



EGY KÖZIGAZGATÁSI SCI-FI, VAGY A JÖVŐ VALÓSÁGA? ÚTON 2030 FELÉ. HIPOTÉZISEK A HOLNAP KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSA ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK GYAKORLATÁHOZ¹

TORMA ANDRÁS*, SZABÓ BALÁZS** 

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: rektorma@uni-miskolc.hu

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: joghunt@uni-miskolc.hu

Absztrakt

A közigazgatási munkafolyamatoknak – és azon belül a hatósági eljárás szabályozásának – természetesen megvannak a maga sajátosságai és törvényszerűségei. Azok megfigyelése, számbavétele, rendszerezése és esetleges újragondolása rendkívüli haszonnal kecsegtethet, mint azt az igazgatási munka racionalizálásának története is bizonyítja.

A jelen tanulmány két részből áll. Az első, „Ami volt, és ami van” című részben az igazgatási és a közigazgatási munkafolyamatok racionalizálásának külföldi, majd magyar előzményeit tárgyaljuk. Ezt követően elemezzük a magyar közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai megalkotásának első állomásától megtett út egyes szakaszainak – 1957, 1981, 2004, 2016 – főbb jellemzőit. A második, „Ami van, és ami lesz, illetve lehet” című részben levonjuk az első részből fakadó következtetéseket és vázoljuk azt, hogy álláspontunk szerint milyen lesz Magyarországon 2030-ban a hatósági eljárás általános szabályozásának gyakorlata. Sci-fi, vagy valóság? Erre a kérdésre igyekszünk hipotetikus választ adni. Nem úgy, ahogyan mások látják, hanem úgy, ahogyan azt mi gondoljuk.

Kulcsszavak

közigazgatás, modernizáció, hatósági eljárás, munkafolyamat, történeti előzmény.

¹ Jelen publikáció/kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott NLP-08 azonosító számú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” című projekt keretében jött létre.

Abstract

The public administrative work processes – and within that the regulation of the official procedure – have their own peculiarities and regularities. Observing, counting, organizing and possibly rethinking them can be extremely rewarding, as the history of modernisation of the administrative work has shown.

The present study consists of two parts. In the first part, entitled “What was and what is now”, we discuss the foreign and then Hungarian antecedents of the rationalization of public administration system and administrative work processes. Then, we analyze shortly the main characteristics of each stage of our “journey” from the first stage of the establishment of the general rules of the Hungarian administrative authority procedure – from the years of 1957, 1981, 2004, 2016. In the second part, entitled “What is now and what will happen, and what can happen,” we draw our vision, the consequences of the first part and outline what the position of the general regulation of the official procedure will be in Hungary in 2030. Sci-fi or reality? We try to give a hypothetical answer to this question. Not the way others see it, but the way we think it is.

Keywords

public administration, modernisation, administrative procedure, work process, historical background.

1. Ami volt, és ami van

Tanulmányunknak ebben a részében három kérdéskört tárgyalunk. Először történeti előzményként az igazgatási munkafolyamatok racionalizálásának külföldi, majd magyarországi kezdeteit, ezt követően pedig a hatósági eljárás általános szabályozásának magyarországi főbb állomásait elemezzük.

1.1. Az igazgatási munka racionalizálásának kezdetei külföldön

E fejezet mondanivalójának kifejtéséhez, mintegy kiinduló pontként, egyfelől az igazgatás és a szervezés, másfelől pedig a racionalizálás fogalmak általunk vallott jelentéstartalmának rögzítése szükséges.

a) Az igazgatás és a szervezés fogalma

Az elmúlt két-, háromszáz évben számtalan külföldi és magyar tudós fejtette ki nézeteit az igazgatásról, a szervezésről, valamint e két fogalom kapcsolatáról. Ha csak e kapcsolatot vizsgáljuk, és csupán az utolsó száz évre koncentrálunk, akkor is legalább négy álláspont fogalmazódott meg:

- Az első, *Henri Fayol* (1841–1925) francia bányamérnök véleménye, aki szerint *az igazgatás tágabb fogalom*, mert annak csupán egyik eleme a szervezés – a tervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés mellett –, ami a személyi és a tárgyi feltételek biztosítását jelenti (Fayol, 1984, 18).

- A második, *Szamel Lajos* (1919–1998) pécsi jogász professzor szerint *a két fogalom azonos jelentéstartalommal bír*, vagyis szinonim fogalmak. Az igazgatás és a szervezés tehát nem az egész és a rész viszonylatában állnak (Szamel, 1963, 76).
- A harmadik, *Szentpéteri István* (1926–2001) szegedi jogász professzor szerint *a szervezés tágabb fogalom*, mint az igazgatás, mivel a szervezés felölel egy egész sor olyan kategóriát, amelyeket nem lehet maradéktalanul beilleszteni az igazgatás fogalmába (Szentpéteri, 1974).
- A negyedik, *Kalás Tibor* (1942–2019) miskolci jogász professzor szerint különbséget kell tenni tágabb és szűkebb értelemben vett szervezés fogalom között. *Tágabb értelemben a szervezés és az igazgatás szinonim fogalmak, szűkebb értelemben azonban a szervezés az igazgatás fogalmának csupán az egyik eleme*, amely a végrehajtásnak felel meg. Az igazgatás fogalma ugyanis hét elemből áll: célkitűzés, információgyűjtés, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés (Kalas, 2011, 14–17).

A jelen munkában az *igazgatás és a szervezés fogalmakat szinonimként használjuk*, így kísérelünk meg hidat építeni a múlt, a jelen és a jövő között. Az igazgatás (szervezés) általunk elfogadott fogalma pedig a következő: az emberi együttműködés során keletkező céltudatos emberi tevékenység, amely biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját (Kalas, 2011, 11).

b) A racionalizálás fogalma

Racionalizálás alatt értünk minden olyan emberi tevékenységet, amely a munka legcélszerűbb és leghatékonyabb elvégzésére irányul. Ebben az értelemben a *racionalizálás nem más, mint munkaszervezés*: olyan célszerű és tudatos emberi tevékenység, amely a társadalom, vagy annak egy egysége (egy szervezet) feladatai ellátásának a lehető legoptimálisabb megoldását igyekszik feltárni és megvalósítani tudományos igénnyel. A racionalizálás közvetlen tárgya minden esetben valamely szervezet, vagy az egész társadalom konkrét munkája, közvetett tárgya pedig maga a munkát végző ember.

Az igazgatási munka racionalizálásának történetileg *két alaptípusa alakult ki: az igazgatási munkafolyamat–szervezés, és az igazgatástechnika*. Az első, az igazgatási munka menetét, illetve folyamatát vizsgálja, és igyekszik megválaszolni azt a kérdést: milyen módon kell a munkafolyamatot meg-, illetve átszervezni a legoptimálisabb eredmény elérése érdekében. Ezzel szemben a második, az igazgatástechnika azokat a technikai eszközöket igyekszik megtalálni, amelyek segítségével elérhető a legoptimálisabb eredmény. Az igazgatástechnika mint az igazgatási munka racionalizálásának másik módja tehát azt a kérdést igyekszik megválaszolni tudományos igénnyel, hogy: milyen technikai eszközökkel érhető el a legoptimálisabb eredmény.

E két racionalizálási módozat persze nem zárja ki egymást, még akkor sem, ha – mint látni fogjuk – egyes szerzők az egyik, míg mások a másik módozat mellett törnek lándzsát. Sőt, az igazgatási munka racionalizálásának egyik legfontosabb tapasztalata és egyben tanulsága is éppen az, hogy *egy adott munkaterület gépesítése önmagában még nem eredményezi az optimális eredményt*, hanem ehhez az is szükséges, hogy az adott technikai eszközt szervesen beépítsék a munkafolyamat egészébe. Ebben az értelemben beszélhetünk az igazgatási munka racionalizálása két módozatának szintéziséről, illetve a szintézis szükségességéről.

*

Egyes szerzők szerint a szervezés legáltalánosabb összefüggései már *Arisztotelész* (i.e. 384–i.e. 322) egyes munkáiban felfedezhetők, míg mások a szervezés gyökereit *Charles Babbage* (1792–1871) angol matematikus, az automatikusan működő számológép feltalálója munkásságában vélik felfedezni.²

Nem tartjuk feladatunknak e vita eldöntését, abban azonban egyetértünk a modern szervezés-tudományi szakirodalommal, hogy az igazgatási és a közigazgatási munka mai értelemben felfogott racionalizálásának gyökerei az ipari üzemek által folytatott munkatevékenységek XIX. század végén és XX. század elején megvalósult ésszerűsítéseire vezethetők vissza. Ekkor vált nyilvánvalóvá ugyanis, hogy a tőkekoncentráció révén kialakult nagyüzemeket már nem lehet a hagyományos „kisipari” módszerekkel vezetni. Ezért jelentkezett elemi erővel egy új, tudományos igényű igazgatási-vezetési nézetrendszer iránti igény, amelyet első ízben egy amerikai mérnök, *Frederick Winslow Taylor* (1856–1915) üzemszervező tevékenységének eredménye elégített ki, a *scientific management*, vagyis a tudományos (üzem) vezetés elméleti alapjainak kidolgozásával (Taylor, 1983). Ő volt az első ember, aki empirikus úton szerzett tapasztalatok birtokában, tudományos módszerek kidolgozásával szervezte át az ipari üzem termelését, és sokszorozta meg annak teljesítményét.

Taylor egy philadelphiai ipari üzemben napszámosként kezdte el pályáját. Rövidesen az esztergályos műhely vezetője lett, majd 1884-ben a főmérnöki posztig emelkedett. Folyamatosan újítani szándékozó ember lévén a termelés fokozásának lehetőségeit kezdetben a technikai eszközök tökéletesítésében vélte felfedezni. Ennek magyarázata abban rejlett, hogy az üzemben „lent, az első vonalban” dolgozott (Taylor, 1983, 7–25).

A gyakorlati életben végzett megfigyelései és mérései során azonban rájött arra, hogy még a legtökéletesebb technikai eszköz birtokában sem feltétlenül jelentkezik a maximális eredmény, mivel a termelési folyamatban sok a „bizonytalan elem”. A feladat tehát az, hogy az üzemből eltüntesse ezeket az elemeket, mert ezáltal az előre nem látható tényezők szerepe a nullára csökken. A bizonytalan elemek eltüntetése – vélte Taylor – úgy lehetséges, hogy a vezetésből és a közvetlen, fizikai munkavégzésből kikapcsolja a személyes elemeket. Ahogyan „A tudományos vezetés alapjai” című művének bevezetőjében írja: „Eddig a személyiség állt a középpontban, a jövőben maga a rendszer lesz az elsődleges.” (Taylor, 1983, 182).

A vezetés esetében a bizonytalan elemek eltüntetése a *scientific management* révén valósítható meg. Az ehhez vezető út három szakaszból áll. Az első szakaszban kerül sor a hagyományos munkavégzési módszerek *megfigyelésére*, és a munkások által megvalósított munkaműveletek tételes, időmegtározással történő felmérésére. Ezt a munkafolyamatok műveleti elemekre való bontása révén lehet megvalósítani, aminek segítségével viszont az is megállapítható, hogy mi a titka az ügyesebb, a jobban dolgozó munkásoknak.

Az így szerzett tapasztalatok alapján, a második *kísérletezési* szakaszban az egyes műveleti elemek tekintetében meg kell határozni a legjobbnak bizonyult munkaelemeket, és ezek összeillesztésével ki kell dolgozni a munkafolyamat egésze tekintetében az optimális megoldást, a „legjobb utat”. A második lépés tehát éppen az első ellenkezője, vagyis az egyes elemek összeillesztése, azzal a megszorítással, hogy itt már megtörtént az egyes munkavégzési elemek optimalizálása. A tudományos vezetés megvalósításához szükséges harmadik szakaszban pedig mindössze annyi a teendő, hogy *szabályozni* kell a munkavégzési folyamat ideális módját, vagyis azt a „legjobb utat”, amelyet a második szakaszban dolgoztak ki, hozzá kell rendelni a legjobb eszközöket, és erre kell betanítani az embereket. Ez esetben az üzem (a szervezet) akár külön vezető nélkül is képes (elvileg) optimálisan működni.

² Lásd erről bővebben: Ladó (1979); Szentpéteri (1974); Horváth (2002).

Bizonytalansági elem például maga a munkás, aki a régi elveken alapuló üzemszervezés, illetve javadalmazás (időbér) mellett, még a folyamatosan megvalósuló technikai fejlesztések ellenére sem képes, vagy nem is akar jelentősen hatékonyabb munkát végezni. Ezért a munkást olyan „rendszer részévé” kell tenni, melyben hajlamaitól függetlenül kényszerül meghatározott teljesítmény produkálására. Taylor véleménye szerint ez akkor érhető el, ha a hagyományos órabérendszert mind nagyobb mértékben felváltja a teljesítményt honoráló darabbérendszert. Ahogyan ő fogalmaz: a dolgozóktól azt a teljesítményt kell elvárni, amelyet egy elsőosztályú munkás eredményesen tud nyújtani, és az ilyen munkásnak 30-100 %-kal magasabb bért kell fizetni (Taylor, 1983, 35). A magas bérek és az alacsony költségek együtt képezik a legjobb vezetés alapjait.

Taylor munkásságát, illetve munkásságának fő irányát közvetlen munkatársai, elsősorban H. L. Gantt, S. Tompson, H. Emerson, valamint F. B. Gilbreth és Lillian M. Gilbreth vitték, illetve fejlesztették tovább. Éppen ezért ők valamennyien az ún. taylorizmus képviselőinek tekintendők. Munkásságuknak vázlatos áttekintése is meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket, ezért arra itt és most nem térünk ki.

Taylorral körülbelül egy időben fejtette ki nézeteit – szintén a vállalatoknál megvalósuló üzemszervezésből kiindulva – a korábban már hivatkozott francia mérnök, *Henri Fayol* (1841–1925), akit a szervezéstudomány az ún. *igazgatástani irányzat* megalapozójaként tisztel. Taylorral ellentétben azonban Fayol egy bányászati-kohászati konszern vezérigazgatója volt, ezért a racionalizálás lehetőségeit a vállalat vezetése oldaláról, vagyis „felülről” közelítette meg. Legfontosabb munkájában – a korábban már szintén hivatkozott „Administration Industrielle et Générale”, vagyis az ipari és általános igazgatás című művében – kifejtett nézeteinek lényege az alábbiak szerint összegezhető.

Minden vállalat vezetésének hat területe, illetve hat funkciója van: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és az igazgatási. Ezek közül – mint írja – az első ötnek a tartalma általánosan ismert, a hatodiké, az igazgatási azonban kevésbé. Ezért foglalkozik művében gyakorlatilag kizárólagosan a vezetés hatodik területével, illetve funkciójával, az igazgatással. Miután áttekinti az első öt terület (funkció) lényegét, a következőket írja: „(...) ezen [értsd az első öt] funkció közül egyik sem hivatott arra, hogy a vállalat átfogó gazdasági tervét meghatározza, szervezetét kialakítsa és működtesse, a különböző erőforrásokat összehangolja és igénybevételüket ellenőrizze. (...) E feladatok ugyanis sajátos funkciót képeznek, amelyeket összefoglalóan igazgatásnak nevezhetünk.” (Fayol, 1984, 4). Igazgatni pedig annyi, mint *előre látni (tervezni), szervezni, rendelkezni, koordinálni és ellenőrizni*. Jól látható, hogy Fayol öt részfunkcióra bontja az igazgatási tevékenységet.

Az öt részfunkcióból álló igazgatási tevékenység minden szervezetben kimutatható és az egyes szervezetek csak akkor működhetnek eredményesen – véli Fayol – ha alkalmazzák az általa kidolgozott ún. *igazgatási elveket*. Ezek a következők: célszerű munkamegosztás, megfelelő centralizálás, tekintély, a hatáskör és a felelősség összhangja, fegyelem, a parancsolás egysége, a vezetés egysége, a részérdekek általános érdekeknek való alárendelése, meghatározott bérezési elvek (differenciáltság, ösztönzés stb.) érvényesítése, szervezeti hierarchia és szolgálati út leszábrályozása, a rend biztosítása, méltányosság gyakorlása, a személyzet stabilitása és öntevékenységre ösztönzése, a szervezet egységének biztosítása (Fayol, 1984, 20).

Fayol úgy ítélte meg, hogy a fentiekben áttekintett igazgatási részfunkciók (tevékenységek), és igazgatási elvek a magánigazgatás minden területén, sőt – olyan mértékben általános törvényszerűségeik, hogy – még a közigazgatásban is megvalósíthatók. Másként kifejezve: az üzemekben szerzett szervezési-vezetési ismeretek, valamint az ott alkalmazott elvek és módszerek teljes egészében alkalmazhatók a közigazgatásban. Mindez azt jelenti, hogy nézete szerint a közigazgatás industrializálható.

Hogy milyen komoly hatással volt Fayol a közigazgatástudományra is, azt jól mutatja *Mártonffy Károly* (1890–1979) jogász professzor következő idézete 1927-ből: „(...) a kiskereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kisiparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig, a különféle nagyvállalatok, bankok és pénzüzetek mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: (...) a községtől fel egészen a megszervezett nemzetig, az államig. Tehát (...) az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. (...) Mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átlántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is.” (Mártonffy, 1927)

Fayol nézeteit továbbfejlesztve *Luther Gulick* (1892–1993) és *Lyndall Urwick* (1891–1983) abból indultak ki, hogy amennyiben ismerjük egy vállalat általános célját, akkor bizonyosan meg lehet határozni olyan részfeladatokat is, amelyek a cél eléréséhez szükségesek. Ezt követően e részfeladatokra külön részlegeket kell szervezni (Gulick & Urwick, 1937). E részfeladatok mint szervezet-igazgatási feladatok a következők: tervezés, szervezés, személyzeti munka, irányítás, koordinálás, tájékozódás és tájékoztatás, valamint pénzügyek. Az igazgatási-vezetési elemek angol nyelvű szavainak kezdőbetűi összeolvasása révén nyerjük meg a két amerikai munkásságát fémjelző POSDCORB kifejezést, amely tehát csak két elemmel több, mint Fayol igazgatás-fogalma: a személyzeti munkával és a pénzügyekkel. Gulick és Urwick munkásságának jelentősége az, hogy az igazgatás új elemeinek felismerésével megnyitották az utat a szervezéstudomány új területei, elsősorban a munkavállalók irányába.

1.2. Az igazgatási munka racionalizálásának kezdetei Magyarországon

Az igazgatási munka vállalati racionalizálásának Taylor által kidolgozott módszereit viszonylag korán átvették a magyar nagyüzemek. Ebben jelentős szerepet játszott Méhely Kálmán (1882–1958) mérnök, egyetemi tanár, aki már 1912-ben vitát rendezett a Taylor által kidolgozott munkaszervezési és bérezési rendszerről.³

Számunkra azonban fontosabb Fayol nézeteinek magyarországi átültetése, illetve továbbfejlesztése, hiszen az – mint láttuk – végeredményben a magánigazgatás határainak átlépését, pontosabban: az ott megvalósított elvek és módszerek közigazgatásban történő alkalmazásának lehetőségét vallotta. Tagadhatatlan tehát, hogy a magyar közigazgatás ilyen szempontból történő megreformálásának jelentős előzményei vannak.⁴ Utalnunk kell itt mindenekelőtt Magyar Zoltán és iskolája képviselőire, illetve ezzel kapcsolatos műveikre.⁵

³ Lásd erről Méhely (1913). A vita-sorozat és a Taylor-rendszer lényegéről, valamint kritikájáról, modern megvilágításban lásd Strausz (2013).

⁴ „(...) Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniök a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a XVII. évszázad utolsó évtizedeiben, a török háború vége felé (...) Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta a közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje.” (Mártonffy, 1939, 11).

⁵ Lásd ezek közül például: Magyar, Z. (1930). *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Magyar, Z. (1932). *A magyar közigazgatás racionalizálásnak programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Magyar, Z. (1938). *Közigazgatási vezérkar*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda; Magyar, Z. (1942). *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Mártonffy, K. (1939). *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Raith, T. (1930). *Az irodaüzem racionalizálása*.

Magyary Zoltán (1888–1945) a Taylor és követői, a Fayol és követői, valamint a Gulick és Urwick által vallott nézetek kiváló ismerője, és magyar továbbfejlesztője volt. Olyan közjogtudós, aki számos igazgatástudományi, közigazgatástudományi művet alkotott, és valódi tudományos iskolát teremtett: a Magyary-iskolát.

Magyary munkásságának sajátossága abban ragadható meg, hogy a közigazgatás összetevőit – a szervezetet, a személyzetet és a működést – nemcsak jogi nézőpontból vizsgálta, hanem interdiszciplináris megközelítésben: szervezéstudományi és szociológiai szempontokat is egyaránt érvényesítve. A fejlett államok, így különösen Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok államszervezeti megoldásainak tanulmányozása alapján azt vallotta, hogy a modern társadalom közigazgatásában nem nélkülözhetők a magánigazgatásban kidolgozott, és a szervezéstudomány segítségével általánosított eredmények sem, hiszen a magánigazgatásban és a közigazgatásban van egy meghatározó közös pont: mindkettő igazgatás. Azt is hangsúlyozta, hogy „*a közigazgatás az emberekért van*”, ezért az emberek fölött nem uralkodnia kell, hanem szolgáltatásokat kell részükre biztosítani, továbbá figyelmet kell szentelni arra is, hogy a közigazgatás ne csak jogszerűen, hanem gazdaságosan és eredményesen (hatékonyan) is dolgozzon.

Munkásságának középpontjában a közigazgatás hatékonyságának növelése állt. Ahogyan „*A közigazgatás és a közönség*” című 1937-ben megtartott előadásában fogalmazott: „(...) A XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése, (...) de a poszt-indusztriális államban az egyénnek már nemcsak ez az érdeke, (...) hanem az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon. (...) A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy (...) minden más szempont elhalványult (...) Márpedig a gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.” (Lőrincz, 1988, 289–290)

A közigazgatás jogi és szervezéstudományi vizsgálati módszereinek egyfajta szintézisét fő művében, „*A magyar közigazgatás*” című kötetben találhatjuk meg, igaz, ebben a jogi szempont szerepe héttérbe szorul, mint ahogyan egész munkásságában is.⁶ Munkásságának jelentőségét felismerve és azt elismerve, a miniszterelnök 1931-ben Magyary Zoltánt a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséért felelős kormánybiztossá nevezte ki. A kinevező rendelet 4. §-a valamennyi állami és önkormányzati hatóság vezetőjének kötelezővé tette Magyary kutatásainak segítségét. Az iskola tagjai természetesen megkapták a különböző hivatalok támogatását, és ennek alapján a magyar közigazgatástudomány életében példa nélkül álló tudományos munka indult meg, illetve terebélyesedett ki. Az egész magyar nemzet és ezen belül az egész magyar közigazgatás nagy fájdalma, hogy Magyary Zoltán kutatásainak eredményeiből a gyakorlati életben nem sok minden realizálódhatott. Megakadályozta azt az 1945-ben bekövetkezett halála, majd a II. Világháború elvesztése.⁷

Révai; Raith, T. (1936). *A szervezés alapelvei és módszertana*. Magyar Könyvveliteli Folyóirat; Fluck, A. (1934). *A közigazgatási ügyintézés reformja*. Magyar Királyi Belügyminisztérium; Fluck, A. (1938). *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Magyar Királyi Állami Nyomda; Mámai, K. I. (1944). *A közigazgatási adattárak*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

⁶ Megjegyzés: A közigazgatást érintő jogi kérdésekkel inkább a korszak más jogtudósai – így Tomcsányi Móric és Egyed István – valamint Magyary tanítványai, a Magyary-iskola tagjai: Martonyi János, Valló József és Mártonffy Károly foglalkoztak.

⁷ Magyary Zoltán munkásságának értékeléséről lásd például: Lőrincz, L. (1995). Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás*, 45(4), 241–244; Szamel, L. (2000). *Magyary Zoltán munkássága [Magyar Panteon. Válogatta Saád József]*. Új Mandátum Könyvkiadó; Verebélyi, I. (2005). Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitása és méltó elismerése érdekében. *Magyar Közigazgatás*, 55(7), 389–397.

A Magyary-iskolához tartozó kutatók a teljes magyar közigazgatás szervezetét, személyzetét és működését vizsgálat tárgyává tették, és ennek során messzemenően alkalmazták az empirikus mérések, a szociológia és a szervezéstudomány által kidolgozott megközelítési módszereket is. A számos kutató által elért új tudományos eredmények bemutatása meghaladja a jelen tanulmány kereteit, ezért csupán jelzésként emelünk ki két tudóst: Fluck Andrást és Raith Tivadart, illetve az ő munkásságukat.

Fluck András (1892–1964) Magyary közvetlen munkatársaként a közigazgatás működésével, és azon belül az ügyintézés racionalizálásával foglalkozott. A „Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében a következőket írja: „Amikor a magyar közigazgatás tudományos szervezésének problémájával foglalkozó gyakorlati organizátor (...) közigazgatásunk újjászervezési szükségességeit orvosolni igyekszik: arra az eredményre jut, hogy a kitűzött cél érdekében megoldandó feladatok két általános csoportba oszlanak: 1.) a szorosan vett szervezési megoldások és 2.) a mechanizálási megoldások csoportjára. A szorosan vett szervezési megoldások azok az intézkedések, amelyek minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók: a mechanizálási megoldások pedig azok az intézkedések, amelyek főként mechanikus segédeszközök (irodagép, stb.) igénybevételével vihetők keresztül. Vitán felül áll, hogy a közigazgatás tudományos szervezésének munkájában a szorosan vett szervezési megoldások az elsőrendű fontosságúak.” (Fluck, 1932, 73)⁸

Fluck András a kutatásainak eredményét először 1934-ben, majd 1938-ban tette közzé „A közigazgatási ügyintézés reformja”, illetve a „Közigazgatási ügyintézés racionalizálása” címmel. Ez utóbbi munkájának „I. Alapvetés” című fejezetében a következőket írja: „(...) Vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható a közigazgatásban is? A tapasztalat azt mutatja, hogy igen. A közigazgatási munka ugyanis – éppúgy, mint minden munka – láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll: postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervzet készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, stb.” (Fluck, 1938, 14)

Ezt követően Fluck kifejti, hogy amennyiben mindezt egy konkrét ügy kapcsán valósítja meg a hivatal, akkor ügymenetről beszélünk, ami megvalósítható célszerűtlenül és célszerűen (racionálisan). A célszerűtlen ügyintézésnek megvannak a maga hátrányai, amelyeket ki kell küszöbölni az ügymenetek konkrét vizsgálatának, és újraszervezésének eredményeként. Ez esetben – tehát végeredményben az ügyirat útjának egyszerűsítése, lerövidítése révén – valósul meg a célszerű ügymenet, vagyis az ügyintézés racionalizálása. Fluck András sok-sok konkrét ügytípus – például: a névváltoztatási ügyek, az építési ügyek stb. – bemutatásával bizonyítja elgondolásának helyességét: vagyis azt a hipotézist, hogy a taylori rendszer a közigazgatási munkafolyamatok, az ügymenetek esetében is alkalmazható.

Fluck András mellett *Raith Tivadar* (1893–1958) is foglalkozott az igazgatási tevékenység racionalizálásával, ő azonban inkább a technikai eszközök alkalmazása oldaláról közelítette meg a kérdést. „Az irodaüzem racionalizálása” című kötetében részletesen foglalkozik azokkal

⁸ Mi magunk mindehhez két megjegyzést fűzünk. Az első az, hogy alapvetően osztjuk a szerző azon nézetét, amely szerint a közigazgatás (egyáltalán az igazgatás) működése racionalizálásának az említettek szerinti, két jól elhatárolható területe van. A második pedig az, hogy nem osztjuk azt a nézetet, amely szerint elsődleges a szervezési megoldások területe. Úgy ítéljük meg ugyanis, hogy a két terület egyformán fontos, nincs közöttük „értékbeli” különbség. Önmagában az egyik terület művelése és alkalmazása még nem biztosít kielégítő eredményt, ezért lehetőség szerint a két terület eredményeinek gyakorlati alkalmazását, bevezetését össze kell kötni egymással, mert csak így emelhető jelentősen a közigazgatási munka hatékonysága.

a gépekkel és munkaeljárásokkal, amelyek az irodában, az ún. „irodaüzemben” alkalmazhatók a munka racionalizálása⁹ érdekében. Igaz, hogy a szerző az ipari üzemek irodájának racionalizálási lehetőségeit veszi számba, számunkra mégis jelentős ennek az áttekintése, hiszen – mint arra helyesen már Fayol és Mártonffy is rámutatott – végeredményben ott is igazgatás folyik, a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan. Éppen ezért az irodaüzemek igazgatási munkáját segítő gépek és módszerek természetesen használhatók a hivatalokban is. Milyen gépekről, eljárásokról is tesz említést a szerző? Csupán ízelítőül említünk néhányat, aszerint, hogy azt az irodaüzem melyik tevékenységi körében alkalmazhatja leginkább:

- a hírszolgálat területén: jelzőkészülékek, telefon, mechanikus postaszervezetek;
- az iratváltás területén: írógép, diktálógép, sokszorosítógép, borítékozógép;
- az elszámolás területén: összeadógépek és -készülékek, számológép, könyvelőgép.

E technikai eszközök részletes bemutatása mellett Raith Tivadar számos olyan megállapítást tesz, amelyek rendkívül figyelemre méltóak számunkra, a mai magyar közigazgatás jobbításán dolgozó szakemberek számára is. Ezek közül a következő hármat emeljük ki:

1. Taylor alapelve – melynek lényege, mint írja: „megfelelő embert a megfelelő helyre” – helyes, de kiegészítendő azzal, hogy minden munkához a megfelelő munkaeszközt és munkaeljárást kell hozzárendelni.
2. A racionalizálás célja a munkának az eddiginél gazdaságosabb és célszerűbb elvégzése. Első feladat az irodaüzem jelenlegi állapotának, költségviszonyainak, munkamódjának a megismerése, és csak ezután következik a megfelelően kidolgozott, a legracionálisabb munkamódnak megfelelő átszervezés.
3. Bár a gépek alkalmazása döntő jelentőségű az irodai munka racionalizálása szempontjából, a gépek alkalmazása azonban még korántsem jelenti az irodai munka racionalizálását. Nem annyira a gépeken, mint inkább az egész irodai munka helyes megszervezésén, és az egyes gépek e szervezetbe történő bekapcsolásán múlik az irodaszervezés sikere (Raith, 1930, 55–72).

Úgy véljük, hogy ezen intelmek napjainkban is megfontolandók, sőt a jövő igazgatásszervezői számára is iránymutatásként szolgálhatnak.

1.3. A hatósági eljárás általános szabályozásának magyarországi főbb állomásai

A közigazgatási hatósági eljárás egységes szabályozásának szükségessége Magyarországon csak a XIX. század utolsó éveiben merült fel, mivel ezt megelőzően széles körben érvényesült az a nézet, mely szerint a közigazgatási ügyek rendkívüli sokszínűsége miatt lehetetlen egységes szabályok megalkotása. A korszak egyik vezető közjogi gondolkodója, Concha Győző erről a következőket írta 1905-ben: „(...) általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak (szabályait) megállapítani.” (Concha, 1905, 105)

A XX. század beköszönte azonban ebben a kérdésben is változásokat hozott és egymás után születtek meg azok a törvények, amelyek kezdetben csak egy-két kérdésben, később pedig a hatósági eljárás egész rendszerében – az alap, a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban egyaránt – állapítottak meg általános szabályokat. A jogalkotó számára tehát ismert volt Taylor és Fayol, illetve Magyary, Fluck és Raith munkásságának mondanivalója: minden munkafolyamat

⁹ A szerző szerint: „Racionalizálás mindazoknak az eszközöknek a megállapítása és alkalmazása, amelyeket a technika és a tervszerű rend a gazdaságosság emelésére rendelkezésre bocsát. Célja a közjólét emelése a javak olcsóbb és jobbá tétele, valamint azok mennyiségének szaporítása által.” (Raith, 1930, 23)

elemekre bontható és kialakítható a legjobb megoldás, illetve a közigazgatási munka industrializálható, tehát a közigazgatásba is bevezethetők azok a megoldások és módszerek, amelyeket a magánigazgatás dolgozott ki, illetve a közigazgatás az emberekért van, a taylori elv alkalmazható a közigazgatásban, továbbá minden munkához megfelelő eszközt és eljárást kell rendelni.

Mindezek figyelembe vételével a hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó törvénykezés főbb állomásait, valamint azok legfontosabb jellemzőit a következő A.)–J.) pontokban foglaljuk össze.

A) 1901. évi XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

Az általános szabályok megalkotásának nyitányát a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk jelentette, többek között rögzítve a négyféle jogorvoslat – a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem, a felfolyamodás és az újrafelvétel – rendjét, valamint a kézbesítés és az ügyvitel szabályait. Kiemelendő, hogy a viszonylag rövid, csupán 44 §-ból álló törvénycikk lényegében csak a hatóságokról rendelkezik, és a mai értelemben felfogott „ügyfél” csak kivételesen jelenik meg mint „fél” és mint „magánfél”.

A törvénycikk majd’ harminc éven át megnyugtatóan szabályozta a jelzett három jogintézmény tekintetében (is) a hatóságok és a „felek” közötti kapcsolat általános szabályait, mígnem a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk hatályon kívül helyezte azt. Ezen öt részből álló jogszabály második része rendelkezett a témánk szempontjából jelentős kérdésekről: a hatósági fokozatokról, a jogorvoslati határidőkről és a jogorvoslatok korlátozásáról. A törvény miniszteri indoklása szerint ily módon a jogalkotó „a bonyolult fórumrendszer egységesítése és a jogorvoslatok korlátozása útján, megalkotja a közigazgatás számára azokat a kereteket, melyek között minden zökkenés nélkül működhetik”. A törvény fenntartja jogelődjének hatóságközpontú szemléletét, tehát ez sem az „ügyfél”, hanem a „fél” fogalmát használja, de azt is csak kivételesen. A törvény értékeléséről Szamel professzor a következőket írja: az 1901. évi XX. törvénycikkhez képest „(...) az 1929. évi XXX. tv. – a hirdetett egyszerűsítési céljával szemben – még rontott a helyzeten, mert lényegében fenntartotta az ügyintézés centralizációját, nem kielégítően szabályozta a hatósági fokozatokat, a hatáskör és illetékesség vizsgálatát, (...) a jogorvoslatokról való lemondást” (Szamel, 1984, 655).

Az elsőfokú és a végrehajtási eljárást tehát egyik törvény sem szabályozta, ami komoly hiátus volt, hiszen – mint azt Magyary írja – az egységes szabályozás „(...) az ügyeknek mintegy 90%-át érintetlenül hagyja.” (Magyary, 1942, 594). Az 1929. évi XXX. tc. viszonylag hosszú ideig funkcionált. Hatályon kívül helyezésére csak a II. Világháborút követően, az 1950-es években került sor, éspedig három lépcsőben. Néhány szabályát a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, néhányat a lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény, míg a többségét az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény helyezte hatályon kívül.

B) Törvénytervezetek a közigazgatási eljárásról

Időközben – még az 1930-as években – megváltozott a közigazgatástudomány álláspontja az egységes eljárási szabályok megalkotásának lehetőségéről. Egyre szélesedett azon jogtudósok köre, akik szerint nemcsak lehetséges, hanem egyenesen szükséges is a közigazgatási eljárás általános szabályainak megalkotása.¹⁰ Két szerző munkásságát indokolt kiemelni e körben:

¹⁰ Ehhez komoly adalékul szolgált az a tény, hogy a történelemben először, Ausztria 1925-ben megalkotta a közigazgatási eljárás szabályairól szóló törvényét.

Valló Józsefet és Szitás Jenőt. A Magyary-iskola jogi irányzatának egyik képviselője, Valló József az 1937-ben megjelent munkájában elemezte a közigazgatási eljárás problematikáját, majd öt évvel később, 1942-ben kidolgozott egy törvénytervezetet is ebben a tárgykörben (Valló, 1937; Valló, 1942). A tervezet annak a Magyary Zoltántól kapott felkérésnek lett az eredménye, amelynek célja a Szitás Jenő által 1939-ben elkészített eljárási tervezettel való kompromisszumos összehangolás volt (Szitás, 1939). Szitás törvénytervezete – mint azt évtizedekkel később Szamel Lajos professzor értékelte – „(...) Vallóéhoz képest jóval rövidebb és egyszerűbb volt, s ebből az okból túlságosan keretszerű. Ezért a törvényesség és az ügyféli jogok védelmére jóval kevésbé lett volna alkalmas, mint Valló műve.” (Szamel, 1980, 363).

C) Az első magyar írott alkotmány megszületésének jelentősége

A II. Világháború ellehetetlenítette az előbb említett tervezetek törvénybe foglalását, majd a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény véglegessé tette társadalmi rendszerünk megváltoztatását. Ennek ellenére – mint arra korábban utaltunk – az 1929. évi XXX. törvény cikk még sokáig hatályban maradt, bár az 1950-es évek elején kormányrendeleti szinten szabályozásra kerültek az államigazgatási eljárás egyes mozzanatai.¹¹

D) 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól (az Et.)

1954-től aztán élénk elméleti vita bontakozott ki az államigazgatási eljárás általános szabályai megalkotásának lehetőségéről,¹² amely elvezetett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) megalkotásához. A kifejezetten rövid, tömondatokból építkező, tizenegy fejezetből álló törvény mindössze 90 §-ból állt. A törvényben rögzített általános hatósági eljárási szabályokhoz képest a törvény 1. § (7) bekezdése csupán négyféle eljárásban enged eltérést, vagyis tagadhatatlan az Et. *általános jellegének* érvényesülése. Figyelemre méltó az is, hogy a korábbi, kifejezetten hatóságközpontú szabályozásokhoz képest, sok-sok jogintézménynél megjelenik a „fél”, illetve „magánfél” helyett az *ügyfél fogalma*. Az 1. § (5) bekezdés szerint: „Ügyfél az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti”. A törvény történelmi jelentősége az, hogy *egyetlen kódexben, és első ízben foglalta össze a hatósági eljárás mindhárom szakaszának* – az alapeljárásnak, a jogorvoslati eljárásnak és a végrehajtási eljárásnak – *az általános szabályait*, valamint törvényi keretbe foglalta a hatóságok eljárási cselekményeit, ideértve azok meghatározott határidőhöz kötöttségét is.¹³ Megszüntette tehát az államigazgatás cselekményeinek kötetlenségét, és világossá tette, hogy az ügyfelek nem a hatóságoknak alávetett és kiszolgáltatott eljárási alanyai, hanem meghatározott jogosítványokkal is felruházott, aktív résztvevői a hatósági eljárásnak. Feltűnő a *jogorvoslati és jogorvoslási módozatok gazdagsága* is, hiszen négy fejezet – az V., a VI., a

¹¹ Példaként szolgálhat a hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló 43/1953. (VIII. 20). MT rendelet.

¹² Lásd például Toldi (1956) vagy Pákay (1956).

¹³ Megjegyezzük, hogy az alap- és a végrehajtási eljárás nevesítetten is megjelenik a törvény III. és IX. fejezet címében, míg a jogorvoslati eljárás esetében ez elmaradt. A jogalkotó ugyanis nem egy fejezetben összefoglalva, hanem négy részre bontva tárgyalta az egyes jogorvoslási lehetőségeket. Az V. fejezetben a fellebbezést, a VI.-ban a bíróság előtti megtámadás lehetőségét, a VII.-ben az ügyészi óvást, a VIII.-ban pedig a fellebbezési eljáráson kívüli négy sérelemorvoslási módozatot: a felügyeletet, a panaszt, a közérdekű bejelentést és javaslatot.

VII. és a VIII. – foglalkozik ezzel a kérdéssel, ide értve a bíróság előtti megtámadás lehetőségét is. Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: „A törvény jelentősége legfőképpen abban áll, hogy alapot ad az államigazgatási eljárás szabályszerűségéhez. (...) Emellett (...) jogi lehetőséget nyújt arra, hogy az államigazgatási eljárásokban az állampolgárok aktív tényezőkké váljanak” (Szamel, 1976, 320). A törvény valóban általánososan érvényesülő szabályokat tartalmaz, mert csak négy kivett eljárást ismer: a döntőbizottsági eljárást, a szabálysértési eljárást, a devizahatósági eljárást és a Munka Törvénykönyve szerint eljárást. A törvény szerkesztője – Kilényi professzor szerint – „(...) tiszteletre méltó munkát végeztek, jó és időálló szabályokat dolgoztak ki. Ezt bizonyítja, hogy első és egyetlen átfogó felülvizsgálatára csupán 1980-81-ben került sor, az Áe. kodifikációs bizottság részéről, majd az 1981. évi I. tv. megalkotásával” (Kilényi, 2008, 389). Ugyanakkor tény, hogy már az 1960-as években megkezdődött a törvény általános jellegének szétverése, az erős ágazati (minisztériumi) érdekek miatt. Az Et. szabályainak általános jellegét ugyanis a minisztériumok néhány év alatt tönkre tették, és törvényi felhatalmazás hiányában sorra eltértek az Et. általános szabályaitól. Az Et. funkcionálásának több, mint két évtizede alatt Magyarország helyzete jelentősen megváltozott, így az 1970-es évek közepétől egyre erőteljesebb igény mutatkozott új (további) jogintézmények általános szabályainak törvénybe foglalására, illetve a meglévő szabályok továbbfejlesztésére. Erre tekintettel került sor az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. tv. (Áe.) megalkotására.¹⁴

E) 1981. évi I. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. módosításáról és egységes szövegéről (az Áe.)

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. tv. (a továbbiakban: Áe.) által megvalósított módosításokra és kiegészítésekre – a miniszteri indoklás szerint – az 1957-től eltelt évtizedekben bekövetkezett társadalmi-gazdasági fejlődés, a megváltozott szervezetrendszer, és a nagyarányú hatásköri változások eredményeképpen került sor. Az Et. logikai és szabályozási rendszere, valamint nyelvezetének közérthetősége alapvetően megmaradt, de a törvény új fejezetekkel és jogintézményekkel egészült ki, pl. a törvény célja, alapelvek, hatósági bizonyítvány, igazolvány, nyilvántartás, a tárgyi hatály alá került a hatósági ellenőrzés, kiegészítésre került a törvény tárgyi hatálya, új jogintézményként megjelent az egyezség és a semmisség stb. Az Áe. – deklaráltan – a törvény elsődlegességének igényével született, de az Et. korábbi szabályozásához képest lényegesen megváltozott, engedve az ágazati (tárca) érdekeknek. A törvénytől való eltérés tekintetében ugyanis három kategóriát állított fel:

- Maradt, de a felére csökkent a *kivett eljárások* köre: a szabálysértési és az állampolgársági eljárás.
- Bizonyos esetekben az Áe. szabályai csak *másodlagosan érvényesülnek*. Akkor tehát, ha a speciális jogszabály nem rendelkezik az adott jogintézményről. Ezek a devizahatósági, a külkereskedelmi, a társadalombiztosítási és a honvédelmi ügyek, majd későbbi módosítás révén egy egész sor más ügy is (pl. iparjogvédelmi, ingatlan-nyilvántartási stb. ügyek).
- Szabályozásra kerültek *olyan jogintézmények is, amelyek kifejezetten megengedik a tőlük való eltérést*. Ezek száma kezdetben csak néhány volt, időközben azonban negyven

¹⁴ Az Et., az Áe., a Ket., és az Ákr. egyfajta rövid, összehasonlító értékeléséről lásd Czékmann & Cibrik (2021).

főlé nőtt. A törvényi megoldás ez esetekben: „ha jogszabály (törvény, vagy kormányrendelet) másként nem rendelkezik”. Nem csoda tehát, hogy a törvény terjedelme tíz százalékkal megnőtt az Et.-hez képest.

A rendszerváltás tovább rontott a törvény szabályozásának általános jellegén, „(...) mivel az Áe.-nek nem volt a törvény által kijelölt gazdája, maga a Kormány pedig tűzoltó feladatokkal volt túlterhelve” (Kilényi, 2008, 390). Nem véletlenül fogalmazott úgy a szakirodalom, hogy „az eljárási kódexnek az elmúlt évek jogalkotásában legjobban korrodált szabályai azok, amelyek az eljárási kódex és a különös eljárási szabályok viszonyát rendezik” (Ficzere & Szalai, 1998, 387).

Mindazonáltal tény, hogy az Áe. – igaz, hogy alkotmánybírósági döntéssel és néhány módosítással, de – jócskán túlélte a rendszerváltást, mígnem a 2004. évi CXL. tv. hatályon kívül helyezte.

F) 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a Ket.)

A rendszerváltás utáni tizenöt évben nem született „(...) olyan törvény, amelynek megalkotását olyan széles körű és mélyreható szakmai, tudományos és politikai előkészítés előzte volna meg, mint ez a Ket. esetében történt” (Kilényi, 2005, 1). A kodifikációs bizottság 1999-ben kezdte meg munkáját és 2002. június 30-án befejezte azt, majd megkezdődött a tárcaközi egyeztetés, amelynek „eredményeként” a bizottság vezetője (Kilényi professzor) szerint tanúja lehetett annak, „*hogyan lett a bimbózó rózsából száraz kóró*”. A tárcaközi egyeztetések során ugyanis „(...) a tervezetet háromszor dobták vissza »további egyeztetés« céljából, így ténylegesen az egyeztetés egy sajátos »kívánság hangversennyé« alakult: a tervezet addig nem kerülhetett (ugyanis) a Kormány elé, amíg minden tárca rá nem bólintott” (Kilényi, 2005, 2–3).

Nem csoda, hogy ilyen „alapos” előkészítés után a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) már a kihirdetése pillanatában legalább két alkotmánysértést is tartalmazott, így még a hatályba lépése előtt (!) módosította a jogalkotó, három évvel a hatályba lépése után pedig elkészült az átfogó módosítása a 2008. évi CXI. törvénnyel (Ket.-novella).

Terjedelmét illetően a Ket. mintegy kétszeresére nőtt az Et.-hez képest, megfogalmazásai pedig kifejezetten hosszúak, nehézkesek, helyenként zavarosok lettek, tele egymásra mutató joghelyekkel. Jól tükrözi mindezt a Ket. és a különös eljárási normák kapcsolatféleségének a korábbi hárommal szemben hatra bővülése, és az a tény, hogy a törvény *mintegy hetven joghelyen enged eltérést* az általános szabályoktól (Hajas, 2016, 19). Több, eddig nem ismert, új jogintézmény jelent meg a törvényben, pl. hatósági szerződés, hatósági közvetítő, újrafelvételi kérelem, elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás stb. Mindez jelentősen nehezítette a jogalkalmazók munkáját.

Összességében a Ket. nem vált a magyar jogalkotás díszévé, tíz év múlva már hatályon kívül is helyezték. Az 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat ugyanis arról döntött, hogy elő kell készíteni egy, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt, amelynek eredményeként viszonylag gyorsan megszületett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. (a továbbiakban: Ákr.).

G) 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról (az Ákr.)

A hatályos szabályozásról van szó, melynek jellemzői az alábbiak szerint összegezhetők:

- a Ket.-hez képest eltérő szerkezet (12 fejezet, 144 §);
- ténylegesen érvényesülő általános szabályok;
- törekvés a rövid, egyszerű és jól áttekinthető mondatszerkesztésre;
- új jogintézmények megjelenése, pl. automatikus döntéshozatal, sommás eljárás stb.;
- az ügyintézési határidők rövidítése;
- a jogorvoslati rendszer átalakítása, elsődleges jogorvoslat a közigazgatási per lett;
- az egyszerűsített döntések körének kiszélesítése;
- a végrehajtási eljárás szabályainak csökkentése és a bírósági végrehajtási útra történő átertelése azzal, hogy foganatosító szerv – ha törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság.

Ami témánk szempontjából szembetűnik és helytelennek ítéltjük, az két dolog. Egyik a szerkezet. *Nincs önálló fejezet az alapeljárásról*, de van szerény szövegezésű „Jogorvoslat” és „Végrehajtás” című fejezet. Másik *a jogorvoslati rendszer átalakítása*. Lényegében eltűnik a fellebbezés mint a legkorábbi és legalapvetőbb közigazgatási eljárási jogorvoslati forma, és helyét a közigazgatási per veszi át. Álláspontunk szerint nyilvánvaló, hogy a két jogorvoslati forma (lehetőség) nem azonos értékű. *Nem látjuk tehát megalapozottnak a fellebbezés közigazgatási perré történt „átlényegülését”*, már csak azért sem, mert ezáltal a közigazgatás elveszítette az „önorvoslás” legfontosabb fegyverét. A fellebbezésnek történetileg az a feladata, hogy a felettes közigazgatási hatóság orvosolja az aktushibát, vagyis a jogorvoslat a közigazgatáson belül történjen, szakmailag megalapozottan, hiszen aki azt végzi, az élethivatás-szerűen a közigazgatásban dolgozik, közigazgatási szakember. Mindez nem áll a közigazgatási perre, illetve az ilyen perben ítélező bíróra. Egyetértünk tehát a szakirodalommal abban, hogy a „korábbi, viszonylag egyszerű, így az átlag-embernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói út került, illetve vált a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárás került, amely egyben az ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét” (Balázs et al., 2020, 19).

Minden esetre a törvény az elmúlt négy év alatt több, mint hatvan joghelyen módosult, sőt – a Ket.-hez hasonlóan – már a hatályba lépése előtt is. Erre figyelemmel *nehezen állítható, hogy sikeres rajtot vett*, a végleges értékelés azonban nem miránk, hanem az utókorra tartozik.

2. Ami van, és ami lesz, illetve lehet

Tanulmányunknak ebben a részében először levonjuk az első részből fakadó következtetéseket, majd válaszoljuk azt, hogy megítélésünk szerint milyen lesz 2030-ban a hatósági eljárás általános szabályozásának gyakorlata hazánkban.

2.1. Ami van

Napjaink fejlett, információ alapú társadalmában fokozódó innovációs kényszer figyelhető meg, melynek alapja az információs és kommunikációs technológiák (továbbiakban: IKT) fejlődése. Az IKT a gazdasági és társadalmi élet minden területén kiválóan használható, így a

munkavégzés során, az oktatásban, a kutatási szférában és az üzleti¹⁵ világban is újabb és újabb eredmények bizonyítják hasznosságát. Ezt természetesen a közigazgatás sem hagyhatta „figyelmén kívül”, így az elmúlt évtized(ek)ben mind hazai, mind nemzetközi szinten egyre erősödő jelleggel figyelhető meg a digitalizáció mint a modernizáció egyik legfontosabb területe. A modern közigazgatásban a tisztviselők igyekeznek a lehető legtöbb alkalommal IKT-eszközöket alkalmazni, annak érdekében, hogy saját feladataikat a lehető leghatékonyabban tudják ellátni (Csáki-Hatalovics, 2016, 363–384). Ma már kijelenthető, hogy a közigazgatás egész rendszere IKT eszközöket alkalmaz munkája során, melynek keretében – többek között – jelentéseket készítenek az ügyfelekkel és egyéb közszereplőkkel való találkozókról, illetve a hatósági eljárás megindulásától, a tényállás tisztázásán át, a döntés meghozataláig, illetve közléséig. Az IKT a kapcsolattartásnak is az egyik legfontosabb eszköze lett, miközben megállapítható, hogy az adatrögzítésnek és feldolgozásnak gyakorlatilag kizárólagos eszközévé vált. Úgy látjuk, hogy az elmúlt időszakban az IKT eszközök megváltoztatták a szervezetek, valamint az egymással társult intézmények működését, és azt is, hogy hogyan kommunikál a személyzet egymással és az ügyfelekkel. Az intézmények informatikai ellátottsága, felszereltsége, fejlesztése és megújítása folyamatosan napirenden van, hiszen látható annak hatása az igazgatásra és a közigazgatási ügyek kezelésére. Kijelenthető tehát, hogy az IKT befolyásolja mind a köztisztviselők belső kommunikációját, mind az egyéb intézmények dolgozói, vezetői közötti kommunikációt a szervezeti környezetben. A technológia rohamos és folyamatos fejlődése lehetővé teszi, hogy akár minden évben fejleszteni tudjanak a különböző rendszereken, hiszen számos új IKT eszköz jelenik meg egy-egy időszakban. Ezek az új rendszerek és IKT-eszközök új lehetőségeket kínálnak (Szabó, 2020). A jövő fejlesztéseit illetően az *egyik fő cél „az elfogadtatás” kell, hogy legyen* az új eszközök iránt, különös tekintettel a mesterséges intelligenciára, a virtuális valóság alapú megoldásokra, valamint az automatizált folyamatokra. Ennek eredményeként kívánatosnak ítéljük, hogy az okostelefonok mint kommunikációs eszközök elfogadása jelenjen meg minden közigazgatási szervnél. Ezáltal növekedhet a technikai eszközökbe vetett bizalom, illetve lehetővé válhat a szükséges anyagi erőforrások bevonása az eszközök beszerzésébe, ami minden további lépésnek kiindulópontja. (Csáki-Hatalovics, 2016, 258)

Másik oldalról megközelítve az IKT-eszközök közigazgatási alkalmazhatóságát, belátható, hogy ezen új technológiai eszközök használata vagy alkalmazása szórakoztató és izgalmas is tud lenni, de egyben *aggodalmakat és bizonytalanságokat is hordoz*, annak veszélyeire tekintettel. Azt is mondhatjuk ugyanakkor, hogy a Z generációs ügyfelek számára ez ma már kevés lehet. Esetükben ugyanis szükséges lehet az is, hogy a közigazgatás, és annak részeként maga az *ügyintézés „élményszerű” legyen*. Ehhez napjainkban segítséget nyújthatnak a különböző okostelefon applikációk, amelyek száma – a koronavírusnak köszönhetően is – lényegesen gyarapodott az elmúlt években. Az, hogy ma már a zsebünkben lapul egy okos eszköz, ami alkalmas többek között biometrikus azonosításra és applikációkon keresztül ügyintézési folyamatok lefolytatására, már természetesen vehető, éppen ezért fontos ezen platformokra a folyamatos fejlesztés. Hogyan fokozható még az „élmény” faktor a közeljövőben? Véleményünk szerint, a válasz a *virtuális térbe áthelyezett ügyintézésben* rejlik. A mesterséges intelligencia és a virtuális képalkotó eszközök, szoftverek, egészen új dimenziókat nyitnak meg. A technológia ma már adott, melyet az üzleti életben egyre gyakrabban használnak is: különösen meetingek és európai/magyar projektek megvalósítására. A következő fejezetben ebben a virtuális térben megvalósuló hatósági ügyintézésről fejtjük ki gondolatainkat, úgy, ahogy azt mi sejtjük.

¹⁵ Lásd erről még: Gajduschek (2010).

2.2. Ami lesz, illetve lehet

A jövőben – pontosabban a 2030-as évben - történő hatósági ügyintézésben természetesen továbbra is biztosítani szükséges a hagyományos, személyes kezdeményezési formákat: kérelem előterjesztése, vagy jegyzőkönyvbe foglalása. Ez azonban már kiegészülhet olyan lehetőségekkel, hogy a MI-t segítségül hívva, akár egy hivatali „boksiban” ülve, *ügyintéző nélkül* is kezdeményezhetővé válnak bizonyos ügyfajták azáltal, hogy az MI-vel kommunikálva, adatainkat megadva indítjuk meg, vagy éppen folytatjuk le a hatósági eljárást. Minden valószínűség szerint lehetőség lesz továbbra is internetes/mobil applikáción keresztül ügyintézés folytatni, ahol egy több kulcsos, pl. biometrikus és jelszó alapú azonosítást követően, szélesebb körben valósíthatunk meg eljárási cselekményt: okmányok becsatolása, engedélykérés, nyilatkozattétel, szemletárgy bemutatása stb.

Sokak számára azonban – minden valószínűség szerint – az *igazi élményt egy virtuális hivatalba való belépéssel* teljesítheti ki a közigazgatás. Képzeljünk egy virtuális kormányablakot, ahová belépve – otthonról, saját eszközeinkkel – lehetőségünk van a hagyományos kormányablakokhoz hasonlóan kommunikálni az ügyintézővel is, vagy akár egy avatarral (MI alapú ügyintézővel). És mi mindent lehet(ne) a virtuális hivatalban ügyfélként megtennünk? Csak néhány példa az elérhetővé tehető szolgáltatások közül:

- kommunikálhatunk,
- ügyet kezdeményezhetünk,
- iratokat csatolhatunk be,
- nyilatkozatot tehetünk,
- eljárási díjat fizethetünk be,
- bizonyítási eljárásban vehetünk részt,
- tanú meghallgatás,
- szakértői vélemény, szakhatósági állásfoglalás megismertetése,
- virtuális szemle akár tárgyról beszkenelve, akár helyszínről,
- tárgyaláson vehetünk részt (akár sok ezer km távolságból),
- tolmács szolgáltatás igénybevétele akár valós személy által, akár az MI segítségével.

Véleményünk szerint, ha egy ügyintézés ilyen módon sikerülhet „élményközpontúvá” tenni, akkor az nagymértékben megnövelheti a közigazgatás és ez által az állam elfogadottságát is az ügyfelek oldaláról. Ehhez természetesen fontos, hogy mind az ügyféli, mind közigazgatási (állami) oldalon rendelkezésre álljon a megfelelő technikai háttér (eszköz és szoftver), valamint a felhasználói készség is. Egy virtuális térben folytatott ügyintézés valószínűsíthetően *inkább köztisztviselői oldalon okozhat majd némi elégedetlenséget*, esetleg tudáshiányt, de az ügyféli elégedettség elérése érdekében ezeket mindenképpen kezelni kell majd.

A 2018-ban létrehozott *Mesterséges Intelligencia Koalíció* tevékenységének hála, egy olyan szakmai közösség kezdte meg a közös gondolkodást, amely több mint 240 szervezetet és több száz szakértőt számlál. A lelkes tudományos és szakmai közösség fáradozásainak is köszönhetően született meg a *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030* terv (a továbbiakban: MI Stratégia), amely egyfajta célkitűzésként jelöli ki a lehetséges fejlesztési és alkalmazási irányokat. Más európai és az IKT élvonalába tartozó egyéb országokhoz hasonlóan tehát Magyarország is keresi a MI azon közigazgatási alkalmazási lehetőségeit, amelyekkel az ügyintézési folyamatok gyorsabbá, kényelmesebbé és elfogadottabbá tehetők.

A MI Stratégia részeként olyan *alapelvek* is meghatározásra kerültek, melyek segítségével a magyar mesterséges intelligencia fejlesztések alapvető belső és külső feltételeit lehetünk képe-

sek hatékonyan megteremteni. A *belső feltételeket* az MI értéklánc foglalja magában, melynek elemei a köz- és magánadatok elérhetőségét biztosító adatgazdaság támogatása, az alap- és igény-vezérelt kutatói és fejlesztői közösség építése, továbbá a technológia magán és vállalati alkalmazását segítő ökoszisztéma építése (ITM, 2020, 7). Ennek keretében elsődleges cél, hogy ne csak új – még rendelkezésre nem álló – MI technológiákat fejlesszünk ki, hanem például az üzleti szektorban már rendelkezésre álló megoldásokat, a lehető legrövidebb időn belül képesek legyünk bevezetni a közigazgatásban. Ennek a bevezethetőségnek a Stratégia szerint három, jól elkülöníthető fázisa lehet majd. Az első fázisban – a 2020-as évek közepéig – az adatfeldolgozáson alapuló, támogató megoldások épülhetnek be. Ezt követ(het)i az ún. támogató időszak, amely 2025–2030 között fogja az irodai munkára épülő (pl. pénzügyi szektor, oktatás, közigazgatás egyes területei) tevékenységeket hatékonyabbá tenni. A harmadik fázis a 2030-as évtől kezdődve indulhat meg, amely már az autonóm folyamatok irányába történő elmozdulás lehet majd. A *külső feltételek* köréhez tartoznak az ügyfelek felhasználási képességei és készségei, kompetenciái, valamint a technológiai eszközök, melyek rendelkezésükre állnak az ügyintézési folyamatok elvégzéséhez. (ITM, 2020, 10).

A jelenlegi technológiai fejlettségi szint mellett az MI közigazgatási alkalmazhatósága a mindennapokban gyakran előforduló, tömeges eljárási cselekményeknél játszhat szerepet részben érdemi ügyintézés, részben pedig csak tájékoztatás céljából. Az MI-rendszerek alapvetően két csoportba sorolhatók:

- a) gépi tanuláson alapuló rendszerek;
- b) szakértői rendszerek.

A *gépi tanuláson alapuló rendszerek* lehetnek alkalmasak nagy adattömegek gyors és pontos feldolgozására, ismétlődő feladatok gyors végrehajtására, többrétű adatelemzésre, következtetések levonására, valamint esetleges prognosztizációk megfogalmazására. Ezen esetekben öntanulásra képes rendszerekről beszélünk, amelyek az adatok és a lehetséges kimeneti variációk között új összefüggéseket is felismerhetnek, és azokat aztán már képesek a későbbiekben figyelembe venni. Ki kell emelnünk azt a követelményt, hogy *az alapul szolgáló adatok pontosak kell, hogy legyenek*, mert az azokból levont következtetések is csak így lesznek használhatók a hatóságok számára. A *szakértői rendszerek* ezekhez képest más elven, úgynevezett „ha, akkor” alapon működnek, azaz a kapott válaszokból a betáplált szabályok alapján képesek egy ügymenetet lefolytatni és annak eredményeként akár hatósági döntést is hozni. Alkalmazási területük elsősorban az ügyfélszolgálat, ahol akár ki is válthatják az ügyintéző tevékenységét. Meglátásunk szerint azonban nem biztos, hogy ez, minden esetben pozitív és elfogadott fejlesztés lehet. Sokkal inkább kívánatos a két rendszer kombinálása, melynek köszönhetően még összetettebb, nagy gyakoriságú ügyintézési folyamatok is akár teljesen (vagy közel teljesen) automatizálhatóvá válnak. (Országgyűlés Hivatala, 2021)

Tény ugyanakkor az is, hogy a közigazgatás az ügyintézési folyamatoknak egy olyan sajátos területe, mely sokszor határ szab(na) a MI alkalmazásának, mivel annyira egyedi és összetett ügyek intézését jelenti, amelyben egyszerűen objektíve nem lehetséges emberi/köztisztviselői beavatkozás nélkül megfelelő, szakmai alapokon nyugvó döntést meghozni. Ha mégis ki kell emelni egyetlen olyan területet, amelyben véleményünk szerint az alkalmazhatóság megkérdőjelezhetetlen, az nem más, mint a *személyazonosításhoz használható biometrikus megoldások* alkalmazása, különös tekintettel az arcfelismerésre. A MI rendszerek ugyanis ezt tökéletesen képesek kezelni. E körben beszélhetünk akár az ügyintézéshez, szolgáltatás-igénybevételhez, országhatárok átlépéséhez stb. szükséges személyi azonosításról. Gyakran merül fel kritikaként ezen megoldásokkal szemben, hogy alkalmazásuk indokolatlanul is sértheti akár az emberi

méltóságot, akár a személyes életteret. Véleményünk szerint éppen ezért alkalmazása mindenképpen *előzetes jóváhagyás* után válik csak lehetségessé (Szabó, 2020).

Napjainkban, Magyarországon már közel kétszáz kormányablakban lehet bizonyos ügytípusokat *mesterséges intelligenciával támogatott, érintőképernyős, ún. önkiszolgáló pontokon* is intézni. Ez azt bizonyítja, hogy a Kormány elkötelezett a MI Stratégiában kitűzött célok megfelelő ütemezésű, gyakorlati bevezetése mellett. Ez a kétszáz, ún. MIA Pont kiváló tapasztalat- és információszerzési program is egyben, mert igénybevételükkel megállapítható, hogy *az ügyfelek mennyire elfogadók* a köztisztviselőt teljesen mellőző ügyintézés kapcsán. A cél itt is természetesen az, hogy az ügyfelek könnyen, gyorsan, ügyintézői beavatkozás és sorban állás nélkül, elektronikusan intézhessék a hatósági ügyeket. Ehhez az állomások rendelkeznek minden olyan technológiai eszközzel, amely a gyors és egyszerű ügyintézéshez szükséges, beleértve a beépített kamerát, a mikrofont, az ujjnyomat- és okmányolvasót, a hangszórót, a nyomtatót, a bankkártya terminált, valamint az aláíró padot is. A MI Asszisztensek kellően innovatívak és ügyközpontúak, hiszen lépésről lépésre vezetik végig a felhasználót az ügyintézés menetén, mely folyamat zárásaként hiteles, nyomtatott bizonylatot kapnak, mely igazolja az ügyindítás tényét, az ügyfél adatait és az indított ügynek az azonosító számát (Magyarország Kormánya, 2022).

Jó- és már működő gyakorlatként – a teljesség igénye nélkül – kiemeljük még a következő rendszereket:

- a NAV Rugalmas Adóellenőrzési Döntéstámogató és Adatbányászati Rendszere (RADAR), amely a korábban vizsgált ügyek alapján nyújt segítséget a kockázatelemzésben és az adóellenőrzés alanyainak kiválasztásában,
- a NÉBO, a Nemzeti Élelmiszerláncbiztonsági Hivatal (Nébih) csevegőrobotja, amely a hivatal Messenger-, illetve Facebook-felületén nyújt segítséget az ügyfelek részére,
- MI-val támogatott azonosítás a Központi Azonosítási Ügynök segítségével,
- bűnmegelőzés, nagy adatokon történő viselkedés-elemzés segítségével,
- autonóm járművek tesztelése hadászati környezetben,
- a napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bíró kiberbiztonsági védekezések MI algoritmusokkal (ITM, 2020, 15).

Záró gondolatok

Megítélésünk és ismereteink szerint a virtuális térben történő ügyintézésről és a digitalizációról, valamint a MI alkalmazásáról felvázolt vízió nem kivitelezhető minden közigazgatási ügytípusban, hiszen azok száma több ezer, illetve azok egy részének összetettsége és jellege – mint arra utaltunk – objektíve nem teszi lehetővé ezen modern technikák és technológiák alkalmazását. Másfelől azonban tény az is, hogy azok alkalmazása ma már a közigazgatásban is valós és élménygazdag ügyintézési lehetőséget jelent.

A szervezéstudomány képviselőinek – elsősorban Taylorra, Fayolra, Magyaryra és másokra gondolunk – munkássága segítségünkre lehet az egyes hatósági ügyek, ügytípusok és munkafolyamatok elemzésénél. Nevezetesen annak eldöntésekor, hogy mely ügytípusokban, milyen területeken kell és lehet a digitalizáció, illetve a MI jelen szintjét alkalmazni. Nevezettek tanításainak figyelembe vétele bizonyítja, hogy történelmi korszaktól függetlenül is alapját képezhetik a magyar közigazgatási modernizációnak, és segítségükkel valóban jobb, hatékonyabb, gyorsabb, olcsóbb és kifejezetten élményközpontú ügyintézés valósítható meg. Olyan, amelyben az ügyfél és a közigazgatás egyaránt „elégedten” lehet részese a munkafolyamatoknak. Olyan, amelyben a közigazgatási hatósági jogviszonyt elsősorban nem az ügyfél és hatóság kö-

zötti alá-fölé rendeltség jellemzi, hanem egy partnerségen alapuló mellérendeltég, és amelyben „az adat-vezérelt szolgáltató állam” és annak részeként a közigazgatás nem parancsol, hanem valóban szolgáltató. (ITM, 2020, 38.)

Mondanivalónk lényege tehát az, hogy a virtuális tér, a digitalizáció és a MI valójában nem a jövő, hanem a jelen kor technológiája, amit ha hatékonyan, felelősen és közösen fejlesztünk, akkor kiváló esélyt teremtünk arra, hogy mindannyiunk hétköznapijaira eredményesen hasson. Nem csak a közigazgatásban, hanem az állami és társadalmi élet minden területén.

Hivatkozások

- Balázs, I., Gajduschek, Gy., & Koi, Gy. (2020). „Meggzúntetve megórzés?” A közigazgatási hatósági eljárás újrászabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *MTA Law Working Papers*, 2020/15. Online: <https://bit.ly/3DvsDhs>
- Concha, Gy. (1905). *Politika. II. Kötet. Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalat.
- Czékmann, Zs., & Czibrik, E. (2021). A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(2), 62–69. Online: <https://bit.ly/3NvulhJ>
- Csáki-Hatalovics, Gy. B. (2016). *Elektronikus közigazgatás*. In Tóth A., & Klein T. (Szerk.), *Bevezetés az Infokommunikációs Jogba* (pp. 363–384). Patrocinium.
- Fayol, H. (1984). *Ipari és általános vezetés*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Ficzere, L., & Szalai, É. (1998). *Gondolatok az államigazgatási eljárási kódex felülvizsgálatának kapcsán*. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 385–402.
- Fluck, A. (1938). *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Magyar Királyi Állami Nyomda.
- Fluck, A. (1932). *Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja*. Eggenberger Könyvkereskedés.
- Gajduschek, Gy. (2010). A „Run like a business”-jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, 19(1), 125–148. Online: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010_1szam/2010_1_gajduschek.pdf
- Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). (1937). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.
- Hajas, B. (2016). Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 18–25. Online: <https://bit.ly/3UhgU6q>
- Horváth, I. (2002). *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Dialóg Campus Kiadó.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium. (2020. május). *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030*. Digitális Jólét Nonprofit Kft. Online: <https://bit.ly/3zBRm2c>
- Kalás, T. (2011). Alapvető fogalmak a közigazgatás-szervezés és vezetés témakörében. In Kalás T. (Szerk.), *Közigazgatás-szervezés és vezetés* (pp. 10–29). Miskolci Egyetemi Kiadó.
- Kilényi, G. (2008). A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás. 1. fejezet. A Ket. magalkotásának indokai és céljai. In Kilényi G. (Szerk.), *A közigazgatás Nagy Kézikönyve* (pp. 389–392). Complex.
- Kilényi, G. (2005). Támpont a jogalkalmazóknak. Újdonságok a közigazgatási eljárási törvényben. *Önkormányzati Hírlevél*, 11(10–11).
- Ladó, L. (1979). *Szervezés-elmélet és módszertan*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Lőrincz, L. (Szerk.). (1988). *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Magyarország Kormánya. (2022. szeptember 27.). *Önkiszolgáló pontok támogatják a gyors ügyintézt a kormányablakokban*. SZÜF. Online: <https://bit.ly/3DqHnOu>
- Magyary, Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

- Mártonffy, K. (1927). A közigazgatás industrializálása. *Társadalomtudomány*, 7(1–8), 348–361.
- Mártonffy, K. (1939). A magyar közigazgatás megújulása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Méhely, K. (1913). *Vitasorozat a Taylor-rendszerről*. Pátria.
- Országgyűlés Hivatala. (2021. december 3.). Mesterséges intelligencia a közigazgatásban. *Infójejezet*, 2021/73. Online: <https://bit.ly/3SYtoFw>
- Pákay, B. (1956). Az államigazgatási eljárás általános szabályai. *Állam és Igazgatás*, 8(7–8), 434–450.
- Raith, T. (1930). *Az irodaüzem racionalizálása*. Révai.
- Strausz, P. (2013). A gyári üzemek évszázados fejlődésből leszűrt breviáriuma. In Dobák M. (Szerk.), *Tanulmányok a magyar menedzsment-tudomány 20. századi történetéről* (pp. 9–24). L'Harmattan.
- Szabó, B. (2020). *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében* [Doktori értekezés]. Miskolci Egyetem.
- Szamel, L. (1963). *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Szamel, L. (1976). Az államigazgatási eljárás. In Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog Általános Rész* (pp. 310–382). Tankönyvkiadó.
- Szamel, L. (1980). Az államigazgatási eljárás. In Berényi S., Martonyi J., & Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási jog. Általános Rész* (pp. 356–447). Tankönyvkiadó.
- Szamel, L. (1984). Az államigazgatási eljárás. In Beck Gy., & Czéh Gy. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog. Általános Rész* (pp. 647–742). BM Könyvkiadó.
- Szentpéteri, I. (1974). *Az igazgatástudomány szervezélméleti alapjai*. Akadémiai Kiadó.
- Szítás, J. (1939). *Közigazgatási eljárás*. Állami Nyomda.
- Taylor, F. W. (1983). *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Toldi, F. (1956). Az államigazgatási eljárás rendezése. *Állam és Igazgatás*, 8(1), 26–35.
- Valló, J. (1937). *Közigazgatási eljárás*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- Valló, J. (1942). *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet

Jogi források

- A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk.
- A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk.
- A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény.
- A lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény.
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
- A hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló 43/1953. (VIII. 20.) MT rendelet.
- A közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat.

TARTALOM

ÁRVA ZSUZSANNA: ADALÉKOK AZ AUTONÓMIA FOGALOM ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEIHEZ A MAGYARORSZÁGI MODELLVÁLTÁS TÜKRÉBEN	5
BORSA DOMINIKA, HULKÓ GÁBOR, KIRÁLY PÉTER BÁLINT, PARDAVI LÁSZLÓ: A TELEPÜLÉSI ADÓK SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE, GYAKORLATA ÉS KIHÍVÁSAI: VAN-E JELENTŐSÉGE A TELEPÜLÉSI ADÓNAK KRÍZISHELYZETEKBE VAGY EGYÁLTALÁN?	22
CZÉKMANN ZSOLT, CSEH-ZELINA GERGELY, RITÓ EVELIN: AZ AUTOMATIKUS DÖNTÉSHOZATAL HELYE ÉS SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN	35
CSATLÓS ERZSÉBET: A KONZULI VÉDELEM EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSA	48
GYURITA RITA: AZ ELJÁRÁSOK EGYSZERŰSÍTÉSE ÉS GYORSÍTÁSA: AZ ENGEDÉLYEZÉS ÉS A BEJELENTÉS	68
LAPSÁNSZKY ANDRÁS: A HAZAI HÍRKÖZLÉSI PIACSZABÁLYOZÁS TÖRTÉNETE, ALAPINTÉZMÉNYEI ÉS ELMÉLETI CSOMÓPONTJAI	82
RIXER ÁDÁM: TUDOMÁNYOS EGYESÜLETEK A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYBAN, AVAGY MILYEN KÖZÉPTÁVOLI CÉLJAI LEHETNEK AZ ÚJONNAN LÉTREJÖTT KÖZÉP ÉS KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI EGYESÜLETNEK?	100
TORMA ANDRÁS, SZABÓ BALÁZS: EGY KÖZIGAZGATÁSI SCI-FI, VAGY A JÖVŐ VALÓSÁGA? ÚTON 2030 FELÉ. HIPOTÉZISEK A HOLNAP KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSA ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK GYAKORLATÁHOZ	118