

X. rész

Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban

1. A közigazgatás és a közigazgatási eljárás hatékonysága¹

1.1. A közigazgatás hatékonysága

A *hatékonyság fogalma* számos tudományterület egyik prioritást élvező szempontja lett az elmúlt időszakban: léteznek természettudományi, közgazdasági, társadalomtudományi, műszaki vagy ökológiai megközelítések. Érdekes lenne megvizsgálni valamennyi tudományterület hatékonysági szempontrendszerét,² azonban figyelemmel a kutatási témánkra, csak egy-két releváns példát ragadunk ki a szakirodalom bőséges tárházából.

A gazdasági *hatékonyság* általánosságban „a ráfordítások értékének és az elért eredmény értékének aránya két lehetőség összehasonlítása során. A hatékonyság alapvetően gazdasági fogalom. A gazdasági szereplők leggyakrabban termelési eredményekben vagy pénzben mérik a hatékonyságot, mert céljuk többnyire a hozamok és ráfordítások pénzben is mérhető különbségének a maximalizálása.”³ Az kétségtelen, hogy a közigazgatás hatékonysága más természetű, mint a gazdasági, üzleti szféra hatékonysága. A közigazgatás esetében ugyanis a pénzügyi eredmények kimutatása meglehetősen nehézkes.

A *hatékonyság közigazgatási szempontú megközelítése* kapcsán általában a közigazgatás (vagy az igazgatás) egyes fogalmi elemeinek vizsgálatával foglalkoznak a szakirodalom képviselői, jelesül a szervezettel, a személyi állománnyal és a közigazgatás tevékenységével. Természetesen ezeknek az elemzéseknek a legfőbb kérdése az, hogy miként tud a jó állam koncepciójának eredőjén a közigazgatás hatékonysága manifesztálódni.

Lőrincz Lajos a közigazgatás hatékonyságát vizsgálva megállapította, hogy a hatékonyság „az adott célkitűzés elérésére fordított erőfeszítés és az elért eredmény egybevetéséből adódó, a teljesítmény értékelésére vonatkozó viszonzyszám”.⁴ A közigazgatás *külső hatékonysága* a közigazgatás tevékenységének külső, társadalmpolitikai mérésén alapszik, vagyis alapvetően a társadalmi megelégedettség mutatója. Ezzel szemben a közigazgatás *belső hatékonysága* a közigazgatás belső munkájának hatékonysága, amely

¹ A fejezet Menyhárt Zsolt írása.

² Ehhez lásd részletebben: NÁBRÁDI András – PETŐ Károly (2009): A különböző szintű hatékonysági mutatók. In *Tartamkísérletek a mezőgazdaság szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Kutató Központja. 1–22.

³ KOPÁNYI Mihály (1993): *Mikroökonómia*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó. Idézi: NÁBRÁDI–PETŐ 2009.

⁴ LŐRINCZ Lajos (2005a): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 66.

a munkaszervezés, a ráfordított erőforrások, a feladat ellátásához szükséges idő, az ügyintézési folyamat gyorsasága, hibátlanlansága, pontossága, nyilvánossága, átláthatósága mutatói által mérhetők.⁵

Gajdushek György – elsődlegesen a bürokratikus szervezeti kérdések elemzése során kifejtett – álláspontja szerint „a hatékonyság kérdése egyfelől a belső szervezeti felépítés és működés, másfelől a szervezet társadalmi beágyazottságának és funkciójának eredője”.⁶

A hatékonyság szorosan összefügg az *eredményesség*⁷ kérdéskörével. *Jenei György* megfogalmazásában „a hatékonyság annak a mértéke, hogy mennyibe került minden egyes kimeneti egység. Az eredményesség pedig annak a mértéke, hogy milyen a minőségi szint, mennyiben érték el a tevékenységgel a kitűzött célt.”⁸ Az eredményesség leginkább a „kitűzött társadalmi célok elérésén mérhető a (output) kibocsátással és annak révén elindított hatáslánccal a közigazgatás ügyfeleire”.⁹

Ha megvizsgáljuk a hatékonyság és az eredményesség megjelenését a jogszabályok területén, leginkább az állapítható meg, hogy a jogszabályok fogalmi szinten itt-ott rendelkeznek ugyan ezekről a kérdésekről,¹⁰ azonban azok tartalmát illetően hallgatnak.

Mind a két fogalom tekintetében szükséges valamilyen *teljesítménymérés*, amely a közigazgatási eljárás tekintetében eléggé nehézkes, hiszen hivatalos ügyfél-elégedettség vagy éppen szervezeten belüli összemérhető és elemezhető statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre.

Magyarország Alaptörvénye a hatékonyságról egy helyen szól, nevezetesen a XXVI. cikkében, amely az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása vonatkozásában említi az állam működésének hatékonyságát. Az Alaptörvény szellemisége mentén a *Magyary Program* legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése volt.

A *Magyary Program* hatékonyságfogalma több, a különböző szerzők által a korábbiakban már említett fogalmakat egyesítő gyűjtőfogalomként jelenik meg: eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladatot az elvárt mértékben sikerül teljesíteni.

⁵ LŐRINCZ 2005a, 66–69.

⁶ GAJDUSCHEK György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.

⁷ Lásd: MAGYARY 1942c, 50.

⁸ JENEI György (2010): A kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 7–25.

⁹ MEZEY Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/3. sz. 103–110.

¹⁰ Lásd például a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 7. § (8) b) pont, 12. § (4)–(5) bekezdés, 14. § (3) bekezdés; a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 89. § (6) bekezdés a) pont, vagy 97. § (1) bekezdés; az egyes fizetési szolgáltatásokról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény 13. § b) pont, 20. § c) pont, 70. § (10) bekezdését; a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 66. § (2) bekezdés; a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 22. § (4) bekezdés; a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény preambuluma; a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény preambuluma vagy éppen a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény preambuluma, 18/D. § (1) bekezdés, 80. § (2) bekezdés.

A gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények és a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány. Szintén a hatékonyság fogalomrendszerében jelenik meg a hatásosság, amely a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot vagy az attól remélt eredményt. A biztonságosság követelménye eszköz lehet ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön. A folyamatok tekintetében szükséges az is, hogy a folyamatok az arra jogosult számára követhetők és a döntése szerint befolyásolhatók, azaz felügyelhetők legyenek. A fogalomcsoport utolsó eleme pedig nem más, mint a fejlődés követelménye.¹¹

1.2. A közigazgatási eljárás hatékonysága

A közigazgatási eljárás hatékonyságának vizsgálatával mindeddig sok szerző nem foglalkozott, számos szakirodalmi mű keletkezett azonban a közigazgatási eljárás gyorsítását, egyszerűsítését érintő javaslatokkal kapcsolatban. Terjedelmi korlátokra figyelemmel most minden szerző művét nem tudjuk ismertetni, ezért csak néhány releváns megjegyzést tennénk azzal kapcsolatban, hogy milyen kérdések azok, amelyek a közigazgatási eljárás megítélését, külső és belső hatékonyságát meghatározzák. Az Ákr. a hatósági eljárás tekintetében az ügyfél számára a lehető legkényelmesebb és leggyorsabb ügyintézkést érti hatékony ügyintézés alatt, ahogy fogalmaz a törvény a 4. §-ban: „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

„A közigazgatási eljárásjog és annak szabályozottsága kiemelten fontos egy állam működése szempontjából, hiszen ez az a jogterület, amellyel az állampolgárok, a gazdasági társaságok nap mint nap találkoznak, éppen ezért ez a terület meghatározó jelentőségű

- ad a) az állam hatékony belső működése szempontjából, hiszen ha a közigazgatási eljárások egyszerűek, átláthatók, könnyen alkalmazhatók, akkor az ügyintézés folyamata is gyors, átlátható, hatékony lehet;
- ad b) az állam külső megítélése szempontjából, hiszen a hazai közigazgatási szervek számos esetben kerülnek kapcsolatba külföldi ügyfelekkel, illetve közigazgatási szervekkel. Az ilyen jogviszonyokban, illetve együttműködési formációkban különös jelentősége van annak, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog mennyire nehézkes, bonyolult;
- ad c) a társadalom és a gazdaság fejlődése szempontjából, hiszen számos területen, legyen az a piaci verseny más tagállamok piaci szereplőivel, vagy éppen az uniós források minél szélesebb körben és minél hatékonyabban történő igénybevételeének folyamata, amennyiben egy tagállam közigazgatási eljárási szabályai egyszerű, könnyen teljesíthető elvárásokat fogalmaznak meg az ügyfelek

¹¹ Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgasat-fejlesztesi-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 02.) 18.

- számára, kedvezőbbek az említett helyzetbeli pozíciói, és ez számos esetben a fejlődés egyik legfontosabb záloga lehet;
- ad d) az ügyfelek *mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség* szempontjából.” – írta *Boros Anita* egy hiánypótló tanulmányában.¹²

Az állami eljárások hatékonyságának vizsgálata nem előzmény nélküli és nem hazai tárlmány.

Számos nemzetközi dokumentum közül kiemelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság által 2007. június 20-án elfogadott ajánlás a *Jó közigazgatásról*, amelyben többek között azt is hangsúlyozták a szerzők, hogy:

- a közigazgatásnak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtania, útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátania az állampolgárok segítésére;
- amikor a közigazgatásnak cselekednie kell, azt észszerű időn belül kell tennie;
- a közigazgatás tétlenségét, késedelmes eljárását vagy hivatali kötelezettségei megsértését megfelelőképp szankcionálni kell;
- a jó közigazgatást minőségi jogalkotásnak kell biztosítania;
- a jó közigazgatás azt jelenti, hogy a szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom alapvető szükségleteit;
- a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja
 - egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek,
 - másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint
 - annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;
- a jó közigazgatást nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (a továbbiakban: ReNEUAL) öt éven át tartó kutatói munkájának és projektjének köszönhetően 2014-ben megszületett az úgynevezett *Európai közigazgatási eljárási modellszabályokat összefoglaló kódex* (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure), amely lényegében már egy jogszabálytervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is magában foglalt. A projekt és a modell-szabályok lefektetésének fő célja az Európai Unió közigazgatási eljárásjogának hiánypótló kodifikációja volt, amely által javítani kívánják az európai jogszabályok végrehajtásának hatékonyságát a tagállamokban, és erősíteni az egységes jogértelmezést.

A ReNEUAL-szabályok célja, hogy megerősítsék az uniós jog általános elveit és az összehasonlító kutatás módszerének segítségével azonosítsák az Unió különböző szabályzatainak, politikáinak legjobb gyakorlatait.¹³ Ez a joggyűjtemény nem értelmezhető „kemény” jogi szabályozásnak, azonban egy konvergáló orientációnak a tagállamok felé igen.

A közigazgatási és a hatósági eljárás vizsgálatának egyik – a könyv korábbi részében részletesen bemutatott – dimenziója a közigazgatási eljárás alapelvei, amelyek jelentőségéről

¹² BOROS 2016a, 1.

¹³ BOROS 2015, 10.

és szerepéről folyamatosan tudományos vita zajlik. A tényleges hatékonyságot befolyásoló elemek a jogszabályok tételes rendelkezéseiben rejlenek, tehát a részletszabályok megalkotásánál kell előtérbe helyeznie a jogalkotónak a hatékonyság eszméiségét. Az alapelvekben a konkrét eljárási cselekmények szabályai között nem rögzített kívánalmakat határozhatják meg, amelyek az adott eljárást jobbra, gyorsabbá és egyszerűbbé teszik.¹⁴ Generális megállapításként elmondhatjuk, hogy a közigazgatás tevékenységét a jogszabályi szintre emelt eljárási kódex mellett – illetve benne szükségszerűen – eljárási alapelvek is szabályozzák, azonban a hatékonyság szempontjából az alapelvek jelentősége egyfajta keretet teremt, amelyet a jól megírt jogszabályok, a pártatlan, professzionális és magas szakmai elvárásoknak megfelelni képes ügyintézők töltenek meg tartalommal.

Józsa Zoltán úgy véli, hogy az alapelvek hazánkban az OECD 1999-ben elindított SIGMA programjának köszönhetően tovább tisztultak, hiszen ekkor a tagországok közigazgatásainak teljesíteniük kellett az Európai Unió által támasztott elvárásokat, standardokat az államigazgatási hatósági ügyek esetében is.¹⁵

A közigazgatás és annak eljárási hatékonyságának komplexitása miatt nemcsak nehezen definiálható, hanem nehezen foglalható keretbe, és a „produktum” is rendkívül nehezen mérhető. A 2017-es *Jó Állam Jelentés* is foglalkozott azzal, hogy milyen a közigazgatás és a közigazgatási eljárások ügyfelek általi megítélése. Ez természetesen nem azonos a hatékonysággal, azonban az állampolgárok visszajelzései fontos lakmuspapírok, amelyekből következtetéseket lehet, sőt kell levonni a jogalkotónak az ügyintézés hatékonyságával kapcsolatban is.

Négy olyan fejlesztési célterületet azonosítottak, amely a válaszadók legalább 20%-a szerint – az első két hely valamelyikén – hozzájárulna ahhoz, hogy az állampolgároknál mért ügyféli elégedettség növekedést mutasson. Ez a négy fejlesztési terület a Jelentés szerint az alábbi:

- az eljárási költségek, illetékek csökkentése;
- az ügyintézéshez szükséges dokumentumok számának csökkentése;
- rövidebb várakozási idő a hivatalokban;
- a formanyomtatványok/ürlapok kitöltésének egyszerűsítése.¹⁶

A hatékony közigazgatási eljárás pedig szorosan összefügg a közigazgatási eljárásjog megfelelő szabályozottságával. Boros Anita a közigazgatás eljárásjogi szabályozottsága tekintetében négy sarokpontot emelt ki:¹⁷

Ad a) Amennyiben az állami eljárások egyszerűsítése és átláthatóvá tétele megtörténik, a szabályok mind a hatósági ügyintéző, mind az állampolgárok számára könnyebben alkalmazhatóvá válnak.

¹⁴ TURKOVICS István – PAULOVSICS Anita (2014a): *Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei*. Budapest, NKE. 4–5.

¹⁵ JÓZSA Zoltán (2015): A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. – Jog, igazgatás, kultúra, In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 67–70.

¹⁶ *Jó Állam Jelentés* 2017.

¹⁷ BOROS 2016a, 1–2.

Ad b) A nemzetközi kapcsolatok a 21. században rendkívüli intenzitással határozzák meg az államok létét, ezáltal az állam külső megítélése szempontjából sem közömbös, hogy a hazai közigazgatási szervek mennyire bonyolult vagy éppen könnyen alkalmazható eljárásrend mentén fejtik ki a tevékenységüket.

Ad c) A hatékony közigazgatás a társadalmi és gazdasági fejlődés záloga is. Akár a többi európai tagállammal folytatott piaci versenyre gondolunk, vagy az Európai Unió kohéziós pénzügyi támogatásai által biztosított fejlesztési lehetőségekre, a hatékony igazgatási közreműködés szélesebb társadalmi elérhetőséget és szinergiát feltételez a fejlődés megvalósítása terén.

Ad d) Az állampolgár mint ügyfél és a közigazgatás mint szolgáltatás szimbiózisa elégedettséget és az életkörülmények javulását eredményezi.

A közigazgatási eljárás hatékonysága gyakorlati jelentőséggel is bír, ami például tetten érhető a vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek lefaragására tett intézkedésekben. A magyar kormány 2010-ben célul tűzte ki az adminisztratív terhek jelentős mértékű csökkentését, ezzel javítva a hazai gazdasági szereplők, elsősorban a kis- és közepes vállalatok versenyképességét és helyzetét a világ gazdasági piacon.

Az Európai Unióban több ezer vállalkozás végez üzleti tevékenységet. Egy jelentős hányaduk nemzetközi cégnek számít, tehát gyakran a határokat átvéve végzi tevékenységét. Az is köztudott, hogy a vállalkozásoknak – gyakorlatilag függetlenül attól, hogy melyik ágazatban érdekeltek – meglehetősen sok engedélyre van szükségük, bejelentési és jelentéstételi kötelezettség terheli őket, nem beszélve az adóbevallásról, a munkavállalók foglalkoztatásáról, és még sorolhatnánk. Ezek az adminisztrációból eredő költségek gyakran nagyon jelentősek, különösen a kis- és közepes vállalkozásokat fojtogadják. Ráadásul nemcsak anyagi, de időbeli ráfordítást is igényelnek, ezzel elveszik az „érdemi” munkától az energiát, és bürokratikus feladatokra kell azokat átcsoportosítani.

A közigazgatás és a közigazgatási eljárások célja a társadalom szolgálata és a közjó előmozdítása. Természetesen nem hisszük azt, hogy a fenti pontokban vázolt attribútumok maximálisan lefednék a közigazgatás komplex hatékonysági mátrixát és annak feltételrendszerét. A közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a hatósági szervek által ellátott feladatokra, ezért a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell megvizsgálni. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a következőképpen fogalmaz: „A változás és változtatás szükségszerű, melynek középpontjában többek között a meglévő rendszer költséghatékonyságának javítása, a struktúra megfelelő működésének biztosítása, és az ügyfelek előtérbe helyezése áll. Ezek egy Jó Állam céljai...”¹⁸

Mindazonáltal azt sem jelenthetjük ki, hogy ezekre az előírásokra és hatósági eljárásokra nincs szükség. A 21. században több meghatározó iparág is csak pontos szabályozással képes versenyképes, a kor elvárásainak megfelelő terméket, szolgáltatást előállítani. Gondoljunk az élelmiszeriparra, ahol alapvető kritérium az egészséges, szennyező

¹⁸ Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 26. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)

anyagoktól mentes élelmiszer előállítás, de szabályok szerint működnek a pénzügyi szolgáltatók, a fuvarozócégek stb.

Az állam által nyújtott szolgáltatások minősége tehát alapvető fontosságú a bonyolult kapcsolatok és interdependenciák korában. Boros Anita felhívja arra a figyelmet, hogy a minőségi közhatalmi és közszolgáltatási funkciók ellátása legalább annyira releváns, mint a hatósági ügyintézés.¹⁹

Az állam és az állam milyenségét megítélők ugyanis nem kizárólag a hatósági ügyek kapcsán, a közszolgáltatás-nyújtásból kifolyólag kerülnek kapcsolatba egymással, hanem a megítés alapját képezhetik olyan egyszerű, mindennapi dolgok, mint a privát szféra szolgáltatásaihoz hasonlítása a közszolgáltatásoknak, a vállalkozóbarát jogszabályi környezet vagy az adózással kapcsolatos teendők egyszerűsége.

Az Európai Uniónak és a tagállamainak gazdasági potenciálja függ sok tekintetben attól, hogy a bürokratikusság sikeresül-e csökkenteni és alacsonyabb szinten tartani. 2007-ben az Európai Bizottság az adminisztratív terhek csökkentésének közös, európai szintű elveinek a kidolgozását javasolta.²⁰ Ebben az alábbi megállapításokat tette:

- jelentéstételi követelmények gyakoriságának minimálisra csökkentése;
- többszörös adatszolgáltatási kötelezettség felülvizsgálata;
- webalapú információgyűjtés.

Összességében megállapíthatjuk, hogy gyakori az a közvélekedés, hogy minden bajnak és problémának a bürokrácia a gyökere, és az állam a felesleges előírásokkal csak nehezíti a vállalkozások mindennapjait. Ez a felfogás – bár van némi alapja – az utóbbi időben pozitív irányba kezdett elmozdulni. Magyarország és jelesül a Kormány erőteljesen törekszik arra, hogy egységesítse az elvárt kritériumrendszert, tehát az egységes normák és szabványok elfogadásával nem egyszer a bürokrácia egyszerűsítését éri el. *A Jobb szabályozás, az Egyszerű Állam Program* különböző intézkedések keverékét tartalmazza, amelyek az adminisztratív terhek csökkentését és a minőségi jogalkotást célozzák. *A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia* és a *Digitális Nemzet Fejlesztési Program* az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális írástudás minél szélesebb rétegekben történő elterjedését szolgálja. A *Jó Állam Jelentés* pedig az állampolgári elégedettség mérésével kíván hozzájárulni a közigazgatás ügyfeleket érintő feladatköreinek minél magasabb színvonalú és elégedettséget kiváltó megvalósításához. A kormányzati törekvések tehát közös cél felé mutatnak, a hatósági munka ügyfélközpontúságának és szolgáltató jellegének eredményességi mutatók szerinti megközelítése felé.

2. A közigazgatási eljárási szabályozás hatékonyságnövelő tendenciái²¹

A hatékonysági eljárási szabályoknak mindig valamilyen szerv olyan működési szabályzatát kell meghatározniuk, amely a közérdeket szolgálja ki. Az állam célja az, hogy a polgárok

¹⁹ BOROS 2015, 39–43.

²⁰ Európai Bizottság: *Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban* [COM(2007) 23 végleges. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110101&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

²¹ A fejezet Sáfrán József írása.

igényeit a leghatékonyabban, a kor technológiai színvonalán elégtse ki, miközben megfelelő befektetői környezetet teremt. Az állampolgárok számára a hatékony közigazgatás a jólét egyik rendkívül fontos darabja, amely kifejezi a bizalmat az intézmények felé.²²

Az 1956 óta folyó közigazgatási hatékonyságnövelést célzó törvénykezés célja az ügyfelek életszínvonalának növelése, egy effektív szolgáltató állam képének kialakítása. A jogalkotók folyamatosan ügyeltek és ügyelnek a szabályozási környezet jobbá tételére, a közszolgáltatásfejlesztés lehetőségeinek javítására, a működési hatékonyság növelésére országos és területi szerveknél. Főleg napjainkban vált kulcskérdéssé és rendkívül fontos szemponttá a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás könnyebbé tétele, szélesebb tömegek számára való elérhetősége, illetve a speciális közigazgatási informatikai struktúrák kialakítása.²³

A hatékonyság nem növelhető a megfelelő ellenőrzési folyamatok és szervezeti metódusok nélkül, ezeken kívül a rekurrens, átfogó és javító szándékú intézkedések is nélkülözhetetlenek.²⁴ A közigazgatás vezetőinek ezért kapcsolatban kell állnia olyan szervekkel, amelyek a hatékonyság ellenőrzésének folyamatát ellátnak, hiszen a közvetlen jogalkalmazó észleli elsőként gyakorlatban az esetleges problémákat.

Az Ákr. az alapelvek között szól a hatékonyságról megmagyarázva annak tényállási elemeit is:²⁵ „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”²⁶

A közigazgatási szabályozás történetéről rengeteg tudományos mű született már. A fejezet Boros Anita *A túlszabályozás csapdájában – a Ket. általános eljárásjogi kódex-jellegének végnapjai* című tanulmányát használja fel vezetőül, és ezen írás alapján veszi számba az évek során a törvények által eredményezett hatékonyság jellemzőit.²⁷

2.1. A hatékonyság és az Et.

Az Et. egyik első képviselője az 1930-as években történt közigazgatási szemléletváltásnak. A közigazgatás racionalizálása legfőképpen *Magyary Zoltán* nevéhez fűződik. A közép-európai eljárási törvények átdolgozása, modernizálása miatt a magyar példa is a rendezést és a korszerűsítést tűzte ki célul. Az Et. *Kilényi Gézát* idézve olyan elsődleges rugalmas szabályozás akart lenni, amely alapnak számít, és amiktől a különös eljárási formák nem térhetnek el.²⁸

A törvény célja az volt, hogy az addigi szinte átláthatatlan jogszabályokat egy törvénybe rendezze, és ezzel koherenssé tegye a szabályozást. Ahogy az Et. 1. §-a is kimondta:

²² *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²³ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 8.

²⁵ BOROS Anita (2018c): *Hatályba lépett a közigazgatási eljárás új kódexe az általános közigazgatási rendtartás – az Ákr. szabályai egyszerűen, közérthetően.* Forrás: www.keje.hu/letoltheto-cikkek/kozigazgatasi-rendtartas-az-akr-szabalyai-egyszeruen-kozerthetoen/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

²⁶ Lásd az Ákr. 4. §-át.

²⁷ BOROS 2012a, 2–15.

²⁸ KILÉNYI 2005a, 323–343.

„Ennek a törvénynek az a célja, hogy a közigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozásával elősegítse az államigazgatási feladatok eredményes ellátását.” Vagyis a rendszert olyan alapra kívánta helyezni, amely megteremti a hatékony és folyamatos fejlődési lehetőségekkel rendelkező közigazgatást. A törvény minden rendelkezésének górcső alá vétele nem indokolt a hatékonyság vizsgálatának szempontjából, de nélkülözhetetlen végigmenni azokon a pontokon, amelyeknek leginkább célja volt a hatékony eljárásjog előidézése. Az Et. számos új jogintézményt vezetett be, amelyeknek hatáskörei eddig régebbi törvényekben voltak lefektetve.

Ahogy említettük, a bizonyítási eljárás során a hatóság már akkor is köteles volt a tényállást a határozathozatal előtt tisztázni.²⁹ A szabad bizonyítás jegyei egyértelműen megjelentek a normaszövegben, és az Et. 2. §-ának 4. pontja mondta ki, hogy: „A közigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.” A törvény szövegrészletéből is kitűnik, hogy a hatékonyság keresésének igénye nem új keletű, hanem állandó feladat. Az intézmények közötti kommunikáció az alapja egy hatékonyan működő közigazgatásnak. Az intézményi kommunikáció elhanyagolása olyan tragédiákhoz is vezethet, mint az Amerikai Egyesült Államok történelmében Pearl Harbor vagy 2001. szeptember 11. A fő jellemzője e tragédiáknak az volt, hogy az egyik nemzetbiztonsági ügynökség által megszerzett információk nem kerültek át egy másik nemzetbiztonsági szerv rendszerébe, így információhiány lépett fel, ezért nem lehetett közös ellenintézkedéseket meghozni. Ennek orvoslására hozták létre később az úgynevezett Fusion Centereket, amelyek a hírszerző közösség adatainak tárolására és elosztására hivatottak.³⁰

Az Et.-ben a hatékonyság priorizálása egyértelműen a 83. § (1) pontjában valósul meg. A paragrafus kimondja: „A közigazgatási szerv a 82. §-ban felsoroltak közül azt az intézkedést köteles megtenni, amely – az ügy körülményeit figyelembe véve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.” A 82. §-ban felsorolt intézkedési módusok közül tehát az eljáró közigazgatási szervnek mindig mérlegelnie kellett, hogy az adott ügynek megfelelően melyik az a pont, amelyik a leginkább költség- és időhatékonyan tud megoldás lenni.

Az Et.-nek rendkívül fontos szerepe volt az egységes magyar közigazgatás kialakításában, a törvényességi keret megteremtésében, a hatósági ügyintézés leegyszerűsítésében és meggyorsításában. Az említett intézkedések mind a hatékonyságot segítették, pénzt és időt takarítva meg az államnak és állampolgárainak. A hatásvizsgálat a betanulási időszak után főképp 1968 és 1979 között látszik, amikor is folyamatosan csökkent a megsemmisített vagy megváltoztatott döntések részaránya.³¹

²⁹ BOROS 2008a.

³⁰ SÁFRÁN József (2018): A muszlim migráció okozta eltolódások a magyar nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Hadtudományi Szemle*, 11. évf. 1. sz. 108–123.

³¹ BOROS 2012a, 2–15.

2.2. A hatékonyság és az Áe.

1981-ben az Et. átfogó felülvizsgálata következett be, legfőképp a különös eljárási szabályok felülvizsgálatára került sor, hiszen ezeknek az eljárásoknak az elburjánzása mellett már az Et. elsődlegességének elve is háttérbe szorult.³²

Habár a történeti fejezetünkben már kifejtettük, érdemes röviden megjegyezni, hogy az Áe. meghozatalának legfőbb indoka az volt, hogy a Minisztertanács Tanácsi Hivatala és a Legfőbb Ügyészség százhuszonkilenc alkalommal adott ki állásfoglalást az Et.-hez, tehát az állásfoglalásokat törvénybe iktatták, de érintetlenül hagytak sok szabályt. 1981-ben született meg az Áe., amely egyben volt az 1957. évi IV. törvény módosítása, és új jogszabály is.³³

Habár az Áe.-nek több indokolása is van, amelyekkel a meghozatalát illették, érdemes kiemelni a közigazgatás és az eljárások érdekében hozott indokolásokat:³⁴

Ad a) Az eljárási szabályok további egységesítése, és ennek keretében az Et. hatálya alól kivett eljárások körének szűkítése, és annak az elvnek az érvényre juttatása, hogy a különös eljárási szabályok csak akkor térhetnek el az Et.-től, illetőleg akkor szabályozhatnak valamely önálló eljárási jogintézményt, ha erre maga a törvény felhatalmazást ad.

*Ad b) Az eljárás további egyszerűsítése úgy, hogy az mind az ügyfelek, mind az eljáró szervek számára előnyös legyen.*³⁵

A technológia rohamos mértékű fejlődése a közigazgatási rendszert is átalakította, ezáltal felszínre hozva bizonyos eljárásjogi defekteket. A fogyatékoság megmaradt volna abban az esetben, ha a törvényi szabályozás nem alkalmazkodik szorosan a technológiai modernizációhoz. A jogalkalmazóknak gyakran el kellett térni az Et. szabályaitól, mivel azok már nem tudtak a kor fejlettségi szintjének megfelelő válaszokat adni, és jelentősen megnőtt a különös eljárási jogok mennyisége.³⁶

Az Áe. 2. §-ának 4. pontja megtartotta az együttműködésre törekvés hangsúlyát: „A közigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.” Az együttműködés az ügyfélnek ugyanúgy kötelessége, mint a közigazgatási szervnek, a feltartás, átverés, dezinformálás és más gátló magatartás szankciókat vonhat maga után, ráadásul a sikeres eljárást is megakadályozza, illetve időben elhúzza. A hatékony együttműködésnek át kell hatnia az egész államigazgatást, és a civil szervezetekkel is meg kellett találnia a kapcsolatot, hogy még jobban tudjon tehermentesíteni.

³² KILÉNYI 2005a, 17.

³³ TURKOVICS István (2017): A hatósági jogorvoslatok fejlődésének története. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. klsz. 125–132.

³⁴ BOROS 2012a, 2–15.

³⁵ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz (1981). *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 6. sz.

³⁶ Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz (1981).

A jogorvoslatokra való megkeresések teljesítésének elmulasztásával nem foglalkozik az Áe., vagyis feltételezi a közigazgatási szervek egymással való munkájának hatékonyságát a 2. § értelmében. A megkeresés elmulasztásának esetében a megkereső szerv a felettes szervhez fordulhat igényének érvényesítése érdekében.

Az Áe. emellett megtartotta a hatékonyságot kitűző paragrafust is a 83. §-ában.

Továbbra is alkalmazhatott a közigazgatási szerv szankciókat az eljárási szabályszegek elkövetőivel szemben, azonban személyi kényszert csak a rendőrség alkalmazhatott a közigazgatási szerv megkeresésére, amennyiben már semmilyen más, a hatékonyságot kiszolgáló jogi eszköz nem állt rendelkezésre, vagy alkalmazásának sikere nem valószínűsíthető.

Az Áe. a közigazgatási jogalkalmazók „kedvence” volt: rövid, egyszerű, könnyen átlátható jogszabály, amely bár nem tudta befedni teljesen a modernizáció hiányának sebeit, a hiányosságai ellenére a gazdagon kimunkált esetjog választ adott a joghézagokra.³⁷

2.3. A hatékonyság és a Ket.

A Ket. előkészítése során a jogalkotó nem akarta az Áe. minden egyes részét módosítani, viszont egy modern közigazgatási rendszer hatékonyságát szem előtt tartva a korszerű technikai eszközök bevezetését és alkalmazását tartotta szükségesnek. A modern elvárásokhoz híuen az ügyfelek jogainak prioritását és érvényesülését emelték ki, amely által hatékonyabbá válik az eljárást gátló magatartások szankcionálása.³⁸ A fő a szolgáltató közigazgatás eszméjének messzemenő támogatása volt, ahogy a törvény bevezetőjében is olvasható: *erőteljesebben juttassa kifejezésre a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkenti az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika korszerű eszközeinek alkalmazásával az eljárások jelentős részében megnyitja az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt.*

Az Áe.-ből ismert pénzügyi hatékonyságra törekvés megtalálható a Ket. 7. §-ában is. Eszerint *a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.*

Gajdusчек György bevezetőben felvázolt meghatározása tapasztalható a paragrafusban: az ügyintéző köteles a lehető legkevesebb anyagi ráfordítással az ügyfél számára a legjobb eredményt kihozni, feltételezvé, hogy az ügyfél is jóhiszeműen jár el.

A Ket. rendkívül sok ponton hibásnak bizonyult, amit a jogalkotó törvénymódosítással, salátatörvényekkel igyekezett orvosolni, így született meg az úgynevezett Ket.-Novella, amelynek célja az egymásnak ellentmondó szabályok újragondolása, az ügyintézés idejének lerövidítése, gyorsítása és egyszerűsítése, röviden hatékonyabbá tétele.³⁹ A szándék önmagában jó egy szolgáltatóvá válni akaró közigazgatás esetében, ám közel sem alakult megfelelően, hiszen habár a fókuszpont az ügyfélen volt, az ő idejének spórolásán, ez a gyakorlatban nem mindig valósult meg, hiszen az esetleges pluszfeladatokat a hatóságnak kellett

³⁷ BOROS 2012a.

³⁸ BOROS 2012a, 2–15.

³⁹ KILÉNYI Géza szerk. (2009a): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex. 36.

elvégeznie, ami hatással volt akár az ügyintézés idejére is. A színvonal erőteljes csökkenést mutatott, az ügyintézési idő pedig elhúzódott bizonyos esetekben. Az ügyintézési határidőt gyakran átlépték, és ebben az esetben a Ket. szerint a mulasztó hatóságnak kötelessége volt minden összeget a károsult részére visszafizetni. Ez növelte a jegyzőkön lévő nyomást is, ellenőrizniük, felügyelniük kellett a visszafizetések megtörténtét.⁴⁰

A hatékonyság és teljesítmény mérésének érdekében a 164. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint egy közigazgatási szervnek hatékonyság mérésére szolgáló statisztikákat kellett készítenie, amelyek az évenkénti statisztikai adatszolgáltatásban jelentek meg. A hatóságokra rótt túlzott terhek felmérésére bele kellett foglalni a határidőt túllépő ügyek számát, a kártérítési igények számát, valamint a hatóság vezetőjével szemben a határidő túllépése miatt kezdeményezett fegyelmi eljárásokat. A statisztikákat a jogszabályban meghatározott helyen nyilvánosságra is kellett hozni.⁴¹ Sajnálatos, hogy ezeknek a statisztikáknak a feldolgozása és nyilvánosságra hozatala jelenleg is problémás, így nagyon nehéz lekövetni az ügyek számának alakulását az ötvenes évektől napjainkig.

A Valló József-féle általános közigazgatási rendtartás alapelvei⁴² Hajas Barnabással egyetértve azonban nem valósultak meg a Ket.-ben. A Ket.-nek elő kellett volna segíteni a hatékonyságot: az ügyfelek könnyebben juthattak volna joghoz, azaz kiszámíthatóbbá vált volna a közigazgatás, a tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és akadályok nélkül tudott volna megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani, és végül felkészültnek kellett volna lennie a be nem tervezett ügyszámemelkedés kezelésére. Azonban a tapasztalatok arra mutattak rá, hogy a Ket. nem tudta ezeket az igényeket kielégíteni. A fenntarthatatlan, sokféle, jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatot nem sikerült megszüntetni. Pontosan azok a garanciák veszték el, amelyeket egyáltalán az általános eljárási törvény érintett. Az ügyfeleknek feltűnt, hogy azonos vagy kevés eltérést tartalmazó eljárásokat teljesen más szabályok szerint hajtanak végre. A túlszabályozottság a hatékonyság ellenségévé vált. A felsoroltak ellenére viszonylag kevés volt a nyertes kártérítési perek száma.

A Ket. megőrizte az Áe. korábbi struktúráját és az alapintézményeit, és mindezeket egy törvényben igyekezett szabályozni, ezáltal túlszabályozott lett, ami miatt a hatékonyság szenvedett kárt. A törvény rendkívül hosszú, főképp ügyviteli jellegű szabályokat rögzített, rendkívül sok felesleges résszel. A Ket. végül rengeteg, néha követhetetlen és érthetetlen számtalan módosításon ment keresztül kisebb és nagyobb mértékben, példaként hozhatjuk a határidők naptári napban, majd munkanapban, majd végül ismét naptári napban való számítását. Az említett példa is jól mutatja, hogy jogalkalmazási problémák léptek fel a gyakori paradigmaváltásoknak köszönhetően. Sok jogszabályt ágazati rendelkezésekben rögzítettek végül, kivonva a Ket. alól, így az általános jellegét is elvesztette.⁴³

A 2014 és 2020 közötti Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia célja a szolgáltató állam koncepciójának megteremtése, amely során az alábbi három területre fókuszál:

- *professzionális*: a szervezeteknek úgy kell működniük, és a közszolgáltatást ellátó munkatársaknak pedig úgy kell dolgozniuk, hogy kiszámíthatóságukkal és jog-

⁴⁰ GÁSPÁR Jenő (2010): A Ket.-Novella és a jegyző hatósági munkája. *Jegyző és Közigazgatás*, 12. évf. 2. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-ket-novella-es-a-jegyzo-hatosagi-munkaja-20102/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)

⁴¹ GÁSPÁR 2010.

⁴² VALLÓ 1942.

⁴³ BOROS 2016a, 1–11.

- szerűségükkel, valamint szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek;
- *költséghatékonyság*: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, amelyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltatásnak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, amelyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek;
 - *legyenek ügyfélközpontúak*: működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell *minimalizálni, ahol nemcsak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő*.⁴⁴

Az Ákr. Indokolása szerint alapvető cél volt a törvénnyel, hogy tömörebb, átláthatóbb legyen a törvény mindenki számára, mint az óriásira növekedett Ket. Az Ákr. célja a közérthetőség, egyszerűség, rövideg.⁴⁵ Ahogy a kötet korábbi fejezeteiben is megemlítettük, az Ákr. célja még, hogy ne minden szabályozás egy törvényben kapjon helyet, hanem valóban csak az általános szabályokat tartalmazza, és csak az összes eljárásra vonatkozó szabályokat rögzítse, a többi pedig ágazati törvényekben kapjon helyet.⁴⁶

Az Ákr. 2018. január 1-jén lépett hatályba, és kizárólag hatósági eljárással és ellenőrzéssel foglalkozik, és utal az eljárás alanyainak egymással való együttműködésére, amely elengedhetetlen a hatékony működéshez. Ennek *Patyi András* által megfogalmazott tankönyvi meghatározása a következő:⁴⁷ „a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi).”⁴⁸

⁴⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. 25.

⁴⁵ Forrás: www.parlament.hu (T-12233 sz. iromány).

⁴⁶ TÉGLÁSI András – GÁVA Krisztián – BOROS Anita (2018): *Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, NKE. 65–66. Forrás: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv2018_2_modul.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 20.)

⁴⁷ HAJAS Barnabás (2017b): Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. évf. 4. sz. Forrás: <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁴⁸ PATYI András (2012d): A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus. 30.

2.4. A hatékonyság és az Ákr.

Az Ákr. legfontosabb újításait röviden a következőképp foglalhatjuk össze:

- a korábbi gyakorlatokhoz képest egyszerűsítő eljárás;
- ágazati és végrehajtási szabályozási részek jórészt az ágazati szabályokban lesznek megtalálhatóak;
- lehatárolás, leegyszerűsítés;
- a jogorvoslati rendszer átalakítása, a belső fellebbezés főszabályként való megszüntetése;
- a közigazgatási bíróság ítélete ellen csak bizonyos ügytípusokban nem lehet fellebbezni;
- a jogorvoslat bizonyos feltételekhez kötése, továbbá a közigazgatási bíróság általános és elsődleges megváltoztatási jogköre;
- felügyeleti döntések mint felülvizsgálható közigazgatási határozatok.⁴⁹

Mivel az állampolgár általában az eljáró közigazgatási egységgel való ügyintézésakor találkozik az állammal, fontos, hogy az Alaptörvénynek megfelelően az ügyfelek a lehető legkevesebb időt igénylő és gyors lezárást biztosító, legolcsóbb, átlátható és kiszámítható ügyintéztést kapják. A törvény indokolása szerint a Ket. nem tudott lépést tartani a felgyorsult társadalmi és technológiai növekedéssel. A túlszabályozás elkerülése érdekében az Ákr. egyszerűsége és tömörsége törekszik, így az ügyintéző kevésbé veszik el a jogszabályok tengerében, és hatékonyabban tudja alkalmazni azokat. Annak érdekében, hogy ne kelljen a jogalkalmazónak szinte naponta követnie a törvényhez érkező változásokat – ezáltal a jogorvoslatok számát csökkentve és a hatékonyságot növelve – miniszteri rendelet a jövőben nem állapíthat meg kiegészítő eljárási rendelkezéseket. A közigazgatási hatósági eljárásokra való szabályoktól a legtöbb esetben akkor lehet eltérni, ha az Ákr. megengedi, ezzel is biztosítva a stabilitást és a Ket. okozta átláthatatlanság elkerülését.⁵⁰

A technológiai fejlődés egyik sarokköve az elektronikus ügyintézés.⁵¹ Az Eüsztv. már kötelezi a közigazgatási szerveket az elektronikus ügyintézés alkalmazására, a 108. § (1) bekezdése szerint 2018. január 1-től kell az elektronikus ügyintéztést a meghatározottak szerint biztosítani. Ezek a szolgáltatások a következők:

- *e-Papír-szolgáltatás*: az ügyfél az ügyfélkapu segítségével összeköttetésben van a közigazgatási szervvel, ezáltal megspórolható a személyes találkozás, amivel idő takarítható meg, valamint csökkenti a felhasznált papír mennyiségét.
- *Személyre szabható ügyintézési felület* (a továbbiakban: SZÜF): az ügyfél a SZÜF-ön keresztül minden elektronikus közigazgatási szolgáltatást elérhet, így nem kell a különböző intézményi weboldalakat felkeresnie, valamint egy helyen megtalál minden szükséges tájékoztatást. Egy elektronikus kiindulási pontnak tekinthető.

⁴⁹ Az Ákr. legfontosabb újításai és vívmányai. (2017) Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁵⁰ MÁTYÁS Ferenc (2016): *Átalakul a közigazgatási eljárás*. Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

⁵¹ Az új Ket. (Ákr.) legjelentősebb újításai. Forrás: http://novissima.blog.hu/2016/06/08/az_uj_ket_akr_leg-jelentosebb_ujitasai (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

- *Webes ügysegéd-alkalmazás* célja az ügyfél és a hatóság tehermentesítése, költségek csökkentése. A személyes megjelenést nem igénylő hatósági és gépjárműügyekben gyorsítja és egyszerűsíti az ügyintézkést.
- *e-Ügyintézés nyugdíjügyekben*: a Magyar Államkincstár Központi elektronikus ügyintézési portálján keresztül, amennyiben az adott személy rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel, akkor lehetősége van űrlapok, dokumentumok kitöltésére és beküldésére a hatóság számára.
- *e-Ügyfél családtámogatási ügyekben*: a Magyar Államkincstár Központ elektronikus ügyintézési portálján keresztül, amennyiben az adott személy rendelkezik ügyfélkapu-hozzáféréssel, akkor lehetősége van űrlapok, dokumentumok kitöltésére és beküldésére a hatóság számára.
- *IKR ügyféloldali felületen* keresztül lehetőség van a közigazgatási szerv döntése ellen fellebbezéssel, jogorvoslattal élni elektronikus keresetlevél formájában, amennyiben a közigazgatási eljárásban első fokon járási hivatal vagy megyei kormányhivatal járt el.

Az elektronikus ügyintézés további szolgáltatásaként megjelentek a mobilalkalmazások, más néven appok, amelyekkel az ügyfél akár utazás közben is intézheti az ügyeit, ezáltal gyorsítva az ügyintézkést, kényelmessé téve azt a felhasználók számára. A különböző alkalmazások legkönnyebben jelenleg a Google Play mobilalkalmazás-letöltő oldalon keresztül érhetők el:

- Az *OkmányApp* egy könnyen használható, ügyfélbarát mobil applikáció, amely lehetővé teszi okmányügyek intézését és az igényelt okmányok gyártási státuszának lekérdezését.
- A *Fogyasztóvédelem* alkalmazás segítségével az ügyfél felvilágosítást kaphat az áruvásárlással, internetes kereskedelemmel vagy egyéb termékekkel kapcsolatos reklamációs kérdéseire, valamint eligazodhat a szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok tengerében.
- A *Cégradar* a vállalatok és magánszemélyek számára biztosít információkat különböző vállalatokról.
- Az *Autoszkóp* alkalmazással az ügyfél teljeskörűen láthatja a tulajdonába tartozó gépjárműről tárolt adatokat, a soron következő műszaki vizsgák időpontjait és az azokhoz tartozó kilométeróra-állásainak együttes lekérdezését rendszám alapján, díjfizetés ellenében.⁵²

A Ket. indokolásában megállapított kötelező, a hatékonyság javítását célzó statisztikakészítés eredményeképp megállapítható, hogy szerény számban (0,5%) kerül sor jogorvoslat alkalmazására, ám ezek jelentős része (20%) bírósági jogorvoslatot igényel. A korrupció csökkentésének is az egyik megfelelő eszköze a jogalkotó szerint a bírói jogorvoslatok jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárások nyilvánosságának elvéből a döntési folyamatok átláthatóbbak lesznek, és a bírói joggyakorlás után a döntések publikálása kiszámíthatóbb joggyakorlást idéz elő, ezáltal elkerülve a már említett Ket.-hez

⁵² Pest Megyei Kormányhivatal – E-Ügyintézés. Forrás: www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/e-ugyintezes (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

kapcsolható eljárási káoszt. A jogalkotó álláspontja szerint a korrupciós kockázatok csökkentésének egyik megfelelő eszköze a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat⁵³.

Az Ákr. is intenzíven igyekszik a közigazgatási szervek közötti együttműködést hatékonyabbá tenni. Ezért egy kapcsolódó speciális eljárásformát is bevezet, amely ténylegesen egyablakossá teszi az ügyintézés, és amely beszerzi vagy elősegíti a kérelemhez szükséges adatokat a döntéshez.⁵⁴ Eme eljárás időt takarít meg az ügyfélnek, és a technológiai fejlettséget kihasználva mentesít más hatóságokat a túlzott ügyfélforgalomtól.

3. A közigazgatási eljárások hatékonyságjavító tendenciái nemzetközi viszonylatban⁵⁵

A modernizáció okozta hatások, a rohamosan megjelenő új technológiai vívmányok napjainkban komoly kihívások elé állítják a nemzetállamok hatóságait. Noha a hatósági fórumrendszer és a közigazgatási eljárási szabályok igen változatos képet mutatnak, manapság számos olyan újonnan felmerülő probléma jelentkezik, amelyre a nemzetállamoknak önállóan vagy együttes fellépéssel hatékony megoldással kell szolgálniuk. Ezek a problémák egyre változatosabb képet mutatnak, gondoljunk csak a menekültügyi válságra, a természeti katasztrófákra, a járványokra vagy éppen a közösségi média egyes eszközeiben rejlő veszélyekre.

Ezek az új, gyakran globális problémák *más típusú hatósági eljárásvezetést és természetesen az adott viszonyokhoz alkalmazkodó szabályozást követelnek*. Ezek az *újonnan felmerülő kihívások* számos szakigazgatási területen jelentkezhetnek, így ebben a fejezetben csak néhány szegmenst és néhány új típusú megoldást mutatunk be. Természetesen ezek a problémák kontinensenként és államonként változnak, és számtalan tényező befolyásolja őket, hiszen vannak országok, amelyek a légszennyezéssel, mások a migrációval, míg megint mások a hurrikánok okozta katasztrófákkal küzdenek. Az azonban kétségtelen, hogy új típusú közfeladatok merülnek fel mind a nemzetállamok, mind az esetlegesen őket tömörítő nemzetközi szervezetek számára, amelyek a nemzeti hatóságok összefogását, szorosabb és mindenekelőtt gyors és a problémára reagáló együttműködését feltételezik.

A *környezetszennyezés* egy olyan globálisan megjelenő probléma, amelyre nemzetközi szinten is kiemelt figyelem szegeződik. Kiemelendő például a kínai közigazgatási hatóságok eljárása, amelyek számtalan szennyező gyár, malom, kohó működését leállították a légszennyezés megfékezése érdekében. A kínai hatóságok környezetvédelmi eszköztárában ennek megfelelően kiemelt jelentőséggel bír a *hatósági ellenőrzés*. Ehhez segítségükre szolgál egy olyan, 2012-ben kifejlesztett, okostelefonról is elérhető megfigyelőrendszer, amely valós időben követi a légszennyezettség mértékét. A hatóságok mellett kiemelt szerepet játszanak

⁵³ MÁTYÁS 2016.

⁵⁴ *Az új Ket. (Ákr.) legjelentősebb újításai.*

⁵⁵ A fejezet Boros Anita és Kiss Rebeka írása.

az állampolgári bejelentések is, hiszen a telefonról elérhető applikáción keresztül bárki bár-mikor méréseket kezdeményezhet, és azok adatait bejelentheti a hatóságoknak.

Nemcsak a környezetvédelem, de az agrárigazgatás, a vízügyi igazgatás vagy az építés-hatósági eljárások tekintetében is eredményes eszköz lehet a *hatósági ellenőrzések drónok útján történő lebonyolítása*. Ezzel számos illegális tevékenység ellenőrzése könnyebbé válhat, és nem utolsósorban egyszerűsítheti a hatóságok munkáját. Szintén hasznos eszköz lehet az *a lézerszkennner-technológia*, amely képes meghatározni például egy fal vastagságát vagy éppen egy szoba belső területét, az úton lévő kátyú nagyságát, vagy hogy hol van elszakadva egy elektromos felsővezeték. A már hazánkban is elérhető technológia lényegében egy pontfelhőt képezve lemodellezi a valóságban is megjelenő térbeli elemeket, feltárva például a műemlék jellegű ingatlanoknál azok tényleges állapotát vagy éppen a tervezési problémákat a vezetékek esetében, de hiánypótló lehet a tényleges, valóságnak megfelelő ingatlan-nyilvántartási és a térképi adatok felmérése szempontjából is.

Visszatérve a környezetvédelmi eljárások területére, hazai viszonylatban is számos olyan eset ismeretes, amely során a közigazgatási hatóság kártérítési, sőt bizonyos esetekben a büntetőjogi felelősségét is meg lehetett állapítani.⁵⁶ A legismertebb hazai ügy az úgynevezett vörösiszap-katasztrófa, amely során erősen lúgos, maró hatású ipari hulladék körülbelül 40 négyzetkilométeren terült szét, felbecsülhetetlen gazdasági és ökológiai károkat, sérüléseket okozva és személyi áldozatokat követelve a térségben.⁵⁷

Az Országgyűlés egy bizottságot állított fel a katasztrófa kivizsgálása érdekében, amely bizottság jelentésében megállapította a hatóságok felelősségét is: a hatósági engedélyezés során a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a hulladékbesorolás, a töltésépítés, az üzemeltetés és annak időszakos felügyeletének ellenőrzése során alapvető hibákat követett el. Mindezek mellett megállapították a szakhatóságok szabályozási hiányosságait is, amelyek a tervezés, az engedélyezés és az üzemelés területén jelentek meg.⁵⁸ Hasonlóképpen kiemelendő Rixer Ádám *Az állam felelősségének egyes kérdései* című munkája is, amely egyebek mellett a közigazgatási szervek nem vagy nem megfelelő engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési tevékenységét is hangsúlyozza a katasztrófa bekövetkezte kapcsán.⁵⁹

A környezetszennyezési hatósági ügyek mellett új típusú feladatokat ró a hatóságokra az *egészségügyi területen* megjelenő új kihívások elleni küzdelem.

Az egyes országok folyamatos kapcsolatban állnak egymással a nemzetközi kereskedelem, a turizmus és egyéb eszközök által. A folyamatosan fejlődő tömegközlekedési eszközök és a felgyorsult életmód következtében az egyes államokban megjelenő betegségek, vírusok gyakran világméretű fenyegetéssé, veszélyes járvánnyá válnak. Átlagosan

⁵⁶ Lásd ehhez: BORBÁS Beatrix (2014): Az immunitási tünetekről az állami kárfelelősség terén – az új Ptk. fel-sejtlő fényeinél. *Magyar Jog*, 64. évf. 5. sz. 268–278.

⁵⁷ *Hogy is volt? Hat évvel ezelőtt történt a vörösiszap-katasztrófa.* (2016) Forrás: <https://fmc.hu/2016/10/04/hogy-is-volt-hat-evvel-ezelott-tortent-a-vorosizsap-katasztrofa/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 03.)

⁵⁸ *Jelentés a Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottsága vizsgálatának eredményéről.* (2011) Forrás: www.parlament.hu/irom39/04795/04795.pdf (A letöltés dátuma: 2011. 10. 27.)

⁵⁹ RIXER Ádám (2011): Az állam felelősségének egyes kérdései. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. évf. 1. sz. 124–147.

úgy becsülhető, hogy egy vírus kitörésétől számítva 24 órán belül az bárhova eljuthat,⁶⁰ így a járványok kitörése esetén a legfontosabb feladat az ellenszer kifejlesztése és a továbbterjedés megakadályozása. Az elmúlt években kiemelt jelentőséget kaptak a *járványügyi katasztrófák*, az úgynevezett pandémiák, amikor is a járvány több országra, földrészre vagy akár az egész világra kiterjed. Azonban az új kórokozók megjelenésén túl – mint az AIDS, SARS, Ebola, új típusú influenza – bizonyos okok miatt a régi kórokozók visszatérésére is számítani kell, úgymint a számarköhhögés, a tuberkulózis vagy a gennyes agyhártyagyulladás. A fertőző betegségek elterjedését jelentősen befolyásolja a migráció, a szociális helyzet romlása, a hajléktalanok tömeges megjelenése, az éhínség, a nyomor.⁶¹ A WHO 2016. február 1-jén például *világszintű egészségügyi vészhelyzetet* hirdetett a Zika-vírus problémájának megoldására.

Az Európai Unió sajátos eljárási szabályokat dolgozott ki a járványügyi helyzetekre, így például minden EU-tagországnak kötelessége tájékoztatni az Európai Bizottságot és a többi EU-tagországot a veszélyes organizmusok jelenlétéről a területükön, illetve a vírus terjedésének megelőzéséhez alkalmazott, illetve alkalmazni kívánt módszerekről (a 2000/29/EC direktíva 16. Fejezete). Az egészségügyi hatóságok emellett együttműködnek a rendfenntartó hatóságokkal a lehető leghatékonyabb vírus elleni védekezés érdekében. Az egészségügyi hatóságnak a feladata a rendfenntartó hatóságok tájékoztatása naprakész információkkal, illetve megfelelő felszereléssel a megelőzés elleni sikeres fellépés érdekében. Egy veszélyes járvány esetén bevált módszer a karantén használata, ideértendő a nagy utaslétszámú utazási csomópontok lezárása is a vírus terjedésének megakadályozása érdekében (ez történhet azért, hogy az országból ne jusson ki, vagy azért is, hogy ne jusson be az adott kórokozó). Ezek mind tipikus hatósági feladatkörök, amelyek gyors reagálást, felkészültséget és kidolgozott akcióttervet igényelnek a hatóságoktól.⁶²

A járványok kezelése tekintetében jelentős szereppel bír az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (a továbbiakban: ECDC) is,⁶³ valamint kialakítottak az Európai Unión belül egy webalapú hálózatot és adatbázist, amely tájékoztatórendszerként működik. Az *EUROPHYT-Outbreaks*⁶⁴ egy beépített gyors riasztórendszerrel rendelkezik, riasztás esetén minden tagállam értesítést kap, összekapcsolja az EU tagállamai és Svájc növényegészségügyi hatóságait, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot és az Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóságát.

A járványok és betegségek az elmúlt évtizedekben lényegesen átalakultak, gondoljunk csak az afrikai sertéspestisre vagy a madárinfluenzára! Ezek a jelenségek azonnali intézkedést várnak el a hatóságoktól. De hazai viszonylatban az egyik legjelentősebb probléma a méhpusztulás okának állategészségügyi feltárása és annak megfékezése.

⁶⁰ QUADROS, Terry: *Global Perspectives of Public Administration: Public Sector Health Care Research*. Forrás: <https://patimes.org/global-perspectives-public-administration-public-sector-health-care-research/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

⁶¹ *Katasztrófatípusok – Járványok*. Forrás: www.katasztrofavedelem.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶² *Outbreak Communication*. Forrás: <https://www.who.int/ihr/publications/outbreak-communication-guide/en/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁶³ *European Centre for Disease Prevention and Control*. Forrás: ecdc.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶⁴ *The EUROPHYT network*. Forrás: https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/europhyt/network_en (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

Az általunk felhozott példák nem szegregált problémák felmerülését jelentik, hanem határokon átnyúló, nemzetközi szintű hatósági összefogást feltételeznek. Ehhez óhatatlanul szükség van egy, a hatóságok közötti kooperációt elősegítő kapcsolattartási fórumra. Az Európai Bizottság által kifejlesztett Internal Market Information System (a továbbiakban: IMI)⁶⁵ éppen ezt a célt szolgálja. Elősegíti többek között a belső piac részére releváns tevékenységekben érintettek, mint például munkavállalók kiküldetését, az euró készpénz határon átnyúló szállítását és a betegjogok gyakorlását. Az IMI sajátossága, hogy az előre meghatározott feltehető kérdések köre minden, az Európai Unióban hivatalos nyelven elérhető. A kérdést fogadó szervezet így az általa beszélt nyelven kaphatja meg a megkereső hatóság által saját nyelven küldött megkeresését.

Szintén államhatárokat nem ismerő problémaként jelentkeznek *az adatok, információk elektronikus úton való továbbításának kérdésköre is*. A közösségi média veszélyének jó példája a Facebook – Cambridge Analytica-ügy, amely során több mint 50 millió Facebook-felhasználó személyes adatait használhatta engedély nélkül egy szervezet.⁶⁶

A botrány eredményeként vezették be az új General Data Protection Regulation – az Európai Unió új adatvédelmi rendeletét (a továbbiakban: GDPR-rendelet⁶⁷) is, amely megerősíti az adatvédelemmel kapcsolatos szabályokat. Így például, ha valaki már nem akarja, hogy a személyes adatait feldolgozzák, és az adott szervezetnek nincs jogos indoka, hogy azokat megtartsa, el kell távolítania a rendszeréből. Fontos újítás továbbá, hogy nem a felhasználónak kell bizonyítania, hogy adatainak gyűjtésére már nincs szükség, hanem az adatkezelőnek kell igazolnia, hogy az adatok tárolása elengedhetetlen.

Az uniós tagállamok adatvédelmi hatóságai vizsgálati és korrekciós hatáskörrel rendelkezve felügyelik az adatvédelmi jogszabályok alkalmazását, így az új GDPR-rendelet betartását is. A hatóság szakértői nemcsak tanácsot adnak az adatkezelési problémákkal kapcsolatban, hanem feldolgozzák, kezelik és orvosolják az általános adatvédelmi rendelet és a releváns nemzeti jogszabályok megsértése miatt benyújtott panaszokat.⁶⁸

Az új típusú kihívások új típusú megoldásokat is generálnak, aminek legfontosabb területe az *elektronikus eszközök* bevezetésének és alkalmazásának elterjedése a közigazgatás hatósági feladatainak ellátása során.

A Kínában elterjedt *WeChat* alkalmazás⁶⁹ lehetővé teszi, hogy a felhasználók QR-kód segítségével vásároljanak, szolgáltatásokat vegyenek igénybe, kiváltva egyúttal a közösségi média funkcióit (a médiamegosztást, csevegést stb.) is. Jelenleg a kormányzati szektor és az alkalmazás kifejlesztői azon dolgoznak, hogy az alkalmazás személyazonosító igazolványként is tudjon funkcionálni, ami a kormányzat részére is jelentős hatékony-

⁶⁵ A Bizottság 2008/49/EK határozata hozta létre, majd hatályon kívül helyezte, és felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről.

⁶⁶ *Cambridge Analytica: miről szól a Facebook-botrány?* Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/58575/facebook-scl-cambridge-analytica-pszichografikus-profilozas.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 30.)

⁶⁷ Az Európai Parlament és Tanács 2016/679. rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

⁶⁸ *Mi az adatvédelmi hatóság?* Forrás: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_hu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁶⁹ A statisztikák szerint az aktív felhasználók 90%-a kínai nemzetiségű. Forrás: www.statista.com (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

ságnövekedést jelenthetne.⁷⁰ A tervek szerint összekötik a WeChatet és a kormányzati elektronikus személyazonosító rendszert. A megoldásban kibocsátott virtuális személyi igazolványok – mivel a felhasználóknak az anyakönyvezett nevükkel kell regisztrálniuk az előírások szerint – az ujjlenyomat és egy csip beépítésével alkalmasak lesznek a fizikai azonosításra is.⁷¹

Hasonló célt szolgál az Ausztriában 2009-ben bevezetett úgynevezett *Citizen Card*, amely egy elektronikus aláírásra is alkalmas személyazonosító kártya.⁷²

Magyarországon hasonló funkciót szolgál az úgynevezett *e-Személyi*, amely egy új, fokozatosan bevezetésre kerülő *elektronikus személyazonosító igazolvány*. Legfontosabb jellemzője, hogy a kártyához speciális tárolóelem tartozik, amely alkalmassá teszi azt az elektronikus személyazonosításra, ezáltal az elektronikus ügyintézésre is.⁷³

A hatóságok előtt álló új kihívások tekintetében kiemelendő a *menekültügyi eljárás* is, hiszen a *migráció* a célországok hatóságaira egyre növekvő mennyiségű feladatot ró, amelyek gyors reagálást, intézkedést, problémamegoldást kívánnak meg.

A bevándorlási hullám által megnövekedett egészségügyi kockázat leginkább a bevándorlók ismeretlen egészségügyi állapotára, illetve a hosszú és veszélyes út alatt összeszedhető megannyi kórokozóra vezethető vissza. A menedékkérők jelentős része olyan országokból érkezik, ahol főként a kialakult konfliktusok miatt az egészségügyi ellátórendszer nem megfelelően működik, így számos betegséget, fertőzést hozhatnak magukkal a célországba. Ez pedig egy olyan gyorsan növekedő veszélyforrás, amelyre mind az EU-nak, mind az egyes országoknak reagálnia kell.

Számos tagország (például a balkáni államok többsége) bevezette a migránsok egészségügyi ellenőrzését a határvonalak mentén, mielőtt azok az ország területére léphetnének. Egészségügyi tanulmányok kimutatták, hogy a bevándorlók körében az egyik legelterjedtebb fertőzősfajta a higiénia hiánya miatt terjedő megbetegedések.⁷⁴

Érdemes megemlíteni az úgynevezett PHAME (Public Health Aspects of Migration in Europe) projektet is, amely a migrációs egészségügyi problémák megoldására fókuszál.

⁷⁰ Kínában a QR-kódos fizetés a trend. Forrás: <https://www.hwsz.hu/hirek/57332/kina-qr-kod-mobilfizetes-keszpenzmentes-wechat-wallet-alipay.html> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

⁷¹ How WeChat came to rule China? Forrás: <https://www.theverge.com/2018/2/1/16721230/wechat-china-app-mini-programs-messaging-electronic-id-system> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 06.)

⁷² Vorreiter im e-government. Forrás: <https://www.digital.austria.gv.at/citizen-card-concept> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)

⁷³ Ez az új, európai követelmények szerint készült azonosító okmány úgynevezett multiapplikációs eszköz, használatához tehát több szolgáltatás is kapcsolódik. Az igazolvánnyal otthonról, regisztrációs kóddal is létre lehet hozni ügyfélkapufiókot, ezt követően pedig számos ügyet elektronikus úton, személyes hivatali megjelenés nélkül is el lehet intézni. Hamarosan lehetőség nyílik a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) számára is a társadalombiztosítási azonosító jel és az adóazonosító jel kiolvasására az e-Személyi igazolványból. A NAV saját fejlesztésű Gyurós Tibor Díj-nyertes programja, az elektronikus személyijövedelemadó-bevallás lehetővé teszi a bevallási kötelezettség elektronikus úton történő teljesítését. Az e-SZJA-rendszerrel egyidejűleg új szolgáltatásként vezették be a virtuális bankkártyás átutalás kialakítását is, amely jelentősen megkönnyíti a még fennálló adókötelezettség megfizetését az érintettek részére, hiszen az adóazonosító jellel, illetve adószámmal rendelkező magánszemélyek és az egyéni vállalkozók a leggyakrabban fizetendő adónemeknél igénybe vehetik a szolgáltatást.

⁷⁴ Migration and health: key issues. Forrás: www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/migrant-health-in-the-european-region/migration-and-health-key-issues (A letöltés dátuma: 2018. 07. 22.)

A menekültügyi eljárásokról szóló új uniós irányelv⁷⁵ – illeszkedve az új típusú problémákhoz – gyorsan reagáló, egyszerűsített eljárási szabályokat vezetett be a gyorsabb eljáráslefolytatás érdekében, lehetővé téve, hogy a tagállamok többsége a közös szabályok alapján is vizsgálja a kérelmeket, ne csak a nemzeti szabályozást vegye figyelembe. A tagállamok fejlettebb rendszerekkel rendelkeznek a visszaélésszerű kérelmek ellen, így könnyen kiszűrhető és kizárható az olyan személy, aki sokadjára nyújtja be ugyanazt a kérelmet, egy végtelen folyamatot generálva ezzel. Így a kitoloncolás lehetőségét sem tudják megakadályozni azok, akik eddig a rendszert kijátszva ezt megtették, lassítva a hatóság és a rendszer egészének a munkáját.⁷⁶

Terjedelmi korlátok miatt itt most csak néhány példát hoztunk a nemzetközi igazgatási eljárások kihívásai közül, de számos kérdés még vizsgálat alá vonható lehet egy másik kutatás keretében.

⁷⁵ Lásd a 2013/32/EU irányelvet.

⁷⁶ *Közös Európai Menekültügyi Rendszer*. Forrás: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-665_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 02.)