

Jogelméleti Szemle 2018/3. szám

TARTALOM

Tanulmányok

Balázs Tamás: Furundžija ügy – a humanitárius jog sarokköve	2
Budaházi, Árpád – Fantoly, Zsanett: Development of Instrumental Credibility Examination of Testimonies	10
Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata.....	23
Gulyás Éva: Az etnikai tisztogatásokról	51
Hodula Máté: Az önvezető járművek és a büntetőjogi felelősség	68
M. Balázs Ágnes: A kisebbségek szervezetei döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében.....	79
Marsovszki Ádám: A közigazgatás története: Magyarytól a Magyar programig	91
Paja Gábor: A sávosan progresszív adórendszer elemzése az igazságosság jegyében	110
Pokol Béla: Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról	122
Révész Béla: Bibó István és az Igazságügy-minisztérium – 1938-1944.....	138
Szútor Vivien: A magzati élet védelme a géntechnológia korában.....	167
Ványi Éva – T. Nagy Judit: A települési önkormányzatok néhány sikertényezője	178

Lectio¹

Gönczi Katalin: A transzferkutatás a jogtörténetben: eredmények és perspektívák	197
Tóth J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai	206

Életrajz

Hamza Gábor: Márky Tamás (Tomas Marky), a római jog Brazíliában is jól ismert tanára és művelője	216
--	-----

¹ A „Lectio” rovatban közölt két írás a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2018. május 24–25-én megtartott, „A közigazgatási bíráskodás története: nemzetközi kitekintés” c. nemzetközi konferencián elhangott előadások írásos, tanulmány formában közölt változata.

A közigazgatás története: Magyarytól a Magyary programig

I. A közigazgatás története az első világháborút követően

A közigazgatás, mint tudomány 1867 után, a nyugati országokhoz képest mintegy 100 éves csúszással kezdett el kibontakozni. A gazdasági és társadalmi viszonyok elmaradottsága negatívan hatott a szellemi életre és ezzel a közigazgatás elméleti háttérének kidolgozására. A gondolkodásban meghatározó jelleget öltött a német minta, a tudományban pedig túlsúlyt kapott a jogi irányzat, – Concha Győző és Magyary Zoltán munkásságát leszámítva – amely meghatározó volt az adott témakörben gondolkodó szakértői közösségben.²

A jogszabályi háttérrel tekintve a kodifikáció teljes hiánya mutatkozott meg egész Európában és Magyarországon is. A jogi szabályozás teljes szétagoltsága volt jellemző, hiszen sok esetben a különböző jogintézményekre és szabályozási tárgyakra külön-külön jogszabály készült. Az első kitörési pontot az 1925-ben elkészített osztrák közigazgatási eljárási törvény jelentette, amely a világon először egységes szerkezetbe foglalta a közigazgatási eljárási szabályokat. Az osztrák törvény nagy hatást gyakorolt a korabeli magyar gondolkodókra, többek között Magyary Zoltánra is.³

Az első világháború pusztítása, az ország területeinek elcsatolása hatalmas csapást mért a magyar közigazgatásra. A helyzet konszolidálásával az 1925 és 1932 között működő Országos Takarékosági Bizottságot bízták meg, amely tagjai nagy hangsúlyt fektettek a közigazgatás egyszerűsítésére, hatékonyabbá tételére, valamint a fegyelmi felelősség rendszerének kidolgozására. A húszas és harmincas években két nagyobb jelentőségű közigazgatással kapcsolatos jogszabály lépett életbe.⁴ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk rendelkezett az igazgatás szervezetéről, a képesítési feltételekről, a fegyelmi felelősségről és a jogorvoslathoz való jogról, mint általános ügyféli jogról.⁵ Az 1930. évi XVIII. törvénycikk pedig a főváros közigazgatását rendezte, kitérve a főpolgármesteri tisztségre, a központi- és kerületi közigazgatásra, valamint a felelősségi szabályokra is.⁶ Az ügyfelek tájékoztatásáról viszont nem esik szó egyik törvénycikkben sem.

A két világháború közötti időszakban a meginduló közigazgatást érintő reformoknak három dimenzióját különíthetjük el. Egyrészt beszélhetünk társadalmi (egészségügy, oktatás), kifejezetten közigazgatást érintő (szervezeti, eljárásbeli, strukturális, személyzeti) és jogi (kodifikáció, közigazgatás-tudomány differenciálódása, új elméletek megjelenése, interdiszciplináris jelleg kialakulása) reformokról.⁷

¹ Szegedi Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, PhD. hallgató

² Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 37. o.; Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011, 130. o.

³ Kilényi Géza: Bevezetés. A Ket. szabályozási előzményei és céljai In Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2009, 19-20. o.

⁴ Budai Balázs Benjamin: A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság. Akadémia Kiadó, Budapest, 2017, 21. o.

⁵ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk 1-45. §, 46-60. §, 65-66. §, 75-94. §

⁶ Budai: i.m. 21. o.; Boros Anita – Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon In Patyi András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 45. o.; Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk 2. rész I-III fejezet, 2. rész V. fejezet

⁷ Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Közigazgatási és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1990, 124-125. o.

II. Magyary Zoltán jelentősége a magyar közigazgatásban

A közigazgatás-tudomány egyik legmeghatározóbb és nemzetközileg is elismert alakja, Magyary Zoltán, az 1930-as évektől kapott meghatározó szerepet a magyar közigazgatásban. 1930-tól egyetemi tanár, 1930-1931 között a közigazgatás átalakításával foglalkozó tárcaközi bizottság vezetője és 1931-től a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet vezetője volt. Tudományos munkásságának eredményeként – többek között – olyan művek is születtek, mint *A mai közigazgatás lényege és feladatköre*, *A magyar közigazgatás racionalizálása*, *A Közigazgatás és az emberek*, valamint fő műveként *A Magyar közigazgatás* érdemel említést.⁸

Magyary – nemzetközi tapasztalataira támaszkodva – a közigazgatás meghatározó szervező erejévé már nem a jogot tette. Véleménye szerint a közigazgatás átalakításakor figyelemmel kell lenni a menedzsmenti szempontokra is. Látásmódjának szellemi bázisaként szolgált a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, amely tudományos munkásságával fel tudta venni a versenyt a nemzetközi kutatók eredményeivel is.⁹ Véleménye szerint a magyar közigazgatás átalakításakor a következő szempontokra kell figyelemmel lenni:

- ügyintézési szintek közötti együttműködés megteremtésére,
- a szervezeti és az egyéni teljesítményértékelési rendszer szétválasztására,
- intézményi reformkezdeményezések ösztönzésére,
- közigazgatási intézmények hatáskörének rendezésére,
- a központi és helyi közigazgatás egyensúlyának megteremtésére,
- a hatékonysági és eredményességi kritériumokra,
- a lakosság aktivitásának előmozdítására,
- megfelelő szakértelem meglétére,
- az igazságszolgáltatás jogszolgáltatással szemben történő előnyben részesítésére és
- a bírászkodás kiszélesítésére.¹⁰

A Magyary javaslataira alapuló teljes strukturális átalakítás és szemléletváltás végül nem került kivitelezésre annak hatalmas költségeire és a gazdasági válságra való tekintettel.¹¹ A két világháború között Gömbös Gyula fasiszta mintára szeretne volna átalakítani a közigazgatást, de ez a gyakorlatban nem valósult meg. A 30-as, 40-es években számos szakember tett javaslatot a közigazgatás megreformálására, akik közül Vásáry Istvánt és Csizmadia Andort érdemes kiemelni.¹²

III. Közigazgatás a II. világháború alatt és azt követően

A II. világháború ideje alatt Mártonffy Károly irányításával a Közigazgatási Racionalizálási Bizottság reformjavaslatokat dolgozott ki, amelyek közül néhányat meg is valósítottak. A II. világháború viszont ismét nagy károkat okozott a közigazgatásnak. A személyi állományt tekintve hatalmas veszteségeket könyvelhetett el magának a közigazgatás, kiváltképpen a vezetői réteg megtizedelődése tekintetében. 1945-ben, illetve az azt követő hónapokban és évben a hatásköri összeütközések, párhuzamos jogkörök jellemezték a

⁸ Fábíán: i.m. 133. o.; Budai: i.m. 22. o.

⁹ Budai: i.m. 38-39. o.

¹⁰ Budai: i.m. 39-40. o.

¹¹ Budai: i.m. 22. o.

¹² Budai: i.m. 22. o.

közigazgatást az egymás mellett működő nemzeti bizottságok és az újonnan kialakított önkormányzati rendszer miatt.¹³

1946-ban Bibó István tett jelentős javaslatot a közigazgatás átalakítására. Bibó Magyary nézeteivel ellentétben továbbra is a jog meghatározó szerepe és a decentralizáció mellett tette le voksát.¹⁴

A két világháború között jellemző volt az állami feladatok számának növekedése és a II. világháborút követően egyre meghatározóbb szerep jutott az állam társadalomirányító szerepének.¹⁵ A jóléti szolgáltatások folyamatos kiszélesedése, a gazdaságban való nagyobb állami részvétel, a honvédelem fejlesztése, a foglalkoztatás, az elmaradt régiók felzárkóztatása, az adórendszer bővülése, a társadalomban tett szerepvállalások sokszorozódása folyamatosan növelte a közigazgatás szerepét, ami tovább fokozta a reformok szükségességét.¹⁶ A közigazgatás folyamatos bővülése magával vonta a személyi állomány látványos növekedését, a jogszabályi háttért differenciálódását és a releváns joganyag túlburjánzását.¹⁷

IV. A magyar szocialista közigazgatás

Az 1940-es évek vége felé egyre inkább előtérbe került a politikai baloldal, ami gyökeres változásokat hozott a közigazgatásban. A szocialista ideológia zászlaja alatt átszervezésre került a közigazgatás intézményi háttere, amely során vezető szerepet kapott az állam, a központosítás és a centralizáció. Az új tanácsrendszer felszámolta a korábbi önkormányzati rendszert és teljes központi irányítást valósított meg. Meghatározó szerepet kapott a Minisztertanács, amely teljes felügyeletet gyakorolt a területi szervek, vagyis a tanácsok felett. A közigazgatás – ami szinte egyet jelentett az államigazgatással – politikai alapon választotta ki a személyi állományát, vagyis megszűntek a kizáró képesítési elvárások a dolgozókkal szemben. A kialakult zsákmányrendszer folyamatosan csökkentette a közigazgatási pálya tekintélyét és szakértelmét.¹⁸

A jogszabályi háttérrel tekintve az 1949-es Alkotmány volt az, ami lefektette a tanácsrendszer alapjait. Hatálybalépésekor a szocialista alkotmány számos állampolgári jogot határozott meg, amelyek között szerepel például a munkához való jog, az orvosi ellátás, a munkanélküli ellátás, a társadalombiztosítás megszervezése, a férfi és nő közötti egyenlőség, a gyermekvállalás idejére járó ellátások biztosítása stb, de nem esik szó a tisztességes hatósági eljárásról, sem pedig a tájékoztatásról.¹⁹ A – többségében – helyi tanácsokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazó I. tanács törvény a Minisztertanács irányító szerepét is rögzítette a „szovjet típusú” közigazgatásban.²⁰ A II. tanács törvény már a jogorvoslati rendszer kérdéseit is szabályozta a Minisztertanácsi eljárás során.²¹ Az első két tanács törvény nem tartalmazott rendelkezést az ügyfelek tájékoztatásáról.

1956-ban elkészült és 1957-ben hatályba is lépett az első kodifikált, egységes szerkezetbe foglalt közigazgatási eljárási törvény, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban Et.). A jogszabály elsődlegessége volt

¹³ Budai: i.m. 23. o.

¹⁴ uo.

¹⁵ Berényi: i.m. 47. o.

¹⁶ Berényi: i.m. 51, 52, 125. o.

¹⁷ Berényi: i.m. 166, 177-179. o.

¹⁸ Budai: i.m. 23. o.

¹⁹ Budai: i.m. 23. o.; A magyar népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (közlönyállapot) 22. §. 30. §, 45-61. §

²⁰ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 10. § (2) bekezdés, 65. §

²¹ Boros – Patyi: i.m. 47.o.; A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény 38-39. §

meghatározó, ami azt jelentette, hogy az esetek többségében nem volt ettől eltérő, különös eljárási szabály.²² A kódex jellegzetessége volt, hogy:

- általános jelleggel határozta meg a törvény tárgyi hatályát,
- a másodfokú eljárás szabályait csak az első fokú eljárástól eltérő rendelkezések kiemelésével fektette le,
- rendelkezett a végrehajtási szabályokról,
- a szabályozás az egyszerűsége törekedett,
- meghatározták a törvény hatálya alól kivett eljárási csoportokat,
- szabálysértési jogról nem rendelkezett,
- az érdemi döntéseket egységesen határozat néven kellett közölni.²³

A törvényben már néhány esetben tetten érhető volt a tájékoztatáshoz való jog: értesíteni kell az ügyfelet például az iratok áttételéről, az eljárás hivatalból történő folytatásáról. Megjelenik továbbá az iratbetekintés joga, a rendelkező részben a fellebbezési lehetőségről való tájékoztatás, illetve a hatóság indokolási kötelezettsége a határozatokban, amelyben csak a bizonyítékokról és az alkalmazott jogszabályokról kellett felvilágosítani az ügyfeleket. Az ügyfelek – tényleges – ellátásokkal, jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos tájékoztatása még nem jelent meg a jogszabályban.²⁴

1970-es évek elején lépett hatályba a harmadik tanács törvény, ami a tanácsok önkormányzati jellegét igyekezett ismét megteremteni, amely jogszabály nyomán megszűntek a járási tanácsok, a községi és a megyei tanácsoknak átadva feladatait.²⁵ A zsákmányrendszer egyre inkább a háttérbe szorult, teret engedve a képességalapú hivatalbetöltésre. 1983 ismét bővítették a tanácsok függetlenségét és még inkább meghatározó lett a karrierrendszer.²⁶ A harmadik tanács törvény sem tartalmazott rendelkezést az ügyfelek tájékoztatásáról.

Az Et. meghatározó módosítások nélkül (számba véve a 72-es és 77-es módosításokat) 1980-ig hatályban volt. Majdnem 25 éves alkalmazást követően az Et. helyét átvette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény (Áe.). Az új jogszabály egy az egyben tartalmazta az Et. rendelkezéseit számos kiegészítéssel és a gyakorlati megvalósíthatóság felülvizsgálata után tett módosításokkal.²⁷ Az ügyfelek tájékoztatásának konkrét megjelenése ebben a törvényben figyelhető meg első ízben. Egyrészt a törvény alapelvi szinten rendelkezik a következőről: " [az] államigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését..."

Másrészt pedig – szintén az alapelvek között – olvashatjuk a következő sorokat: „[az] ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, köteles viszont legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Mindezek érdekében az eljáró szerv az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatja.”²⁸ Az Áe. már több olyan esetet határozott meg, ahol értesíteni kell az ügyfelet. Ebben a törvényben is megjelent az iratbetekintés joga és a jogorvoslatról való tájékoztatási kötelezettség. Az indokolási rész kötelező elemeit is

²² Kilényi: i.m. 21. o.; Boros – Patyi: i.m. 48. o.

²³ Boros – Patyi: i.m. 47-48. o.; Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 1. § (1) bekezdés, 1. § (7) bekezdés, 37. § (1) bekezdés, 45-54. §, 72-79. §

²⁴ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 7. § (1) bekezdés, 11. § (3) bekezdés, 36. §, 38. § b) pont, 39. §,

²⁵ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 2. §

²⁶ Budai: i.m. 24. o.

²⁷ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény preambulum

²⁸ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény 2. § (2) bekezdés, (6) bekezdés

kibővítették a tényállás tisztázásával, az eljáró szakhatóságok nevével és a bizonyítékok elutasításának okaival.²⁹

Ez a jogszabály viszont már nem bizonyult annyira időtállóknak, mint elődje, hiszen sokkal több alkalommal volt szükség módosításra. Az 1990-es évektől kezdve egyre több olyan eljárás volt, ahol az Áe. rendelkezései csupán másodlagosak voltak. A törvény felülvizsgálatának szükségessége, már 1992-es kormányzati célok között szerepelt, de a tényleges munka csak 1999-ben kezdődött el.³⁰

A közigazgatástudományt tekintve nagy előrelépést jelentett, az 1972-ben elfogadott kutatási irány, amely a Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálatának Programján alapult. Az interdiszciplináris megközelítések térnyerése ellenére, a Magyar irányzat továbbra is a háttérben maradt.³¹

V. Közigazgatás a rendszerváltás után

A rendszerváltás a szocialista közigazgatás teljes leépítését és a decentralizációt tűzte zászlajára. A tanácsrendszer eltörlése az önálló önkormányzati rendszer létrehozásával történt meg. Az átalakítások tudományos háttéranyagaként szolgált a Magyar Közigazgatási Intézet munkája és az Európa Tanács Önkormányzati Kartája. A közigazgatás fejlesztésének programját a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) kormányhatározat tartalmazta,³² a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény pedig a személyi állomány jogi kereteit határozta meg a bekerülési követelmények meghatározásával, a karrierrendszer szabályozásával és a közigazgatási szféra szakmai színvonalának növelésével.³³

A közigazgatás nagyszabású átalakításának szándéka leginkább a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X.2.) kormányhatározatban mutatkozott meg, amely alapján szerették volna visszaszorítani az állam beavatkozási lehetőségeit, a jogi szabályozást egyszerűsítették volna, hatékonyabb fellépést írtak volna elő a jogsértőkkel szemben és fejlesztették volna a közigazgatás személyi állományát.³⁴ Ez a jogszabály 1990 és a 2010 közötti átalakítási javaslatokat fogalmazta meg, azonban a kijelölt fejlesztési irányokat nem sikerült megvalósítani. Ezt követően hívták életre a 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározatot, amely már rövidebb tartamra határozott meg közigazgatás fejlesztési célokat, mint például a hatásköri felülvizsgálat, szervezetkorszerűsítés és a közigazgatás fejlesztése, de a 2002-es kormányváltás miatt azok nagy része szintén megghiúsult.³⁵

A rendszerváltást követően meghozott – fentebb említett – jogszabályok és kormányhatározatok nem rendelkeztek az ügyfél tájékoztatásról, de esetükben ez nem is meglepő, hiszen ezek a normák sokkal általánosabb kérdésekkel foglalkoznak és nem mentek le egészen az ügyfél és ügyintéző közötti kapcsolatokig.

Az ezredfordulót követően egyre nagyobb figyelem fordult az informatika és az elektronikus közigazgatás, a papírmentes irodák, valamint a közigazgatási „modernizáció” irányába. A folyamatos decentralizáció, a hatáskörök folyamatos felülvizsgálata és a személyi állomány folyamatos szűkítése meghatározó tendencia lett. Mindezen fejlesztési irányokról a

²⁹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény 6. § (4) bekezdés, 14. § (2) bekezdés, 15. § (3) bekezdés, 18. § (5) bekezdés, stb; 43. § (1) bekezdés b)-c) pont

³⁰ Boros – Patyi: i.m. 48-50; Kilényi: i.m. 21-22. o.

³¹ Budai: i.m. 24. o.

³² A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) kormányhatározat melléklete

³³ Budai: i.m. 25. o.; A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 7. § (1) bekezdés, 23-32. §

³⁴ A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. Kormányhatározat melléklete 1., 2., 18-21. pont

³⁵ Budai: i.m. 26-28. o.; A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat I-III. fejezet

„Nemzeti Információs Társadalom Stratégia” kimerítően értekezett. Ezen új irányok megfogalmazásával egyidőben kezdett el megerősödni az igény a szolgáltató állam, illetve a szolgáltató közigazgatás iránt, amelyet az Európai Unióba való csatlakozási célunk is megerősített.³⁶

Megkezdődött a közigazgatási eljárási törvény felülvizsgálata is. Új jogszabály elkészítésének szükségessége merült fel a döntéshozói körben, amelynek számos oka volt:

- az 1989-1990-ben történt rendszerváltás és az új ideológiai és jogi alapokon működő ország teljesen új közigazgatási szervezeti hátteret és eljárási rendet követelt meg,
- a jogállamiság követelménye a kiszámíthatóbb (nem rendeleti alapú) jogalkotás, az ügyféljogok tényleges biztosítása, és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálhatóságának biztosítása,
- a közigazgatásnak idomulnia kell az új nézetekhez, ami alapján a közigazgatás igyekszik együttműködni az ügyfelekkel és hatalmi eszközöket csak a legszükségesebb esetben alkalmaz,
- az ország ekkor már nem határolódott el a nyugati államoktól és a nemzetközi szemléletmódtól annak okán, hogy multinacionális vállalatok, külföldi szakemberek és befektetők érkeztek az országba,
- a hazai joggyakorlatnak alkalmazkodnia kellett az Európai Unió elvárásaihoz,
- egyre szélesebb körben terjedtek el a technikai eszközök és nőtt az informatika meghatározó szerepe, amire alkalmazkodnia kellett a közigazgatásnak is,
- vissza kellett vezetni az eljárásjogi egységet és csökkenteni kellett a túlburjánzó különös eljárási szabályok számát,
- csökkenteni kellett az ügyfelek terheit,
- szükség volt az eljárási hatékonyság növelésére.³⁷

Az 1999-ben felállt Kodifikációs Bizottság egyesítette a gyakorlati szakemberek, tudományos kutatók és más jogállamok eljárási törvényeit és tapasztalatait a még hatályban lévő Áe. felülvizsgálatához és az új jogszabály megalkotásához. Az új eljárási törvény kidolgozása széleskörű nyilvánosság előtt zajlott és lehetőséget adott egy nagyon széles körnek a készülő jogszabály véleményezésére, ami egyben a jogszabály „vesztét” is okozta. A Bizottság által elkészített szakmailag kiváló jogszabálytervezetbe számos hibás rendelkezés került beépítésre a szakmailag nem megalapozott módosítási javaslatok nyomán, amely miatt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.) nem tudta maradéktalanul betölteni a hozzá fűzött reményeket. Az új jogszabály nem tudta csökkenteni a speciális eljárások számát és nem tudott egy hosszú életű, a várakozásoknak megfelelő jogszabállyá válni, amire a megszámlálhatatlan mennyiségű módosítások is utalnak.³⁸

A korábban ismertetett Et. és az Áe. – ügyféltájékoztatással kapcsolatos – vívmányait a Ket. vitte tovább, sőt túl is lépett azokon sok tekintetben. A döntéshozók már a törvény alapelveiben megfogalmazták a tisztességes ügyintézéshez való jogot, megerősítették azt, hogy a hatóság biztosítja az ügyfelek számára a jogaikról és kötelezettségeikről való tudomásszerzést, sőt a korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen ügyfelek esetén kiemelték az egyéniesített tájékoztatást is. Az ügyfél iratbetekintési joga, a jogorvoslathoz való jogról történő tájékoztatás, illetve a hatóság indokolási kötelezettsége – természetesen – itt is megjelent, az Áe-hez képest olyan bővítésekkel, mint a mérlegelés és méltányosság

³⁶ Budai: i.m. 28. o

³⁷ Kilényi: i.m. 23-27, 31-32. o.

³⁸ Kilényi: i.m. 22-23, 33-37. o.; A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kicsivel több, mint 12 évig volt hatályban és a jogtár szerint ezidő alatt több, mint 50 módosítást élt meg a törvény

szempontjai, a szakhatósági állásfoglalás, az ügyintézési időre vonatkozó információk és a hatáskör megállapítására vonatkozó szabályok.³⁹

A Ket. hatálybalépése és az európai uniós csatlakozásunkat követően elindult a közigazgatási gépezet az új irányba, feladat és személyi állomány növekedést eredményezve. Sorra érkeztek a közigazgatás átalakítását célzó jogszabályok, amelyek a korszerűsítést, az elektronikus közigazgatás kiépítését és az ügyfélterhek, valamint a bürokrácia csökkentését irányozták elő. Az Uniós csatlakozásunkat követő közigazgatás fejlesztést meghatározó programok a „Gazdasági Versenyképesség Operatív Program” (GVOP), az „Elektronikus Közigazgatás Operatív Program” (EKOP), és az „Államreform Operatív Program” (ÁROP) voltak.⁴⁰

Magyarországon a – 2000-2006-os időszakra vonatkozóan – „I. Nemzeti Fejlesztési Terv” keretein belül öt operatív program került megjelölésre. Ezek közül a közigazgatás szempontjából is jelentőséggel bíró a „Gazdasági Versenyképességi Operatív Program.” (GVOP) volt.⁴¹ A kijelölt öt fejlesztési irány – köztük a GVOP – megvalósítására Magyarország anyagi támogatásban részesült az Európai Unió strukturális alapjaiból.⁴² A GVOP 2004 és 2008 között került megvalósításra, amely dokumentum negyedik prioritásként jelent meg az e-közigazgatás, mint a szolgáltató és ügyfélcentrikus közigazgatás nélkülözhetetlen építőköve.⁴³ A programban nagyon kevés szó esett a tájékoztatásról. Egy esetet lehet kiemelni, amikor az e-közigazgatás fejlesztési céljaként jelent meg – többek között – az ügyek intézéséhez kapcsolódó tájékoztatás elérhetővé tétele.⁴⁴

Az „Elektronikus Közigazgatás Operatív Program” (EKOP) a közigazgatás teljesítményének növelését célozta meg. A program hívószavai között szerepel az ügyfélközpontúság, a szolgáltató állam, a hatékonyság, az adatbázisok összekapcsolása, a szolgáltatások minőségének javítása és az elektronizáció.⁴⁵ Az EKOP 2007-2013 közötti időszakban az Európai Unió Strukturális- és Kohéziós Alapjából nyújtott támogatás.⁴⁶ Ez a program már több esetben értekezett az ügyfelek tájékoztatásáról. A dokumentum az elektronikus közigazgatás és az ügyféltájékoztatás egyik építőköveként emelte ki a magyarorszag.hu weboldalt és az ügyfélkaput. Továbbá hangsúlyozásra kerültek az integrált ügyintézési és tájékoztatási pontok tájékoztatási feladatainak fontossága.⁴⁷

³⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. § (1) bekezdés, 5. § (1) – (1a) bekezdés, 68-69/B. §, 72. §

⁴⁰ Budai: i.m. 29-30. o.

⁴¹ Nemzeti Fejlesztési Terv. https://www.palyazat.gov.hu/i_nemzeti_fejlesztési_terv (2017.10.12.)

⁴² Gazdasági Versenyképesség Operatív Program. https://www.palyazat.gov.hu/gazdasagi_versenykepessseg_operativ_program (2017.10.12.)

⁴³ GVOP értékelések. https://www.palyazat.gov.hu/gvop_ertekelesek (2017.10.12.); Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium, 2003, 11, 33, 51, 76, 82. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/129> (2017.10.12.)

⁴⁴ Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium, 2003, 80. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/129> (2018.02.10.)

⁴⁵ EKOP programleírás. http://eupalyazatiportal.hu/ekop_programleiras/ (2017.10.12.);

⁴⁶ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 8. o. <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZzC8-nYAhWHXSwKHS71AZAQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D41419&usg=AOvVaw14-l27UqP-to5MDkw4QIaq> (2018.01.21.)

⁴⁷ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 18-19, 51. o. <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZzC8-nYAhWHXSwKHS71AZAQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D41419&usg=AOvVaw14-l27UqP-to5MDkw4QIaq> (2018.02.10.)

Az „Államreform Operatív Program” az Európai Szociális Alapból származó forrásokkal célozta meg a szolgáltatások színvonalának és a közigazgatási teljesítmények emelését. A célok elérése érdekében a szervezetfejlesztés személyi állomány ösztönzése, a megfelelő utánpótlás megteremtése, illetve a technikai segítségnyújtás került kihangsúlyozásra.⁴⁸ Az ÁROP szintén a 2007-2013 közötti időszakban az Európai Unió Strukturális- és Kohéziós Alapjából nyújtott támogatás volt.⁴⁹ Ebben a programban nem jelent meg a közigazgatási hatóságok ügyfeleinek tájékoztatása.

VI. A közigazgatás fejlesztését célzó legfőbb programok 2010 után

A döntéshozók 2011-ben „Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program” (a továbbiakban: Magyary Program) néven indították el a közigazgatás fejlesztését célzó programot, Magyary Zoltán szellemi örökségét alapul véve. A program a 2011-es „Széll Kálmán Tervben” meghatározottakat is alapul véve fejti ki a változtatási irányokat, amelyekre a későbbiek folyamán is utalni fogok⁵⁰

A „Széll Kálmán Terv” a drágán és átláthatatlanul működő állam rémképét vázolja fel a korábbi tendenciák alapján és egy olcsóbban, hatékonyabban működő és a közérdeket szolgáló állami működést irányoz elő. A dokumentum szerint a megfelelő állami működéshez szükség van a bürokrácia csökkentésére a költséghatékonyság és a gyorsabb eljárások érdekében.⁵¹ Mindezek mellett a „Széll Kálmán Terv” felvázol számos, a szociális ellátórendszerhez is kapcsolódó problémát, mint például a túl magas munkanélküliség, a segélyből élők magas száma, a korhatár betöltése nélkül nyugellátásban részesülők problematikája stb.⁵²

A „Magyary Program 11.0” (a továbbiakban MP 11.0) célja – az Alaptörvényben is megfogalmazott⁵³ – a hatékony közigazgatás megteremtése. A dokumentum: szervezet, feladat, eljárás és személyzet témakörök megjelölésével feltárja a közigazgatás problémáit és megoldási javaslatot fogalmaz meg azokkal kapcsolatban.⁵⁴ A MP 11.0 szerint a korábbi közigazgatási hatósági ügyeket a differenciált eljárások, az eltérő nyomtatványok, a különböző arculatok és szokások jellemezték, amelyek megnehezítették az ügyfelek tájékozódását és elnyújtották az ügyintézési időt. Mindezek mellé társult egy elégtelen ügyféltájékoztatási mechanizmus is, ami egyértelmű elégedetlenséghez vezetett. A program olyan változtatásokat céloz meg, amely nyomán fejlődne az ügyfelekkel való kommunikáció, az ügyfél tájékoztatása és az országos szinten – elektronikusan – elérhető tudásbázis. Mivel a Magyary Program az ügyfélközpontú, szolgáltató közigazgatás kialakítását szorgalmazza, az ügyfelek terheinek csökkentése és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása kiemelten fontos

⁴⁸ ÁROP programleírás. http://eupalyazatiportal.hu/arop_programleiras/ (2017.10.12.)

⁴⁹ Államreform Operatív Program 8. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/360> (2018.01.21.)

⁵⁰ Budai: i.m. 32. o

⁵¹ Széll Kálmán Terv 2011. Adósság és állam 34-35. o. <http://old.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2017.10.11.)

⁵² Széll Kálmán Terv 2011. Adósság és munka 14-15. o; Adósság és nyugdíj 18-19. o. <http://old.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2018.02.05.)

⁵³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és felelősség XXIV, XXVI; Az állam A kormány 15, 17, 18. cikk

⁵⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 20, 22, 50. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017.10.11.)

területként lett megjelölve.⁵⁵ A kijelölt célok eléréséhez anyagi forrásként az ÁROP és EKOP néven futó Unió forrásból és kis részben saját forrásból finanszírozza.⁵⁶

A „Magyary Program 12.0” (a továbbiakban MP 12.0) az elődje által megkezdett munkát folytatja, annak kritikai elemzésével és finomhangolásával, a tervek felülvizsgálatával és az előző teljesülésének ellenőrzésével, valamint új célok és tervek kidolgozásával. A MP 12.0 a MP 11.0-hoz hasonlóan ismét négy dimenzióban vizsgálja a közigazgatást: szervezet, feladat, eljárás és személyzet. A dokumentum említést tesz arról, hogy folyamatban egy jó-állam index kifejlesztése, ami képes az államigazgatás teljesítményét mérni.⁵⁷ A Program kilenc pontban foglalja össze a közigazgatás legfőbb problémáit, amellyel egyaránt kritikailag reflektál a MP 11.0-ra is úgy, mint:

- az időben elnyúló eljárások,
- a hatékonysággal kapcsolatos visszacsatolás hiánya,
- új, korszerűbb eszközök nehezen bevezethetősége,
- a túlterheltség miatt gyakori határidőcsúszások,
- a létszám és a feladat alapú tervezés működésének hiányosságai,
- a fejlesztésre szánt források lehívásának időigényessége,
- az érdekegyeztetés gyorsasága és formalitása,
- a közszolgálati pálya hiányosságai és
- a nem megfelelő statisztikai rendszer.⁵⁸

A MP 12.0 már kisebb hangsúlyt fektet az ügyfelek tájékoztatásra, pusztán kiemeli, hogy a Jó Állam Fórumra érkezett javaslatok között három fő kérdéskör rajzolódott ki, amelyek közül az egyik az elektronikus tájékoztatási lehetőség biztosítása és fejlesztése.⁵⁹

A „Széll Kálmán Terv” és a „Magyary Program” alapjaira építve meghirdetésre került az „Egyszerű Állam Program”, amely kifejezetten a bürokrácia és az ahhoz kapcsolódó költségek csökkentését tűzte zászlajára azzal a céllal, hogy a hazai vállalkozások működését és versenyképességét elő tudják mozdítani és ezzel erősíteni tudják a magyar gazdaságot.⁶⁰

A program számos vállalkozást segítő, bürokráciát csökkentő, illetve a vállalkozások és a hatóságok közötti jobb kapcsolat és együttműködés megteremtésére törekvő tervei mellett itt kerül megfogalmazásra annak a szükségessége is, hogy az eljárási határidő csökkentésre kerüljön, mégpedig 21 napra.⁶¹ A dokumentum alapelvi „rendelkezései” között emelik ki annak fontosságát, hogy a vállalkozásokat megfelelően tájékoztassák döntéseik feltételeiről és

⁵⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 37, 41. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2018.02.10.)

⁵⁶ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 50. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁷ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 8-10. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁸ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 12-13. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 41. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2018.02.10.)

⁶⁰ Budai: i.m. 33. o.; Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 4-6. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2017.10.11.)

⁶¹ Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 35-39. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2017.10.11.)

következményeiről. A dokumentum felveti, hogy a vállalkozások normaszegésének oka sok esetben nem a rosszhiszeműségükből, hanem a gyorsan változó jogszabályi környezetből ered. Az ilyen esetek kivédéséért a hatóságoknak fel kell vállalniuk az ügyfelek tájékoztatását, amit a rövid írásos anyagok is segíthetnek.⁶²

Az évek során a „Magyary Programnak” további generációi már nem jelentek meg, helyette a 2014-2020-as időtartamra megalkotásra került a „Közigazgatás és Köszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program” (KÖFOP) és a „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia.”⁶³

A KÖFOP az Európai Unió fenntartható, intelligens és inkluzív növekedési stratégiájához (Európa 2020 stratégia) kapcsolódó anyagi támogatás.⁶⁴ A program legfőbb célkitűzése a közigazgatás és a közszolgáltatási rendszer fejlesztése a 2014-2020-as időszakban. A dokumentum 12 szakaszra bontja a fejlesztési progressziót, amelyek közül a második szakasz foglalkozik – többek között – a szolgáltató közigazgatás, a jó kormányzás, az e-közigazgatás, az információs adatbázis fejlesztésével, a hatékonyság és az eredményesség biztosításával. A 10. szakaszban pedig az adminisztrációs terhek csökkentése kerül megjelölésre elérendő célként.⁶⁵

A „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia” a 2014-2020-as időszakra határozza meg a fejlesztési irányokat. Legfőbb célként a szolgáltató állam kiépítése jelenik meg.⁶⁶ A szolgáltató állam megvalósításához pedig a következő alcéloknak kell teljesülniük:

- professzionális – megbízhatóság,
- költséghatékonyság – versenyképesség,
- szervezettség – ügyfélközpontúság.⁶⁷

A kijelölt három alcél megvalósítására pedig további négy intézkedés kerül meghatározásra:

- szolgáltató közigazgatás szervezeti hátterének kialakítása,
- HR fejlesztése a közigazgatásban,
- a közszolgáltatások színvonalának emelése,
- az elektronikus háttér kifejlesztése és digitális állam létrehozása.⁶⁸

A dokumentum az ügyfelek tájékoztatásával kapcsolatban egy fontos felismerést tesz, amely szerint a kommunikáció meghatározó szereppel bír. A kommunikáció a célok elérésének egyik legfontosabb eszköze, éppen ezért nagyon fontos az ügyintézés nyelvezetét egyszerűsíteni és érthetőbbé tenni. A program szerint gondot okoz, hogy az ügyfelek többsége nem tudja hol kell elintézni az egyes ügyeket és nem ismeri az ügyek menetét. Az ismertetett

⁶² Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 11, 35, 66. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2018.02.10.)

⁶³ Budai: i.m. 35. o.

⁶⁴ Európa 2020 stratégia. https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hu (2017.10.13.)

⁶⁵ Közigazgatási- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014-2020. Miniszterelnökség, 2014, 3-4. o. <https://www.palyazat.gov.hu/node/56576> (2017.10.13.)

⁶⁶ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

⁶⁷ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

⁶⁸ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

helyzetet mindenképpen orvosolni kell, amennyibe ténylegesen meg szeretnék valósítani a szemléletváltást és az ügyfélbarát közigazgatást.⁶⁹

A program érdekessége, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatást⁷⁰ is bevonja azok közé, akik feladata az ügyfelek tájékoztatása, a közigazgatási szolgáltatások megismertetése és az elektronikus ügyintézéshez szükséges hozzáférés segítése.⁷¹ Továbbá kiemelésre kerül, hogy a kormányablakok, az ügysegédek, illetve a falugondnokok és tanyagondnokok szolgáltatásainak – így a tájékoztatásnak – fejlesztését első sorban „az állampolgárok számára kiemelten fontos” ügyeknél kell megvalósítani, mint például a szociális támogatások és a járási hatáskörbe tartozó segélyezési ellátások.⁷² A dokumentumban hangsúlyozásra kerül, hogy az „élethelyzethez” kapcsolódó ügyeknél érezhető mértékű egyszerűsítést kell véghez vinni. Az elektronikus felületeken elérhető tájékoztató anyagokat úgy kell elrendezni, hogy azok kapcsolódjanak egyes élethelyzetekhez, mint a „születés, nyugdíj, munkavállalás, építkezés, stb.”

Ezzel átláthatóbbá válnának az egyes élethelyzetekhez kapcsolódó ellátások és eljárások menete, az ügyfél is segítséget kapna az adott élethelyzetben egymásra épülő és esetenként egymástól függő eljárások lefolytatásához. Az említett célkitűzések megvalósításának eszköze lehet a weboldalak fejlesztése, a jogszabályok és az eljárások egyszerűsítése és a logikátlan követelmények eltörlése. Mindezek eléréséhez a kifejezetten ügyféltájékoztatás céljából működtetett telefonos és elektronikus rendszerek folyamatos fejlesztése szükséges.⁷³

Szintén ez a dokumentum emeli ki, hogy egyes kiemelt ügytípusok esetén – mint a családtámogatási ellátások és a nyugdíj – szükséges egy olyan ügymenetet követő internetes felületet kialakítani, amellyel ügyfélkapun keresztül betekintést nyerhet az ügyfél a saját ügyének státuszába.⁷⁴ Ezt értelmezhetjük akár az iratbetekintési jog elektronizált formájának is, ami szintén szorosan kapcsolódik a tájékoztatáshoz.

Az említett beavatkozási területek a szociális ellátórendszerrel többszörös haszonnal is járhatnának, hiszen egyes élethelyzethez kapcsolódó ellátások különböző – és a laikusok

⁶⁹Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 9. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷⁰A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 60. §

⁷¹Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 53. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷²Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 9. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷³Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 88-89. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷⁴Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 117. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

számára sok esetben nehezen értelmezhető – jogszabályokban vannak szabályozva,⁷⁵ és egyes ellátások egymáshoz kapcsolódnak, illetve kiegészítik vagy helyettesítik egymást.⁷⁶

VII. Aktuális trendek és fejlesztési irányok

A fejlesztési tervek keretein belül, az elmúlt 8 évben teljesen átalakításra került a közigazgatás szervezete, hatásköre, illetve egy teljesen új eljárási törvény került megalkotásra és számos intézkedéssel az ügyfelek helyzetét igyekezett előmozdítani a döntéshozó. 2018. január 1-jétől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.) vette át a Ket. helyét, meghatározva a közigazgatási hatósági eljárási szabályait.

Az Ákr. már nem folytatja a korábbi közigazgatási eljárásról rendelkező törvények tendenciáját: ez a törvény már nem bővíti a tájékoztatáshoz való jog tartalmát, sőt egyes esetekben vissza is lépett a Ket.-hez képest. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog már így szó szerint nem szerepel a törvény szövegében, csak – annak elemei – a rendeltetésszerű eljárás, az ésszerű határidők betartása stb. nyer említést.⁷⁷ Ezt a hiányosságot viszont nem is nevezhetjük valódi hiányosságnak, hiszen az említett alapjog már részét képezi az Alaptörvénynek,⁷⁸ ellentétben a Ket. idejében hatályos Alkotmánnyal. Az Ákr. esetén is a jogok és kötelezettségek megismerhetőségét a hatóságok biztosítják az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása mellett.⁷⁹ A hatályos törvényben viszont már nem kerül kiemelésre – a korábban leírtak szerint – a korlátozottan cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen ügyfél.

A Ket.-ben szabályozott tájékoztatással kapcsolatban támpontot a hatósági közvetítőre vonatkozó szabályozásnál kaphattunk, amely szerint a közvetítőnek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kellett adnia.⁸⁰ Ez a rendelkezés az Ákr.-ben már semmilyen formában nem jelenik meg, vagyis a tájékoztatás minőségére nem találunk utalást az új törvényben.

A hatályos közigazgatási eljárási szabályokról rendelkező normában megjelenik viszont az iratbetekintés joga, a hatósági döntés rendelkező részében a jogorvoslatról való tájékoztatás, illetve az indokolási rész – Ket.-nél is említett – elemei.⁸¹

2011. január 1-jével felállításra kerültek a kormányhivatalok, és a szakigazgatási szervek már ezek részeként működtek tovább. 2011. januárjában megkezdték működésüket a törzshivatalból és szakigazgatási szervekből álló fővárosi és megyei kormányhivatalok.⁸² Összesen 17 szakigazgatási szerv működött a kormányhivatalokon belül, mint például a

⁷⁵ Például a gyermekvállaláshoz kapcsolódóan részesülhet az ügyfél a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján adó- és járulékkedvezményben, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alapján pótszabadságban, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alapján gyermekgondozási díjban, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény alapján családi pótlékra stb.

⁷⁶ Például időskorúak járadékára lehet jogosult (a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B. §) az, aki nem vagy nagyon alacsony összegben részesül öregségi nyugellátásban (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. §)

⁷⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 2. §

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség XXIV. cikk

⁷⁹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 5. § (2) bekezdés b) pont

⁸⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 41. § (3) bekezdés a) pont

⁸¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 33-34. §, 81. § (1) bekezdés

⁸² A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdés

szociális és gyámhivatal, földhivatal, egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv, nyugdíjbiztosítási igazgatóság, munkaügyi központ, stb.⁸³

2013. január 1-jével kialakításra kerültek a járások, amelyek számos feladat ellátására kaptak felhatalmazást, mint például a korábban jegyzői hatáskörben lévő időskorúak járadékának megállapítására is.⁸⁴ A járási hivatalok integrált ügyfélszolgálat működtetésével támogatják a kormányhivatalokat feladataik ellátásában.⁸⁵ Továbbá a 2011-ben elindított egyablakos ügyintézési rendszer 2013-ban kiszélesítésre került a kormányablakok létrehozásával.⁸⁶

Számos feladat ellátásánál erősödött az állam irányító szerepe, az átalakítások során a racionalizálás, a hatékonyság növelése és a szolgáltató jelleg kiépítése volt a meghatározó irány.⁸⁷

A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia” összefoglalója alapján egy csúcsminisztériumi rendszer került kiépítésre, az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1007/2013 (I.10.) kormányhatározat alapján összevonások és jogutód nélküli megszüntetéseken keresztül ésszerűsítésre és egyszerűsítésre került a közigazgatás szervezetrendszere, valamint konszolidációra került sor a személyi állomány tekintetében.⁸⁸

A szervezeti átalakítások 2015-ben kaptak újabb lendületet, amikor egy törvénymódosítást követően a kormányhivatalok már nem törzshivatalból és szakigazgatási szervekből, hanem "kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből" állnak.⁸⁹ Majd módosították a kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatát is, létrehozva a ma is jellemző szervezeti rendszert, ahol már főosztályokra és osztályokra tagolódnak a kormányhivatalok.⁹⁰

Az átalakítások természetesen nem kerültek el a központi hivatalokat és minisztériumi háttérintézményeket sem: 2016.12.31-et követően megszűnt – többek között – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, továbbá az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, ami a továbbiakban Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőként működik tovább.⁹¹ Ezekhez az átalakításokhoz kapcsolódik a Magyar Államkincstár szervezetének módosítása is, amelyet követően a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a korábbi NYUFIG) a Kincstár igazgatási szervévé vált.⁹²

⁸³ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) kormányrendelet 2. § (1) bekezdés

⁸⁴ A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 20. §

⁸⁵ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet 6-7. §

⁸⁶ A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet

⁸⁷ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 14-15. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁸⁸ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 13. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.08.); Az államigazgatás szervezetrendszer átalakításáról szóló 1007/2013 (I.10.) kormányhatározat

⁸⁹ Egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény 27. § (2) bekezdés; a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. §

⁹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás

⁹¹ Egyes központi hivatalok és költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) kormányrendelet 8. §, 10. §, 14. §,

⁹² A Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) kormányrendelet 6. §

Megtörtént 26 hatósági eljáráshoz kapcsolódó jogszabály szövegezésének egyszerűsítése és az „Egyszerű Állam Programmal” a vállalkozók bürokratikus terhei csökkentésre kerültek.⁹³

Az eljárások egyszerűsítésére, az ügyfélterhek csökkentésére – az információs társadalom elvárásainak megfelelően és a hatóságok közötti kommunikáció egyszerűsítése – az e-közigazgatás kiépítésével és folyamatos fejlesztésével egyre meghatározóbb lépéseket tesznek a döntéshozók⁹⁴

Számos személyügyi fejlesztés történt a közigazgatásban dolgozók elégedettségének és elhivatottságának növelése érdekében, egy új teljesítményértékelési rendszer került kialakításra az egységes hivatásetikai szabályzat elkészítése mellett.⁹⁵

Többek között ezek a fejlesztések formálták és formálják jelenleg is a közigazgatás rendszerét. 2017-ben elindult a 1818-as számon hívható országos telefonos ügyfélszolgálat,⁹⁶ 20 kormányhivatal és 174 járási hivatal,⁹⁷ valamint 270 kormányablak működött Magyarországon.⁹⁸ A szervezeti háttérrel tekintve további racionalizálások történtek⁹⁹ és folyamatosan, gyakran egymással karöltve valósultak meg a bürokráciacsökkentő, valamint az eljárási díjakat és illetékeket csökkentő programok. Az elektronikus közigazgatás fejlesztése továbbra is meghatározó tendencia, amely kapcsán a 2015-ben indult „Digitális Jólét Programot” érdemes kiemelni.

A bürokrácia-csökkentésének szükségessége már 2011-ben megjelenik a „Széll Kálmán Terv” „Bürokrácia- Csökkentő Programjában.” Első lépésként a vállalatokat érintő bürokratikus terhek és adminisztrációs kötelezettségek kerülnek kiemelésre, amelyek körülbelül háromszorosát teszik ki az Uniós átlagnak. A program többek között az adófizetési kötelezettség teljesítésének egyszerűsítésével, hatósági ellenőrzés új gyakorlatának kidolgozásával, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó adminisztrációs terhek csökkentésével szeretne célt elérni.¹⁰⁰

Az adminisztrációs terhek csökkentésének második hulláma Patyi András által vezetett „Államreform Bizottság” létrehozásával indult el.¹⁰¹ A Bizottság feladatául a bürokrácia-csökkentő program tudományos szempontok alapján történő vizsgálata, véleményezése és javaslatok megfogalmazása lett kijelölve. Az „Államreform Program II.” 2015.01.01-én indult és célkitűzései között szerepel az államigazgatás emberi erőforrás állományának „fejlesztése,” állami szolgáltatások átalakítása, az ügyintézés megreformálása (kormányablakok kiépítése

⁹³ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 17 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁴ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 18-19 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 20-21 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁶ Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) kormányrendelet 40. §

⁹⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) kormányrendelet 2. § (1) bekezdés, 1. melléklet

⁹⁸ Rólunk. <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/rolunk-about-us> (2017.11.09.); Átadták az utolsó kormányablakot is. http://www.orientpress.hu/cikk/2017-03-03_atadtak-az-utolso-kormanyablakot-is (2018.01.22.); <https://kormanyablak.hu/hu> (2018.02.09.)

⁹⁹ Így alakul át a közigazgatás – A legfontosabb változások 2017-ben. <http://kamaraonline.hu/cikk/igy-alakul-at-a-kozigazgatás-a-legfontosabb-valtozasok-2017-ben> (2017.11.09.)

¹⁰⁰ Széll Kálmán Terv Bürokrácia-Csökkentő Program I. 2, 9. o.
http://www.kkszh.hu/documents/jogsz/Szell_Kalman_terv.pdf (2017.11.14.)

¹⁰¹ Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság.
<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezde-munkajat-az-allamreform-bizottsag> (2017.11.14.)

országszerte, adminisztratív terhek csökkentése) a területi közigazgatás átstrukturálása (szervezeti átalakításokkal és kormányhivatalba integrálással) és egyes jogszabályok felülvizsgálata.¹⁰² A program nyomán számos olyan jogszabály született a 2015-2016-os évben, amely a tárgyalt cél megvalósítását szolgálja, amelyre példákat is szeretnék felhozni.¹⁰³

-A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 108 jogszabályt módosított, amelyek közül 8 a szociális ellátórendszerhez kapcsolódik.¹⁰⁴

-A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény, 40 jogszabályt módosított és 73-at hatályon kívül helyezett, amelyek közül 1 kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁵

-A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény további 44 jogszabályt módosított. A megváltoztatott jogszabályok között szerepel 6 olyan is, amely a szociális ellátórendszerhez kapcsolódik.¹⁰⁶

-A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében adminisztratív kötelezettségek megszüntetése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 136/2016. (VI. 13.) kormányrendelet 14 jogszabályt módosított és 27 jogszabályt helyezett hatályon kívül, de nincs köztük a szociális ellátórendszerhez kapcsolódó jogszabály.

A 2015-2016-os jogszabályoknak és a végrehajtott módosításoknak köszönhetően – a bürokráciacsökkentés jegyében – 2016-ban 18 millió ügyben 8 napon belül döntés született.¹⁰⁷ A munkálatok 2017-ben is folytatódtak, amelyre jó példa lehet a közigazgatási bürokráciacsökkentés folytatásával érintett egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 60/2017. (III. 20.) kormányrendelet, amely egy salátatörvényhez hasonlóan számos kormányrendelet módosítását tartalmazza. A norma 15 jogszabályt módosított, amelyek közül négy kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁸ A bürokráciacsökkentéssel kapcsolatban

¹⁰² Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat 1. pont; 3. pont

¹⁰³ A kijelölt célok teljesülésekor némely jogszabály hatályon kívül helyeződött a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (2) bekezdése alapján. A jogszabályok, illetve a bürokráciacsökkentés egyes elemeinek vizsgálata a jogszabályok, kihirdetés időpontjában hatályos állapota alapján lehetséges.

¹⁰⁴ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 7-9. § szakasza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 14. § szakasz a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 42-44. § szakasz a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, a 48-49. § szakasz a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, az 55. § szakasz a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt, az 55-57. § szakasz az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, a 61. § szakasz a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt, a 63. § szakasz pedig a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt módosította

¹⁰⁵ A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény 9. § szakasza az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt módosította

¹⁰⁶ A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 7. § szakasza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 12. § szakasza a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 17. § szakasza a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvényt, a 24-25. § szakasza a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, a 26-27. § szakasza a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt, a 30-31. § szakasza az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt módosította

¹⁰⁷ Folytatódik a bürokráciacsökkentés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/folytatodik-a-burokraciacsokkentés> (2017.11.14.)

¹⁰⁸ A közigazgatási bürokráciacsökkentés folytatásával érintett egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 60/2017. (III. 20.) kormányrendelet 7-9. § szakasza a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendeletet, a 11-12. § szakasz a mozgásában korlátozott

említhető legfrissebb jogszabály a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény, amely rendelkezései 2017.12.31-én léptek hatályba. Ez a törvény összesen 42 jogszabályt módosított, amelyek közül 4 kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁹

A közigazgatási rezsicsökkentési program alatt a közigazgatási eljárásokért fizetett díj, illetve illeték csökkentését vagy megszüntetését kell érteni. A kormányzati célok között már az „Államreform Bizottság” felállításáról szóló törvényben megjelent az állampolgárokat és vállalkozásokat terhelő fizetési kötelezettségek csökkentése.¹¹⁰

A folyamat 2015 végén egy konzultációs mechanizmussal indult el: a kormányhivatalokban vagy elektronikus úton az ügyfelek is javaslatot tehetek arról, hogy mely eljárások díját vagy illetékét szüntetnék meg. A program indulását követő két hónapban már majdnem 400 ezren töltötték ki a kérdőíveket.¹¹¹ A rezsicsökkentés első szakasza az „Államreform Program II.” égisze alatt valósult meg.¹¹² A konzultációt követően megalkotásra került az állami rezsicsökkentés megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1667/2015. (IX. 21.) kormányhatározat, amelyben a jogalkotó felhívja a minisztereket a rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges intézkedések megtételére.¹¹³ A rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges módosítások első fázisát az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről szóló 2015. évi CXCV. törvény jelentette. A kérdőívek figyelembevételével meghozott jogszabályok hatására számos eljárás lett ingyenes, mint például a személyi igazolványok, lakcímkártya, a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványa, illetve az erkölcsi bizonyítvány igénylése.¹¹⁴ Ezek a változtatások körülbelül 10 milliárd forint megtakarítást eredményeztek a lakosságnak.¹¹⁵

2016 nyarán ismét lehetőség volt egy konzultáció keretein belül a bürokratikus terhek csökkentésével kapcsolatban véleményt nyilvánítani, amely alapját képezte a bürokrácia és rezsicsökkentés következő szakaszának.¹¹⁶ A kérdőívet 250 ezren töltötték ki.¹¹⁷ Ezt követően

személyi parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) kormányrendeletet, a 13-14. § szakasz a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) kormányrendeletet, a 15-16. § A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) kormányrendeletet módosította

¹⁰⁹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 3. § szakasza A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 8. § szakasza a A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 21. § szakasza A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, a 23. § szakasza A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt,

¹¹⁰ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat 1. pont cb) alpontja

¹¹¹ Közigazgatási rezsicsökkentés – szeptemberre állhat össze a törvénymódosítási javítócsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasi-felelos-allamtitkar/hirek/kozigazgatasi-rezsicsokkent-es-szeptemberre-allhat-ossze-a-torvenymodositasi-javaslatcsomag> (2017.11.15.); Majdnem négyszázezren nyilvánítottak véleményt a közigazgatási díjcsökkentésről. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasi-felelos-allamtitkar/hirek/majdnem-negyszazezren-nyilvanitottak-velemenyt-a-kozigazgatasi-dijcsokkentesselrol> (2017.11.15.)

¹¹² Indul az „Államreform 2”, jön az állami rezsicsökkentés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/indul-az-allamreform-2-jon-az-allami-rezsicsokkentessel> (2017.11.15.)

¹¹³ Az állami rezsicsökkentés megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1667/2015. (IX.21.) kormányhatározat

¹¹⁴ Egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről szóló 2015. évi CXCV. törvény 1. § (1) bekezdés

¹¹⁵ Tömegével érkeznek javaslatok a közigazgatási díjak eltörlésére. <http://hirlevel.egov.hu/2016/08/15/tomegevel-erkeznek-javaslatok-a-kozigazgatasi-dijak-eltorlesere/> (2017.11.15.)

¹¹⁶ Állami rezsicsökkentés és közigazgatási bürokráciacsökkentés. <http://allamirezsicsokkent-es-kozigazgatasi-burokraciacsokkent-es.kormanyhivatal.hu> (2017.11.15.)

lépett életbe – a korábban már említett – a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény, amely szintén „saláta jelleggel” módosít számos más törvényt.¹¹⁸ A rezsicsökkentés második szakaszával 2016-2017-ben további 20 eljárással kapcsolatos illeték vagy szolgáltatási díj került megszüntetésre, mint például – a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről szóló 2017. évi II. törvény alapján – az anyakönyvi kivonat kiállítása, a családi otthonteremtési kedvezményhez szükséges igazolás kiállítása, illetve a cégalapítás.¹¹⁹ Ezekkel az intézkedésekkel körülbelül további 14 milliárd forintos megtakarítás jelentkezett az ügyfeleknél.¹²⁰

A fentiek alapján jól látható, hogy máris számtalan változtatás történt a bürokrácia- és a rezsicsökkentés jegyében, amelyek a jogszabályok nagyon széles rétegét érintették. A módosítások egy része hatással volt a szociális ellátórendszerre is, – főleg a bürokráciacsökkentés tekintetében – amíg a rezsicsökkentés már sokkal kisebb figyelmet kapott ezen a területen, ami nem is annyira meglepő, hiszen az eljárások döntő többsége eddig is illetékmentes volt.

Az elért eredmények vitathatatlanok, de fontos azt is hangsúlyozni, hogy ezek az átalakítások önmagukban nem lennének képesek az ügyfélbarát közigazgatást létrehozni. A bürokrácia a történelem folyamán mind, az államigazgatás, mind a magánigazgatás meghatározó eleme volt, amely a hatékonyságot, a részrehajlásmentes és a demokratikus alapelveknek megfelelő eljárásokat hivatott biztosítani.¹²¹ Éppen ezért a bürokrácia teljes felszámolása egyelőre nem tűnik lehetségesnek, viszont annak túlburjánzása elleni küzdelem továbbra is szem előtt tartandó cél.

A „Digitális Jólét Program” előzménye a 2015-ben elindított országos konzultációs folyamat volt, amely során – jelenleg már más célt szolgáló – internetkon.hu oldalon keresztül minden 14 év feletti magyar állampolgár kérdésekkel, véleménnyel, megjegyzéssel élhetett a témát illetően.¹²² A konzultáció ezen szakaszának lezárása és a kérdések, vélemények, javaslatok feldolgozása után egy 20 pontból álló kérdőív került megszerkesztésre, amelyre a 2015-ös Nemzeti Konzultáció során lehetett választ adni.¹²³

A Nemzeti Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó „Digitális Jólét Programjáról” szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat lett. A program végrehajtásával Deutsch Tamás, a „Digitális Jólét Program” összehangolásáért és megvalósításáért felelős miniszterelnöki biztos lett megbízva. A jogszabály közigazgatás szempontjából legrelevánsabb rendelkezései a következők:

¹¹⁷A gazdaság erősödése teszi lehetővé a kormányhivatali dolgozók béremelését. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-gazdasag-erosodese-teszi-lehetove-a-kormanyhivatali-dolgozok-beremeleset> (2017.11.15.)

¹¹⁸A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 5. § (2) bekezdés, 21. § (1) bekezdés

¹¹⁹A közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről szóló 2017. évi II. törvény 1.§ (2) bekezdés

¹²⁰Újabb illetékek és közigazgatási díjak szűnnek meg. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/ujabb-illetekek-es-kozigazgatasi-dijak-szunnek-meg> (2017.11.15.)

¹²¹Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? Közjavak III. évfolyam, 2017/2. szám 1, 2, 7. o. http://kojzavak.hu/sites/default/files/files/KOZJAVAK_2017_2_3_7.pdf (2018. 02. 01.)

¹²²Elindult az internetről szóló nemzeti konzultáció. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/elindult-az-internetrol-szolo-nemzeti-konzultacio> (2017.11.10.)

¹²³Elkészült az InternetKon eredményeit megvalósító kormány-előterjesztés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/parlamenti-allamtitkar/hirek/elkeszult-az-internetkon-eredmenyeit-megvalosito-kormany-eloterjesztes> (2017.11.10.)

- az internet szolgáltatás adóterhe legyen kedvezményes, 18%-os mértékű¹²⁴
- kerüljön bevezetésre egy kedvezményes alapsomag és az internethasználat elsajátítását segítő képzés,¹²⁵
- legyen minden településen ingyenesen használható wifi szolgáltatás,¹²⁶
- az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztése és felhasználóbaráttá tétele, az internetes ügyintézés kiépítésének megkezdése, a kormányzati és közigazgatási weboldalak fejlesztése a felhasználói igényeknek megfelelően,¹²⁷
- hozzanak létre a 1818 Kormányzati Ügyfélvonalhoz hasonlóan működő, napi 24 órában elérhető online ügyfélszolgálatot.¹²⁸

A fejlesztési célok közül számos pont megvalósítás alatt áll, az áfa csökkentés megvalósult¹²⁹ és a jövőben várhatóan újabb csökkentések lesznek,¹³⁰ a szolgáltatóknál már elérhető a „Digitális Jólét Alapsomag,”¹³¹ a kormányzati weboldalak fejlesztésre kerültek, a közigazgatási hatóságok weboldalai megújultak és egységes arculatot mutatnak.

Mindezen fejlesztési irányok megfogalmazása és megvalósításának elkezdése vagy kivitelezése után 2017-ben kibővítésre került és elindult a „Digitális Jólét Program 2.0,” amelyről a „Nemzeti Infokommunikációs Stratégia” (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a „Digitális Jólét Program 2.0-ról,” azaz a „Digitális Jólét Program” kibővítéséről, annak 2017-2018. évi munkatervéről, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat rendelkezik.

A kibővített program a következő – a téma szempontjából releváns – rendelkezéseket tartalmazza:

- az internet szolgáltatást érintő adóteher csökkenjen 5%-ra,¹³²

¹²⁴ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont a)

¹²⁵ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont g) h)

¹²⁶ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont j)

¹²⁷ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 7. pont; 7. pont b) c) f)

¹²⁸ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 7. pont d)

¹²⁹ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. § (3) bekezdés, 3/A. számú melléklet

¹³⁰ Öt százalékra csökken az internethasználat áfája jövő évtől. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/ot-szazalekra-csokken-az-internethasznalat-afaja-jovo-evtol> (2017.11.13.)

¹³¹ Elsőként a UPC kínálatában érhető el a Digitális Jólét Alapsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/elsokent-a-upc-kinalataban-erheto-el-a-digitalis-jolet-alapsomag> (2017.11.13.); A Telenor felvette kínálatába a Digitális jólét alapsomagot. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/a-telenor-felvette-kinalataba-a-digitalis-jolet-alapsomagot> (2017.11.13.); Az Invitel is csatlakozott a Digitális Jólét Alapsomaghhoz. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/az-invitel-is-csatlakozott-a-digitalis-jolet-alapsomaghhoz> (2017.11.13.); A Vodafone kínálatában is elérhető a Digitális Jólét Alapsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/a-vodafone-kinalataban-is-elheto-a-digitalis-jolet-alapsomag> (2017.11.13.),

¹³² A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkatervéről, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 2. pont

-további lépések megtétele szükséges azzal a céllal, hogy minden háztartásban legyen elérhető a gyors internet szolgáltatás és „Digitális Jólét Szoftver Alapsomag,” valamint a „Digitális Jólét Klub” program kidolgozását írják elő az internethasználatához szükséges kompetenciák oktatásához és méréséhez,¹³³

-e-közigazgatás további fejlesztése is kiemelésre kerül,¹³⁴

-valamint okos városok létrehozására és tesztelésére egy munkacsoport is kijelölésre került¹³⁵

VIII. Összefoglalás

A közigazgatás elméleti, jogi, és szervezeti alakulásának áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás tökéletessé tétele szinte lehetetlen kihívás. Politikai háttértől függetlenül a közigazgatási modernizáció egy „folyamatos feladat” amely befejezettségét soha sem lehet kijelenteni. A társadalom, a gazdaság, a kultúra állandó változás örökké mozgásban fogja tartani a közigazgatási reformáció motorját.¹³⁶

A közigazgatás fejlődésének jelenlegi iránya a szolgáltató jelleg és a digitalizáció irányába mutatnak, ahol fő célkitűzésként az olcsó, gyors, egyszerű és hatékony eljárások lesznek a meghatározóak. Hatalmas előrelépést jelent az ország életében az a szemléletváltás – ami körülbelül a Magyar Program indulásával egy időre tehető – ami a korábbi hierarchikusság helyett a mellérendelt, partneri közigazgatás – ügyfél viszonyt helyezi előtérbe.

A kitűzött célok elérése, vagyis a szolgáltató, ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása nem lehetséges csak egy-egy terület átalakításával (például a bürokrácia csökkentésével) igazi eredmények csak akkor érhetőek el, ha a közigazgatáshoz kapcsolódó valamennyi szegmens átalakításra kerül. A „Közigazgatási és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia,” a „Digitális Jólét Program,” az állami rezsicsökkentés, a bürokráciacsökkentés és az e-közigazgatás folyamatos fejlesztése az elkövetkező évek meghatározó fejlesztési stratégiái, amelyek nyomán megvalósulhat a valódi szolgáltató közigazgatás és kialakulhat az a bizalmi viszony az állampolgárok részéről a közigazgatás irányába, ami meghatározó célként jelenik meg a 2014-2020-as fejlesztési stratégiákban.

¹³³ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 6. pont

¹³⁴ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 15. pont

¹³⁵ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 20. pont

¹³⁶ Józsa Zoltán: Változó közigazgatás. JATE Press, Szeged, 2011, 51. o.