

# JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



## Tartalomból

### STUDIUM

ÁRVAI GERGŐ:

*A birtokelaprózódások megelőzésének jogelméleti kérdései..... 5*

BÓNIS PÉTER:

*A Libri Feudorum és a hűbéri szerződés..... 20*

FÁBIÁN ADRIÁN – RÓZSÁS ESZTER –

DOMINEK DALMA – POLLÁK KITTI:

*Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban ..... 29*

PETRÉTEI JÓZSEF:

*Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi meghatározásáról..... 47*

YURT ENVER:

*A „clausula rebus sic stantibus” és a KBT viszonya ..... 67*

### COLLOQUIUM

FALUS ORSOLYA – MUNKHBAYAR, KHATANZORIG –

MYAGMAR, ENKHBADRAL:

*Mongol NGO-k – jogszabályi környezet a diszkontinuitás  
jegyében ..... 78*

HOTTÓ, ISTVÁN:

*Die elterliche Verantwortung für Kindheitstrauma und  
Aggression ..... 90*

LUTRING, ERIKA:

*Aktualitäten im Zusammenhang mit der gesetzlichen  
Regelung der in Ungarn lebenden Nationalitäten – das  
Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte  
und seine Auswirkungen auf unser Wahlsystem..... 106*

NOVÁK PÁL:

*Az e-sport szabályozási szükségletei a francia példa  
elemzésén keresztül..... 127*

TOLNAI, OLÍVIA:

*Neueste Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen  
Union über das Tragen religiöser Symbole am  
Arbeitsplatz – OP gegen Commune d’Ans ..... 142*

# JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos lapja

2024. 3. szám

HU-ISSN 1218-0793

**Felelős kiadó:** Dr. Fábíán Adrián dékán

## **A Szerkesztőbizottság**

**Elnöke:** Dr. Korinek László

**Tagjai:** Dr. Fábíán Adrián, Dr. Herke Csongor, Dr. Kecskés András,  
Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László, Dr. Szilovics Csaba,  
Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal,  
Dr. Knut Werner Lange, Dr. Lucian Bercea, Dr. Peter Hay,  
Dr. Veronica Rebreanu, Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos,  
Dr. Mirela Župan

**Főszerkesztő:** Dr. Tilk Péter

**Szerkesztő:** Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

**Postacím:** 7602 Pécs, Pf. 450  
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelenítésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken található. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/honlapon>.

# TARTALOM

## STUDIUM

ÁRVAI GERGŐ:

*A birtokelaprózódások megelőzésének jogelméleti kérdései*.....5

BÓNIS PÉTER:

*A Libri Feudorum és a hűbéri szerződés*.....20

FÁBIÁN ADRIÁN – RÓZSÁS ESZTER – DOMINEK DALMA –

POLLÁK KITTI:

*Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban* .....29

PETRÉTEI JÓZSEF:

*Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi meghatározásáról*.....47

YURT ENVER:

*A „clausula rebus sic stantibus” és a KBT viszonya* .....67

## COLLOQUIUM

FALUS ORSOLYA – MUNKHBAYAR, KHATANZORIG –

MYAGMAR, ENKHBADRAL:

*Mongol NGO-k – jogszabályi környezet a diszkontinuitás jegyében* .....78

HOTTÓ, ISTVÁN:

*Die elterliche Verantwortung für Kindheitstrauma und Aggression*.....90

LUTRING, ERIKA:

*Aktualitäten im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der*

*in Ungarn lebenden Nationalitäten – das Urteil des Europäischen*

*Gerichtshofs für Menschenrechte und seine Auswirkungen auf unser*

*Wahlsystem* .....106

NOVÁK PÁL:

*Az e-sport szabályozási szükségletei a francia példa elemzésén keresztül*.....127

TOLNAI, OLÍVIA:

*Neueste Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union über das*

*Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz – OP gegen Commune d’Ans* .....142

# CONTENTS

## STUDIUM

GERGŐ ÁRVAI:

*Legal Theoretical Issues of Preventing the Fragmentation of the Land  
Tenure Structure* .....5

PÉTER BÓNIS:

*The Libri Feudorum and the Feudal Contract*..... 20

ADRIÁN ÁBIÁN – ESZTER RÓZSÁS – DALMA DOMINEK –

KITTI POLLÁK:

*The Enforcement of Organizational Principles in the Modern Public  
Administration* ..... 29

JÓZSEF PETRÉTEI:

*On the Constitutional Definition of Justice* .....47

ENVER YURT:

*The Application of “clausula rebus sic stantibus” in Public Procurement Law* ....67

## COLLOQUIUM

ORSOLYA FALUS – KHATANZORIG MUNKHBAYAR –

ENKHBADRAL MYAGMAR:

*Mongolian NGOs – A Discontinuous Legal Environment*..... 78

ISTVÁN HOTTÓ:

*Parental Responsibility for Childhood Trauma and Aggression* ..... 90

ERIKA LUTRING:

*Current Affairs Related to the Legal Regulation of Domestic Nationalities  
– The Judgement of the European Court of Human Rights and its Effects  
on Our Electoral System* ..... 106

PÁL NOVÁK:

*The Regulatory Requirements of e-sport – An Examination Based on the  
French Paradigm* ..... 127

OLÍVIA TOLNAI:

*The latest decision of the Court of Justice of the European Union on the  
Wearing of Religious Symbols in the Workplace – OP v Commune d’Ans* ..... 142

**Prof. Dr. habil. Fábrián Adrián PhD**  
dékán, egyetemi tanár, Pécsi  
Tudományegyetem, Állam- és  
Jogtudományi Kar

**Dr. habil. Rózsás Eszter PhD**  
tanszékvezető egyetemi docens,  
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és  
Jogtudományi Kar

**Dr. Dominek Dalma PhD**  
egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati  
Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi  
Tanulmányok Kar

**Dr. Pollák Kitti PhD**  
egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati  
Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi  
Tanulmányok Kar

# Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban\*

## I. Bevezetés

A közigazgatás, az igazgatás, az adminisztráció definiálásakor a szervezés

---

\* A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

fogalma mindig része a szóképletnek. A közigazgatás, mint szervezetrendszer megközelíthető szervezési elvek komplex megvalósulási formájaként, szervezési elvek gyakorlati alkalmazásának „terepéként”.

Az általunk vizsgált szervezési elvek (hatalommegosztás, törvényesség, bürokrácia, centralizáció, decentralizáció, integráció, hatékonyság) a klasszikusok közé tartoznak, kérdéses ugyanakkor, hogy miként érvényesülnek a modern közigazgatásban, milyen alkalmazási (esetleg fejlesztési) lehetőségek és irányok merülhetnek fel.

Ugyanakkor bizonyos körülményeket előzetesen tisztáznunk kell. Először is, amire a későbbiekben számos utalás történik, elsősorban Magyar Zoltán nyomán vizsgáljuk a közigazgatás szervezési elveit, azzal, hogy e szervezési elveken belül, vagy azok határterületén újabb szervezési elvek is nevesíthetők, sőt rendszerbe állíthatók. Példának okáért a centralizáció elvéhez immanens módon kapcsolható a hierarchia elve, amelyhez párba állíthat a közsolgálatban érvényesülő lojalitás követelménye. Írásunkban a szervezési elveket ehhez képest szűkebben értelmezzük.

Másrészt a szervezési elvek jelentőségét, elvi és gyakorlati szerepét sem szabad misztifikálni. A szervezési elvek gyakorlati „sikerüket” egyrészt hasznosságuknak köszönhetik: egymás hatását erősítve fokozzák a közigazgatás teljesítőképességét, kapacitásainak jobb kihasználhatóságát, végeredményben a szervezeti hatékonyságot.

Az egymással szorosan összefüggő hatalommegosztás és törvényesség

elvének az érvényesülése viszont nem hatékonysági, hanem jogelvi garanciális jelentőségű. Alkalmazásuk akkor is szükségszerű (magától értetődő) a modern közigazgatásban, ha egyébként rontanának az eredményességi „mutatókon”. Fukuyama is utal erre a problematikára: a modern alkotmányos jogrend korlátozza ugyan az állam (a közigazgatás) hatalomgyakorlását, de önmagában nem garantálja a hatékony szervezeti működést is.<sup>1</sup>

## II. A hatalommegosztás elvének érvényesülése a közigazgatásban

A hatalom, a hatalom gyakorlása az ember közösségi létezésének minden időben – beleértve napjainkat is – az immanens része, valószínűleg szükségszerűen. A hatalom birtokosa ott volt a kezdetekben a családon belül, a régi rómaiak őt nevezték paterfamiliasnak<sup>2</sup>, de a törzsekben, a nemzetségekben, a helyi közösségekben is volt egy olyan személy, olykor testület, amely a hatalom birtokosa volt.

A hatalom pedig ebben az értelemben nem más, mint mások életének, viselkedésének, magatartásának, döntéseinek a meghatározása, irányítása.<sup>3</sup> A hatalom pedig gyarapítható, amire számos példa van az emberiség történetében: növelhető a hatalom földrajzi kiterjedésében, az emberi relációk tekintetében, a hatalom alávetettjeinek számában. A hatalom növelésére irányuló törekvésekkel tele a történelemkönyv. A szervezett államhatalom

gyakorlásának legősibb<sup>4</sup> és – a hatalom birtokosának szempontjából – leghatékonyabb módja a koncentrált (egységes) és korlátlan hatalomgyakorlás.<sup>5</sup>

Az államhatalom, a közhatalom gyakorlása pedig egyre inkább a közigazgatáson keresztül valósult (és valósul) meg, az egyéb állami szervek részesevé (bíróóságok, ügyészségek stb.) a hatalomgyakorlás egész volumenében eltörpül a közigazgatáshoz képest, ezért különösen fontos a közigazgatás szempontjából, hogy milyen elvek határozzák meg és hogyan szabnak határt a közhatalom megvalósításának.

A polgári átalakulás talán legfontosabb elméleti, majd gyakorlati állam- és közigazgatásszervezési kérdése az államhatalom korlátozásának kérdése volt, amelynek a mai közigazgatási rendszerek kialakítására is óriási hatása van. Az államhatalom korlátozásának több klasszikusnak mondható megvalósulási formája is van: hatalommegosztás elve, hatalmi ágak elválasztásának elve, fékek és egyensúlyok rendszere.

Ezek ugyan nem azonos szempontból nem teljesen azonos tartalmú megközelítések, de a lényeg minden esetben az államhatalom korlátozása, valamilyen módszer szerint: funkcionálisan, szervezeti értelemben, időbeli restriktiókkal, különleges hatáskörökkel stb. Az államhatalom korlátozásának (hatalmi ágak elválasztásának elve), beleértve a hatalom gyakorlásának korlátozásának elvét és megvalósulását, elemi, fundamentális szervezési elv a közigazgatásban.<sup>6</sup>

A hatalom korlátozottságának jelentőségét a legjobban talán azzal lehet

alátámasztani, ha a korlátlan közigazgatási hatalomgyakorlás karakterét állítjuk vele szemben egyfajta kontrasztként.

Jean Bodin 1576-ban megjelent, Az államról c. művében így ír: „A fő tisztségviselő a megtettesült törvény, a törvény csak tilalommal és fenyegetéssel élhet az engedetlenekkel szemben. A törvény nem más mint az uralkodó parancsa. A szuverén uralkodónál nincs hatalmasabb, egyedül Isten áll fölötte, a fő tisztségviselő Isten után az uralkodótól nyeri hatalmát, és mindig alárendeltje marad neki, és törvényeinek, a magánszemélyek Isten után (akit mindig első helyre kell tenni) engedelmeskednek az uralkodónak, törvényeinek és fő tisztségviselőinek.”<sup>7</sup>

A korlátlan közigazgatási hatalom nem feltétlenül jelent totalizmust (diktatúrát, elnyomást, zsarnokságot stb.), de megadja a lehetőséget annak, hogy a közigazgatás az embert alárendeli saját (vagy a hatalom birtokosának) akarátának, így az embert kiszolgáltatottá, elnyomottá, alattvalóvá teheti. A hatalommal szemben emelt különféle (elsősorban jogi, jogállami) akadályok, korlátok éppen ezt a lehetőséget hivatottak kizárni.<sup>8</sup>

A hatalommegosztás és a jogállam egymást feltételező, kiegészítő fogalmak. A jogállam lényege szintén a korlát, pontosabban az állami önkorlátozás: korlát elsődlegesen az állammal és nem az állampolgárral szemben. Az önkorlátozás lényege, hogy az állam nem tesz meg számos olyan közhatalmi „lépést” az állampolgárokkal szemben, amelyeket – hatalmánál fogva, gyakorlatilag – egyébként megtehetne.

Különösen olyan lépéseket, megoldásokat, machinációkat, amelyeknek a technológiai fejlődés eredményei szintén semmilyen határt nem szabnak.<sup>9</sup>

Az államhatalom korlátozása és a hatalomgyakorlás korlátozásai gyakorlatilag szinonim kategóriák, ugyanis az államhatalom korlátozása önmagában értelmetlen lenne, anélkül, hogy az ne jelentkezne a hatalom gyakorlásának limitálásaként. A hatalom korlátozása a demokratikus jogállam fogalmi eleme. A korlátlan hatalom a polgári forradalmakat megelőzően az abszolút monarchiák, a rendőrállamok sajátosága volt.<sup>10</sup>

A hatalommegosztás elve tulajdonképpen azoknak a jogi korlátokat foglalja össze, amelyek arra alkalmasak, hogy a közigazgatás potenciálját limitálják. Ezek közül a legjellemzőbbek:

- a) összeférhetetlenségi szabályok: az egyéni szinten hivatottak kizárni a hatalmi ágak, az államhatalom nem kívánatos koncentrációját;
- b) temporális korlátozások: bizonyos állami-közigazgatási pozíciók, álláshelyek betöltésének időbeli korlátozása (ismételt betöltésének maximalizálása) ritkán alkalmazott eszköz a közigazgatásban, az időbeli korlátozás egy objektív, kalkulálható tényező, amely kizárja a további hatalom- (hatáskör-) gyakorlást;
- c) hatásköri szabályok: szabályok egyrészt funkcionális szereppel rendelkeznek, a közigazgatási feladatok elosztása a különböző közigazgatás szervek között ha-

tékonnyá, szervezetté teszi a feladatellátást, másrészt elvi jelentősége is van, hiszen a hatáskörök szeparálása többszereplőssé teszi a hatalomgyakorlást, megszilárdítva a hatáskörlevonás és hatáskörlevonás tilalmával, valamint a rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás követelményével;

d) szervezeti szabályok: az állam-szervezetten belül a legkiterjedtebb alrendszer a közigazgatás. A világos szervezeti szabályok a hatalomgyakorlás szempontjából is lényegesek, ugyanis a korrekt szervezeti normák nem csak a végrehajtó hatalmi ágat választják el a többi államhatalmi ágtól, hanem a végrehajtó hatalmi ágon belül is képesek elhatárolni a közigazgatást a végrehajtó hatalom egyéb intézményeitől (pl. fegyveres erők);<sup>11</sup>

e) külső kontroll: a közigazgatás külső kontrollja több formában is megvalósulhat, de a nyugati típusú demokráciákban ez gyakorlatilag a közigazgatási bíráskodás valamilyen formájú intézményesítését és megvalósulását jelenti. Ha a közigazgatásnak kizárólag a jogszerű döntések meghozatalára van hatásköre, akkor a jogsértő döntés (legyen az konkrét vagy éppen normatív) hatáskör-túllépés, amivel szemben objektív és szubjektív hatékony jogvédelmet kizárólag a közigazgatási bíráskodás biztosíthat.<sup>12</sup>

A hatalommegosztás elve alkotmányos szinten rögzített állam- és köz-

igazgatás-szervezési axióma a modern demokratikus jogállamokban. Alapvető jelentősége, érvényre juttatásának határozott szándéka egyértelműen (olykor *expressis verbis*) és univerzálisan nyomon követhető.<sup>13</sup>

### III. A törvényesség elve a közigazgatásban

„A közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény, amely évszázadokon keresztül abban a megfogalmazásban volt ismeretes, hogy a hatalmasoknak hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk.”<sup>14</sup> Írta Bibó István 1944-ben, a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között – a közigazgatás jogszerűségének és eredményességének kérdéséről – folyt vita kapcsán. Szontagh – Magyary által nem osztott – álláspontja szerint a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége „alternatív vagy legalábbis szemben álló fogalmak.”

Magyary szerint a XX. századi állam az – általa – posztindusztriálisnak nevezett fejlődés eredményeként a közigazgatás egyre nagyobb kiterjedésben érinti az állampolgárok életét – a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.<sup>15</sup> („A jogállam által nem szándékolta, a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szoríthatott.”<sup>16</sup>)

Emellett hangsúlyozza, hogy a jogállam fogalmának kialakulása azt a változást jelentette, hogy a jog uralmát a közigazgatásra is kiterjesztették. A XIX. század igénye az állam műkö-



désével szemben az volt, hogy az jogállam legyen és ezen azt értették, hogy a) a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, jogot ne sértsen; b) az emberek közigazgatási alanyi jogait független bíróság biztosítsa, amely célra szakbíróságul a köz- igazgatási bíróságokat fejlesztették ki; c) a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatásköri bíróságot kell felállítani.<sup>17</sup>

Magyary által meghatározott e jogállami ismérvek (fogalmi elemek) köréből a közigazgatás törvényessége (törvényhez kötöttsége), illetve a közigazgatás alanyainak bíróság általi jogvédelme a XX. század második felében más, a közigazgatástudományt (is) művelő szerzők, elméleti és gyakorlati szakemberek a közigazgatás jogszerűségével foglalkozó munkájában is megjelenik, részben mint a közigazgatásra vonatkozó alapvetés, másrészt mint a jogállam (egyik) érték tartalmú alapeleme.

Tomcsányi Móricz – Magyaryhoz hasonló megfogalmazása – szerint a közigazgatási szervek intézkedéseinek (határozat, végzés) meg kell felelnie a törvényszerűség követelményének és a különböző jogorvoslati eszközöknek éppen az államszervek rendelkezéseikhez tapadó jogellenességek megszüntetése a célja.<sup>18</sup>

A közigazgatás joghoz kötöttségének vizsgálatakor abból – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában is rögzített alaptételből – kell kiindulnunk, hogy jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által

meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket, azaz a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.<sup>19</sup>

A (formális) jogállam tehát elsősorban az eljárásjogi szabályok megtartása és a hatalom korlátozásának általános eszközeként fogható fel, mely azonban nem nyújt kellő garanciát az egyes normák demokratikus értékekre figyelemmel történő megalkotására. Ezzel szemben a materiális jogállam koncepciója szerint – mely a közhatalom gyakorlása elé elsődleges korlátként az alapvető emberi jogokat állítja – e jogok törvénybe foglalásának (deklarálásnak) párosulnia kell a törvények megtartásának kötelezettségével, a törvényesség követelményével.<sup>20</sup>

A közigazgatás törvényessége tehát a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal is megtartatja) a jogot, jogszabályokat, ugyanakkor magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.<sup>21</sup>

Patyi András és Varga Zs. András szerzőpáros fejtegetése szerint mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében a közigazgatási eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelményt, azaz közigazgatási határozatok törvényességét és a jobbiztonság követelményének érvényesülését is garantálnia kell.<sup>22</sup>

A közigazgatás joghoz kötöttsége elvének megvalósulását elsősorban a független és pártatlan közigazgatási bírászkodás (a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata) biztosítja, de nem hagyható figyelmen kívül e vonatkozásban az ügyészség szerepe (a jogorvoslati eljárásokban), és az alapvető jogok biztosának az eljárása sem.

A közigazgatás törvényességének követelménye természetesen megjelenik a tételes jogi rendelkezésekben is. Az Alaptörvény XXIV. cikke alapvető jogként garantálja mindenki számára a tisztességes hatósági ügyintézés jogát. Ez az alapjogi kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézésére, valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére. Az Alkotmánybíróság szerint mindez magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.<sup>23</sup>

Az általános közigazgatási eljárásról szóló 2016. évi CXL. törvény (továbbiakban: az Ákr.) 1. §-a az Alaptörvény hivatkozott cikkei alapján a következőképpen fogalmazza meg a törvényesség követelményét: „A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.”

## IV. Az integráció elve

A közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerére alapvetően – az egyes szervek közötti (hierarchikus) kapcsolatból fakadóan – az alá-fölérendeltségi elv jellemző. Az államigazgatási szervezetrendszer azonos szintjén egymással mellérendeltségi viszonyban álló szervei működésének összehangolása azonban (az) integráció (elvé) alapján valósul meg. A centralizációtól és decentralizációtól alapvetően eltérő – Magyar megfogalmazása szerint – horizontális szervezési elv a különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál.<sup>24</sup>

Az integráció elve az Egyesült Államok közigazgatási szervezetrendszerében alakult ki és játszott viszonylag nagy szerepet, ott ugyanis gyakori megoldás (volt), hogy a konkrét közigazgatási feladatok megoldására közvetlenül az elnököknek, vagy a törvényhozásnak alárendelt, azaz a (központi) főhatósággal kapcsolatban nem álló külön szerveket hoztak létre. Magyar szerint a „testületi vagy egyéni szerv” feladatává tett integráció előnye, hogy a pusztán egyféle közigazgatási feladatot végző, kifejezetten erre létrehozott, „jó specialistákat” alkalmazó szerv a tevékenységét „jól csinálhatja”. Hátránya ugyanakkor, hogy így a meglehetősen széttagolt („széteső”), egymás tevékenységéről keveset (vagy egyáltalán nem) tudó központi szervektől független szervek jönnek létre, melyek működésének ellenőrzése is nehézkes.

Az integráció általános értelemben az egész állami működés és különösen

a közigazgatás működésének egységességét, időszerűségét, az aktuális kormányzást és végrehajtását segíti elő.<sup>25</sup> Józsa Zoltán álláspontja szerint az integráció révén erősíteni lehet a közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságát, az erőforrások gazdaságosabb felhasználását, egyben a különböző szervezeti célok magasabb szintű, összehangolt megvalósítását.<sup>26</sup>

Általános tételként megfogalmazható ezek szerint, hogy minél nagyobb a szervezet, annál nagyobb az integráció szerepe. Az integrációt biztosító horizontális kapcsolatok meglehetősen sokfélék lehetnek, kezdve például a koordinációt ellátó testületektől, a különböző együttdöntési eljárásokokon át, a szervezeti összevonásokig.<sup>27</sup>

A hatályos szabályozás szerint az integráció testületi szervei a központi igazgatás szintjén a kabinetek, a kormánybizottságok, illetőleg a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadó tevékenységet végző (esetenként) tárcaközi bizottságai. Az integrációt (is) megvalósító egyéni szerv a kormánybiztos, akit a kormány – normatív határozatával – miniszter, illetve kormányzati főhivatal feladatkörébe nem tartozó, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhet ki.

A magyar közigazgatásban lényeges – elsősorban a területi államigazgatást érintő szervezeti összevonás kezdődött 2010-ben. Ennek az integrációs folyamatnak (másként: területi koncentráció) eredményeként jöttek létre a kormány területi államigazgatási szerveként az általános hatáskörű fővárosi és (vár)megyei kormányhivatalok (2011). A Kormány által meghatáro-

zott szakigazgatási szerveket integráló kormányhivatalokban elsősorban a funkcionális feladatellátás egységesült, az integrálásra került szervek szakmai autonómiája és az ágazati szakmai irányítás érintetlenül hagyásával.<sup>28</sup>

A járási hivatalok létrejöttével (2013) egyrészt a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységei a járási hivatal szervezetébe integrálódtak. Másrészt a járási hivatalokba integrálták a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét. 2015-ben a kormányhivatal önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeiként működő szakigazgatási szervek, illetve a kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok járási szakigazgatási szervei megszűntek, a hatáskörgyakorlás egységesítésre került.<sup>29</sup>

## V. A bürokratikus közigazgatás

A bürokrácia mind máig érvényes és minden bizonnyal legegységesebb – tudományos – meghatározását Max Weber (1864-1920) alkotta meg. Weber fogalmi rendszerében a bürokrácia a legális uralom hierarchikus formája, a szervezeti rend ideáltípusa, és mint ilyen: érték-semleges fogalom.<sup>30</sup> Ebben a megközelítésben a bürokrácia olyan általános szervezeti struktúra, amely nem csak a közigazgatásban értelmezhető.<sup>31</sup> Ebben a rendszerben a bürokratikus szervezet egy végrehajtó szervezet, amelyet jellemzően egy személy

vezet, és amely (illetve amelynek tagjai) bizonyos – nélkülözhetetlen – szakismeret birtokában vannak.

Weber jelentősége abban áll, hogy az első volt azoknak a kutatóknak a sorában, akik az újfajta igazgatási rendszert tették tudományos vizsgálódásaik tárgyává: a bürokratikus szervezetet, illetve annak működési jellegzetességeit. A modern államot és állami szervezetet bürokratikus államként és bürokratikus igazgatási szervezetként foglalta rendszerbe.<sup>32</sup>

Weber, amikor bürokráciáról beszél, akkor az igazgatás modern formájáról beszél. Ezt az igazgatási struktúrát, szerkezetet és rendszert kifejezetten korszerűnek és hatékonynak ítélte. A bürokrácia vizsgálatát a legális uralom vizsgálatával kezdi, szerinte legális uralom ott létezik, ahol van

- olyan tételes jog, amely rendszert alkot,
- ún. „legális úr”, előljáró, akinek a szervezet tagjai kötelesek engedelmessé válni, a vezetőnek való engedelmesség pedig egyúttal a jogi rendnek, a szabályoknak való engedelmessé válni is jelenti.<sup>33</sup>

Ehhez a racionális uralomhoz az is hozzátartozik, hogy a szervezeteknek van elkülönült feladat- és hatásköre, illetékessége (területi hatásköre), és adott esetben közhatalmat gyakorol(hat)nak. A legális uralom egyik megjelenési formája pedig a bürokrácia, ilyenkor a hatalom gyakorlása bürokratikus igazgatási csoportokon keresztül valósul meg.<sup>34</sup>

A bürokratikus szervezeten belül hivatali hierarchia érvényesül, méghozzá

közigazgatási szervek között és a közigazgatási szervben belül is. A szervek közötti és a szervben belüli eljárások szabályok szerint alakulnak, képzett hivatalnokok közreműködésével. Az igazgatást végzők és az eszközök ebben a szervezeti rendben teljesen elkülönülnek egymástól: a hivatali tisztséget és segédeszközöket nem lehet elsajátítani, elbirtokolni, kizárólag a szervezet működésének elősegítésére lehet használni ezeket. A működésben, a döntéshozatalban pedig az írásbeliség meghatározó.

A bürokratikus szervezet tagjaira (személyzetére) vonatkozó főbb jellegzetességeket pedig – Weber nyomán – az alábbiakban lehet összefoglalni:

- a) a hivatalnokok személyükben szabadok, csak hivatali kötelezettségeiknek kell eleget tenniük;
- b) feladat- és hatáskörük pontosan lehatárolt,
- c) szabadon, szakképzettségük alapján választják ki őket,
- d) fizetést kapnak, hivatali tisztségük jelenti egyedüli vagy főfoglalkozásukat,
- e) életpályájukat a szolgálati idő és a teljesítmény, vagy mindkettő együttesen határozza meg,
- f) a szervezet tagjai szigorú és egységes fegyelem, illetve ellenőrzés alatt állnak.<sup>35</sup>

A tisztán bürokratikus igazgatás Weber szerint

- a) írásos ügyvitelen és egyszemélyi vezetésen alapul,
- b) pontosság, állandóság, fegyelem, szilárdság, valamint megbízhatóság jellemzi,

- c) „a lehető legnagyobb tökélyre fejleszhető”,
- d) legracionálisabb válfaja az uralom gyakorlásának.

Fontos megjegyezni még azt is, hogy Weber nemcsak a közigazgatásra vonatkoztatta elméletét, hanem minden modern igazgatási struktúrára (pl. egyházak, alapítványok, nagyüzemek, hadsereg). Jól érzékelteti a bürokratikus szervezettel kapcsolatos felfogását az a kijelentése, miszerint a modern szervezetek kialakításakor „csak bürokratikus vagy dilettáns igazgatás között választhatunk”.

A bürokrácia hatalma, „nagy fölénye” más igazgatási struktúrákkal összehasonlítva pedig a (szak)tudáson alapszik: szaktudás nélkül nem lehet megfelelő döntéseket hozni, és mivel egyre több szakismeret szükségeltetik, emiatt folyamatosan nő a bürokrácia jelentősége is. A bürokrácia hatalmát adó tudásnak pedig lényegében a következő kútfői lehetségesek: a szakismeretek és a szolgálati ismeretek (tapasztalati ismeretek, hivatali titkok, tényismeretek).<sup>36</sup>

A bürokratikus szervezet tehát ideális esetben olyan végrehajtó szervezet, amely racionális és megbízható tevékenységet végez. A bürokratikus-monokratikus szervezet: állandó, precízen működik, tagjai fegyelmezettek, a szervezet megbízható, intenzív és minőségi teljesítményt nyújt, de költséges is. Tevékenysége érdeksemleges, személytelen és szakszerű.<sup>37</sup>

Megállapíthatjuk, hogy előfordultak kísérletek, próbálkozások a közigazgatás strukturális átalakítására, és talán az utóbbi évtizedekben ezek között a

legnagyobb hatású a New Public Managementnek (NPM) hívott mozgalom. Azonban a NPM sem külföldön, sem Magyarországon nem tudta – az elképzelések szerint – gyökeresen átalakítani a közigazgatást, illetve annak bürokratikus szervezeti- és működési rendjét<sup>38</sup>: a NPM eszközeinek alkalmazása sehol sem eredményezett merőben új típusú közigazgatási (szervezeti-működési) modellt vagy forradalmi áttörést; sem a közigazgatási szervezetben, sem a működésben.<sup>39</sup>

Sőt, megjelentek olyan vélekedések, amelyek a – sokak által elavultnak, meghaladottnak tekintett – weber-i bürokrácia-elméletet veszik alapul a közigazgatás modernizációjához, ezt tekintik kiindulási alapnak, és nem a gazdaságossági, hatékonysági követelményeket.<sup>40</sup> Természetesen szabad ugyan alábecsülni a technológiai fejlődés jelentős hatását a közigazgatás működésére sem, ennek eredményei nyilvánvalóak, de – egyelőre (?) – továbbra sincs alternatívája a bürokrácia elvének és gyakorlatának.

## VI. Centralizáció és hatékonyság a közigazgatásban

A modern közigazgatásban a szervezési elvek közül a centralizáció elve az egyik alapvető megközelítés, amely a döntéshozatal összpontosítását jelenti egy központi szerv vagy személy kezébe.<sup>41</sup> A centralizáció gyakran összekapcsolódik a hatékonysággal és az egységesített irányítással, azonban ennek alkalma-

zása és következményei változatosak lehetnek különböző országok és szervezetek esetében. A hatékonyság elve alatt a közszolgáltatások optimális nyújtását értjük a rendelkezésre álló erőforrások legjobb kihasználásával. A hatékonyság elve nem csupán gazdasági kérdés, hanem alapvető etikai és politikai kihívás is.

A centralizáció a közigazgatás egyégitését biztosító elv,<sup>42</sup> a modern államigazgatásban tendenciózusan érvényesül<sup>43</sup>, olyan közigazgatási elv, amely a döntéshozatal és irányítás koncentrációját jelenti egy központi szervben vagy személyben.<sup>44</sup> Ez a megközelítés lehetőséget biztosít az egységes politikák végrehajtására, a szabályozás koherenciájának fenntartására és a hatékonyabb erőforrásallokációra. A centralizáció gyakran fontos szerepet játszik a nagyobb léptékű projektek kezelésében, a stratégiai döntések meghozatalában és a vészhelyzetek kezelésében.

„A hatékonyság az egyik leggyakrabban használt és majdnem bizonyosan az egyik leggyakrabban rosszul használt kifejezés a közigazgatás szótárában.”<sup>45</sup> A hatékonyság általános definíciója szerint az a képesség, hogy a kívánt eredményeket a lehető legkisebb ráfordítással érjük el. A közszférában ez azt jelenti, hogy a kormányzati intézmények és szervezetek olyan módon működjenek, hogy a közszolgáltatások minősége és hozzáférhetősége a lehető legmagasabb szintű legyen, miközben minimalizálják az erőforrások felhasználását. A hatékonyság elve különösen fontos a közigazgatásban, mert közvetlenül befolyásolja a köz-

szolgáltatások minőségét, a közbizalom szintjét, és végső soron a demokratikus rendszerek stabilitását.

Wilson<sup>46</sup> (1989) számos esettanulmányt és gyakorlati példát mutat be az amerikai közigazgatás különböző szektoraiból, beleértve a katonai, rendvédelmi és egészségügyi területeket. Ezek az esettanulmányok szemléletesen illusztrálják a bürokratikus szervezetek működésének sajátosságait és kihívásait, továbbá vizsgálja, hogyan lehet növelni a hatékonyságot a bürokratikus szervezetekben. Véleménye szerint a reformok és újítások gyakran ütköznek, de szükségesek a jobb teljesítmény és a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében.

Az Ákr. alapelvei között szerepel a hatékonyság elve (4§) is, amely szerint a hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, továbbá – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.<sup>47</sup>

A mai modern hatékony közigazgatás nemcsak gazdasági előnyökkel jár, hanem növeli az állampolgárok elégedettségét és bizalmát is a közintézményekben. A hatékonyság elve hármas követelményt támaszt az intézményekkel szemben:<sup>48</sup>

- a különböző politikákat világos célok mentén, a múltbeli tapasztalatokra, és a jövőben várható hatásokra is figyelemmel, megfelelő időben kell megvalósítani;
- a meghozott döntéseknek, illetve a döntések következményeinek

mindig arányban kell állniuk a kitűzött célokkal;

- a döntéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell meghozni.

A centralizáció a hatalom és döntéshozatal összpontosítását jelenti egy központi szervezetben vagy személyben. Ez az elv különösen fontos a kormányzásban, vállalatirányításban és különféle szervezeti struktúrákban. A hatékonyság ezzel szemben a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználását jelenti a maximális teljesítmény elérése érdekében. A centralizáció és hatékonyság közötti kapcsolat összetett és gyakran vitatott kérdés, hiszen mindkettő különböző előnyökkel és hátrányokkal jár.

A centralizáció egyik fő előnye a döntéshozatal egységessége és gyorsasága.<sup>49</sup> Amikor a döntési hatáskörök központi kézben összpontosulnak, a szervezet gyorsabban reagálhat a változásokra és kihívásokra. Ez különösen fontos lehet vészhelyzetekben vagy stratégiai döntések esetén, ahol az idő tényező kritikus szerepet játszik. A központi döntéshozatal továbbá biztosítja a konzisztenciát és a harmonizációt, amely a vállalati politikák és eljárások szempontjából elengedhetetlen. A centralizáció elősegíti a költséghatékonyságot és alkalmas méltányosság szempontok érvényesítésére.<sup>50</sup>

A hatékonyság a szervezet működésének optimalizálására törekszik, azaz arra, hogy a lehető legkevesebb erőforrás felhasználásával érjük el a legnagyobb eredményt. Ez a megközelítés csökkenti a pazarlást és növeli

a produktivitást. Azonban a centralizáció és a hatékonyság közötti kapcsolat nem mindig egyértelmű. Egy központosított rendszer ugyanis bizonyos esetekben bürokratikusvá válhat, ami lassíthatja a döntéshozatalt és csökkentheti a rugalmasságot.

A központosított és decentralizált rendszerek egyensúlya gyakran a legmegfelelőbb megoldás a hatékonyság maximalizálására. A decentralizált szervezeteknél a döntéshozatali hatáskörök elosztása lehetővé teszi a helyi szintű rugalmasságot és a gyorsabb reakcióidőt. Ugyanakkor a stratégiai döntések és a hosszú távú tervezés központosítása biztosíthatja az egységes irányvonalat és a koherenciát. A multinacionális vállalatok gyakran alkalmazzák a hibrid modellt, ahol a központi iroda határozza meg a globális stratégiát, míg a helyi egységek felelősek a napi operatív döntésekért. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy a vállalat egyszerre élvezze a centralizáció és a decentralizáció előnyeit. A kormányzati szférában is gyakori a centralizáció, különösen olyan területeken, mint a nemzetvédelem, ahol az egységes irányítás elengedhetetlen. Ugyanakkor a helyi önkormányzatoknak biztosított autonómia növeli a hatékonyságot és az állampolgárok igényeire való gyorsabb reagálást.<sup>51</sup>

Bár a centralizáció számos előnnyel járhat, kihívásokat is felvet. Az egyik fő probléma a helyi igények figyelmen kívül hagyása és a demokratikus részvétel csökkenése. A centralizáció gyakran csökkenti a helyi önkormányzatok autonómiáját és képességét arra, hogy saját közösségük igényeire vá-

laszoljanak. Egy másik kritikus szempont a bürokratikus eljárások túlzott bonyolultsága és a döntéshozatali folyamatok merevsége. A túlzottan centralizált rendszerekben a döntések lassan hozódnak meg, és a bürokratikus akadályok megnehezítik az innovációt és rugalmasságot.<sup>52</sup>

A hatékonyság elvénél pedig az egyik fő probléma a bürokratikus ellenállás, amely akadályozhatja a reformok végrehajtását. Ezenkívül a túlzottan hangsúlyozott hatékonyság elve a közszolgáltatások minőségének romlásához vezethet, ha a költségcsökkentés előtérbe kerül az állampolgárok igényeinek kielégítése helyett. Egy másik kritikus szempont a méltányosság és hozzáférhetőség kérdése. A hatékonyságra törekvő közigazgatási rendszerek néha elhanyagolhatják a társadalom sérülékeny csoportjainak szükségleteit, mivel az optimalizálás és költséghatékonyság nem mindig veszi figyelembe a különböző társadalmi csoportok speciális igényeit.

A centralizáció alkalmazása lehetővé teszi a döntéshozatali folyamatok egységesítését, ami elősegíti az összehangolt cselekvést és a közpolitikák koherens végrehajtását. Példaként említhetjük az Egyesült Államokban a szövetségi kormány szerepét az egészségügyi és környezetvédelmi politikák terén.<sup>53</sup> Lehetővé teszi az erőforrások koncentrációját a központi szervben vagy intézményben, ami hatékonyabb és célszerűbb felhasználást tesz lehetővé. Például Kína központosított gazdasági tervezési rendszere lehetővé teszi az infrastrukturális fejlesztések

nagyobb méretű és összehangolt végrehajtását.<sup>54</sup>

A centralizáció gyors döntéshozatalt tesz lehetővé vészhelyzetekben vagy kritikus időszakokban, amikor az azonnali intézkedés elengedhetetlen. Például Japánban a központosított rendszer hatékonyan kezelte a természeti katasztrófák utáni helyreállítási folyamatokat.<sup>55</sup>

A hatékonyság elvének növeléséhez jelentős mértékben hozzájárulhat a szervezeti struktúrák átalakítása, decentralizáció és a döntéshozatali folyamatok egyszerűsítése. Például a skandináv országokban végrehajtott reformok, amelyek a helyi önkormányzatok autonómiájának növelésére összpontosítottak, pozitív hatással voltak a közigazgatás hatékonyságára.<sup>56</sup>

Az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása forradalmasította a közigazgatást. Az e-kormányzat és digitális szolgáltatások bevezetése lehetővé tette a szolgáltatások gyorsabb és költséghatékonyabb nyújtását. Például Észtország e-kormányzati rendszere világszerte elismert példa a technológia hatékony alkalmazására a közigazgatásban.<sup>57</sup> A teljesítménymenedzsment rendszerek bevezetése segít az erőforrások optimális felhasználásában és a közszolgáltatások minőségének javításában. Az Egyesült Királyságban alkalmazott<sup>58</sup> Public Service Agreements (PSAs) és a Balanced Scorecard módszertanok segítségével a közszolgáltatások teljesítménye mérhetővé és értékelhetővé vált.

Végezetül elmondható, hogy a centralizáció elve fontos szerepet játszik a



modern közigazgatásban, lehetővé téve az egységes politika végrehajtását és az erőforrások hatékonyabb felhasználását. Azonban a centralizáció alkalmazása kihívásokkal járhat, például a helyi igények figyelmen kívül hagyásával és a bürokratikus eljárások merevségével.

Fontos, hogy a centralizáció és decentralizáció közötti egyensúlyt megtaláljuk, hogy a közigazgatás hatékony legyen és megfeleljen a társadalmi igényeknek. A hatékonyság elve alapvető fontosságú a modern közigazgatásban, mivel hozzájárul a közszolgáltatások minőségének javításához és a közbizalom erősítéséhez. Az eszközök és módszerek, mint a szervezeti reformok, technológiai innovációk, teljesítményalapú menedzsment továbbá köz- és magánszféra partnerségei, különböző mértékben és formában járulhatnak hozzá a hatékonyság növeléséhez. Ugyanakkor fontos, hogy a hatékonyságra való törekvés során figyelembe vegyük a méltányosság és hozzáférhetőség kérdéseit is, hogy a közszolgáltatások mindenki számára elérhetőek és igazságosak maradjanak.

A fentiek alapján tehát a centralizáció és hatékonyság elveinek együttes alkalmazása számos előnyt kínál, de kihívásokkal is jár. Az optimális egyensúly megtalálása szervezetenként változik, és a kontextus függvényében eltérő lehet. A legfontosabb az, hogy a döntéshozók képesek legyenek felismerni, mikor van szükség központosításra és mikor előnyösebb a decentralizáció, hogy a lehető legjobb hatékonyságot ériék el.

## VII. Dekoncentráció és decentralizáció a közigazgatásban

A helyi és a központi szervek közötti hatalom- és munkamegosztás alapvető módjai a dekoncentráció és a decentralizáció.<sup>59</sup> E két közigazgatás-szervezési elv közti legfőbb eltérések egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyukban van.<sup>60</sup>

Magyary Zoltán szerint a dekoncentráció akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva. Ilyenek többnyire az összekötő szervek, de gyakran az alsó szervek is.<sup>61</sup> Dekoncentráció alatt tehát azt értjük, ha a közigazgatási feladatellátás és hatalomgyakorlás olyképpen oszlik meg több szerv között, hogy a központi igazgatást végző szerv hierarchikus igazgatási jogköre érvényesül az alsóbb szintű vagy alárendelt szerv felett.<sup>62</sup> Dekoncentráció, azaz szétponosítás jelentése: a feladatok különböző szervekhez történő kihelyezése.<sup>63</sup> A dekoncentráció gyakorlatilag az egyes közigazgatási feladatok területi megosztása a központi államigazgatási szerv irányítása alatt álló egy vagy több igazgatási ágazatba tartozó szerv között. Így tehát a dekoncentráció az államigazgatás központoságát oldja azáltal, hogy területi kirendeltségeket, területi államigazgatási szerveket hoz létre.<sup>64</sup> Lényege, hogy a központi államigazgatási szerv hierarchikus irányítási jogköre érvényesül az alsóbb szintű területi szerv irányában. A dekoncentráció esetén a dekoncentrált szerv nem rendelkezik

autonómiával. A dekoncentrációnak a lényege az utasítási jogban, illetve az annak való engedelmisségi kötelességben rejlik, vagyis az utasíthatóságban.<sup>65</sup> Tekintettel arra, hogy kizárólag az államigazgatási alrendszer szervei közötti kapcsolatokat jellemezhetjük alá-fölérendeltséggel, a dekoncentráció útján csakis területi államigazgatási szervek jöhetnek létre.<sup>66</sup> Kiemelendő az is, hogy a dekoncentrált szerveket egyszemélyi vezetés jellemzi.<sup>67</sup> Létrehozásuk egyik legfőbb indoka az egyes ügyek egységes módon való intézése, azonos jogértelmezés biztosítása.<sup>68</sup> Különböző típusait különböztetjük meg a dekoncentrált szerveknek: így lehetnek rendészeti, nyilvántartásokat végző, az adóigazgatás terén működő és az ellenőrzést, felügyeletet ellátó szervek.<sup>69</sup> A dekoncentráció vertikális (azaz irányulhat alacsonyabb szintű szervekre) illetve horizontális (azaz irányulhat a közigazgatás azonos szintjén elhelyezkedő szervre is) irányulhat.<sup>70</sup>

Decentralizációról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási feladatoknak a szervek közötti olyan megosztásra kerül sor, melynek eredményeként azokat erősebb önállósággal bíró, külön jogalanyisággal rendelkező (ügynevezett közjogi jogi személyekre) telepítik, amelyek a központi igazgatás szervével szemben törvény által védett önállósággal bírnak.<sup>71</sup>

Decentralizáció ott érvényesül tehát, ahol: a) a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, csakúgy mint az önálló érdekképviseléssel felruházott szervek; b) a döntéshozatali és az érdekképviseléssel rendelkező szervek nagyfokú autonómiával rendelkeznek.

Jogaikat törvények biztosítják, azokat korlátozni vagy elvonni nem lehet. Az autonómia egyik biztosítója pedig az, hogy vezetőiket maguk válasszák; c) a központi szervek felügyeleti, ellenőrzési joga a decentralizált szervekkel szemben korlátozott (általában csak törvényes működés vizsgálatára terjed ki).<sup>72</sup>

A decentralizáció fogalmába tág értelemben minden olyan igazgatási jogi forma beletartozik, amelynek során az állam és a jogi személyek közötti feladat- és igazgatási hatalommegosztás történik, vagyis a helyi önkormányzatok mellett a köztestületek, a közintézetek egész rendszere is ide sorolható. A decentralizáció szűk értelemben az önkormányzás intézményesült formájával, az önkormányzat szervezetével azonosítható.<sup>73</sup> Az önkormányzatoknál az ügyek egy részének, rendszerint a legfontosabbaknak, eldöntése választott testületre van bízva.<sup>74</sup> A decentralizáció tartalma a jogi garanciák által védett helyi önállóságban jelölhető meg, amely nem eredményez alá-fölérendeltséget a közigazgatás más szerveivel. Az önkormányzatok saját ügyeket önállóan szabályozzák és igazgatják, ehhez pedig szervezeti, működési és költségvetési-pénzügyi önállóság társul.<sup>75</sup>

A decentralizáció előnye, hogy lehetővé teszi az igazgatottak részvételét, bekapcsolódását az őket közvetlenül érintő döntések meghozatalába<sup>76</sup> azonban a túlzott decentralizáció könnyen szétaprózódáshoz, az erőforrások szétforgácsolásához és indokolatlan párhuzamosságokhoz vezethet.<sup>77</sup>

A fentiek alapján is látható, hogy a decentralizáció és a dekoncentráció természetesen igen különböző. A dekoncentrált szervek és a decentralizált szervek közötti további eltérés az általuk ellátott feladatok tekintetében is megállapítható: amíg a dekoncentrált szervek államigazgatási feladatokat látnak el, addig az önkormányzati feladatokat a decentralizált, helyi önkormányzatok végzik. Igaz, a helyi önkormányzatok szervei törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján elláthatnak államigazgatási feladatokat is.<sup>78</sup>

Végül kiemelendő, hogy jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes országokban, egyes időszakokban, az egyes területszervezési elvek érvényre juttatásában. Habár szokás azt mondani, hogy a decentralizáció a centralizáció ellentéte. Ez téves, mert ugyanannak a szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.<sup>79</sup> A dekoncentrációt jellemzően a centralizáción belül, annak megjelenési formájaként értelmezi a szakirodalom.<sup>80</sup> Az egyes, a tanulmányban ismertetett elvek tehát nem egymást kizáróak, hanem egymás mellett alkalmazandóak. Igaz, egyes esetekben, így például válsághelyzetekben hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a központosítási lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok,<sup>81</sup> de a decentralizációs törekvések újból és újból „fellángolnak”, akár ha csak a legutóbbi, francia 2022-es decentralizációs törvényre (franciául „3DS törvény”<sup>82</sup>) gondolunk. A 3DS akronim, amelyben a három „D” a differenciálásra, a decentralizációra és a dekoncentrációra, míg az „S”

a *simplification*, azaz az egyszerűsítésre utal. A differenciálás lehetővé teszi a helyi közösségek számára, hogy szervezetét és tevékenységét szabadabban alakítsa ki a helyi sajátosságokhoz igazodva. A decentralizáció növeli a helyi közösségekre átruházott feladatokat és megerősíti a területi, helyi hatóságok hatáskörét, különösen a közlekedés, a lakhatás, az integráció és az ökológiai átmenet területén. A dekoncentráció keretében a „3DS törvény” megerősíti a területi államigazgatást. A prefektus nagyobb hatáskörrel fog rendelkezni a területi állami szervek felett. Az egyszerűsítés pedig a konkrét helyi ügyek, intézkedések folyamatát kívánja egyszerűbbé tenni.<sup>83</sup>

## VIII. Prológus: a technológia, mint szervezési elv (?)

Miután a számba vettük a modern közigazgatás legjelentősebb szervezési elveit, és – minden bizonnyal – kimutattuk azok időtállóságát és érvényesülését a modern közigazgatásban is, nem mehetünk el szó nélkül a közigazgatás technológiai vonatkozásai mellett.

Valószínűleg sem a nemzetközi, sem a hazai szakirodalom nem szentelt még elég figyelmet a technológiai fejlődés és a közigazgatás kapcsolatára, ennek analitikus áttekintésére, és természetesen itt és most erre mi sem vállalkozhatunk, de tömören megemlítjük.

Röviden a problematika: vajon mennyiben változtatta meg és alakította a közigazgatás kibontakozását az írásbeliség, a motorizáció, az írógép, az indigó, az informatika, az internet,

a digitalizáció, a robotika vagy éppen a mesterséges intelligencia megjelenése (feltalálása),<sup>84</sup> majd adaptálása, alkalmazása az állami igazgatásban. Lehet ugyan, hogy a technológiai fejlődés többnyire nem közvetlenül hatott közigazgatásra, hanem a társadalmon vagy a gazdaságon keresztül, de az impakt kimutatható és biztos, hogy nem újkeletű.<sup>85</sup>

A hatás tehát minden bizonnyal jelentős, mind a mai napig; sőt – talán – egyre erőteljesebb. A kérdés nyomatékosítása nem véletlen. A közigazgatási technológia, vagy megfordítva: vajon a technológia alkalmazása a közigazgatásban hasonlóan szükségszerű, mint a korábban tárgyalt bármely szervezési elv esetében? Ha igen, akkor szintén egy önállóan definiálható szervezési elvről beszélhetünk? Egyáltalán létezhet-e a modern közigazgatás modern technológia nélkül, és létezett-e valaha egyáltalán?

Attól tartunk, hogy ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása, tisztázása sokáig már nem várhat, ugyanis könnyen elképzelhető, hogy a (közeli?) jövő közigazgatásának lefontosabb karakterjegye éppen a technológia (és annak fejlettségi szintje) lesz.

1 Francis Fukuyama: Államépítés. Századvég, Budapest, 2005. 98. o.

2 Marton Géza: A római magánjog elemeinek tankönyve. Méliusz Könyvkereskedés, Debrecen, 1943. 58. o.

3 Bővebben: Guglielmo Ferrero: A hatalom. Kairosz, Budapest, 2001. 60-63. o.

4 vö. Arisztotelész: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969. 278. o.

5 ld. Sári János: A hatalommegosztás. Osiris, Budapest 1995. 120. o.

6 Bővebben: Fábíán Adrián: A közigazgatás a

hatalommegosztás rendszerében. in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszerben> (2021).

7 Jean Bodin: Az államról. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. 194. o.

8 Bővebben: Richard Bellamy: Politikai alkotmányosság. MCC Press, Budapest, 2022. 123-125. o.

9 Sári János: A hatalommegosztás. Osiris, Budapest, 1995. 58. o.

10 Gunnar Folke Schuppert: Verwaltungswissenschaft. Nomos, Baden-Baden, 2000, 82-83.

11 Petrétei József: Hatalommegosztás. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [28]-[41]

12 Bővebben: Fábíán Adrián: Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem érvényesülése szempontjából. In: Tilk Péter - Fekete Kristóf Benedek (szerk.): Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években. PTE ÁJK, Pécs, 2020. 107-109. o.

13 vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. Hvgorac, Budapest, 2007.: Zeller Judit: Belga Királyság. 62. o.; Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Holland Királyság. 76. o.; Veress Emőd: Francia Köztársaság 98. o.; Zeller Judit: Német Szövetségi Köztársaság. 118. o.; Zeller Judit: Osztrák Köztársaság. 138. o.; Chronowski Nóra: Nagy-Britannia és Észak Írország Egyesült Királysága. 176. o.; Takács Tamara: Dán Királyság. 214. o.; Takács Tamara: Norvég Királyság. 230. o.; Takács Tamara: Svéd Királyság. 245. o.; Kovács Mónika: Finn Köztársaság. 258. o.; Chronowski Nóra: Észt Köztársaság. 274. o.; Chronowski Nóra: Litván Köztársaság. 304. o.; Drinóczi Tímea: Portugál Köztársaság. 327. o.; D. Tóth Balázs: Spanyolország. 348. o.; Drinóczi Tímea: Olasz Köztársaság. 367. o.; Kocsis Miklós: Görög Köztársaság. 388. o.; Chronowski Nóra: Lengyel Köztársaság. 446. o.; Drinóczi Tímea: Cseh Köztársaság. 464. o.; Kocsis Miklós: Szlovén Köztársaság. 498. o.; Zeller Judit: Horvát Köztársaság. 513. o.; Veress Emőd: Románia. 528. o.; Veress Emőd: Bolgár Köztársaság. 544-545. o.; Horváth Dóra: Albán Köztársaság. 662. o.; Drinóczi Tímea: Török Köztársaság. 644. o.; Továbbá: Rosencranz, Armin – Chapin, James – Wagner, Sharon – Brown, Barbara: American Government. Holt, Rinehart and Winston Publishers, New York –

Toronto – London – Sidney. 1982. 38-40. o.

14 Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram, Budapest, 2016. 112.o.

15 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 51. o.

16 Magyary: i.m. 77. o.

17 Magyary: i.m.50. o.

18 Tomcsányi Móricz: Magyarország közigazgatása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 28. o.

19 Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

20 Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. 10. o.

21 Ráczy Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos emlékülés. A jövő közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2000. 149. o.

22 Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 22. o.

23 3311/2018. (X.16.) AB határozat

24 Magyary: i.m.127. o.

25 Józsa Zoltán: A közigazgatási szerv és szervezeti, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei. NKE, Budapest, 2018. 12. o.

26 [https://eta.bibl.u-szeged.hu/1732/1/jozsazoltan\\_kozigazgatasmintszervezet.pdf](https://eta.bibl.u-szeged.hu/1732/1/jozsazoltan_kozigazgatasmintszervezet.pdf)

27 Uo.

28 Vö. Gyurita Rita: Integrációs Folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Közigazgatástudomány 2021. 2. szám. 63. o. <https://kozigazgatastudomany.hu/index.php/kozigtud/article/view/16/62>

29 Erről ld. részletesen uo.

30 Bürokrácia és bürokratizmus fogalmi különbségéről Ld. Fábrián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016. 18-20. o.

31 Maw Weber: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. I. kötet. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 228. o.

32 Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000. 66. o.

33 Weber: i.m. 225. o.

34 Vö. Marc Abeles: Az állam antropológiája. Századvég, Budapest, 1990. 96. oldaltól

35 Weber: i.m. I. 228. o.

36 Weber: i.m. 230-231. o.

37 Weber: i.m. 230. o.

38 Dele Olowu: Introduction – governance and public administration in the 21st century: a research and training prospectus. International Review of Administrative Sciences, 2002. 3. sz. 345. o.

39 Christopher Hood – Oliver James – Colin Scott: Regulation of government: Has it increased, is it increasing, should it be diminished? Public Administration Vol. 78. No. 2. 2000; Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle, 2007. 2. sz. 5-7. o.

40 Stumpf István: A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatási Szemle, 2008. 3-4. sz. 19-20. o.

41 Árva Zsuzsanna: Központosítás-összpontosítás-szétpontosság. In: Torgyik Judit (szerk): Válogott tanulmányok a társadalomtudományok köréből, Komárno, International Research Institute., 2017. 129-136. o.

42 Magyary: i.m. 103. o.

43 Herbert A. Simon – Donald W. Smithburg – Victor A. Thompson: Public Administration. Alfred A. Knopf, New York, 1962. 280. o.

44 Árva: i.m. 129-136. o.

45 A. Simon – W. Smithburg – A. Thompson: i.m. 490. o.

46 James Q. Wilson: Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. Basic books, New York., 1989. 90-99. o.

47 Boros Anita – Darák Péter (szerk): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 31. o.

48 Torma András: Vitairat az európai közigazgatási térségről. Baltija Publishing, Riga, 2020. 143-144. o.

49 Barta Attila: A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. 2021. <http://ijote.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-intezmenyrendszere-es-szervezesi-elvei>. 5. o.

50 Józsa: i.m. 10. o.

51 Barta: i.m. 4. o.

52 Józsa: i.m. 10. o.

53 David A. Rochefort – Kevon P. Donnelly: American Health Care Policy: Beyond Reform. Paradigm Publishers, 2010. 223-246.o.

54 Barry Naughton: The Chinese Economy: Transitions and Growth. MIT Press, 2007. 329-348. o.

55 Samuels, J. Richard: 3.11: Disaster and Change in Japan. Cornell University Press, 2013. 515-522. o.

56 Pierre, Jon – Jacobsson, Bengt: Governing the

Embedded State: The Organizational Dimension of Governance. Oxford University Press, 2015. 106-128. o.

57 Robert D. Atkinson – K. Daniel Correa: Innovation Economics: The Race for Global Advantage. Yale University Press, 2012. 162-189. o.

58 Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, 2017. 334. o.

59 Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Budapest, 1939. 191. o.

60 Magyary: i.m. 120. o.

61 Magyary: i.m. 103. o.

62 Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 23-24. o.

63 Szabó Gábor: Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. Magyar Közigazgatás, 1992. 8. sz. 468-469. o.

64 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

65 Uo.

66 Szalai András (szerk.): A közigazgatás tudománya és gyakorlata. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 236. o.

67 Magyary: i.m. 120. o.

68 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

69 Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézménye. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 169. o.

70 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

71 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 26. o.

72 Lőrincz: i.m. 156. o. Ld. Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

73 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 26-27. o.

74 Magyary: i.m. 120. o.; A decentralizáció elvének megvalósulását sokan az önkormányzatok rendszerében látják. Erre hívja fel a figyelmet: Pálné Kovács Ilona: Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014. 32., 45. o.

75 Balázs István (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I. kötet. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013. 41. o.

76 Lőrincz: i.m. 157. o.

77 Bartai: i.m.

78 Ld. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 18. §. Ld. részletesen a dekoncentráció és decentralizáció összehasonlítását. Szalai: i.m. 238-239. o.

79 Magyary: i.m. 112. o.

80 Szalai: i.m. 235. o.

81 Ld. Hoffman István – Balázs István: A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In: Gárdos-Orosz, Fruzsina; Lőrincz, Viktor Olivér (szerk.): Jogi diagnózisok II.: A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2022. 251-284. o.

82 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

83 Ld. részletesen: Pollák Kitti: Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023. 29-30. o.

84 Cséfalvay Zoltán: A globalizációtól a technológia korszakáig. In: Mernyei Ákos – Orbán Balázs (szerk.): Magyarország 2020. MCC Press, Budapest, 2021. 150-159. o.

85 Ld. Magyary Zoltán: The Industrial State. Thomas Nelson and Sons, New York, 1938. 6-9. o.