

Józsa Zoltán

A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉS FEJLŐDÉSÉNEK FŐBB ÁLLOMÁSAI¹

The Main Stages in the Development of the Official Administration

Dr. habil. Józsa Zoltán PhD, ny. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, jozo@juris.u-szeged.hu

A tanulmány a történeti múlt rövid felvázolását követően a hatósági igazgatás három fő elemére koncentrálna: a szervezetre, a feladat- és hatáskörökre, valamint a személyzet sajátosságaira.

Az eltérő, de egymást kiegészítő kutatási módszerek (történeti, összehasonlító és dogmatikai) révén bemutatom a hatósági ügyintézés intézményeinek és működésének korszakokon átívelő változását, a változást előidéző okok hatását.

A hajdani formalizált, alá- és fölérendeltségi kapcsolatot jelentő hatósági ügyintézés napjainkban egyre inkább felváltja az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás. Ennek megfelelő szervezeti kerete a kormányablakok rendszere, míg az általános közigazgatási rendtartás új intézményei a gyors, hatékony, olcsó szolgáltatások megvalósításának lehetőségét teremtik meg. A közigazgatási személyzet elkötelezettsége, képzettsége, hivatástudata továbbra is a legfontosabb tényező a modern, szolgáltató állam gyakorlati megvalósítása szempontjából.

A hatósági ügyintézés jellegének változása, a fejlődés nem szükségszerűen egyenes vonalú, de a tendencia a segítő, szolgáltató arculat erősödését mutatja.

KULCSSZAVAK:

államigazgatás, hatóság, hatósági ügy, hatósági szolgáltatás, általános közigazgatási rendtartás, kormányablak, egyablakos ügyintézés, ügyfélbarát közigazgatás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült tanulmány átdolgozott változata. A projektirány elhelyezésére: HORVÁTH M.–BARTHA 2016.

After a brief outline of the historical past, the study focuses on the three main elements of public administration: the organisation, the tasks and competences and the characteristics of the staff.

Different but complementary research methods (historical, comparative, dogmatic) show the changes in the management and operation of official administration over historical periods. The formalised, subordinated and superordinate public administration is increasingly replaced by a customer friendly, service-like administration. The corresponding organisational framework is the government window system, while the institutions of general administration order provide the opportunity to implement fast, cheap and efficient services. The commitment, skills and professionalism of the public administration staff remain the most important factor for the realisation of a modern, service oriented state.

Changes in the nature of official administration is not straight-line, but the tendency is the strengthening of the help and service image.

KEYWORDS:

state administration, state administrative office, official case, state administrative service, general administrative order, government window, one stop shop, customer friendly administration

„Az is fontos, hogy az emberek milyen érzésekkel lépnek be egy hivatalba, de az sokkal inkább, hogy milyenekkel távoznak...”²

1. BEVEZETÉS

Történelmi beidegződések és reflexek nyomán még a közügyekben járatosabb emberek körében is a hatóság kifejezés ambivalens érzések és reakciók kiváltója. A hatóság maga az állam, az állam intézménye – tartja a közvélekedés –, amelynek révén az állami akarat, illetve az azt kifejezésre juttató jogszabályok érvényesülnek.

A hatóság hivatalos formában – a hétköznapi nyelv számára sokszor érthetetlenül – jogszabályok, előírások, utasítások stb. alapján intézi az ügyeket. Az eljárás hosszú, kanyargós, mivel a hivatal útvesztői gyakran végtelenek, és az ügyek sorsa – helyenként – kiszámíthatatlan. A hivatal misztikus, távoli, idegen, így a hivatal és közönség kapcsolatára inkább az óvatos tartózkodás, mintsem egyenrangú partnerek találkozása jellemző. A hatóság és az emberek (ügyfelek) viszonya sajátos, mivel a hivatal szakmai fölénye nap mint nap újratermeli és megerősíti az alá-főlé rendeltségi kapcsolatokat.

Hosszú út vezetett odáig, amíg az ügyfelektől térben és átvitt értelemben is távol levő bürokratikus, nehézkes, lassan intézkedő hatóságból nyitott, ügyfélbarát, polgárok közeli szervezet lett, amely mindenféle hivatali fölényt és arroganciát mellőzve nemcsak jogot szolgáltat, hanem a lehető legtermészetesebb módon tájékoztat, helyzetbe hoz, segít, támogat a szükséges döntések meghozatala során.

A tanulmány a történelmi visszatekintést követően a hatósági ügyintézés három meghatározó elemére, illetőleg azok kapcsolatára koncentrál: a szervezetre, a szervezethez rendelt hatáskörökre, a hatósági eljárás alapvető szabályaira, illetve azok változására, valamint a hatósági ügyintézés színvonalára is kiható személyi jellemzőkre. A téma összetettsége monografikus feldolgozást igényel, így a dolgozat – terjedelmi korlátok miatt – elsősorban a főbb tendenciákra, nem pedig az azokhoz vezető, sokszor ellentmondásos részletekre helyezi a hangsúlyt.

2. HATÓSÁG, HATÓSÁGI ÜGY, HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁS

A közigazgatásnak két nagy alrendszere az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. A szakigazgatás elsősorban az államigazgatási szervek keretében valósul meg, jóllehet az önkormányzati igazgatásban is találkozhatunk szakigazgatási tevékenységgel.

A mai, modern államban az államigazgatási feladatokat, a hatósági ügyeket már nemcsak az államigazgatási és önkormányzati szervek látják el, hanem „a közigazgatási feladatot

² DUDÁS 2004b, 12.

ellátó nem közigazgatási szervezeteknek egyre szélesedő skálája vesz részt a hatósági tevékenységben”.³

A hatósági ügyintézésben részt vevő, hatósági feladatokat ellátó szervek egyre bővülő körére utal az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény is, amely szerint: „E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági jogkör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.”⁴

A hatósági ügyintézés végző szervek⁵ államigazgatási hatósági ügyben járnak el, amelynek fogalmát a jogszabály következőképpen rögzíti: „E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban: adat) igazol, vagy nyilvántartást vezet, illetve ezeket érintő döntését érvényesíti.”⁶

A hatósági ügyintézés elsősorban sajátosságai miatt⁷ tipikusan alá-fölé rendeltségi kapcsolatot jelentett hatóság és az ügyfél viszonyában, amely kapcsolatban az anyagi és eljárási normák betartásán, a formalizmuson volt a hangsúly, és kevésbé a gyorsaságon, a takarékoszágon, valamint az ügyfelek partnerként történő kezelésén.

Az igény, hogy nemcsak az önkormányzati, hanem az államigazgatási hatósági ügyekben is indokolt és szükséges a gyors, egyszerű, takarékos eljárás, vezetett ahhoz, hogy a hatósági eljárásban az ügyintézés bevett fogalma helyett a szolgáltatás kifejezés⁸ nyert fokozatosan teret, utalva a klasszikus gyakorlat megváltoztatásának szükségességére.

Mindez nemcsak terminológiai, hanem tartalmi változást is jelentett egyben, hiszen a hatósági eljárást szabályozó kódexek és azok egyes jogintézményei is törekedtek az ügyintézéssel szemben támasztott új követelményeknek (gyors, olcsó, hatékony stb.) lehetőség szerint megfelelni.

3. A TÖRTÉNETI MŰLT MÁIG HATÓ SZEREPE: A KEZDETEKTŐL 1945-IG

A magyar bürokrácia kiépítése a felvilágosult abszolutizmus korában indult meg.⁹ Átszervezik a központi hivatalokat, növekszik a szakképzett hivatalnokok száma, a közszolgálat – a vármegyék kivételével – hivatássá válik.

³ BALÁZS 2015, 2–3.

⁴ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) 9. §.

⁵ LÓRINCZ 2010, 172–175.

⁶ Ákr. 7. §.

⁷ Az államigazgatási szervek bürokratikus alapon szervezett hivatalok, ahol szakképzett hivatalnokok látják el a jogszabályokban meghatározott feladatokat. A tevékenység jellege ezekben a szervezetekben elsősorban hatósági jogalkalmazás az egységesség és kiszámíthatóság igényével.

⁸ A szakirodalom hatósági szolgáltatások alatt olyan hatósági tevékenységet ért, amelyben a hatósági tevékenység tartalma egy szolgáltatás, amely igénybevétele kötelező. Például gépjárművek kötelező műszaki vizsgálata stb.

⁹ CSIZMADIA 1979, 8.

A hatósági (igazgatási) eljárás, és ezen belül az ügyintézés egységesítése érdekében szintén intézkedések történtek. Az ügyiratok iktatása a 18. század elején még nem volt ismeretes, a fordulatot Mária Terézia és II. József rendeletei¹⁰ jelentették, majd 1849 után osztrák mintára egységes pénzkezelési, számviteli és adóigazgatási rendszer jött létre az országban.

A 19. századig a vármegye és a magyar nemesség ellenállása miatt a különböző reformelképzelések¹¹ megbuktak, a feudális igazgatás azonban egyre bővül, megindul a szakosodás, és ezek a lépések a bürokratikus vonások behatolását jelentik a közigazgatásba. A közigazgatással kapcsolatos kérdések megvitatása a század második felében a reformországyűléseken, a megyegyűléseken és a városokban folytatódott. A centralisták a vármegyei igazgatás alapvető reformját sürgették, azonban csak részeredményeket sikerült elérniük.

Az 1848–49-es szabadságharcot követően megindult a polgári közigazgatás alapjainak a kiépítése, az elfogadott reformok gyakorlati megvalósítására azonban nem jutott idő. Az elnyomó osztrák birodalom számos bürokratikus újítást vezetett be az országban, különösen az adó- és pénzügyi igazgatás bevált módszereit alkalmazva.

A kiegyezést követően továbbra is érvényesül a nemesi-dzsentri réteg által kézben tartott megyei közigazgatás dominanciája a községek felett, a polgárságnak csak a városi szakigazgatásban van némi befolyása. Az erőteljes gazdasági, társadalmi fejlődés nyomán az egymást váltó kormányok közigazgatással kapcsolatos elképzeléseit egyfelől a centralizációs törekvések, másfelől a feudális és polgári erők közötti kompromisszumkeresése jellemzi. A 20. század elején továbbra is napirenden van a városi, a fővárosi és a vármegyei törvény reformja, a kor szükségleteihez történő igazítása.

Az állandóságot képviselő laikus, előjogokon és kiváltságokon alapuló önkormányzati igazgatás mellett azonban fokozatosan kiépült a központi kormányzattól függő hierarchikusan szerveződő, dekoncentrált szervek rendszere, amelyek az igazgatási racionalitást, a szakszerűséget képviselték az egyes szakigazgatási ágazatokban. A képzettségen alapuló, kiszámítható életpályát nyújtó hivatásos állami közszolgálat elterjedése jelentős előrelépés volt a polgári közigazgatás kiépítése terén.

A dekoncentrált szervek, mint az állami intézményei a két világháború közötti időszakban is egyre több szakterületen jutnak meghatározó szerephez a jogszerűség, a szakszerűség, a kiszámíthatóság szempontjait érvényesítve a hatósági ügyintézés területén.

A két világháború között az egymást váltó kormányok programjának folyamatos tárgya a közigazgatás korszerűsítése¹² (városi törvény, községi törvény, közigazgatási eljárás stb.). A társadalmi, politikai viszonyok azonban nem kedvezőek a változások számára, így még

¹⁰ Mária Terézia 1754-ben, míg II. József 1784-ben szabályozta az ügyintézt. CSIZMADIA 1979, 9.

¹¹ Utalhatunk itt többek között Hajnóczy József szerémi alispán vagy Martinovics Ignác és Berzeviczy Gergely közigazgatási reformjaira.

¹² Az 1936-ben megtartott Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam programjában szerepelt Imre Sándor államtitkár előadása. Az előadó kiemelte a közigazgatás és a közönség hatásának kölcsönösségét, majd azt, hogy a közigazgatás minden részében közszolgálat, s nem a közönség van a hivatalért, hanem a hivatal a közönségért. Azaz, a hivatalnak szolgálnia kell a közönséget. IMRE 1936, 27–43.

olyan kiemelkedő személyiségek elképzelései is zátonyra futnak, mint Magyary Zoltán racionalizálási¹³ javaslatai.

A számos kezdeményezés, terv közül¹⁴ – mások mellett – témánk szempontjából megemlíthető Weis István javaslata, aki a jegyzőnek, mint szakképzett tisztviselőnek hatósági jogkört kívánt adni. Figyelemre méltó az a gondolata is, amely szerint az alsó hatóság intézze a konkrét ügyeket, a középső hatóság gyakorolja a felügyeletet, míg a felső hatóság konkrét ügyekkel ne foglalkozzon, hanem kormányozzon. Szintén közismert, hogy a Magyary Zoltán által vezetett Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet eljárásjogásza, Valló József két törvénytervezetet is kidolgozott 1937-ben és 1942-ben, de ezekből éppúgy nem lett törvény, mint Szitás Jenő tervezetéből.

A nagyobb léptékű reformok elmaradása mellett sikeres törekvések valósultak meg egyes szakigazgatási ágazatokban, így a hadügyi, szociális, közegészségügyi, földművelésügyi, anyakönyvi igazgatásban.

Általános jelleggel is elmondható, hogy 1867 után megkezdődött, majd a két világháborút követően fokozatosan épült ki az államigazgatási szervek területi és helyi rendszere, amelyek joghoz kötött, szakszerű ügyintézése éles ellentétben állt a nemesi vármegyei igazgatás elmaradott módszereivel és eljárásával.

4. A SZOCIALISTA ÁLLAMIGAZGATÁS: AUTORITÁS ÉS HATALOM

1945 után a nemzeti bizottságok feladata volt a demokratikus önkormányzati rendszer kiépítése, az igazgatási szervek felállítása. Számos javaslatot kidolgoztak az államigazgatás és az önkormányzati rendszer átalakítása céljából. Az Erdei-féle városmegye koncepció például a szakigazgatási szerveket az általános igazgatás szerveihez csatolta volna. A kerületi kormánybiztosok a különféle szakigazgatási ágakat fogták volna össze, a központi hatóságok intézkedéseinek koordinálása mellett.

1950 után a települési, járási, megyei szinten kiépülő tanácsrendszerben a képviselői és hatósági funkciók elválasztása valósult meg, a hatósági feladatok gazdái a szakigazgatási szervek lettek, amelyek a végrehajtó bizottság és a titkár szakmai felügyelete alatt gyakorolták hatáskörüket. A szakigazgatási szervek a település nagysága és az ellátandó feladatok köre alapján egységes, illetve tagolt szervezeti struktúrát alkottak.¹⁵

A szocialista államigazgatás a demokratikus centralizmus eszméjére¹⁶ épült, amely szerint a társadalomirányítási rendszer az igazgatottak érdekében működik,

¹³ MAGYARY 1942.

¹⁴ Az 1920-as és '30-as évek közigazgatási reformmunkálatairól ad átfogó képet: MARTONFFY 1936. Külön alfejezet foglalkozik a közigazgatási ügyintézés reformjával és a községi adminisztráció egyszerűsítésének a lehetőségeivel elsősorban Fluck András többéves gyakorlati és elméleti vizsgálatai nyomán. Lásd erre vonatkozóan FLUCK 1938.

¹⁵ FONYÓ 1985, 25–61.

¹⁶ BERÉNYI et al. 1984, 138–153.

és az igazgatottak közvetlenül és közvetve részt vesznek az igazgatásban. Ily módon az igazgatás demokratizmusa azt jelenti – legalábbis a korabeli értelmezés alapján – hogy az egész közösség érdekében végzett igazgatás akkor valósulhat meg, ha az igazgatottak uralmuk alatt tartják az igazgatást, az igazgatók tevékenységét meghatározzák, és teljes egészében kontrollálják azt. Mindez lehetővé teszi, hogy az igazgatás, az igazgatási szervezet és az igazgatást végző személyek az egész társadalmi közösség érdekeit szolgálják, és ne váljon az igazgatás a közösség felett álló, attól idegen hatalommá.

Az okfejtés belső ellentmondásai nyilvánvalóak: egyfelől az igazgatottak (ügyfelek) bekapcsolódása a hatósági ügyek intézésébe megfelelő szakmai ismeretek nélkül üres fikció, másfelől az igazgatottak csak akkor tudják „uralmuk alatt tartani” az igazgatást, ha képesek az igazgatók tevékenységét meghatározni, és egyben ellenőrizni is.

A demokratikus centralizmus elve a szakigazgatási szervek jogállására, szervezetére és működésére vonatkozó tételes szabályok esetében nem érvényesült. Jóllehet jogi személynek minősültek, de költségvetésük az egységes tanácsai költségvetés részét képezte. Szervezeti tagozódásukat felsőbb szintű irányelvek alapján alakították ki, településnagyság függvényében: így szakosított, egységes vagy osztott szakigazgatási szervek jöttek létre.

A nagyobb városokban és a fővárosban működő ügyfélszolgálatok,¹⁷ illetve a nem székelyközségekben, valamint a városi központtól távolabb eső településrészekben működtetett kirendeltségek segítették a hatósági ügyek elintézését. Lehetőség volt úgynevezett közigazgatási nap megtartására is, amely során a kirendeltség munkatársai a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott napokon ügyfélfogadást tartottak.

5. A HATÓSÁGI IGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG

1990 után a politikai és gazdasági berendezkedés megváltozása nemcsak a közjogi rendszer teljes átalakulását vonta maga után a demokratikus jogállami intézmények kiépítése révén, de a közigazgatás társadalmi szerepével kapcsolatos elvárásokra¹⁸ is jelentős hatással volt.

A monolitikus, szocialista államigazgatással szemben a polgári közigazgatás két meghatározó alrendszerre az államigazgatás és a jelentős önállósággal rendelkező önkormányzati igazgatás lett. A jogalkotó törekvése az államigazgatási és önkormányzati ügyek elválasztása volt, jóllehet a helyi önkormányzatok is jelentős számban gyakoroltak államigazgatási hatásköröket, elsősorban a jegyző révén.

¹⁷ Az első szakosított ügyfélszolgálati iroda a budapesti VII. kerületi tanácsnál 1971. január 3-án kezdte meg működését. ALMÁSSY 2012, 55.

¹⁸ Érdemes kiemelni, hogy néhány évtizeddel ezelőtt még a nyugati országokban is megkérdőjelezhetetlen volt a kormányok autoritása. Egészen az 1950-es évekig a közszolgáltatások – a ritka szegényellenes, élelmiszerbiztonsági és társadalombiztosítási programokat kivéve – elsősorban adó, rendészeti és honvédelmi igazgatást jelentettek. Következésképpen az állam legfontosabb feladata az ellenőrzés, nem pedig a társadalom, illetve a polgárok szolgálata volt. DEMMKE 2006, 5.

Az erős közjogi autonómiával, de gyenge feladat- és hatáskörökkel rendelkező megyei önkormányzatok miatt¹⁹ a területi szinten keletkezett igazgatási vákuumban nagy számban jöttek létre a minisztériumok által létrehozott dekoncentrált szervek az ellátatlan közfeladatok megvalósítása végett.

Mivel az ágazati szerveződések között nem volt érdemi kapcsolat, így a relatíve hasonló feladatok, tevékenységek is eltérően lettek szabályozva. A dekoncentrált szervek különböző színvonalú szolgáltatásokat tudtak biztosítani az ügyfeleknek, s néhány szakterülettől eltekintve a területi különbségek nem csökkentek. Számuk 1990 és 1994 között meggyenként meghaladta a 30-at, amely hivatalok változatos irányítás és gyenge ellenőrzés mellett alacsony hatékonysággal²⁰ működtek.

1994 után folyamatosan bővült a közigazgatási hivatalok feladat- és hatásköre. A kormány a közigazgatás korszerűsítésének a programja keretében felülvizsgálta a dekoncentrált szervek rendszerét és csökkentette azok számát. A cél az egységes területi igazgatás kialakítása volt az azonos ágazathoz tartozó dekoncentrált szervek összevonása, integrálása révén. A folyamatban meghatározó szereppel bírtak a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok, mint a kormányzati munka hatékonyságának letéteményesei.²¹ 1996-ban a közigazgatási hivatalok kormányhivatalokká alakultak át számos ágazati szervet magukba olvasztva.

2006-ban az önkormányzati törvény módosítása a közigazgatási hivatalok megnevezéséből törölte a fővárosi és megyei jelzőt, és a közigazgatási hivatalok illetékességi területe megyeiről regionálissá változott. A székhelyül szolgáló megyeszékhelyeket kivéve, a megyeszékhelyeken a közigazgatási hivatalok kirendeltségei, továbbá a közigazgatási hivatal szervezeti egységeiként ágazati szakigazgatási szervek működtek. 2009. január 1-jétől a regionális közigazgatási hivatalok helyébe a regionális államigazgatási hivatalok léptek.

Jóllehet konkrét adatok, felmérések a szervezeti változások ügyintézésre gyakorolt hatásáról nem állnak rendelkezésre, a dekoncentrált szervek klasszikus bürokratikus karaktere mindvégig meghatározó maradt az 1990-es években is, függetlenül az e szervek racionalizálását, korszerűsítését célzó (integráció, feladat- és hatáskörök revíziója, profiltisztítás, létszámkorlát stb.) kormányzati törekvésektől.

A dekoncentrált szervek mellett az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek intézésében jelentős szerep hárult a helyi önkormányzatokra is. A jegyző az államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettjeként mint első fokú hatóság járt el egyes szakigazgatási ügyekben. Hatáskörébe tipikusan olyan ügyek tartoztak, amelyek esetében a helyismeretnek, valamint az ügyfelekhez való közelségnek (anyakönyv, szociális ügyek, birtokvédelem stb.) meghatározó jelentősége volt.

A jegyzői hatáskörbe tartozó hatósági ügyek esetében – a térbeli közelség okán is – adottak voltak a közvetlen, gyors ügyintézés feltételei, másfelől viszont főként a kisebb

¹⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2006, 228.

²⁰ BARTA 2013, 133–136.

²¹ BALÁZS 2011, 59.

településeken a hiányzó szakmai, technikai, pénzügyi források gyakran nem tették lehetővé az állampolgárok által elvárt szakszerű, hatékony eljárást.

Ezzel is magyarázható, hogy a '90-es évek közepétől a jogalkotó a jelentősebb, műszaki, technikai hátteret, illetve szakmai felkészültséget igénylő államigazgatási ügyeket a központi jegyzők, illetve az ország egész területét behálózó okmányirodák hatáskörébe²² utalta.

2010 után a közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezte a területi közigazgatás teljes átalakítása.²³ A cél az államigazgatási és önkormányzati feladatok elválasztása, a széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítése²⁴ volt. Az integrálásra kerülő szervek meghatározását hosszas szakmai elemzés és az ágazatokkal történő egyeztetés²⁵ előzte meg. Az alapvető rendező elv²⁶ az volt, hogy elsősorban a hatósági ügyet intéző, és így az állampolgárokkal kapcsolatban álló szervek kerüljenek integrálásra.

A területi szakigazgatási szervek integrálását követően 2011. január 1-jén megkezdték működésüket a fővárosi megyei kormányhivatalok, majd 2013. január 1-jétől a járási hivatalok.²⁷ A járási hivatalok kialakítása során érvényesített alapvető szervezeti szempont volt, hogy azok a fővárosi, megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként²⁸ kerüljenek kialakításra.

A járásokhoz tartozó feladatok pontos meghatározása²⁹ megelőzte a járások területi lehatárolását, így a jegyzőtől átkerülő államigazgatási feladat- és hatáskörök tekintetében egyes megoldás³⁰ született. Helyi szintű ügyintézés, a helyi viszonyok ismeretét megkövetelő, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök³¹ maradtak helyi szinten.

A járási hivatalok szervezeti egységeiként működő, az ügyfelek igényeit és érdekeit szem előtt tartó szolgáltató jelleggel működő³² első kormányablakok³³ 2011 januárjában nyíltak meg 29 helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban.

²² SZEKERES 2012, 5–7.

²³ A Kormány a 1191/2010. (IX. 14.) számú határozatával döntött a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

²⁴ VIRÁGH 2012, 10–13.

²⁵ PILZ 2013, 24–35.

²⁶ A szakmai előkészítésben jelentős szerepe volt a HÉTFA Elemző Központ munkájának. CSITE–OLÁH–SZALKAI 2011.

²⁷ A járási rendszer 2013. január 1-jei kialakításával összefüggő alapelveket és a kapcsolódó feladatok végrehajtásának ütemezését a Kormány a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatában rögzítette.

²⁸ ZÖLD-NAGY 2012, 4–5.

²⁹ Előzetes hatástanulmányok elősegíthetik a feladat- és hatáskörök optimális telepítését.

³⁰ KASZA–MEZEY–MITTÁK 2015, 16–24.

³¹ KISS 2015, 5–7.

³² *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2011). Budapest, KIM., illetve *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2012). Budapest, KIM.

³³ 2016-ban 197 volt a járások és 257 a kormányablakok száma. E mellett körülbelül 900 fő, mint ügysegéd támogatta az állampolgárok ügyintézését. A kormányablakok feladatainak ellátását az ügykörökhöz kapcsolódó tudástár segíti, amelynek folyamatos frissítése a szakminisztériumok feladata. Infojegyzet 2016/27.

2015-től a területi államigazgatás modernizációja újabb állomáshoz érkezett. A külső és belső integráció nyomán megvalósult a kormányhivatalok és a járási hivatalok egységes szervezeti struktúrájának kialakítása, amelynek a célja az állampolgárok szempontjából a hatósági eljárások egyszerűsítése és gyorsítása volt.

Ma már a kormányablakokban az állampolgárok 2500 féle ügykört³⁴ intézhetnek, kezdeményezhetnek, illetve kaphatnak tájékoztatást az eljárás menetéről. 2018. január 1. óta minden hatósági eljárás lefolytatására irányuló kérelem – amelyet törvény vagy kormányrendelet nem zár ki – a kormányablakokban is benyújtható.

A Kormány 2014–2020 közötti időszakra szóló közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégiája³⁵ kiemelten foglalkozik a területi államigazgatás intézményrendszerének további megerősítésével, a járási rendszer korszerűsítésével, illetve a kormányablakok rendszerének folyamatos továbbfejlesztésével.³⁶

A hatékony szervezeti működésnek nem elhanyagolható feltétele a működés fizikai és informatikai struktúrája. A közigazgatás hatékonysága növelésének egyik legfontosabb és legkorszerűbb eszköze az infokommunikációs technológiák használatának további elterjesztése. Az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és a minőségének javítása mind a közigazgatás ügyfelei, mind a közigazgatásban feladatokat ellátók munkájának megkönnyítése szempontjából is kiemelt fontossággal bír.³⁷

6. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSA: AZ 1957. ÉVI IV. TÖRVÉNYTŐL A KET.-IG

Témánk szempontjából fontos kiemelni, hogy az államigazgatási hatósági ügyek korábbiakban bemutatott a fórumrendszerének 1990 utáni többszöri átalakulása nem járt a hatósági eljárás szabályait tartalmazó törvény³⁸ alapvető változásával. Mindez természetesen nem jelentette azt, hogy számtalan módosítás, korrekció révén a jogalkotó ne törekedett volna az életviszonyok változásával összhangban levő rendelkezések elfogadására. Lényegében azonban az alapeljárás tekintetében továbbra is az Áe. rendelkezései voltak az irányadók, kivéve, ha ágazati törvény ettől eltérést engedélyezett. Ugyanakkor a számtalan

2016. június 3. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_27_jarasi_hivatalok.pdf/33a75b69-e250-4f80-9541-befc70434b09 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁴ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

³⁵ *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁶ E körben megemlíthető a Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálat, amely rugalmasan alkalmazható az igényekhez, körülményekhez.

³⁷ *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁸ A 1981. évi I. törvénnyel módosított 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról (a továbbiakban: Áe.).

módosítás következtében az Áe. áttekinthetetlenné vált, sokan még általános jellegét is megkérdőjelezték.

Az eljárási törvény a maga korában korszerű és előremutató rendelkezéseket³⁹ foglalt magába, és jól szolgálta a jogbiztonság, a demokratikus közigazgatás követelményeit. Ugyanakkor a demokratikus átalakulás nyomán megváltozott az állam szerepe, átalakult a közigazgatás intézményrendszere, megváltozott a központi és a helyi szervek viszonya. Mindez kihatott a hatáskör-telepítés szabályaira és a hatósági fórumrendszerre.

A nemzetközi kapcsolatok erősödése, az uniós szervekkel való együttműködés újfajta munkamegosztást, gyakorlatot és módszereket tett szükségessé a közigazgatási szervek eljárása során.

A jogállam közigazgatása lehetővé teszi az ügyfelek számára eljárási jogaiknak tényleges érvényesítését, a meghozott döntések bírósági felülvizsgálatát. A közigazgatásnak ezért meg kell könnyítenie az ügyféli jogok érvényesítését, az önkéntes jogkövetésnek meg kell előznie az állami, hatalmi eszközök érvényesítését.

A korszerű információs technológia eszközeinek a fokozatos elterjedése és használata mind a hatóságok, mind pedig az ügyfelek vonatkozásában új távlatokat nyitott az állami szervek és az állampolgárok kapcsolatában, és megteremtette a lehetőségét a gyors, költségtakarékos, ügyfélbarát ügyintézésnek.

Már a Ket. kidolgozására felállított bizottság munkájának megkezdése előtt számos felmérés irányult azokra az eljárásokra, amelyek általában meghatározzák a közigazgatási szolgáltatások minőségi színvonalát, függetlenül az egyes igazgatási tevékenységek tartalmától. Így például vizsgálták az ügyintézési határidő betartását, az ügyfélfogadás körülményeit, s az ügyfelek tájékozódását segítő szempontokat.

A közigazgatási reformprogramok egyik kiemelt célja a szolgáltató típusú igazgatási rendszer⁴⁰ kialakítása, a szolgáltató szemlélet központi és helyi szinten történő megerősítése. A szolgáltató szemlélet kialakításának feltétele, hogy a közigazgatási vagy önkormányzati szervek által az állampolgár számára nyújtott igazgatási típusú szolgáltatások a legszélesebb körben teljesüljenek. Az állampolgároknak adójukból finanszírozva ugyanúgy minőségi szolgáltatásokhoz⁴¹ van joguk, mintha a magánszféra bármelyik területén közvetlenül fizetnének érte.⁴²

A közigazgatással kapcsolatba kerülő állampolgár a legkevesebb idő alatt, lehetőleg egy-szeri utánjárással vagy anélkül, munka- és szabadidején túl, kulturált ügyfél és ügyintézési körülmények között véglegesen kívánja elintézni minden olyan ügyét, amely a polgármesteri hivatal vagy más államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.⁴³

³⁹ Intézményei egyszerűek és érthetők voltak, amelyek megkönnyítették a jogalkalmazást. A jogszabály egyetlen felülvizsgálatára csak 1981-ben került sor.

⁴⁰ DUDÁS 2004a, 11.

⁴¹ A 21. század elején a közbeszéd már kevésbé ideologikus, egyre inkább pragmatikus. Az emberek már nem elsősorban kevesebb államot akarnak, hanem jobb szolgáltatásokat, nagyobb hatékonyságot, az egyenlőség, a méltóság, a jog és a demokrácia tiszteletben tartása mellett.

⁴² DUDÁS 2004a, 11.

⁴³ DUDÁS 2004c, 6.

Hasonlóan fontos a teljes körű és hiteles tájékoztatás a polgármesteri hivatalok és az egyéb államigazgatási szervek részéről nyújtható hatósági ügyintézésről és szolgáltatásról, illetve a lakossági ügyintézéshez szükséges vagy azzal összefüggő szakhatóságok és egyéb közreműködők eljárásáról.

Szemléletes az a 2003-ból származó adat,⁴⁴ amely szerint a városok 73%-ánál, illetve a megyei jogú kerületek 33%-ánál munkaidőn túl nem lehetett ügyet intézni, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás elsősorban nem az ügyfelek igényeire, hanem belső működésének minél egyszerűbb és költségtakarékosabb kialakítására koncentrál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a KSH által 2002. január 1-jén közzétett átlagos lakossági statisztikai adatokat figyelembe véve több mint 3 300 000 állampolgárnak nem volt lehetősége ezeken a településeken⁴⁵ munkaidőn túli ügyintézésre.⁴⁶

A fejlesztésre szoruló területek között az alábbiak lettek prioritásként meghatározva:

- az állampolgárok, civil szervezetek bevonásának elmaradása a közigazgatási szolgáltatások fejlesztésébe;
- működéshez, illetve az ügyfelek kiszolgálásához szükséges technikai feltételek alacsony színvonala;
- a fogyatékkal élők ügyintézéséhez, illetve a gyermekbarát működéséhez nélkülözhetetlen feltételek hiánya, valamint
- a korszerű ügyfél-tájékoztatási eszközök alkalmazásának elmaradása.⁴⁷

Jól mutatja a hagyományos szemlélet tovább élését, hogy a lakosság véleménye szerint a közigazgatási szervek elsősorban a jogszabály rendelkezéseit tartják szem előtt, és csak másodsorban a lakosság és az ügyfelek érdekeit.⁴⁸

Természetesen érthető a közigazgatás részéről a törvényesség feltétlen tisztelete, de legalább ilyen fontos az is, hogy az ügyintéző a jogszabályt ne csak elvontan, mechanikusan alkalmazza, hanem a szabályok mögött az ügyfelet is lássa. Ez a szemlélet segítheti elő a közigazgatás szolgáltató jellegét.

A felmérések tükrében egyértelműen igazolást nyert, hogy a továbblépés érdekében a közszolgáltatások színvonalát jelentősen javító, ügyfélbarát rendszerek kiépítését szolgáló, valamint az ország polgárai közötti esélyegyenlőséget hatékonyan segítő hatósági megoldásokra van szükség.

Ennek érdekében szükséges:

- az egyes hatósági ügyekben az ügyintézési határidők csökkenése;
- felhasználóbarát módon egységesített formanyomtatványok, iratminták kidolgozása és alkalmazása;

⁴⁴ 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítéséről.

⁴⁵ A területi, települési egyenlőtlenségeknek, ha nem is a megszüntetése, de csökkentése mindig is elsőrendű feladata volt a közigazgatásnak.

⁴⁶ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁴⁷ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁴⁸ DUDÁS 2004c, 6–7.

- a hivatali nyelvezet közérthetőségének javítása;
- a tömegesen előforduló hatósági kérelmek digitalizált formában történő benyújtásának általánosság tétele, valamint
- a deregulációs ötletek, javaslatok, civil kezdeményezések intézményesített kezelése.⁴⁹

7. A 2004. ÉVI CXL. TÖRVÉNY HATÁSA A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉSRE

A jogalkotó felismerve a társadalmi viszonyok gyökeres átalakulását, az egyre erősödő nemzetközi kapcsolatokat,⁵⁰ a gazdasági élet és a tulajdonviszonyok megváltozását,⁵¹ az információtechnológia⁵² rohamos fejlődését és ennek a közigazgatásra gyakorolt hatását, 2004-ben elkészült a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás új rendjét szabályozó törvénytervezet.

A Ket. legfőbb újítása, az Áe.-hez képest, hogy az ügyfeleket teszi az eljárás középpontjává a hivatalok helyett a szolgáltató állam⁵³ szellemiségének megfelelően. Cél a közhatalom szolgáltató funkciójának a kifejezése azáltal, hogy jelentősen csökkenjenek az ügyféli terhek, s a korszerű információtechnológia alkalmazása révén lehetővé váljon az ügyek gyors és egyszerű elintézése. Emellett a törvény átfogóan lehetőséget ad elektronikus ügyintézés bevezetésére.

Melyek a Ket. legfontosabb újításai⁵⁴ az ügyfelek szempontjából?

A jogállamiság követelményének megfelelően a törvények elsődleges szerepe érvényesül a rendeleti jogalkotással szemben, kiemelt érték a jobbiztonság, fontos az állami akarat kiszámíthatósága, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. A jogszabály a törvényben meghatározott időn túl a közigazgatási ügyeket végérvényesen lezártnak tekinti, azaz nem teszi lehetővé a határozat visszavonását, módosítását vagy megsemmisítését. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát általános jelleggel biztosítja a jogszabály.

Szintén a jogállamiságból fakad az a megoldás, amely az ügyfelek számára eljárási jogaik érdemi gyakorlását teszi lehetővé, míg a kötelezettségek terén az önkéntes jogkövetés érvényesülését hangsúlyozza. Az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek intézése során a hivatalokban meglévő adatok összegyűjtésének a terhét leveszi az ügyfelek válláról, és azt a hivatal feladatává teszi.

⁴⁹ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁵⁰ Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt Brüsszel minden évben értékelte a magyar közigazgatás teljesítményét. Jelentős hatással bírt a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, amely rendelkezett az egyablakos ügyintézési pontok létrehozásáról, a tájékoztatáshoz való jog széles körben történő érvényesüléséről, valamint a hatósági ügyek elektronikus úton történő intézéséről is.

⁵¹ A gazdasági versenyképesség igénye azt követelte meg, hogy a közigazgatási eljárás ne akadályként, hanem támogatóként jelenjen meg a gazdasági társaságok életében. Kiszámítható szabályok alapján, gyors intézkedéssel lehessen társaságokat alapítani, működtetni.

⁵² A számítógépek és más információs adatbázisok robbanásszerű elterjedése és alkalmazása teljesen új alapokat teremtett a hatósági ügyintézésben is.

⁵³ TÓTH 2005, 5.

⁵⁴ KILÉNYI 2009, 23–33.

Új elvként került be a törvénybe az ügyfelekkel való udvarias kapcsolattartás követelménye, megmaradt a gyorsaságra és az egyszerűségekre való törekvés. Tartalmilag bővült az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelme. Változatlanul alapelv a törvény előtti egyenlőség. Hangsúlyt kapott, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. Kiemelt súlyú az ügyfél jogorvoslati joga, erősödött az ügyféli jogok védelme. Új elv a költségtakarékosságra való törekvés és a hatékonyság követelménye. A hatóság hivatalból köteles gondoskodni arról, hogy a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél hátrányt ne szenvedjen az eljárás során.⁵⁵

A törvény most már a hatósági ügyintézés is szolgáltatásnak⁵⁶ tekinti. Célja az, hogy az ügyfelek számára a hatóság ne riasztó közhatalomként jelenjen meg, hanem segítőkészséget mutató partnerként. A Ket. a közigazgatás szolgáltatási jellegét hangsúlyozza. Eddig a szolgáltatások (közszolgáltatások) kifejezés elsődlegesen a helyi érdekű közügyekhez kapcsolódott, mint például házi orvosi szolgálat, közutak fenntartása, közvilágítás biztosítása.

A Ket. a jogszabály több részében utal arra, mit ért hatósági szolgáltatáson, miképpen kívánja könnyebbé tenni az ügyfelek eligazodását az ügyintézési folyamatban. Kimondja például, hogy a hatóság nem kérhet az ügyféltől olyan adatot, amely más hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szerepel. Azaz, a jövőben nem az ügyfélnek kell egy-egy bonyolultabb eljárásban a kérelem különböző mellékleteit beszerezni más és más hatóságtól, hanem mindezt elvégzi az a hatóság, amely a döntést hozza.

Az elektronikus kapcsolattartás azt is lehetővé teszi, hogy az ügyfél az ügyfélkapun keresztül⁵⁷ nyújtsa be a kérelmét a hatósághoz, és ezt követően a hatóság jár el, illetve teszi meg azokat a lépéseket (például szakhatósági engedély beszerzése stb.), amelyek a végső döntés meghozatalához szükségesek. Fontos kiemelni, hogy az elektronikus ügyintézés szabályait – jelentőségének megfelelően – a törvény önálló fejezetben foglalja össze.

A fentiek túlmenően az alapeljárás számtalan intézménye, új megoldása segíti az ügyféli jogok érvényesülését, a hatósági ügyintézés szolgáltató jellegének erősítését. E körben említhetjük az adatkezelés, a kapcsolattartás új szabályait az ügyintézési határidő differenciált szabályozását, a támogató és hatósági közvetítő igénybevételének a lehetőségét vagy akár a hatósági szerződés megkötésének a lehetőségét.

A korábbiakban említett jogorvoslati lehetőségek mellett a végrehajtással kapcsolatos szabályok is változtak. A jobbiztonság mellett az ügyféli jogokat is védi a bírság összegének az emelkedése, a késedelmi pótlék alkalmazása, valamint a végrehajtás hatóság általi közvetlen elindítása.

⁵⁵ VÖLGYESI 2005, 11.

⁵⁶ SZABÓ 2005, 6–7.

⁵⁷ SZABÓ 2004, 20.

8. A KET.-TŐL AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSIG (ÁKR.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályait az Országgyűlés 2008-ban átfogó jelleggel módosította⁵⁸ elsődlegesen azzal a céllal, hogy egyszerűbbé és gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást.⁵⁹ A nagyszámú módosítás,⁶⁰ illetve a Ket. hatálya alól kivett eljárások növekvő száma⁶¹ mellett számos további körülmény is indokolta új eljárásjogi törvény megalkotását, így többek között a közigazgatás perrendtartás megalkotása, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentésről szóló törvény⁶² elfogadása.

Az általános közigazgatás rendtartással szemben alapvető követelmény volt, hogy *„a szabályozás olyan megoldásokat tartalmazzon, amelyek a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményezzen”*.⁶³ *„A közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek, jogainak biztosítása, az állami szervek »önkéntétől« megóvása valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása.”*⁶⁴

Az új eljárási kódexszel kapcsolatban koncepcionális célként fogalmazódott meg az a követelmény, hogy radikálisan rövidebb legyen, mint a Ket. Érvényesítendő szempont volt az is, hogy az Ákr. rendelkezései ténylegesen egyszerűbbek, lehetőség szerint az ügyfelek számára is közérthetőbbek⁶⁵ legyenek. Az általánosból levezethető, továbbá az ügyviteli, technikai kérdésekre vonatkozó részletszabályokat sem találunk a törvényben, mint ahogy hiányoznak az anyagi jogi jellegű és az alapvetően az ágazati szabályozásra tartozó rendelkezések is.

Az alapelvek körében továbbra is külön hangsúlyt kapott az ügyféli jogok védelme, az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítése, a jóhiszeműség követelménye, valamint a bizalmi elv érvényesítése.

Az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozott védelme érdekében, pozitív megkülönböztetést alkalmazva a hátrányos helyzetük ellensúlyozására.⁶⁶ Ez a megoldás alapvetően szakít a korábbi megközelítéssel, mivel a Ket. rendszerében a kiskorúakra, cselekvőképességükben érintettekre, a fogyatékkal élő személyekre vonatkozó előírások az alapelvek, illetve az egyes intézmények révén elkülönülten voltak szabályozva.

⁵⁸ 2008. évi CXI. törvény.

⁵⁹ E mellett szintén jelentős módosításokat tartalmazott a 2009. évi LVI. törvény, amely 168 törvényt módosított.

⁶⁰ A Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a törvény koherenciája meggyengült.

⁶¹ Egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, ami megkérdőjelezte a törvény általános jellegét.

⁶² 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvények módosításáról. Hatályon kívül helyezte a 2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvények módosításáról.

⁶³ HAJAS 2017, 24.

⁶⁴ HAJAS 2017, 24.

⁶⁵ JUHÁSZ 2017, 223–227.

⁶⁶ Ákr. 29–31. §.

A hatósági ügyintézés egyik sarkalatos kérdése az ügyintézési határidő tekintetében új és az ügyfelek érdekeit is szolgáló intézményeket vezet be a jogalkotó az automatikus döntéshozatal, a sommás eljárás, a teljes eljárás és a függő hatályú döntés alkalmazásával. A rövidebb ügyintézési határidők alkalmazása lehetővé teszi az egyszerűbb ügyek gyors és végleges lezárását, az ügyfél érdekeinek az érvényesülését, és nem utolsósorban a költségtakarékosság és a hatékonyság elvének érvényesítését.

Alapvető változás az Ákr.-ben, hogy a fellebbezési eljárásban az ügyfél elsődleges jogorvoslati eszköze a közigazgatási per, jóllehet a fellebbezéssel megtámadható elsőfokú döntések viszonylag széles köre továbbra is jellemző. Fontos kitétele a törvénynek, hogy a fellebbezés igénybevételére csak akkor kerülhet sor, ha ezt a törvény kifejezetten megengedi, vagy ha azt – kivételes jelleggel – ágazati törvény lehetővé teszi.⁶⁷

A közigazgatási per mint elsődleges jogorvoslati eszköz lehetőségének általánossá tétele mellett a bírói jogvédelem⁶⁸ szól. A törvény miniszteri indokolása szerint „*az új rendszer biztosítani tudja az objektívabb elbírálást az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek elfogultság megjelenésének. E mellett a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, mely önmagában is csökkenti a korrupciós kockázatokat*”.⁶⁹ A peres út igénybevételének a szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza.

A hatékony jogérvényesítést célozza – a közigazgatási végrehajtás gyakorlati tapasztalatainak alapján – a részletes végrehajtási szabályok elhagyása, s egyben a bírósági végrehajtásról szóló törvény beemelése a jogszabályba.

Az Ákr. és Kp. új jogi normáinak gyakorlati alkalmazása még rövid időre tekinthet vissza, így a tényleges tapasztalatok összegyűjtése, elemzése és értékelése az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából idő előtti volna. Ami az eltelt rövid idő ellenére is egyértelmű, az a jogalkotó egyszerűsítésre, gyorsításra, hatékonyságra irányuló törekvése, ami – más célok szolgálata mellett – közvetlen kapcsolatban van a hatósági ügyintézés szolgáltató jellegével is.

9. A SZEMÉLYZET SZEREPE A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉSSEN

A közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei körében egyaránt ismert Magyary Zoltán gondolata, amely szerint: „*a közigazgatás jósága a tisztviselőkön fordul meg*”.⁷⁰ Magyary immáron szállóigévé vált mondása arra utal, hogy hiába van jól megkonstruálva a szervezet, megszervezve a feladat- és hatáskörök (funkciók) elosztása, ha az emberek, a szervezet

⁶⁷ Ákr. 116. §

⁶⁸ A bírói út lehetővé teszi az ügyek tárgyilagos elbírálását, ugyanakkor kérdéses, hogy mennyiben könnyíti az ügyek gyors, egyszerű elintézését, tekintettel a peres eljárások elhúzódó jellegére.

⁶⁹ JUHÁSZ 2017, 277.

⁷⁰ MAGYARY 1930, 167.

tagjai nem kellően felkészültek, motiváltak, és nem törekszenek feladataik magas színvonalú, hatékony ellátására.

Nem lehet tehát eléggé hangsúlyozni a közhatalmat gyakorló, közösségi szolgáltatást nyújtó szervezetek személyzetének a fontosságát a szervezetek hatékonysága, eredményessége szempontjából.

Az is vitán felül áll, hogy a jogszerűség, hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság szempontjai mellett, az állam szerepének változásával párhuzamosan a társadalmi fejlődés nyomán fokozatosan felértékelődött a fogadói oldal, az emberek (ügyfelek) elégedettségének a fontossága, az állami szolgáltatások megítélésének a súlya.

Ezt az igényt elégítheti ki, ha a közhatalmat gyakorló szervezetek személyzetének utánpótlása, kiválasztása, alkalmazása, képzése és továbbképzése lépést tart a változó társadalmi igényekkel.

1945 után a két világháború közötti zárt közzszolgálati személyzeti rendszerrel ellentétben fokozatosan a nyílt személyzeti rendszert vezették be. Az állások betöltésénél nem a szakértelem, hanem a politikai megbízhatóság volt az elsődleges szempont. Nem volt egységes közzszolgálati kódex, ami nem is fért volna össze a közzszolgálattal kapcsolatos politikai célokkal. Értelemszerű, hogy az ilyen sajátosságokkal bíró rendszerben nem az ügyfelek elvárásai, szempontjai voltak a meghatározók, hanem az állami, politikai akarat szolgáló végrehajtása. A hatósági ügyintézésben a szervezeti és személyzeti jellemzők miatt is a hatalmi jelleg dominált. Az 1960-as és '70-es évektől a gazdasági, társadalmi viszonyok változását jelezte, hogy a jogszerűségi elemek visszakерülnek a közzszigazgatásba, utat tör magának a szakmaiság, és megindult a jogalkotás is ebbe az irányba.⁷¹ 1987-től kiváratosnak minősítették a pályázatok kiírását, ami a szakelem felértékelődését jelentette.⁷²

A közzszigazgatási rendszerváltozást követően⁷³ az állami személyzetpolitika első fontos állomása a 1992. évi XXIII. törvény elfogadása volt, amely a közzszigazgatási szerveknél dolgozó vezetők, ügyintézők és ügykezelők jogállására nézve alkotott egységes szabályozást. A törvény célja pártatlan, szakszerű és törvényes ügyintézését lehetővé tevő közzszigazgatási személyzeti rendszer átfogó szabályozása volt. Az ezt követő években több módosítás történt, amely oldotta a rendszer zárttságát.

A zárt rendszerű közzszolgálati szabályozás oldását 2006 után több intézkedés⁷⁴ bevezetésével kezdték meg, így például a felmentési szabályok oldásával, a teljesítményalapú illetmények bevezetésével, a vezetői megbízások visszavonása lehetőségeinek bővítésével.

2010-ben megszűnt az egységes szabályozás, a központi és területi államigazgatási szerveknél dolgozóakra a 2010. évi LVIII. törvény rendelkezéseit⁷⁵ kellett alkalmazni. Az újabb

⁷¹ ÁRVA et al. 2012, 193.

⁷² GAJDUSCHEK 2008, 176.

⁷³ A tanulmány nem érinti a magyar közzszolgálati szabályozás 1945 előtti jellemzőit, illetve ennek hatását a hatósági ügyintézésre.

⁷⁴ A munkajogias szabályozás alkalmazására jelentős hatással volt a New Public Management irányzata, amely a közzszektor hatékonyságát és eredményességét a piaci eszközök és módszerek alkalmazása révén kívánta emelni.

⁷⁵ Hatályon kívül helyezte a 2012. évi V. törvény.

állomást a közzolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény jelentette, amely egy kódexben rendezte a kormánytisztviselők és közzolgálati tisztviselők jogállását.

Az állami tisztviselőről szóló törvény⁷⁶ elfogadását a kormányhivatalok, ezen belül a járási hivatalok által ellátott feladatok, valamint a kormányhivatalok szervezeti és működési sajátosságai indokolták. Ezt a jogszabályt 2019. január 1-jétől a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXCV. törvény hatályon kívül helyezte, amelynek célja – többek között – elősegíteni a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását.

A közzolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályozás több intézményi megoldása nemcsak megteremti, hanem elő is segíti azt, hogy az államigazgatási szervek vezetői és ügyintézői feladataik ellátása során a jogszerűség, hatékonyság, költségtakarékosság stb. követelményei mellett megfeleljenek az ügyfélbarát, ügyfélközpontú ügyintézés követelményének is.

Az elvárás egyik potenciális biztosítéka a megfelelő személyzet kiválasztása, a legalkalmasabb jelölt megtalálása. A közzolgálati tisztviselők folyamatos képzése, továbbképzése nem csak a már meglévő szakmai alapokat bővíti, de kilépést jelenthet a megszokott rutinból, új ismeretek, készségek, képességek elsajátítását teszi lehetővé.

Az államigazgatási szervek munkatársainak teljesítményértékelése, minősítése szintén figyelembe veszi a hatósági ügyintézőknek az ügyfelekkel való kapcsolatát, az udvarias, segítőkész magatartás tanúsítását az eljárás során. A bevezetett teljesítményértékelési rendszer célja a közzolgálati tisztviselők teljesítményének a javítása révén a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, énkép és személyiségvonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseire hozzájárulni, ami egyben a szolgáltatások felhasználóinak az elégedettségét is szolgálja.⁷⁷

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása megteremtette az egységes közzolgálati alapképzés szervezeti, intézményi, személyzeti feltételeit. Az egyetem széles spektrumot felölelő képzési és továbbképzési programjaiban meghatározó szerepe van azoknak az ismereteknek, amelyek alapos szakmai háttérrel, tudásbázissal biztosítanak a modern, 21. századi ügyfélközpontú közzolgálati gyakorlat megvalósításához.

10. ÜGYFÉLI SZEMPONTOK A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítésénél a szakmai szempontokkal egyenrangú követelmény az ügyfelek igényeinek, elvárásainak a figyelembevétele, hiszen a közhatalmi tevékenységet napjainkban már szolgáltatásként kell megszervezni és ellátni.

⁷⁶ 2016. évi LII. törvény.

⁷⁷ *Közigazgatás és Közzolgálati Fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljeztési_strategia.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

A cél sikeres megvalósítása több tényező együttes biztosításán alapul. Ezek elsősorban:

- hozzáférhetőség, egyszerűség,
- egységes szervezés és feladatellátás,
- hatékonyság (mind költségvetési, mind szakmai eredményességi szempontból),
- ügyfélközpontúság,
- integrált feladatellátás.

A hozzáférhetőség az ügyfelek valós ügyintézési, térhasználati szokásainak a figyelembevételét jelenti, azt a követelményt, hogy adott hatósági ügy intézése ne járjon szükségtelen idő és költségráfordítással, a hivatal viszonylag könnyen elérhető legyen.

A hozzáférhetőség szempontjából fontos az alapszintek lehatárolása,⁷⁸ és az alapegységek illetékességének meghatározása. Minél nagyobb számú és kisebb területű egységek képeznek egy alapegységet, annál inkább könnyebb és olcsóbb a szolgáltatási pont igénybevétele az ügyfelek részéről. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy földrajzi, településszerkezeti sajátosságok korlátozzák a választható alternatívákat, és kizárják a teljesen azonos jellemzők mentén történő határok meghúzását.

Az államigazgatási hatósági ügyek egy jelentős része alapszinten nem látható el, elsősorban a kistépülésekre jellemző kapacitásbeli korlátok miatt. Emellett egyes szakfeladatok viszonylag ritka előfordulása, magas technikai, műszaki igénye nem is teszi lehetővé a feladatok alapegységhez történő telepítését. Ez utóbbi esetben a méretgazdaságosság követelménye alapján e funkciók magasabb szinten valósíthatók meg: megye, járás stb.

A hatósági szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyféli elvárások között kiemelt jelentőségű az ügyintézés költségvonzata, amely több dimenziót is magába foglal. Ide tartozik mindenképp az illetékes hatósággal való kapcsolatba lépés költsége, az eljárás költsége, az ügyintézés kapcsán kieső munkabér, illetőleg az egyéb költségek. Az átlagos költségek igazgatási áganként változnak, így meghatározásuk módszertanilag összetett feladat.

Általános igény a gyors és olcsó ügyintézés, amely követelmény teljesülése egyben az állami, hivatali források felhasználásának, az ügyintézés hatékonyságának a mutatója is lehet.

A társadalmi költségek jelentős mértékben csökkenthetők, ha biztosítva van a helyben történő ügyintézés lehetősége, ha az ügyintézés ügyfélbarát, hozzáértő és segítőkész, ha a nyitvatartási idő lehetővé teszi a munkaidőn kívüli ügyintézést, és javul az ügyintézési pontok megközelíthetősége, elérhetősége.

Az egységes szervezés és feladatellátás szintén elősegítheti az ügyféli szempontok érvényesítését. Különösen abban az esetben, ha korábban különböző illetékességű, eltérő irányítású szervezeti keretek között zajlott a hatósági ügyintézés, amely nem tette lehetővé a megfelelő kooperációt, a felesleges párhuzamosságok kiiktatását és a költségtakarékosságot. Az integráció révén csökkenthető a szolgáltatási színvonal differenciája, lehetőség

⁷⁸ A településszerkezet adottságai, a vasúti, közúti stb. közlekedés jellemzői befolyásolják a legoptimálisabb szint kiválasztását.

nyílik az állami adatbázisok összekapcsolására, a korszerű informatikai rendszerek nyújtotta előnyök kihasználására.

Természetesen éppúgy, mint az állami és önkormányzati feladatok meghatározása során, az ügyféli szempontok érvényesítése esetében is előnyök és hátrányok kölcsönös mérlegelésére, számbavételére van szükség. A szakmai szempontok mellett a választási szabadságot behatárolják a rendelkezésre álló költségvetési források, a rendszer fenntartása vagy továbbfejlesztése mellett szóló érvek és ellenérvek súlya.

11. A SZERVEZET, A FELADATOK ÉS A SZEMÉLYZET HATÁSA AZ ÜGYINTÉZÉSRE

A közigazgatás-tudomány egyik klasszikus, de a gyakorlatban sokszor feledésbe merülő tétele, amely szerint a szervezet kifejezi a célokat, nem pedig megfogalmazza azokat.

Az államigazgatási, hatósági ügyintézés szervezete a történeti múltban a 19. század második felében – német-osztrák minta nyomán – lassú fejlődés során öltött bürokratikus formát, mivel a laikus, szakszerűtlen, kiszámíthatatlan nemesi igazgatás nem jelentett garanciát a jogszabályok konzekvens érvényesítésére, a közérdek, a tárgyi jog védelmére.

A jelzett időszakban az államigazgatás, területi igazgatás modernizációját a bürokratikus hivatali szervezetek fokozatos térhódítása jelentette az egyes igazgatási ágazatokban. A hivatal sajátos ismérvei (hatásköri és eljárási normák, hierarchia, szakszerűség, szak-képzettség stb.) szükségszerűen a törvényesség, a jogszerűség szempontjaival voltak összhangban, illetve erősítették azokat, mivel az államszervezet fejlettségének az állapota ezt követelte meg.

Ahogy a racionális, jogszerű szakigazgatás a társadalmi életviszonyok egyre több területét vonta az uralma alá úgy növekedett a hivatali szervek, illetve az azokat működtető – rendszerint képzett – hivatalnokok szerepe és jelentősége is. Vélhetően a fejlődés ezen periódusában az ügyek szakszerű, törvényes (részrehajlásmentes) kiszámítható elintézése nagyobb, fontosabb értéket jelentett a jogkereső közönség (társadalom) szempontjából is, mint a hivatali eljárás egyszerűsége vagy gyorsasága.

Ez a kiinduló helyzet – ha sokat is változott – de lényegében meghatározó maradt a 20. század első felében, annak ellenére, hogy ebben az időszakban sem hiányoztak a közigazgatás reformjára, így a hatósági eljárásra irányuló kezdeményezések sem.

1945 után az államigazgatás rendkívül erős politikai determináltsága és centralizációja a tanácsrendszer szakigazgatási szerveinek társadalmi kapcsolatait illetően új fejezetet nyitott. A tanácsok képviseleti szerveinek formális és névleges autonómiája valójában szigorúan centralizált, és felülről irányított hivatali struktúrát takart, amelyek esetében a szakigazgatási szervek működésébe – már csak az állam újraelosztó, redistributív működése⁷⁹

⁷⁹ E körben példaként megemlíthető a korabeli lakáshivatalok meglehetősen hosszadalmas, bürokratikus eljárása, újraelosztási gyakorlata.

miatt sem – az embereknek, ügyfeleknek nem volt valódi beleszólása. Így logikus módon a hivatali procedúra ügyféli szempontjai inkább csak az ideológiai, politikai programokban, propagandakiadványokban kaptak hangot.

1990 után a korábbiakban elemzett okok miatt a dezintegrált, de egyre burjánzó dekoncentrált szervek rendszere, illetve az ágazati tárcák elsősorban a status quo fenntartásában voltak érdekeltek, nem pedig az ügyféli szempontok fokozott figyelembevételében. Az erős ellenállást mutatja az 1990 és 2010 között indított korszerűsítési, racionalizálási programok részleges sikere, illetve kudarca.

2010 után a területi szervek integrációját nem pusztán a költségtakarékosság vezérelte, hanem a hatékonyság növelésének a szükségszerűsége is, mivel a 21. században a közigazgatási szolgáltatások minősége, színvonala versenyképességi követelmény. A szervezet, az erőforrások és a szakszemélyzet koncentrációja kifejezi azt a célt, hogy az államigazgatási szolgáltatások új rendje a társadalmi, gazdasági környezet elvárásaival összhangban egyben – a szintén megváltozott – ügyféli szempontokat is megpróbálja kielégíteni.

A fővárosi, megyei kormányhivatalok, az ország egész területét lefedő járási hivatalok, hivatali kirendeltségek, illetve az azok munkáját segítő települési ügysegédek szervezeti rendszere a centralizáció, az integráció és a takarékoság logikáját követi. A léptékváltást elősegítette az infokommunikáció forradalmi terjedése, az egyablakos ügyintézési rendszer fokozatos kiépítése.

Evidens, hogy mindezen lépések önmagukban mit sem érnek, ha a folyamatokat nem támogatja a hatósági eljárás szabályainak korszerűsítése, a joganyag továbbfejlesztése, olyan új jogintézmények bevezetése, amelyek a fenti szempontokkal egyenrangúnak tekintik az ügyfelek elvárásait.

Természetesen a szervezet csak egy szerkezet. A struktúra akkor válik intézménnyé, ha az abban tevékenykedő emberek létrehozzák, kialakítják, és napi gyakorlat részévé teszik azokat az alapvető értékeket, normákat, eljárásokat, szokásokat, habitusokat, amelyek egy idő után írott és íratlan szabályokká válnak. Azaz szervezeti kultúrát teremtenek. Ebben a folyamatban a főszerep a hivatalnokoké, akik a felépítést és működést meghatározó objektív körülmények mellett végső soron meghatározzák a hatósági ügyintézés arculatát.

12. KONKLÚZIÓ HELYETT

A jelentős állami erőforrásokat és szemléletváltozást igénylő korszerűsítések ellenére az államigazgatási hatósági ügyek intézésének új rendszere tovább fejleszthető.⁸⁰

2010-ben elindult egy folyamat, amely alapvető változásokat hozott a magyar közigazgatásban. A tendencia az erőteljes központosítás, a szervezetek és feladatok integrációja, középpontban a takarékosággal és a hatékonysággal. A felgyorsult jogalkotás

⁸⁰ Az európai minták alapján szükséges volna különböző szolgáltatási karták bevezetése, amelyek a lakosok, az ügyfelek számára általános tájékoztatást adhatnának az egyes szakigazgatási területekről, azon túl, hogy a visszacsatolást is biztosítanák.

és a személyzetpolitika új iránya (Magyary-program, életpályamodell, hivatásatika) szintén a fenti célokat szolgálja.

Az integrált kormányhivatali modellben olyan irányítási és vezetési módszerekre van szükség, amelyek mellett biztosítható az egységes joggyakorlat az államigazgatási hatósági ügyek intézése során. Reális a veszély ugyanis, hogy a koncentráció növekedésével⁸¹ csökken a lokális folyamatok megismerésének, ellenőrzésének a lehetősége, így a sajátos helyi érdekek és szükségletek nyomán hozott döntések eltérhetnek az országos irányvonalától.

Az ügyfelek ügyintézési szokásait számos tényező meghatározza: kor, iskolai végzettség, jövedelmi háttér, utazási lehetőségek stb. E tényezők alapján egyértelmű, hogy a jobb anyagi helyzetben levő, iskolázottabb társadalmi rétegek számára nem jelent gondot a térbeli mobilitás. Az ügysegédi rendszer csak segíti, de lényegében nem változtatja meg a főként kistelepülésen élő, idősebb népesség hatósági ügyeinek az intézését.

Nagyléptékű, gyors változások mellett rendszerint nincs vagy kevesebb az idő a visszacsatolásra, a tapasztalatok összegyűjtésére, elemzésére, feldolgozására. Mindez demokratikus deficithez vezethet, és gátolhatja a szükséges korrekciók megtételét is. Nem vitás ugyanis, hogy az ügyek, végső soron a napi ügyintézés során a hivatalban dőlnek el. A reformoknak ez a vetülete a kormányzás, a közigazgatás iránti bizalom erősítése szempontjából is figyelmet érdemel.

⁸¹ A jelenlegi kormányhivatalok – egyes kivételektől eltekintve – mamut méretű, strukturált, differenciált szervezetek, annak minden előnyével (hatékonyság, takarékoság) és hátrányával (tranzakciós költségek, helyi viszonyok ismeretének hiánya).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALMÁSSY Gyula (2012): *A közigazgatás szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. PhD-értekezés. Budapest.
2. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012): *Közigazgatás-elmélet*. Egyetemi tankönyv. Második átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
3. BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltozástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
4. BALÁZS István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 2–13.
5. BARTA Attila (2013): *A területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó.
6. BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVANCSICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Kiadó.
7. CSITE András – OLÁH Miklós – SZALKAI Gábor szerk. (2011): *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járásek központjainak és lehatárolásának tárgyában*. Budapest, HÉTFA Elemző Központ.
8. CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
9. DEMMKE, Christoph (2006): Governmental, Organisational and Individual Performance. *Eipascope*, No. 1.
10. DUDÁS Ferenc (2004a): A közigazgatási ügyfélszolgálati rendszer továbbfejlesztése egy felmérés tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 5. sz.
11. DUDÁS Ferenc (2004b): Hatékony tájékoztatás. Az ügyfél-tájékoztatás színvonalának javítása az e-közigazgatás eszközeivel, különös tekintettel a call centerek alkalmazására. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 3. sz.
12. DUDÁS Ferenc (2004c): Közigazgatási ügyfélszolgálati karta. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 4. sz.
13. FLUCK András (1938): *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Második átdolgozott kiadás. Budapest.
14. FONYÓ Gyula szerk. (1985): *A helyi tanácsstagok kézikönyve*. Budapest, Hazafias Népfont és MTTH. 25–61.
15. GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, Közigazgatási Olvasmányok.
16. HAJAS Barnabás et al. (2017): A közigazgatási eljárás szabályai I. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az általános Közigazgatási Rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.
17. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
18. IMRE Sándor (1936): A hivatal hatása a közönségre. In *A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszoigálat útja*. 2. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda. 27–43.

19. JUHÁSZ Zoltán szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás. Ákr. 2016 – Ket. 2004.* Budapest, Wolters Kluwer.
20. KASZA Mónika – MEZEY Nándor Lajos – MITTÁK Tünde (2015): Három csapás a jegyzőkre. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 5. sz.
21. KILÉNYI Géza szerk. (2009): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, Complex Wolters Kluwer.
22. KISS Pál (2015): „Államtalanítás és/vagy önkormányzat erősítés” falun? Hogyan tovább helyi közigazgatás? A Járási hivatalok és a helyi hivatalok közötti hatáskör megosztás kérdései. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 2. sz.
23. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
24. MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
25. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
26. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2011). Budapest, KIM.
27. *Magyary Zoltán Közigazgatás- Fejlesztési Program (MP 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2012). Budapest, KIM.
28. MARTONFFY Károly szerk. (1936): *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* Budapest, Magyar Királyi állami Nyomda.
29. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2006): A középszint reformjának nehézségei. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 3–4. sz. 223–231.
30. PILZ Tamás (2013): *A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete és működése.* ÁROP-1.1.26-2013-0001 Kormányhivatali munkatársak képzése. Kézirat.
31. SZABÓ Lajos (2004): Cél: az ügyfelek jobb kiszolgálása. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 2. sz.
32. SZABÓ Lajos (2005): Új törvény az ügyfelek szolgálatára. *Jegyző és Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz.
33. SZEKERES Antal (2012): A jegyző államigazgatási hatásköreinek változásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 15. évf. 3. sz.
34. TÓTH Zoltán (2005): A szolgáltató állam jellemzői a Közigazgatási Eljárási törvényben. *Jegyző és Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz.
35. VIRÁGH Rudolf (2012): Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere. *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évf. 1. sz. 10.
36. Völgyesi László (2005): Új törvény az ügyfelek szolgálatában. *Önkormányzati Tájékoztató*, 10. évf. 25. sz.
37. ZÖLD-NAGY Viktória (2012): A járások és a járási hivatalok kialakítása. *Jegyző és Közigazgatás*, 14. évf. 3. sz.

Internetes források

1. *Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljesztési_strategia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
2. *Infojegyzet 2016/27*. 2016. június 3. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_27_jarasi_hivatalok.pdf/33a75b69-e250-4f80-9541-befc70434b09 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

Jogi források

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
2. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
4. 2009. évi LVI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról
5. 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
6. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
7. 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
8. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
9. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
10. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
11. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
12. 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítéséről
13. 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról
14. 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Dr. habil. Józsa Zoltán PhD, ny. egyetemi docens. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék vezetője 2012 és 2015 között. Több mint 25 éve a közigazgatás-tudomány oktatója, kutatója. Számos monográfia, valamint magyar és idegen nyelvű tanulmány szerzője. Kutatási területe a közigazgatás modernizációja, a hazai és a nemzetközi fejlődési tendenciák vizsgálata, az önkormányzati rendszerek összehasonlító elemzése, a közigazgatás és közszolgáltatás szervezés aktuális kérdéseinek feldolgozása.