

## Dicsérjük és/vagy bíráljuk a közigazgatás átalakítását?

A VEAB újjáalakult Közigazgatási Munkabizottsága első konferenciáján hozzászólásra jelentkezésemet két körülmény motiválta. Az egyik a "hely szelleme", a másik a téma varázsa. A HELY- Veszprém, a Megyei Tanácson töltöttem el pályafutásom első 25 évét 1964-1990 között. Amit tudok a munkaszervezésről, a hatósági munkáról, az ügyfelek lelkivilágáról, azt itt tanultam meg. A másik ösztönző a konferencia témája, azaz a magyar közigazgatási rendszer és annak átalakítása. Ami történt az önkormányzatok létrejötté idején és működésük első három ciklusában, annak közreműködője lehettem. 1990-1995. között a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályát vezettem, több törvénytervezetet készítettünk, számos szakmai fórumon, orgánumban segítettük az önkormányzatokat. Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetőjeként 63 hónapig dolgoztam a fővárosi és a kerületi önkormányzatokkal, de 2000-tól is az önkormányzati működés alkotmányosságával és törvényességével foglalkoztam 4 éven át, mint az Alkotmánybíróság Hivatalának főtanácsadója.

Kiindulási pontom az a képletszerű definíció, hogy a közigazgatás = önkormányzati igazgatás + államigazgatás + köztisztviselési igazgatás. Az első 2 összefűzőhöz kapcsolódom néhány gondolattal, majd pedig saját ügyféli tapasztalataimból merítek.

Az önkormányzati rendszer változásairól

Az első önkormányzati ciklusban belügyi kollégáimmal naponta boncolgattuk az 1990. év elején még kevéssé ismert, de a gyakorlati tapasztalatok folyamatos általánosítása után már magyarázatra nem szoruló, így axiómának számító fogalmak tartalmát, mint „szubszidiaritás”, „decentralizáció”, „önkormányzati autonómia”, „önkormányzati alapjogok”, „feladatokkal arányos pénzügyi források”, „Európai Önkormányzati Charta”.

Elvi megközelítés alapján elfogadható az a politikai döntés, hogy 20 év után az Alaptörvény és a 2011. évi Möt. új alapállású államvezetési, feladatelosztási koncepciót választott: a decen-

lizáció helyett a centralizációt, a dekoncentráció helyett a koncentrációt. A lényeg az, hogy ez jól működjön. A sarkalatos minősítésű törvény azonban már nem garantálja az önkormányzati alapjogokat, újraközpontosítja az önkormányzati hatásköröket, alapvető humánszolgáltatásokat von el az önkormányzatoktól. Azt, hogy e summázott megállapításom helyénvaló-e, elsősorban a mai konferencia 3. szekciójában szereplő helyi vezetők, érdekvédők képesek hitelesen cáfolni vagy megerősíteni.

Talán az Egyezményhez csatlakozás 25 éves évfordulója alkalmából is szemezgetek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának néhány cikkéből (1). E dokumentum jelentőségét aláhúzza az a tény, hogy az Európa Tanács mind a 47 tagja aláírta és ratifikálta. A csatlakozás előfeltétele volt, hogy legalább húsz cikkelyt kötelezően kell elismernie a jelentkező állam kormányzatának, tizet pedig ezek közül kötelező érvényesítenie. Nézzünk néhány alapvető követelményt és gondolkodjunk felőlük:

- közfeladatot az állampolgárhoz legközelebbi szervnek kell megvalósítania (szubszidiaritás),
- a helyi önkormányzatok hatásköre teljes és kizárólagos, amit államigazgatási szerv nem vonhat el,
- önkormányzatot érintő állami (törvényalkotói) döntés meghozatala előtt ki kell kérni az önkormányzatok véleményét (érdekképviseletek szerepe),
- az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, amely arányban áll a védeni szándékolt érdekekkel,
- állami támogatás nem köthető kizárólagosan meghatározott cél finanszírozáshoz, nem korlátozhatja az önkormányzatnak a hatáskörén belüli önálló döntéshozatali jogát.

Az Möt.-ről a kihirdetése utáni első években még azt gondoltam, hogy az sajátos kényszerűséget tükröz: a 2008. évi világválság miatt pragmatikusan szükséges gazdasági megszorítások és az önkormányzatiság klasszikus elveinek érvényesítése, mint kormányzati dilemma okozta-

átmenetileg- az önkormányzati rendszer rovására az államigazgatás megerősítését. Ez az egyirányú folyamat (decentralizációtól a centralizációig) véleményem szerint nem lehet tartós, mert megcsontított eszközökkel, kurta feladatokkal és hatáskörökkel az önkormányzatok torzökká válnak, ami pedig a kistelepüléseken idővel akár az érdemi önkormányzatiság megszűnéséhez vezethet.

## 2. Az államigazgatás átalakításáról

A államvezetésben 2012-től a dekoncentráci-óval szemben a koncentráció kapott hangsúlyt .

Egyetértek azzal, hogy az önkormányzati működés törvényességi ellenőrzése az intézkedési jog törvénybeiktatásával felügyeletre erősödött. 1995-2000 között – komolyabb jogi eszközrendszer bevezetése nélkül - viaskodtam a 24 fővárosi önkormányzattal, mint a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője. Akkortájt országosan is az volt az uralkodó felfogás az önkormányzati rendszeren belül (ügymond: az önkormányzatiság önálló hatalmi ág), hogy minden beavatkozás, akár a törvényességi észrevételezés is az önkormányzati önállóságot korlátozza. Erre „rájátszott” a törvényalkotás is, hiszen az első két ciklusban a közigazgatási hivatal vezetőjének még arra sem volt törvényi lehetősége, hogy javaslatokat tegyen az önkormányzati működés törvényessé tételének praktikus módozataira. Ennek ellenére tény, hogy a szakmai munkakapcsolatok, a segítő szándékú kölcsönös konzultációk többnyire eredményesek voltak.

A mai törvényi kereteket a törvényességi felügyelet szabályozásáról alapvetően jónak tartom. Egy-két szigorítás szükségességét kérdőjelezem meg (pl. törvényességi felügyeleti bírság kiszabása, a települési hitelképesség kormányhivatali véleményezése). Meglepett, hogy kimaradt a törvényből a törvénysértőnek tartott önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, elsősorban a későbbi kárveszély megelőzése végett a kormány megbízott ilyen hatáskört okkal kaphatott volna.

A törvényességi ellenőrzés intézményének helyébe a felügyeleti eszközrendszer alkotmányos alapjainak megteremtését a szakirodalomban már 1993-ban publikáltam (2). Örömmel nyugtázom, hogy az akkori belügyminisztériumi kollégáimmal kidolgozott felvetéseink csaknem mindegyike, majdnem a két évtizede javasolt

tartalommal helyet kapott az MÖtv.-ben. Szakembri önbecsülésünket erősítette, hogy szaklapokban minden hivatali korlát nélkül írhattunk olyan ügyekben is, amelyeket politikai döntés akkorig nem támogatott. Arra sem volt példa, hogy törvény-tervezetek elkészítésével a tárca vezetése ügyvédi irodákat bízott volna meg, munkatársaimmal ezt szakmai és erkölcsi súlyunk megnyírbálásának tekintettük volna.

A közigazgatási szervezet utóbbi években végrehajtott reformját is nagyjában-egészében helyénvalónak tartom. Egyetértek a dekoncentrált államigazgatási szervek zömének kormányhivatali struktúrába integrálásával, noha a csaknem teljes összeolvasztást túlméretezettek ítélem. Az óriásira duzzasztott középszintű kormányhivatali szervezet (a fővárosban 5000 fő körüli létszám) valóságos, érdemi egy személy (kormány megbízott) általi hatékony szakmai irányíthatóságának lehetőségét megkérdőjelezem.

Az integrációt célul kitűző, helyeseltető irányt kisebb dinamikával ugyan, de már a 90-es évek közepén fontolgatta az akkori kormányzat.. Közigazgatási hivatalvezetőként kaptam azt a megbízást a tárca tudományos háttérintézményétől, hogy készítsek vitaanyagot a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok struktúrájának átalakítására. A dolgot az 1995. december 18-án nyújtottuk be munkatársammal a megbízónak és hozzájárulásával publikáltuk a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóiratában (3). Javaslatunk lényege az volt, hogy az akkor működő 35 dekoncentrált szervből az összeálló, nevesített feladatok és hatáskörök egybeolvasztásával tizet meg kell szüntetni, kilenc egységet a közigazgatási hivatal szervezetébe kell integrálni, a többiek önállóságát indokolt meghagyni. A kezdeményezés érdemi kormányzati elemzésére végül nem került sor.

## 3. A közigazgatás napi gyakorlatáról

A közigazgatás átalakítása a struktúra átépítésével mostanra csaknem befejeződött. A folyamat eredményességének próbája mégsem lehet csupán az, hogy miként minősítik hatását egy-egy konferencia kincstári optimizmust sugalmazó előadói, alkalmi hozzászólói. Arról, hogy milyen hatásokkal működik az új szervezet, azt elsődlegesen a saját forráson alapuló hivatottak képesek

adni, vagyis akik a közigazgatási szolgáltatások közvetlen igénybevevői.

Jelentős részben ügyfélként megélt tapasztalataimra hagyatkozom, amikor azt állítom, hogy a "produktum" a hatósági munka színvonalát illetően egyelőre nem követi a szervezet ( az igényesen kialakított kormányablakok) minőségét. Némi kormányzati túlzásnak tartom, hogy a kormányablakokat a Jó Állam megteremtésének egyik kiemelt szervezeti formájaként hirdetik. Ezen egységek tevékenysége az általam alaki típusúnak mondott ügyintézésre szorítkozik (okmányok kiadása, kérelmek átvétele, alapszintű felvilágosítás ügyintézési mozzanatokról, informatikai segítségnyújtás) , igaz ezt általában jól végzik.

Elismerve az e-közigazgatás jövőjét, ezzel párhuzamosan szorgalmazom az intellektuális ügyintézés fejlesztését is. A döntések egyéniesítését, az alapos tényállás-megállapítást, a döntések közérthető indokolását, az adott ügyre vonatkozó jogszabályi hivatkozást az oda nem illő listaszerű felsorolás helyett, az ügyfelet meggyőző pszichológiai ügyintézés, az érdemi vizsgálódást megelőző alaki kontrollt (pl. hatáskör és illetékesség, soronkívüliség, sommás eljárás, hiánypótlás, áttétel, ügyfél értesítése, azonnali intézkedés, foglalatás). Ez az oldal még sok bírálatra adhat okot.

Néhány jogintézmény hiányosan ment át a gyakorlatba (pl. hatósági nyilvántartásból megszerezhető adat ügyféltől nem kérhető), a költségviselésről szóló rendelkezések gyakran elmaradnak a döntésekből, gyatra a végrehajtás foganatosítása, irattárba kerül határozat anélkül, hogy az állami akaratnak a hatóság érvényt szerezne, nehezen birkóznak meg hatóságok

rutin-ügyekkel (pl. kiskorúak védelme, környezetszennyezés, állattartás, kirívóan szabálytalan építkezés, szomszédviták). A kelleténél kevesebb a közigazgatási generalista (okai lehetnek: generációváltás, illetve a feladatellátás gépiesedése, ami nem elégíti ki azokat a fiatalokat, akik az igényes szellemi tevékenységet ambicionálják?). Összefüggéseiben és alaposan a Ket. egészét a hatósági munkával megbízott köztisztviselők számottevő hányada máig sem sajátította el, a szakadatlan törvénymódosítások szinte követhetetlenek voltak. Igaz, hogy a hatósági érdeklődést most már a 2018-tól hatályos Ákr. és a Kp. ígéretes előírásainak alkalmazására kell fordítani.

Veszprém, 2017. május 5.

**SZABÓ LAJOS**  
*közigazgatási jogász*

### **Jegyzetek**

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához való csatlakozást a magyar kormány megbízásából Verebélyi Imre a Belügyminisztérium akkori közigazgatás államtitkára 1992. április 6-án írta alá Strasbourgban, az egyezmény kihirdetése és a magyar jogrendszerbe iktatása az 1997. évi XV. törvénnyel történt meg. A szövegben hivatkozott követelmények a Charta 4. cikk 3.-4. és 6. pontjaiban, továbbá a 8. cikk 3. pontjában és a 9. cikk 7. pontjaiban olvashatók.

Lásd bővebben: dr. Szabó Lajos : Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás 1993. évi 8. szám, 469-473 oldalak.

Vö.: Szabó Lajos- Cseh Lajosné: A területi államigazgatási szervek reformjához, Comitatus Önkormányzati Szemle 1996. évi 7-8. szám, 4-19. oldalak.