



A KÖZIGAZGATÁS ÉS ÜGYFÉL KAPCSOLATÁNAK FEJLŐDÉSE RÖVIDEN

Ügyfelet megillető jogok megjelenése és változása a hazai hatósági ügyintézés során

VARGA FERENC* 

* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: varga.ferenc@kre.hu,

Absztrakt

Ebben a cikkben a hatósági ügyintézés során az ügyfél státuszváltozásának rövid áttekintésére teszek kísérletet – milyen alapelvek mentén, és hogyan változott az ügyfelet megillető jogok köre a hazai jogszabályokban. A közösségek kialakulásával természetesen megjelent azon ügyek köre is, amelyek az egész társadalmat érintették, és azok hatékony megoldását mindenki magáénak érezte. A korai, szervezetelebb igazgatási formákat a 18. századi monarchiák kialakulásával a szervezettebb, szakértelmen, szakértői munkamegosztáson alapuló hivatalnoki rendszer váltotta fel. A kontinentális jogrendben megjelent a kamerálisztika, majd a közigazgatási jog mint különálló jogág. A 20. század második felében mindenhol rámutatnak arra, hogy a hatékony irányítás csak szervezési és teljesítményalapú közigazgatással valósítható meg, amelyben az ügyfelet megillető jogok előre rögzítettek. E törekvéseket megalapozó elméletek a hazai közigazgatásban is megjelentek a 20. században. A rendszerváltást követően pedig az európai alapidokumentumokban rögzített alapjogok és a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jogot támogató alapelvek a hatósági ügyintézésre vonatkozóan is kifejezésre kerültek. Olyannyira, hogy a ma hatályban lévő közigazgatási kódexünk már több ponton alkotmányos garanciaként tekint rájuk. Mára a hatósági eljárásban érintett ügyfél alkotmányos jogokkal felruházott, a szolgáltató közigazgatás egyenrangú partnere.

Kulcsszavak

ügyféljogok, állampolgári jogok, alapelvek, tisztességes ügyintézéshez való jog

Abstract

In this article, I will attempt to briefly review the changes in the status of the client during public administration – the principles on which they are based and how the scope of the rights of the client has changed in domestic legislation. With the emergence of communities, there naturally came a range of issues that affected the whole of society and which everyone felt a sense of

ownership in resolving effectively. The early, more disorganised forms of administration were replaced by a more organised bureaucratic system based on expertise and the division of labour between experts, with the emergence of the monarchies in the 18th century, and the emergence of chamber law and then administrative law as a separate branch of law in the continental legal order. In the second half of the 20th century, it was everywhere pointed out that effective governance could only be achieved through an organisational and performance-based public administration in which the rights of the client were predetermined. The theories underpinning these aspirations were also developed in domestic public administration in the 20th century, and after the change of regime, the fundamental rights enshrined in the European founding documents and the principles supporting the right to a fair public administration were also expressed in relation to public administration. To such an extent that our administrative code in force today already regards them as constitutional guarantees at several points. Today, the customer concerned by the public authority procedure is an equal partner of the public service administration, endowed with constitutional rights.

Keywords

client rights, citizens' rights, principles, right to fair administration

Bevezetés

Az államhatalom és a társadalom, vagy annak tagjai egymáshoz való viszonyának történeti vizsgálata számos kérdést felvet. Először is célszerű tisztázni, hogy mikortól beszélhetünk a mai értelemben vett közigazgatásról, és annak megjelenéséről. Lőrincz Lajos (1999) megvilágításában közigazgatás ott jön létre, ahol olyan közösségi ügyek jelentkeznek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, és az egész társadalom hozzájárul azok megoldásához. Az a folyamat, amely során az egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott társadalmi erőfeszítés közösséginek mondható dimenzióba emelkedett, hosszú időn keresztül zajlott. Ezért is állítható, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei az öntözéses vízgazdálkodásra épült társadalmakban alakultak ki, ahol az előre megtervezett, szoros együttműködéssel lehetett a növekvő társadalmi szükségleteket kielégíteni úgy, hogy nem a születési előjoggal rendelkezők, hanem gondosan válogatott, szakmai érdemek alapján kiválasztott személyek alkották az igazgatási elitet (Gladden, 2019). Ezzel együtt, a közügyeket társadalmi konszenzus alapján a magánügyek felé emelték, elkülönültek a közfeladatok és az egyéni magáncélok, a közpénzek és a magánpénzügyek, kialakult a vertikális és horizontális munkamegosztás, a hierarchikus igazgatás (Wittfogel, 1957, 556). A feudalizmust követően, a 17–18. századi monarchiákban előtérbe került kamerálisztika kétségtelenül segítette azt a folyamatot, amely a közigazgatás-tudomány, s végeredményben a közigazgatási jogtudomány kialakulásához vezetett. Természetesen az adott korszak társadalmi, gazdasági, politikai viszonyai minden esetben meghatározták az igazgatás és az igazgatottak közötti viszonyrendszert, valamint az e körben zajló tudományos gondolkodást is, ugyanakkor az ügyfeleket megillető jogok, azok bővülése, az azokat meghatározó elvek és adott esetben alapkövetelményként való megjelenésük fokozatosan alakult ki. Ebben a tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy röviden bemutassam, milyen ideológiák mentén, hogyan változott az állampolgár/ügyfél státusza, milyen alapelvek mentén és hogyan jelentek meg ezek a 20. század végi uniós dokumentumokban és hazai jogszabályokban, (elsősorban a rendszerváltást követően). A témát a vonatkozó jogszabályok, kommentárok és tudományos

művek tanulmányozásával vizsgáltam. A tapasztalataimat áttekintő, leíró, értékelő jellegű és összehasonlító módszerekkel igyekeztem rendszerezni.

1. Az igazgatott státuszának változását meghatározó áramlatok röviden

Az évszázadok során nemcsak a közigazgatás intézménye változott, de maga az ember jogi pozíciója, az állammal szemben betöltött státusza is – jogállása erősödésével alattvalóból ügyfél lett, egyre több jogosultsággal. Emlékezzünk, Jean Bodin *Hat könyv az államról* című művében egyértelműen meghatározta a törvény és az alattvaló közötti alá-fölérendeltséget. A törvény az uralkodó parancsa, aki mindenek fölött áll, felette csak az Isten létezik. A monarcha és fő tisztségviselőinek parancsát az alattvalónak feltétel nélkül végre kellett hajtani, tőrni kellett azt. E kontextusban a fő tisztségviselő személyesítette meg a közigazgatást (Bodin, 1987, 195). Az embert mint alattvalót semmilyen keretek, vagy garanciák nem védték, jogorvoslati lehetősége nem volt, a törvények az uralkodó korlátlan hatalmát alapozták meg, melyekkel szemben semmilyen eszköz nem állt rendelkezésre. Az igazgatás középpontjában jellemzően rendészeti szervek álltak, a hatalommegosztás elvét nélkülözték e rendszerek.

A rendészeti szervek tevékenységét először a 18. század végén az *Allgemeines Landrecht*-ben szabályozták, de ennek célja – elsősorban a közrend és köznyugalom fenntartása érdekében – a közérdek és az egyén önrendelkezési joga közötti egyensúly fenntartása volt. A sokszor „Janus-arcú” törvénynek tartott szabályozás 1900-ig volt hatályban, és az első valós próbálkozás volt arra, hogy – az állami törvénykezés elsőbbségének deklarálásával – szakítson a rendiség intézményével, valamint az esetjogi szabályozással, ugyanakkor nem hagyta figyelmen kívül a rendi tagozódást, a házasságon belüli, férfiakat megillető előjogokat, és elismerte a jobbágyi állapotokat is. A polgárisodás igényét viszont jelzi, hogy többnyire magánjogi viszonyokat szabályozott, és az ember már individuumként jelent meg, de még nem határolta el világosan a jellegüknél fogva eltérő jogviszonyokat; közjogi és büntető rendelkezéseket egyaránt tartalmazott.

A felvilágosodás eszméi, az újhumanizmus és individualizmus kiemelkedő képviselője, Alexander von Humboldt rendészettel kapcsolatos megállapításaiban jelentek meg először, ahol a rendészet legfőbb feladata a *polgárok* jólétének biztosítása, úgy, hogy a magánszférát tiszteletben tartva, a személyes szabadságot nem korlátozhatja. Érvelése szerint az ember eredeti rendeltetése, hogy képességeit szabadon, minden korlátozástól mentesen érvényre juttassa, és az államnak is ennek megfelelően kell szerepet vállalnia. Az állam azon beavatkozása is káros, amely az emberek boldogulását segíti elő, hiszen meggátolja a képességek szabad kibontakozását, és idővel az állam sem tud megfelelni az ebből eredő, egyre nagyobb kötelezettségének. Az állam kizárólag a polgárok külső és belső védelméről köteles gondoskodni úgy, hogy a polgárok saját javukról szabadon, de mások boldogulásának korlátozása nélkül gondoskodhatnak (negatív jólét). Az államhatalom legfőbb, és Humboldt tanítása szerint egyetlen kötelezettsége örködni a biztonság felett (Balla, 2004, 277). Antropológusként, államférfiként, filozófusként ő alapította meg a berlini egyetemet, ahol a kutatás és oktatás egysége, annak szabadsága határozta meg a képzést, ezzel teremtve meg egy teljesen új intézménytípust a hagyományos állami intézmények mellett. A felvilágosodás eszméi által körvonalazott közigazgatás jogi szabályozottsága a polgári államok létrejöttével jelent meg. Az állami szervek korlátait jogszabályok határozták meg a montesquieu-i törvényesség keretei között. Ezzel együtt pedig egy önálló joganyag jött létre az igazgatás működésére, intézményrendszerére vonatkozóan is.

A 19. századi liberális államfelfogás, mely szerint az állam nem avatkozik be a gazdasági folyamatokba, az ipari forradalom során eredményezett nagyobb társadalmi nehézségeket. Az ipari forradalom hatására egyrészt megnőtt a népesség, a városok lakossága felduzzadt, kialakultak a munkás- és nyomornegyedek, megjelent a gyermekmunka és gyermekszegénység. A liberális kormány kevés védelmet nyújtott a leszakadó társadalmi rétegeknek, így a társadalmi problémák hatékony feloldását a német közgazdász-szociológus Lorenz von Stein a közigazgatás újjászervezésében látta. Állítása szerint a közigazgatástudományt kell a társadalomtudományok középpontjába helyezni, és egy jól szervezett közigazgatással lehet a társadalmi ellentéteket feloldani, a szociális és gazdasági nehézségeket orvosolni (von Stein, 1865). Látható ugyanakkor, hogy Stein, míg az embert mint értéket fontosnak tartotta, a problémák feloldásának lehetőségét a társadalom és a közigazgatás viszonylatában vizsgálta. Ezzel szemben a kortárs jogász, Otto Mayer – a közigazgatási aktustan és a közigazgatási jogdogmatika jeles képviselője – meghatározásában újra az alattvaló áll az állammal szemben, a szubordinációs viszonyban megalkotott közigazgatási aktus határozza meg az alattvalót megillető jogokat. Ő viszont már nem hatalmi viszonyként kezelte az állam és állampolgár kapcsolatát, a feleket egyenrangúnak tekintette: a felek mint jogalanyok állnak egymással szemben, kölcsönösen jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket. Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását is (Veszprémi, 2021). Az ugyancsak közgazdász-szociológus Max Weber is a bürokrácia primátusát képviselte, ugyanakkor elméletében a hivatal nagysága abban rejlik, hogy szakképzett, jól szervezett, szakszerű ügyintézőt végrehajtó hivatalnokokból áll. Ennek megfelelően a bürokratikus végrehajtó szervezet racionális, átlátható, precíz, érdeksemleges, személytelen, szakszerű és megbízható munkát végez, így válva a hatalom forrásává (Weber, 1987, 230).

A tengerentúlon és Európában is az első világháború, majd az ezt követő helyreállítási folyamatok, a gazdasági világválság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tették a közigazgatás erősítésének szükségességét elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejének, elnöknek, pártvezérnek való feltétlen engedelmességet vártak el, ezzel együtt, a jogállamiság eszméjével szemben, az Amerikára jellemző eredményesség került a középpontba. De mindhiába – a közigazgatásban is jelen vannak a személyes kapcsolatok, amelyek a szervező elveken túlmutatnak, és az is nyilvánvaló, hogy a magánigazgatási eszközök nagyon kis hatáskörrel alkalmazhatók a közjogi keretek között (Simon et al., 1987). E megközelítésben a polgár bizalmát a szakszerű igazgatási tevékenység alapozza meg, amely az 1930-as évekre Ernst Forsthoff megvilágításában már szolgáltató közigazgatássá is alakult. A szolgáltató megjelölés a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységére utal, melynek keretében a polgároknak nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése (Koi, 2015, 252). Forsthoff korai írásaiban világított rá, hogy a tekintélyelvű állam a polgári emancipáció következtében gyengül, s így alakulhat ki a jóléti állam, melyben a közhatalom gyakorlása mellett a közigazgatásnak szolgáltatói funkciója is van. Esetében tehát felfoghatjuk úgy az államot mint a társadalomtól elkülönülő konkrét intézményt, amely képes autonóm döntéseket hozni a társadalmi befolyásoktól mentesen. Másrészt viszont a társadalmat gazdasági-technikai rendnek tekintette, azaz egy szervezett, tényszerű egésznek. Értelmezésében a társadalom egy kvázi természetes „organizmust” alkotott, amely felett az állam mint a társadalom feletti, autonóm szolgáltató akarat áll (Caldwell, 1994, 616). Ugyanakkor, megerősítve az emberek teljes alárendeltségét egy létező, ember feletti rendnek – fajnak, államnak vagy technológiának –, az köteles gondoskodni megfelelő közszolgáltatásokkal az állampolgáraitól. Az ő elidegenedés-elméletében az az entitás változott meg, amelytől az emberek állítólag elidegenítik autonómiájukat, ám pont ez a felfogása kapcsolta össze a radikális konzervatívok

Weimari Köztársaság elleni tekintélyelvű vonulataival (Maus, 1986, 11–82). Bibó (1946) megközelítésében a „jó közigazgatás” értékmérője már nem elsősorban a magán- és közérdek, hanem a szakszerűség és eredményesség viszonylatában vizsgálendő. A kortárs Magyary Zoltán kétségtelenül a hazai közigazgatás meghatározó alakja volt, a közigazgatás racionalizálására vonatkozó elmélete mögött az ügyfél mint meghatározó elem jelent meg. Valamennyi – a hatáskörreform, szervezeti egyszerűsítés, a hatékonyság, eredményesség és jogszerűség, a decentralizáció, az eljárási cselekmények számának csökkentésére irányuló – törekvés az ügyfélbarát, szolgáltató jelleg erősítését célozta.

A második világháborút követően új megvilágításba került a polgár és a közigazgatás kapcsolata, újra gondolva a '30-as évek szolgáltatói szemléletét. Ugyan a nem teljesen letisztult közigazgatás-szervezési elmélet, a New Public Management (a továbbiakban: NPM) szerint az ügyfélbarát közigazgatás értékmérője a polgárközeliség, amely érthető szabályozást, egyszerűbb eljárásokat, a felesleges előírások deregulációját, minőségi szolgáltatásokat jelent. Az angolszász országokban megjelenő új szemlélet több esetben jogszabályi környezetet kívüli standardokat is életre keltett, melyek az ügyfeleknek többletlehetőségeket, az intézmény számára pedig kötelezettséget írtak elő. Hibrid, gazdasági-igazgatási elméleti háttérrel rendelkezett, amely ötvözte a centralizációt és a kontraktualizmust hangsúlyozó gazdasági szervezetelméletet és a menedzsmentelméletet, a decentralizációt és az ehhez illeszkedő irányítást helyezve az előtérbe (Aucoin, 1990). Az 1970-es évek gazdasági fellendülése során a klasszikus közigazgatást rugalmatlansága, alkalmazkodó képessége és kudarcai miatt sok kritika érte. A korszakban kialakult neoliberális eszmék hatására az állam gazdaságban betöltött szerepe megkérdőjeleződött, újra megnőtt az igény arra, hogy a magánszektor irányítási NPM eszközeit áthelyezzék a közigazgatásba (Hood, 1991). Ugyanerre a következtetésre jutott Ferlie, Ashburner, Fitzgerald és Pettigrew (1996) akik már négy különböző NPM-modellt különböztettek meg: a hatékonyságra való törekvés, a leépítés és decentralizáció, a kiválóság keresése és az állami szolgáltatásorientáltság. Ez az új perspektíva új korszakot teremtett a közigazgatásban, mely a közigazgatás második, új korszakának tekinthető, amely új, jobboldali politikák alapján formálódott. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a működés során megfogalmazott ügyfélorientált célok gyakran mennyiségi jellegűek voltak (ügyek száma, döntések száma, ügyintézési idő, lezárt ügyek stb.), amelyek elsősorban belső használatra szolgáltak, és megnehezítették a minőségi szempontok mérését is (Laegreid, 1994). Ennélfogva álláspontom szerint nyitott kérdés marad, hogy ez egy valós, vagy szimbolikus reformintézkedés volt. Mindenesetre – egyebek mellett – ez vezetett a „Governance” koncepciójához (Osborne & Gaebler, 1992), azaz más szereplők bevonásával megvalósuló kormányzás, később a jó kormányzás (*Good Governance*) elméletéhez. E megközelítés már a közvetlen állampolgári részvételt, a felek közötti konszenzuskeresést, a transzparenciát, az elszámoltathatóságot, és az emberi jogok érvényesülésének jogállami garanciáit képviseli, tiszteletben tartva a kulturális, történelmi és társadalmi sokszínűséget. Természetesen az NPM neoliberális perspektívája is nyitva hagyott számos kérdést és hamarosan kritikák fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatban is. A legtöbb kritikát megfogalmazó *The New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2000) új modelljében olyan értékek fogalmazódtak meg, mint az emberek, a polgárok, a demokrácia, a civil társadalom és a közszolgálat. Egy másik, az NPM-et kritizáló közigazgatási megközelítés a Neo-Weberi Állam (*NWS*) volt (Pollitt & Bouckaert, 2011), ami azzal érvelt, hogy az NPM módszerei és alapelvei nem lehetnek érvényesek minden országban. Hangsúlyozta, hogy az államigazgatási reformok az országok közigazgatási és politikai dinamikája szerint is eltérően zajlanak, így az NPM-nek sem lehet univerzális hatása. E kritikák nyomán Weber modelljének egy olyan változatát javasolták, amely jobban reagál a polgárok igényeire. A korszak jellegénél fogva, mára a Közérték-szemlélet (Moore,

1995) (*Public Value*) és a közigazgatás információs korban változó szerkezetére és szerepére fókuszáló digitális kormányzás (*Digital Era Governance, DEG*) (Dunleavy et al., 2005) is jelentős hatással bír. Az 1990-es évek az NPM-en belül megteremtettek egy másik meghatározó vonulatot is. Ugyancsak az angolszász területen – az Egyesült Államokban – vetődött fel a közigazgatás polgáriközelivé (Layne & Lee, 2001) válásának egyik kulcsfolyamata, az elektronikus közigazgatás gondolata. Ez nemcsak közelebb hozta az állampolgárokat a közigazgatáshoz, hanem túllépve az NPM-en a gazdasági, politikai folyamatokba való bevonást tette lehetővé, hiszen az internet mindenki számára elérhetővé vált. Volker Boehme-Neßler elmélete szerint, a számítógépek globális hálózatba kapcsolása nemcsak az információfeldolgozást és tárolást forradalmasítja, hanem az információcsere lehetőségét a világban (Boehme-Neßler, 2020). Az is világos, hogy az ügyfél általában nem tudja megítélni, hogy az adott közigazgatási szerv költséghatékonyan, vagy törvényesen működik, ugyanakkor azt minden esetben meg tudja fogalmazni, hogy gyorsan és kényelmesen tudja intézni az ügyeit, azaz a bürokratikus rendszerű, hagyományosan merev közigazgatási szervek már nem képesek megfelelni a technológiai korszak kihívásainak (Osborne & Gaebler, 1992).

2. Az állampolgári és ügyféljogokra vonatkozó elvek megjelenése a hatósági ügyintézés során az európai dokumentumokban

Az NPM mérési nehézségei rávilágítottak arra, hogy az igazgatási reformokat a minőségi célkitűzések függvényében az állampolgári charták felé kell átirányítani. Ez a törekvés elsősorban ugyancsak az angolszász országokban jelent meg. Az Egyesült Királyságban Margaret Hilda Thatcher lemondását követően az általa megjelölt John Major-t iktatták be miniszterelnöknek. Major Polgári Chartája a közszolgáltatási színvonal kérdését az 1990-es évek központi témájává emelte. Az NPM szellemisége alapján szerkesztett dokumentum az állampolgárokat a minőségi szolgáltatást joggal elváró fogyasztónak tekinti, a szabad szerződésen alapuló viszonyok újragondolásaként, a minőség, ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság elvei szerint kívánta biztosítani a színvonalas közszolgáltatást. A közszolgáltatások minőségének javítását célozva olyan biztosítékokat adott az ügyfeleknek, mint a választási lehetőségek a felhasználó számára, a hatóság elszámoltathatósága, transzparens eljárási szabályok, magatartási kódex, panaszkezelés stb. Az 1991-es, a Polgári Chartát bevezető Fehér Könyv egy széleskörű dokumentum volt, amely többek között tárgyalta a közszférában meglévő gyakorlatokat, a szabályozó hatóságok jogkörét a privatizált közművek felett, a piaci tesztelés és a szerződéskötések alkalmazását a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, valamint a közszféra egyes részeit privatizációját célzó jövőbeli jogszabályt. E javaslatok vitathatatlanul legmeghatározóbb aspektusa a charták létrehozására vonatkozott. Minden közszolgáltatásnak ki kellene adnia egy chartát, amelynek két, egymással összefüggő célja van: először is, hogy a fogyasztók számára meghatározhassák, milyen színvonalú szolgáltatást nyújt az adott intézmény; másodsor pedig tájékoztatni kell őket, hogyan kell panaszt tenni és jogorvoslatot kérni, ha az általuk nyújtott szolgáltatás e referenciaérték alá esik (Castellani, 2017). Rögzítette tehát azon szabványokat, amelyek az adófizető pénzének megfelelő értékkel bíró szolgáltatásokat biztosít, előre meghatározott időn belül.¹ A Fehér Könyv ezzel a kijelentéssel nyitott: „Minden közszolgáltatást

¹ Bővebben: Major (1999, 252).

az állampolgárok fizetnek, akár közvetlenül, akár az adójukból. Jogosultak elvárni az igényeknek megfelelő, magas színvonalú, hatékonyan, ésszerű költségek mellett nyújtott szolgáltatásokat. Ahol az állam szabályozással, adóztatással vagy igazságszolgáltatással foglalkozik, ezeket a funkciókat is tisztességesen, hatékonyan és udvariasan kell ellátni.” Látható tehát, hogy az ügyfél mint adófizető „fogyasztó”, a közigazgatás működését finanszírozó meghatározó tényező, és joggal várja el a megfelelő minőségű és hatékony szolgáltatást, a megfelelő panaszkezelést és jogorvoslatot, azaz az „állam jó” működését. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az NPM szellemisége valójában a gazdasági konjunktúra idején tud érvényesülni, hiszen a gazdasági recessziók alatt, az állami szerepvállalás természetsszerűleg erősödik, azaz a weberi bürokratizmus ellenzői nem minden esetben támaszkodtak a hatékonysági vagy gazdaságossági követelményekre (Stumpf, 2008, 19).

A Polgári Charta szellemiségével, az ENSZ 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozatával (EJE), majd az ebben foglalt jogok kikényszeríthetővé tett Európai Emberi Jogi Egyezményvel (EJEE) összhangban a 2000. december 7-én aláírt *Európai Unió Alapjogi Chartája* (továbbiakban AC) több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jogot erősítették. A törvény előtti egyenlőség, valamint a megkülönböztetés tilalma (20–21. cikk) deklarálja a fenti elvárásokat, melyek szerint „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”, az 5. cím 41. cikke pedig egyértelműsíti, hogy minden (európai) polgárnak joga van a részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézéshez. Az általánosan megfogalmazott elvárások a hatósági ügyintézésre is kiterjedtek, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, adatait bizalmasan kezeljék. Az eljáró igazgatási szervek döntéseiket indokolni kötelesek, valamint a működésük során jogszerűtlenül okozott károkat megtéríteni kötelesek. Ehhez kapcsolódik a 47. cikkben foglalt hatékony jogorvoslatihoz való jog, ami ugyan az igazságszolgáltatásra vonatkozik, de később a közigazgatási ügyekre kiterjesztett bírósági jogkörök során is alkalmazandó – függetlenül, pártatlanul, ésszerű időn belül döntsenek az ügyekről.² Az Alapjogi Chartát a Lisszaboni Szerződés európai uniós alapkövetelménnyé emelte.

Az Európai Bizottság 2001-ben kiadott európai kormányzásról szóló Fehér Könyvének³ alapelvei között találjuk a transzparenciát, melynek értelmében az ügyintézőnek minden esetben magyarázatot kell tudni adni tevékenységről, cselekedeteiről annak érdekében, hogy munkájuk nyilvános ellenőrzése lehetséges legyen, ezáltal biztosítva a közigazgatás szabályszerű működését és a jogállamiság kritériumainak érvényesülését a végrehajtó hatalom tevékenysége során. A jó kormányzás részeként, a jó közigazgatás meghatározására az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is tett javaslatot.⁴ Ajánlásuk alapján az olyan alapvető elveket kell érvényre juttatni, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete, transzparencia. Ezek biztosítják az ügy-

² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., <https://tinyurl.com/4rseu5f8>

³ Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online: <https://tinyurl.com/4n6z5n3a>

⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. <https://rm.coe.int/16807096b9>

felek érdekeinek védelmét az eljárások során, ezáltal válnak képessé arra, hogy részt vegyenek a közigazgatási döntések alkalmazásában. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az európai értelmezésben ezek az elvek az eljárásra vonatkoznak, hiszen a megfelelő ügyintézéshez való jog fogalmakörét az ügyfélvédelem meghatározó elemeként ezek az elvárások alakították. Ha elfogadjuk ezt a megközelítést, a jó közigazgatás alatt olyan közigazgatási alapelvek érvényesülését kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el (Váczi, 2014, 131). Az ajánlás függelékeként elfogadott, „A jó közigazgatás kódexe” iránymutatásai általános európai követelményként fogalmazódtak meg.

3. Az ügyfelet megillető jogok a hazai hatósági működésben

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával elfogadta az európai alapdokumentumokban rögzített, állampolgári jogokra vonatkozó előírásokat is. Szűkítve e tágabb megközelítést, vizsgáljuk meg, hogy a hatósági eljárásban hol és hogyan jelentek meg az ügyfeleket érintő jogok. Ezzel együtt célszerű megvizsgálni azt is, hogy az eljárási szabályokban nem rögzített, ugyanakkor az eljárást jobbító szándékot tükröző alapelvek hogyan jelentek meg az egyes vizsgált jogszabályokban, a részben nemzetközi szinten meghatározott, egész jogrendszerre ható, valamint az egyes eljárási folyamatokban érvényesülő további elvárások. A jelenleg meghatározott alapelvek érvényesülésüket tekintve három nagy kategóriába sorolhatók. A törvényesség elve, a kiskorú érdekei fokozott védelmének elve, a törvény előtti egyenlőség elve, a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód elve, az anyanyelv használatának elve, valamint a kártérítéshez való jog az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek. Az eljárási jogi vonatkozású alapelvek az iratbetekintésre, adatvédelemre és a valósághű tényállás alapján hozott döntésre vonatkoznak. A harmadik csoportba a kifejezetten közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek tartoznak – a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve, a szabad bizonyítás elve, az eljárás szakszerűségének és egyszerűségének elve, a hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve, az ügyféli jogok szükséges mértékű korlátozásának elve, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve, a hivatalból való eljárás elve, a tisztességes ügyintézéshez és a határidőben hozott döntéshez való jog, az ügyfél jóhiszemű közreműködési kötelezettségének elve, a költségtakarékos és hatékony eljárás elve, a kapcsolattartás szabad megválasztásának elve. Témánk szempontjából különösen a tisztességes eljáráshoz való jog későbbiekben bemutatott megjelenése fontos. A törvény előtti egyenlőség alkotmányos alapelv, tehát a jogrendszer valamennyi szintjén érvényesülnie kell, és tulajdonképpen jelenti a diszkrimináció tilalmát is (Patyi, 2007, 106). Az anyanyelvhasználat, az időben hozott döntés, az egyszerűség, a jóhiszeműség, a nyilvánosság és tájékoztatáshoz, a kártérítéshez, iratbetekintéshez és tájékoztatáshoz való jog, a valósághű tényállásra alapozott döntés elve szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz.

Már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Et.) is megállapítható, hogy az államigazgatási ügyintézés fogalmilag egységet alkot az ügyfél fogalmával. A törvény magyarázatában az olvasható, hogy *államigazgatási ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben az államigazgatási szerv az eljárása során az ügyfeleket érintő jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg*, az ügyfél pedig az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti (3. §). Ebben a törvényben a humanizmus, a törvé-

nyesség és a demokrácia érvényre juttatása mellett, a törvény előtti egyenlőség, a részrehajlás nélküli ügyintézés, a szóban és írásban történő saját anyanyelvhasználat, a jogorvoslathoz való jog jelennek meg alapelveként. Az ügyfél köteles jóhiszeműen és hatékonyan együttműködni, a közigazgatási szervek pedig feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az 1972-es alkotmánymódosítás az Elnöki Tanács jogkörét kiegészítette a közérdeket sértő határozatok megváltoztatási, megsemmisítési lehetőségével. Igaz, hogy a közérdeksértő körülmény meghatározása a testület mérlegelésén múlt, mégis előre lépésnek tekinthető a felülvizsgálati lehetőség alkotmányos megjelenése. Az Et. legszélesebb körben alkalmazott jogorvoslati eszköze, a panasz 1977-től felülvizsgálati kérelemként (ekkor még rendkívüli jogorvoslatként) élt tovább. Az Et. változatlan rendelkezéseit a módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalva alkotta meg az Országgyűlés a 1981. évi I. törvényt (Áe.). Az Áe. gyakorlatilag az Et. fogalmait ismételte meg, ugyanakkor már alapelveket tartalmazott, és megjelent a jogorvoslathoz való jog, melynek az alapelvek körében történő elhelyezése garanciális jelentőségű volt (Paulovics 2020). Ekkor még a bíróság által felülvizsgálható másodfokú határozatok felsorolását a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet tartalmazta. Magyarország 1989-es Alkotmánya lényegét tekintve az állampolgári jogokat az EJEE-vel azonos formában határozta meg. Témánk szempontjából a közjogi rendszerváltás egy ponton eredményezett nagyobb változást az önkormányzati rendszer létrejöttével: a határozatok addigi korlátozott bírósági felülvizsgálati lehetősége alkotmányellenessé vált, és megteremtődött a hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizsgálatának rendszere a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvénnyel, melyet az Országgyűlés a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján alkotott meg (Patyi & Varga, 2019, 125). Az 1989-es Alkotmányt követően, az EJEE-t és kiegészítő jegyzőkönyveit az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

A rendszerváltást követően az eljárási törvény egyre inkább csak másodlagos szereppel bírt, hiszen egyre több külön eljárási szabályt hoztak a hatósági ügyintézésre vonatkozóan. Továbbá az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkkal gyakorlatilag az európai eljárási szabályokhoz kellett igazítani a hazai jogszabályokat is. A 1981-es részleges módosítások nem voltak minden ponton teljesen átgondoltak, és alapvető szemponttá vált az ügyek gyors elbírálása és lezárása is. Ne felejtjük el azt a tényt sem, hogy az informatika fejlődésével a közigazgatásban alkalmazott számítástechnikai eszközök kapacitása is bővült, és alapvető célként fogalmazódott meg egyrészt, hogy az ügyfelek eljárási terheit jelentős mértékben csökkentsék, másrészt a hatóság működését is hatékonyabbá téve alkalmazzák azokat.

Ezen elvárások mentén hozta meg az Országgyűlés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (Ket.), amely ténylegesen is hatályon kívül helyezte az Et.-t és az Áe.-t is. Az alapelveket már részletebben tárgyalja. Az ügyféllel szemben az ügyintézőnek jóhiszeműen kell eljárnia, a törvény előtti egyenlőség mellett külön nevesítésre került a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód követelménye, az eljárásra vonatkozóan egyértelműsíti a törvény az officialitás elvét, a nyilatkozattételi és jogorvoslati jog mellett megjelenik a tisztességes ügyintézéshez és a meghatározott határidőben hozott döntéshez, a kártérítéshez való jog, valamint az iratbetekintési jog. Mindezek mellett az adatok megőrzését és védelmét szavatolja a törvény a hatóság részéről, és külön nevesítésre kerül az egyszerű és gyors ügyintézés mellett a költségtakarékosság és a hatékonyság. Ehhez kapcsolható gyakorlatilag a kapcsolattartási forma ügyfél általi szabad megválasztásának joga, ami már az elektronikus kapcsolattartást is lehetővé teszi. Ez utóbbi pedig kétségkívül a részvételt erősíti. Lényeges kiemelnünk azon rendelkezést is, hogy az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének vé-

delméhez szükséges mértékben lehet korlátozni, valamint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat és azok korlátait a törvény határozza meg. A Ket. 2008. évi CXI. törvénnyel megvalósított átfogó módosításának egyik legmarkánsabb célja a gyorsaság és a hatékonyság követelményének fokozottabb érvényre juttatása volt.⁵ Érdekes, hogy e módosító törvény hatálybalépését megelőzően fogadta el az Országgyűlés az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX törvényt (Etv.). A jogalkotó – bár az Etv. szándéka szerint kétségtelenül az átláthatóság, a közérdekű adatokhoz, valamint az ügyintézéshez való korlátlan hozzáférést biztosította – ezzel a módosító törvény több elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos rendelkezését megváltoztatta, illetve megakadályozta azok hatálybalépését. A Ket. 2011-es újabb átfogó módosítása az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, a bírósági felülvizsgálatot végleg a Pp. alá helyezte. A Ket. 1. § (2) bekezdése a következőre módosult: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

Hazánkban korábban a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény egyrészt meghatározta a tisztességes eljárás fogalmát, majd indirekt módon áttekintést adott azokról a gyakorlatban leginkább előforduló esetekről, amelyek által megvalósult a tisztességes eljárás követelményének sérelme.

A 2011-ben alkotott, és a Nemzeti Hitvallásban megfogalmazott követelmények érvényre jutását szolgáló (Patyi, 2019, 10) Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglaltakhoz hasonló szöveget tartalmaz – „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el” – amely a jobbiztonság követelményével együtt magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét is, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és ésszerű időn belüli döntésre kötelezze (Varga, 2022), a másik oldalon pedig garancia, amely megakadályozza az önkényes jogalkotást. Ugyanakkor látni kell, hogy ez az EJEE 6. cikkétől eltérően a „polgári” jelző nélkül fogalmaz, – melyet Patyi és Köblös (2016, 18) értelmezésében a védelemhez való jog tágabb körben érvényesülését jelenti, így a „büntetőjogi vád” körén kívül szinte minden jogvita nagy eséllyel beleesik a „jogokról és kötelezettségekről” való döntésbe, az is, ami nem „polgári”. A XXIV. cikk (1) bekezdése a megfelelő ügyintézéshez való jogra utalva, deklarálja, hogy *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A két szakasz rész-egész viszonyban áll egymással, a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a megfelelő ügyintézéshez való jogot is, s mint ilyen, a tisztességes eljárás követelményének és annak egyes elemeinek az eljárás valamennyi pontján érvényesülnie kell, amely egy olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik más mérlegelhető alapvető jog vagy alkotmányos cél.⁶ Ez gyakorlatilag a tisztességes eljáráshoz és a megfelelő ügyintézéshez való jog alkotmányos alapját biztosítja. Fontos kiemelni, hogy fenti cikkeket és rendelkezéseiket az R cikk alapján kötelező a jogalkotás során is figyelembe venni.

⁵ Ugyanakkor kérdéses, hogy a Ket. által kitűzött célok tényleges megvalósulásának ellenőrzését a módosításig eltelt három évben lehetett-e ellenőrizni, és ha igen, voltak-e olyan kvantitatív mérések, amelyek alátámasztották az átfogó módosítást.

⁶ 14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.

A Ket. rendelkezéseitől eltérő jogszabályokat tartalmazó joganyag 2015-re olyan mértéket öltött, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog elvárásai mérsékelten tudtak érvényre jutni, így az újabb kodifikáció igénye joggal merült fel. E problémát felismerve, a Kormány korábban több dokumentumot is kidolgozott az ügyfélterhek csökkentése, és a hatékonyabb ügyintézés érdekében (pl. Magyar Program, Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020). Az ügyintézési határidők csökkentése érdekében, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény beiktatta a Ket.-be a sommás eljárást, azaz, ha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, valamint általánosan 21 nap ügyintézési határidőt határozott meg.

A kodifikációs folyamatok eredményeként alkotta meg az Országgyűlés az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.). A Ket.-nél lényegesen rövidebb törvény csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső eltéréseket, valamint a kiegészítő eljárási szabályok meghatározását korlátozottan ugyan, de a külön eljárási szabályozás feladatkörébe utalta. Az alapvető rendelkezések már olyan, Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendők. Azaz megsértésük jogorvoslati kezdeményezés alapja lehet, hiszen mint láttuk, az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azokat (1. §). Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének b) pontja rögzíti, hogy „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül [...] jár el”. Ennek következménye, hogy az eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja, vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése. Ezzel együtt, a törvény előtti egyenlőség eljárásjogi alapelvnek minősül, amely minden ügyfélnek biztosítja az azonos jogok létét, azaz mindenkit azonos méltóságú személyként kell kezelni, a különböző személyektől érkező kérelmeket pedig azonos gondossággal kell elbírálni (Kilényi, 2008, 395). Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a Ket. ügyféli (jóhiszeműen szerzett és gyakorolt) jogok korlátozására, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó passzusai az Ákr.-ben már nem jelennek meg, előbbi esetében az Alaptörvény I. cikke, az utóbbi esetében pedig a XXIV. cikke rendezi. Az Ákr. a megfelelő ügyintézéshez való jog követelményei alapján igyekezett észszerűsíteni az eljárási határidőket is. Pontosította a sommás eljárást, valamint az elektronikus ügyintézés fejlesztésével bevezetésre került a 24 órán belül történő automatikus döntéshozatali eljárás is, jelentős könnyebbséget eredményezve az ügyfeleknek. Ugyanakkor az általános ügyintézési határidőt 60 napra emelte – szakítva az észszerűtlen határidő-szűkítési törekvésekkel, ám a határidő nyugvását objektív indokokra korlátozta. Itt célszerű kiemelni a Ket.-ben rögzített határidő kiegészítését, az észszerű határidő tűzésével. Ez a hatóságot arra ösztönzi, hogy az érdemi döntését az egyszerűség elvének érvényre juttatásával lehető legrövidebb időn belül, mielőbb meghozza. Az Ákr. részletesen szabályozza az ügyfélnyilvánosság elvének érvényesülésével és a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos elvárásokat is – az érintettek joga van megismerni az eljárás során jogait és kötelezettségeit és azok gyakorlását – ugyanakkor a Ket.-ben rögzített, a hatóságot terhelő általánosan megfogalmazott tájékoztatási kötelezettségét a korábbi formában nem, csak a részletszabályokban. További fontos szempont, hogy a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került, és ehhez igazodva a jogalkotó a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) kidolgozásával párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta objektív jogvédelmet is biztosítva az ügyfelek, valamint az eljárás más, perben is megjelenő szereplőjét megillető, az Alaptörvényen vagy törvényen alapuló jogvédelem (szubjektív jogvédelem) mellett (Patyi & Varga, 2019, 225).

Záró gondolatok

Európában egészen a 17. századi monarchiák megjelenéséig a központi igazgatás alapjai nem rendeződtek, az európai királyok államszervezési tevékenysége alapozta meg a modern köz-igazgatást. A 18. században a kamentalizmus tudománya hozta létre a társadalmi részvétellel a jog uralma alatt álló közügyek intézményesített háttérét, amely a polgári átalakulás egyik fontos tényezőjévé is vált. A 19. századra az angolszász államokban az átfogóbb társadalmi kérdések hatékony feloldásának korlátai, míg az európai területeken a felvilágosodás eszméi generálták az állami szerepek változtatásának igényét. Később, a 20. század második felében tapasztalható gazdasági fellendülés okozta változásokhoz a közigazgatás már nem tudott minden ponton rugalmasan igazodni, így a neoliberais eszmék hatására újra megerősödött az állam, így a köz-igazgatás szolgáltató jellege iránti igény. A korszakra jellemző útkeresés során tapasztalt sikerek és kudarcok egy ponton biztos, hogy előrelépést jelentettek – az évszázadok során alattvalóból ügyfélle vált állampolgár aktív résztvevője lett az igazgatási folyamatoknak. Láthattuk, az európai kormányok a tipikusan alá-fölé rendeltségi viszonyt megtestesítő közigazgatás (és maga az állam) átlátható, hatékony és szolgáltató jellegét kezdetben az állampolgárt megillető jogok deklarálásával igyekeztek biztosítani. Ezek a dokumentumok megalapozták a tisztességes eljárásból való jogot a hatósági ügyintézés során is, így a 2000-es években már az ügyféljogokat biztosító kormányzással és a közigazgatással kapcsolatos elvek is rögzítésre kerültek. Hazánk európai uniós csatlakozásával tudomásul vette a nemzetközi szabályok hazai adaptációjának szükségét, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hatósági ügyintézésrel és az ügyfelekkel szembeni eljárással kapcsolatos szabályok és érvényesítendő alapelvek nem voltak teljesen újkeletűek. A csatlakozással járó kodifikáció során megalkotott Ket. az Et. és az Áe. átfogó módosítása volt, és hatályon kívül is helyezte azokat. A Ket. a tisztességes ügyintézésre vonatkozóan már sokkal több szabályt és érvényesítendő alapelvet tartalmazott, összhangban az európai dokumentumokkal, jogszabályokkal. E törvény többszöri módosítása is számos esetben a tisztességes eljárásból való jog közvetlen, vagy közvetett érvényre jutását szolgálta, ugyanakkor annyi külön részlet-szabályt engedett a törvény, hogy valódi kódex szerepét egy idő után betölteni már nem tudta. Az Alaptörvény a tisztességes eljárásból, valamint a megfelelő hatósági ügyintézéshez való jogot alkotmányos rangra emelte, így ezen szempontokat 2012-től valamennyi jogszabályalkotási folyamatban figyelembe kell venni, az azokkal való összhangot biztosítani kell. Ennek megfelelően, a jelenleg is hatályban lévő Ákr. ma már a Ket.-ben rögzített garanciákat letisztázva, azokat bizonyos helyeken elhagyva vagy kiigazítva, az Alaptörvénnyel összhangban, rövidebb, de átláthatóbb módon tölti be közigazgatási kódex szerepét, biztosítva az ügyféljogokat.

Hivatkozások

- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Balla A. (2004). A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 13(3), 271–282. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/>
- Bibó I. (1994). *A jó közigazgatásról, válogatott tanulmányok*. Magvető.
- Bodin, J. (1987). *Az államról*. Gondolat.
- Boehme-Neßler, V. (2020). *Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34556-3>

- Caldwell, P. (1994). Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany. *History of Political Thought*, 15(4), 615–641. Online: <http://www.jstor.org/stable/26215850>
- Castellani, L. (2017). *The Citizen's Charter: towards consumer service in central government*. History&Policy. Online: <https://tinyurl.com/2be8vevz>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>
- Gladden, E. N. (2019). *A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429423215>
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kilényi G. (Szerk.). (2008). *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. CompLex.
- Koi Gy. (2015). A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 11(4-6) 240–257. Online: <https://tinyurl.com/yjrr5tb7>
- Laegreid, P. (1994). Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), *Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office* (pp. 133–145). Sage.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Lőrincz L. (1999). Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13(3), 3–18.
- Major, J. (1999). *The Autobiography*. Phoenix Books.
- Maus, I. (1986). *Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus*. Fink
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, D. T., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Patyi A. (Szerk.) (2007). *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus.
- Patyi A., & Köblös A. (2016). A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 8–29. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940>
- Patyi A. (2019). Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás* (pp. 9–13). Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/3chaxv7u>
- Patyi A., & Varga Zs. A. (2019). *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/bdnzfnzj>
- Paulovics A. (2020). Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(1. különszám), 222–230. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3d ed.). Oxford University Press. [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2)

- Simon, H. A., Dantzig, G. B., Hogarth, R., Plott, C. R., Raiffa, H., Schelling, T. C., Shepsle, K. A., Thaler R., Tversky, A., & Winter, S. (1987). *Decision Making and Problem Solving. Interfaces*, 17(5), 11–31. <https://doi.org/10.1287/inte.17.5.11>
- von Stein, L. (1865). *Die Verwaltungslehre*. Cotta.
- Stumpf I. (2008). A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási szemle*, 2(3–4), 16–23.
- Váczai P. (2014). A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In: Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók* (pp. 129–152). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://tinyurl.com/yvwpujuh>
- Varga Zs. A. (2022). A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból. *Kúriai Döntések Bírósági Határozatok*, 70(4), 610–617. Online: <https://tinyurl.com/2ah7pdu7>
- Veszprémi B. (2021). A közigazgatási aktus. In: Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus>
- Weber, M. (1987). *Gazdaság és társadalom I*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Wittfogel, K. A. (1957). *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press.