. *Közjogi Szemle*, 2010. 3. sz. 18–22. p.; Uő: A túlszabályozás csapdájában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. 3. sz. 2–15. p.
- ²⁰ Ákr. törvényi indokolása II. Az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvény eszmei alapvetése.
- ²¹ Miniszterek Tanácsa CM/rec (2007) 7. számú ajánlása.
- ²² Ákr. törvényi indokolása I. Az új szabályozás szükségessége.
- ²³ BOROS Anita: Hatályba lépett a közigazgatási eljárás új kódexe az általános közigazgatási rendtartás – az Ákr. szabályai egyszerűen, közérthetően. www.keje.hu/letoltheto-cikkek/kozigazgatasi-rendtartas-az-akr-szabalyai-egyszeruen-kozerthetoen/.
- ²⁴ IVANCSICS–FÁBIÁN 2018. 115. p.
- ²⁵ Ákr. törvényi indokolása I. Az új szabályozás szükségessége.
- ²⁶ www.keje.hu/letoltheto-cikkek/kozigazgatasi-rendtartas-az-akr-szabalyai-egyszeruen-kozerthetoen/.

