



KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET

**ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN –
BARTA ATTILA – VESZPRÉMI BERNADETT**

A tananyag elkészítését a „A Debreceni Egyetem fejlesztése a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítása érdekében” az **EFOP-3.4.3-16-2016-00021** számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



A Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa
Felelős kiadó:
SZIKORA VERONIKA, dékán
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA – VESZPRÉMI BERNADETT

Szerkesztő:
BALÁZS ISTVÁN

A szöveg technikai szerkesztését
BARTA ATTILA végezte.

A kiadványt szakmailag lektorálta:
SZAMEL KATALIN

A kiadványt nyelvileg
Hegedüs Rebeka lektorálta.

ISBN: 978-963-490-142-6 (nyomtatott kiadás)
ISBN: 978-963-490-143-3 (elektronikus kiadás)

Debrecen, 2020
© A szerzők

KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET

ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA – VESZPRÉMI BERNADETT

A KÖTET SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA

habil. egyetemi docens

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
II. fejezet, IX-X. fejezetek

BALÁZS ISTVÁN

tanszékvezető egyetemi tanár

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
tudományos főmunkatárs

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet
Bevezető, I. fejezet, V-VI. fejezetek, valamint VII. fejezet Veszprémi Bernadettel közösen

BARTA ATILA

egyetemi adjunktus

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
III-IV. fejezetek

VESZPRÉMI BERNADETT

egyetemi adjunktus

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
VII. fejezet Balázs Istvánnal közösen, VIII. fejezet

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való tárolás a kiadó előzetes hozzájárulásához
van kötve.

© A szerzők, 2020.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	8
I. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET JELENTÉSTARTALMA ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA	9
1. A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLETRŐL	9
2. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA	10
2.1. <i>A fogalomalkotás nehézségei</i>	<i>10</i>
2.2. <i>A közigazgatás fogalmi elemei</i>	<i>12</i>
2.3. <i>Egy lehetséges fogalom, a közigazgatás komplex fogalma és jellemzői</i>	<i>14</i>
2.4. <i>A közigazgatás fogalmának organikus eleméről</i>	<i>15</i>
3. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMÁNAK FUNKCIONÁLIS ELEMEI	19
IRODALOM	20
II. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS FELÉPÍTÉSÉNEK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI	22
1. AZ ALAPELVEK FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI	22
2. A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEINEK VÁLTOZÁSAI A GYAKORLATBAN	26
3. A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEINEK LEHETSÉGES KATEGORIZÁLÁSA	28
3.1. <i>Az alapelvek tartalmuk, irányultságuk szerinti felosztása</i>	<i>28</i>
3.2. <i>Az alapelv normativitása szerinti megkülönböztetés</i>	<i>28</i>
4. A KÖZIGAZGATÁSI ALAPELVEK RENDELTETÉSE	29
5. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ELVEI	29
IRODALOM	31
HASZNOS LINKEK	33
III. FEJEZET	
KORMÁNYZÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS	34
1. TUDOMÁNYOS MEGKÖZELÍTÉSEK A KORMÁNYZÁS LÉNYEGÉNEK, JELENTÉSTARTALMÁNAK MEGÉRTÉSÉHEZ	34
1.1. <i>Álláspontok, nézetek, definíciós kísérletek</i>	<i>34</i>
1.2. <i>A kormányzás legfontosabb jellegzetességei</i>	<i>36</i>
2. NEMZETKÖZI FOLYAMATOK ÉS HATÁSUK A KORMÁNYZÁS TARTALMÁNAK FEJLŐDÉSÉRE	37
2.1. <i>Gondolatok a jó kormányzás kapcsán</i>	<i>37</i>
2.2. <i>A New Public Management kormányzás lényegére gyakorolt hatása</i>	<i>39</i>
3. AZ ÚN. POSZT-NPM IDŐSZAK MEGÁLLAPÍTÁSAI	40
4. ÖSSZEGZÉS	42
IRODALOM	43
HASZNOS LINKEK	45
IV. FEJEZET	
KÖZVETLEN ÉS KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS	46
BEVEZETŐ GONDOLATOK	46
1. KÖZVETLEN KÖZIGAZGATÁS	46
1.1. <i>Államigazgatás</i>	<i>47</i>
1.2. <i>Helyi önkormányzatok</i>	<i>54</i>
1.3. <i>Rendészeti szervek</i>	<i>57</i>

2. A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁSRÓL RÖVIDEN	59
3. ZÁRÓ GONDOLATOK	61
IRODALOM.....	62
HASZNOS LINKEK.....	66
V. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGE ÉS ESZKÖZRENDSZERE	68
1. A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGÉNEK ÁLTALÁNOS VONÁSAI.....	68
1.1. Jogalkotás	68
1.2. A jogalkalmazás	71
1.3. Közszolgáltatások szervezése.....	73
1.4. A közigazgatás belső igazgatása, működtetése és azok eszközei.....	75
2. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK.....	77
IRODALOM.....	80
VI. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁSI JOG FEJLŐDÉSÉNEK SAJÁTOS SÁGAI, AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG PROBLEMATIKÁJA	82
1. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FOGALMA ÉS JELLEMZŐI	82
2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS JOGTUDOMÁNY SZEREPÉNEK MEGVÁLTOZÁSA.....	84
3. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG FOGALMA ÉS JELENTÉSTARTALMA.....	86
3.1. Az európai közigazgatási jog szűk fogalmának tartalmi elemeiről	87
3.2. Az európai közigazgatási jog fogalma változásának tendenciái napjainkban	89
IRODALOM.....	94
VII. FEJEZET	
ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK ÁTALAKÍTÁSÁBAN	95
1. A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK VÁLTOZÁSAINAK JELLEMZŐ VONÁSAI	95
2. VÁLTOZÁSOK A MUNKAERŐPIACI SZABÁLYOZÁSBAN	99
3. VÁLTOZÁSOK A KÖZSZOLGÁLATRA VONATKOZÓ MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁSBAN	103
4. A JELENLEGI JOGI SZABÁLYOZÁS JELLEGE	105
5. KÖVETKEZTETÉSEK.....	107
IRODALOM.....	112
VIII. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS IRÁNYZATAI.....	115
1. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FOGALMA ÉS KIALAKULÁSA.....	115
1.1. A közigazgatás-tudomány fogalma	115
1.2. A közigazgatás-tudomány kialakulása	116
1.3. A közigazgatás-tudomány differenciálódása.....	118
2. KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI IRÁNYZATOK	120
2.1. Közigazgatási jogtudományi irányzatok	121
2.2. A közigazgatástan	123
3. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉT MEGHATÁROZÓ NAGY RENDSZEREK	127
3.1. A német közigazgatás-tudomány.....	127
3.2. A francia közigazgatás-tudomány.....	130
3.3. Közigazgatás-tudomány az Egyesült Államokban.....	134
IRODALOM.....	139

IX. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY

1. A KEZDETI LÉPÉSEK	142
2. A POLGÁRI MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY IRÁNYZATAI ÉS KÉPVISELŐI	143
2.1. <i>Közigazgatási jogismereti irányzat</i>	144
2.2. <i>Jogi pozitivizmus</i>	145
2.3. <i>Közigazgatástan</i>	146
2.4. <i>Közigazgatási jogdogmatika</i>	148
3. A MAGYARY-ISKOLA	149
3.1. <i>A Magyary-iskola főbb jellemzői</i>	151
3.2. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatási jogtudomány</i>	151
3.3. <i>A Magyary-iskola és a szociológiai irányzat</i>	152
3.4. <i>A Magyary-iskola és a szervezés (igazgatás) tudomány</i>	152
3.5. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatás személyi állománya</i>	152
3.6. <i>Az összehasonlító közigazgatás-tudomány és a Magyary-iskola</i>	153
4. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI IDŐSZAK	153
4.1. <i>Az útkeresés ideje</i>	153
4.2. <i>Az 1950-es évek</i>	153
4.3. <i>Az 1960-as és 70-es évek</i>	154
4.4. <i>A rendszerváltásig tartó időszak</i>	155
5. A JELENKOR. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	156
IRODALOM	160

X. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK INTÉZMÉNYRENDSZERE..... 161

1. A KUTATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER FONTOSSÁGA	161
2. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK	161
3. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KORSZAK KUTATÁSI RENDSZERE	162
3.1. <i>A kutatások intézményi bázisa</i>	162
3.2. <i>Folyóiratok, szaklapok</i>	166
3.3. <i>A tudományos kutatások pénzügyi forrásai</i>	167
4. A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYRENDSZERE	169
5. AZ OKTATÁS SZEREPE	170
6. A GYAKORLATI HATÁSOK	172
7. A KUTATÁSI MÓDSZEREK	174
IRODALOM	176
HASZNOS LINKEK	176

BEVEZETŐ

A közigazgatás-elmélet témakörében írt és először 2017-ben kiadott monográfia célja elsődlegesen a doktori képzés keretében szereplő kötelezően választható tárgy oktatásának elméleti megalapozása volt. Ennek körében az alkalmazott módszer főleg a graduális képzés során megszerzett közigazgatási jogi ismeretekre alapozva az azok mögött lévő elméleti alapok áttekintésére és a különböző tudományos irányzatok feldolgozására koncentrált.

Az azóta eltelt időben szerzett oktatási tapasztalatok alapján, valamint a munka szélesebb körű felhasználhatósága érdekében szükségessé vált a monográfia átdolgozása.

A könyvben feldolgozott alapvető témák nem változtak, ezek továbbra is a közigazgatás, illetve a közigazgatási jog elméleti kérdései a közigazgatás-tudomány egyes meghatározó nemzetközi irányzatai és a közigazgatás-tudomány hazai klasszikusai munkáinak bemutatása, de emellett betekintést kíván nyújtani a közigazgatás kutatásának hazai és nemzetközi intézményrendszerébe is.

A szerzők célja továbbra is az, hogy ez alapján az elérendő tudás és kompetencia lehetővé tegye a közigazgatás tudományos igényű megismerését és a kutatására szolgáló képességek fejlesztését. Ezek érdekében kerülnek az eddigieknél pontosabban és a felhasználói igényekhez jobban illeszkedő meghatározásra a közigazgatás-elmélet fogalma és tárgya, továbbá a közigazgatás más fogalmi elemei is. Változatlanul tárgyalásra kerülnek a közigazgatás felépítésének és működésének legfontosabb elvi kérdései, de nem a gyakran változó hatályos jogi szabályozás mentén, hanem elvi szinten - csakúgy, mint a közigazgatás funkciói, a kormányzás és a közigazgatás, a közvetlen és a közvetett közigazgatás, a közigazgatás eszközrendszere, valamint a közigazgatási jog fejlődésének a sajátosságai, benne az európai közigazgatási jog problematikájával. A közigazgatás személyzetének a közszolgálat szabályozásában a világon érvényesülő új tendenciák vizsgálata ugyancsak kiemelt tárgykör marad, a közigazgatás egészének fejlődését meghatározó új irányzatok áttekintése keretében.

Debrecen, 2019. július 31.

Balázs István¹

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. Tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET JELENTÉSTARTALMA ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

1. A közigazgatás-elméletről

Felfogásunkban a közigazgatás-elmélet nem azonosítható sem a közigazgatás-tudománnyal, sem annak két fő ágával, a közigazgatástannal, valamint a közigazgatási jogtudománnyal. Mindkettőnek nagy a fontossága a fogalom tartalmának kitöltésében, de a közigazgatás-elmélet alatt az egyes közigazgatási intézményekre vonatkozó tudományos nézetek összességét értjük. Az intézmény pedig álláspontunk szerint a szervezet és a működésére vonatkozó szabályozás, valamint a szervezeti célokat megvalósító emberek összessége, ezért ennek megfelelően alakulhat a közigazgatási intézmény fogalma is. Így megközelítésünkben *közigazgatási intézmény a közigazgatási szerv, vagy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv, valamint az azokra vonatkozó jogi – főként közigazgatási jogi (anyag, alaki, szervezeti) – szabályozás és a közigazgatás személyi állománya.*

A közigazgatás azonban a legnagyobb állami szervezeti rendszer, mely maga is különböző alrendszerekre oszlik, így azok vizsgálatánál sem nélkülözhető a rendszerszemlélet.

E felfogást követve pedig a *közigazgatás-elmélet a közigazgatási intézményrendszer egyes elemeire vonatkozó tudományos nézetek összessége*, mely a hazai felsőoktatásban² a közigazgatásszervező mesterszakon és közigazgatási jog oktatásának folyamatában a közelmúltban kezdett önállósulni.³

A közigazgatás-elmélet vázolt fogalmából adódik az, hogy a közigazgatás-elmélet tárgya maga a közigazgatás intézményrendszere, illetve ezen belül ezen intézményrendszerre és egyes elemeire vonatkozó tudományos nézetek, következtetések összessége. Csakhogy ezek az eltérő megközelítési módok és felfogások mentén egymástól igen különbözők is lehetnek aszerint, hogy a közigazgatás-tudomány milyen irányzatát (közigazgatási jogtudományi, vagy közigazgatás-tani) alkalmazza és ennek megfelelően milyen módszerrel vizsgálja őket. Az elméleti megállapításokat pedig még tovább gazdagítja az, hogy a közigazgatást más tudományágak is vizsgálhatják és vizsgálják is.

Míndezekre tekintettel a munka arra koncentrál, hogy az intézményrendszer elemeit a közigazgatás-tudomány nagy irányzatait és azok eredményei mentén tekintse át. Ebben a folyamatban pedig támaszkodnunk kell a modern közigazgatás kialakulására ható főbb irányzatok megismerésére és a jövőre vonatkozó elképzelések számbavételére egyaránt.

A közigazgatás-elméletet kitöltő tartalmi elemek elméleti jellegére figyelemmel, célszerű áttekintenünk az azokat alakító közigazgatás-tudományi kutatások hazai és nemzetközi intézményeit is.

A vázolt értelemben vett közigazgatás-elmélet tanulmányozása feltételezi a közigazgatás alapfogalmainak és intézményrendszerének ismeretét,⁴ melyekre azonban a szándékok szerint a közigazgatás-elméleti ismeretekkel egy, a graduális képzésnél magasabb tudásszintet lehet elérni.

² Hangsúlyozandó, hogy hazai, sajátos körülmények közti értelmezésről van szó, mely máshol, más rendszerekben eltérő értelmezést kaphat. Így leggyakrabban közigazgatás-elmélet alatt közigazgatás-tudományi irányzatokat tárgyalnak. Lásd pl; <file:///C:/Users/User/Documents/TCAP%202014.pdf> (Théories contemporaines de l'administration publique) (2019. 04. 16.).

³ Szükséges ezért utalni arra, hogy a közigazgatás-elmélet a közigazgatási menedzser mesterszak törzsanyagának tárgyaként intézményesült. Így élt meg tankönyvként két kiadást is ezen a címen e könyv szerzői kollektívájának azonos elnevezésű munkája is. Az államtudományi képzések NKE-hez történt átszervezését követően e tankönyvek funkciótalanná váltak, mivel az NKE-nek van saját tankönyve. Ennek következtében merült fel az a gondolat, hogy a megújult doktori képzésben, a megváltozott igényekhez és szinthez alakítva kerüljenek hasznosításra a korábban tankönyvben rögzített ismeretek. A fogalom tehát új, dinamikus változó és ennek következtében persze vitatható is.

2. A közigazgatás fogalma

2.1. A fogalomalkotás nehézségei

Közismert tény, hogy a közigazgatás fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat, mert nincs olyan megközelítési mód, alkalmazott módszer és tudományág, mely által olyan terminológia lenne kialakítható, mely teljes.

Ezért van az, hogy a szakirodalom már a közigazgatás-tudomány korai stádiumában is különbséget tett a közigazgatás elméleti és jogi fogalma közt.⁵ Egyes nagy közigazgatási rendszerekben és nyelveken pedig, így pl. a franciában ugyanazon fogalom nagybetűs, vagy kisbetűvel kezdődő változata jelzi a közigazgatás mint szervezet, illetve az általa ellátott szakigazgatás fogalmi közti különbséget.⁶

Ennek a fogalmi ambivalenciának több oka is van, de kiemelendő ezekből az, hogy a közigazgatás mint az állam cselekvését megvalósító és egyben legnagyobb állami szervezeti rendszer, valamint az általa végzett tevékenység igen differenciált és állandó változásban van.

Másrészt a fogalmi meghatározásnál alkalmazott módszerek is eleve eltérnek abból a szempontból, hogy azok a szervezeti rendszerre fókuszáló *organikus*, vagy a tevékenység tartalmára alapozott materiális, vagy ennek egy magasabb absztrakciós szintjét képező *funkcionális* fogalomalkotást priorálják.

Tovább bonyolítja a fogalomalkotást az, hogy ha az a közigazgatást jogi értelemben és módszerekkel próbálja megragadni, mely következményeként közjogi, esetleg azon belül közigazgatási jogi dogmatikai kérdéssé válik, vagy az inkább a közigazgatásnak a társadalomra kifejtett tényleges szerepkörére koncentrálna és így a jogi megközelítésen túl más szempontok érvényesítésére is sor kerül.

Ezekből a dilemmákból alakult ki a közigazgatás fogalmát meghatározni hivatott két alapvető irányzat, a negatív és a pozitív egyaránt.

A negatív irányzat e gondolati kört követve arra jut, hogy differenciált és folyamatosan változó jellegére tekintettel a közigazgatásnak egy általános érvényű fogalmat nem lehet adni, ezért tartalmilag minden közigazgatás, ami nem tartozik más állami szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe.

Ez azonban egy viszonylag felszínes kritikával is könnyen megdönthető tétel azzal, hogy egyrészt a közigazgatás más hatalmi ágak funkciójába tartozó feladatokat is ellát, így pl. a közigazgatási büntetőjog területén, vagy a birtokvédelem a tulajdonvédelem keretében.

Másrészt pedig közigazgatási feladatokat ellátnak nem közigazgatási (sőt még csak nem is állami) szervek is. Így tehát e tetszetős és egyszerűnek tekinthető irányzat nem fedi le a közigazgatást sem organikus, sem materiális szempontból, de funkcionális szempontból sem.

Maradnak tehát a pozitív irányzat keretébe tartozó fogalomalkotási kísérletek, melyek közös vonása a fogalomalkotás valamely tudományterület, vagy tudományág által priorált módszer, vagy módszerek adta sajátosságok mentén.

⁴ Ezek a különböző szakokon általában a közigazgatási jog általános és kisebb részben különös részi tananyagaiban lelhetők fel, így e szerzői kollektíva esetében; ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész 1-2. Kötet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, illetve az azt felváltó BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2019. ISBN: 978-963-490-068-9.

⁵ Így lásd pl. a hazai szakirodalomból; MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I kötet első fele*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926. 5-6.

⁶ Lásd; <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Administration.htm> (2017. 01. 25.).

Míndez jellemző magára a közigazgatás-tudományra is, mely klasszikusan kialakult két ágát éppen az előbbieken vázolt kizárólag jogi, vagy ezen túlterjedő vizsgálati módszer különbözteti meg egymástól. A közigazgatási jogtudomány a közigazgatás fogalmát is a pozitív jogból, vagy az abból képzett dogmákból próbálja alakítani, míg a másik irányzat, a közigazgatástan ezt nem tartja elégségesnek, hanem komplex – több tudományág és módszer alkalmazásával kialakított – fogalomalkotás a célja.

Ezek alapján logikusnak tűnik a fogalomalkotásban a komplexitásra való törekvés, melyre szép számmal találhatunk példákat a szakirodalmi forrásokban.⁷

Hazai közigazgatás-tudományunk és felsőoktatásunk ebből a szempontból változó képet mutat; de inkább óvatos és visszafogottnak minősíthető. A XX. század közepéig érvényesülő klasszikus polgári magyar közigazgatás-tudomány művelői köréből az aktív fogalomalkotók közül kiemelhetők Ereky István⁸ és Magyary Zoltán,⁹ míg a már idézett Márfy Ede¹⁰ ennek éppen az ellenkezőjére példa, de ennél persze változatosabb az összkép.¹¹

A „szocialista államigazgatás-tudományt” érthető okokból a bátrabb fogalomalkotás jellemezte.¹² A rendszerváltást követően a leghosszabb ideig és egyetemes jelleggel használt tankönyv¹³ fogalom meghatározás helyett inkább csak a különböző irányzatokat ismertette, míg az azóta általánossá váló kari tankönyvek és jegyzetek¹⁴ zömükben szintén e megoldást követik¹⁵ azzal, hogy inkább a közigazgatás sajátosságaira, jellemzőire koncentrálnak. Mivel olyan fogalom az előbbieken alapján nem adható, mely minden megközelítési módnak, alkalmazott módszernek és tudományágnak egyaránt megfeleljen, és így általánosan elfogadott lenne, ezért álláspontunk szerint egy-egy fogalmat legfeljebb a maga érvényesülési körében célszerű alkalmazni, utalva mindig az eltérő megközelítésekből adódó sokszínűségekre.

Ugyanakkor egy-egy közigazgatás fogalom meghatározott körben történő bátor felvállalása alkalmat ad arra is, hogy a továbbgondolás alapjául szolgáljon és kritikája nyomán esetlegesen új fogalmi elemekkel bővüljön.

Ilyen a hazai szakirodalmunkban gyakran idézett Magyary Zoltán által alkotott fogalom is, miszerint „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.”¹⁶

Maga sem tekintette azonban ezt egy zárt fogalomnak, mert hozzátette azt is, hogy „Ennek a meghatározásnak a tartalmát több szempontból behatóbb vizsgálat alá kell vonnunk, ami további fontos részletek megvilágítására fog vezetni.”¹⁷

⁷ Erre kiváló példa; MERCIER, Jean: *L'Administration publique de l'École classique au nouveau management public*. Saint Nicolas (Québec) Les Presses de l'Université Laval, 2007., mely egyben az európai és az amerikai, vagy angolszász felfogásbeli különbségeket is elemzi a klasszikus iskoláktól egészen az Új Közmenedzsmentig.

⁸ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.

⁹ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 39-42.

¹⁰ MÁRFY: *i.m.* 5.

¹¹ További magyar eszmetörténeti utalásokra lásd; KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.

¹² Lásd; BECK György - CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 70-81.

¹³ FAZEKAS Mariann-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Budapest, OSIRIS, 2006. 34-42.

¹⁴ Így pl. az ELTE ÁJK által használt FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész*. I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 15-18. továbbá; PATYI András - VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.

¹⁵ Némileg a kivételek körébe tartozik e könyv szerzői kollektívája által jegyzett; ÁRVA-Balázs – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész I. Kötet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015. 19-21., ami viszont az irányzatok helyett, inkább egy komplex, illetve a Magyary Zoltán által alkalmazott fogalomra koncentrálnak.

¹⁶ MAGYARY: *i.m.* 41.

Megállapítható, hogy valóban szükséges is ez a magyarázat, hiszen az államnak nem csupán a közigazgatás a szervezete, közfeladatokat sem csak az lát el, továbbá minden más hatalmi ágba tartozó és funkciót ellátó állami szervnek megvan a maga természete, melyek sajátos módszereket igényelnek és bizony minden állami szerv tevékenységének eredményesnek kell lennie ahhoz, hogy maga az állam is az legyen.

Ezért aztán megkerülhetetlen a közigazgatás állami funkcióinak, működésének és szervezetének további elemzése, hogy a közigazgatás fogalma valóban egyre komplexebb egységet alkosson.

Ennek körében kiemelendő Magyarynak az a következtetése, hogy „Az adminisztrációt, a közigazgatást azóta nevezik végrehajtásnak, amióta a törvényhozó funkció nem csak különvált, hanem az elsőbbséget is a közigazgatás és a bíraskodás fölött megszerezte. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás mellett harmadik funkciót nem végrehajtó hatalomnak, hanem *cselekvő hatalomnak* kellene nevezni.”¹⁸

A közigazgatás, mint az állam cselekvése pedig magába foglalja a modern közigazgatás legfőbb jellegzetességét, amit persze megint külön magyarázni és értelmezni szükséges.

2.2. A közigazgatás fogalmi elemei

Az említettek nyomán a közigazgatási fogalomalkotásnak az idők során kialakult egy olyan általánosan alkalmazott sémája, melyben – a fogalomalkotás nehézségeinek tárgyalását követően – a közigazgatás fogalmi elemeinek a vizsgálatára kerül sor.

Ebben először a közigazgatásnak az államhatalmi funkciókon belüli elhelyezése a cél, majd pedig a közigazgatás és a társadalom többi nagy szervezeti rendszerének elhatárolása történik meg.

Ezt követően elkerülhetetlen a közigazgatás tevékenységének tartalmi meghatározása, így az, hogy melyek azok a döntések (jogilag releváns aktusok) és tevékenységek (tényleges cselekmények), melyeket meghoz, illetve biztosít.

Ezután kerülhet sor a közigazgatás, mint szervezeti rendszer meghatározására. A funkcionális, materiális és organikus megközelítés pedig együtt vezethet a közigazgatás komplex fogalmának egy lehetséges meghatározására, mely összességében még így is igen eltérő lehet másoktól, de már vannak közös és konstans elemei, melyek az oktatásban és a kutatásban – némi bátorsággal talán – konvencionálisnak mondhatók.

Így mindenekelőtt *a közigazgatás állami funkciójának tekintetében általánosan elismertnek mondható a végrehajtó hatalmi ági funkcióhoz történő sorolása*, azonban ezt nem csupán a Magyary-féle „cselekvő hatalmi aktivitással” lehet színesíteni, hanem mindenképp árnyalni kell azzal, hogy a közigazgatási cselekvés nem azonos a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásával, mert a kormányzást ettől biztosan meg kell különböztetni. Persze ez sem egyszerű feladat, ami például a közigazgatási jogi dogmatika egyik meghatározójának számító francia közigazgatási jogtudományban évszázados múltra visszatekinthető,¹⁹ de ma is tartó folyamat. Ez nem csupán azért problémás, mert a közigazgatás csúcsszerve és a kormányé szervezetiileg is azonos lehet, hanem a funkcionális határ is állandó változásban van, de a köz-

¹⁷ MAGYARY: uo.

¹⁸ MAGYARY: uo.

¹⁹ Így lásd, HAUROUI, Maurice: *Precis de droit administratif*, Paris, Recueil Sirey, 10éme edit., 1921. 21.

igazgatás államhatalmi ági elhelyezkedéséről és funkcióiról – annak összetettsége miatt – külön fejezetben lesz szó.²⁰

Materiális értelemben a közigazgatás közérdekű²¹ tartalma jogállamban mindenekelőtt normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátása a közakarat megvalósítása érdekében és a társadalmi rend fenntartására.

A közigazgatási tevékenység tartalmának másik nagy csoportját a közszolgáltatások biztosítása képezi, hagyományosan a polgárok javainak és személyének védelme, szociális, gazdasági, pénzügyi stb. általános érdekeltségű²² közszolgáltatások nyújtása, vagy azok megszervezéséért való felelősség, mely történelmi koronként és az uralkodó politikai filozófia mentén szűkebb, vagy tágabb lehet, és mint ilyen folyamatosan változó.

Jóllehet a közigazgatás materiális fogalmának meghatározásában nagyon fontos az említett distinkció, azonban a gyakorlatban ezek együtt is érvényesülhetnek. Az álláspontunk szerint mégis fontos megkülönböztetést azonban megnehezíti az ezredfordulón még világszerte töretlenül érvényesülő, azóta azonban a válságok hatására visszaszoruló Új Közmenedzsmet (NPM) irányvonal máig tartó hatása, mely az üzleti módszerek közigazgatásra erőltetésével a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat kreált és ebben a felfogásban a közigazgatás minden tevékenysége szolgáltatás, így a jogalkotás és a jogalkalmazás is.

Bár a „jó állam és közigazgatás” többnyire illuzórikus eszméjének²³ idealizálásán még korántsem lendült túl a világ, de az is nyilvánvalóvá vált, hogy a különböző válságok megelőzéséhez, vagy hatásainak enyhítéséhez a korábbiaktól egészen eltérő és a klasszikus közigazgatás értékrendjének napjaink viszonyaihoz adaptált visszaállítására van szükség.

Ehhez azonban ezen értékek felelevenítésére is szükség van, melyhez szerényen ez a munka is hozzájárulhat.

Kiindulópontként tehát elfogadható az, hogy materiális értelemben a közigazgatás a közérdeket szolgáló közigazgatási szervek által végzett jogi és tényleges cselekmények összessége.

Természetesen ez sem lehet mindent lefedő fogalom, így mindjárt két pontosítás is szükséges hozzá.

Az egyik, hogy a tevékenység tartalma jobban megragadható lehessen, utalni kell a közigazgatás állandó és változó igazgatási funkcióira.²⁴

A másik, hogy ismét emlékeztetni szükséges arra, hogy közigazgatási feladatokat nem csak közigazgatási szervek látnak el, így a materiális fogalomnak az erre történő leszűkítése helytelen eredményre vezet.

Végül meg kell jegyezni azt is, hogy a közigazgatás jogilag releváns cselekményeinek sem mindegyike sorolható a közigazgatás körébe, hiszen a közigazgatási szervek maguk is részt vesznek más jogágakban, így pl. polgári jogi jogügyletekbe, olyanokba, melyek egyáltalában nem sorolhatók a közigazgatási szerződések közé.

²⁰ Lásd még erre; 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).

²¹ Erről lásd; SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 333.

²² Uniós terminológiának szabályozására lásd; http://www.kszs.org.hu/archiv/jogtar/1jogalkot/1_2jogszab/123-96c.htm, (2017. 01. 28.).

²³ Bővebben lásd erről; BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2016. 31-43.

²⁴ Ezek hagyományosan a védelmi, biztonsági, nemzetközi, az államszervezet működését biztosító, a közszolgáltató és a gazdasági funkciók, míg a változók erre épülve ország- és korspecifikusak.

Organikus értelemben a közigazgatás az általa végzett cselekvést megvalósító szervezeti, emberi és materiális erőforrások összessége.

Belülről azonban itt is meg kell különböztetnünk a közigazgatás szűk intézményi rendszerét, melyet kifejezetten a közigazgatási feladatok ellátására létrehozó közigazgatási szervek alkotnak, illetve a közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szerveket, azaz a közvetett közigazgatás szerveit.

A fogalomalkotás tárgyalt sémájának alkalmazásában azonban az egyes nagy közigazgatási rendszerek közt lényeges különbségek mutathatók ki tartalmilag is.

Ennek több összetevője van, de kiemelendő magának a jogrendszernek a felépítése (közjog, magánjog, közös jog), az alkotmányos háttér és nyilván a közigazgatásnak a fejlődéstörténete, a kialakult hagyományok.

2.3. Egy lehetséges fogalom, a közigazgatás komplex fogalma és jellemzői

Az előbbi pontokban kifejtettek alapján a közigazgatás komplex fogalmát tekinthetjük megfelelő megközelítésnek, melyet úgy fogalmazhatjuk meg, hogy **a közigazgatás**;

- államhatalmi funkcióját tekintve az állam cselekvéseként a végrehajtó hatalmi ági funkciót valósítja meg,
- tartalmilag jellemzően közhatalom birtokában végzett végrehajtó-rendelkező tevékenység, minek során a közérdeket érvényesítő feladat- és hatáskörein belül mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat, azaz közigazgatási aktusokat bocsáthat ki, azokat szükséges esetben legitim állami kényszerrel is realizálhatja, valamint társadalomszervező tevékenysége során közszolgáltatásokat szervez és biztosít,
- szervezeti oldalról feladatait alapvetően – de nem kizárólagosan – az erre a célra létrehozott, sajátosan felépülő és speciális alapelvek szerint működő közigazgatási szervekkel valósítja meg.

A korántsem teljes fogalom alá rendelt közigazgatásnak ezen kívül még számos fontos sajátosságát lehet kiemelni, így azt, hogy;

- a végrehajtó hatalmi ági funkciója az állami döntések előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódik, ezen keresztül valósul meg az állam cselekvése. Ez azonban nem korlátozódik csupán a törvényhozás döntéseinek előkészítésére és végrehajtására, hanem a közigazgatásnak az államszervezet működését biztosító egyre összetettebb tevékenységében napjainkban már egyetlen más állami szerv működése sem nélkülözheti a közigazgatás cselekvő közreműködését. Ez a cselekvő aktív állami szerepkör azonban demokratikus jogállami viszonyok közt nem eredményezheti azt, hogy a közigazgatás megbontsa a hatalmi ágak egyensúlyát és a hatalommegosztás mechanizmusát. A plurális demokratikus jogállam eszközszerének történetileg kialakult és igen összetett rendszere, így különösen a közigazgatás ellenőrzési rendszere hivatott ezt megakadályozni.
- A közigazgatás felépítésére, működésére és személyzetére ezért jogállami keretek között a törvényeknek való alárendeltség és a közigazgatási döntések más államhatalmi ágak általi ellenőrzése, felülvizsgálata a jellemző. A közigazgatás jognak való alárendeltsége a kontinentális rendszerekben alapvetően a közjogi jogi szabályozás keretein belül valósul meg. Ebben az összefüggésben a közigazgatási jog a közjog része, de a közigazgatás más jogágak jogi normáit is alkalmazza.
- A plurális demokratikus jogállamiságból következik az a jellemző is, hogy a közigazgatás a legitim politikának alárendelt tevékenység, mivel a népszuverenitást közvetetten megvalósító válasz-

tásokon, vagy azok következtében létrejött testületek politikai többségének akaratát valósítja meg, jogilag adekvát formában.

- A közigazgatás cselekvő állami tevékenységéből adódik az is, hogy az a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét fogja át, amihez széleskörű feladat- és hatásköri rendszer, illetve szervezeti rendszer járul. A közigazgatás a legnagyobb állami szervezeti rendszer, melynek felépítése, irányítása és ellenőrzése minden állam működésének meghatározó eleme. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás sajátos igazgatás, olyan, mely tárgykörei és funkciói által jogilag szabályozott szakmai szttenderdek alapján végzett szakigazgatás.
- A közigazgatás tevékenysége a közérdeket érvényesítő és szolgáló tevékenység, melynek jelentős részéhez éppen ezért közhatalom járul, de legalább annyira fontos az ilyen eszközökkel nem rendelkező szervező, ezen belül az állami tulajdonnal való gazdálkodási tevékenysége.

2.4. A közigazgatás fogalmának organikus eleméről

A közigazgatás fogalmának megelőző pontban történt tárgyalásánál láthattuk azt, hogy annak van organikus eleme is. Ennek keretében rögzítésre került, hogy „Organikus értelemben a közigazgatás az általa végzett cselekvést megvalósító szervezeti, emberi és materiális erőforrások összessége.”

Ez a megfogalmazás napjaink viszonyainak megfelelően jelentősen túlterjeszkedik a Magyary-féle fogalom „állam szervezete” meghatározásán,²⁵ mert a közigazgatási szervezet tekintetében a különböző tudományági (politikatudományi, jogtudományi, igazgatástudományi, szociológiai stb.) szempontokat alkalmazó megközelítések különböző eredményekre vezetnek.²⁶ Mivel közigazgatási feladat- és hatásköröket nem csak az erre a célra létrehozott közigazgatási szervek valósítanak meg, így a közigazgatási feladatellátásban részt vevő minden szervezetet és személyt figyelembe vevő makroszintű megközelítésben különbséget kell tenni a szűk értelemben vett közigazgatás – ún. közvetlen közigazgatás, melybe csak közigazgatási szervek tartoznak bele – és a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek és személyek által végzett közvetett közigazgatás közt.

Ebben a rendszerezésben a szűk értelemben vett közigazgatásnak csak azon szervek részei, melyeket a jogszabályban arra felhatalmazott állami szerv szabályos jogrendben, mint közigazgatási szervet hozott létre. A közigazgatási szervek fajtáit és létrejöttük, létrehozásuk módját jogállamban az alkotmányok, vagy organikus (sarkalatos) törvények határozzák meg. Az így létrejött közigazgatási szervezeti rendszer sem egynemű és köztük megkülönböztethetünk mindenekelőtt civil közigazgatási rendszert és rendészeti közigazgatást.²⁷

Ez a megkülönböztetés azonban hangsúlyozottan organikus és nem materiális.

Az igazgatásrendészet ugyanis a közigazgatás közhatalom birtokában végzett hatósági tevékenységének része. Ebben az értelemben igazgatásrendészet (la police administrative) a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük az egyének szabad cselekedeteibe a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében.”²⁸

²⁵ MAGYARY: *i.m.* 39-41.

²⁶ Lásd LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, II/1 fejezet. HVG ORAC, Budapest, 2010.

²⁷ Vannak olyan nézetek is, melyek a rendészeti szerveket is a civil közigazgatás részeként helyezik el; így pl. lásd PATYI András: *A rendészeti igazgatás és jog alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*. Budapest, Complex, 2013. 137.

²⁸ RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 538-539.

Ez mindenképpen különbözik a rendőrség mint rendészeti szerv által végzett egyéb rendészeti tevékenységétől, mely a klasszikus közigazgatási jogi dogmatika szerint²⁹ lehet, az igazgatásrendészetitől eltérő ún. „közbiztonsági” rendészet, vagy „igazságügyi” rendészet is.

Ezek alapján „A rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélokat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindennemű külső veszélyek ellen.”³⁰

A rendvédelem és a rendészet fogalmát, tartalmát folyamatos elméleti viták övezik,³¹ melyek feloldása e munka kereteit bőven meghaladja.

A közigazgatási szervezeti rendszer szempontjából azonban azért különböztetjük meg a rendészeti közigazgatást, mert a legitim állami fizikai, sőt fegyveres kényszer alkalmazásának lehetősége a civil közigazgatástól eltérő hatáskörök, eljárást és működést igényel és kap is jogállami körülmények közt. Ettől azonban maga a tevékenység a közigazgatás körébe tartozik,³² mint ahogy a civil közigazgatás alrendszerei is látnak el igazgatásrendészeti feladatokat, így pl. az építésrendészet területén.

Az iménti megkülönböztetés alapján organikus értelemben vett civil közigazgatás két, a polgári demokráciákban történetileg kialakult nagy alrendszere az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás. A XX. század második felének közigazgatás-fejlődése azonban az államigazgatás tekintetében kialakította az autonóm közigazgatási szervek körét is, mely napjainkra már – különösen a független szabályozó közhatóságok megjelenésével és a globalizációval történő terjeszkedésüket követően – az egyes nagy közigazgatási rendszerekben önálló alrendszert képez.

Ennek fő jellegzetessége az, hogy míg az államigazgatás a végrehajtó hatalmi ág csúcshatóságának irányítása alatt áll, addig az autonóm államigazgatási szervek irányítása és felügyelete megoszlik a különböző hatalmi ágak közt, de legalábbis elkülönül a végrehajtó hatalmi ágtól.

Ennek eredményeképp az autonóm államigazgatási szervek – bár a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási feladatokat látnak el – de mindezt relatíve függetlenül teszik a kormánytól.

Az autonóm közigazgatási struktúrák ettől függetlenül a központi közigazgatási szervek körébe tartoznak. Kialakulásuk a végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorló Kormány és a kormánytag miniszter közigazgatásra gyakorolt legitim politikai ráhatásának a korlátozásához kötődik egyes sajátos közigazgatási ágazatokban. E szervek hangsúlyozottan a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó központi közigazgatási feladatokat látnak el, mely irányítója általában a Kormány, vagy – a kormányformák függvényében – a kormány funkcióját betöltő más szervek (pl. az államelnök a prezidenciális rendszerekben stb.). Kialakultak azonban – különösen a fejlett polgári demokráciákban – olyan közigazgatási területek (pl. a gazdasági versenyfelügyelet, a médiaigazgatás, a közbeszerzések felügyelete stb.) melyek társadalmi fontossága és intézésük politika-semlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a plurális polgári demokráciáknak megfelelő politikai irányítás legitimált gyakorlása. Ezért az ilyen típusú szervek (Magyarországon az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek) törvényben egyedileg szabályozott

²⁹ Lásd erre; MÁRFFY: *i.m.* 390-396.

³⁰ MÁRFFY: *uo.*

³¹ Összefoglaló jelleggel lásd; BALLA Zoltán: *A rendészet unortodox jellegű megközelítése.* <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (2017. 02. 01.).

³² Ebben az értelemben egyetértünk Patyi András azon álláspontjával, miszerint „a rendészetet hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg” PATYI András: *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai.* In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet.* Budapest, Complex, 2013. 137.

olyan jogállást kaptak, mely irányításukat, ellenőrzésüket és feladatköreiket megosztja a többi alapvető hatalmi ág közt. Ez pedig számukra a központi közigazgatási más szervtől nagyobb önállóságot, relatív autonómiát biztosít a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervével – rendszerint a Kormánnyal – szemben. Az önállóság egyik eszköze lehet az a saját jogi szabályozási jogkör, ami az ún. független szabályozó közhatalóságok kialakulásához vezetett a világ fejlett országaiban, Magyarországon pedig az Alaptörvény intézményesítette őket „önálló szabályozó szervek” néven. Ezeket az Országgyűlés sarkalatos törvénnyel hozza létre a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatokra. Vezetőjét a miniszterelnök, vagy javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.

A látszólagos hasonlóság ellenére a közigazgatás alrendszerüként működő helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervétől való autonómiájuk ellenére sem e körbe tartoznak, mivel azok a népszuverenitás helyi megvalósításaként választással jönnek létre, feladat- és hatáskörük pedig a helyi közügyek intézésére terjed ki, és mint ilyen – legalábbis a kontinentális rendszerekben – általános jellegű a tárgyalt autonóm közigazgatási struktúrák különös hatásköréhez képest.³³

A közvetett közigazgatás tehát a XX. század utolsó évtizedeiben kialakuló neoliberális állam és közigazgatás keretében képződött fogalom,³⁴ mely maga is nagy változásokon esett át napjainkra.³⁵ Alkalmazásunkban a közvetett közigazgatási szervek körébe a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek tartoznak. Ezek alkalmazási területe közigazgatási rendszerenként más és más. Az elmúlt évekig érvényesülő neoliberális államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment” az NPM irányvonal egyik jellemzője volt a közigazgatási feladatok egy részének „kiszervezése” a versenyszféra, de legalábbis a civilszféra felé. Az addig is létező, de nem meghatározó részvétele a nem közigazgatási szerveknek a közigazgatási feladatok ellátásában e kurzus során minőségi változáson ment át. Az alkalmazás szinte erőltetett mértéke elmosta a közigazgatás belső határait és olyan „szürke zónát” hozott létre, mely világos működési elvek és megfelelő ellenőrzés nélkül sokat ártott a közigazgatás hagyományos értékrendjének, eredményességének, hatékonyságának, jogszerűségének és tisztaságának egyaránt.

Ugyanakkor a kormányzati irányítástól függetlenebb autonóm közigazgatási szervek fejlődése világos jogi alapokat kapott, de mégis a közigazgatási intézményrendszeren belül maradt. E szervek jogállása és működése a mindenkori legális politikai befolyást korlátozza a közigazgatásnak egyes, főként a gazdasági közigazgatást és a médiaigazgatást érintő területein. A fejlődés itt sem lezárt és nagy közigazgatási rendszerenként eltérő.

A közigazgatás szervezeti rendszerének mára kialakult makro nézetű térképét, a neoliberális államot és közigazgatást felváltó neoweberi, vagy poszt-NPM felfogások bizonyára át fogják alakítani. Ennek ellenére a szűk értelemben vett, tulajdonképpeni közigazgatási szervek mára kialakult alrendszerei stabilnak tűnnek, a várható változások inkább egymáshoz viszonyított helyzetüket, szerepüket érintik.

Általánosan ismert és alkalmazott, hogy a közigazgatási szerveket több szempont alapulvételével kategorizálhatjuk. Az általuk ellátott feladat és hatáskörök jellege szerint lehetnek általános és különös hatáskörű szervek. Az általános hatáskör alatt a közigazgatás egészére, vagy annak az alrendszernek az egészére

³³ Lásd még; FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).

³⁴ Lásd MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.

³⁵ Így pl. eredetileg e körbe tartoztak az autonóm közigazgatási szervek is, melyek azonban mára már önálló alrendszert képeznek a közigazgatási szervek közt. Ezzel szemben a közvetett közigazgatás a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek gyűjtőfogalma lett. Lásd bővebben BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*, Budapest, 1989. 204.

kiterjedőket értjük, ahová az adott közigazgatási szerv tartozik. Ilyenlapon csak az olyan irányító funkciót betöltő közigazgatási csúcsszervek rendelkezhetnek, mint a végrehajtó hatalmi ág tekintetében a kormány a parlamentáris köztársasági kormányformánál, de ezt is csak megszorításokkal lehet kezelni, hiszen a közigazgatás minden alrendszerét nem irányítja (pl.: a helyi önkormányzatokat, vagy az autonóm államigazgatási szerveket), de ellenőrzési, felügyeleti stb. más fontos feladat és hatáskörökkel rendelkezhet. A helyi önkormányzatoknál ez a kérdés még sajátosabban merül fel, hiszen azok más állami szervvel és egymással sem állnak irányítási viszonyban. Ugyanakkor a helyi közügyek intézésére szóló felhatalmazásuk a hatásköri generális klauzula elvének alkalmazásával – bár általános jellegű – saját illetékességi területükön, azonban a különböző nagyságú és teljesítőképességű helyi önkormányzatok egymástól eltérő kötelező és önként vállalt feladat és hatáskörrel rendelkeznek. A „hatásköri generális klauzula” elméleti fogalma magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározott kötelező feladatokon kívül más helyi közügyeket is elláthasson.

Az e koncepcióra alapított és a helyi önkormányzatokat megillető, általában az alkotmány szintjén biztosított jog a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered. Így ez a helyi autonómia egy olyan jogi eszköze, mely biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt, hogy általános beavatkozási lehetőségük legyen a helyi közügyekbe olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezen keresztül pedig olyan kiemelkedően fontos és a helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó elvek is megvalósíthatóvá válnak, mint a szubsidiaritás elve, vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.

A hatásköri generális klauzula alkalmazását azonban kikezdte az idő és az egyes országokban bevezetett reformok nyomán³⁶ egyre többször szenved olyan korlátozástól valamelyik, rendszerint a területi önkormányzati szint, hogy hatásköre csak törvényben meghatározott területeket foghat át és önként nem vállalhat fel másokat.³⁷

A hagyományosnak mondható kategorizálás szerint az ellátott szakigazgatási, vagy különös feladat- és hatáskör irányultsága alapján megkülönböztethetők ágazati és funkcionális szervek azzal, hogy az ágazat mindig egy-egy nagy közigazgatási igazgatási területet (pl. építésügy, szociális igazgatás, környezetvédelem stb.) fog át, míg a funkcionális minden közigazgatási szerv tevékenységét átfogó, horizontális jellegű tevékenységet jelent (így pl. pénzügy, humánerőforrás-gazdálkodás stb.)

Ugyanakkor több olyan felfogás is van, mely ezt a fajtaosztályozást „virtuálisnak tartja”³⁸ napjaink megváltozott körülményei közt. A közigazgatási szerveket szokták még döntési jogosítványaik szerint is megkülönböztetni, így önálló döntési jogkörrel rendelkező és ilyenlapon nem rendelkező konzultatív szerveket tételezve.

Ez látszólag egyszerűbb és a pozitív jogra tartozó megkülönböztetést foglal magába, de a valóságban ez is bonyolultabb kérdés a hatáskör delegáció és a kiadmányozási jogkör intézményének néha egymást átfedő gyakorlata miatt.

³⁶ Így pl. Franciaországban, bővebben lásd; BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam és Jogtudomány*. 2016/2. 16-40.

³⁷ Lásd bővebben; BALÁZS István: *Helyi önkormányzatok változóiban - a hatásköri generális klauzula vége felé?* In: BENCsik András – HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017.

³⁸ Így pl. lásd; FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás és szakigazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet*. Complex, Budapest, 2013. 19-56.

A közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük szerint lehetnek irányító és végrehajtó típusú szervek. Szervezeti formájuk alapján beszélhetünk egyszemélyi vezetésű bürokratikus szervekről és testületi szervekről és ezek különböző változatairól. Végül a területi munkamegosztásban elfoglalt helyük, azaz illetékességük szerint vannak központi közigazgatási szervek és helyi közigazgatási szervek, melyek területi és települési szinten működnek.

Kérdés, hogy ez a klasszikusnak mondható tipizálás az új tendenciák okozta változások közepette is alkalmazható-e?

3. A közigazgatás fogalmának funkcionális elemei

A közigazgatás fogalmi elemeinek organikus tipizálásánál is felmerült már az, hogy a közigazgatási szervezet léte nem öncélú, hanem alapesetben a közigazgatás társadalmi rendeltetésének megvalósítása a feladata. A különböző feladatok ellátásához pedig egymástól eltérő szervezeti és működési rend lehet az optimális.

Az egyik legnehezebb kérdés éppen annak megválaszolása, hogy a közigazgatásnak a különböző társadalmi-gazdasági formációkban történetileg hogyan alakult a társadalmi funkciója és ez hogyan tükröződött az állami funkciókban és alakultak ki belőlük a közigazgatás sajátos funkciói. Ez utóbbiak mentén határozhatóak ugyanis meg a közigazgatás feladat- és hatáskörei és az az optimális szervezeti forma és felépítés, mely az állam cselekvését megvalósítja.

A közigazgatásnak az előbbieken vázolt társadalmi, állami és sajátos közigazgatási funkciói, feladat- és hatáskörei, valamint szervezeti rendszere egymásra épülő szerves logikai egységet alkotnak. Ebben teljesen egyértelmű, hogy a közigazgatás az állami szervezeti rendszer része, és mint ilyennek a társadalmi funkciói is az állami funkciókhoz kötődnek.

Az állam társadalmi funkciói pedig alapvetően irányító és szervező jellegűek lehetnek. Az irányító funkciókhoz mindig szükségesek közhatalmi eszközök, míg a társadalomszervezés – melynek fogalma álláspontunk szerint szélesebb – más, nem jogi eszközökkel is rendelkezik.

Az állam társadalomszervezői funkcióját alapvetően a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatással valósítja meg, de nem kizárólag, és a közigazgatás saját szervezete is belülről differenciált. Magukat a közigazgatás által alkalmazott eszközöket is a funkciók határozzák meg, így megkülönböztethetünk a közigazgatás társadalmi funkcióin belül a közhatalmi eszközökhöz jobban kötődő integratív funkciókat és más eszközökkel – így különösen gazdaságiakkal – is gyakorolható allokatív funkciókat. Ennek részleteivel azonban elsősorban az államtudomány foglalkozik, de ismeretesek más, így pl. igazgatástudományi és szociológiai felfogások is.³⁹

A közigazgatás funkcióinak azonban az állandó elemei is tartalmi változásban, folyamatos megújulásban vannak a gyorsan átalakuló társadalmi és gazdasági kondíciók függvényében. Ezek a változások nyilvánvalóan kihatnak a közigazgatás fogalmi elemeire is, ezért a közigazgatás fogalmi meghatározására is egyszerre jellemzőek a konstans és a változó elemek.

Ez különösen igaz napjaink modern közigazgatására, melyre leginkább az útkeresés a jellemző. Ez a változás leginkább az állami szerepkörök átalakulásához köthető, azonban ez nem igazán újdonság, hiszen ez mindig is így volt, ezért inkább a tartalmi változások minősége és mennyisége az, ami a korábbiaktól eltér.

³⁹ Lásd bővebben; LÖRINCZ: *i.m.* 205-237.

A közigazgatás mint az állam cselekvése az állami szerepkörök változásától lesz tartalmilag más - kor-szakonként és földrajzi régióként egyaránt.⁴⁰

IRODALOM

1. *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
2. ÁRVA–BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész 1-2. Kötet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.
3. ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Közigazgatási jogi alaptanok* Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen 2019. ISBN: 978-963-490-068-9.
4. BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*, Budapest, 1989.
5. BALÁZS István: *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás 2000/6.
6. BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban-a hatásköri generális klauzula vége felé? In: BENCSIK András - HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. Születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017.
7. EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.
8. FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).
9. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010.
10. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/2.
11. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. 2014.
12. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, II/1 fejezet. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
13. BECK György – CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 70-81.
14. FAZEKAS Mariann-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Budapest, OSIRIS, 2006. 34-42.
15. Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész. I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.
16. JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).

⁴⁰ Lásd még; JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).

- gatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-funkcioi-es-feladatai> (2019).
17. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
 18. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926.
 19. MERCIER, Jean: *L'Administration publique de l'École classique au nouveau management public*. Saint Nicolas (Québec) Les Presses de l'Université.
 20. MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.
 21. PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.
 22. 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).
 23. SIMON, Herbert: *Administrative Behavior*. Free Press, New York-London, 1958.
 24. SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatáselmélet*. Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2010.
 25. TIMSIT – KTISTAKI: *Qu'est-ce-que l'espace administratif? Concept et applications: le caseuropéen. Congrès International de l'IISA*. Lausanne, 2011.

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FELÉPÍTÉSÉNEK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI

1. Az alapelvek fogalma és sajátosságai

A közigazgatás működésének *alapelvei tekintetében megoszlanak a tudományos álláspontok* azok fogalma, célja, tartalma és érvényesülési körét illetően. Az álláspontok ezen felül a szerint is különböznek, hogy a modern polgári közigazgatás-fejlődés melyik korszakában születtek.

A XX. század jogállami közigazgatásában például az alapelvek leginkább az általános szervezeti célokat jelentették,⁴¹ míg napjainkban összetettebb fogalmat értenek alatta, olyan „politikai tartalmú tudományos konstrukciókat, melyek összegezik a közigazgatásra vonatkozó társadalmi elvárások lényegét.”⁴²

Mindkét megközelítésnek van létjogosultsága, hiszen lényegében ugyanannak a dolognak a két oldaláról van szó, szervezeti cél nélkül önérdék lenne a közigazgatás, de a szervezeti célt a társadalom igényei, elvárásai határozzák meg. Az alapelvek egy része ezen felül normatív jellegű is, mivel beépül a közigazgatás felépítését, működését, eljárását szabályozó jogszabályokba, míg más részük változó közpolitikai elvárás marad. Jogállami körülmények közt az a kívánatos, hogy az alapelvek normatív tartalmat kapjanak, mivel érvényesíthetőségük így biztosítható. Mindig maradnak azonban olyan alapelvek, melyek tudományos és szakmai orientációul szolgálnak, de normatív tartalom nélkül.

Ilyen például a szubszidiaritás elve a közigazgatási feladat- és hatáskörtelepítés vonatkozásában, ami gyakorlati alkalmazásának gyakran épp egy másik fontos alapelv, a hatékonyság szab határt. Ezért nem is lenne célszerű jogilag rögzíteni azt, hogy az ügyeket mindig az érintett ügyfelekhez legközelebbi közigazgatási szinten kell intézni.

Az alapelvek éppen ezért komplexen és egymás mellett érvényesülve hatnak, de egyik sem lehet kizárólagos. A különböző alapelvek érvényesülése, prioritása azonban megszabja az adott közigazgatás jellegét.

Az alapelvek a közigazgatás nagy területei szerint is differenciálhatók, hiszen beszélhetünk szervezeti, működési-eljárási, vagy éppen a humán erőforrást érintő közszolgálati elvekről.

Mégis megkülönböztethetünk olyan átfogó elveket, melyek a közigazgatás egészét áthatják, ilyen elsősorban a demokratizmus és a hatékonyság, amely fő alapelvi csoportoknak több önálló részleme is megkülönböztethető, amelyek önálló kifejtést érdemelnek.

A demokrácia, mint görög eredetű államtudományi kifejezés elsősorban arra utal, hogy a legfőbb hatalmat az adott államban a nép közvetlenül vagy közvetve gyakorolja. Mindez a megfogalmazás az Alaptörvény államformát meghatározó öndefiníáló B. cikkében is visszaköszön, valamint az Országgyűlést meghatározó 1. cikkben is, több más pont mellett. A közigazgatás esetében az elv azonban értelem szerűen némiképpen módosult tartalommal érvényesülhet csak, hiszen a közigazgatás a működőképességének fenntartása mellett nem valósíthatja meg mindenki akaratát. Különösen azért sem, mivel a weberi bürokráciamodelnek és a hatékonysági szempontoknak köszönhetően a közigazgatás szervezeti rendszerében a hivatali típusú szervek vannak túlsúlyban, amelyek egyszemélyi felelős vezetés alatt állnak. A közigazgatás demokratizmusa így ebben az értelemben elsősorban azt jelenti, hogy a közigazgatás nem határolódhat el a lakosságtól vagy a népképviselői szervek működésétől, hanem törvényes keretek között, ellenőrzött és korlátozott módon szükséges működnie és lehetővé kell tennie az állampolgárok részvételét mind

⁴¹ MAGYARY: *Magyar közigazgatás*. 136-137.

⁴² Lásd LÖRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei*. 57.

közvetlen módon a működésben – akár oly módon is, hogy az állampolgárok betölthessenek közigazgatási tisztségeket, illetve tevékenykedjenek a közszolgálatban – mind az ellenőrzés során, közvetett módon. Mindebből eredően a demokratizmus érvényesülését több más alapelvnek kell szolgálnia, amelyek egyben a demokratizmus részlemeiként is értelmezhetők.

Az első részlem a részvétel elve, amely alapján az állampolgároknak lehetőségük nyílik arra, hogy tevékenyen – akár hivatásszerűen – közreműködjenek a közigazgatás működésében. Mindez azonban nem jelenthet korlátlan hozzáférést, hiszen a szakszerűség és a közigazgatás professzionális személyzete miatt csupán a nyitottságot és a lehetőséget fogalmazza meg, de értelemszerűen arra nem ad lehetőséget, hogy bárki korlátlanul, a szükséges szakképzettség nélkül a közigazgatásban dolgozzon. Azt azonban biztosítja, hogy az állampolgárok a feltételek teljesülése mellett részt vegyenek a közigazgatási döntések meghozatalában, vagy személyesen közreműködjenek közigazgatási feladatok ellátásában és arra is lehetőséget nyújt, hogy a közigazgatási tevékenység ellenőrzése minél teljesebb módon megvalósuljon. Ilyen például a helyi önkormányzati alrendszer tekintve a bizottsági ellenőrzés vagy a közmeghallgatás intézménye. Az ellenőrzés és a demokratizmus elve kapcsán kiemelendő a civil szervezetek, illetve a szakszervezetek szerepe, amely civil szervezetek főként az alapszabályban megfogalmazott cél mint társadalmi részérdek megvalósulásáért tevékenykednek, amelyek a legtöbb esetben hatékonyan integrálhatók a társadalom egészének az érdekeihez. E körben említendő még az állampolgárok, valamint a sajtó szerepe, amely utóbbi *public watchdog*-ként őrködik a közigazgatás szabályszerű működése felett.

A demokratizmus fontos részleme a fent említettekből következően is, az alkalmazás demokratizmusa, amely nem merül ki az alkalmazási feltételek nyitottságában, hanem mintegy előfeltételként megköveteli az oktatás nyitottságát. Ennek alapvető garanciáit az Alaptörvény határozza meg a IX. cikkben, ahol rögzíti az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatás követelményét, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatását. Ennek alapján tehát valamennyi állampolgár számára biztosított a képességei szerinti legmagasabb tudás megszerzése. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. alapján kormányzati szolgálati viszony legalább érettségivel rendelkező személlyel létesíthető, amely mellett általános követelményként a nagykorúság és a magyar állampolgárság, valamint a büntetlen előélet minősül feltételnek, amelyek egyben az alkalmazás nyitottságát igazolják. Ezen feltételek azonban értelemszerűen nem lehetnek elégségesek valamennyi munkakör betöltéséhez, a közszolgálatban betöltött tisztségek jelentős részéhez speciális szakmai vagy egyéb előfeltétel fűződik, amely lehet akár magasabb iskolai végzettség vagy speciális szaktudás, amelynek a megszerzése már a közigazgatásban dolgozók számára érhető el. Ilyennek minősülnek a speciális szakirányú továbbképzések mint a kormányzati tanulmányok továbbképzési szak vagy a közigazgatási tanulmányok továbbképzési szak, de ilyen volt korábban a közigazgatási szakvizsga is. Az állam e körben biztosítja a közigazgatásban dolgozók állandó továbbképzését is, amelyet szintén jogszabályok határoznak meg. Mindezek ellentételezéseként pedig a közszolgálati szabályok alapján a tisztviselő előmenetele és ahhoz kapcsolódóan az illetménye is változik a képzési kötelezettség teljesítésével összefüggésben.

A demokratikus elvek közé sorolható a közigazgatás közérdekűsége. A demokrácia mint olyan eleve a többség érdekeinek a képviselétét jelenti, amely azonban nem járhat együtt a kisebbségben maradóknak érdekeinek a figyelmen kívül hagyásával. A közérdek ezért általánosságban nem azonosítható önmagában a többség érdekével, hanem a magánérdekek egy sajátos szintézise, amely a különböző, akár egymásnak ellentmondó, számban és térben eltérő érdekeket összehangolja. A közérdek fogalma ugyanakkor egy igen összetett jogfilozófiai, politikaelméleti, közgazdasági kategória, amelynek kiterjedt irodalma van. Ennek alapján azonosítható akár egyfajta igazságos társadalommal vagy társadalmi esélyegyenlőséggel, de a folyton változó tartalom miatt akár a politikummal is, hiszen a közérdek megfogalmazása alapvetően

politikai jellegű döntés. Az Alkotmánybíróság szintén többször vizsgált olyan jogszabályokat, amelyek a közérdekre hivatkoztak (pl. 7/2014 (III. 7.) AB határozat), ám e körben is leszögezhető, hogy annak pontos megfogalmazását a testület is mellőzte. Ugyanakkor az előbbiekből is kitűnik, hogy a közérdek megfogalmazása szükségképpen politikai döntés, amelynek megfogalmazására a közigazgatásban elsősorban a Kormány jogosult, míg a közérdek érvényesítése már valamennyi közigazgatási szerv feladata.

A közigazgatás törvény alá rendelése mint alapelv a mai keretek között már átalakult tartalommal érvényesül, hiszen a közigazgatás tevékenységét nem kizárólag törvények, hanem más jogszabályok is meghatározzák. Igaz, a törvények melletti más jogszabályokat, mint a rendeletek, jellemzően a közigazgatási szervek alkotják meg. Fontos kritérium azonban az, hogy a jogszabályok nyilvánosak legyenek, amely valójában egyben érvényességi kritérium is, hiszen a jogszabályokat ki kell hirdetni. A jogszabályok betartása valamennyi állami szerv – köztük a közigazgatási szervek – kötelezettsége is, ugyanakkor a közigazgatási eljárás alapelvei között külön is találunk ezzel kapcsolatos rendelkezéseket, amelyek meghatározzák a közigazgatás és az állampolgár közötti szabályokat. A törvény alá rendelés emellett a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyában is érvényesül, amelynek során a törvények kijelölik a közigazgatási szervek mozgásterét.

A demokratizmus összetevője a közigazgatás transzparenciája, amelynek a nemzetközi szervezetek, mint az OECD vagy az Európai Unió által is megfogalmazott kívánalom a modern, nyitott és demokratikus közigazgatással szemben. Az átláthatóság biztosítható egyrészt azzal is, ha a közigazgatási szervek működésében az állampolgárok részt vehetnek, másrészt azzal, ha a működéssel kapcsolatos dokumentumokat megismerhetik. Ennek záloga a közérdekű adatok szabályozása, amelyre hazánkban először 1992-ben került sor a közérdekű adatok nyilvánossága törvényi szabályainak a megfogalmazásával. Nemzetközi szinten ugyanakkor már több évszázaddal korábban is felmerült az információ iránti igény. Elsőként Svédországban került sor a szabályozás megalkotására 1766-ban a sajtóval összefüggésben, kitérve a közigazgatási iratok megismerésére is. A többi állam ehhez képest jelentősen később szabályozta ezt a garanciát, így egy másik északi ország, Finnország 1951-ben, majd az Egyesült Államok ezután, csak 1966-ban. A közérdekű adatok az Alaptörvényben is fontos szerepet kaptak, majd 2011-ben új törvényi szabályozást az információszabadságról szóló törvény megalkotásával, de ide tartozik a minősített adatok jogi szabályozása is, hiszen az állam ezzel korlátozhatja az adatok megismerését és a közvélemény tájékoztatását. Ugyanakkor már ez is rámutat arra, hogy az információszabadság sem lehet korlátlan tartalmú jog, hiszen más alapvető joggal összeütközésbe kerülhet és ilyen módon akár korlátozható is, de akár az előbb említett közérdekből is, mint az alkotmányos rend, az integritás védelme vagy akár az állami szervek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása is beletartozhat.

A másik nagy alapvető csoport a hatékonyság (vagy Magyar szavaival eredményesség⁴³), amely mint viszonyszám azt jelenti, hogy az adott célkitűzés elérésére fordított erő vagy befektetés hogyan viszonyul az elérni kívánt célhoz. Szervezetek kapcsán mindez akként értelmezhető, hogy összehasonlítható helyzetben lévő szervezetek között az minősül hatékonyabbnak, aki a legkisebb teljesítménnyel, befektetéssel éri el az adott célt. Nagy probléma azonban, hogy a hatékonyság előbb említett definíciója azt feltételezi, hogy összehasonlítható helyzetben lévő szervezeteket versenyeztethetünk egymással. Ezzel szemben egy adott országban a közigazgatásnak nincs és nem is lehet alternatívája, hiszen a közigazgatás mint legnagyobb szakigazgatási rendszer nem duplikálható, így valójában soha nem tudható, hogy egy adott időpillanatban a hatékonyság vajon mihez képest érvényesül. Figyelemmel arra, hogy az elvnek történő megfelelés kapcsán mégis szükséges kiindulópontot találni, így el kell különíteni egymástól a külső és a belső hatékonyságot. Az előbbi alapján az vizsgálható, hogy a társadalom miként viszonyul a közigazgatáshoz, míg az utóbbi a közigazgatáson belül zajló reformfolyamatokra fókuszál. A külső hatékonyság mérését

⁴³ MAGYARY: 639.

azonban éppúgy nehezíti a közigazgatás monopolhelyzete, mint a társadalomnak való alárendeltsége, hiszen a közigazgatás intézményrendszere, finanszírozása, a személyi állományra vonatkozó előírások, mind-mind a politikának alárendeltek. A társadalom közigazgatáshoz való viszonyát azonban leginkább az elégedettség tükrözi, amely nyomon követhető az állampolgár ügyintézésétől kezdve a jogi személyek közigazgatással kapcsolatos kapcsolatain át, amelynek okán Magyary Zoltán már 1945-ben a közigazgatás jövőképét vizsgálva megállapította, hogy „a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába állítania”.⁴⁴

A belső hatékonyság már az intézményrendszeren belül érvényesülve sokkal inkább mérhető eredményeket takar, hiszen a hatósági ügyintézés azonos fokán lévő szervezetek mérőszámai többé-kevésbé jól összehasonlíthatók, így alapját képezhetik a szervező munkát érintő racionalizálási és reformfolyamatoknak. Ez utóbbiaknak azokat a programokat tekintjük, amelyek a közigazgatás teljes vertikumát érintik és szükségszerűen valamely politikai szerv kezdeményezésére indulnak el. A reformok tehát alapvetően felülről lefelé indulnak, hiszen Magyary is felismerte, hogy a közigazgatásnak az adott kor fejlődési szintjéhez kell igazodnia gazdaságilag és a technológiai követelményeket is tekintve, amely miatt a reformok nem spontán módon zajlanak le, hanem tervezetten indulnak.⁴⁵ Ugyanakkor más szakírók szerint nem sorolhatóak a reformok közé a közigazgatási rendszer teljes cseréjét érintő folyamatok, mint például a dualizmus időszakában lezajlott közigazgatási és államszervezeti változások,⁴⁶ megint más szakírók (pl. Bouckart) szerint pedig a reformok és a korszerűsítési folyamatok között több lépcsőfok is létezik, amely miatt az egyik átmenet a másikba.⁴⁷ Ilyen reformok hazánkban a rendszerváltás utáni időszakban is zajlottak, ilyennek tekinthető például hazánkban a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. Értelemszerűen ilyen átfogó reformok viszonylag ritkán történnek, míg a kisebb jelentőségű, csupán valamely szegmenset – mint például az ügyintézési folyamatot vagy a nyilvántartások rendjét – érintő korszerűsítési programokkal már sokkal gyakrabban találkozunk.⁴⁸

Ezek az átfogó elvek is változásban vannak, úgy ahogy a társadalmi elvárások változnak a közigazgatással szemben. Míg például a XX. század első felének hazai közigazgatásában Magyary Zoltán az eredményességet és a jogszerűséget, a szakszerűséget és a gazdaságosságot, az aktivitást és erélyt, az emberközpontúságot és a közösség szolgálatát emelte ki, addig napjaink globalizálódó közigazgatásában – legalább is az Új közmenedzsment (továbbiakban NPM) érvényesüléséig – az átláthatóság, a korrupciómentesség, a társadalmi részvétel, a nyitottság stb. a meghatározó hangsúlyos alapelvek.

Az alapelvek mindig társadalmi értékrendet is közvetítenek a közigazgatás felé. Erre jó példa volt a napjainkig évtizedeken keresztül érvényesülő neoliberális állam és közigazgatás, mely a versenyszféra üzleti módszerei mellett annak értékrendjét is megpróbálta a közigazgatásra, sőt az ügyfelekre is ráerőltetni, szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztót kreálva belőlük.

A magyar közigazgatás jelenleg folyó átalakítása és az alapjául szolgáló új magyar Alkotmány/Alaptörvény⁴⁹ szintén megfogalmaz alapelveket. Átfogó célként határozza meg a Magyary-program⁵⁰ a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtését. A hatékonyság fogalma alatt eredményességet, gazdaságosságot, hatásosságot, biztonságot, felügyelhetőséget és alkalmazkodást értenek.

⁴⁴ MAGYARY: 639.

⁴⁵ MAGYARY: 638-639.

⁴⁶ CAIDEN, Gerald E.: *Administrative reform*. Aldine Transaction Publisher, Chicago, USA, 1969, 2007.

⁴⁷ Lásd bővebben GELLÉN Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben – közigazgatási reformok és az államszerep változása*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó 2013.

⁴⁸ LŐRINCZ: 46-58.

⁴⁹ *Magyarország Alaptörvénye*, XXIV. és XXVI. Cikk.

⁵⁰ *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* (MP 11.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.

Közismert, hogy a kormányzás és a közigazgatás nem azonos, de egymással szorosan összefüggő fogalmak. A kormányzás tekintetében az elmúlt két évtizedben legismertebbé vált fogalom a „jó kormányzás”, melyet eredetileg a Világbank dolgozott ki - összekötve egy adott ország kormányzati rendszerének minőségét a társadalom és a gazdaság tartós fejlesztésének kapacitásával. A „jó kormányzás” fogalma⁵¹ ebben az értelemben magába foglalja a politikai rendszert és azt az eljárást, melyen keresztül a közhatalom egy ország társadalmi és gazdasági erőforrásait kezeli a fejlődés érdekében és azt a kapacitást, mellyel azt meg is tudja valósítani. Ez a fogalom elsősorban a gazdasági szempontokat vette alapul, és nem terjesztette ki az elvet az állam demokratikus működésére. A fogalom azóta igen nagy változásokon ment át, de nem vált azonosíthatóvá sem a Kormány, sem a közigazgatás fogalmával. E felfogásban egy konkrét Kormány konkrét működése a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdés, míg a közigazgatás működése jogállamban jogszabályi keretek közt megvalósuló jogi kategória. A különböző nemzetközi szervezetek döntéseiben, állásfoglalásában a „jó kormányzás” fogalma kiegészült az állam demokratikus működésével és az alapvető jogok érvényesülésével. A fejlődés eredményeként sem vált azonban e fogalom jogilag releváns fogalommal, sem a nemzetközi kapcsolatokban, sem az országok belső szabályozásában. Hatása azonban a közigazgatás működésére és különösen annak elveire – mivel a közigazgatás az állam cselekvése – egyértelműen kimutatható, ezért a témakörrel részletesen foglalkozunk.

2. A közigazgatás alapelveinek változásai a gyakorlatban

A rendelkezésre álló sok nemzetközi dokumentum közül az ENSZ vonatkozó anyagát⁵² alapul véve a „jó kormányzás” elvei a következőkben foglalhatók össze:

- a részvétel,
- a jogállamiság,
- probléma-érzékenység,
- a konszenzus keresése,
- méltányosság,
- hatékonyság és eredményesség,
- elszámoltathatóság,

A „jó kormányzás” elveinek hatása az igazgatásra jogilag releváns módon az Európai Unió Alapjogi Kartájában⁵³ jelenik meg (41.§), de csak a „Jó közigazgatás Európai Kódexében”⁵⁴ kerül részletezésére. A Kódex alapvetően az Unió szerveire terjed ki, de az Európai Közigazgatási Térségen keresztül beszélt a tagországi közigazgatásokba is. A Kódexet az Európai Parlament 2001-ben fogadta el és összesen 27 §-ban részletezi az Alapjogi Karta 41.§-át. 2014-ben pedig már az EU közigazgatási eljárásának szabályozásához készült szakértői anyag.⁵⁵

Az alapelvek közt a következők érdemelnek különös figyelmet:

- a törvényesség (4.§),
- a diszkrimináció tilalma (5.§),
- az arányosság (6.§),

⁵¹ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága átfogóan feldolgozta ezt a témakört, mely összefoglalója a *CDL-AD (2011)009*. számú dokumentumban jelent meg. (www.venice.coe.int).

⁵² www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf.

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵⁴ www.ombudsman.europa.eu.

⁵⁵ HOFMANN, Herwig C. H., SCHNEIDER, Jens-Peter and ZILLER, Jacques (szerk.): *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Research Network on EU Administrative Law, 2014.

- a koherencia (10.§),
- a hatalommal való visszaélés tilalma (7.§),
- a részrehajlás-mentesség és függetlenség (8.§),
- objektivitás (9.§),
- méltányosság (11.§),
- udvariasság (12.§),
- a beadványokra való válaszadási kötelezettség (12.§).

A kódex tartalmaz néhány eljárásjogi elvet is, így:

- a döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára (20.§),
- az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve (24.§).

Az egyes országok szintjét vizsgálva az Alkotmányokban nem jelenik meg sehol a „jó kormányzás elve” de törvényi szinten néhány országban (pl. Hollandia, Lettország) már van rá példa. A „jó közigazgatás” elve már szélesebb normatív alkalmazást nyert, így alkotmányi szinten tartalmazza a finn jogrendszer, míg a „jó közigazgatáshoz való jog”, mint alapjog elismerése széles körben érvényesül az EU tagországokban.

A nemzeti jogi szabályozások elemzése alapján a „jó kormányzás és közigazgatás” következő közös elemei találhatóak meg:

- a felelősség,
- az átláthatóság,
- az polgárok szükségleteinek való megfelelés képessége,
- a hatékonyság,
- az eredményesség,
- a nyitottság,
- a részvétel,
- a kiszámíthatóság,
- a jogállamiság,
- a koherencia,
- a méltányosság,
- az etikus eljárás és magatartás,
- a korrupció elleni fellépés,
- az észszerű határidőben való eljárás és döntés,
- az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme,
- az eljárások egyszerűsítése.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a jó közigazgatás minden szervezeti és működési elvét nem tartalmazhatják általános jogi előírások, mert a feltételek és körülmények országonként eltérőek. Az eddigiekben vázolt elemzés a nemzetközi gyakorlaton keresztül igazolja a közigazgatás elveiről tett megállapításainkat, az elvek kettős (normatív és közpolitikai) természetéről, koronként változó dinamizmusáról és prioritásairól.

Mégis vannak közöttük olyanok, melyek a jogállami közigazgatás fejlődésének kezdetétől jelen vannak, így konstans elemnek számítanak. Ilyennek számítanak például a jogszerűség, szakszerűség és hatékonyság gyakran egymásnak feszülő elvei. Kérdés azonban, hogy az egyes alapelvek belső tartalma is állandó, vagy az is változó a kor szellemének függvényében?

A válasz elméletileg az állam és a közigazgatás változó jellege miatt igenlő lehet, de az alapelvek tartalmának akkor is kell, hogy legyen egy olyan része, mely kiiktatása, vagy eltérő értelmezése az alapelv lényeges tartalmát is megváltoztatná, és ezzel értelmezhetetlenné tenné.

3. A közigazgatás alapelveinek lehetséges kategorizálása

Az eddigiek alapján a közigazgatásra vonatkozó alapelveket – különböző szempontok figyelembevételével – a következő kategóriákra oszthatjuk.

3.1. Az alapelvek tartalmuk, irányultságuk szerinti felosztása

Az alapelvek tartalmuk és irányultságuk szerint lehetnek *általánosak*, a közigazgatás egészére ható alapelvek, melyek érvényesülése rendszerint a közigazgatáson túl az egész államszervezet működését átfogják. Ilyen pl. a jogállamiság elve, a törvényesség elve, a demokrácia elve, a pártatlanság elve stb.

A másik csoportba azok az elvek tartoznak, melyek a közigazgatás három eleme⁵⁶ szerinti megosztásban, csak egy elemre jellemző *sajátos elvek*, így a közigazgatás *tevékenységére*, cselekvésére (eljárására) hatnak, a közigazgatás *szervezetét* érintik, vagy a közigazgatás szakemberállományára, *személyzetére* terjednek ki.

A sajátos elvek közül a közigazgatás cselekvésére, eljárására vonatkozó elvek például az észszerű határidőben való döntés kötelezettsége, a közigazgatási határozatok érintettekkel való közlésének elve, a döntések indokolásának kötelezettsége stb. A közigazgatás nagy szervezeti elvei közé tartoznak a centralizáció, decentralizáció, a dekoncentráció,⁵⁷ a szubszidiaritás stb. A közigazgatás személyzetére vonatkozó elvek a szolgálati út betartásának kötelezettsége, a felettes utasításának végrehajtása, a szakmai érdekek alapján történő alkalmazás és előmenetel stb.

3.2. Az alapelv normativitása szerinti megkülönböztetés

Az alapelvek egy része jogszabályban előírt kötelezettségként jelenik meg, tehát *normatív jellegű* pl. a szolgálati út betartása, a határozatok indokolási kötelezettsége, a törvényesség elve.

Az alapelvek egy másik csoportja jogilag nem kötelező, *nem normatív egyéb* kategóriába tartozó. Ilyen pl. a decentralizáció elve, a szubszidiaritás elve, az udvarias ügyintézés, a konszenzusra törekvés stb.

Érvényesülésüket tekintve jogállami keretek közt prioritása nyilván a normatív jellegű alapelveknek van, de a demokrácia, a politikai kultúra, az etika és más társadalmi konvenciók, szokások a nem normatív jellegű alapelvek érvényesülését előtérbe helyezhetik, míg más körülmények, vagy azok hiánya még a jogilag kötelező alapelvek érvényesülését is meggátolják.⁵⁸

Ugyanakkor a közigazgatási decentralizáció az 1980-as évektől fogva általános közigazgatási működési elvvé vált a közpolitikában, mind területi, mind pedig szakszolgálati formájában.

⁵⁶ LÖRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei*. 19.

⁵⁷ Erre vonatkozóan lásd jelen kötet közvetlen közigazgatásról szóló részét, valamint BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013.

⁵⁸ Ilyen volt pl. a közigazgatási hatósági eljárásunk 2008-tól kötelező előírása az elektronikus kapcsolattartásról, mely a legtöbb ügyfél esetében a szükséges technikai feltételek és képességek hiánya miatt utópia maradt a gyakorlatban.

A jogilag releváns konkrét megjelenési formájában azonban a decentralizációs reform a legtöbb országban igen szerény eredménnyel járt, míg napjainkra erről lényegesen kevesebbet hallunk, sőt a centralizált feladatellátás helyenként az elvárt hatékonyság záloga és feltétele.

4. A közigazgatási alapelvek rendeltetése

A problémakör feldolgozását különböző aspektusok kiemelésével hosszan folytathatnánk, de a lényegi kérdést és az arra adható választ arra vonatkozóan, hogy *mi szükség van a közigazgatási alapelvekre*, nem kerülhetjük meg.

Az alapelvek közvetítik a közigazgatással szembeni társadalmi elvárásokat, és egységes keretbe foglalják a társadalom legnagyobb szervezeti rendszerének működését (*orientációs szerep*).⁵⁹

Érvényesülésük a gyakorlatban visszatükrözi a közigazgatás állapotát, minőségét és megalapozza a folyamatos korrekciókat (*ellenőrző, visszacsatoló szerep*).

A közigazgatás elveinek korfüggő, dinamikus változásai a közigazgatás megújításának egyik legfontosabb tényezői (*építő szerepkör*).

Végül a nemzetközi gyakorlatról írtak kapcsán láthattuk azt, hogy az alapelveket hogyan befolyásolják a globalizáció folyamatai, azok hogyan szívárognak be a nemzeti jogalkotásba. Így – még ha a közigazgatás is áll leginkább ellen a globalizáció nem kívánatos hatásainak – egy *globalizációs hatásról és szerepről* is beszélhetünk.

Az alapelvekről írtak átvezetnek azonban a közigazgatás működésének más elméleti kérdéseire, melyek a következő pontokban kerülnek tárgyalásra. A közigazgatásnak vannak olyan elméleti alapfogalmai – melyek nem azonosíthatók az alapelvekkel – melyek értelmezése nélkül a közigazgatás felépítésének és működésének részletei sem ragadhatók meg. Ugyanakkor a legtöbb tananyag ezekkel, mint evidenciákkal számol, és nem foglalkozik kellő mélységgel velük.

Jelen jegyzet sem kivétel eddigi részeiben, mert olyan fogalmakkal operál, mint pl.: a centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció, szubszidiaritás stb. anélkül, hogy annak tartalmát adna. Ezen próbálunk változtatni a következőkben.

5. A közigazgatási eljárás és elvei

A közigazgatás működésének kiemelt fontosságú, és jogállamban jogilag szabályozott területe a közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás fogalmát több megközelítési módot alkalmazva határozhatjuk meg más-más eredményre jutva.

Tág értelemben közigazgatási eljárás a közigazgatás, mint szervezet működésének cselekvési rendjét értjük.⁶⁰ A közigazgatási eljárás *jogtudományi fogalma* a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülési módját jelenti. A közigazgatási eljárás *közigazgatási jogi tág fogalma* szerint a konkrét közigazgatási

⁵⁹ LŐRINCZ: *i.m.* 57. Ilyen volt pl. a közigazgatási hatósági eljárásunk 2008-tól kötelező előírása az elektronikus kapcsolattartásról, mely a legtöbb ügyfél esetében a szükséges technikai feltételek és képességek hiánya miatt utópia maradt a gyakorlatban. Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett: *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019.

⁶⁰ SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen, 1948.

aktusok kibocsátásának rendjét értjük alatta. **Közigazgatási jogi szűk fogalom** szerint a közigazgatási eljárás a hatósági aktusok kibocsátásának rendje.⁶¹

A közigazgatás-tudományban kialakult **konvencionális fogalma** a közigazgatási eljárásnak a közigazgatási szervek hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási jogszabályok összessége. **A közigazgatási hatósági eljárás szakaszait alapeljárásra, jogorvoslati szakaszra és végrehajtási szakaszra oszthatjuk.** Egyes rendszerekben ehhez járulhat még két kivételes szakasz, így a méltányossági és az újrafelvételi szakasz.

A közigazgatási hatósági **eljárás szabályozásának különböző rendszerei** alakultak ki a világon. A közigazgatási jog fejlődésének első időszakában a XVIII. század végén és a XIX. század elején a közigazgatási **anyagi és eljárási szabályok nem különültek el** egymástól, ugyanabban a jogszabályban jelentek meg.

A XIX. század végén kezdődött meg **az anyagi és eljárási normák szétválasztása, illetve az eljárás elkülönült szabályozása.** Ennek a szabályozásnak különböző fázisai voltak, melyekben **különböző megoldások** alakultak ki. Így előbb részleges és **speciális eljárási szabályok** alakultak ki a közigazgatás egyes szakterületeire nézve, majd **speciális ügycsoportokban részletes eljárási rend** került megállapításra.

A következő fázisban **a különös eljárási szabályok közül a minden ügycsoportban általánosítható szabályok kerültek kiemelésre.** A megoldások abban különböztek és különböznek ma is, hogy az **eljárás egy-egy szakaszára, vagy az összesre kiterjed-e az általános szabályozás.**

Hazai közigazgatási hatósági eljárási jogfejlődésünk az általános szabályozási modellt alkalmazza,⁶² melyben fő szabályként az egységes eljárásjogi szabályozás minden hatósági ügyfajtára és az eljárás minden szakaszára kiterjedő általános jellegű szabályozás.

Fontos rögzíteni azt, hogy a közigazgatási eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai közt⁶³ **nem állítható fel értéksorrend.** Mindegyik modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, ráadásul a konkrét megoldások az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függenek.

A lényeg a jogállami törvényesség és a fejezet elején tárgyalt alapelvek gyakorlati érvényesülése. Az eddig tárgyaltak lezárásához hozzá kell tenni azonban azt, hogy a közigazgatás jognak való alárendeltsége, illetve a törvények alá rendelésének elve szükségképpen minden közigazgatási eljárásban, így nem csupán az eddigiekben tárgyalt hatósági eljárásban érvényesül. A hatósági eljárás kiemelését az indokolja, hogy a közigazgatás a hatósági eljárás során hozott döntéseivel, intézkedéseivel avatkozik be legnagyobb mértékben a társadalmi életviszonyokba, így az egyértelmű, világos és az ügyfelek oldaláról garanciákat tartalmazó jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van.

Ugyanakkor a hatósági eljárási szabályozás alól kivett más közigazgatási eljárások is jogilag szabályozottak. Ezen felül a közigazgatás más jogágba (pl. büntetőjog a szabálysértések esetében, vagy a polgári jog a birtokvédelem kapcsán stb.) tartozó jogi normák érvényesítésében is részt vesz, mely jogalkalmazás eljárási szabályozása szintén szükségeszerű (lásd részletesen a vonatkozó fejezetben).

Ezen felül a közigazgatás belső működésére vonatkozó jogi szabályozás is fontos az átlátható közigazgatás szempontjából, mely szabályozás főként a szintén jogszabályi alapokon álló irányítási normákon ke-

⁶¹ Vö. MAGYARY: *Magyar közigazgatás*, valamint TOLDI Ferenc: *Az államigazgatási eljárás fogalma*. In: *Állam-és jogtudományi enciklopédia I*, Budapest, 1980., és KILÉNYI Géza, *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, Budapest, 1970.

⁶² 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

⁶³ Lásd bővebben: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*, Universitas, Győr, 2006.

resztül valósul meg. Így például a közigazgatási szervek működésére vonatkozó két legfontosabb szervezeti okmány a szervezeti és működési szabályzat és az ügyrend.

A jogállami közigazgatásnak tehát – álláspontunk szerint – nem lehet olyan működési területe, mely kiesne a jogi szabályozás alól.

A közigazgatási eljárás alapelvei a közigazgatási alapelvekhez hasonlóan, főként zsinórmértékül szolgálnak és hézagpótló szerepet töltenek be. Ezt hangsúlyozza az Általános közigazgatási rendtartásban megfogalmazott fogalom is, amely szerint „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”,⁶⁴ amelyet az indokolás akként értelmez, hogy a jó közigazgatás és a tisztességes eljáráshoz való jog törvényi konkretizálását jelentik az alapelvek. Bár nem gyakran fordul elő, de ez a hézagpótló szerep időnként azzal is járhat, hogy kizárólag az alapelvekre történő hivatkozással születik meg valamely döntés.⁶⁵ Az Ákr. kapcsán a jogszabály indokolása szintén külön is kiemeli, hogy az alapelvek normatív tartalommal bírnak és akár közvetlenül is alkalmazhatók.

A közigazgatási eljárás alapelveit a hatályos hazai szakirodalom jellemzően három nagy csoportba sorolja. Az elsőbe azok az elvek tartoznak, amelyek az egész jogrendszerben érvényesülnek, ilyenek a törvényesség elve, az anyanyelv használatának a lehetősége vagy a törvény előtti egyenlőség követelménye. Külön csoportot képeznek azok az elvek, amelyek valamennyi eljárási jogban megtalálhatók jogágtól függetlenül. Ilyen a tájékoztatáshoz való jog vagy a valóság-hű tényállás elve, míg a harmadik csoportba a kifejezetten közigazgatási eljárásban érvényesülő elveket sorolhatjuk, mint a hivatalbóli eljárás elve vagy a költségtakarékos és hatékony eljárás elve vagy a jóhiszemű eljárás elve.

Az Általános közigazgatási rendtartás a Ket.-hez képest kevesebb szabályt tartalmaz, kevesebb alapelvet érvényesít, és kimondottan a speciális elvekre helyezi a hangsúlyt, amelyek kifejezetten a közigazgatási tevékenységre jellemzőek és a közigazgatási eljárásban érvényesítendőek.

IRODALOM

1. AUBY, Jean-Marie: *Generalités-Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Ed. ECONOMICA, Paris, 1985.
2. BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013.
3. BOZEMAN, B.: *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 2007.
4. CAIDEN, Gerald E.: *Administrative reform*. Aldine Transaction Publisher, Chicago, USA, 1969, 2007.
5. CHEVALLIER, Jacques: *L'Etat de droit*. R.D.P. 1988.
6. DUGUIT, Leon: *Traité de droit constitutionnel*. 3. ed. 1928.

⁶⁴ 2016. évi CL. tv. 1. §.

⁶⁵ Legfelsőbb Bíróság 20. Kfv. I. 35.410/2006/4. sz. ítélet Lásd még: DARÁK Péter: *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírósi döntések 2005-2010*. Complex, 2010.

7. GELLÉN Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben – közigazgatási reformok és az államszerep változása*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó 2013.
8. HELD, V.: *The Public Interest and Individual Interests*. New York, Basic Books. 1970.
9. HOFMANN, Herwig C. H., SCHNEIDER, Jens-Peter and ZILLER, Jacques (szerk.): *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Research Network on EU Administrative Law, 2014.
10. KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, 1970.
11. LACHUME, Jean-Francois: *La notion de service public*. In *Droit Public*, Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris 1985.
12. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG ORAC, Budapest, 2005.
13. *Magyarország Alaptörvénye*, XXIV. és XXVI. Cikk.
14. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
15. *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* (MP 11.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 június 10.
16. PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*, Universitas, Győr, 2006.
17. PATYI András: *Közigazgatás – alkotmány – bírászkodás*, Universitas – Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011.
18. RIVERO, Jean: *Droit administratif*. Edition Dalloz, Paris, 1990., 538-552.
19. SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.
20. SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Debrecen, 1948.
21. TOLDI Ferenc: *Az államigazgatási eljárás fogalma*. In: *Állam-és jogtudományi enciklopédia I.*, Budapest, 1980.
22. VENN DICEY, Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (LF ed.), 1915.
23. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.
24. 2004. évi CXL. törvény *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól*.

HASZNOS LINKEK

1. Az Európai Unió joganyagával kapcsolatban számos információ található a következő oldalon: <http://eur-lex.europa.eu>
2. Az Európai Ombudsman intézménye kapcsán lásd: www.ombudsman.europa.eu
3. Számos, a közigazgatási folyamatokat is befolyásoló nemzetközi eseményt tartalmaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének alábbi honlapja: www.unescap.org
4. Az Európa Tanács honlapja: www.coe.int

III. FEJEZET

KORMÁNYZÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS

1. Tudományos megközelítések a kormányzás lényegének, jelentéstartalmának megértéséhez

A társadalomtudományi irányultságú munkáknak visszatérő témája a kormányzás kérdésköre, valamint a kormányzás és közigazgatás egymáshoz való viszonyának értelmezése.⁶⁶ Mindez kedvez a változatos, nem ritkán egymással konkuráló elméletek elterjedésének, melyek közül az alábbiakban a magyar teóriák mellett nemzetközi álláspontokat is ismertetünk.⁶⁷ Bár megközelítésünk alapvetően jogtudományi, a közigazgatás-elmélet céljaival összhangban arra törekszünk, hogy egy álláspont favorizálása helyett széles körben nyújtsunk betekintést a választott témákba, ami jelen esetben sincs másképp. Mindezekre figyelemmel jelen fejezet későbbi részeiben több tudományos álláspont és definíció is megemlítsékre kerül.

1.1. Álláspontok, nézetek, definíciós kísérletek

Előjáróban érdemes rögzíteni, hogy az elmúlt évtizedekben alapvetően angolszász hatásra, de széles körben elterjedt, hogy a kormányzást a közigazgatással szinonimaként értelmezik, illetve az, hogy magát a kormányzati működést – alapvetően, vagy kizárólagosan – a kormányok tevékenységével és az állam adminisztrációjával azonosítják. Bár kétségtelen, hogy a közigazgatás csúcsszerve és a kormányzásé szervezetiileg is azonos lehet, a helyzet ettől összetettebb, lássuk miért!

Kiindulópontként felhasználhatjuk azt az álláspontot, amely szerint a kormányzás a modern demokráciákban olyan állami tevékenységként értelmezhető, ami célzatos, mégpedig végpontjában a társadalom befolyásolása, irányítása áll.⁶⁸ A további részletek feltárása (így a résztvevők köre, a kormányzás tényleges tartalma, illetve módja) azonban már problémákba ütközhet, ugyanis ezek a szerint változhatnak, hogy milyen országról és időszakról van szó. A kormányzás tehát összetett jelenség⁶⁹ és emiatt felvetődik a kérdés, hogy akkor mégis hogy kell elképzelni ezt az egész társadalomra kiható tevékenységet?

Ahhoz, hogy a kérdést megválaszolhassuk, a fent írtak részletesebb megvilágítására van szükség. Ennek érdekében legelőször azt érdemes közelebbről szemügyre venni, hogy ki/mi lehet a kormányzás résztvevője, **alánya**. A kormányzati tevékenység kifejtése tipikusan több állami szerv együttes feladata (pl.: uralkodó, államfő, parlament stb.). Az európai megoldásokat vizsgálva az körvonalazódik, hogy a kontinens államainak kormányzati intézményrendszerét vagy az alkotmányos monarchia, vagy a parlamentáris köztársaság, vagy a félprezidenciális köztársaság kereteibe ágyazva találjuk meg. Bár az egyértelmű, hogy a felsorolt kormányzati rendszerek között az a különbség, hogy melyik állami szerv tekinthető meghatározónak a kormányzás irányításában,⁷⁰ azonban már itt problémával is szembesülünk. Egyelőre

⁶⁶ Lásd pl. FRIVALDSZKY János: *Jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Pázmány Press, Budapest, 2016., vagy JENSEN, Jody: *Globalizáció és új kormányzás*. MTA TK PTI, Mundus Novus, Budapest-Érd, 2014. További hasznos információkkal szolgálnak a következő munkában található tanulmányok: HODGES, Ron (ed.): *Governance and the Public Sector. Corporate Governance in the New Global Economy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2005. 405-587.

⁶⁷ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága átfogóan és elvi igényességgel foglalkozott a témakörrel: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e) (2017. 01. 16.)

⁶⁸ PETRÉTEI József: *Kormányzás és kormányzati rendszer*. In: ÁDÁM Antal - KISS László - PETRÉTEI József - SÜKÖSD Ferenc - SZAMEL Lajos: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, 1996. 219.

⁶⁹ Lásd még: FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010. 29.

⁷⁰ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 142.

ugyanis nincs egységes, nemzetközileg is elfogadott tipizálása a kormányzati szerveknek, ami miatt az egyes nagy rendszerekben eltérő fogalmi kört értenek ez alatt.⁷¹

Hazánkban a Kormány (egyres megközelítések szerint kifejezetten a miniszterelnök)⁷² mellett jellemzően az Országgyűlést, az Alkotmánybíróságot, valamint a Köztársasági Elnököt és a helyi önkormányzatokat sorolják a résztvevők közzé.⁷³ A teljes képhez hozzátartozik, hogy akad olyan álláspont, amely az előbbiekhez képest kevesebb szervet sorol ebbe a körbe,⁷⁴ illetve olyan is, amely egy ettől tágabb megközelítés lehetőségére hívja fel a figyelmet azáltal, hogy rámutat, a kormányzás alanya minden központi állami szerv, sőt, „*tág értelemben a kormányzati szervek alatt értjük a kormánynak, mint csúcsszervnek a működését előkészítő, végrehajtó szervek összességét is.*”⁷⁵ Jelen fejezet szerzője ez utóbbi álláspontot fogadja el.

A fenti megközelítés láthatóan csak nemzeti keretekben vizsgálódik és kifejezetten az állami szervekre koncentrál. Mindazonáltal a XX. század második felének társadalom- és államfejlődése olyan további szub- és szupranacionális szereplők megjelenésének kedvezett, mint pl. a civil szervezetek, vagy a nemzetközi integrációk, ami vertikálisan is kibővítette a potenciális aktorok körét.⁷⁶ A folyamat eszmei hátterét, valamint következményeit lentebb részletesen ismertetjük.

A megjelölt állami szerveken túl kérdésként merül fel, hogy vajon a miniszterek is részesei-e a kormányzásnak? A publicisztikákban egyre többször lehet ugyanis olvasni, hogy valamelyik tárcát, illetve szakigazgatási területet önálló kormányzatként közelítik meg, pl.: oktatási, egészségügyi, szociális kormányzat. A felvetés elgondolkoztató, hiszen ha belegondolunk, a miniszterek a Kormány tagjai, ráadásul a kormányzati döntések előkészítése is az esetek jelentős részében valamelyik minisztériumhoz, illetve annak szakapparátusához köthető. Másfelől viszont a miniszterek a kormány tevékenységének, és ezen keresztül a kormányzati működésnek is csak közösen lehetnek alakítói, külön-külön nem.⁷⁷ Tekintettel arra, hogy a valós képet mindig a vizsgált ország belső viszonyai határozzák meg, a kérdésre egyelőre univerzális válasz nem adható.⁷⁸

A társadalom átfogó befolyásolása érdekében a kormányzás alanyai többféle tevékenységet fejthetnek ki.⁷⁹ Ezek determinálják a kormányzás **tartalmát**, amit úgy is meghatározhatunk, mint „*a társadalmi*

⁷¹ Törekvések mutatkoznak ugyan ilyen klasszifikációk elkészítésére, lásd pl. az OECD szakmai anyagait, azonban ezek mind a mai napig nem váltak általánosan elfogadottá.

⁷² ÁDÁM - KISS - PETRÉTEI - SÜKÖSD - SZAMEL: *i.m.* 242.

⁷³ POKOL Béla: A magyar parlamentarizmus szerkezete - A hatalmi négyoszög súlyelosztásai. *Társadalmi Szemle* 1993/8-10. A kérdéskör kapcsán érdemes még elolvasni a következő munkát is: LÖRINCZ Lajos: *A kormányzás modernizációja*. In: KALTENBACH Jenő (szerk.): *A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*. Kiadó dr. Kaltenbach Jenő tanszékvezető, egyetemi docens, Szeged, 2007. Lásd még: ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019). [5].

⁷⁴ FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2006. 143., vagy újabban FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 142.

⁷⁵ BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2016. 149.

⁷⁶ A menedzserelvű teóriák, valamint a hálózatos kormányzás elméleteinek összefoglaló leírását lásd HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSzK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda, Budapest, 2007. 79-82.

⁷⁷ További hasznos meglátásokkal szolgál a kérdés kapcsán HESSE, Joachim Jens - ELLWEIN Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Westdeutscher Verlag, 1992. 265.

⁷⁸ FAZEKAS - FICZERE: *i.m.* 142-143. Ugyanebben a munkában a miniszterekhez hasonlóan kérdésként merül fel a politikai pártok helye és szerepe a kormányzásban.

⁷⁹ Erre vonatkozóan is hasznos összegzést nyújt SALAMON, Lester M. (ed): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York, 2002.

*folyamatokat irányító döntések meghozatala, végrehajtása és ellenőrzése.*⁸⁰ Itt lényegében olyan jövőorientált, stratégia jellegű döntésekre kell gondolni, amelyek tipikusan gyors reagálást igényelnek és komplex problémákra kívánnak választ adni. A kormányzás tartalma tehát olyan sajátos állami tevékenység, ami nem csupán a célok kijelölésére szolgál, hanem – ahogy arra más szakírók is utalnak –, „*meghatározza [azok megvalósításának] eszközeit, módszereit és ütemét, biztosítja [a] szükséges dologi és személyi feltételeket, figyelemmel kíséri [azok] végrehajtását*”. A legtágabb körülírások pedig a kormányzást egyenesen a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulásaként értelmezik.⁸¹

A kormányzás klasszikus megközelítése kapcsán jellemzően még egy dolog szokott felmerülni, ez pedig annak *módja*. A szakirodalom szerint alapvetően ez attól függ, hogy demokratikus, vagy diktatórikus berendezkedésről van-e szó.⁸² Előbbi esetén a kormányzati döntésekért felelősséget kell viselni, illetve ehhez szankciók is köthetnek. Amennyiben a kormányzás demokratikus keretek között valósul meg, a döntéshozatalban – ahol a legkülönbözőbb társadalmi csoportok közreműködése biztosított – a résztvevők fölött külső kontroll érvényesül, a folyamat pedig átlátható, követhető. Érthető módon a diktatórikus berendezkedés ezeket figyelmen kívül hagyja.

1.2. A kormányzás legfontosabb jellegzetességei

A fentebb írtak miatt állítható, hogy demokratikus kormányzati rendszerekben a kormányzás nem lehet elszigetelt tevékenység. Nem azonosítható kizárólag a végrehajtó hatalommal, bár vitathatatlan, hogy egymással szorosan összefüggnek (a kormányzás ilyen megközelítésben talán legkönnyebben úgy írható körül, hogy a közigazgatási jog és a politikai elemzés metszetében helyezkedik el).

Úgy véljük helyesebb, ha ahelyett, hogy egyetlen elvont definíciót emelnénk ki, illetve abba kívánnánk sűríteni a kormányzás lényegét, inkább a legfontosabb jellegzetességek felsorolására és árnyalására törekszünk. Ilyen sajátosságoknak tekintjük a következőket:

- A kormányzás láthatóan olyan *célzatos, jövőorientált* tevékenységet jelöl, amelynek végpontjában a *társadalom széleskörű és érdemi befolyásolása* áll. Éppen ezért óhatatlanul kapcsolódik a közigazgatáshoz, mint az állam aktivitásához, de azon túl is mutat, mivel az államhatalom gyakorlásának korlátait és mechanizmusait, valamint a közhatalmi felelősséget sem hagyja érintetlenül.
- Ennek a működésnek megkerülhetetlen (ugyanakkor nem kizárólagos) résztvevői az állami szervek, amelyek pontos köre azonban változhat többek között az állam- és kormányforma függvényében, az ország alkotmányos berendezkedése, illetve közhatalmi mechanizmusai miatt. Ugyanakkor látni kell, hogy a kormányzati szereplők ezen szűk magja körül idővel más résztvevők is megjelennek (pl. érdekképviselői szervezetek), ami *horizontálisan és vertikálisan egyaránt differenciáltabbá teszi* a vizsgált csoportot.
- A szakírók következetes álláspontja az, hogy a kormányzás nem egyszeri aktus, hanem azok *sorozata*, „*döntések sokaságának folyamánya*”.⁸³ Olyan folyamat, amelynek középpontjában a stratégiai jelentőségű döntések meghozatala, végrehajtása és ellenőrzése áll. Ezek a döntések azon-

⁸⁰ PETRÉTEI: *i.m.* 220.

⁸¹ VÖ. FAZEKAS - FICZERE : *i.m.* 142.

⁸² FÁBIÁN: *i.m.* 30. Továbbá PETRÉTEI: *i.m.* 224.

⁸³ JÓZSA Zoltán: *Állam, közigazgatás, kormányzás: tradíciók, elméletek gyakorlatok. Különnyomat a Besenyei Lajos Emlékkönyvből.* Szeged, 2007. 309.

ban önmagukon túlmutatnak, végeredményben hozzájárulhatnak a közbizalom fenntartásához (rosszabb esetben annak erodálásához), az államhatalom megerősítéséhez (nem kívánt esetben viszont annak gyengítéséhez), valamint az esélyegyenlőség javításához. Komplexitására tekintettel vannak, akik kettősségét hangsúlyozva *szakmai és politikai tevékenységként* egyaránt értelmezik.⁸⁴

- Egyes kutatók szerint a kormányzás lényegében nem más, mint: „*az a folyamat, amelynek keretében a különböző szereplők közösen oldják meg problémáikat és találkoznak a közösség szükségleteivel.*”⁸⁵ Azt, hogy a kormányzati döntéshozatalba mások is bekapcsolódhassanak, illetve azokról megfelelő módon informálódjanak, illetve szükség esetén külső kontrollal éljenek, a kormányzás módja teszi lehetővé. Ez nélkülözhetetlen, hiszen a társadalmi, gazdasági, környezeti erőforrások allokációja és redisztribúciója, valamint az ezekért való felelősség csak a különböző társadalmi csoportokkal (érintettekkel/érdekeltekkel, azok érdekvédelmi szervezeteivel stb.) való konzultációt követően lehet tisztázott. Napjainkra ez kiszélesedett, hiszen a virtuális világ nem teszi feltétlenül szükségessé a személyes találkozásokat, ami azonban már átvezet az *e-kormányzás* (másképp digitális kormányzás)⁸⁶ problematikájához.

2. Nemzetközi folyamatok és hatásuk a kormányzás tartalmának fejlődésére⁸⁷

Az eddigiekből kiolvasható, hogy a kormányzás nem statikus, hanem dinamikus jelenség, ráadásul igen sokféle értelmezése lehetséges, amelyeket számos esetben csak az adott időszak tendenciái mentén lehet helyesen megítélni.⁸⁸ *A kormányzás jelentés tartalmának változása tehát folyamatos, ráadásul az elmúlt évtizedekre különösen igaz.*⁸⁹ Ennek lényege a fokozatos bővülés,⁹⁰ ami értendő a tartalomra és a módszerekre egyaránt.

2.1. Gondolatok a jó kormányzás kapcsán

Kétségtelen, hogy témánkat illetően a közelmúlt egyik legismertebb, nemzetközileg is széles körben elterjedt fogalma a „*jó kormányzás*” lett, amelyet eredetileg a 90-es évek végén a Világbank dolgozott ki. *Ennek lényege az, hogy az adott állam kormányzati rendszerének minőségét összekapcsolja a társadalom és gazdaság tartós fejlesztésének képességével.*⁹¹ A végeredmény egy gazdaság-centrikus fogalom, amely többrétegű, ugyanis a *Világbank* megközelítésében a jó kormányzás kiterjed a politikai rendszer mellett arra az eljárásra is, amelyen keresztül a közhatalom egy ország társadalmi és gazdasági erőforrá-

⁸⁴ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 142.

⁸⁵ JENEI, György: *Challenges for Governance and Shortcomings at the Answers in Central Europe.* 14-20. https://www.researchgate.net/publication/227472956_CHALLENGES_FOR_GOVERNANCE_AND_SHORTCOMINGS_AT_THE_ANSWERS_IN_CENTRAL_EUROPE (2017. 03. 02.).

⁸⁶ ONGARO, Edoardo (Ed.): *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA.* Palgrave Macmillan, 2019. 101-112.

⁸⁷ A kormányzás jelentését, tartalmát több dimenzióban is vizsgálták az Európai Unió tagállamaiban. Az egységes osztályozásra tett egyik kísérlet: MODEEN, Tore - ROSAS, Allan: *Indirect Public Administration in Fourteen Countries.* Akademy Press, ABO, 1988.

⁸⁸ Vö. VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében.* In: GELLÉN Márton - HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet.* Complex, Budapest, 2010. 27.

⁸⁹ Lásd BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 2000/7.

⁹⁰ Ezt a témát dolgozza fel bővebben az OECD, *Questions et Evolutions dans la Gestion Publique* című kiadványa, OECD-PUMA, Paris, 1997. 340. Továbbá [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e) (2017. 01. 16.).

⁹¹ <http://www.worldbank.org/en/topic/governance> (2017. 01. 16.).

sait kezeli, végezetül magában foglalja azt a kormányzati kapacitást, amellyel az előbbieket meg tudja valósítani. „*Tág értelemben [...] az állam a piac és a civil társadalom közti kapcsolatrendszer fogja át.*”⁹²

Napjainkra több nemzetközi szervezet hathatós közreműködésének köszönhetően, mint amilyen az Európa Tanács,⁹³ az OECD,⁹⁴ vagy az IMF, a jó kormányzás jelentése – meghaladva annak fentebb ismertetett tartalmát – olyan **további elemekkel egészült ki**, mint az állam demokratikus működése, vagy az alapvető jogok érvényesülése. Az egyértelmű fejlődés ellenére sem tekintjük azonban jogi fogalomnak, sokkal inkább egy olyan befolyásoló tényezőnek, ami áttételesen hat, többek között éppen az állami adminisztrációkra.⁹⁵ És hogy ez az orientáló szerep hogyan valósulhat meg a gyakorlatban úgy, hogy a legkülönbözőbb kormányzati rendszerek és intézmények is képesek legyenek befogadni? A válasz tömören fogalmazva a következő: **alapelvek segítségével.**

A korábban nevesített nemzetközi szervezeteken túl az **ENSZ** is számos esetben érintette a kérdést. Egyik 2009-es anyagát áttekintve többek között olyan elvekkel, elvárásokkal találkozunk, mint a jogállamiság, a konszenzuseresés, a méltányosság, a hatékonyság, vagy az elszámoltathatóság.⁹⁶ Kétségtelen, hogy ezek jog- és kormányzati rendszereken átívelő elvek, ugyanakkor számos esetben a regionális szervezeteknek nagyobb ráhatásuk van az államok viszonyaira. Nem meglepő, hogy a jó kormányzás felmerült már az **Európai Unió** előtt is, igaz, eredetileg kifejezetten csak az uniós intézmények vonatkozásában. Az integrációs szervezet Alapjogi Chartája a 41. cikkében rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.⁹⁷ Az előbbi forrás kibontását végzi el „A helyes hivatali magatartás európai kódexe”,⁹⁸ ami már sokkal részletesebb. Többek között említést tesz a törvényességről, a diszkrimináció tilalmáról, megfogalmazza a hatalommal való visszaélés tilalmát, rögzíti a részrehajlásmentesség és függetlenség elvét, továbbá foglalkozik az objektivitással, valamint a beadványokra való válaszadási kötelezettséggel.⁹⁹ Látható, hogy a kérdés visszatérő jellegű és számos esetben kifejezetten adminisztratív szervek működéséhez kapcsolódik. Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatás lényege pont az aktivitás, az életviszonyok formálása.¹⁰⁰ **Ugyanakkor tisztában kell lenni azzal is, hogy a fenti példák csak egy-egy szeletét világítják meg a jó kormányzásnak, amely továbbra sem azonos pusztán a közigazgatással, attól egy tágabb kört fog át.**

Ahogy jeleztük, a fentiek sem vezettek el oda, hogy általánosan elterjedt jogi definíciók születtek volna a jó kormányzás kapcsán. Ugyan nincs egyetértés, hogy a jó kormányzás már maga a cél, vagy inkább az odavezető út egyik eleme, azt sokkal inkább egyfajta ideaként, kívülről vizsgálható jellemzőként kell

⁹² Vö. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2016. További árnyalását lásd: JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” 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-funkcioi-es-feladatai> (2019).

⁹³ Majd valamennyi szerve hozott már a jó kormányzással összefüggő döntéseket és állásfoglalásokat, lásd pl. a Parlamenti Közgyűlés 1060(1995) számú határozatának 8 pontját.

⁹⁴ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e) 11.

⁹⁵ ÁRVA Zsuzsanna - BALÁZS István - BARTA Attila - VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2011. 28.

⁹⁶ <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (2017. 01. 11.).

⁹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (2017. 01. 11.).

⁹⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1> (2017. 01. 11.).

⁹⁹ ÁRVA Zsuzsanna - BALÁZS István - BARTA Attila - VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2011. 28.

¹⁰⁰ Lásd még ezzel összefüggésben http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-jo-allam-merhetosege.original.pdf (2017. 03. 16.). Továbbá: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/Kormanyzati_teljesitmeny_ertekelese_KaiserT.original.pdf (2017. 03. 16.).

elképzelni. Bár a vizsgált dokumentumok az államokra nem rendelkeznek kötelező erővel, több esetben egyértelműen ösztönzésül szolgáltak számukra (lásd pl. Finnországot, amelynek alkotmánya több helyen is utal a jó kormányzásra, igaz, alapvetően jó közigazgatást, illetve annak elemeit értve alatta).¹⁰¹ Napjainkra a nemzeti jogrendszerekben a jó kormányzásnak több közös eleme is felfedezhető, ilyenek például a transzparencia, az eredményesség, a jogállamiság, vagy az észszerű határidőben való eljárás és döntés. A jó kormányzás alapvető célja tehát a hatékonyabb közpolitika és eljárások, valamint az elszámoltathatóság megteremtése (ami gyakran összefonódik a korrupció-ellenességgel).¹⁰²

Az előbbiekkal összefüggésben emeljük ki, hogy Magyarországon az *Alaptörvény* a kérdéskört alapvetően eljárási oldalról közelíti meg, amikor a XXIV. Cikk (1) bekezdésében a hatósági ügyintézés részrehajlás mentességét, valamint a tisztességes eljárást és az észszerű határidőn belüli döntéshozatalt, illetve ezen döntések indokolási kötelezettségét hangsúlyozza.

2.2. A New Public Management kormányzás lényegére gyakorolt hatása

Globalizálódó és digitalizálódó világunkban azonban számos olyan kihívás létezik, amelyek miatt a megjelölt elvek mozgásban vannak. Már a 2000-es évek második felében hangsúlyozták egyes kutatók, hogy „az európai országok, így Magyarország is, [...] számos kényszerrel és kihívással néznek szembe. Ilyen az [...] állami kiadások csökkentése, demográfiai változások, strukturális és gazdasági változások, politikai és ideológiai nyomás, az állampolgárok növekvő igényei, technológiai fejlődés.”¹⁰³ A felsorolás pedig csak bővült, ugyanis 2008-ban pénzügyi-gazdasági válság tört ki, ami kétségtelenül változásokat idézett elő a kormányzás és a közigazgatás értelmezése kapcsán.

A kétezres évek közepéig a kormányzás társadalmi kapcsolatrendszerének egyik (ha nem a) legmeghatározóbb alakítója a neoliberais indíttatású *New Public Management*¹⁰⁴ (röviden NPM, magyarul Új közmenedzsment) volt, amely a társadalmi jólét, valamint a gazdasági növekedés érdekében egyfelől a piac működésének zavartalanságát, befolyásmentességét feltételezte, másfelől egy hatékony közszeztort. Utóbbi eléréséhez a magánszektorban már bevált elemek (sokszor kritikátlan) adaptációja vette kezdetét.

Az NPM jellegéből kifolyólag az állami szerep fokozatos leépítését célozta, eltérő mértékben ugyan, de a legtöbb helyen elgyengítette az államot és annak végrehajtó apparátusát, ezzel pedig újrastrukturálta a kormányzás kérdéskörét is. A lehetséges problémákra és veszélyekre már a 80-as, 90-es években többen felhívták a figyelmet azt hangsúlyozva, hogy az ilyen típusú átalakításoknak számos negatív következménye is lehet, különösen a poszt-szocialista országokban.¹⁰⁵ Kétségtelen, hogy a remélt pozitívumok (pl.: termelékenység és átláthatóság növekedése, rugalmasság fokozása) mellett az Új Közmenedzsmentnek meg voltak a maga kódolt gyengeségei (pl.: korrupciós veszélyek, köz és magánszektor értékkonfliktusa).¹⁰⁶

¹⁰¹ <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (2017. 01. 11.).

¹⁰² <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12212/full> (2017. 01. 12.).

¹⁰³ JÓZSA Zoltán: *Állam, közigazgatás, kormányzás: tradíciók, elméletek gyakorlatok. Különnyomat a Besenyei Lajos Emlékkönyvből*. Szeged, 2007. 306.

¹⁰⁴ OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Kossuth, Budapest, 1994.

¹⁰⁵ Lásd pl. MOE, Ronald C.: Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, 1987/6. 453-460., továbbá SHICK, Allen: *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. World Bank, 1998., COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony (szerk.): *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok*. European Commission – Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1997.

¹⁰⁶ ZUPKÓ Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég, Budapest, 2002. 42.

A **pénzügyi-gazdasági válság** ilyen szituációban találta a kétezres évek első évtizedének a végén az EU államok jelentős részét. Mivel a kríziskezeléshez nem álltak rendelkezésre adekvát eszközök, az állami beavatkozások késtek és/vagy nem bizonyultak kellően hatékonyak, még kevésbé bizonyultak formalizálhatónak. A korábban uralkodó (üzleti, másképp piaci kormányzási) modell,¹⁰⁷ mely a versenyszféra módszereinek, valamint értékrendjének átvételét hangsúlyozta a köz/kormányzati szektorban, megbukott, vagy legalábbis átalakult. Ennek egyik előfeltétele volt az a felismerés, hogy az üzleti szektor nem szükségszerűen átláthatóbb, hatékonyabb, olcsóbb, mint a sokat bírált közigazgatás (illetve közszektor).¹⁰⁸ Már a válság előtt is hangoztatták, hogy a közeg, amibe a menedzserialista eszközöknek és módszereknek be kellett volna ágyazódniuk, nem volt problémamentes, hiszen ahelyett, hogy természetes módon alakult volna ki, helyette kreált piacok jellemezték a fogadó országokat.¹⁰⁹

3. Az ún. poszt-NPM időszak megállapításai

A fenti előzmények ismeretében – miután az NPM nem nyújtott megfelelő gyógyírt számos, többek között éppen a volt rendszerváltó országok bajaira – nem meglepő, hogy napjainkban a privátszektorból kölcsönzött megoldások iránti érdeklődés csillapodott. A fokozatosan romló pénzügyi, gazdasági helyzet eredményeként a demokratikus elemek mellett egyre jelentősebbé válnak az ún. technokrata értékek.¹¹⁰ Így például az átláthatóság, tisztességes eljárás, vagy az állampolgári részvétel számos esetben összeütkezésbe került olyan technokrata, másképp racionális szempontokkal, mint amilyen a hatékonyság és hatásosság, vagy a gyors döntéshozatal iránti igény. Mindez azért problémás, mert a jó kormányzás fentebb taglalt elképzelése kapcsán feszültséget eredményezett, hiszen valamennyi felsorolt érték eredetileg részét képezte a jó kormányzásról kialakított fogalmaknak.

De akkor mégis mi van most, illetve mire lehet számítani? A legutóbbi pénzügyi-gazdasági válság újból életre keltette az aktív államokat és új eszmék és elképzelések is napvilágot láttak.¹¹¹ Az NPM primátusa utáni időszakban **számos egymással is konkuráló, egyszersmind egymásra kölcsönösen termékenyítőleg ható (ún. poszt-NPM) tudományos irányzat** igyekszik gyökeret verni. **Többek között ilyen a hálózatos, illetve többszintű kormányzás elképzelése, az e- és m-kormányzás,¹¹² a hatékony állam koncepciója, a New Public Governance, vagy a neoweberianus (röviden NWS) megközelítés.**

Az elmúlt években lezajlott reformok és átalakítások nyomán az alábbi főbb irányok és megoldások emelhetők ki:

¹⁰⁷ <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.589.6582&rep=rep1&type=pdf> (2017. 01. 10.)

¹⁰⁸ Részletezését lásd: JREISAT, Jamil: *Globalism and Comparative Public Administration. (Public Administration and Public Policy)*. CRC Press, Boca Raton - London - New York, 2011. 177.

¹⁰⁹ DRECHSLER, Wolfgang: The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005. vol 6. pp. 95.

¹¹⁰ PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon (ed.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 2012. 669. valamint RANDMA-LIIV, Tiina: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. <http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227 TED1 RandmaLiiv NPMvsNWS.pdf> 12. (2014. 07. 22.).

¹¹¹ BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, 2014. 75., 88.

¹¹² Lásd pl. BUDAI Balázs Benjámin - SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat, m-demokrácia. Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. A szolgáltató állam és közigazgatás elektronikus lehetőségei és kihívásai kapcsán további hasznos adalékokkal szolgál VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015. Lásd még: <http://hirlevel.egov.hu/2016/07/19/digitalis-kormanyzat-az-eszt-csoda-titka/> (2017. 01. 16.). Továbbá http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_1F.pdf (2017. 02. 22.). JENEI, György: *Challenges for Governance and Shortcomings at the Answers in Central Europe*. 14-20. https://www.researchgate.net/publication/227472956_CHALLENGES_FOR_GOVERNANCE_AND_SHORTCOMINGS_AT_THE_ANSWERS_IN_CENTRAL_EUROPE (2017. 03. 02.).

- Több ország esetén (pl.: Franciaország, Belgium, Egyesült Királyság) a **privatizáció** éppúgy az opciók között szerepelt, ahogy a **hatékonyság** és teljesítmény fokozására való törekvés (pl.: ahogy Norvégia, Németország, vagy Magyarország esetében látható).
- Általános iránynak tekinthető az **elektronikus közigazgatás kiterjesztése** is (pl.: az előbb említett országokon túl Olaszországban), ahogy a partnerségi és a **kooperációs hajlam fokozódása** (pl.: Olaszországban, Norvégiában).
- A **központosítás** szintén visszatérő mintázat, ugyanakkor a volumene eltérő. Míg Magyarországon viszonylag széleskörű volt, addig Hollandiában és Olaszországban olyan funkciók centralizációja valósult meg, mint amilyen az információ-technológia, valamint az auditing.
- Látható példa ugyanakkor arra is, hogy a **központosítással egyidejűleg decentralizáció** is megvalósult. Norvégiában például a rendőrség és az egészségbiztosítás centralizációjával egy időben új feladatok kerültek az önkormányzati rendszerbe, amelyek ellátása érdekében egyszersmind kevesebb és nagyobb önkormányzatok létrehozása vált céllá.¹¹³

A konkrét megoldások, tehát országoként eltérhetnek.¹¹⁴ Azt kell eldönteni, hogy a poszt-NPM korszakban milyen legyen az új állam és annak közigazgatása. A fejezet zárásaként két lehetséges eszmerendszert röviden ismertetünk azért, hogy láthatóvá váljon, milyen elképzelések mentén formálódhat a közeljövőben a modern államok kormányzati tevékenysége. A **neo-weberi megközelítés** középpontjában például a jó, cselekvő állam áll, amely átveszi az *New Public Management* egyes (korábban már bevált) megoldásait és azokat a klasszikus weberi bürokratikus modell megújításával ötvözi. Röviden az állam megerősítését és a jogszerűség helyreállítását javasolja a közigazgatásban, enélkül ugyanis elképzelhetetlennek tekinti a hatékony és jó kormányzást.¹¹⁵ Ezzel összefüggésben több szakíró is óvatosságra int, utalva arra, hogy a „**jó állam és közigazgatás**” illuzórikus is lehet,¹¹⁶ az viszont bizonyos, hogy a különböző válságok megelőzése, illetve negatív hatásaik tompítása érdekében a klasszikus közigazgatás értékrendjének napjaink viszonyaihoz igazított visszaállítására, illetve a problémák leküzdéséhez „*a köz- és a magánszféra konzultációján nyugvó, haladó mintákra van szükség.*”¹¹⁷

A fent írtakhoz csak részben hasonlít a **Nyitott Kormány (Open Government)** ideája, amely elsősorban nem egy kommunikációs technikát jelöl, hanem a kormányzás egy újfajta, alapvetően a modern technika nyújtotta interaktivitáson és együttműködésen alapuló formája. Ebben a megközelítésben a tisztviselők sem pusztán az állam/önkormányzat megtestesítői, valamiféle monopol hatalom gyakorlói, hanem érdekelték abban is, hogy együttműködéseket hozzanak létre a polgárokkal. A folyamat egyik sajátos leágazása, hogy az emberi magatartások befolyásolására ebben az eszmerendszerben már nem kizárólag a „hivatalos” csatornák szolgálhatnak, hanem akár a közösségi média is (ebbe a körbe sorolják pl. az ún.

¹¹³ CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries*. COCOPS Work Package 8 – Deliverable 8.4. <http://www.cocops.eu/> 25-26. (2014. 07. 29.). A jövő várható folyamati kapcsán további hasznos adalékokkal szolgál: ONGARO, Edoardo (Ed.): *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. Palgrave Macmillan, 2019. 355-362.

¹¹⁴ Vö. LÖRINCZ: *A kormányzás modernizációja...* 91, valamint a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet 2011-es konferenciájának hivatalos lapját a <http://ias-congress2011.org> cím alatt (2011. 07. 23.). A kérdéssel részletesen foglalkozik továbbá BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011. 190-193, és HOVANYECZ László: *Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. Európai Tükör*, 2009/2. 9.

¹¹⁵ G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték*, 2008/7. 15.

¹¹⁶ BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2016. 31-43.

¹¹⁷ JÓZSA Zoltán: *Állam, közigazgatás, kormányzás: tradíciók, elméletek gyakorlatok. Különnyomat a Besenyei Lajos Emlékkönyvből*. Szeged, 2007. 309.

nudge-okat, amelyek ugyan nem jogi eszközök, hatásukat tekintve mégis azokhoz hasonlóan képesek általános magatartási szabályokat hordozni). Természetesen a klasszikus kapcsolattartási módozatok légiesedésének meglehetnek az árnyoldalai is, ahogy arra többen rámutatnak (pl.: egyéni és tömeges viselkedés befolyásolása, profilozás, meg nem engedett adatok gyűjtése). Részben ehhez kapcsolódik, hogy az EU esetében is látható egyfajta áthangolódás, amit egyes szerzők a hálózatos kormányzás továbbfejlesztéseként értékelnek.¹¹⁸

4. Összegzés

Rögzíthető, hogy a közigazgatás és kormányzás közötti kapcsolatok állandó változásban vannak, ami kétségtelenül megnehezíti a kormányzás és közigazgatás pontos határainak kijelölését, valamint viszonyuk definiálását. A fenti áttekintésből az is kirajzolódik, hogy a kormányzás kapcsán ahány megközelítési módszer létezik, lényegében annyi fajta fogalom képezhető.

Ugyanakkor a kormányzás bármelyik értelmezésének is adunk elsődlegességet, központi eleme mindig a közigazgatás aktív részvétele, mint eszköz, de mint aktor is.¹¹⁹ Emiatt hangsúlyoztuk fentebb, hogy a Kormány nem azonos a közigazgatással és így a kormányzás sem a közigazgatás működésével, de attól elválaszthatatlan.

A XXI. század második évtizedének végéhez közeledve egyértelmű, hogy az állami szerep tisztázása nélkülözhetetlen. A kérdés azonban már nem úgy fogalmazódik meg, hogy a klasszikus, vagy esetleg a felfrissített weberi irányvonal, netán az NPM (vagy annak valamilyen reinkarnációja) érvényesül-e, hanem úgy, hogy kikristályosodik-e olyan széles körben elfogadott filozófia, amely a jelenkori kormányzás és közigazgatás keretét szolgálhatja?¹²⁰ Önmagában ugyanis sem az Új Közmenedzsment, sem pedig az egyre inkább meghatározónak tűnő (neo)weberi vagy poszt-NPM modell nem tekinthető csodaszernek. Mindkettőnek vannak előnyei, mint ahogy korlátai is.¹²¹ Bármilyen irányzat váljék is uralkodóvá a későbbiekben, az bizonyos, hogy a jövő kormányzása sem tekinthet el attól, hogy a nyilvános elszámoltathatóság és az egyéni jogok megőrzése érdekében fejtsse ki tevékenységét.¹²²

¹¹⁸ BOHNE – GRAHAM: *i.m.* 176., 181., 184-185., 226-227.

¹¹⁹ GELLÉN Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén.* In: GELLÉN Márton - HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet.* Complex, Budapest, 2010. 211.

¹²⁰ DRECHSLER: *i.m.* 102. és 104. A szerző szerint A 2000-es évek közigazgatás-fejlesztését a weberi alapokon nyugvó, és az NPM elemeken felépülő irány határozza meg. De ez nem pusztá elege a klasszikus közigazgatásnak és NPM-nek. Hangsúlyoznám ugyanakkor, hogy van egy ezzel konkuráló elképzelés is, amely az NPM továbbélését hangoztatja. Lásd: DAN, Sorin – POLLITT, Christopher: *NPM Can Work. An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reform in Central and Eastern Europe.* *Public Management Review*, 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2014.908662#.U1-Oj6LyRoI> (2014. 08. 13.).

¹²¹ HAYNES, Paul: *The Return of New Public Management?* (September 30, 2011). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1935909> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1935909> (2014. 08. 01.).

¹²² <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12212/full> (2017. 02. 12.). Valamint lásd még: <http://www.oecd.org/governance/> (2017. 03. 16.).

IRODALOM

1. ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).
2. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2011.
3. BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2016.
4. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.
5. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2016.
6. BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 2000/7.
7. BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, 2014.
8. BUDAI Balázs Benjámin – SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat, m-demokrácia. Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
9. CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries*. COCOPS Work Package 8 – Deliverable 8.4.
10. DRECHSLER, Wolfgang: The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005. vol 6.
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
12. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2006.
13. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010.
14. FRIVALDSZKY János: *Jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Pázmány Press, Budapest, 2016.
15. GELLÉN Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Complex, Budapest, 2010.
16. G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek*, 2008/7.
17. HESSE, Joachim Jens – ELLWEIN Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Westdeutscher Verlag, 1992.
18. HODGES, Ron (ed.): *Governance and the Public Sector. Corporate Governance in the New Global Economy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – northampton, MA, USA. 2005. 405-587.

19. HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSZK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda, Budapest, 2007.
20. HOVANYECZ László: Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. *Európai Tükör*, 2009/2.
21. JENSEN, Jody: *Globalizáció és új kormányzás*. MTA TK PTI, Mundus Novus, Budapest-Érd, 2014.
22. JÓZSA Zoltán: *Állam, közigazgatás, kormányzás: tradíciók, elméletek gyakorlatok. Különnyomat a Besenyei Lajos Emlékkönyvből*. Szeged, 2007.
23. JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).
24. JREISAT, Jamil: *Globalism and Comparative Public Administration*. (Public Administration and Public Policy). CRC Press, Boca Raton – London – New York, 2011.
25. LŐRINCZ Lajos: *A kormányzás modernizációja*. In: KALTENBACH Jenő (szerk.): *A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*. Kiadó dr. Kaltenbach Jenő tanszékvezető, egyetemi docens, Szeged, 2007.
26. MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect Public Administration in Fourteen Countries*. Akademy Press, ABO, 1988.
27. MOE, Ronald C.: Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, 1987/6.
28. ONGARO, Edoardo (Ed.): *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. Palgrave Macmillan, 2019.
29. OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Kossuth, Budapest, 1994.
30. PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon (ed.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 2012.
31. PETRÉTEI József: *Kormányzás és kormányzati rendszer*. In: ÁDÁM Antal – KISS László – PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc – SZAMEL Lajos: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, 1996.
32. POKOL Béla: A magyar parlamentarizmus szerkezete – A hatalmi négyszög súlyelosztásai. *Társadalmi Szemle* 1993/8-10.
33. SALAMON, Lester M. (ed): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York, 2002.
34. SHICK, Allen: *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. World Bank, 1998.
35. COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony (szerk.): *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok*. European Commission – Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1997.
36. VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében*. In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Complex, Budapest, 2010.

37. VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.
38. ZUPKÓ Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég, Budapest, 2002.

HASZNOS LINKEK

1. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.589.6582&rep=rep1&type=pdf>
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU>
3. <http://hirlevel.egov.hu/2016/07/19/digitalis-kormanyzat-az-eszt-csoda-titka/>
4. <http://iias-congress2011.org>
5. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf
6. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12212/full>
7. http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_1F.pdf
8. <http://ssrn.com/abstract=1935909> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1935909>
9. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
10. <http://www.oecd.org/fr/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm>
11. <http://www.oecd.org/governance/>
12. <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1>
13. https://www.researchgate.net/publication/227472956_CHALLENGES_FOR_GOVERNANCE_AND_SHORTCOMINGS_AT_THE_ANSWERS_IN_CENTRAL_EUROPE
14. <http://www.cocops.eu/>
15. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2014.908662#.U1-Oj6LyRol>
16. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
17. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e)
18. <http://www.worldbank.org/en/topic/governance>

IV. FEJEZET

KÖZVETLEN ÉS KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS

Bevezető gondolatok

Közigazgatás ott jön létre, „*ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges*” emelte ki közigazgatásunk egyik meghatározó kutatója.¹²³ Mivel a közigazgatás nem statikus jelenség, feladatai, szervezete és személyzete, nemkülönben eljárási szabályai és az általa alkalmazott eszközrendszer időszakosan változik. A közigazgatás adaptálódik ahhoz a társadalmi-gazdasági és kulturális közeghez, amelyben hatását kifejti, ugyanakkor arra alakítólag is hat. ***Napjainkra a közigazgatás bonyolult komplexum***, melynek korszakokon átívelő jellegzetessége az aktivitás, továbbá az elmúlt évtizedekben egyre inkább az állam rendeltetészerű működésének biztosítása.¹²⁴

Egyes szakírók a 2000-es évek elején egyenesen azt hangsúlyozták, hogy „*a közigazgatási intézményrendszert egyfajta sajátos hálózatnak tekinthetjük leginkább, amely számos szinten és különböző módokon kapcsolja össze az állami és a társadalmi szereplőket.*”¹²⁵ Mindehhez talán annyi kívánczik még hozzá, hogy ennek a hálózatnak a vázát, legfontosabb igazodási pontjait a közigazgatási szervek adják, amelyek képesek az állam szakigazgatási tevékenységének ellátására.¹²⁶ Lássuk, hogy milyen részekre bontható szét ez az összetett rendszer!

1. Közvetlen közigazgatás

A közvetlen (másképp direkt) közigazgatás ebben a megközelítésben ***azt jelenti, hogy a közigazgatási feladatokat és hatásköröket a jogszabályban arra felhatalmazott állami szervek által szabályos jogrendben, kifejezetten erre a célra létrehozott szervek látják el és nem valamilyen más aktor.*** Ezzel összefüggésben viszont már itt kérdésként merülhet fel, hogy pontosan mit is tekintünk közigazgatási szervnek? Tekintettel arra, hogy a közigazgatási szervek igen sokfélék lehetnek, a formális definíciók helyett több szerző is a ***legfontosabb közös jellemzők*** kiemelését hangsúlyozza, így:¹²⁷

- az elkülönült szervezetet,
- az önálló feladat- és hatáskör meglétét,
- bizonyos terjedelmű gazdasági autonómia szükségességét, illetve azt, hogy
- rendelkezhetnek (de nem szükségszerű, hogy rendelkezzenek is) jogi személyiséggel.¹²⁸

Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy már a XX. század eleji külföldi szakirodalomban¹²⁹ és a magyar jogtudományban¹³⁰ is vita volt arról, hogy ***a polgári jogi személyiségen túl létezik-e külön köz-***

¹²³ LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 1999/3. 3-18.

¹²⁴ A közigazgatás jelenségének részletesebb értelmezése kapcsán lásd: BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas> (2018).

¹²⁵ BERÉNYI Sándor: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Rejtjel, Budapest, 2003. 243.

¹²⁶ FAZEKAS Marianna – Ficzere Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2004. 81.

¹²⁷ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 82-90. Továbbá ÁRVA - BALÁZS - BARTA - VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 121., és FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010. 93.

¹²⁸ A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek.

jogi jogi személyiség. Az érvek és ellenérvek ismeretében rögzíthető, hogy a kontinentális jogrendszerben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom.

Látható, hogy a fenti körülírás korántsem problémamentes. Ennek megfelelően többféle csoportosítás is elképzelhető, melyek közül mi a következőt alkalmazzuk a továbbiakban. A közigazgatási szervek fajtáit és létrejöttük, létrehozásuk módját jogállamban az alkotmányok, vagy organikus (sarkalatos) törvények határozzák meg. Visszautalva az első fejezetben írtakra, az így létrejött közigazgatási szervezetrendszeren belül **megkülönböztethetünk mindenekelőtt civil közigazgatási rendszert és rendészeti közigazgatást.**¹³¹ A civil közigazgatási szervek vagy államigazgatási (esetleg ún. autonóm államigazgatási, vagy legújabbban önálló szabályozó szervei), vagy önkormányzati típusúak lehetnek.

Munkánk rendeltetésével összhangban – a nagyobb alrendszerek ismertetése során – a megfelelő helyeken egymástól eltérő álláspontokat is ismertetünk. A különbségek hátterében az áll, hogy a hivatkozott szerzők a közigazgatás-tudomány másfajta irányzatát (közigazgatási jogtudományit, vagy közigazgatástani) képviselik, a különböző szempontokat alkalmazó megközelítések pedig eltérő eredményekre vezetnek.¹³² Lássuk a szervcsoportok legfontosabb jellemzőit külön-külön!

1.1. Államigazgatás

A mai fogalmaink szerinti államigazgatás a civil közigazgatás két történetileg kialakult nagy alrendszerének egyike, a nemzeti közigazgatások többségében az egyik legrégebbi elem. Van olyan gondolkodó, aki egyenesen amellet foglal állást, hogy az ókor legnagyobb és legerősebb államai részben amiatt válhattak jelentőssé, mert a központosított állami bürokráciájuk viszonylag korán kiépült és megfelelő szakmaisággal rendelkezett.¹³³ Amennyiben azonban a mai értelemben vett közigazgatás (kifejezetten pedig az államigazgatás) történelmi előzményeit keressük, annak alapjait az abszolutista államgépezetben, annak katonai, rendészeti, illetve kincstárügyi igazgatásában fedezhetjük fel.

Ez alapozta meg elsőként azt a nagy létszámú, **centralizált és hierarchikus** államapparátust, amely már kifejezetten professzionális keretek között látta el napi feladatait.¹³⁴ Az államigazgatás fő célja kezdettől fogva a nemzetállam érdekeinek érvényesítése volt, a központi akarat helyi befolyástól mentes megjeleltése. Emiatt van az, hogy az államigazgatás két alapvető jellegzetessége mind a mai napig a központosított és alá-fölérendeltségen alapuló működési metódus, és bármelyik szintjét vizsgáljuk ennek az alrendszernek, néhány szükségszerű kivételtől eltekintve (pl.: autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek) mindenhol azzal szembesülünk, hogy az ide tartozó intézmények a kormány alárendeltségében működnek.

¹²⁹ MAYER, OTTO: *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Reich*. Tübingen, 1908.

¹³⁰ MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.

¹³¹ Vannak olyan nézetek, amelyek a rendészeti szerveket is a civil közigazgatás részeként határozzák meg. Lásd lentebb, valamint pl. PATYI András: *A rendészeti igazgatás és jog alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet*. Budapest, Complex, 2013. 137.

¹³² LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. II/1 fejezet. HVG-Orac, Budapest, 2010.

¹³³ Vö. GLADDEN, Edgar Normann: *A History of Public Administration. From earliest times to the eleventh century*. Volume I-II. Cass, London, 1972.

¹³⁴ LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*. MTA, Budapest, 2000. 9.

1.1.1. Központi államigazgatás¹³⁵

A központi közigazgatási szervek illetékességi területe az egész országra kiterjed. Óhatatlanul szoros kapcsolatban állnak a politikai szférával, jellemzően kormányzati funkciókat is ellátnak.¹³⁶ Az ide tartozó szervek valójában többfélék. Az államigazgatás mellett az autonóm államigazgatási szerveknek (ideértve az önálló szabályozó szerveket is), valamint a rendészeti közigazgatásnak is működnek ezen a szinten egységei. Mivel a tételes jogi rendelkezéseket több korábbi munkánkban ismertettük, jelen kötetünkben annak rendeltetésével összhangban az alapvető összefüggésekre és elméletekre mutatunk rá.

A végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve (illetve egyes alkotmányos rendszerekben, pl. a félprezidenciális rendszerekben annak irányításában résztvevő intézmény) a **kormány**, amelynek hatásköre az államigazgatási feladatok csaknem egészét átfogja. Mint az államigazgatás feje, szervezetalakítási és jogalkotási joggal rendelkezik, funkciója azonban elsősorban az irányítás és a koordináció. A modern államok kormányai szükségképpen jogosítványokkal rendelkeznek a rendészeti szervek fölött, mint ahogy bizonyos erősségű jogosítványokat birtokolnak a helyi önkormányzatok irányába is. ***Tevékenységük napjainkban túlmutat a közigazgatáson, politikai és kormányzati funkciókat ugyancsak ellátnak.***

A közigazgatás központi szintje különösen közel helyezkedik el a politikai szférához, emiatt a közvetlen közigazgatás itt található szervei számos esetben csak komplex, jogi és közpolitikai szemszögből vizsgálhatóak sikerrel. Pontosan ezzel a kötődéssel magyarázták többen a központi szint átalakításának relatív sikertelenségét is. Az okok számosak, például egyoldalú szemlélet, ideológiai váltások, politikai haszonszerzés, stb.¹³⁷ Márpedig a központi szinten jól, vagy kevésbé jól működő irányítás és stratégiaalkotás nagyban meghatározza a teljes közigazgatás minőségét. A 2010 óta zajló átalakítások is tisztában vannak ezzel, nem véletlen, hogy Magyarországon a közigazgatás újragondolása az államigazgatással, annak is a központi szintjével indult meg.

Ezt akár újdonságként is kezelhetjük, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy 2010 előtt a kormányzati reformok zöme megrekedt a retorika szintjén. Egyes szakmai álláspontok szerint ez a fajta elhúzódo tehetlenség is hozzájárulhatott ahhoz, hogy 2010 után az inga átlendüljön a másik irányba, a kormányzati szinten pedig jelentős centralizáció valósuljon meg. Ez kérdéseket is felvet.¹³⁸ Például azt, hogy az Alaptörvény – a korábbi megoldástól eltérően – még érintőlegesen sem utal arra, hogy tartalmilag mit takar a Kormány csúcsszervként való deklarálása. A részleteket vizsgálva valójában több helyen is korlátokba ütközik ez a legfőbb szervi minőség (pl.: szervezetalakítási jog, valamint a lentebb ismertetendő autonóm államigazgatási szervek léte, vagy az önálló szabályozó szervek csoportja).

A **minisztériumi** szintet vizsgálva a szakmai álláspont jellemzően az, hogy nem csupán kevesebb és nagyobb portfóliók jöttek létre,¹³⁹ de a centralizáció is fokozódott azáltal, hogy a miniszterek szervezetalakítási és személyzeti jogkörei korlátozottabbá váltak. Egyes vélekedések szerint ennek az a célja, hogy minél könnyebb és gyorsabb legyen a döntések politikai és szakmai előkészítése, illetve a meghozott döntések végrehajtása, koordinációja és ellenőrzése szervezett formában történjen. Rögtön hozzá is tes--

¹³⁵ Lásd még: ÁRVA - BALÁZS - BARTA - VESZPRÉMI: *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2019.

¹³⁶ Részletesebben lásd a „Kormányzás és közigazgatás” c. fejezetben írtakat.

¹³⁷ KOVÁCS Éva - HAJNAL György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Buzdapest, 2016. 530-532.

¹³⁸ BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016. 100-101.

¹³⁹ Bizonyára többen is emlékeznek arra a széles körben elterjedt kifejezésre, ami a korábban tagolt minisztériumi struktúra integrálása nyomán jött létre és a publicisztikák egy részében „csúcsminisztériumokként” emlegették őket.

szük, hogy a folyamat 2016/17 fordulóján újabb szakaszához ért, amikor megközelítőleg 50 központi intézmény (számos esetben korábbi központi hivatal) átalakításával nagyságrendileg 250, korábban központi közigazgatási hatáskör került alacsonyabb szintekre. Az átalakítások egy újabb mérőföldkövét jelentette a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), amelyre ezen a helyen – a kötet céljával és rendeltetésével összhangban – csupán röviden utalunk.

A törvény alapvetően a közigazgatás Kormányának alárendelt alrendszerére fókuszál és annak központosítottát, valamint hierarchizáltságát erősítette meg. A jogszabály egyik nívója az ún. „**kormányzati igazgatási szerv**” fogalma, ami a – közigazgatási szervek egyik kategóriájaként – lényegében egy gyűjtőfogalom. A Kit. logikája szerint a kormányzati igazgatási szervek lényegében kétféleképpen lehetnek. Egyfelől az ún. **központi kormányzati igazgatási szervek** (ezek a Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok, valamint a központi hivatalok) és ezek területi, helyi szervei (lényegében különös hatáskörű területi államigazgatási szervek), másfelől az ún. **területi kormányzati igazgatási szervek** (ezek a fővárosi, megyei kormányhivatalok).

1.1.1.1. Autonóm államigazgatási szervek¹⁴⁰

Ezek a szervek egy viszonylag zárt, jól elkülöníthető csoportot képeznek a központi államigazgatáson belül. A szervcsoport tagjai lényegében „*a végrehajtó hatalmi ágától relatíve független, politikailag semleges közigazgatási szervek, amelyek közigazgatási feladatot látnak el, de kapcsolódnak az összes hatalmi ághoz, vagyis teljes bizonyossággal egyik hatalmi ághoz sem sorolhatók be.*”¹⁴¹ De vajon mi indokolja, hogy olyan szervek működjenek az államigazgatáson belül, amelyek irányítása és felügyelete megoszlik a különböző hatalmi ágak között?

Megjelenésük a XX. század utolsó harmadára datálódik. Autonómiájuk alapját több különböző ok képezheti.¹⁴² Egyes esetekben alkotmányos jogok/értékek biztosítása (pl. szólásszabadság), máskor, ahogy többek között Magyarországon annak idején az ORTT esetében is történt, a közigazgatás sajátos, kvázi bíraskodó tevékenysége állt a háttérben. A szakírók ezen felül az olyan politikailag kényes területeket, mint amilyen a közbeszerzés, ugyancsak ebbe a körbe szokták sorolni. Ilyen jogállású szervek terjedtek el továbbá a versenyjogban, a pénzügyben, vagy az energiaszektor felügyelete érdekében. A közös pont ezen rendkívül eltérő közigazgatási területek kapcsán az – ahogy arra az első fejezet is utal, – hogy társadalmi fontosságuk, és intézésük politika-semlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a plurális polgári demokráciáknak megfelelő politikai irányítás legitímált gyakorlása.

A fentiek alapján az autonóm jelző tehát arra utal, hogy az államigazgatás többi szervéhez képest ezek az intézmények **kiemelést nyernek az államigazgatási hierarchiából.**¹⁴³ Másképp megfogalmazva, tevékenységi körükben függetlenednek az államigazgatás csúcsszervétől. Ezt a jelenlegi jogrendszerek differenciált eszközökkel biztosítják, így pl. azzal, hogy a nevezett szerveket csak törvény szabályozhatja, költségvetésük is elkülönül, a szerv vezetőjének kinevezése, felmentése nem, vagy nem kizárólag a kormányfő döntésétől függ, ráadásul ez jellemzően a kormányzati ciklustól eltérő időtartamra szól. Ugyan-

¹⁴⁰ Részletes ismertetésüket lásd FAZEKAS János: *A Kormány szervezetalkítási szabadsága. Keretek és korlátok. PhD-értekezés.* Budapest, 2012. Továbbá FAZEKAS János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. Jogi Tanulmányok,* 2015. 123–154.

¹⁴¹ BALÁZS István: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában.* Budapest, Á.SZ.I., 1990.

¹⁴² HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János: *Autonóm struktúrák Magyarországon és a Cseh Köztársaság államigazgatásában. Új Magyar Közigazgatás* 2013/10. 1–2.

¹⁴³ BALÁZS István: *Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban.* In: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia.* Akadémiai Kiadó, 1990. 244–260. BERÉNYI Sándor: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok.* Rejtjel, Budapest. 2003, 243, 246, 301 és 302, 396–403.

csak az autonómia egyik biztosítéka, hogy a szerv döntéseit nem a közigazgatás klasszikus fórumrendszerében, hanem csak bíróság előtt lehet megtámadni.¹⁴⁴ Függetlenségük azonban ilyenkor sem lehet korlátok nélküli. Mindig valamilyen állami szerv felügyelete alá tartoznak, pl. nemzeti parlament, némely országban az államfő.

A vizsgált szervcsoport megítélése a szakirodalomban vitatott. A védeni szándékozott értékek mellett ugyanis látni kell, hogy a kormánytól való függetlenítés megbontja nemcsak a szervezetrendszer, de a felelősségi viszonyokat is. Az autonóm államigazgatási szervek működésével összefüggésben ugyanis a kormány sem szakmai, sem politikai felelősséget nem vállalhat, hiszen ráhatása meglehetősen korlátozott. Hasonlóan problémás, hogy az ide sorolható szervek jogosítványait sokszor olyan testületek gyakorolják, amelyek tagságát az országos pártpolitikával szinkronban választják meg, ami az autonóm jogállás kiüresedéséhez is vezethet.¹⁴⁵

Pontosan a fentiek miatt, bár a kontinentális rendszerekben egy viszonylag jól körülhatárolható szervcsoport sorolható ide, ez nem jelenti azt, hogy pontos körök időről-időre ne változhatnak. A fejlődés tehát korántsem lezárt, ráadásul nagy közigazgatási rendszerként eltérő. Újjonnan jelent meg pl. a Nemzeti Választási Iroda.

1.1.1.2. Önálló szabályozó szervek (független szabályozó hatóságok?)¹⁴⁶

A jogi kategória viszonylag új keletű Magyarországon, holott az ide köthető szervcsoport léte egészen a XIX. század végére vezethető vissza. A címben szereplő zárójeles rész arra utal, hogy funkciójukkal összefüggésben vannak, akik független szabályozó hatóság típusú szervekként jelölik őket.¹⁴⁷ A két elnevezés között az alapvető eltérés az, hogy míg az önálló szabályozó szerv, mint terminus technikus egy konkrét¹⁴⁸ szervtípust jelöl, addig a független szabályozó hatóság elméleti kategória.¹⁴⁹

A szabályozó hatóságok kapcsán egységesnek tűnik a szakirodalom abban a tekintetben, hogy az ide sorolandó szervek között olyan intézményeket fogadnak el, amelyek általános magatartási szabályokat alkotnak, de mindezt úgy teszik, hogy formálisan nem mindig vannak felruházva jogalkotói hatáskörrel. Ezzel az elméleti distinkcióval azonban a nevezett szervi kör egységes megítélése véget is ér, hiszen egy jogállamban az ilyesfajta tevékenység komoly kérdéseket, esetenként alkotmányjogi aggályokat vet fel, míg a másik oldalról látni kell, hogy sokszor a nemzetközi folyamatok teszik elkerülhetlenné az ilyen típusú szervek létét. Sok esetben az OECD által inspirált, majd az EU által is támogatott szabályozás hatására vertek gyökeret az ilyen karakterű szervek a médiaigazgatás, vagy az energiaszektor területén.¹⁵⁰

Az önálló szabályozó szervek csoportja több ponton hasonlóságot mutat az autonóm államigazgatási szervekkel (pl.: vezetőjét a miniszterelnök, vagy javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek), illetve bizonyos álláspontok szerint a központi szinten.

¹⁴⁴ Lásd LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. Kötet.* Complex, Budapest, 2013. 83-84.

¹⁴⁵ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 175.

¹⁴⁶ További hasznos információkkal szolgál: FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)* <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).

¹⁴⁷ Lásd pl. HORVÁTH M. Tamás: *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója.* MKI, Budapest, 2003.

¹⁴⁸ KOVÁCS Éva - HAJNAL György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig.* In: JAKAB András - Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016. 554.

¹⁴⁹ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 176.

¹⁵⁰ *Uo.* 178.

ten működő kormányzati főhivatalokkal (korábban kormányhivatalokkal).¹⁵¹ A kérdés adja magát, hogy akkor mégis mi az, amiben egyéni karakterrel rendelkeznek. Az egyik legfontosabb eltérés, hogy **Magyarországon az önálló szabályozó szervek alapvető szabályait egyenesen az Alaptörvény tartalmazza** (az autonóm államigazgatási szervekre nincs utalás, így azok alkotmányos lába hiányzik). Ráadásul **jogalkotási jogkörük van**, feladatkörükben rendeletet adnak ki. Tekintettel arra, hogy az önálló szabályozó szervek vezetői hasonló eljárással kerülnek kinevezésre, mint a miniszterek, így vannak olyan állásponatok, melyek szerint: „*kormányzati függetlenségük az autonóm közigazgatási struktúrákhoz képest gyengébb.*”¹⁵²

Miután hasonlóságok és eltérések is akadnak, jelen sorok írója amellet foglal állást, hogy az autonóm államigazgatási szervek mutációját, sajátos leágazását jelentik az önálló szabályozó szervek. Megjegyzendő, hogy nem egy statikus kategóriáról beszélünk. Hazánkban például korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is önálló szabályozó szervnek minősült. Jelenleg csak a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal sorolható ide. Bár az autonóm struktúrák és az önálló szabályozó szervek léte jogilag is megalapozott, **a közigazgatás ezen sajátos jelenségei sohasem terjeszkedhetnek túl a kiegészítő, kiegészítő szerepen.**¹⁵³

1.1.2. Területi államigazgatás

Tekintettel arra, hogy a központi közigazgatási szervek nem képesek valamennyi felmerülő feladatot ellátni, emiatt jellemzően területi szerveket hoznak létre. A szakirodalomban kimunkált álláspontok¹⁵⁴ alapján **a területi államigazgatási szervek olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket – aminek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság – a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.** A közigazgatás-tudományban ezt a típusú megoldást **dekoncentrációnak** nevezik, emiatt a szervcsoportot területi, vagy másképp dekoncentrált szerveknek is nevezik. Mivel a rendészeti szervekről később esik szó, emiatt jelen pont alatt csak az államigazgatás területi szerveit érintjük.

A dekoncentrált államigazgatási szervek tipikusan olyan szakigazgatási kérdésekkel foglalkoznak, amelyek országosan egységes intézést, valamint hatósági jogosítványokat igényelnek. Az előbb írtakat nem gyengíti az a tény, hogy Magyarországon 2011/12 után megszorodott azoknak a területi államigazgatási szerveknek a száma, amelyek korábban jellemzően az önkormányzati alrendszerben jelentkező (szociális, egészségügyi, illetve tanügyi) intézményfenntartó feladatok ellátására, átvételére jöttek létre.

Nem minden ország épít azonos módon a területi államigazgatási szervekre.¹⁵⁵ Az egyik lehetséges – de nem kizárólagos¹⁵⁶ – felfogás szerint az európai államok civil közigazgatásának területi struktúrája vagy

¹⁵¹ Uo. 176.

¹⁵² BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016. 100-101.

¹⁵³ Erre a megállapításra jutott többek között Balázs István is kandidátusi értekezésében. Lásd: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában.* Budapest, Á.SZ.I., 1990.

¹⁵⁴ Többek között WEIS István: *Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba. A korszerű közszolgálat útja.* Budapest, 1936. 123. BÉRCESI Ferenc: A területi államigazgatási rendszer tíz éve (reformok, ellentmondások). *Magyar Közigazgatás*, 2002/3. 142. VIRÁG Rudolf: A dekoncentrált szervek fogalma, helye a közigazgatás feladat- és szervezetrendszerében. In: BALÁZS István - JANCOSICS Andrea (szerk.): *A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái.* MKI, Budapest, 1994. 7.

¹⁵⁵ BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon.* Gondolat, Budapest, 2013. 20-28. Továbbá <http://www.eastr-asso.org/content/eastr-0> (2017. 02. 23.). Továbbá BJØRNÅ, Hilde – JENSEN, Synnøve: Prefectoral Systems and Central – Local Relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 2006/4. 308-332. BOWMAN, Ann O’ – KEARNEY, Richard: *State and Local Government.* Wadsworth Publishin, Boston, 2011.

monista, azaz kizárólag önkormányzatokra, esetleg csak államigazgatási szervekre épít, vagy duális, másképp osztott, amikor mindkét alrendszer képviselteti magát. A szövetségi államok bizonyos értelemben „kilógnak” ebből a sorból, miután itt azon túl, hogy elkülönítik a tagállamokban a fenti két nagy alrendszert, még szövetségi hatóságokat is kiépíthetnek, ezzel trichotómmá téve a középszintet. Némileg árnyaltabb képet ad, ha nem a teljes középszintet, hanem kifejezetten annak államigazgatási oldalát vizsgáljuk. Eszerint az EU tagállamok egyik (lényegében nagyobb) részében a területi államigazgatás integrált, vagy működésében, vagy szervezetében is. A másik lehetséges irány a dezintegrált, másképp széttagolt megoldás. Utóbbi országokban vagy hiányzik a területi szintet működésében és/vagy szervezetében integráló szerv, vagy működik ilyen, de központi egyeztető mechanizmusok helyettesítik területi integráló jogkörét. A 2008-as pénzügyi gazdasági válság nyomán szinte mindenhol módosult a központi szint alatti államigazgatás, valamint a kormányok területi képviseletét ellátó intézmények rendeltetése. A csoportokat és összevetéseket tovább lehetne bővíteni, azonban jelen munkának nem ez a rendeltetése, hanem az, hogy továbbgondolásra, esetleg vitára sarkallja olvasóit.

Éppen emiatt a hátralevő részben a magyar területi államigazgatás kapcsán megfogalmazódott álláspontok közül ismertetünk néhányat a teljesség igénye nélkül. A fenti klasszifikációt alapul véve a mai magyar területi államigazgatás egyértelműen a dezintegrált modelltől az integrált irányába mozdult el, bár ez az út számos irányváltással volt megtűzdelve. Kétségtelen, hogy korábban jóval több területi államigazgatási szerv működött hazánkban.¹⁵⁷ Az indokolatlanul kiterjedt szervei körhöz ráadásul heterogenitás is társult.¹⁵⁸ Ennek hátterében a közigazgatási rendszerváltás egyes defektusai húzódtak meg,¹⁵⁹ ami miatt már a 90-es évek elején voltak olyan szakírók,¹⁶⁰ akik a területi szint korrigálását javasolták, viszont hangsúlyozottan a két nagy alrendszer (tehát középszintű államigazgatás és területi önkormányzatok) szinkronban való finomítása által.

A területi államigazgatás integritásának fokozására vonatkozó elképzelések folyamatosan napirenden voltak, számos szerző osztotta meg véleményét a téma kapcsán.¹⁶¹ Az álláspontok széles spektrumon szóródtak. Csak a legelterjedtebb nézeteket kiemelve, voltak olyanok, akik a középszint megújításában a központi akarat újbóli térnyerését vélték felfedezni és ezen keresztül a helyi, alapvetően települési önkormányzatok háttérbe szorulásától tartottak,¹⁶² míg mások inkább a dezintegrált területi államigazgatás fenntarthatatlansága irányából közelítettek a témához és különböző módszerekkel, de annak reformját

¹⁵⁶ Lásd még többek között BALÁZS István: A kormány területi képviseletének perspektívái az európai országokban. *Közigazgatástudományi Közlemény*, 2010. 65-73. Valamint SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.

¹⁵⁷ VIRÁG Rudolf: *Magyar Közigazgatási Kar, Országos Közigazgatási Napok, Európai és Magyar Közigazgatás*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 200–208.

¹⁵⁸ VADÁL Ildikó: *A dekoncentrált szervekre vonatkozó jogi szabályozás "sokszínűsége"*. In: *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1994.

¹⁵⁹ Lásd: BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013.

¹⁶⁰ BALÁZS István: A közigazgatás modernizálása Közép- és Kelet Európában, *Magyar Közigazgatás*, 1991/7, 644-659. PÁLNÉ Kovács Ilona: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás. *Magyar Közigazgatás*, 1992/10. 619-624.

¹⁶¹ Többek között FOGARASI József (szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Unió, Budapest, 1996., BÉRCESI Ferenc: Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. *Magyar Közigazgatás*, 2006/7, 412-425., BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.): *A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*. MKI, Budapest, 2006. BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián: A területi államigazgatás reformja. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. SÁRKÖZY Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. HVG-ORAC, Budapest, 2006.

¹⁶² HORVÁTH M. Tamás: *Mi minek a micsodája?* In: SZIGETI Ernő (szerk.): *Tanulmányok a terület- és településfejlesztés témaköréből*. Közigazgatási Füzetek 10. MKI, Budapest, 1993, 59-68.

javasolták.¹⁶³ A helyzetet csak tovább bonyolította a területfejlesztés¹⁶⁴ és a megyei önkormányzatiság¹⁶⁵ kérdésköre, valamint az, hogy a 2000-es évek közepétől egyre markánsabban jelent meg Magyarországon a regionális átszervezés gondolata, aminek pedig elsősorban nem az önkormányzati, hanem az államigazgatási oldalon voltak meg a feltételei.¹⁶⁶ A fenti előzmények után nem meglepő, hogy a 2010-ben megindult és még napjainkban is tartó átalakítások (ezek egyik meghatározó iránya egyértelműen a hatáskörök koncentrációja és a dekoncentrált szervei kör redukciója lett)¹⁶⁷ megítélése sem egyöntetű a tudomány képviselői részéről.¹⁶⁸ Egyes álláspontok szerint a területi közigazgatás és benne a középszintű államigazgatás megújítása az NPM, a neo-weberi irányzat (röviden NWS), valamint a *New Public Governance* bizonyos sajátosságainak ötvözése mentén valósult meg.¹⁶⁹

A teljes képhez hozzátartozik, hogy az államigazgatást igazgatás-racionalitási okokból kifolyólag nem lehet maradéktalanul a települési szintig lecsatornázni (ennek ugyanis a folyamánya egy olyan kiterjedt apparátus lenne, amit az államok nem tudnának fenntartani). Éppen emiatt az államigazgatás települési szinten ellátandó feladatait vagy egy dekoncentrált szerv látja el több településre kiterjedően, vagy **átruházás** nyomán maguk az önkormányzatok. Az 1980-as évekig általános törekvés mutatkozott arra, hogy a helyi önkormányzatok minél több átruházott államigazgatási feladatot lássanak el.¹⁷⁰ Tegyük mindjárt hozzá, hogy a jelenség nem példa nélküli. A rendészeti szervek és kiszervezés nyomán – a később ismertetésre kerülő – indirekt közigazgatás résztvevői is végeznek ilyen jellegű feladatokat. A jelenség érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a potenciális ügyfelek településeken élnek, így a legkönnyebben ott intézhetik el ügyeiket is. A pozitívumok mellett ugyanakkor negatívumai is lehetnek az ilyesfajta megoldásnak. Méghozzá alapvetően az, hogy az átruházott feladatok (különösen, ha azok volumene egy kritikus tömeget meghalad) elvonhatják az önkormányzati kapacitásokat a saját ügyek intézésétől. További problémát jelenthet, hogy az átruházott ügyek befolyásmentes intézése nem mindig biztosítható.

Ebben – a megakrízisek nyomán – változás tapasztalható. Több országban is növekedni kezdett a közhatalmi eszközök aránya a területi államigazgatásban.¹⁷¹ Ma már alapvetően nem jellemző a feladatok átruházása, sokkal inkább azok államigazgatáson belüli racionalizálása, valamint „*az elektronikus ügyintézés*

¹⁶³ SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *Érvek és ellenérvek; Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. ÖN-KOR-KÉP Kiadó, Budapest, 1997. WALTER Tibor: *A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei*. Gondolat, Budapest, 2004.

¹⁶⁴ CSÜRÖS Gabriella: *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*. Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciája, Miskolc, 2010.

¹⁶⁵ IVANCSICS Imre: *Közigazgatás és területi reform. Comitatus*, 2005/3. 21-29. PÁLNÉ Kovács Ilona: *A középszint reformjának nehézségei. Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4. 223-231. BALÁZS István: *Középszintű önkormányzatok Európában*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/ 10.

¹⁶⁶ PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. TIMP, Budapest, 2005.

¹⁶⁷ Lásd a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011-es változatát. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017. 02. 24.) 23-25.

¹⁶⁸ Lásd az Új Magyar Közigazgatás 2012/2. tematikus számát, továbbá ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013., vagy PÁLNÉ Kovács Ilona: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013*. MTA Law Working Papers, 2014/2. 6. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2014. 04. 20.). PAPP Dorottya: *Hatékony közigazgatás – de milyen áron?* http://www.arsboni.hu/hatekony_kozigazgatas_de_milyen_aron.html (2014. április 20.). HORVÁTH M. Tamás - JÓZSA Zoltán: *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráció*. In: JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016. 564-582.

¹⁶⁹ HAJNAL, György - ROSTA, Miklós: *A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014)*. *Administration & Society*, 2016. 1–27. DOI: 10.1177/0095399715626202.

¹⁷⁰ Vö. BALÁZS István: *A hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei*. In: HORVÁTH M. Tamás - BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgálatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016. 847-860.

¹⁷¹ http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf (2017. 02. 24.).

adta új keretek közt történő intézése.”¹⁷² Magyarországon például az állami szerepkör megerősítése jegyében¹⁷³ a Kormány a feladatrendszer felülvizsgálata nyomán az átruházás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését határozta el.¹⁷⁴ Habár abban a legtöbb ország megoldása közös, hogy megpróbálják a megnövekedett feladatokat csökkenő forrásokból megoldani, fontos hangsúlyozni, hogy a nemzeti megoldások ebben a kérdésben is nagyfokú változatosságot mutatnak,¹⁷⁵ mivel „a centralizációs és decentralizációs hullámok vegyesen érkeznek Európában és Magyarországon.”¹⁷⁶

1.2. Helyi önkormányzatok

Eltérően az államigazgatástól, amely centralizált, azaz központosított, a helyi önkormányzatok a civil közigazgatás *decentralizált* részét jelentik.¹⁷⁷ Az önkormányzat, mint jogi, államelméleti, politikai kifejezés számos különböző megjelenési formával bír. Aszerint, hogy mi volt az emberek közötti csoportképző tényező, történelmileg az önkormányzatoknak több fajtája is kialakult. Így például az ún. szakmai önkormányzatok (pl.: kamarák, ahol az összekötő kapocs alapvetően a közös szakma, illetve végzettség), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak, ahol az együvé tartozást az azonos vallás teremti meg), az egyesületek (pl.: hagyományörző egyesületek, aminek alapja a közös érdeklődés), illetve a települési-területi önkormányzatok (pl.: községek, megyék, ahol a csoportképző tényező a földrajzi együvé tartozás). Mi a továbbiakban csak a legutolsó fajtával foglalkozunk, amit a magyar közjogi terminológia összefoglalóan *helyi (azaz területi és települési típusú) önkormányzatoknak* nevez, melyek közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre és a helyi választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzathoz való jogot valósítják meg.¹⁷⁸

A ma ismert helyi önkormányzati igazgatás nem a feudális, hanem a polgári állam és civil közigazgatás fejlődésének eredményeként jött létre. Ugyanakkor igaz, hogy mindez nem előzmények nélkül történt. A polgári államok ugyanis a már korábban – feudális társadalmi-gazdasági környezetben – kialakult helyi igazgatási kereteket ruházták fel folyamatosan közigazgatási-közhatalmi-közszolgáltatási jogkörökkel. A *települési típusú önkormányzatok* csirái azok a középkori európai városok voltak, amelyek kiváltságok révén függetlenné váltak a földesúri hatalomtól.¹⁷⁹ Önkormányzathoz való joguk a mainál szélesebb volt, mivel magában foglalta az öngazgatás mellett az adóztatás, az önvédelem és az igazságszolgáltatás jogát is. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a települések gyökerei legalább ennyire erősen kötődnek a jobbágyközösségekhez. Bár mindkettő a feudális jogon alapult, és a tulajdonost, valamint a használatát megillető jogosítványok és őket terhelő kötelezettségek által alakított erőterben formálódott, idővel mind-egyiknek saját igazgatása alakult ki. Az önkormányzatok ezen legtermészetesebb egységei mellett a középkori feudális viszonyokra (feudumra) vezethető vissza a másik típus létrejötte is. A *területi típusú önkormányzatok* a nagyobb területi egységekbe szerveződő nemesi (rendi) önkormányzatokból fejlődtek ki. Bár területenként eltérő volt az elnevezés, az európai államok többségében a nemesi önkormányzat a

¹⁷² VESZPRÉMI Bernadett: Az e-közigazgatás: „tegnap, ma, holnap” *Infokommunikáció és jog*, 2018/70. 20-25.

¹⁷³ Lásd a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) vonatkozó részeit (21-27. oldalak), valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatot a járások kialakításáról.

¹⁷⁴ *Vö.* Magyary Program 2011, 26.

¹⁷⁵ <http://www.lipse.org/publications/type/Scientific%20articles> (2017. 03. 02.).

¹⁷⁶ GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Patrocinium, Budapest, 2015. 29.

¹⁷⁷ *Vö.* PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Helyi önkormányzatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017).

¹⁷⁸ További részletekért lásd még VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

¹⁷⁹ FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog*. Osiris, Budapest, 2004. 168.

középszinten valósult meg (grófságokban, megyékben),¹⁸⁰ aminek méretei miatt sokszor kisebb igazgatási egységei (járások, kerületek) jöttek létre.¹⁸¹ Ez a típusú önkormányzat elsősorban a bíraskodásra épült fel.

A fentebb írtakból két következtetés származik. Egyfelől a helyi igazgatás fenti típusai a jelenleginél láthatóan szélesebb jogosítványokkal rendelkeztek, másfelől a polgári korszakot megelőző berendezkedés helyi igazgatása a tulajdonos illetve használó (feudum, városi közös tulajdon, községi közbirtok) jogán és nem közjogi alapon működött. Fontos ugyanakkor az is, hogy az előbbi megoldások nem rokoníthatók automatikusan napjaink helyi önkormányzataival. Ehhez előbb a polgári forradalmaknak kellett győzedelmeskedniük, ugyanis csak ezeket követően, a hatalmi ágak elválasztásának széles körben elterjedő gyakorlata miatt alakulhatott át az önkormányzatok rendeltetése. Az igazságszolgáltatási és védelmi funkció elvesztésével az önkormányzat feladata egyre inkább a helyben ellátandó közfeladatokra (helyi közügyekre) korlátozódott.

Az önkormányzatok *hatalmi ági hovatarozása kapcsán két alapvető álláspont* alakult ki.¹⁸² A konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei, de főként a XX. század során kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt sajátos, önálló hatalmi ági jegyeket is felmutatnak. A másik, ezzel vitatkozó megközelítés azonban azt hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ági funkcióik mellett a hatalommegosztás területi dimenziói is, erre való tekintettel pedig önálló hatalmi ágat képeznek. Napjainkban a különböző államok alkotmányai jellemzően nem önálló hatalmi ágként értelmezik az önkormányzatokat. Ugyanakkor a kérdés ettől még fennmarad, különösen amiatt, mert az erre adott válasz határozza meg az önkormányzatok és a többi állami szerv közötti kapcsolatrendszer keretét. Abban az esetben ugyanis, ha az önkormányzatokat önálló államhatalmi ágként fogadjuk el, központi kötődésük szükségképpen lazább lesz, mint ahogy az irányukba gyakorolható felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok is gyengébbek lesznek.

Az előbbiekkal összefüggésben az önkormányzatok körülírása, értelmezése is vitatott. Az önkormányzatok, mint az államszervezet részei, az adott ország igazgatási rendszerében kialakult munkamegosztás alapján sokféle feladatot láthatnak el, amelyek ráadásul időszakos változást mutatnak. Kétségtelen, hogy a modern államokban jellemzően az államigazgatási szervek azok, amelyek hatósági teendőket látnak el és az önkormányzatok feladatainak jelentős részét a helyi közügynek minősített kérdések, ezen belül is – a lakosság fennmaradásának biztosítása végett – elsősorban a közösségi közszolgáltatások (pl. egészségügyi, szociális szolgáltatásokkal) teszik ki.¹⁸³ Persze ez a fajta megkülönböztetés sem abszolutizálható. Az eltérő állam- és közigazgatás-fejlesztési utak miatt nem alakulhatott ki sem univerzális modellje, sem pedig általánosan elterjedt definíciója ennek a sajátos közigazgatási szervcsoportnak, helyette, ahogy arra külföldi szerzők is utalnak, csak elvek és indikátorok.¹⁸⁴ Ezt a közismert problémát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is úgy hidalta át, hogy fogalmi minimumként nem a helyi önkormányzat, hanem a helyi önkormányzás definícióját határozta meg és azt is olyan módon, hogy az ne zárja ki a különböző fejlődési utat bejárt önkormányzati rendszerek egyikét sem.

¹⁸⁰ A hivatásrendek öngazgató csoportjáról, a funkcionális önkormányzatokról ez alkalommal részletesen nem beszélünk. További részletekkel szolgál BALÁZS István: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban. *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, Akadémiai Kiadó, 1990. 244–260.

¹⁸¹ KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, 2003. 426.

¹⁸² ÁRVA Zsuzsanna - BALÁZS István - BARTA Attila - VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. 223.

¹⁸³ LÓPEZ, Alba Noguera: *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*. 2007. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1364569&Site=&direct=true> 16-24. (2017. 03. 02.).

¹⁸⁴ CODACCIONI, Olivia - HUMBERT, Aline: *Existe-t-il un modèle européen d'administration locale?* LIMOGES: CNFPT-INET, 2011. 13-14. A közelmúlt egyik hasznos összehasonlító munkája továbbá: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (2017. 03. 02.).

Az egyik tudományos megközelítés szerint „az önkormányzat (azaz autonómia) fogalmán általában valamely szervezet függetlenségét, önálló döntési jogát értjük, mely mindig valamilyen emberi közösséget illet meg. Ennek biztosítéka az állami elismerés, az állam önkormányzatosítása. Ugyanakkor megállapítható, hogy az önkormányzatok a civil társadalom szerveződésének legfontosabb szervezeti formái.”¹⁸⁵ Ahogy azt más szakírók leszögezik,¹⁸⁶ a modern önkormányzatok egyik sajátossága, hogy kettős legitimitással rendelkeznek. Ez egyrészt abban fejeződik ki, hogy létezésük az állampolgárok akaratnyilvánításához kötődik, másfelől pedig az állam általi elismerésnek (másképp fogalmazva a főhatalom önkormányzatosításának) köszönhető. Az egyik széles körben elterjedt megközelítés szerint¹⁸⁷ a helyi önkormányzatok három alapvető építőeleme „a helyi demokrácia, az átfogó felelősség és a helyi önállóság.”

Jelen munka célja nem az, hogy részletes áttekintését adja a helyi önkormányzatok hazai fejlődésének, ugyanakkor arra utalunk kell, hogy a rendszerváltás során az Alkotmány és az 1990. évi LXV. törvény az önkormányzás emberi jogias, természetjogias koncepcióját fogadta el Magyarországon.¹⁸⁸ A jogalkotó önkormányzati rendszerünkben jelentős decentralizációval élt. Ugyanakkor az elmúlt negyed században nemcsak Magyarországon, hanem a világ számos államában jelentős kihívásokkal néztek szembe az önkormányzatok,¹⁸⁹ amelyek miatt a 2000-es évekre széles körben vetődött fel a kérdés, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?¹⁹⁰ Azonban az elmúlt 5-8 évben – az olyan jelentős krízisek miatt, mint a pénzügyi-gazdasági világválság és annak utóhatásai – több országban, így hazánkban is új irányt vett fejlődésük.¹⁹¹

A magyar önkormányzati rendszerben a jogalkotó számos korábbi problémát orvosolni kívánt a megújított joganyag által (pl. kötelező társulás lehetőségének bevezetése, önkormányzati hivatali rendszer újragondolása, a jegyző kinevezésének, felmentésének újragondolása, stb.). Ugyanakkor egyértelműen szakított a helyi önkormányzathoz való jog alapjogias (természetjogias) megközelítésével.¹⁹² A helyi önkormányzatok államszervezetben belüli helyzete átalakult,¹⁹³ bizonyos vélekedés szerint az új szabályanyag „a helyi és regionális demokrácia jogszabályi kereteinek szűkítését hozta magával.”¹⁹⁴ Az újragondolt területi és települési szintű igazgatásban – elsősorban a hatékonyság és eredményesség jegyében – az önkormányzatok feladatai módosultak, így a kormányzat képessé vált arra, hogy szorosabban integrálja az önkormányzatokat az államszervezetbe. Bizonyos értelemben a második önkormányzati törvénnyel a

¹⁸⁵ KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003, 425.

¹⁸⁶ FINTA István - PÁLNÉ Kovács Ilona - PFEIL Edit: *Közigazgatási alapok.* Unió, Budapest, 2001, 126.

¹⁸⁷ Lásd FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006. 168.

¹⁸⁸ KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 431.

¹⁸⁹ HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainka, valamint azok változásainak tükrében.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.

¹⁹⁰ AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig: *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective.* Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

¹⁹¹ Vö. BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam és Jogtudomány.* 2016/2. 16-40. István BALÁZS – István HOFFMAN: Can (Re)centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences,* 2017/1. 5-20. PANARA, Carlo - VARNEY, Michael R. (eds): *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance.* Routledge, London - New York, 2015. SCHAAP, Linze - DAEMEN, Harry (eds): *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2012. BOWMAN, Ann O'M. - KEARNEY, Richard C.: *State and Local Government.* Wadsworth Publishing, Belmont (CA), 2016. LOUGHLIN, John - HENDRIKS, Frank - LIDSTROM, Anders: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford University Press, Oxford, 2012. STENBERG, Carl W. - AUSTIN, Susan Lipman: *Managing Local Government Services: A Practical Guide.* International City/County Management Association, Washington D. C. - Chapel Hill (NC), 2013. ÁRVA Zsuzsanna: Önkormányzati anomáliák régen és most. *Közjogi szemle,* 2013/4. 82-88.

¹⁹² FAZEKAS Marianna (szerk): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 261-262.

¹⁹³ NAGY Marianna – HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* című munkában. HVG-Orac, Budapest, 2014. 33.

¹⁹⁴ Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa: „Helyi és regionális demokrácia Magyarországon.” *Új Magyar Közigazgatás,* 2014/1. 6.

szabályozás az ún. interaktív önkormányzati modell irányába mozdult el, legalábbis az alapszinten, aminek homlokterében az önkormányzatok társadalmi kihívásokra adott válaszadási képessége áll.¹⁹⁵ Ismeretes persze ettől eltérő álláspont is, mely szerint azért, hogy a jogalkotó a centralizációt választotta, a 2011-es önkormányzati törvény az „*elmulasztott reformok törvénye*” lett.¹⁹⁶

A szakmai álláspontok és modellek sokfélesége mellett, valamint a 2008 utáni folyamatok ellenére is¹⁹⁷ közös pontként jelölhető meg, hogy a helyi önkormányzatok **a demokratikus államok alapintézményeinek tekintendők**, nem meglepő tehát, hogy a nemzeti közigazgatások más kérdéseivel összevetve jellemzően nagy(obb) figyelmet és publicitást élveznek.¹⁹⁸ A közelmúltban végzett empirikus kutatások azt mutatják, hogy a lakosokhoz közel tevékenykedő önkormányzatok (azon belül jellemzően a polgármesterek) bizalomindexe megelőzi más hazai közigazgatási intézményekét.¹⁹⁹ Ez összefügg azzal, hogy az önkormányzatok a népszuverenitás helyi megvalósítására, választással létrejövő szervek, feladat- és hatáskörük pedig a helyi közügyek intézésére terjed ki, és mint ilyen – legalábbis a kontinentális rendszerekben – általános jellegű.²⁰⁰

1.3. Rendészeti szervek

Sajátos közigazgatási szervtípusnak tekinthetők, amelyek léte az állam védelmi funkciójából vezethető le és a polgári államok korlátok közé szorított, azaz alkotmányos alapokra helyezett rendészeti tevékenységére épül, ami a rendszerváltó országokban különös hangsúllyal jelent meg.²⁰¹ Rendeltetésük a közbiztonság, a belső rend és béke megzavarásának megakadályozására, esetenként ennek megelőzésére, valamint a megzavart rend helyreállítására irányul, azaz fellépésükre mindig valamilyen veszélyhelyzet ad alapot, amiben benne rejlik a legitim erőszak alkalmazásának lehetősége.²⁰² Ennek érdekében többféle rendészeti (egyes álláspontok szerint rendvédelmi, lásd lentebb!) szerv is működik a modern államokban. **Rendszertani elhelyezésüket tekintve** több állásponttal lehet találkozni. A klasszikus közigazgatási jogi dogmatika alapján²⁰³ a rendészet lehet igazgatásrendészeti, „közbiztonsági”, illetve „igazságügyi”, ahol az ún. igazgatásrendészet (*la police administrative*) a közigazgatás közhatalom birtokában végzett hatósági tevékenységének része (pl. az építésrendészet területén), és mint ilyen „*a közigazgatás beavatkozá-*

¹⁹⁵ Az interaktív önkormányzatiság megközelítése kapcsán lásd HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002. A megyei önkormányzatok fejlődését nem taglaljuk ebben a munkában. Ugyanakkor hasznos információkkal szolgálhat AGG Zoltán munkája: <http://real-phd.mtak.hu/8/1/1342329.pdf> (2017. 02. 24.).

¹⁹⁶ SZENTE Zoltán: *Az önkormányzati rendszer átalakítása*. Fundamentum, 2012/2. 11-14.

¹⁹⁷ Vö. PÁLNÉ Kovács Ilona: *Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben*. In: JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016. 583. Valamint http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf (2017. 02. 24.).

¹⁹⁸ Lásd például az Európa Tanács érintett szerveinek tevékenységét. <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=42&langId=1> (2017. 02. 24.), valamint a korábban említett munkákon túl a FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Nemzeti Közszelektív Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014., illetve a BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Nemzeti Közszelektív és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014.

¹⁹⁹ GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Patrocinium, Budapest, 2015. 132.

²⁰⁰ Az önkormányzatok feladatrendszere kapcsán további hasznos adalékokkal szolgál BEKÉNYI József: *A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében - gondolatok, dilemmák. Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 75-82. Továbbá HOFFMAN István: *Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében. Jogtudományi Közlöny*, 2012/4. 157-168.

²⁰¹ Lásd például SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. 91-92.

²⁰² Vö. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog Különös Rész*. Osiris, Budapest, 2011. 320.

²⁰³ Lásd pl. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I kötet*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926. 390-396.

sainak összességét értjük alatta a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében.”²⁰⁴ A XX. század első harmadában elterjedt felfogás szerint „a rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélokat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindenemű külső veszélyek ellen.”²⁰⁵

Az egyik széles körben elterjedt megközelítés szerint „a rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, [amely] rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhethet érvényt.”²⁰⁶ Ehhez képest más kutatók úgy fogalmazzák, hogy a rendészeti igazgatás nem a civil közigazgatás része, attól markánsan elkülönül azzal, hogy e fegyveres szervek bizonyos része a civil közigazgatáshoz tartozó feladatokat is ellát.²⁰⁷

Természetesen a fenti definíciós kísérletek szorosan összefüggenek magának a rendészettudománynak a kérdéseivel. Ahogy az olvasható, „az önmagukat rendészetinek nevező diszciplinák mindmáig küszködnek az öndefiníálással, nevezetesen a köz rendjének, biztonságának, nyugalmanak, tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definiálási nehézségeivel.”²⁰⁸ Nem meglepő, hogy univerzális definíció helyett inkább néhány alapvető igazodási pontot szoktak kiemelni, így azt, hogy a rendészet tárgya a biztonság, amely védelmének eszköze a legitim erőszak, védelmét pedig elsődlegesen a rendőrség látja el.²⁰⁹

Végezetül **kérdéses, hogy a rendészeti szervezetek mi a viszonya az ún. rendvédelmi szervekhez.** A rendvédelem és a rendészet fogalmát, tartalmát viták övezik.²¹⁰ Ezek maradéktalan bemutatása jelen munka kereteit jelentősen meghaladná, ugyanakkor számos olyan színvonalas munka született már, amelyek bemutatják a két kifejezés kapcsolatának alakulását.²¹¹ Egyes szerzők a rendvédelemhez tartozónak tekintik, „valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezet. E testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat, működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, személyi állományuk képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi helyzetét [...] továbbá ezen testületek vezetését, irányítását, szolgálati metodikáját, az együttműködést, továbbá a szimbólumrendszerüket.”²¹² Az előbb említett körülírást nem mindenki fogadja el.²¹³

²⁰⁴ RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 538-539.

²⁰⁵ MÁRFFY: *uo.*

²⁰⁶ FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, ORFK, 2012. 18.

²⁰⁷ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 83-84.

²⁰⁸ KÁNTÁS Péter: *A közrend, a rendészet „könnyű súlyú” kategóriája*. Rendészeti Szemle 2006/12. 90.

²⁰⁹ BALLA Zoltán: *A rendészet unortodox jellegű megközelítése*. <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (2017. 02. 17.)

²¹⁰ Az eltérő álláspontok bemutatását lásd: BALLA Zoltán: *A rendészet unortodox jellegű megközelítése*. <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (2017. 02. 17.), valamint PARÁDI József: *Rendvédelem kontra rendészet*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002. 7. Lásd még: CHRISTIÁN László: „Rendészeti szervek” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (2018).

²¹¹ Lásd pl. PATYI András: *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet*. Complex, Budapest, 2013. 135-170.

²¹² Bemutatkozik a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. In: *Rendvédelmitörténeti Füzetek Különszám* 2006. 8.

²¹³ Vö. BALLA Zoltán: *A rendészet unortodox jellegű megközelítése*. <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (2017. 02. 17.).

Bár a rendszertani elhelyezésben kétségtelenül vannak nézetbeli különbségek, abban nincs, hogy: „*a rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.*”²¹⁴ Mint ilyen, a közigazgatás más részeitől szükségszerűen eltérő hatásköröket, eljárást és működést igényel, aminek nemcsak a működési logikában vannak lenyomatai (pl. szigorúbb hierarchia, bizonyos jogok korlátozottsága a sajátos szolgálati jogviszonyban), hanem a külsőségekben is (többek között egyenruha viselete, vagy az arra feljogosított szervek esetében lőfegyver viselése). Ettől még maga a tevékenység a közigazgatás körébe tartozik. Várhatóan az elkövetkező évek egyik meghatározó kérdésévé a rendészettel összefüggő bizalomépítés, a társadalom felé történő nyitás válik majd.²¹⁵

2. A közvetett közigazgatásról röviden

Az állam társadalomszervezői funkcióját alapvetően, de nem kizárólag a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatással valósítja meg. Eddig a közigazgatás ún. szűk intézményi rendszerét vizsgáltuk, másképp fogalmazva a direkt közigazgatást, amit kifejezetten közigazgatás feladatok ellátására létrehozott szervek alkotnak. Az intézményrendszer azonban nem statikus, hanem számos tényező által formált dinamikus közeg. *Az intézményrendszert alakító lehetséges tényezők* köre, amelyek néhol újabb elemekkel egészítik ki, máshol korábban kialakult megoldásokat számolnak fel, igen változatos.²¹⁶ A modern államok egyik alapvető nehézségét pont az jelenti, hogy ezek az impulzusok néha egymással ellentétes elvárásokat támasztanak, amiket összhangba kell hozni.

A szakirodalomban széles körben elterjedt megközelítés szerint²¹⁷ ilyen többek között a demokratizmus, ami lényegében a közigazgatás korlátok közé szorítását jelenti, azaz a közigazgatás ellenőrzöttségét feltételezi.²¹⁸ Az előbbihez szorosan köthető a kooperáció, vagyis az érintettek, érdekeltek bevonásán, közreműködésén alapuló feladatellátás, aminek tipikus formája a közigazgatásban a testület.

Általában elmondható, hogy a közigazgatás fentebb taglalt megvalósító intézményrendszerének alakulása szempontjából különösen hangsúlyos a jogfejlődés (kifejezetten az alkotmányos jogok alakulása). Számos példát lehetne említeni az oktatáshoz való jogtól kezdve (egyetemek szabályozása), a közművelődésen át (közgyűjtemények működtetése), a szólásszabadságon keresztül (pl. médiahatóság felállítása) a testi integritáshoz való jogig (egészségügyi igazgatás, vagy rendészeti szervek kényszerintézkedései), de erőteljes a kötődés az ún. autonóm államigazgatási szervekkel, valamint az önálló szabályozó szervekkel is.

Végezetül napjaink globalizálódó és digitalizálódó világában megkerülhetetlen, hogy szót ejtsünk bizonyos szakmai, technikai követelményekről, amelyek az intézményrendszert érdemben befolyásolni képesek. Bizonyos esetekben ugyanis a klasszikus hivatali forma és munkamódszerek (már) nem alkalmasak az adminisztratív teendők felgyorsult elvégzésére. Az e-közigazgatás újfajta megoldásai és vívmányai, mint például az ügyfélkapu, a digitális aláírás, vagy a bonyolult szakrendszerek mind ebbe a körbe tarthatnak.²¹⁹

²¹⁴ FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról.* Budapest, ORFK, 2012. 18.

²¹⁵ Lásd továbbá CHRISTIAN László: *Rendőrség és rendészet.* In: JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016. 695.

²¹⁶ Ezen a helyen a különböző tudományos irányzatokkal és eszmékkel nem foglalkozunk, tekintettel arra, hogy azok bemutatására jelen munka más fejezetében kerül sor.

²¹⁷ A tipizálás alapját lásd: FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006. 84.

²¹⁸ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-Orac, Budapest, 2007. 77.

²¹⁹ VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.

A fentebb taglalt tényezők szükségképpen oda vezetnek, hogy a közigazgatás klasszikus megoldásai mellett a megvalósító intézményrendszernek részét képezik olyan megoldások is, amikor az állam nem közvetlenül saját (államigazgatási, helyi önkormányzati avagy rendészeti) szervein keresztül valósítja meg a feladatokat (jellemzően közszolgáltatásokat), hanem egyéb más, nem állami, esetleg félállami szereplők bevonásával. Ezt az esetet nevezzük közvetett, avagy indirekt közigazgatásnak. Egy adott helyen és időben a közigazgatás teljes megvalósító intézményrendszere tehát a direkt és indirekt megoldások együttes, egyidejű alkalmazásából alakul ki, bár arányuk országonként és időszakonként jelentősen változhat.

A közvetett közigazgatás nem lehet öncélú. **„Közvetett (indirekt) közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus értelemben vett közigazgatási szervek, illetve magánszemély látnak el közigazgatási feladatot, valamilyen célszerűségi, hatékonysági, szakmai illetve politikai okból.**”²²⁰ Bár a nemzeti megoldások jelentősen eltérhetnek, az esetek többségében ide szokták sorolni az olyan intézményeket, amiket ma Magyarországon közintézetként, köztestületként, közcélú/közhasznú alapítványként, közvállalként, és egyes sajátos esetekben a természetes személyek bevonásaként szoktak meghatározni. Hangsúlyozzuk, hogy ez nem kizárólagos, hiszen ismeretes például olyan álláspont is, amely az előbbieket körét az ún. közintézmények körülírásával egészíti ki, illetve korrigálja.²²¹

A felsorolás nem zárt (ezek inkább a meghatározó típusok és nem a tételes jogi lehetőségek), ráadásul belülről heterogén is, miután a közintézet Magyarországon közigazgatási jogtudományi fogalom, a köztestületet viszont a Polgári Törvénykönyv szabályozza, ami azt jelenti, hogy jogi kategória, hasonlóan a köz(célú) alapítványhoz. A közvállalat ugyanakkor gyűjtőfogalom, méghozzá jelenleg két, a Ptk.-ban szereplő jogi kategóriát foglal magába; az állami vállalatot és az állami többséggel működő gazdasági társaságokat.

E szervek/személyek bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába nem napjaink „terméke”. A közvetett közigazgatás a XX. század utolsó évtizedeiben kialakuló neoliberais állam és közigazgatás keretében képződött fogalom,²²² ami napjainkra jelentős változáson esett át.²²³ Így például eredetileg e körbe tartoztak az autonóm államigazgatási szervek is, melyek azonban mára önálló alrendszert képeznek. Ezzel szemben a közvetett közigazgatás a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek gyűjtőfogalma lett. A különböző korokban eltérő módszerekkel és mértékben ugyan, de ilyen, illetve ehhez hasonló mechanizmusokon keresztül nyílt lehetőség a civilszféra közigazgatási szerepvállalására, lényegében bizonyos mértékben a közigazgatás nyitottabbá, ellenőrizhetőbbé tételére. A működési gyakorlat azt is bebizonyította, hogy a közvetett közigazgatás **nem lehet alternatívája a közvetlen közigazgatásnak, annak csak kiegészítő elemeként értelmezhető.** Ez különösen igaz, már csak amiatt is, mert az állam felelőssége akkor sem hárítható el, ha egyébként a közvetett közigazgatás valamely megoldásáról van szó. A közérdek védelmében, a feladatok jogszerű és szakszerű végrehajtását biztosítandó felügyeleti eszközökkel ilyen esetekben is rendelkeznie kell az államnak. Természetesen ezen jogosítványok pontos köre időszakosan újragondolásra szorul.

²²⁰ BALÁZS István: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*. Budapest, ÁSZI, 1990.

²²¹ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010.

²²² Lásd MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.

²²³ Lásd bővebben BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*, Budapest, 1989, 204.

3. Záró gondolatok

A nevezett csoportok között a polgári demokráciákban széles körben elterjedt osztott közigazgatási modellnek²²⁴ megfelelően nagyszámú és változatos interakció valósul meg. Mivel a közigazgatási rendszerekben a feladatmegosztás folyamatos mozgásban van, a változó államfelfogások a közigazgatás más és más (közvetlen, illetve közvetett) elemét és eszközét helyezik előtérbe. A közigazgatás szervezeti rendszerének fentebb ismertetett képét a poszt-NPM irányzatok valószínűleg nem hagyják teljesen érintetlenül. Ennek jeleit már most érzékeljük.²²⁵ ***Az alapvető kérdés az, hogy a fenti, klasszikusnak tekintett tipizálás az új tendenciák ismeretében is alkalmazható lesz-e? Az bizonyos, hogy a különböző feladatok ellátásához egymástól eltérő szervezeti és működési rend szükséges, illetve optimális, olyan, amely a külső kihívások mellett figyelemmel van a belső adottságokra is.***

²²⁴ Az osztott közigazgatási modell jellemzőinek részletes bemutatását lásd: BALÁZS István: *A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében*. In: MEZŐ István – WIENER György (szerk.): *Regionalizmus és önkormányzatiság*. Gondolat-Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005. 41.

²²⁵ BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, 2014. *Vö.* KUHLMANN Sabine - WOLLMANN, Helmut: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2019. 71-137.

IRODALOM

1. AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig: *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.
2. ÁRVA Zsuzsanna: Önkormányzati anomáliák régen és most. *Közjogi szemle*, 2013/ 4.
3. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014.
4. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.
5. ÁRVA - BALÁZS - BARTA - VESZPRÉMI: *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2019.
6. BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam és Jogtudomány*. 2016/2.
7. BALÁZS István: A kormány területi képviselőinek perspektívái az európai országokban. *Közigazgatástudományi Közlöny*, 2010.
8. BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas> (2018).
9. BALÁZS István: A közigazgatás modernizálása Közép- és Kelet Európában, *Magyar Közigazgatás*, 1991/7.
10. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016.
11. BALÁZS István: *A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében*. In: MEZŐ István – WIENER György (szerk.): *Regionalizmus és önkormányzatiság*. Gondolat-Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005.
12. BALÁZS István: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Budapest, Á.SZ.I., 1990.
13. BALÁZS István: *Középszintű önkormányzatok Európában*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/ 10.
14. BALÁZS István: *Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban*. In: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, 1990.
15. BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.): *A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*. MKI, Budapest, 2006.
16. BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013.
17. BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián: A területi államigazgatás reformja. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.

18. BEKÉNYI József: A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében – gondolatok, dilemmák. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1.
19. BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014.
20. Bemutatkozik a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. In: *Rendvédelmitörténeti Füzetek Különszám 2006*.
21. BERÉNYI Sándor: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Rejtjel, Budapest, 2003.
22. BÉRCESI Ferenc: Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. *Magyar Közigazgatás*, 2006/7.
23. BJØRNÅ, Hilde – JENSEN, Synnøve: Prefectoral Systems and Central – Local Relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 2006/4.
24. BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, 2014.
25. BOWMAN, Ann O'M. – KEARNEY, Richard C.: *State and Local Government*. Wadsworth Publishing, Belmont (CA), 2016.
26. CHRISTIÁN László: „Rendészeti szervek” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)* <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (2018).
27. CHRISTIÁN László: *Rendőrség és rendészet*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016.
28. CODACCIONI, Olivia – HUMBERT, Aline: *Existe-t-il un modèle européen d'administration locale?* LIMOGES: CNFPT-INET, 2011.
29. CSÜRÖS Gabriella: *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*. Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciája, Miskolc, 2010.
30. Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa: „Helyi és regionális demokrácia Magyarországon.” *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1.
31. FAZEKAS János: *A Kormány szervezetalakítási szabadsága. Keretek és korlátok. PhD-értekezés*. Budapest, 2012.
32. FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. *Jogi Tanulmányok*, 2015.
33. FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)* <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).
34. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
35. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2006.
36. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010.

37. FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Nemzeti Községi Egység, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
38. FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, ORFK, 2012.
39. FINTA István – PÁLNÉ Kovács Ilona – PFEIL Edit: *Közigazgatási alapok*. Unió, Budapest, 2001.
40. FOGARASI József (szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Unió, Budapest, 1996.
41. GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Patrocinium, Budapest, 2015.
42. GLADDEN, Edgar Normann: *A History of Public Administration. From earliest times to the eleventh century*. Volume I-II. Cass, London, 1972.
43. HAJNAL, György – ROSTA, Miklós: A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014). *Administration & Society*, 2016. 1–27. DOI: 10.1177/0095399715626202.
44. HOFFMAN István: Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében. *Jogtudományi Közöny*, 2012/4.
45. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
46. HORVÁTH M. Tamás: *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*. MKI, Budapest, 2003.
47. HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002.
48. HORVÁTH M. Tamás: *Mi minek a kicsodája?* In: SZIGETI Ernő (szerk.): *Tanulmányok a terület- és településfejlesztés témaköréből. Közigazgatási Füzetek 10*. MKI, Budapest, 1993.
49. HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán: *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016.
50. HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János: Autonóm struktúrák Magyarország és a Cseh Köztársaság államigazgatásában. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/10.
51. István BALÁZS – István HOFFMAN: Can (Re)centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2017/1.
52. IVANCSICS Imre: Közigazgatás és területi reform. *Comitatus*, 2005/3.
53. KÁNTÁS Péter: *A közrend, a rendészet „könnyű súlyú” kategóriája*. Rendészeti Szemle 2006/12.
54. KOVÁCS Éva – HAJNAL György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016.
55. KUHLMANN Sabine - WOLLMANN, Helmut: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2019.
56. KUKORELLI István: *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.

57. LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. Kötet.* Complex, Budapest, 2013.
58. LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTROM, Anders: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford University Press, Oxford, 2012.
59. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-Orac, Budapest, 2007.
60. LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 1999/3.
61. LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában.* MTA, Budapest, 2000.
62. MAYER, Otto: *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Reich.* Tübingen, 1908.
63. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I kötet.* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926.
64. MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries.* Academy Press, Abo, 1988.
65. MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete.* Budapest, 1931.
66. NAGY Marianna–HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* című munkában. HVG-Orac, Budapest, 2014.
67. PANARA, Carlo – VARNEY, Michael R. (eds): *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance.* Routledge, London – New York, 2015.
68. PARÁDI József: *Rendvédelem kontra rendészet.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002.
69. PATYI András: *A rendészeti igazgatás és jog alapjai.* In. LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet.* Budapest, Complex, 2013.
70. PÁLNÉ Kovács Ilona: A középszint reformjának nehézségei. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4.
71. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Helyi önkormányzatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017).
72. PÁLNÉ Kovács Ilona: *Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben.* In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest, 2016.
73. PÁLNÉ Kovács Ilona: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás. *Magyar Közigazgatás*, 1992/10.
74. PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában.* TIMP, Budapest, 2005.
75. SÁRKÖZY Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására.* HVG-ORAC, Budapest, 2006.
76. SCHAAP, Linze – DAEMEN, Harry (eds): *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2012.

77. STENBERG, Carl W. – AUSTIN, Susan Lipman: *Managing Local Government Services: A Practical Guide*. International City/County Management Association, Washington D. C. – Chapell Hill (NC), 2013.
78. SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *Érvek és ellenérvek; Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. ÖN-KOR-KÉP Kiadó, Budapest, 1997.
79. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
80. SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
81. SZENTE Zoltán: *Az önkormányzati rendszer átalakítása*. Fundamentum, 2012/2.
82. RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1990.
83. VADÁL Ildikó: *A dekoncentrált szervekre vonatkozó jogi szabályozás "sokszínűsége"*. In: *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1994.
84. VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
85. VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.
86. VIRÁG Rudolf: *Magyar Közigazgatási Kar, Országos Közigazgatási Napok, Európai és Magyar Közigazgatás*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
87. WALTER Tibor: *A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei*. Gondolat, Budapest, 2004.
88. ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.

HASZNOS LINKEK

1. http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf
2. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf
3. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
4. <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf>
5. <http://real-phd.mtak.hu/8/1/1342329.pdf>
6. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1364569&Site=&direct=true>
7. http://www.arsboni.hu/hatekony_kozigazgatas_de_milyen_aron.html
8. http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
9. <http://www.eastr-asso.org/content/eastr-0>

10. <http://www.europatanacs.hu/index.php?workspace=pages&id=42&langId=1>
11. <http://www.lipse.org/publications/type/Scientific%20articles>

V. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGE ÉS ESZKÖZRENDSZERE

1. A közigazgatás tevékenységének általános vonásai

A közigazgatás cselekvése és annak eszközrendszere az alapozó ismereteket nyújtó közigazgatási jog általános részi tankönyvek két tárgykörének mélyebb elemzésén alapul, így a közigazgatás tevékenységéről és a közigazgatási aktusokról szóln.

Ezek ismeretét feltételezve emlékeztetőül felidézve; a közigazgatási tevékenység sajátosságait ismertető, valamint a fogalmakat taglaló általános részi tananyagokban gyakran történik utalás arra, hogy a közigazgatás milyen sokféle feladatot lát el, amelyek egy részének a kivitelezéséhez eszközként a közigazgatás közhatalmat vesz igénybe (ilyen eszköz a jogalkotás, valamint a jogalkalmazó tevékenység), másik része viszont nem indokolja ilyen jogi eszközök alkalmazását, ilyen pl. a közvetlen igazgatási tevékenység (amikor közszolgáltatások szervezésére kerül sor, illetve a közigazgatás belső igazgatást gyakorol, valamint gazdálkodik). Az alábbiakban a közigazgatás cselekvésének tartalma az általa ellátott egyes tevékenységfajták alapján kerül áttekintésre.²²⁶

1.1. Jogalkotás

A közigazgatás jogalkotási tevékenysége²²⁷ a **közhatalmi eszközök** alkalmazási körébe tartozik, melyben alapvetően a végrehajtó hatalmi ági funkció gyakorlásában törvény felhatalmazására, annak végrehajtására alkot jogszabályokat.

A különböző alkotmányos berendezkedésű országok közt azonban van olyan, ahol a közigazgatás jogalkotási felhatalmazása ezen túlmegy és önálló, vagy más elnevezéssel eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik. Ez mindenekelőtt a kormány és a helyi önkormányzatok esetében merülhet fel, de egymástól eltérő elvi alapokon. A jogforrási rendszer, illetve a jogalkotási jogkör jellege elsősorban az alkotmányjogi szabályozás tárgya.

Elméletileg azonban szélesebb kontextusban szükséges vizsgálni a közigazgatás-tudomány nézőpontjából is ezt a kérdéskört, mindenekelőtt a jogállam és a közigazgatás viszonyrendszerét illetően.

A modern demokratikus jogállam közigazgatásának egyik meghatározó jellemzője a közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése.²²⁸ Ezek a jellemzők a polgári forradalmak által intézményesített hatalommegosztáshoz, a végrehajtó hatalmi ági funkciók kialakulásához és a törvények általános népakaratot kifejező tartalmához köthetően alakultak ki. Napjainkra a közigazgatás jognak való alárendeltsége általánosan elismertté vált, de abban az angolszász és a kontinentális jogrendszerek között ma is különbség van, hogy létezik-e a jogrendszer tagozódása és ezen belül a közigazgatás cselekvésére a mindenkire érvényes közös jogot vagy elkülönült közjogi szabályozást kell-e alkalmazni. A kontinentális rendszerekben a XX. század elejére a jogrendszer közjogi és magánjogi differenciálódása és ezen belül a közigazgatásra elkülönült jogi szabályozás vált általánossá. Ennek következményeként ala-

²²⁶ Lásd; BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész 1.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015. 30-35.

²²⁷ Lásd bővebben: ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).

²²⁸ CHEVALLIER, Jacques: *L'Etat de droit.* R.D.P., 1988. 313.

kult ki és erősödött meg a közigazgatási jog mint a közjog egyik sajátos ága. Változások következtek be azonban a XX. század utolsó évtizedeiben érvényesülő neoliberais államfelfogás közigazgatási irányvonala, az „Új közmenedzsment” (NPM) megjelenése miatt és az nem csupán az államot gyengítette el, hanem a közigazgatási jog önálló létét, illetve érvényesülését is kétségbe vonta, ezzel együtt pedig a jogrendszer közjogra és magánjogra való osztódását, sőt magának a jogállamnak az értelmét is. Napjainkban ismét átalakulóban van az állam és a közigazgatás szerepe, felértékelődőben vannak a közhatalmi eszközök, így a közigazgatási jog is, ideértve értelemszerűen a közigazgatás által alkotott jogot is.

A közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése a polgári államfejlődés eredményeként alakult ki. Az azt megelőző társadalmi-gazdasági formációkban, így a polgári átalakulást megelőző abszolutizmusban is különböző szabályok alapján működött a közigazgatás, de ezek jelentős részét jogszabálynak nem minősülő belső szabályzatok alkották, de lényeges különbség volt az is, hogy a különböző elnevezésű jogszabályok (törvények, királyi rendeletek stb.) bár léteztek, de megalkotásuk mechanizmusa miatt azok nem a népakaratot, illetve a közakaratot fejezték ki, hanem az uralkodót. A törvények tartalma a népszuverenitás gyakorlásából eredően a **polgári forradalmak nyomán vált** a közakarat kifejezőjévé. A törvényhozó hatalmi ág által hozott jogszabály primátusa a parlament választott jellegéből ered, mely a népszuverenitás közvetett kifejezése. A törvények hatálybalépését követően a végrehajtó hatalmi ág és a többi állami szerv fő feladata azok realizálása a valóságban. A közigazgatás meghatározóan a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg, mely feladata ellátásának jogalapja és egyben korlátja is a törvény. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás a törvények végrehajtása során maga is alkothat általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályokat, de csak a törvények keretein belül.

Ez az ún. eredeti jogalkotói jogkörre is vonatkozik, hiszen annak is lennie kell alkotmányos alapjainak. A közigazgatási jog forrásai így a törvény mellett minden más, jellemzően a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási szervek által megalkotott jogforrás, valamint a nemzetközi jog és a bírói alkotott jog is.

A közigazgatás törvényessége, illetve törvény alá rendeltsége így inkább a közigazgatás jog alá rendeltsét jelenti tartalmilag. Ugyanakkor a jogszerűség feltételezi a jogforrási hierarchia érvényesülését, mely megint csak törvényre, sőt általában az alaptörvényre (alkotmányra) vezethető vissza. Ezért aztán a közigazgatás jogszerűségét széles értelemben kell alkalmazni.²²⁹

A jogszabályok betartásának kötelezettségébe beletartoznak a jogszabályokon kívül a jogszerűen kiadott irányítási belső normák (Magyarországon a közjogi szervezetszabályozó eszközök) is. Ez a széles értelemben vett törvényesség, tehát jogszerűség elve, mely korlátozza a közigazgatás működését. A közigazgatás normatív és egyedi aktusai nem lehetnek jogellenesek, ami a normatív aktusoknál azzal egészül ki, hogy nem lehetnek magasabb szintű jogforrással sem ellentétesek.

A törvényesség tehát ebben az értelemben vett jogszerűség, de mindenképp a jogállami közigazgatás működésének alapja, ami azt is jelenti egyben, hogy a közigazgatás – főszabályként – csak akkor cselekedhet, ha arra jogszabály feljogosítja, azaz hatásköre van. Ennek viszont a másik oldala azt jelenti, hogy a közigazgatásnak egyben kötelessége is a törvényesség érvényre juttatása. Ehhez pedig lehetővé kell tennie a hatályos joganyag megismerését, egyedi döntéseit pedig az alkalmazott jogszabályokra való utalással indokolnia kell.

A törvényesség szélesebb körű értelmezése azt is jelenti, hogy amennyiben jogszabálysértés történt, akkor a hatáskörébe tartozó ügyekben a jogsértő állapot megszüntetése érdekében a közigazgatásnak fel kell lépnie. Ebből ered a közigazgatás azon kötelezettsége is, hogy gondoskodnia kell arról is, hogy az

²²⁹ AUBY, Jean-Marie: *Generalités - Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985. 190-205.

igazgatottak, ügyfelek ne kerüljenek jogsértő helyzetbe. Ehhez hozzájárul továbbá a közigazgatás azon feladata is, hogy a jogszabályok érvényesítéséhez szükséges feltételeket megteremtse.

Az így felfogott törvényesség érvényesülésének is vannak azonban korlátai a jogállami közigazgatásban. Ilyen mindenekelőtt a közigazgatás diszkrecionális jogkörének kérdése, melyen belül további alapesetek is lehetségesek. Az egyik ilyen, amikor egy adott tényállásra a jogszabály ugyan nem tartalmaz rendelkezést, azonban az államnak a közérdek védelmére, vagy érvényesítésére tekintettel mégis cselekednie kell a közigazgatás útján. A másik pedig, amikor egy adott helyzethez rendelt maga a jogszabály ad arra lehetőséget, hogy a közigazgatás szabad belátása szerint döntsön. Ez utóbbi esetben – ami rendszerint katasztrófa- vagy vészhelyzetekhez kötődik – nem beszélhetünk igazán a jogszerűség sérelméről, hiszen maga a jogalkotó adja meg a választási lehetőséget a közigazgatásnak, azonban az ilyen esetekhez rendszerint többletgaranciákat is rendel.

Kifejezett jogszabályi rendelkezésben rögzített hatáskör hiányában hozott közigazgatási döntések esetében azok bírósági felülvizsgálata adhat választ arra, hogy hatáskör hiányában semmis, vagy nem, mert az adott tényállásra jogértelmezéssel hozott olyan döntésről van szó, melynek célja nem jogellenes (nem jelenti a hatalommal való visszaélést), a döntés indokolása valós és nem ütközik jogszabályba, a közigazgatás döntésekor nem volt nyilvánvaló tévedésben.²³⁰

A közigazgatás eredeti jogalkotói jogkörében jogalkotási aktus megalkotására nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciója körében kerülhet sor. A kormányzás és a közigazgatás ugyanis nem azonos fogalmak, de a közigazgatás csúcsszerve a kormány, vagy más különböző kormányformák esetében a kormányzati hatalmat gyakorló személy. A polgári demokráciák alkotmányainak egy része a kormánynak nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciójához kapcsoltn ad jogalkotói jogkört, hanem saját feladatkörében eredeti jogalkotói jogkörrel is felruházza. A törvényesség elve azonban ez esetben sem sérül, mert maga az alkotmány adja ezt a lehetőséget, illetőleg korlátozza a kizárólagos törvényalkotói jogkör meghatározásával.

További lehetősége a közigazgatási jogalkotásnak az, amikor azt rendkívüli jogrendben teszi, amire azonban külön alkotmányos szabályozás van, tehát szintén törvény határozza meg a rendkívüli jogrendet és annak feltételeit.

A jogállami közigazgatáshoz tartozó fontos kérdés maga a közigazgatási jog létjogosultsága. Másképpen fogalmazva a kérdést, a közigazgatás jognak való alárendeltsége ugyanazt a jogot jelenti-e, mint a természetes és jogi személyek esetében? Az angolszász jogrendszerekben a kérdésre a XIX. század végén adott válasz a „*rule of law*” jegyében igenlő volt,²³¹ míg a kontinentális, így különösen a frankofón rendszerekben az elkülönült szabályozás mellett döntöttek, és ezt alkalmazzák.

Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásra alkalmazott jog kettős, duális jellegű. Egyrészt a közigazgatásra is vonatkozik a mindenkire kötelező közös jog. Másrészt viszont a közigazgatásra alkalmazandó a közös jogot meghaladó (*règles exorbitantes*) sajátos közjogi szabályozás. Elméletileg ennek több oka is kimutatható. Ezek közül kiemelhető az, hogy a magánjogi szabályozás elve az autonóm akaratnyilvánításra épül, a jogalanyok szabadon, saját felelősségükre cselekednek a jogszabályok, a jó erkölcs és a közrend keretei között. A magánjogi jogalanyok saját érdekükben cselekednek, joggyakorlásuk alanyi jogi, szubjektív jellegű.

A közigazgatásban ez nem így van, a joggyakorlás nem épülhet csak a közrend fenntartására és a jó erkölcsre, **a közigazgatás akaratnyilvánítása nem szabad belátás függvénye**. A közigazgatási jogalkalmazás célja a közérdek érvényre juttatása, melynek feltételeit a törvények határozzák meg. Ha a közigazga-

²³⁰ Forrás: lásd az előző jegyzetet.

²³¹ Lásd bővebben: VENN DICEY, Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. LF ed., 1915.

tás rendelkezik is kivételesen szabad, diszkrecionális jogkörrel, az – mint láttuk – a valóságban szintén jogilag kötött.

A magánjogi jogalanyok alanyi joga helyett a közigazgatási szervek közigazgatási feladatainak ellátása során hatáskörrel és illetékességgel rendelkeznek. A közigazgatási jog közjogon belüli elkülönülésének fő oka az, hogy a közigazgatás működése során egyoldalú hatalmi jogviszonyokat keletkeztet mind az általa alkotott jogszabályokkal, mind pedig a jogalkalmazás során kibocsátott egyedi egyoldalú aktusokkal és közigazgatási szerződésekkel. A közigazgatás e kivételes, fölérendelt szerepkörével valósítja meg az állami feladatokat.

1.2. A jogalkalmazás

A jogalkalmazás az állam egyik legfontosabb funkcióját valósítja meg: a közhatalmi funkciót. Ennek keretében a jogszabályban erre feljogosított szervek, az abban meghatározott módon mindenki számára kötelező döntéseket hozhatnak, s azok végrehajtását – szükség esetén – legitim állami kényszerrel is kikényszeríthetik. Ez a funkció pedig alapvetően a jogalkotási jogban és a jogalkalmazási jogban valósul meg.

A jogszabálynak szükségképpen velejárója a jogalkalmazás az erre feljogosított szervek részéről, mert nem csupán az önkéntes jogkövetés nem biztosítható minden esetben, hanem az hibás is lehet, így az jogsértést és ebből adódó jogvitát válthat ki, melyben dönteni kell, jogot és igazságot kell szolgáltatni. Másfelől pedig, mint láttuk, egyes jogágakra – így különösen a közigazgatási jogra – jellemző az, hogy a jog érvényesítéséhez szükség van a közigazgatás aktív fellépésére a jogi norma érvényesítése érdekében.

A jogalkalmazás tehát az állam közhatalmi jogkörén belüli fogalom, mely tartalmilag az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseinek konkrét egyedi esetekben való alkalmazását jelenti, mindenkire kiterjedő kötelező érvényű hatással.

A közhatalmi jogkör részét képező jogalkalmazás alapvetően az állami szervek feladata, az államhatalom része. Kivételesen azonban ez a közhatalmi jogkör nem állami szervekre is átruházható, ennek példáit láthatjuk a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek esetében.

A közigazgatási szervek által végzett jogalkalmazó tevékenység igen *szerteágazó* és belülről sem egyenemű. A közigazgatási szervek jogalkalmazásuk során igen sokfajta közigazgatási aktust bocsátanak ki. Ezek egy része a közigazgatással kapcsolatba lépő ügyfelekre közvetlenül kiterjed, míg más részük azok jogait és kötelezettségeit direkt módon nem érinti. Ezért a jogalkalmazás során kibocsátott aktusoknak több csoportját különböztethetjük meg.

Ezek közül egyesek, így a hatósági aktusok közvetlenül érintik az ügyfelek jogait és kötelezettségeit, de hasonló a helyzet a közintézeti aktusok esetében is. Ugyanakkor a közigazgatást működtető irányítási aktusok a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyában érvényesülnek, míg a közigazgatási szerződések esetében mindkét változat lehetséges.

A közigazgatási jogalkalmazásból kiemelkedik a hatósági aktusok kibocsátása, melyek alkalmazásával a közigazgatás a legközvetlenebb módon avatkozik be az ügyfelek saját és rajtuk keresztül a társadalom életviszonyaiba. A hatósági határozattal, a szakhatósági hozzájárulással, a hatósági intézkedésekkel és az eljárást kezdeményező aktusokkal az eljáró közigazgatási szervek egyedi ügyekben alkalmazott közhatalmi aktusokkal, mint hatóságok avatkoznak be mindennapi életünkbe.

Hatósági jogalkalmazás alatt tehát olyan közigazgatási szervek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szervek által végzett közigazgatási jogalkalmazást értünk, mely során az eljáró szervek hatósági aktusokat bocsátanak ki.

A közigazgatási jogalkalmazás különbözik más állami szervek, de különösen a bíróságok által végzett jogalkalmazástól, mert annak alapvető célja nem az igazságszolgáltatás, hanem a közigazgatási feladatok megvalósításával a társadalmi életviszonyok aktív alakítása.

Ez arra vezethető vissza, hogy a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése alapvető funkcióin keresztül alakítja a társadalmi életviszonyokat. A közigazgatás számára tehát a jog és annak alkalmazása alapvetően nem cél, hanem eszköz a közérdek megvalósítása és érvényre juttatása érdekében.

A közigazgatási jogalkalmazás meghatározott az általa alkalmazott jog tekintetében is, mert elsősorban a közigazgatási és pénzügyi anyagi és eljárási jogot alkalmazza, és csak kivételesen alkalmazza más jogágak jogát, mint amikor kvázi büntetőjogi (közigazgatási büntetőjog, vagy szabálysértési jog), vagy polgári jogi jogalkalmazást (pl. birtokvédelem) végez.

A közigazgatási jog szabályozási tárgyköre azonban anélkül is igen széles, mivel az kiterjed a társadalmi életviszonyok legszélesebb körére. Ebből adódik az is, hogy a közigazgatási jog forrásai magukba foglalják a jogszabályok összes típusát, benne a meghatározó – a közigazgatási szervek által kibocsátott – rendeleti körrel. Ez a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójából adódik, melyen keresztül megvalósul az állam cselekvése. Az alkalmazott jog másik fontos sajátossága, hogy igen nagy mértékben vannak jelen a jogszabálynak nem minősülő közjogi szabályozó eszközök, ami elsősorban abból adódik, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legnagyobb szervezeti rendszere, mely felépítése jellemzően hierarchikus, ami indokolja, és egyben magyarázza is az irányítási normák kiemelkedő szerepét.

A közigazgatási jogalkalmazás tartalma **a bíróság által hozott döntésektől eltérően** konstitutív jellegű, mellyel a közigazgatási jogalkalmazás hoz létre, keletkeztet, alakít, vagy szünteti meg közigazgatási jogviszonyt.

A közigazgatási jogalkalmazás során hozott döntések hatálya *ex nunc*, azaz a jelenben történik és a jövőre nézve (mostantól) hoz létre, illetve alakít jogviszonyokat.

A közigazgatás közérdeket érvényesítő szerepéből adódik az is, hogy a közigazgatási jogalkalmazás kérelemre, de hivatalból is indulhat. Ez utóbbi célja éppen az, hogy az állam aktív cselekvése a közigazgatáson keresztül a közérdeket érvényesítse akkor is, amikor az egyébként az egyéni érdekekkel esetleg ellentétes.

A közigazgatási hatósági eljárás – ellentétben az igazságszolgáltatás kontradiktórius eljárásától – alapvetően a tárgyalás helyett az iratokra támaszkodik. Minden az ügy szempontjából lényeges eljárási cselekményről, bizonyítékról, adatokról stb. okirat készül, és ezek alapján kerül sor a tényállás megállapítására, ez alapján pedig a releváns jogszabályok alkalmazásával a döntések meghozatalára.

A közigazgatási jogalkalmazásban eljáró ügyintéző nem független, mint az igazságszolgáltatást végző bírák, hanem az a felettese utasításait – szűk kivételekkel – köteles végrehajtani, a közigazgatási szerv vezetője, mint a hatáskör címzettje az ügyet bármikor magához vonhatja, illetve a döntés érdemi tartalmára is utasítást adhat. Az igazságszolgáltatás által végzett jogalkalmazás hosszadalmasságához képest a közigazgatási hatósági jogalkalmazásra viszonylag rövid határidők vonatkoznak, melyek sérelme szankciókat von maga után. A közigazgatás hatósági jogalkalmazásával kapcsolatban meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazásnak igen differenciált rendszerei alakultak ki a világon. Ezek között vannak olyanok, melyek a bírósági eljárásra jobban hasonlítanak, míg mások attól alapvetően teljesen eltérnek.

A közigazgatási aktusokkal kapcsolatos, a graduális jogászképzésben és közigazgatási képzésben Magyarországon általában kötelező tananyagként oktatót fenti tételek azonban napjainkban több problémát is felvetnek.

Először is utalni szükséges arra, hogy az aktustannak csak azokban a közigazgatási-, illetve jogrendszerben van értelme, ahol a közigazgatási jog önállósága ismert, illetve elismert. Ennek megfelelően a common law rendszerekben ez gyakorlatilag ismeretlen. Másrészt a közigazgatási jogot jobban preferáló kontinentális rendszerekben is a kezdetektől vitatott volt annak fogalma, terjedelme és főként dogmatikai megalapozottsága és értelme egyaránt. Mindezekre tekintettel ezzel külön pontban foglalkozunk.

1.3. Közszolgáltatások szervezése

A közigazgatás azonban nem mindig az előzőekben tárgyalt közhatalom birtokában cselekszik, hanem ilyen eszközt nélkülöző közvetlen igazgatási tevékenységet is végez. Mivel a közigazgatás a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere, melynek tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét, ebből adódóan széleskörű társadalmi kapcsolatokkal bír. A társadalom és a közigazgatás viszonyában az egyik legfontosabb kapcsolat az, amikor a közigazgatás közszolgáltatásokat szervez, illetve maga biztosít. Bár mindenki által egységesen elfogadott és alkalmazott fogalma még nem alakult ki ennek a tevékenységnek, de egy széles körben elterjedt megfogalmazás szerint „A közszolgáltatások olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közösségi szükségleteket kielégítését szolgálják”.²³²

Természetesen a közszolgáltatások igénybevevői köre jelentősen eltérő lehet. Amíg a közvilágítás, vagy a közbiztonság, a közművelődés támogatása mind olyan közszolgáltatás, amit akár állampolgárságra tekintet nélkül is bárki igénybe vehet, addig a lakásgazdálkodás, avagy a szociális ellátások már jellemzően lokálisak, alapvetően a települések lakossága számára nyitva álló szolgáltatások. E tevékenységben élen jár a helyi önkormányzati alrendszer, így Magyarországon is a helyi önkormányzatairól szóló hatályos törvény²³³ a helyi közügy kapcsán, első helyen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását emeli ki, amiket a kötelező feladatok között részletesen ki is fejt.²³⁴

A közszolgáltatásokhoz való **közel azonos hozzáférési lehetőség** némely esetben azonban a közszolgáltatást kötelezően igénybe vevő **kötelezettségé fordul át**, amihez szükség esetén közhatalmi eszközök is járulnak. Ilyen többek között a tankötelezettség keretében az alapfokú oktatásban, nevelésben való kötelező részvétel, amit az iskolaköteles korhatár jelöl ki, vagy a szűrővizsgálatokon való kötelező részvétel.

Annak ellenére, hogy a közszolgáltatások ellátásáról főszabályként a közigazgatás gondoskodik, azok sajátosságai miatt e szolgáltatásokat nem a hagyományos közigazgatási formában (hivatali) működő szervek valósítják meg, hanem az más szervek, vagy személyek közreműködésével történik. Bár a megoldások palettája igen széles, szóba jöhet önálló intézmény alapítása, vállalat létrehozása, de előfordul olyan is, hogy helyi önkormányzatok egymással megállapodást kötnek a közszolgáltatás közös ellátására. Ez történhet közigazgatási szerződéssel, de akár magánjogival is. A közigazgatási jog szabályozza azonban azokat az eseteket, amikor ún. közintézeteket (humán közszolgáltatásokat nyújtó költségvetési szervek pl. iskolák, kórházak), illetve közvállalatokat (lényegében gazdasági társaság formájában működő, de

²³² Lásd erre bővebben; HORVÁTH M. Tamás-BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.

²³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

²³⁴ Mőtv. 13. §.

közösségi érdekeket szolgáló vállalatok, pl. tömegközlekedési vállalat) hoznak létre a közszolgáltatás nyújtására.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban meg kell jegyezni azt, hogy a „*service public*”-nek a XX. század elejére külön dogmatikája alakult ki és erre egy iskola jött létre²³⁵ elsősorban a francia közjogban, azonban ennek hatása valamilyen formában minden nagy közigazgatási rendszerben és hazánkban²³⁶ is megjelent, illetve az Európai Unióban és a tagországaiban, napjainkban is érvényesül.²³⁷

Eszerint a közszolgáltatás olyan közérdekű cselekvés, melyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll és melyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni.

A Léon Duguit által kidolgozott elmélet lényegében egy államelmélet az állam szerepéről és a közhatalom mibenlétéről, melyben egy közszolgáltatást a kormányzást végzők kötelessége megszervezni, ellátni, szabályozni és ellenőrizni, mert az elengedhetetlenül szükséges a társadalmat alkotó egyének és közösségeik egymásrataltságának a realizálása, továbbá az összetartozás érzésének fejlesztése érdekében, azonban ez természeténél fogva olyan, hogy másképp nem kezelhető, csak a kormányzást végzők beavatkozásával. A „*service public*” esetében tehát „a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott”²³⁸ elméletéről van szó, amin belül az a társadalmi szolidaritás egy olyan megjelenési formája, melyet az államnak kötelessége intézményesíteni a közigazgatáson keresztül.

A Durkheim²³⁹ által inspirált szociális jogállam közigazgatásának lényegében minden tevékenysége – így a közhatalmi is – a széles értelemben vett közszolgáltatások körébe tartozik, melyek teljesítését az államtól a közigazgatási bíróság (*Conseil d'État*) útján ki is lehet kényszeríteni, sőt éppen annak döntései bővítik a tartalmi körét. Ebben a felfogásban pedig a közigazgatással kapcsolatba kerülők nem ügyfelek, hanem szolgáltatást igénybe vevők (*usagers*). A közszolgáltatás (*service public*) ebben a felfogásban az állam alapvető funkciója, de egyben annak korlátja is.

Ezzel a közigazgatást széles értelemben vett közszolgáltatásnak tételező felfogással ellentétes koncepciók²⁴⁰ is megjelentek már a „*service public*” eszméjének virágkorában.

Maurice Hauriou szerint az államhatalmat és az állam szuverenitását egyaránt csak a népszuverenitásból lehet levezetni, azonban az így létrejövő államhatalmat intézményesíteni kell, mint egyfajta önkorlátozás. Az alkotmánybíráskodás és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata ennek keretében értelmezhető és az nem vezethet a közhatalom közszolgáltatásként történő kezeléséhez. A társadalmi szolidaritás nem helyettesítheti az állam közhatalmi eszközeit, hanem csak kiegészítheti azokat.

E két felfogás valamilyen módon megtalálható a XX. század kontinentális Európájának állam – és közigazgatás-tudományában,²⁴¹ azonban nem nehéz párhuzamosságokat találni a XX. század utolsó harma-

²³⁵ Lásd; DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 volumes, Paris, Fontemoing, 1921-1925 [2. é.], valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó HAURIU, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929 [2. é.], 759. p.

²³⁶ Lásd, VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai.

²³⁷ Lásd, LOMBARD, Martin: *L'impact du droit de l'Union européenne sur le service public*, In: AUBY, Jean- Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179-1187.

²³⁸ MAGYARY: *i.m.* 88-89.

²³⁹ DURKHEIM Émile: *De la division du travail social* [Paris, Alcan, 1893], Paris, PUF, 1930.

²⁴⁰ HAURIU: *i.m.*

²⁴¹ Lásd; KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.

dában érvényesülő liberális államfelfogást képviselő „Új közmenedzsment” irányvonalával, illetve az azt napjainkra felváltó neoweberiánus, vagy poszt-NPM ideológiákkal.²⁴²

Álláspontunk szerint nem véletlen összefüggésekről van szó, hanem arról, hogy történelmi korszakonként – a változó társadalmi, gazdasági, geopolitikai stb. viszonyoknak megfelelően – eltérő nézetek alakulnak ki az állam szerepéről és így különösen az annak cselekvését ellátó közigazgatásról is, mely kihat ez utóbbi tevékenységének tartalmára, eszközeire és intézményrendszerére is. A liberális államfelfogás ciklikusan ismétlődő megjelenése mindig a közigazgatás és főként az általa alkalmazott közhatalmi eszközök háttérbeszorítását eredményezi, míg az ezzel ellentétesek ismét felértékelik azokat.

A jogi eszközök felértékelődése egyben a jogtudomány fejlődését is eredményezi, míg azok háttérbeszorulása más irányzatokat preferál a közigazgatás-tudományban is.²⁴³

1.4. A közigazgatás belső igazgatása, működtetése és azok eszközei

Ahhoz, hogy a közigazgatás meg tudja valósítani társadalmi rendeltetését, gyakorolni tudja feladat- és hatásköreit, magát a közigazgatást is működtetni kell, azaz létre kell hozni a közigazgatási szerveket, vezetni kell az egyes szerveket, illetve irányítani és felügyelni, de legkevesebb ellenőrizni kell az egymással többnyire hierarchikus kapcsolatban lévő közigazgatási szerveket. Mindez nagyon fontos humán és pénzügyi erőforrásokat is igényel, illetve komoly infrastruktúrára támaszkodik.

Ehhez a belső igazgatásnak nevezett tevékenységhez közhatalmi eszközökre éppen úgy szükség van, mint szervezésiekre. Ezért különböztetünk meg az irányítási és vezetési tevékenységben is jogi és nem jogi eszközöket, a jogi eszközök közt pedig normatívákat és egyedieket.

Az **irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés** fogalmai azért fontosak, mert a közigazgatás egyes alrendszeri közti viszony és az alrendszereken belüli kapcsolatrendszer, működés lényegi eleme. Ezek a fogalmak és az általuk kifejezett tartalom minden szervezeti rendszeren belül megtalálhatók, a közigazgatáson belüli sajátosságait maguk a közigazgatás sajátosságai adják, ideértve a közhatalmi tartalmukat is.

A közigazgatás felépítésére és működésére – alrendszerektől függetlenül – a hierarchia a jellemző, azaz az egyes ágazati, vagy funkcionális alapon szervezett és különböző területi szinteken működő szervek egymással – különböző erősségű – alá-fölrendeltségben működnek.

Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magába, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat.

Mindez nem azt jelenti, hogy az irányításnak csak jogi eszközei lehetnek, hiszen a befolyás gyakorolható pl. a működés során folyamatosan előforduló instruálással, akár pozitív, akár negatív tartalommal, sőt a szervezeti és egyéni teljesítmény folyamatos megítélése is ide sorolható. Látni kell azonban ugyanakkor azt is, hogy a nem jogi eszközök csak akkor tudnak érvényesülni, ha azok mellett, illetve mögött stabil és kiszámítható jogi eszközök állnak.

²⁴² Lásd; SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országai-ban*. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 37-58.

²⁴³ Lásd; BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft.

A nem jogi eszközök alkalmazásának előbb, vagy utóbb jogi kimenetele is lesz, mert pl. a folyamatosan rosszul dolgozó, a felettes szerv instrukcióit figyelmen kívül hagyó szerv vezetőjét előbb-utóbb leváltják, a jól dolgozót pedig megjutalmazzák, vagy előléptetik. Ezekhez azonban már jogi eszközök kelljenek.

Az irányítás jogi eszközei közül különbséget kell tenni a normatív tartalmú és az egyediek közt. A normatív jogi eszközök a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábbi elnevezéssel az állami irányítás egyéb jogi eszközei). Ez utóbbiak a tulajdonképpeni irányítási normák, mert csak az irányított szervekre tartalmazhat kötelező magatartási szabályokat, és ezeken keresztül valósul meg a közigazgatás operatív működtetése.

Az irányítás egyedi jogi eszközei az utasítási jog, az alárendelt szervekre vonatkozó különböző döntési jogkörök, (pl. vezető kinevezése, felmentése, a költségvetés meghatározása stb.), az irányított szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a joga (aktus-felülvizsgálati jog), az irányított szerv működésének ellenőrzése.

A felügyelet fogalmát egyes nézetek²⁴⁴ azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával.

Bár az irányítás és felügyelet fogalma a hierarchia fogalmához kötődik, de elméletileg és a konkrét jogi szabályozás szintjén is létezik szervezeti alárendeltségen (hierarchián) kívüli ún. tevékenységi, vagy szakmai irányítás. Ezekben az esetekben különböző felettes szervek látják el az alárendelt szervek általános szervezeti irányítását és az alárendelt szerv által végzett tevékenység szakmai irányítását (pl. hazánkban a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítási rendszere, vagy a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok irányítási rendszere).

Az ellenőrzés az irányítás fontos és alapvető eszköze, mely nélkül az nem tud érvényesülni. Ugyanakkor létezik kivételesen olyan megoldás, amikor a különböző közigazgatási szervek közti jogi kapcsolat csupán az ellenőrzésre korlátozódik, de az ellenőrzés eredményéhez más intézkedési eszköz nem áll rendelkezésre, hanem az más állami szervhez tartozik.

Ilyen volt pl. a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési rendszere Magyarországon, ahol a Kormány területi szerve csak ellenőrizhette a helyi önkormányzatok által meghozott döntések jogszerűségét, törvényességi felhívást tehetett a törvénysértő döntések orvoslására, de maga nem semmisíthette, vagy változtathatta meg. Ezek az intézkedési jogkörök más államhatalmi ágba tartozó állami szervekhez, így az Alkotmánybírósághoz, illetve a bíróságokhoz tartoztak.

Amennyiben azonban az ellenőrzési joghoz más jogi eszköz is kapcsolódik (tipikusan legalább az ellenőrzött döntés végrehajtásának felfüggesztése), akkor már felügyeletről beszélhetünk.

A közigazgatás ellenőrzési rendszere jogállamban igen differenciált, melynek célja a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése. Különbséget kell tenni azonban a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli és – a helyi önkormányzatok felett a Kormányt illető törvényességi ellenőrzési jog kivételével – rendszerint az irányításhoz kapcsolódó ún. felügyeleti ellenőrzések közt és a közigazgatáson kívüli más állami szervek (Alkotmánybíróság, Bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, Országgyűlési Biztos, Ügyészség) által végzett ellenőrzések közt.

A közigazgatás más államhatalmi ághoz tartozó ellenőrzése a jogállami közigazgatás fontos garanciális eleme, de az nem a belső igazgatás része. A közigazgatás belső igazgatása keretébe tartoznak a közigaz-

²⁴⁴ Lásd: SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963. Valamint IVANCSICS Imre: *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.

gatás belső ellenőrzési rendszerének eszközei, amikor is a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli ellenőrzés valósul meg.

Ilyenek a helyi önkormányzatok kormány által ellátott törvényességi felügyelete keretében megvalósuló ellenőrzések, továbbá a felügyeleti ellenőrzések rendszere, amikor a felettes szervek látnak el általános, szakmai, pénzügyi stb. felügyeleti tevékenységet irányító munkájuk keretében.

Az irányítással ellentétben a vezetés nem szervezetek közötti, hanem szervezeten belüli viszonyt jelent. A szervezet, mint a tudatos munkamegosztáson alapuló emberi együttműködés elemi egysége, feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezzük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület.

A közigazgatásra, mint szakigazgatást megvalósító szervezeti rendszerre a Max Weberi bürokratikus hivatali szervezeti forma²⁴⁵ alkalmazása a jellemző, melyen belül több vezetési struktúra lehetséges anélkül, hogy az egyszemélyi vezetés elve sérülne. Ugyanakkor a közigazgatás irányító szerveire, melyek rendszerint politikai kritériumok alapján választással jönnek létre, a testületi forma a jellemző.

A testületi típusú szervek működéséhez – mivel tagjaik általában nem szakmai kritériumok által kiválasztottak – mindig szükséges valamely hivatali típusú szerv közreműködése, mely gondoskodik a testületi döntések és működés szakszerűségéről és jogszerűségéről.

A szervezeten belüli irányítási viszonyokat tehát vezetésnek hívjuk, de szintén nagyon fontos ezek magas szintű jogi szabályozása. Ezek lebontása történik az ún. szervezeti és működési szabályzatokban (SZMSZ), melyeket általában az irányítás keretében a felettes szerv hagy jóvá vagy ad ki.

A közigazgatás működtetésének fontos részét képezi azok pénzügyi és humán erőforrás-gazdálkodása. A pénzügyi gazdálkodási feladatok lényegében a költségvetési gazdálkodást foglalják magukba, amit azonban a pénzügyi jog szabályoz.

A humán erőforrás gazdálkodásra több rendszer is kialakult, így az lehet a vezetés része, de a zárt karrier-rendszerű közszolgálatokban ismert a központosított megoldás is, mely részleteiről a későbbiekben lesz szó.

2. A közigazgatási aktusok

A közigazgatás cselekvésének eddig vizsgált eszközei közül jogállamban meghatározók a jogi, vagy közhatalmi eszközök. Az ezek dogmatikájára kialakult közigazgatási aktustan a közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeit tárgyalja elméleti megközelítésben. Ezen belül főként azt vizsgálja, hogy egy közigazgatási szerv jogszerűen mit és hogyan tehet, milyen intézkedésekre, döntésekre jogosult, azokat önállóan vagy valamilyen jóváhagyással kell-e, lehet-e végrehajtania? A közigazgatási aktusok a közigazgatás rendszerében a korábban tárgyalt belső igazgatás keretein belül, de az ügyfelek vonatkozásában azon kívül is értelmezendők.

A jogviszonyokat keletkeztető, alakító és megszüntető jogi aktusok minden jogágban jelen vannak, így a közvetlen joghatást kiváltó intézkedés lehetősége, valamilyen jog vagy kötelezettség megállapítása nemcsak a közigazgatási jogot jellemzi, hanem valamennyi jogágban kiemelkedően fontos, de mégsem alakult ki máshol ilyen dogmatika.

²⁴⁵ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

A kérdés az, hogy mi indokolta a közigazgatási jogtudományon belül ennek létrejöttét és napjainkban is fennállnak-e ezek?

A közigazgatási aktustanról a hazai közigazgatási jogtudományban elterjedt fogalom szerint „*az aktusok jogilag jelentős cselekvések, a jogalanyok nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása.*”²⁴⁶ A közigazgatási aktusok által közigazgatási jogviszonyok jönnek létre, módosulnak, vagy szűnnek meg, vagy valamilyen jogot, kötelezettséget állapítanak meg, igazolnak. Az aktusok a jogszabályok realizálását szolgálják a közigazgatásban is. Az aktus egyrészt maga a cselekvés, művelet, amely joghatalással bír, másrészt maga az eredmény, a döntés. Tehát két mozzanatra osztható: anyagi jogi részből (döntés) és eljárásjogi részből (a döntés meghozatala) áll.

A jogi aktus bár minden jogágban jelen van, azonban a közigazgatási jogi aktus fogalma a közigazgatás sajátosságai szerint létrejövő jogi aktusokat foglalja magában, melyre tudományos igényességgel kidolgozott közigazgatási dogmatika az aktustan.

Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy elsősorban az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét adja, melyre építeni lehet az aktusok kibocsátását tartalmazó konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is. Vannak ezzel ellentétes nézetek is, melyek szerint nem igazán a közigazgatási aktusoknak, hanem az általuk létrehozott közigazgatási jogviszonyoknak van jelentősége és más jogviszonyoktól eltérő olyan sajátossága, melyek alapján annak önálló dogmatikája lehet.²⁴⁷

Tény ugyanakkor az, hogy a közjog és a közigazgatási jog önálló jogági létét elismerő nagy jogrendszerekben a közigazgatási aktustan valamilyen formában a XX. század elejétől mindenütt jelen van,²⁴⁸ de egymástól kétség kívül igencsak különböző tartalommal.

Ez jellemző a hazai közigazgatási jogtudományra is, melyben a klasszikus közigazgatási aktustani nézeteket szintetizáló meghatározás szerint; „*A közigazgatási aktus tehát nem egyéb, mint a közigazgatási hatóságok különös közreműködése, valamely közigazgatási jogviszony létrehozása céljából, illetőleg annak közhatósági megállapítása, hogy az adott konkrét esetben valamely közigazgatási jogszabály rendelkezései alapján az egyes állampolgár és az állam között jogviszony jött létre, valamint e jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek közelebbi meghatározása. A közigazgatási aktus tehát általánosságban ugyanaz a közigazgatásban, mint a bírói ítélet az igazságszolgáltatásban. Tekintettel azonban a bíráskodási és a közigazgatási funkciók közötti lényeges elvi eltérésekre, a bírói ítélet és a közigazgatási aktus közt jelentős különbségek vannak. A jogállamban ugyanis nem lehet a közigazgatás törvényességéről igazán szó akkor, ha a közigazgatási törvények rendelkezései alapján az állam és az egyes állampolgárok közt keletkező jogviszonyok megállapítása, illetőleg az azokból eredő jogosítványok és köteleességek meghatározása nem történik szabályszerű közhatósági közbenjárással, hanem a közigazgatási hatóságok tetszésére van bízva. A közigazgatás törvényszerűsége csak olyan államban tekinthető tehát biztosított-nak, melyben a törvényhozás a közigazgatási aktusnak, mint külön jogintézménynek a fontosságát felismerte.*”²⁴⁹

Ebből is látszik, hogy a korabeli aktustant a jogállami közigazgatás kialakításának egy igen fontos eszközeként fogták fel. Tartalmilag azonban igen lényeges különbségek adódtak abban, hogy mit sorolnak ide. Ebből a szempontból az egyik legfontosabb eltérés a különböző felfogások közül máig abban van, hogy idesorolhatók-e a közigazgatás normatív aktusai is, vagy csak az egyediek. A német-osztrák irányvonalat

²⁴⁶ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus.* Rejtjel, Budapest. 1997. 45.

²⁴⁷ Így pl. lásd; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 1997. 343.

²⁴⁸ Lásd; MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog.* Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT. 33. o. 3. sz. jegyzet.

²⁴⁹ MÁRFFY: *i.m.* 34.

követő hazai közigazgatási jogtudományunk csak az egyedi aktusokat sorolja ide, míg a francia közigazgatási jogi dogmatika²⁵⁰ az aktus tárgya szerinti megkülönböztetést alkalmazva (szabályozó és szubjektív aktusok) eredetileg a normatív aktusok egy részét (kondicionáló aktusokként) is ide sorolta.

A mára uralkodó felfogás szerint azonban az osztályozásnál már nem az aktus tárgyát, hanem formáját veszi alapul, megkülönböztetve egyoldalú és két-, vagy többoldalú aktusokat, ez utóbbiak körébe sorolva a közigazgatási szerződéseket.

Abban némileg nagyobb az egyetértés, hogy az egyedi aktusok közül mi nem tartozik a közigazgatási aktusok körébe, így a közigazgatás nem jogi cselekményei, a jogi cselekmények közül a „*jure gestionis*” cselekmények, mint közhatalmat nélkülöző nem „*jure imperii*” cselekmények, továbbá azok az aktusok, melyek nem közigazgatási, hanem más (polgári, büntető stb.) jogviszonyokat keletkeztetnek.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül olyan szempontok felvázolására kerül sor, melyek alapján a különböző közigazgatási rendszerekben be lehet azonosítani a közigazgatási aktusokat.

Egy közigazgatási aktus lehet egyedi és szabályozó jellegű. A közigazgatási aktusok közt vannak egyoldalúak és többoldalú közigazgatási szerződések. Az egyoldalú aktusok anélkül változtatnak a címzettek jogi helyzetén, hogy azok egyetértése ehhez szükséges lenne, míg a közigazgatási szerződéseknel az egyetértésre legalább a szerződés létrejötténél szükség van.

Az aktusokat közigazgatási hatóságok bocsáthatják ki hatáskörükbe tartozó ügyekben, azonban egyes, főként közszolgáltatási tevékenységek esetében ilyen jogkörrel magánszervezetek is felruházhatók.

Az egyoldalú aktusok esetében abból a törvényi vélelemből kell kiindulni, hogy azok jogszerűek, így végrehajthatóságukat a bíróságnak, vagy más állami szervnek nem kell kimondani, azaz esetleges bíróság előtti megtámadásuk esetében is végrehajthatók mindaddig, amíg a bíróság másképp nem dönt.

A közigazgatási aktustannak a tételes közigazgatási jogi szabályozás megalapozásában van kiemelkedő szerepe, ezen belül a közigazgatási eljárásjogi szabályozásban, melynek különböző rendszerei alakultak ki.

Ezek közös vonása az, hogy magukba foglalják a közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét, mely aktusok az egyes rendszerekben nem merülnek ki a hatósági aktusokban, hanem kiterjednek a közigazgatási szerződésekre és a közigazgatás normatív aktusaira is.

Napjainkban a közigazgatási aktustannak, mint dogmatikának nagy szerepe van az Európai Unió igazgatási eljárási modell szabályozásának kialakításában. Ez a modellszabályozás az aktustan frankofón iskoláját követve²⁵¹ kiterjedne a normatív aktusokra és a közigazgatási szerződésekre egyaránt. A tervezet azonban komoly szakmai vitákat generált, melyek az aktustanban kialakult eddigi dogmatikai alapokat is érintik.²⁵²

Álláspontunk szerint az EU intézményei sui generis jellegűek, így pedig nem lehet a tagállami struktúrákat és funkciókat automatikusan megfeleltetni, így a közigazgatást sem. Ez kihat az aktustanra, illetve annak alkalmazhatóságára is, melyre még visszatérünk az ún. „európai közigazgatás” kapcsán.

²⁵⁰ RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Précis Dalloz, 1990. 113-123.

²⁵¹ Lásd VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

²⁵² Lásd erre; VARGA Zs. András (2014), *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. *Magyar Jog* 2014/10.

IRODALOM

1. AUBY, Jean-Marie: *Generalités – Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985.
2. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014.
3. ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).
4. BALÁZS István, (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015. BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft.
5. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel, Budapest. 1997.
6. CHEVALLIER, Jacques: *L’Etat de droit*. R.D.P., 1988, 313.
7. DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 volumes, Paris, Fontemoing, 1921-1925 [2^{éd.}].
8. DICEY, Venn Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. LF ed., 1915.
9. HAURIOU, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929 [2^{éd.}]
10. HORVÁTH M. Tamás-BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016.
11. IVANCSICS Imre: *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.
12. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.
13. MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*. Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT.
14. NAGY Marianna: „Közigazgatási jogi norma” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogi-norma> (2019).
15. RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Précis Dalloz, 1990.
16. SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963.
17. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiban*. Complex Kiadó, Budapest, 2011.
18. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.

19. VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai.
20. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
21. VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014/10.

VI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI JOG FEJLŐDÉSÉNEK SAJÁTOSSÁGAI, AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG PROBLEMATIKÁJA

1. A közigazgatási jog fogalma és jellemzői

A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai közé tartozik az a jellemzője is, hogy maga a fogalma és önálló jogági jellege a különböző jogrendszereken belül egyaránt vitatott. Ebből adódóan a közigazgatási jog nem mindenütt azonos módon értelmezett és elfogadott, ráadásul korszakonként dinamikusan változó tartalommal bír.

Mindezek folyamatosan tükröződnek hazai szakirodalmunkban is, így pl. klasszikusaink közül Márffy Ede megfogalmazása szerint: "A közigazgatási jog azoknak a sajátos jogszabályoknak az összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét, feladatait, valamint a közigazgatást végző állam (általában delegált önkormányzati szervek) és az állampolgárok közötti jogviszonyokat szabályozzák. Tételesjogi értelemben a közigazgatási jog fogalma némileg eltér a közigazgatási jogi elméleti értelemben vett meghatározástól. Tételesjogi értelemben ugyanis a közigazgatási joghoz számítjuk azokat a jogszabályokat is, amelyek megvalósítását a tételesjog szintén a közigazgatás szerveire bízta ugyan, de amelyek az államhatalmak elválasztásának elmélete értelmében vagy a törvényhozó, vagy pedig bírói államhatalmak szervei által volnának intézendők. Viszont tételesjogi értelemben nem számítjuk a közigazgatási joghoz azokat a jogszabályokat, amelyek elvi természetük miatt feltétlen oda tartoznának ugyan, melyek megvalósítását azonban a tételesjog célszerűségi okokból a törvényhozói, vagy pedig a bírói hatalmi ágak szerveire bízta."²⁵³

Hozzáteszi mindjárt lábjegyzetben azt is, hogy "Amint a közigazgatásnak, úgy a közigazgatási jognak is igen sokféle definíciójával találkozhatunk a jogtudományos irodalmában" és utal a német és francia közigazgatási jogi dogmatikai munkák lényegére.²⁵⁴

Ehhez a nem éppen világos fogalmi meghatározáshoz képest **Magyary Zoltán** már úgy fogalmaz, hogy: "A közigazgatási jog a jognak az ága, amely szabályozza:

- a közigazgatási jog szervezetét és azoknak az egyéneknek a kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve;
- ezeknek a szerveknek a hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz;
- az eljárást, amellyel a szervek hatáskörüket kifejtik, határozataikat maguk végrehajtják és az abból származó jogviták elintézését nyernek."²⁵⁵

Amennyiben a napjainkban használatos fogalmakat vizsgáljuk, úgy a hazai felsőoktatásban alkalmazott definíciók közül idézve találhatjuk azt a fogalmat, miszerint: „A közigazgatási jog a jogrendszer egyik ága, a közjog része, azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatás tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat rendezik."²⁵⁶

A közigazgatási jog elméletét feldolgozó, többször is kiadásra került monográfia is óvatosan bánik a közigazgatási jog fogalmával, amikor rögzíti, hogy "A közigazgatási jog lényege:

²⁵³ MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*, Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT, I. Kötet, 8-9.

²⁵⁴ MÁRFFY: *i.m.* 4. számú lábjegyzete.

²⁵⁵ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 52.

²⁵⁶ FAZEKAS Marianna (szerk): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013. 15.

- a közigazgatási szervezeti struktúra szabályozottsága,
- a közigazgatás működésének tartalmi szabályozottsága,
- a közigazgatás működésének formai (eljárás) szabályozottsága.”²⁵⁷

Amint látható, a hazai szakirodalom a közigazgatási jog fogalmát elég széles skálán próbálta meghatározni, ám az a külföldi szakirodalomban is legalább ennyire differenciáltan jelenik meg.²⁵⁸

Ahogy pedig az már szintén említésre került, e fogalom jogrendszerként is eltér, így a témakör tisztázása érdekében célszerű a különböző jogrendszerekben alkalmazott fogalmakat szintetizáló publikációt idézni. Egy ilyen szerint²⁵⁹ „a közigazgatási jog tartalmilag a közjogon belüli speciális szabályozási tartalom, szociológiailag a jogfejlődés speciális területe, melyet a közigazgatási bíráskodás és joggyakorlat fejleszt. Mindebből következően a közigazgatási jog fogalma kettős; egyrészt az a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok összessége, másrészt a közigazgatási jog ismerete, tudása. A közigazgatási jog és tudománya fontossága, helye és szerepe történetileg változik, így az időben előbb központi szerepet tölt be a közjogon belül, később – főként a XX. század közepétől – azonban az alkotmányjog primátusa kezd fokozatosan érvényesülni, minek következtében többen meg is kérdőjelezik a közigazgatási jog és tudomány önállóságát”.

A közigazgatási jog fogalmának és jelentőségének változása főként a jogállam fejlődésének azon sajátosságából adódik, hogy az a korábban érvényesülő rendőrállammal szemben alkotmányos keretek közé szorította a közigazgatást. Ez viszont egyben azt is jelentette, hogy felértékelődött a közigazgatás intézményrendszerére vonatkozó jogi szabályozás, amit tovább erősített a végrehajtó hatalom szerepének napjainkban is tartó folyamatos növekedése. Így alakult ki a közigazgatási jog dominanciája a közjogon belül.

Ez az egyre bővülő joganyag azonban a jogállami garanciák szempontjából bár biztosan előrelépés volt, de egyben korlátozta is a közigazgatás racionalitását, főleg hatékonyságát.

A neoliberais államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal ennek az ellentmondásnak is köszönhetette kialakulását. Az ennek keretében érvényesülő deregulációval ugyanis éppen a közigazgatás jogi eszközei kerültek leépítésre, amivel pedig csökkenni kezdett a közigazgatási jog korábban kivívott szerepe, helyét pedig fokozatosan az alkotmányjog töltötte be az alkotmánybíráskodásnak is köszönhetően az alapjogi elvek folyamatos bővítésével és finomításával, melyek egy része a közigazgatás jogszerűségére is kihat.²⁶⁰ A versenyszféra igazgatási és vezetési módszereinek közigazgatási alkalmazása azonban nemcsak a közigazgatási jog visszaszorulását eredményezte, hanem a versenyszférában meghatározó magánjogi eszközök közigazgatási térnyerésével is járt. Az NPM érvényesülésének következtében kevesebb államot és annak cselekvését megvalósító kisebb közigazgatást szándékoztak volna megvalósítani, ami egyben a dereguláció eredményeként kevesebb közigazgatási jogot is jelentett. A jelentőségében visszaszoruló közigazgatási jog a közigazgatási jogtudomány érvényesülésének is gátat szabott, ami a XX. század közepétől modern közigazgatás-tani irányzat mellett egyébként is csak az egyik, folyamatosan visszaszoruló ága lett a közigazgatás-tudománynak, mivel az azóta is érvényes, uralkodó álláspont szerint sem a közigazgatást, sem annak társadalmi hatását nem lehet pusztán a jogból, így annak tudományából sem megmagyarázni és értelmezni.

²⁵⁷ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 330.

²⁵⁸ Lásd még; TAMÁS András: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2018).

²⁵⁹ CHEVALLIER, Jacques: *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*. 12. www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf 4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf (2015. 05. 27.).

²⁶⁰ A közigazgatás jogszerűségére bővebben lásd; FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013. 18.

A problematikát csak bonyolítja a jogrendszer tagozódásán belül a közjogi alrendszer és az abba sorolt közigazgatási jog viszonya főként az egymástól történő elhatárolás szempontjából. A közigazgatási jog önállóságát valló klasszikus francia jogfelfogás szerint a közjog az egyén és a társadalom kapcsolatát, míg a közigazgatási jog az állam és polgárainak viszonyát szabályozza. A jogállam eszméjének térhódítása ezt a kiinduló felfogást előbb csak árnyalja, míg később az alkotmányos kereteket meghatározó alkotmányjog egészében kérdőjelezi meg.

A jogállam eredeti francia felfogásának érvényesülése eredetileg erősítette a közigazgatási jogot azért, mert az nem csak azt jelentette, hogy a közigazgatás jogállamban nem cselekedhet jogellenesen, hanem azt is, hogy főszabályként csak jogszabályi felhatalmazásra járhat el az abban meghatározott hatáskörében. Ennek értelmében tehát a közigazgatási jog határozza meg a közigazgatás által elérendő célokat és az ehhez szükséges eszközöket, a közigazgatás jogilag releváns cselekményei, a közigazgatási aktusok csak akkor lesznek érvényesek, ha megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, ennek hiányában a bíróság megsemmisíti azokat. Amíg a rendőrállam közigazgatása a diszkrecionális jogkörrel a közigazgatás hatékonyságát helyezte előtérbe és a közigazgatás-tudomány közigazgatás-tani irányzatát preferálta, addig a jogállam a közigazgatás működésének jogszerűségét abszolutizálta, mely felfogás értelemszerűen a közigazgatási jogtudományt helyezte előtérbe.²⁶¹

A közigazgatási bíraskodás kialakulásával pedig a közigazgatási jog igazságszolgáltatás általi érvényesíthetősége realizálódott, ami sajátos súlyt adott számára az addig meghatározó magánjoghoz képest, ami egyben megerősítette a közigazgatási jog kiemelt helyét a közjogon belül. Az így kialakult és megerősödött közigazgatási jogra már közigazgatási jogi dogmatikát is lehetett építeni jellemzően a XX. század első harmadában. Erre az időszakra tehát a közigazgatási jog gyors fejlődése és önállósulása a jellemző, ami egyben az alkotmányjoggal szembeni primátusát növelő tényező is, melyet csak erősített a közigazgatási bíraskodás, a bírói alkotmányjog, valamint az alkotmánybíraskodás korabeli hiánya, illetve relatív fejletlensége.

A közigazgatási jognak a kontinentális jogrendszerekben történt – vázolt – fejlődését tükrözi a közigazgatási jogi dogmatika kiemelkedő iskolaalapító jogtudósa: Léon Duguit fogalmi meghatározása, miszerint a közjog „azon jogszabályok összessége, mely az államra vonatkozik. Ennek első része a kormányzásban résztvevő szervekre terjed ki, mint alkotmányjog, míg másik része a kormányzásban résztvevő állami szervek és tisztviselőinek külső cselekvését szabályozza, ez pedig a folyamatos változásban lévő közigazgatási jog.”²⁶²

A közigazgatási jog fejlődésének a XX. század első feléig tartó szakaszában tehát a **jogállami közigazgatás megerősödése** felértékeli és egyben a közjog középpontjába helyezi a közigazgatási jogot a kontinentális jogrendszerekben. Ennek következtében a közigazgatási jogtudomány is megerősödött.

2. A közigazgatási jog és jogtudomány szerepének megváltozása

A közigazgatási jog és tudományának a megelőzőkben vázolt kiemelkedő szerepköre a II. világháborút követően nagy változáson esett át, mely következtében fontossága szinte mindenhol erősen csökkent, meggyengült, amit különböző tényezők idéztek elő.²⁶³

²⁶¹ CHEVALLIER, Jacques: *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*. 18.

https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf (2017. 02. 03.).

²⁶² DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 3 émeédition, Fontemoing, 1927. 680.

²⁶³ CHEVALLIER: *i.m.* 25.

Ezek egy része a klasszikus közigazgatási jog olyan tradicionális jellemzőiből ered, mint a közigazgatási jog zártága, a jogi szabályozás tartalmának, mint hatalmi viszonyoknak az ügyfelek általi megkérdőjelezhetetlensége és ennek következményeként fokozatos elszakadása a társadalmi-gazdasági reálfolyamatoktól a XX. század második felében.

A közigazgatási jognak ez a belső rugalmatlansága és a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodási nehézségei tették lehetővé azt, hogy a közigazgatás-tudományon belül olyan irányzatok fejlődjenek ki és domináljanak, melyek a jogi szabályozás helyett a közigazgatás működésének észszerűségére, hatékonyságára és minőségére koncentrálnak, így mindenekelőtt az ezekre épülő modern közigazgatás-tani irányzatok.

A változásoknak a közigazgatási jogon kívüli tényezői közül kiemelhető a közjog belső szerkezetének átalakulása azzal, hogy elsősorban az alkotmánybíráskodás kiterjedésével maga az alkotmányjog is élővé vált, megerősödött, sőt a közigazgatási jog fölé kerekedett, amit mint folyamatot a közigazgatási jog „konstitucionalizációja” kifejezés jelez.

A jelzett tendenciát pedig tovább erősítette a II. világháborút követően érvényesülő, a társadalmi életviszonyokba elsősorban a közigazgatás útján közhatalmi eszközökkel mélyen beavatkozó „*gondoskodó állam*” visszaszorulása és válsága, illetve helyette a neoliberális államfelfogás gyors térnyerése és meghatározóvá válása az ezredfordulóig.

Ezt követően azonban az állam és a közigazgatás szerepe kezdett átértékelődni különösen a 2008-as gazdasági-pénzügyi világválság kezelésének szükségessége miatt. Ekkor azonban megmutatkoztak az addig érvényesülő neoliberális államfelfogás és különösen a piaci mechanizmusok közigazgatási alkalmazása által az „Új közmenedzsment” (NPM) keretében okozott káros hatások. Ezek összességében elgyengítettek, sőt helyenként korrupttá tették az államot és a közigazgatást, a deregulációval pedig szabályozatlanul hagytak számos területet különösen a gazdasági élet terén.

Mindezek következtében a folyamatosan jelentkező újabb és újabb megakrízisek kezeléséhez az államoknak már nem voltak megfelelő, főként közhatalmi eszközei, ezért sokszor késett a szükséges állami beavatkozás, vagy az – a szükséges eszközök hiányában – nem lehetett elég hatékony. Ennek felismerése vezetett oda, hogy elkezdődött az állam és a közigazgatás szerepköreinek megerősítése a neoliberális államfelfogás helyett egy új irányt, a neoweberi állam (vagy inkább használatos elnevezéssel élve poszt-NPM) irányt követve. Bár ennek az új, formálódó eszmekörnek a kitöltése napjainkban is tart, egyfajta konszenzus mutatkozik abban, hogy az erősebb állam és közigazgatás új, az eddigieknél erősebb jogi szabályozási és ellenőrzési mechanizmusokat igényel.

A jogi szabályozás megújításának szükségessége mindenekelőtt a gazdasági és pénzügyi közigazgatás területén merült fel először azzal, hogy az ezeken a területen elterjesztett és elszaporodott ún. független szabályozó közhatóságok hatásköreit kell felülvizsgálni azért, hogy a kormányzati felelősség érvényesülhessen a válság kezelésében és újabb válságok megelőzésében. A neoliberális elveken alapuló piaci önszabályozás és a független szabályozó hatóságok ugyanis nem tudtak hatékonyan érvényesülni ezeken a területeken.

A folyamatosan jelentkező **világválságok** azonban a gazdasági közigazgatáson kívüli más közigazgatási területre kihatottak, így a természeti erőforrások és az energia igazgatása, valamint az ezekhez kapcsolható migráció területére. Tendenciává vált emiatt, hogy a természeti erőforrások, valamint az energiajog és igazgatás tekintetében az államnak az eddigieknél erőteljesebben kell beavatkozni a piaci viszonyokba a közérdek védelmében.

Az illegális migráció tekintetében önmagukban a tiltásokra és szankcionálásra épülő közhatalmi eszközök nem elégségesek ugyan, de nem is nélkülözhetők. Mindezen folyamatok a közjog és ezen belül a

közigazgatási jog szerepét ismét megnövelik, azonban új szemléletet és megoldásokat is igényelnek. Ezekhez pedig szükséges a közigazgatási jog tudományának megújítása is.²⁶⁴

Ebben azonban olyan fontos kérdéseket is tisztázni szükséges, mint hogy az európai integrációban mit értünk közigazgatási jog alatt és milyen annak alkalmazási köre.

3. Az európai közigazgatási jog fogalma és jelentéstartalma

Az európai közigazgatási jog fogalma az előbbiek tükrében szintén folyamatos és dinamikus változásban van, a kapcsolatos viták már több évtizedes múltra tekintenek²⁶⁵ és nem kerültek nyugvópontra, napjainkra sem.

Kétség kívül kialakultak napjainkra különböző fogalmak, így időben előbb létrejött az európai közigazgatási jognak egy ún. szűk értelmezése,²⁶⁶ mely nagyon egyszerűnek és így tetszetősnek tűnik, amikor rögzíti azt, hogy az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét kell érteni alatta.

A másik tág értelmezés szerint²⁶⁷ az európai közigazgatási jognak az előbbieken túl része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár a két joganyag nyilvánvalóan eltér egymástól, de azért képezik együtt az európai közigazgatási jogot, mert – a tagországi közigazgatások szabályozása ugyan nem tartozik az Unió hatáskörébe – vannak olyan szakigazgatási területek (pl. a piacfelügyelet közigazgatási eszközei), ahol a tagországi közigazgatási joganyag harmonizált és így az is a közösségi vívmányok része.

A két fogalom (*szűk és tág*) tartalma további értelmezési problémákat is felvet. Így az európai közigazgatási jog szűk fogalma esetében az egyik legvitatottabb kérdés éppen az, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek? A tagországi joganyagban ide sorolják a törvényeket végrehajtó közigazgatás által kibocsátott jogszabályokat, azonban az Unió esetében az ilyenek meghatározása már csak azért sem egyszerű, mert az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követheti a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel az uniós szervek funkciói ettől eltérnek és jogállásuk is differenciáltabb.

Az európai közigazgatási jog tágabb fogalmát sem egyszerűbb tartalommal kitölteni, mert az egyik alapkérdése éppen az, hogy mit érthetünk az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon.

Az egyik lehetséges válasz az, hogy ide lehet sorolni az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, valamint ide sorolható a tagállami nemzeti jog visszahatása is az Unió joganyag létrejöttére. Az első esetkör reális, mert a harmonizált joganyagot jelenti, pl. a szolgáltatási irányelv esetében. A tagállami jog visszahatásában ugyan egy kétségkívül meglévő dinamikus viszonyról van szó, azonban nehezen konkretizálható és jogilag irreleváns, mert a jogalkotó az EU. Ezt a viszonyrendszert egészíti ki az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

²⁶⁴ Lásd bővebben; BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás - ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete- Opten Informatikai Kft. 2016. 113-152.

²⁶⁵ Ebből a szempontból meghatározó SCHWARZE, Jürgen: *Droit administratif européen*. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994. Bruxelles.

²⁶⁶ Lásd; AUBY, Jean- Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 23.

²⁶⁷ Lásd; *Introduction generale*. In: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 3-4.

Ezt az igen összetett problematikát tovább bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még napjainkra sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Unió döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Unió jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Az Unió szervei tekintetében tehát nehéz meghatározni azt, hogy pontosan mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat, mert vegyes profilú szervekről van szó, így azonban az is kérdéses, hogy a rájuk vonatkozó joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek. Bár abban konszenzus mutatkozik,²⁶⁸ hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag, továbbá az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, anyagi és eljárási normák az európai közigazgatási jogba tartoznak.

Az Unió saját intézményeinek felsorolása²⁶⁹ azonban jóval túlterjed a közigazgatásnak minősíthető szervek körén, mivel oda tartozik pl. az Európai Számvevőszék is.

Nem véletlen tehát az, hogy két, egymástól eltérő, de egymást feltételező felfogást illetően vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát mesterséges, erőltetett, dogmatikailag kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként értelmezik, amit mindenképpen kezelni kell. Ez utóbbi alátámasztására pedig az egyik legjobb példa éppen az európai (köz)igazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációja.²⁷⁰

Mindezekre tekintettel célszerűnek tűnik a fogalmak mögötti tartalom mélyebb vizsgálata.

3.1. Az európai közigazgatási jog szűk fogalmának tartalmi elemeiről²⁷¹

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát tehát önmagában nehéz értelmezni, tartalmát inkább annak forrásain és elvein keresztül lehet meghatározni. Ennek érdekében idézni kell e fogalom egyik megalkotójának és legismertebb képviselőjének meghatározását, miszerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotás jog is.”²⁷² Az említettek közül az írott jog elsődleges forrásai nyilván maguk az alapítói szerződések, illetve az azokban fellelhető olyan fontos jogelvek, mint pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

²⁶⁸ CRAIG, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2006.

²⁶⁹ Lásd; https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026hu.pdf (2017. 02. 07.).

²⁷⁰ Lásd; VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

²⁷¹ SCHWARZE Jürgen. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 321-329.

²⁷² Lásd; SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 183.

Az alapítói szerződésekben is szereplő általános jogelvek közül az európai közigazgatási jog szempontjából célszerű ki emelni;

- a szubszidiaritás elvét,
- az arányosság elvét,
- a törvényesség elvét,
- a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét stb.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, az egyes alkalmazott jogelvek esetében esetenként kimutatható azoknak a tagországokat magukba foglaló nagy közigazgatási rendszerek által inspirált jellege, így különösen a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Míndez azonban csak közvetett hatás, hiszen az európai közigazgatási jog kodifikációját eleve gátolja az a körülmény, hogy a közigazgatás napjainkban is tagállami kompetencia maradt és nincs is arra politikai és intézményes szándék, hogy ez változzon.

A közigazgatási jogi kodifikáció ezen nehézségei pedig eleve felértékelik az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bírói alkotott jog érvényesülését, de ezek közigazgatás-specifikus jellegének elismertetése eléggé erőltetett.

Ami az írott európai közigazgatási jog fejlődését illeti, átfogó jellegű általános szabályozásra, mivel nincs rá uniós hatáskör, eddig nem volt példa, de az ágazati, vagy szakigazgatási jogalkotásban kétség kívül jelen van. Az Unió versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját Uniói intézményrendszer kialakítása jó példa erre, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

A már hivatkozott ún. európai (köz)igazgatási²⁷³ eljárási modellszabályozás egy érdekes, de áttörést nem hozó kísérlet arra, hogy a kialakult helyzet változzon és megcélozza az általános szabályozást.

Az európai közigazgatási jog tartalmi meghatározásához szükséges az organikus aspektus vizsgálata is, amihez tételesen számba kell vennünk azt, hogy mit értünk közigazgatási szervezeti rendszer alatt.

Ebben a tekintetben is egy dogmatikailag nem rég kialakított, de már a jogi szabályozás szintjén is megjelent sajátos tipológiával találkozhatunk²⁷⁴ az európai közigazgatást illetően.

Ebben megkülönböztetnek:

- közvetlen európai igazgatást,
- közvetett európai igazgatást és
- együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően az Unió jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniói költségvetésből és Uniói köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

²⁷³ A zárójelbe helyezett „köz” jelző azokat a kétségeket jelzi, miszerint a tervezett szabályozás valóban közigazgatási jellegű lenne.

²⁷⁴ ZILLER, Jacques: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 235-244.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység, mely során elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot, illetve az Uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket alkalmazzák az azokkal érintett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika, ez azonban nem biztos, hogy valóban önálló típus, hanem gyűjtőfogalom, mely magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését. Ezen együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és a végrehajtás ellenőrzése területén.

Az európai közigazgatási szervezeti jog kialakulását és fejlődését gátló legfőbb tényező az volt, hogy az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása sokáig nem tartozott – mert megfelelő hatáskörök hiányában jogilag nem is tartozhatott – az Európai Közösségek célkitűzései közé. Mégis kialakultak ilyen típusú szervek az Unión belül, melyek tekintetében egyes szerzők²⁷⁵ szerint figyelemre méltó párhuzamosságok mutathatók ki a különböző típusú ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, az EU esetében is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthetők, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket láttak el. E szervek azonban elsősorban nem végrehajtó jellegű, klasszikus közigazgatási feladatokat végeznek, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéshozatalt és a „végrehajtás”²⁷⁶ inkább normatív feladatait végzik.

A vázolt fejlődés azonban azt is jelenti, hogy az EU közigazgatási szempontból a tagállamokkal párhuzamos, az együttes igazgatást megvalósító plurális rendszerek irányába terjeszkedik, a tagországok közti vertikális munkamegosztás mellett pedig egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezését támogatók a közvetlen Uniós szervekkel – mint az Unió saját közigazgatással – végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a szervezetre és eljárásra egyaránt kiterjedő, kodifikált európai közigazgatási jog gyors kifejlődésében. A közösségi (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának ténye és annak elismerése sem eredményezi a két terület különállásának gyors megszűnését, mert a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt egyáltalában nem.

3.2. Az európai közigazgatási jog fogalma változásának tendenciái napjainkban

Az előző pontban már felvázolásra került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

Eszerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt azok együttes igazgatássá válnak. Ezt a tendenciát erősítendő, az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet²⁷⁷ is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Uniós elvekkkel.

²⁷⁵ Pl. FRANCHINI, Claudió; *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 246-250

²⁷⁶ Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

²⁷⁷ Pl. C-224/97 Ciola ügy.

Mindezek mellett pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtása, melyben az Uniós szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat a már jelzett funkcionális munka- és felelősség-megosztás alapján.

Ez a tendencia azonban több kérdést is felvet, így mindenekelőtt azt, hogy az ebben résztvevő Uniós ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire minősíthetők klasszikus közigazgatási szerepköröknek?

Minden esetre az európai közigazgatási jog fejlődésének egyik legfőbb kérdése az, hogy milyen jogi és dogmatikai alapokon kerülhet sor ún. közvetlen európai (köz)igazgatási szervek létrehozására?

Amint az az eddigiekben már bemutatásra került, az európai (köz)igazgatási jog fogalma és tartalma első, inkább teoretikus megjelenésének két évtizede óta²⁷⁸ komoly változáson ment át, ami napjainkban is tart.

Ennek lett a következménye az, hogy az európai (köz)igazgatási jog tág értelmezése kezd általánossá válni, ami szerint²⁷⁹ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként és így az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot lényegében összeköti, ezért ezek együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így az a közösségi vívmányok része.

E szélesebb fogalom kritikus alapkérdése viszont ma is az, hogy mi nyilvánítható az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált jognak, és vajon ide lehet-e érteni az Uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, vagy a nemzeti jog visszahatását az Uniós joganyag létrejöttére? Az ezen értelmezést támogató válasz ugyanis teljes egészében összemosná az Unió közvetlenül érvényesülő jogi normáit és a nemzeti közigazgatási jogot, mely jelenlegi körülményeink közepette álláspontunk szerint is komoly értelmezési és alkalmazási problémákhoz vezetne egyebek közt azért is, mert a közvetlenül érvényesülő normák végrehajtására nem a magyar közigazgatási eljárási szabályokat kell alkalmazni, míg a hazai közigazgatási anyagi jogi normákra pedig azt.

Amíg ennek az ellentmondásnak az egyértelmű feloldására nem kerül sor, addig megalapozottabbnak tűnik az európai (köz)igazgatási jognak a szűk fogalmát alkalmazni, mely a hatályát nem terjeszti túl az EU intézményrendszerén és nem próbálja szabályozása alá vonni a tagországi közigazgatásokat. Ez már csak azért is észszerűbb megközelítés, mert az is vitatott, hogy az európai (köz)igazgatási eljárási modell-szabályozás szervi hatályában jelzett „az Európai Unió intézményeinek igazgatására vonatkozó elvek és szabályok”²⁸⁰ mennyiben minősíthetők közigazgatásinak, a hatalommegosztásnak az Unió intézményrendszerében való érvényesülése, illetve a végrehajtó jellegű aktusok kibocsátási mechanizmusa szempontjából.

Nem kevésbé problémás kérdés az európai (köz)igazgatási jog forrásainak tárgyköre sem. Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokból kinyerhető olyan általános jogelvek. Az Európai Bíróság joggyakorlata részben ezekre épül az egyes olyan alkalmazott jogelvek esetében, mint a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, melyek nem is sajátos közigazgatási elvek, mint pl. az ügyek észszerű határidőben történő intézésének elve. Ezek esetében is elméletileg is vitatható azonban az, hogy azok az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztettek lennének, hiszen a tagállamok jelentős részében (így Magyarországon is) azokat a hatályos nemzeti jog már évtize-

²⁷⁸ Lásd; SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 1994.

²⁷⁹ Lásd; *Introduction generale*. In: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 3-4.

²⁸⁰ http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (2017. 02. 08.).

dek óta tartalmazza. A hivatkozott bíróság joggyakorlata ennek ellenére fontos, mert a tagállamoknak egymástól igen különböző közigazgatási eljárásjogi rendszereik vannak, az európai (köz)igazgatási jog kodifikációját továbbra is gátolják a meg nem oldott elvi problémák és főként az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt. Mindez nem jelenti azt, hogy az írott közigazgatásnak is minősíthető jog fejlődése egyáltalában ne lenne kimutatható különösen az egyes szakigazgatási ágazatokban (pl. az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása), de az erre irányuló törekvésekre jó példa a témánk szempontjából kiemelt modellszabályozásra irányuló kodifikációs munkák²⁸¹ köre.

Nem hallgathatók azonban itt sem el a megelőzőekben tárgyalt alapvető értelmezési problémák, melyek már az európai közigazgatási modellszabályozás kidolgozásáról szóló Parlamenti határozat esetében is²⁸² felvetődnek.

Ennek megfelelően eleve problémás, hogy a határozat kimondja egyebek közt azt, hogy: *”A rendelet céljából azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követhető eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.”*²⁸³

A hatályban jelzett *„uniós intézmények, szervek és hivatalok”* mindegyikét azonban még a sajátos uniós viszonyok figyelembe vételével sem lehet közigazgatásinak nyilvánítani, ezért maga az eljárás is tartalmilag inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, de ebben a formájában mindenképp vitatható.²⁸⁴

Ebben ugyanis az igazgatás fogalma keveredik a közigazgatás fogalmával, mellyel kapcsolatban okkal merül fel az, hogy ezek az ún. közvetlen igazgatási szervek az Unió működése szempontjából hol helyezkednek el államhatalmi ágak és funkciók közt. Ez egy bonyolult és a tagállami működéstől alapvetően eltérő, azzal nehezen összhangba hozható mechanizmus,²⁸⁵ mely tisztázása nélkül azonban nem oldható fel az egész problematika sem.

Ide sorolható az is, ha a tárgykör organikus megközelítéseként a közigazgatási szerveket vizsgáljuk a kialakult elméleti tipológia alapján²⁸⁶ az európai közigazgatásban.

Az alkalmazott fogalmi meghatározás szerint ugyanis az Unió szempontjából megkülönböztethetünk közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. A közvetlen közigazgatás alatt az Unió azon közigazgatásának minősíthető szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik, melyek alapvetően az Unió jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből

²⁸¹ Lásd; VARGA Zs. András: *i.m.*

²⁸² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2015. 07. 08.).

²⁸³ Lásd, mint előző jegyzet!

²⁸⁴ A problémáról bővebb fejtegetés található; GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 534-539.

²⁸⁵ Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs. András.

²⁸⁶ ZILLER, Jacques: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007.

és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktuusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.²⁸⁷

A sokáig csak a szakirodalomban alkalmazott elvi fogalom azonban napjainkra jogi fogalommá is vált,²⁸⁸ ezért az elvi és a tételesjogi meghatározás összevetésének nagy jelentősége van az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezése szempontjából.

Ebből a szempontból a (köz)igazgatásra vonatkozó uniós jogi szabályozás fontos elemét képezi az Alapjogi Charta 41. cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog. Az 51. cikkben szabályozott alkalmazási kör szerint pedig "E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre..."

Egyes szerzők szerint²⁸⁹ ez az a jogi alap, mely megnyitotta az utat olyan szabályozások előtt, mint pl. az EUMSZ 291. cikke,²⁹⁰ mely feljogosítja a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedések körében az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályokat.

Ennek az értelmezésnek a nyomán úgy tűnik, mintha az Unió a közigazgatási jog terén a tagországi közigazgatások feletti szabályozási jogot kapott volna minden olyan esetben, amikor azok közvetlenül érvényesülő uniós jogot alkalmaznak.

E felfogás szerint az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének ezzel kialakultak már azon jogi alapjai is, melyek a közvetlen európai közigazgatás kialakítása lehetőségeivel együtt egy egységes európai közigazgatási jogot, mint „*ius commune*”-t építeni lehet.

Ebben a folyamatban pedig a (köz)igazgatási eljárási modellszabályozás nagyon fontos szerepet játszhatna, mivel az pl. a közvetlenül alkalmazandó uniós rendeletek egységes eljárási keretétül szolgálna a ma még egymástól nagyon eltérő tagországi közigazgatási eljárásokban.

Ezt a felfogást, mely az integrációt a közigazgatás területére egyfajta lopakodó jogalkotással terjeszti ki, azonban sokan vitatják,²⁹¹ mert az egy kivételes eszközre, a szubszidiaritás²⁹² jegyében létrehozható intézményekre próbál olyan általános szabályokat építeni, melyek amúgy ellentétesek az EUSZ hatásköri szabályaival. Az EUMSZ 291.cikke alapján és ennek végrehajtásaként hozott más szabályokra hivatkozva²⁹³ az Unió saját közigazgatása létrehozása látszólag jogilag is igazolhatóvá vált. Csakhogy a hivatkozott szabályozás a szubszidiaritás kivételes intézményére épít, amikor kimondja, hogy:

²⁸⁷ ZILLER: *i.m.* 332.

²⁸⁸ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

²⁸⁹ ZILLER: *i.m.* 328.

²⁹⁰ <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=95700001.eu> (2015. 07. 24.).

²⁹¹ Lásd Jean-Marc Sauvé utalásait a tárgykörben, 2014 februárjában Firenzében szervezett nemzetközi konferencia megállapításaira:

<http://www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf> (2017. 02. 08.).

²⁹² EUSZ; 6. Cikk. Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: g) igazgatási együttműködés. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=hu> (2017. 02. 08.).

²⁹³ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

- „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.
- Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.
- A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.
- A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a "végrehajtási" kifejezést..."

Az igazgatási együttműködésre vonatkozó szabályok (EUMSZ 197. cikk) viszont egyértelműen kimondják azt, hogy:

- „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.
- Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. **Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.**
- E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.”

Ezek alapján tehát világos az, hogy a közigazgatási jog harmonizációjára irányuló jogi szabályozásra az Európai Unió változatlanul nem rendelkezik hatáskörrel, így ez alapján közös közigazgatási jogi szabályozás, azaz egységes európai közigazgatási jog nem is jöhet létre.

Helyette – a szűk értelmezésnek megfelelően – azonban van már egy európai igazgatási jog, melynek egy része valódi közigazgatási jog, ami a közvetlen európai közigazgatáson keresztül, valamint a közvetlenül érvényesülő európai jogi normákon keresztül közvetetten kihat a tagországi közigazgatásra és így annak jogi szabályozására is.

Ez a fajta európai közigazgatási jog és a tagországi közigazgatási jog együtt tölti ki az „Európai Közigazgatási Térséget.”²⁹⁴

²⁹⁴ Bővebben lásd; BALÁZS István: *Európai integráció-magyar közigazgatás, egykor és most*. Pro PublicoBono-Magyar Közigazgatás, 2016/3. 56-70.

IRODALOM

1. ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).
2. BALÁZS István: *Európai integráció-magyar közigazgatás, egykor és most. Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/3.
3. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007.
4. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014.
5. BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete- Opten Informatikai Kft. 2016.
6. DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel, 3ème édition*, Fontemoing, 1927.
7. GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press, 2015.
8. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, 2013.
9. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
10. MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog. I. Kötet*. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT, Budapest, 1926.
11. SCHWARZE Jürgen: *Sources of European Administrative Law*. In: MARTINS, Stephen: *The Construction of Europe-Essays in Honour of Emili Noel*. Dordrecht/Boston/London, 1994.
12. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997, 330.
13. TAMÁS András: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2018).
14. VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

VII. FEJEZET

ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK ÁTALAKÍTÁSÁBAN

1. A közzszolgálati rendszerek változásainak jellemző vonásai

A világon a XX. század közepéig kialakult nagy közzszolgálati rendszereket érintő változásokat a 2008-i pénzügyi-gazdasági világválságig az NPM típusú reformok határozták meg.

Ez tartalmilag azt jelentette, hogy a versenyszféra eszközeinek és módszereinek közigazgatási alkalmazásának jegyében a korábban meghatározó zárt karrierrendszerű szabályozásokat a nyitott rendszerek irányába mutató szabályozási elemek kezdték ki a rugalmasság, a hatékonyság és főként a költségtakarékosság jegyében.

Amint az ismert, a XX. század első felére a közigazgatás személyzetére alkalmazott jogi szabályozás jellege szerint asszimilációs és differenciált rendszerek alakultak ki. Az asszimilációs rendszerekre az volt a jellemző, hogy a közzszektorban alkalmazottakra, ezen belül a közigazgatás személyzetére is az általános munkajogi szabályokat alkalmazták. A differenciált rendszerekben viszont az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos zárt közzszolgálati szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás tartalma szerinti további megkülönböztetés alakult ki a szerint, hogy a köz szolgálatában milyen feltételek teljesítése mellett lehetett bekerülni. Ez alapján a munkajogi szabályokhoz hasonlító nyitott, illetve az azoktól közzszolgálati derogációkkal eltérő és speciális szakmai képesítéseket feltételező zárt rendszereket különböztettek meg. A nyitott rendszert mintájául az Egyesült Államokban alkalmazott politikafüggő „zsákmányrendszert” tekintették, melyben a közzszolgálati állások elnyerésének feltétele a választásokon győztes párt, vagy személy támogatása. A zárt rendszer alapmodellje pedig a XIX. század közepére kialakuló katonai közzszolgálat elveire alapozó, szakmai érdemekre épített, élethivatásszerűen gyakorolt, politikailag semleges francia típusú „karrierrendszerrel” vált azonossá.

A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciákban közzszolgálati szabályozásban általánossá vált a differenciált, közzszolgálati szabályozás, melyben a közigazgatást szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdemrendszerű megoldások alakultak ki. Így aztán az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a közzszolgálatba való belépés „politikai zsákmány”, vagy „szakmai érdem” alapú megkülönböztetés lett, hanem a közzszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más megoldások közzszolgálati vált. Az előbbi lett a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló, a közzszolgálati alkalmazást konkrét közigazgatási szerv, konkrét munkaköréhez kötő „állásrendszerű” alkalmazás.

Ezek a XX. század második felében *általánossá vált osztályozások alapvetően inkább elméleti jelentőségűek*, mert a maguk tiszta formájában egyik sem érvényesül a gyakorlatban. Az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások pedig különböznek egymástól a közzszolgálat jogi fogalmában és jogi szabályozási tartalmában egyaránt. A differenciált, közzszolgálati szabályozást alkalmazó rendszerek a közzszektoron belül további jogállásbeli különbségeket is ismernek az egyes szektorokban az állami szervekkel speciális tartalmú munkavégzésre irányuló közzszolgálati szabályozásban.

A közzszektorban alkalmazottakra egységes jogi szabályozás szinte sehol sem alakult ki, mert a közhatalmat gyakorló állam szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatottakra általában szigorúbb szabályozás vonatkozik, mint a közzszolgáltatásokat teljesítőkre. A közigazgatási szervekre

alkalmazott szűk értelemben vett köztisztviselői szabályozás tehát tovább osztódott a közigazgatás nagy ágazatai, de különösen a civil és rendészeti közszolgálat között.

Bár a XX. század közepétől a fejlett demokráciákban a zsákmányrendszert már sehol sem alkalmazták a maga teljességében, de annak hatása sem tűnt el a közszolgálati szabályozásból, így még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt – igaz szűk körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogi intézménye és gyakorlata. Igaz ez nem ment el a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladásáig, csak az azonos szakmai feltételekkel rendelkezők közt döntött a politikai prioritás.

Ezen a kialakult helyzeten változtatott az „új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepció érvényesülése a fejlett országokban. Addig ugyanis a zárt, karrierrendszerű közszolgálat érvényesülése volt a meghatározó, azonban az NPM típusú reformok hatására a közszolgálati rendszerekben olyan változások következtek be, melyek nem csupán a nyitott rendszerek felé mutató változások következtek be, hanem az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették már az ezredfordulóra.

Kiindulásként rögzíthető ugyanis, hogy a nemzetközi összehasonlításokban a szakmai érdemekre alapozott rendszerek között a „karrierrendszerű” és az „állásrendszerű” alakult ki.

A karrierrendszerű megoldás nagyobb foglalkoztatási biztonságot jelent, mert főszabályként a köztisztviselő egész életpályáját a közszolgálatába töltheti. Itt ugyanis – a hivatásos katonai alkalmazáshoz hasonlóan – nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik az alkalmazás. A közszolgálatba pedig általános és szakmai képesítési előírások teljesítésével, formalizált toborzás és versenyvizsgálathoz kötött pályázat útján lehet bekerülni. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött és feltétele a közszolgálati szakmai gyakorlat és vizsga. A közszolgálati alkalmazás élethivatásszerűen és szakmai élethossziglan végzett, a pályaut jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszabállyal garantált. Az illetmény meghatározó eleme az előmenetel és a közszolgálatban töltött idő. Az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás elválik egymástól.

Az állásrendszer ehhez képest rugalmasabb és kevesebb garanciális elemet tartalmaz a foglalkoztatás oldaláról. Ebben ugyanis meghatározott állás, munkakör betöltése történik, többnyire pályázat alapján. Az állások betöltésénél a konkrét munkakör betöltéséhez szükséges gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben. Ebből adódóan az állások betöltésénél a munkavállalónak a közszektoron kívül más szektorban szerzett gyakorlata is beszámíthat.

E rendszerben a közszolgálati életpályának nincsen speciális jogi védelme. Az illetmény általában a jogszabály alapján létrehozott kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság és a kollektív emlékezet megléte, az állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában.

Hátrányai e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbeszorulása. Jellemző még a költségvetési hatékonyság iránti érdekeltség hiánya és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. Az utóbbi években jellemzőjévé vált a korábban stabil, jogszabályban rögzített illetmény- és juttatási rendszernek a költségvetési restriktciók általi folyamatosan csökkentése. A rendszer így egyre nehezebben tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon és tendencia ezért a köztisztviselői kar elöregedése és elnöiesedése.

Az állásrendszer előnyei a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, minőség és a hatékonyság. Jellemző a rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz.

A közszolgálati munkaviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a zárt, karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. Az állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az NPM érvényesülése nyomán bekövetkezett változások ebbe az állásrendszer irányába történtek, azonban nem minden elemükben és ezért még inkább nehezebbé vált az egyes konkrét közszolgálati rendszerek változásainak kategorizálása.

Az „új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk olyan megoldással is, mely visszatérést jelent az asszimilációs rendszert jelentő kezdetekhez, így az egységes munkajogi szabályozás alkalmazásához a közszolgálat egészére, vagy innen származó elemek beépítésére. A közjogias zárt rendszerű szabályozást megtartó rendszerek egy részére pedig jellemzővé vált a karrierrendszer további eróziója és az állásrendszerű szabályozás további térnyerése.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság és más globális hatására azonban ez a folyamat megtorpant és az NPM után kezdenek az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepét növelő új megközelítések feltűnni, melyek a zárt karrierrendszerű közszolgálatnak egy – a megváltozott körülményekhez adaptált – új változatát építik ki. Az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi”, vagy poszt-NPM irányvonalak az állami szerepkörök megerősítését tűzték ki célul, melynek fontos eleme a közigazgatást élethivatásszerűen, stabil közszolgálat megléte.

A változások tetten érhetők a közszolgálat, mint az állam és a közszolgálati alkalmazott közti sajátos munkavégzésre irányuló együttműködési viszony, fogalmának meghatározásában is.

A közszolgálat fogalmát illetően a XX. század első harmadáig többféle elmélet alakult ki a közigazgatási jogtudományban.²⁹⁵ Így a magánjogi elmélet, a közjogi szerződési elmélet, az egyoldalú közjogi elmélet és a közszolgálati jogviszonynak, mint speciális közigazgatási jogviszonynak az elmélete.

A magánjogi elmélet a differenciált közjogi szabályozást követően nem érvényesült számottevően. Az egyoldalú közjogi elmélet a fogalom meghatározásánál csak a jogi szabályozás jellegét veszi alapul, azt olyan közjogi szerződésnek minősíti, amiből a közszolgálati alkalmazottnak az állammal szembeni feltétlen alávetettségére helyezi a hangsúlyt.

A közszolgálat, mint speciális közigazgatási jogviszony elméletének meghatározó eleme pedig az, hogy a közszolgálatban való alkalmazásra vonatkozó közigazgatási aktussal jön létre.

Az egyes elméletek elsősorban a jogviszony jellegére és tartalmára koncentrálnak és kevésbé a közszolgálat szervei és személyi hatályára, holott igazán ebben a körben található a legnagyobb eltérések.

A közszolgálat legtágabb értelmezése magába foglal minden állami alkalmazottat (*agent public*), míg a legszűkebb csak a közigazgatási szervek köztisztviselőit.

²⁹⁵ Lásd pl. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. Kötet.* Budapest, Atheneum Irodai és Nyomdai RT., 1926. 172-175.

A személyi hatály pedig ez utóbbiak esetében szintén széles körben mozog, mert vannak olyan rendszerek, melyek a vezetőket, érdemi ügyintézőket, ügykezelőket és fizikai alkalmazottakra is kiterjed, míg máshol csak a vezetőkre és az érdemi ügyintézőkre.²⁹⁶ Ezen kívül a közszolgálat fogalma még a szerint is változik, hogy milyen jog, illetve közigazgatási rendszerekről van szó.²⁹⁷

Mindezekre tekintettel nagyon nehéz a közszolgálat nemzetközi összehasonlító kutatása és vizsgálata. A közszolgálati adatsorok összevetéséhez ezért komoly módszertani és fogalmi tisztázásra van szükség.²⁹⁸

A közszolgálat –szűkebb értelemben – a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti. Ennek legáltalánosabb jogi kereteit Magyarországon is az Alaptörvény határozza meg. A hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban szereplő főbb résztvevők meghatározásával, illetve a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával mintegy determinálja azt a személyi kört, amely a legszűkebb fogalmat adja. Már a közszolgálati rendszer jellegére is lehet ebből az egy mondatból következtetni.²⁹⁹ A zárt rendszer sajátja a szakmai elemek dominanciája, az állás ellátásának állampolgársághoz kötése.

Némely szerzők szerint a közszolgálat részét képező köz-, kormánytisztviselők és közalkalmazottak jogállására vonatkozó szabályokat egységesen kellene kezelni.³⁰⁰ Van, aki azt hangsúlyozza, hogy az autonóm szervek és vegyes jogállású szervek (ahol pl. a hatósági és rendészeti feladatok keverednek) elkülönített önálló szabályozást igényelnek, ezért a hivatalnokaira vonatkozó szabályokat is ki kellene venni a [...] közszolgálati törvényből.³⁰¹

Legszűkebb értelemben közszolgálat alatt a közszolgálati tisztviselők³⁰² jogviszonyát értjük. Ez a fogalom 2016-tól kiegészült az állami tisztviselőkkel, akik a járási hivataloknál és a megyei, fővárosi kor-

²⁹⁶ Lásd; AUBY, Jean-Marie: *Droit Public*. Paris, Economica, 1985. 687-689.

²⁹⁷ Lásd; GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSH, ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008. 17-23.

²⁹⁸ Ezt teszi a témában leginkább idézett OECD dokumentum, a *Government at a Glance* két évente kiadott elemzése is; lásd http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#.WMK9

²⁹⁹ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 70. § (6) bek.

³⁰⁰ PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája*. Új Magyar Közigazgatás, 2014.4. 4., KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. 91. http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgالاتi%20eiletpalya_AROP2217.pdf (2017. 02. 01.).

A jelenlegi szabályozásban változás történt ebben a tekintetben. Előre vetítve a későbbi bemutatás főbb pontjait, az önkormányzati alrendszer tisztviselőire a továbbiakban is a Kttv. szabályai irányadók, míg az államigazgatásban dolgozókra a Kit. hatálya terjed ki, amely törvény viszont nem foglalja magában az autonóm jogállású szerveknél, önálló szabályozó szerveknél és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatottakat. Ez utóbbi személyi körök tekintetében speciális törvényi szabályozás érvényesül.

³⁰¹ HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. 20-21. http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgالاتi%20eiletpalya_AROP2217.pdf (2017. 02. 01.).

³⁰² Kttv. 6. § 20. pont Közszolgálati tisztviselő: a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő.

13. kormánytisztviselő, köztisztviselő: az 1. és 2. §-ban felsorolt szervek (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti feyeres szervnél más jogviszonyban álló személy végzi

mányhivataloknál dolgozókat jelentik, leválasztva a kormánytisztviselőktől és külön törvényi szabályozás alá vonva. Ezzel az eddigi egységes szabályozás ismét a differenciálás irányába indult el. 2018-tól ez a kategória megszűnt és felváltotta a köztisztviselők és kormánytisztviselők kettőse.

Nem csoda, hogy nem tudjuk egyértelműen meghatározni a közszolgálat fogalmát, hiszen nemzetközi szinten sem találkozunk egységes fogalommal. Magyarországon sem csak egy elnevezést használunk azokra, akiket a közszolgálathoz tartozónak tekintünk.³⁰³ Beszélhetünk köztisztviselőkről, kormánytisztviselőkről,³⁰⁴ közalkalmazottakról és szolgálati jogviszonyban állókról.

A közszolgálat meghatározó elemei a következők: a társadalom egyik legnagyobb szervezetének személyi állományát jelenti, vegyülnek benne a közigazgatási és politikai funkciók, és mindenképpen igényli az állam jelenlétét, hiszen állami tevékenységhez kapcsolódik.³⁰⁵

„A közönség azt hiszi, hogy túl sok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevésbé vannak megfizetve, nincs irántuk sem a szolgálatadó, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszolgálat presztízse (tekintélye) nem elegendő. A szolgálatadó állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá.”³⁰⁶ Ez a Magyary által megfogalmazott gondolat örök gondot jelent a közszolgálatban és nagymértékben kihat annak belső rendszerére.

A közszolgálatban dolgozók létszámát illetően az arány változó, függ az aktuális politikától, gazdasági, társadalmi helyzettől és berendezkedéstől, a közigazgatás intézményrendszerének tagoltságától és az ellátandó feladatok mennyiségétől. Meghatározó tényező a lakosság száma is, egyrészt, mint akik részt vesznek a köz szolgálatában, másrészt, mint akik igénybe veszik a közigazgatás szolgáltatásait. Emellett nem elhanyagolható, hogy a létszámot alapvetően befolyásolni tudja a személyi állomány képzettsége és felkészültsége.³⁰⁷

2. Változások a munkaerőpiaci szabályozásban

Ahogy az előző pontban is említésre került, különösen az NPM érvényesülése során ismét felmerült a közszolgálat elméletei kapcsán az a kérdés, hogy kell-e, szükség van-e a speciális közszolgálati szabályozásra, a jelenlegi megváltozott életviszonyokhoz, lazuló társadalmi keretekhez igazodva (félállású foglalkoztatás, távmunka), el kellene gondolkozni a munkaerőpiaci szabályozás újbóli egységesítésén.

14. kormányzati, illetve közszolgálati ügykezelő: az, aki a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti fegyveres szervnél közalkalmazotti jogviszonyban álló személy végzi.

³⁰³ A német jogban például a Beamter közjogi kategória, a köz-, kormány- és állami tisztviselőnek feleltethető meg, míg az Angestellter (közalkalmazotthoz hasonló) és Arbeiter magánjogi kategóriák és a végzett munka alapján különítik el őket. A magyar jogban ehhez képest keveredés van, hiszen a közalkalmazottnak alapvetően valamilyen közigazgatási szervhez van kötődése, mégis külön törvény szabályozza, illetve arról se feledkezzünk meg, hogy a közigazgatás is alkalmaz munkavállalókat. A közalkalmazottak státusza a mai napig kétséges, el kellene döntenie, hogy a munka (Mt.) vagy a munkáltató (Kttv.) szerinti besorolást választjuk. Emellett az állam magánjogi jogviszonyokban is megjelenhet, pl. állami vállalat tulajdonosaként. Kérdés, hogy az itt dolgozók minek minősüljenek. A német jogban ők is közszolgálatok. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre.* PhD értekezés, Pécs, 2006. 131.

³⁰⁴ A fogalmat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Ktjv.) vezette be.

³⁰⁵ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*, ELTE, 1992. 8.

³⁰⁶ ERDÉLYI László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése.* Magyar Közigazgatás 1995/5. 520.

³⁰⁷ BAKA András: *A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője.* In: FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995. 15.

Egyre több területen van átjárhatóság a közszolgálat és a magánszféra között. Az országonkénti eltérő szabályozás (a szabályozás személyi, tárgyi hatálya) „gátját képezi a nemzeti integrációban a munkaerő mobilitásának”.³⁰⁸

A specialitás fenntartása mellett szól az, hogy a közszolgálatban tevékenykedés élethivatást jelent és a karrierrendszerű közszolgálatban a foglalkoztatás, az álláshoz való jog biztosítása, mint garancia, speciális előjog van jelen.

Magyarországon az új jogi szabályozás sok szempontból kedvezni kíván a közszolgálati tisztviselőnek. Az állam ösztöndíjjal támogathatja a közigazgatási szakmai gyakorlatot, ezzel is orientálva a fiatalokat a közszolgálat, mint élethivatás felé, illetve az ösztöndíjat elnyerteket előnyben részesíti a későbbi jogviszony keletkezésénél, próbaidőnél is.

Emellett a részmunkaidő biztosítását is előírja a közszolgálati tisztviselő kérésére, amelynek megfelelően a munkáltató a kérelemben foglalt időpontig vagy a gyermek hároméves koráig köteles foglalkoztatni. Felmentési védelmet is teremt bizonyos esetekben.

A közszolgálatot és annak szabályait azonban még inkább tovább tagolhatja magának a közigazgatásnak a differenciálódása. Más jellegű feladatok ellátását, más típusú foglalkoztatást igényel pl. az állam- és az önkormányzati igazgatás. Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is megjelenik, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közszolgálatban, áthelyezés a magánszférába), a közszolgálat a működőképes, jól bevált piaci gyakorlatokat is próbálja átültetni, beépíteni saját rendszerébe. A munkaszerződés közszolgálatban megjelenése lazít az addigi kereteken, megtörve az élethivatásszerűséget és élethosszig tartó alkalmazást, cserébe valós piaci értéken értékelve a munkavállaló munkáját.

Az NPM érvényesülésének köszönhetően is megfigyelhető több országban is (Ausztria, Svájc, skandináv államok) a közszolgálati szerződéses foglalkoztatás, azonban hangsúlyozni kell, hogy ez csak a döntéselőkészítésre alkalmas, hatósági feladat ennek keretében nem látható el.³⁰⁹

„Az átjárhatóság érdekében közös elvi, módszertani alapokon álló, de a szakterületek sajátosságaihoz igazodó differenciált megvalósító engedő rendszer”-re van szükség.³¹⁰

Magyarországon a Kttv. már egyértelműen rögzíti, mely közigazgatási tevékenységeket kíván mindenképpen a közszolgálat keretein belül tartani,³¹¹ és részletesen taglalja a (megbízási vagy vállalkozási) szerződéssel ellátható feladatok jellegét és a munkaviszony keretében foglalkoztatottak arányát a közigazgatási szerveknél.

Bár a jelenlegi szabályozás szerkezete szerint az egységességre törekszik, a szakmaiság megkövetelésével, a kiválasztási feltételek lefektetésével, élethivatásszerű zárt rendszer felépítését tükrözi, némely szabálya már egyértelműen lazít az addigi kereteken.

Ugyan taxatív felsorolást tartalmaz a törvény a jogviszony megszűnését és megszüntethetőségét illetően, védve a közszolgálati tisztviselőket a munkáltatói önkénytől, azonban a méltatlanság, a nem megfelelő színvonalú munkavégzés, a bizalomvesztésre hivatkozás mégis elég szubjektív ahhoz, hogy a statikus közszolgálat személyi állományának lecserélését lehetővé tegye.

³⁰⁸ BALÁZS István: *Rugalmasság a közigazgatásban*. In: FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995. 37.

³⁰⁹ HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. i.m. 25-29.

³¹⁰ SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgálatban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. 16.

³¹¹ Kttv. 8. § (1) bek. A közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

Magyarországon a kormánytisztviselők megjelenésével az eddigi rendszer nyíltabbá tétele került előtérbe. A jogviszony hárompólusúvá vált (állam, köztisztviselő, kormánytisztviselő) és már a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben (továbbiakban: Ktv.) is megmutatkozó jelentős aszimmetria (mind a tisztviselői,³¹² mind a munkáltatói oldalon³¹³ jelentkezve) révén is egyre hangsúlyozottabbá vált a munkajog és közszolgálati jog elhatárolásának szándéka, bár még számos esetben történt utalás az Mt.-re.³¹⁴ Az ezzel ellentétes nézőpontot képviselők szerint az aszimmetria nem feltétlenül állja meg a helyét. Például a kinevezés csak relatíve egyoldalú aktus, hiszen elfogadása, eskütétel nélkül érvénytelen.³¹⁵

A közszolgálati jog elhelyezését illetően különböző álláspontok ütköznek a tudományos irodalomban. A századelőn még a közjoghoz tartozónak ítélték a közszolgálati jogot. Ennek oka az volt, hogy csak látványosan kétoldalú jogviszonyról van szó, a törvény erejénél fogva jön létre, egyenlőtlen felek között.³¹⁶ A szocialista időszakban a közszolgálati jog volt elsődlegesnek tekinthető, mivel mindenki az állam számára végzett munkát.³¹⁷

„A történeti fejlődés során először a közszolgálati jog volt hatással a munkajog intézményrendszerére, annak kidolgozott jóléti rendszerével, amit a gazdasági jogviszonyok vettek át. Napjainkban a munkajog próbál lazítani a merev közszolgálati jogviszonyokon.”³¹⁸

Van olyan megközelítés, amely élesen különhatárolja a két területet: a munkajogot a magánjog részének tekinti, míg a közszolgálati jogot a közjog részeként, önálló jogterületeként kezeli.³¹⁹ Mások szerint „a közszolgálati jog a munkajog közjogának³²⁰ egy része.”³²¹ A köztes álláspont szerint a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág.³²²

³¹² A tisztviselő oldaláról a lemondás nincs indokoláshoz kötve, a munkáltató viszont valós és okszerű indokolással köteles alátámasztani a felmentést.

³¹³ A kinevezés egyoldalú közjogi aktus, amelynek tartalma (kinevezési okmány) kötött.

³¹⁴ MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére*. In: SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei*: 1. kötet. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. Győr, 2010. 368-369.

³¹⁵ Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 21.

³¹⁶ HORVÁTH Árpád: *A közszolgálati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Goldstein Jakab Nyomdája, Deés, 1902. 22.

³¹⁷ HORVÁTH István: *Elvárások és realitás*. Jura 2005/2. 83.

³¹⁸ MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. 64.

³¹⁹ A két jogviszony jellege és jellemzői is indokolják elhatárolásukat és a két jogterülethez sorolásukat. Míg a munkajogot a mellérendeltség, a felek egyenjogúsága jellemzi, a jogviszony alapja kétoldalú, egyezségeen alapuló, szerződéses megállapodás, addig a közszolgálati jogviszony egyik oldalán az állam áll, és a tisztviselő közhatalom birtokában eljárva, kikényszeríthető döntéseket hozhat. Emellett a munkaviszonyhoz képest többletjogok és –kötelezettségek jellemzik mindkét oldalt. GYÖRGY István, *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 46., MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD értekezés, Miskolc, 2016. 15-16.

³²⁰ Ide tartozik többek között a munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikai.

³²¹ PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 43-47., PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 23., KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. in.: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. 131.

http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eiletpalya_AROP2217.pdf (2017. 02. 01.).

³²² „Tárgya a más részére végzett önállóan munka.” GECSE Istvánné – TOMÁNE SZABÓ Rita – KENDERES György: *Jogi ismeretek II*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 29-33., MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. szám 64.

Van olyan szerző, aki szerint „a magyar közszolgálati jogban két egymástól mereven elkülönített jogterület van. Az egyik a valamennyi költségvetési intézmény dolgozóira vonatkozó közalkalmazotti jogállást szabályozó Kjt.³²³, míg a másik, a hatósági-igazgatási és ítélkezési tevékenységet végző állami intézményeknél az intézmény jellegével összefüggő döntést hozó vagy a döntést érdemileg előkészítő munkát végző...³²⁴ személyi állományra vonatkozó szabályozás, amely időről, időre változik (lásd: Ktv. Ktjv., Kttv., Kit.). Véleménye szerint már a Kttv.-nek az Mt.-től és Ptk.-tól való teljes elszakadása is teljesen felesleges volt, hiszen csak a szabályok duplikálása történt meg a két törvényben, holott elég lenne – a régi megoldáshoz hasonlóan – az Mt.-re való utalás.

Álláspontunk szerint a két jogág egymástól elkülönítendő a következők miatt;

- A közszolgálati tisztviselők a közigazgatás személyzeti állományát jelentik, a személyzeti politika a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképpé.
- A közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, a felek (állam – tisztviselő) közötti egyenlőtlen, gyakran egyoldalú jogviszony jellemzi, mindkét oldalon speciális, többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek.
- A közszolgálati jogban speciális a munkáltató személye (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv), míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozó) áll munkáltatói oldalon.
- A jogviszony kötött, törvényi feltételek adják meg mind a kiválasztás, tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának kereteit.³²⁵
- A jogok és kötelezettségek tekintetében a Kttv.-t a kógenia jellemzi, amelynek oka a végrehajtó funkció ellátása.³²⁶
- Olyan jogintézmények (pl. előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetika, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is meghonosodtak a közszolgálatban, amelyek nem ismertek a munkajogban.
- A közszolgálati jogot a közjog szabályozza, míg a munkajog nem sorolható oda!

A magyar Alkotmánybíróság szerint „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatali viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”³²⁷

A jogágak szétválasztása mellett szólt a Munka Törvénykönyvről szóló T/4786. számú törvényjavaslat indokolása³²⁸ is, amely szerint a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat külön törvények rendezik, ezért minden Mt.-re való utalást mellőzni kell.

Az elhatárolás megfigyelhető a most kirajzolódó új szabályozási trendekben, perjogi változásokban is, hiszen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény csak a legszűkebb értelemben vett köz-

³²³ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.).

³²⁴ Lásd bővebben: PRUGBERGER, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. i.m.*

³²⁵ 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

³²⁶ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda) PhD értekezés*, 2009. 129.

³²⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

³²⁸ <http://www.parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf> (2017. 02. 01.).

szolgálatba tartozókat veszi a közigazgatási per hatálya alá, a többiek pl. közalkalmazottak a munkaügyi bíróság előtt érvényesíthetik jogvitáikat.³²⁹

3. Változások a közszolgálatra vonatkozó magyar közszolgálati szabályozásban

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen elkülöníthetők fordulópontok, amelyek egy-egy adott gazdasági, társadalmi környezethez igazították a közszolgálati rendszert. Nálunk is volt nyitott rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével át tudott alakulni zárttá. Egyrészt a politikai, társadalmi változások, másrészt a nemzetközi trendek hatására Magyarországon mindkét minta megtalálható volt egy-egy időszakban. Emellett „*a magyar közigazgatás mindig is modellkövető volt, szerencsésebb időszakokban önként választott, rosszabb esetekben ráerőltetett modellt követett.*”³³⁰

Az első világháborúig terjedő időszekekre Magyarországon zárt rendszer alakult ki. Bár önálló törvény megalkotására nem került sor, a közszolgálatban dolgozókat mindig kiemelten kezelték, speciális szabályok vonatkoztak rájuk.

A második világháború befejezését követően a közszolgálati rendszer addigi rendje is felborult, a kielégett politikai harcok idején egyértelműen nyitottá vált a közszolgálati rendszer, zsákmányrendszerrel beszélhetünk. Ezt az időszakot az jellemezte, hogy a szakmaiság jelentős mértékben háttérbe szorult, a politikai megbízhatóság, hűség dominált. A pártok arra törekedtek, hogy saját bizalmi embereiket juttassák fontos pozíciókhoz, ezért a korábbi rendszer közszolgálatban dolgozó embereinek helyzete fokozatosan ellehetetlenült. A zárt rendszer nyitása érdekében a képesítési követelményeket fokozatosan leépítették és felduzzasztották a közszolgálat létszámát. 1951-től újra egységes szabályozás vonatkozott a munkavállalókra és a köztisztviselőkre egyaránt, megszüntetve az addigi kiváltságokat.

Az 1960-as, 70-es évektől változás történik, a helyzet stabilizálásával azonban a jogszerűségi elemek visszakérültek a közigazgatásba, kiiktatásra kerültek a közszolgálatból a politikai elemek, utat tört magának a szakmaiság és megindult a jogalkotás folyamata is ebbe az irányba. „*...ezáltal ismét modellválasztási kényszerhelyzet állt elő.*”³³¹ Itt már önkéntes volt a választás és egy mai napig jellemzően zárt rendszer alakult ki.

1992-re megérett a helyzet arra, hogy a közszolgálatban dolgozókat jogilag is kiemeljük a munkavállalók közül, ezért egy hármas szabályozással létrejött a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.), a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.). Innentől kezdve a **köszolgálat alatt legszűkebb értelemben** a törvényben használt definíciót, **a köztisztviselők és állam, önkormányzat között fennálló közszolgálati jogviszonyt értjük**. A Ktv.-ben már a professzionalitás, stabilitás, politikasemlegesség és élethivatásszerűség dominált.

A Ktv. létrejöttével önálló törvény szabályozta a közszolgálati jogviszonyt, amely kezdetben a köztisztviselőket, ügykezelőket, fizikai alkalmazottakat jelentette. A 2001. évi XXXVI. törvény kivette a Ktv. hatálya alól az ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat. A törvény indokolása szerint ugyanis a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ennek a személyi körnek kell a Ktv.-ben maradnia. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszkötelmek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem

³²⁹ <http://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2017. 02. 01.).

³³⁰ LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*. Közigazgatás-tudomány 2000/2. 172.

³³¹ LŐRINCZ: *uo.*

valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

2003. július 1-ei, a 2003. évi XLV. törvénnyel ismételten bővült a törvény személyi hatálya (ügykezelők). Az ügykezelők, fizikai alkalmazottak jogviszonya az általános munkajogi szabályok alapján keletkezik, de mivel megmarad kötődésük a feladatellátás miatt a közigazgatáshoz, indokolt a versenyszféra-hoz képest speciális szabályozás fenntartása egyes vonatkozásokban.

Az ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra vonatkozó szabályozás tehát kettős, a hatályos szabályokat egyrészt a Ktv., másrészt az Mt. tartalmazza, amely kimondja, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra milyen az általánostól eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni. Ezzel kiemeli őket a „normál” munkavállalók közül, mert a jogviszony létesítését feltételekhez köti, mégis enyhébb szabályokat fogalmaz meg velük szemben, mint a köztisztviselőkre vonatkozóan (nem kell esküt letenniük, csak titoktartásra kötelezettek).

A jelenlegi szabályozást vizsgálva, a szűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi háttérét 2010-ig egyetlen törvény, a Ktv. adta. 2010-től azonban a köztisztviselők köre kettévált. A Ktjv. hatályba lépésével köztisztviselők alatt már csak a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatalánál, hatósági igazgatási társulásánál, közterület-felügyeleténél és a körjegyzőségnél dolgozó, közszolgálati jogviszonyban állókat értjük. Kormánytisztviselők a központi államigazgatási szerveknél, a kormányhivatalok és a központi hivatalok területi, helyi szervénél, a megyei, fővárosi kormányhivatal, a Rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szerveinél, valamint a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveinél dolgozók.

A jogalkotói szándék az volt, hogy *„a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktsa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőbeni köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”*,³³² azonban ez technikailag a Ktv. keretein belül is megoldható lett volna.

A következő változást a Kttv. hatályba lépése jelentette, amely az egységes szabályozást tűzte ki célul a közszolgálatban. A két személyi kategória (köztisztviselő, kormánytisztviselő) megmaradt, immár azonban egy törvény keretein belül. Ezen az egységen ütött lyukat az Áttv. (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény), amely a területi államigazgatásban bevezette az állami tisztviselők kategóriáját és eltérő illetményrendszerével³³³, az illetményre ható szubjektív elemek beépítésével, a jogviszony megszüntethetőségének könnyítésével a nyitott és állásrendszer irányába jelentett elmozdulást. A Kttv.-től való elkülönítésüket egyrészt ezen szempontok, másrészt a közigazgatásban betöltött szerepük, feladatellátásuk révén felmerülő fokozott felelősségük, speciális kiválasztási és továbbképzési rendszer bevezetése indokolta. A tervek szerint 2018. január 1-jétől a törvény személyi hatályát kiterjesztették volna a minisztériumokban, továbbá a minisztériumok irányítása alatt álló, külön törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél dolgozó tisztviselőkre is, de erre már nem került sor.

³³² Ktjv. általános indokolása.

³³³ Az illetmény már nem a Kttv.-ben meghatározottak szerint alakul, hanem – bár az alaptényezők (idő, végzettség) nem változnak – az egyes sávokon belüli konkrét összegek megítélése a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozik. Emellett a kiemelt ügyintézői osztályba való átsorolás a teljesítményértékelés, minősítés, tapasztalat, munkakör, terhelés, felelősség függvénye.

Ezen elmozdulást erősítette a Kttv. szabályozása is, amely több szinten jelentett reformot. Egyrészt ismételen elkülönült szabályozást vezetett be az államigazgatás személyi állományára, de emellett a törvénynek azért is van kiemelt szerepe, mert egyszerre boncolgat szervezeti és személyzeti kérdéseket. Részletesebben a következő cím alatt szólunk a törvény rendelkezéseiről.

Ma egyfajta döntéskényszer elé érkeztünk. Ez a döntéskényszer már évek óta megvan, de az irány még mindig nem tisztázott. Az irányválasztás szükségessége igazolt, az értékviszáltság bizonyított, ennek keretében tehát új közszolgálati értékek megnevezésére, beépítésére és ezek következetes érvényesítésére van szükség. Döntenünk kell, hogy milyen rendszer mellett tesszük le voksunkat, nyitott vagy zárt, karrier vagy állás, illetve a szabályozás milyensége is kérdéses, elkülönült jogi szabályozás vagy asszimilációs rendszer bevezetése lenne-e hatékonyabb. Figyelembe kell venni az új társadalmi, gazdasági hatásokat is, a megváltozott életviszonyokat.

A közszolgálati értékorientáció megvalósítására és kifelé a közbizalom, befelé a hatékonyság növelésére új eszközök szolgálhatnak. Egyrészt a közszolgálat meghatározását, másrészt a köztisztviselőket megillető jogvédelem fokát, mértékét és tartalmát, harmadrészt a szabályozás kereteit.

4. A jelenlegi jogi szabályozás jellege

2012-től hatályba lépett a Kttv.,³³⁴ amely egy törvény keretein belül szabályozta a kormányzati szolgálati és a közszolgálati (köztisztviselői) jogviszonyt, egységet teremtve a közszolgálatban. A törvény a fogalom között nem tisztázta egyértelműen, ki minősül kormány- és köztisztviselőnek, a szervi hatály segített eligazodni.

A törvény célja a miniszteri indokolás szerint a közszolgálati szabályozás stabilizálása és egységesítése volt, valamint az Mt. szabályainak átültetése a törvénybe. Az egységesítési szándék jelenik meg a minősítés, teljesítményértékelés, munkaértékelés beépítésében, más foglalkoztatási formák alkalmazási kereteinek kialakításában, a feltétlen érvényesülés³³⁵ elvének hangsúlyozásában. Az egységesítés mellett azonban megmarad a differenciált személyi hatály (köztisztviselő, kormánytisztviselő), immár egy törvény keretein belül. A személyzeti igazgatási feladatok (irány, elvek, adatgyűjtés, végrehajtás ellenőrzése) is helyet kapnak a törvényben, emellett átalakul az érdekegyeztetés rendszere és megjelenik a munkaköri pótlék, a munkakör alapú rendszerre való fokozatos áttérés eszközeként.

A törvény elsősorban az államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszer személyzetének jogállását kívánta szabályozni, emellett a rendészeti igazgatás állományára is kiterjedt a szabályozás annak hivatásos állományú tagjainak kivételével.

Subszidiárius jelleggel a törvény szervi hatálya magában foglalt olyan közigazgatási feladatot ellátó, nem közigazgatási szervet is (pl. Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala), amelyeknél foglalkoztatottakra a Kttv.-t akkor kellett alkalmazni, ha a szervre vonatkozó speciális jogszabály másként nem rendelkezik. Ezeknél a szerveknél köztisztviselők dolgoznak. Emellett a törvény egyes rendelkezéseit bizonyos esetekben más, a közszolgálattól független, kívülálló személyekre is alkalmazni rendelte

³³⁴ Ehhez kapcsolódik számtalan végrehajtási rendelet, amely a részletszabályokat bontja ki a törvény felhatalmazása alapján. Pl. 29/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól; 30/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről; 31/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról; 45/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról.

³³⁵ A törvény szabályaitól eltérni akkor lehet, ha a törvény kifejezetten megengedi.

(pl. pályázat, közigazgatási szakvizsga, stb.) Egyértelműen meghatározta azt is, hogy mely szervekre vagy tevékenységekre nem vonatkoznak a törvényi rendelkezések.

A Kttv. hatályba lépésével a közszolgálati tisztviselőkre és a munkavállalókra vonatkozó törvények viszonya is megváltozott. A Kttv. számos általános elemet átvett az Mt.-ből, mintegy megismételve azt, illetve külön részekben szabályozza a köz-, kormánytisztviselők, ügykezelők, közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók és vezetők jogviszonyát, meghatározva azok Mt.-vel való kapcsolatát.

2019-től a Kit. hatályba lépése ismét kettéválasztotta³³⁶ a közszolgálat szabályozását, hangsúlyozva az államigazgatás és önkormányzati igazgatás elkülönítésének szükségességét és eltérő jellegét. A jelenlegi kettős szabályozás két irányt képvisel. A köztisztviselők tekintetében a régi elemek megmaradtak, néhol megtörve ugyan a stabilitást (pl. méltatlansági eljárás), de a senioritás elvén nyugvó karrier-rendszerrel, míg a kormánytisztviselők egy új típusú állásrendszerben látják el feladataikat.

A Kit. újfajta megközelítési módot alkalmaz, mert szervezeti és személyzeti elemeket is tartalmaz, új és régi elemeket vegyítve. Bár a szabályozás az egyértelműbb különválasztást célozza, mégis kicsit bonyolítja az átláthatóságot. Míg eddig a Kttv.szervi hatálya fő szabály szerint az államigazgatás központi, területi és helyi szintjére, a helyi önkormányzatokra és a rendvédelmi szervekre egyaránt kiterjedt, addig most a Kttv. csak a helyi önkormányzatokkal foglalkozik, a Kit. pedig új rendszert és fogalmakat alkotva tömöríti az államigazgatás szereplőit. A rendvédelem témaköre kizárólagos jelleggel a szolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben kapott helyet, átsorolva a korábbi kormánytisztviselők jogviszonyát rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá. A Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek tekintetében a korábbi szabályok maradtak, a Kttv. rendelkezései irányadók. Szintén ezen törvény rendelkezéseit kell alkalmazni szubszidiárius jelleggel az autonóm jogállású és önálló szabályozó szerveknél dolgozó köztisztviselők esetében is. Ezen szervek körében mind szervezeti szinten³³⁷, mind itt megfigyelhető a különálló szabályozásra irányuló jogalkotói szándék.

Bár a szabályozás a két alrendszerben a változásokkal elkülönült és eltérő jelleget öltött, mégis megmaradt a két törvény közötti kapcsolat. A Kttv. szabályait rendeli alkalmazni a Kit. mindazon esetekben, amikor kifejezetten ekként, vagy hatályának hiányáról rendelkezik.

Az utóbbi években a jogalkotó életpálya-modellt hirdetett³³⁸ a közszolgálatban, amely a közszolgálat tágabb értelmével operál, beleértve a hivatásos katonai és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat is. A közalkalmazottakat viszont nem vonta be vizsgálódásai körébe, mivel a Kjt. „*sem közjogi, sem pedig magánjogi elveket nem képes következetesen érvényesíteni, ezért nem indokolt beemelni a közszolgálati életpályák összehangolásába.*”³³⁹ A három jogviszony közötti közös kapcsolódási pontokként a kiválasztást, előmenetelt, javadalmazást, értékelést, képzés-továbbképzést, a munkakör alapú rendszert, az etikát és az állami és munkáltatói gondoskodást jelölte ki. A jogviszony tartalmát az élethosszig tartó tanulás és képzés jellemezte.

³³⁶ Megszüntette az állami tisztviselők kategóriáját.

³³⁷ A Kit. nem teszi be ezt a kört a kormányzati igazgatási szervek közé, hanem továbbra is központi államigazgatási szerveknek minősülnek a Ksztv. értelmében.

³³⁸ A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormány határozat előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásetikára vonatkozó szabályozás kidolgozását; rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére; munkakör-elemzési modell-kísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés; közös tartalékállomány fejlesztését írta elő; az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését célozta; integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmenedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását látta szükségesnek.

³³⁹ HAZAFI (2012): *i. m.* 3.

A Kit. ezen életpálya-modellel is szakít, egyre inkább a munkajogias szabályozás irányába elmozdulva. „Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoztatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.”³⁴⁰ Részletesen szabályozza a létszámgazdálkodást, felhatalmazva a Kormányt az alaplétszám és az álláshelyek meghatározására, a szakmai és képzési követelmények rendeletben történő szabályozására, ezzel még inkább centralizálva a rendszert.

Változás következett be az álláshely betöltésének feltételeiben is. Továbbra is törvényben meghatározott minimumfeltételek mellett tölthető be kormányzati igazgatási álláshely, viszont a munkáltatói jogkör gyakorlója szabályzatában, normatív utasítás formájában határozhatja meg adott álláshely vonatkozásában az elvárt szakmai követelményeket, ezzel nagyobb szabadságot kapva. Ezek a Kttv.-ből már ismert többletkötelezettségek (nyelvvizsga, szakképzettség, szakmai tapasztalat, stb.), de itt most – az eddigi jogszabályi kötöttségek és előírások helyett – a munkáltató döntheti el, hogy milyen konkrét feltételeket támaszt.

A törvény sok tekintetben szakít az eddigi elsősorban karrier-rendszerű szabályozással. A szenioritás elve már nem érvényesül, a jogalkotó differenciáltabb, az állami tisztviselőknél már látott, a munkáltatói jogkör gyakorlójának nagyobb teret engedő illetményrendszert alkalmaz, amely függ a teljesítményértékeléstől, minősítéstől, törvényben meghatározott szempontoktól, az alkalmazó szerv jogállásától és az álláshelyek besorolásától. A plusz juttatások terén jelenik meg a jogviszonyban töltött idő (álláshelyi, szolgálati elismerés), emellett a magánszférából átvett teljesítmény-, kompetencia-alapú elemek is egyre dominánsabbak (teljesítmény-, motivációs elismerés).

A két típusú közszolgálati rendszer több ponton is tetten érhető a két törvényben. A Kit. a kormányzati igazgatási szerveknél létesíthető jogviszonyokat is nevesíti (politikai szolgálati, biztosi, kormányzati szolgálati). Emellett nagyobb szabadságot enged a munkaviszony tekintetében is, bármely, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen vagy a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára a Kormány által betölteni engedélyezett álláshelyen létrehozható, függetlenül annak besorolásától. Nem rögzíti, mely tevékenységek nem láthatók el ilyen formában, a kormányzati igazgatási szerv jogosult közszolgálati szabályzatában meghatározni azokat. Ezzel szemben a Kttv. szövege továbbra is hangsúlyozza, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

A Kttv. szerint megbízási, vállalkozási és munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kinevezés adható. Részletesen tárgyalja a szerződéskötés korlátait, a munkaszerződéssel foglalkoztatottak arányát is meghatározva. A Kit. a Kormány hatáskörébe utalja a kormánytisztviselők álláshelyhez rendelési szempontjainak és az álláshelyek besorolásának megállapítását. Ezen keretek között a munkáltatói jogkör gyakorlója önállóan jogosult eldönteni, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolású álláshelyre kerül.

Az ügykezelők jogviszonyát is átszervezi az új törvény, a Kit. a fogalmat már csak a megyei és fővárosi kormányhivatalnál értelmezi, a központi szerveknél kormánytisztviselőként kerülnek továbbfoglalkoztatásra.

5. Következtetések

³⁴⁰ Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. Magyar Közigazgatás 1995. 7-8. sz. 404. o.

A közszolgálat fejlődési tendenciáiból is látható, hogy a közszolgálatot illetően több dilemma, döntési kényszer is felvetődik. *Hol húzódik a közszolgálat határa, mit is jelent a fogalom? Egyáltalán önálló jogág vagy a munkajog része? „Sok esetben a pillanatnyi [...] érdekek mentén születtek döntések, s a közszolgálat fejlesztése egyre inkább szabályozáscentrikussá vált.”*³⁴¹

Magyarországon 2011-gyel megszületett a Széll Kálmán Terv,³⁴² amely új életpályamodellek kidolgozását írta elő, majd pedig a Magyar Zoltán nevével „fémjelzett” átfogó közszolgálati reformprogram, illetve annak 2012-es változata, amelynek fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban.

Főbb beavatkozási területei a következők:

- szervezet (szervezeti megújulás, egyszerűsítés),
- feladat (állami feladatkataszter létrehozása, tartalmi és formai dereguláció, az elszámoltathatóság növelése, a korrupció csökkentése, az elektronikus közigazgatás kiterjesztése),
- eljárás (egységesítés és egyszerűsítés, minőségi jogalkotás, Kormányablak a jobb ügyfélkapcsolat kiépítésére),
- személyzet (3.4. pont).

Célrendszere a közszolgálat megújítására irányult, erős állam kialakítására törekszik, eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása, a közös tudás hasznosítása. A Magyar Program megvalósítására (mód, ütemezés, cél, eredmények, beavatkozási területek és a szükséges kodifikációs intézkedések) létrejött a Kormányzati Személyzeti Stratégia.³⁴³

A személyzetet illetően új életpálya-modell kidolgozására törekedtek a jogalkotók, ahol a kiszámíthatóság mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapott a képzés, új-régi vizsgarendszerrel,³⁴⁴ összekapcsolva az előmenetellel, teret engedve a specializálódásnak. Bár az eddigi szabályozási trendek (Kttv.) és perjogi változások (közigazgatási perrendtartás) a közszolgálat legszűkebb értelmében vett tisztviselőkre koncentráltak, ez az életpálya-modell a közszolgálat tágabb értelmével dolgozik,

Az életpálya-modell kiindulási pontjai a speciális jogállási szabályok összehangolása és a differenciáló tényezők feltérképezése és figyelembe vétele volt az egyes jogviszonyoknál (pl. a közhatalom gyakorlása, politikai befolyás korlátozása tekintetében).

A program szerint is értékválasztásra van szükség, amely a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrier-elv, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözését igényli. Alapelvei közé tartozik az egységesség, átjárhatóság megteremtése, a rugalmasság, a munkakör-alapúság, Emellett a már Magyar Zoltán idejében is megjelent teljesítményértékelési rendszer is átalakul, új teljesítménymérési eszközökkel, munkakör alapú megközelítéssel.

A cél a karrierrendszer megőrzése, de a változásokhoz való alkalmazkodóképesség javítása, amelyre megoldást jelenthet a munkaköri specifikáció. Ez a szemlélet eltérő mértékben jelenik meg a három jogállásnál.

³⁴¹ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák összehangolása. i.m. 2.*

³⁴² *Olcsóbb és hatékonyabb állam célkitűzése – bürokrácia csökkentése.*
<http://www.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2017. 02. 01.).

³⁴³ 1336/2011. (X. 14.) Kormány határozat.

³⁴⁴ A Ktv. hatályba lépésével létrejött a közigazgatási alapvizsga, amelyet a jogviszony létesítését követően kellett a köztisztviselőnek letennie a jogviszonya megtartása érdekében és a közigazgatási szakvizsga, amely az előmenetel feltétele volt. 2009-él időlegesen megszűnt a közigazgatási alapvizsga, felváltotta helyét a versenyvizsga, amely már jogviszony létesítési feltételként jelentkezett, azonban 2010-től a kormányváltással visszaállt a régi vizsgázási rendszer.

Már a közszolgálati szabályok kialakulása, fejlődése során is felmerült a kérdés, tartható-e ez az állapot, szükség van-e a specialitások fenntartására. Az ott felsorolt, befolyásoló tényezők (lazuló társadalmi viszonyok, új élethelyzetek, a piaci megoldások adaptálhatósága) itt is elmondhatók, mint folyamatosan jelenlevő tendenciák a közszolgálat fejlődésére. Emellett új elvek jelentek meg: költséghatékonyság, takarékoság, szolgáltató jelleg, „ügyfélbarátság”, az infokommunikáció adta lehetőségek kihasználása, amelyek szintén a változás irányába hatnak. Nemcsak a közigazgatás struktúrája változik ezáltal, új feladatokkal, hanem a közszolgálatban a magánszférában alkalmazott megoldások integrálását is felvetik. Emellett meghatározók az adott ország hagyományai és jogrendszerének stabilitása is.

A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormány határozat rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére; előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásatikára³⁴⁵ vonatkozó szabályozás kidolgozását; munkakör-elemzési modell-kísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés; közös tartalékállomány fejlesztését; az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését; integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmenedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását.

Új alapokra helyezték a közszolgálatban dolgozók felsőfokú képzését a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásával.

Mint azt korábban is említettük, tisztán zárt vagy nyitott rendszer nem létezik és nem létezett, de Európában mégis inkább a zárt felé hajló közszolgálati rendszerek terjedtek el. Az utóbbi évtizedekben azonban megfigyelhető egy lazulás a társadalmi, gazdasági változásoknak köszönhetően. A privatizáció következtében például vannak olyan feladatok, amelyek átkerültek a magánszférába, ezzel a feladat ellátására is munkaviszony keretében kerül sor. Egyre több a kiszervezésre példa, amelynek lényege, hogy a feladat továbbra is az államé, azonban annak ellátását magánszervezetekre bízzák, amely szintén az előbbi következményt vonja maga után. Az állampolgári szerepvállalás növelése is hasonló hatásokkal járhat.

A zárt rendszeren való lazítás azonban nem feltétlenül kívülről történhet, csökkentve a terheket és a létszámot, hanem a belső szabályozás oldásával, a szabályok leépítésével, a munkáltató számára nagyobb mozgástér engedélyezésével is megvalósulhat.

A lazuló társadalmi viszonyoknak, az instabil gazdasági helyzetnek köszönhetően, az információs társadalom megjelenésével egyre gyakrabban felmerül egyéb alkalmazási keretek szükségessége is, amelyek nem feltétlenül igénylik a kinevezés jogi kötöttségét pl. távmunka, részmunkaidős foglalkoztatás. Már az előbb említett kormányhatározatban is megjelent a rugalmas munkaidő-szervezés és munkavégzés lehetőségeinek közszférában való szélesebb körű alkalmazhatósága vizsgálata és módszertani útmutató készítése.

Ebben az átláthatatlan rendszerben kellene rendet teremteni, át kell gondolni a jogviszony létesítésének lehetőségeit, ehhez kapcsolódóan pedig arányos jogok és kötelezettségek megállapítása szükséges, a felelősséget ehhez a kerethez mérten kellene meghatározni, mindezt úgy, hogy egyszerű és átlátható legyen a jelenlegi jogi túlszabályozottsággal szemben.

Ahogy látható volt, a XX. századtól, a jóléti állam megjelenésével, az állami szerepvállalás megváltoztatásának igénye és az új közigazgatási feladatok miatt megnövekedett a közszolgálatban dolgozók létszáma és átalakult struktúrája is. Az időközben kialakult gazdasági recenzió következtében azonban szükségessé vált a közszféra kiadásainak csökkentése is, az elavult, nem megfelelően működő közigazgatási

³⁴⁵ A hivatássetika által megteremtett közös értékrend zsinórmértékül szolgál, hivatássá teszi a közszolgálatot, megteremti az állapot az életpályák összehangolásához.

rendszer modernizálása, ezért új módszerekhez, eszközökhöz kellett folyamodni. Erre választ jelentett a *New Public Management* (NPM), azaz Új Közmenedzsment.

Ez az új eszme a már magánszférában bevált, piaci típusú megoldásokat próbált bevezetni a közigazgatásban is. A cél a hatékonyság, eredményesség növelése volt. Alkalmazott eszközei közé tartozott a létszámleépítés, teljesítményértékelés és a feladatok magánszférába való kiszervezése. Ennek következtében egyre több országban megfigyelhető volt a zárt rendszer nyitottabbá válása, az addigi kötöttségek fokozatos leépítése, a mobilitás jelentőségének növekedése.

Ebben az új helyzetben a jelenlegi közszolgálati szabályozás nem elégíti ki az új igényeket, nem tesz eleget a megváltozott követelményeknek. „A New Public Management reformirányzat rohamos térnyerésével a versenyszférában alkalmazott menedzsment és humán erőforrás gazdálkodási megoldásokat a '80-'90-es évektől kezdve egyre inkább beépítették a nyitott, de a zárt közszolgálati rendszerek működésébe is.”³⁴⁶ A cél a közigazgatás hatékonyságának növelése volt, kisebb személyzeti kiadásokkal. Az eddigi, időhöz és végzettséghez kötött illetményrendszerben egyre nagyobb hangsúlyt kap a tisztviselők motiválása és az ennek megalapozását szolgáló teljesítményértékelés.

A NPM által alkalmazott eszközök a szerkezeti változtatások, az addig az állam által ellátott tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi és személyzeti menedzsment decentralizációja – s ezzel párhuzamosan az eredményekért való felelősség hangsúlyozása.³⁴⁷ A New Public Management által kínált eszközök teljes átvétele sem bizonyult sikeresnek, a neoweberi államfelfogás közigazgatásra gyakorolt hatásai pedig még nem mérhetők. Magyarország figyelmen kívül hagyta ezen a területen a nyugat-európai országok tapasztalatait, nem meghatározott körre, hanem mindenkire kiterjesztette a teljesítményértékelést. Szükség lett volna / lesz a munkakörök meghatározására és elemzésére is. Emellett a bevezetés ideje viszonylag rövid volt; nem jogszabályba iktatva kellett volna ezt az eszközt a közszféra gyakorlatába beilleszteni; mértéke is teljesen eltér az egyéb európai országokban alkalmazottól;³⁴⁸ illetve negatív „ösztönzőként” is alkalmazott, amely révén nem biztos, hogy betölti funkcióját.

Mára a NPM-be vetett hit megrendült, mivel nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és mivel az állam szerepének meggyengítése nem bizonyult hasznosnak.³⁴⁹ A közszolgálati rendszerre már említett jelzők (stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel) lassan elvesztik jelentésüket, kiüresednek és jogilag és erkölcsileg is kiszolgáltatottá, támadhatóvá válik ez a réteg, amelynek elsődleges feladata lenne a közszolgálat, a közbizalom birtoklása. Ezért írhatják egyes szerzők azt, hogy, az elmúlt években kialakult helyzetben és a gazdasági válság okozta káoszban „a politikai konszenzus hiánya lerontotta a kormányzati teljesítményt és a célok (a vízió) hiánya összefonódott az eszközök válságával”.³⁵⁰ Másrészt a közigazgatás a dolgozók összetételét tekintve is nagyon vegyes képet mutat. Ez az intézmények széttagoltságából, óriási létszámából (mind horizontálisan /települési önkormányzatok/, mind vertikálisan) és a jogviszonyok sokrétűségéből, átláthatatlanságából és fellazulásából ered. Szintén a szabályozás elavultságában és az ellenőrzés, a felelősségre vonás hiányában rejlik a korrupció elszaporodása is.

³⁴⁶ SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgálatban. i.m.* 10.

³⁴⁷ LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban. i.m.* 107., WOOD, 1997, OECD-PUMA/HRM, 2001, OECD-PUMA1 2002, OECD-PUMA2 2002.

³⁴⁸ Máshol 1-5%, nálunk +30, -20% között mozog.

³⁴⁹ LINDER: *i.m.* 30, az NPM-ről lásd még részletesebben az első, valamint a közigazgatás-tudományi irányzatokat taglaló fejezeteket.

³⁵⁰ G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek* 2008/7. 5.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás.³⁵¹ A köztisztviselők oldaláról megvizsgálva a kérdést a *neoweberi* felfogás alkalmazásának előnyei a következők:

- a rugalmasabb foglalkoztatást biztosító módszerek kidolgozása révén elérhető hatékonyabb munkavégzés. A közigazgatási feladatok sokszínűsége indokolja azt is, hogy az adott ágazathoz, szervezethez, tevékenységhez leginkább illeszkedő foglalkoztatási módszert (közszolgálati, megbízási, vállalkozási), munkaidő-beosztást (teljes munkaidő vagy rész, „fix”, nyolc és fél öt közötti vagy „rugalmas” munkaidő-keret), munkavégzési helyet (székhelyen vagy távmunkában) határozzuk meg. Ha a köztisztviselő érzi, hogy a munkáltatója tekintettel van helyzetére, életkörülményeire, akkor ő is ehhez mérten viszonyul majd munkájához. Ezen módszerek (úgy, mint a munkaidő, a munkavégzés helyének rugalmassága) egyáltalán nincsenek kihatással a feladat ellátására, kivéve a foglalkoztatás jellegének meghatározását,
- a felsővezetőkkel szemben támasztott többletkövetelmények szerződésbe foglalása, nagyobb döntéshozatali jogosultsághoz magasabb szintű, szigorúbb felelősség meghatározása. Megoldást jelenthet a két réteg: a „normál” köztisztviselő és a vezetői megbízásúak, akár politikai funkciókkal bíró tisztviselők közötti határvonalak kijelölése, mind a tevékenységeket, mind a felelősséget illetően. Ez megvalósulhat törvényi szabályozás által, de szerződés is rögzítheti az egyedi megállapodások eredményeit. Semmiféleképpen nem értek egyet azonban a jelenlegi, a kormánytisztviselőket életre hívó jogi szabályozással, mert nem a fenti okok, a fokozottabb felelősség deklarálása indokolták létrehozását,
- a flexibilitás növelése. Ez a követelmény, javaslat az első ponthoz kapcsolódik. Ma már nem a konvenciókhoz, hagyományokhoz kell igazítanunk a közigazgatás munkáját, lassítva, megkötvete azt, hanem a modern életviszonyokhoz alkalmazkodva – még a pártatlanság, függetlenség, politika-semlegesség keretein belül – meg kell teremteni azon körülményeket, amelyek között a köztisztviselő saját maga gazdaságosan tudja beosztani idejét és akár egyéb feladatokat is vállalhat,
- a privilégiumok elsorvasztása. Ehhez elsősorban a közigazgatás intézményrendszerének felülvizsgálatára, a széttagoltság megszüntetésére, az indokolatlan kedvezmények eltörlésére van szükség.³⁵²

A neoweberi állam és közigazgatásának körvonalai csak most vannak alakulóban és ezek közszolgálatra gyakorolt hatása ma még nehezen meghatározható. A közszolgálati szabályozás útja a XIX. század differenciátlan (asszimilációs) szabályozásától a XX. század elkülönült és karrierrendszerű szabályozásán át vezetett az NPM által erőltetett és a versenyszférához közelítő új szabályozás felé. Ez azonban nem vált be, hanem olyan helyzetet teremtett, melyet az *útkeresés* jellemez és ez fejeződik ki a közszolgálati kapcsolatban jelzett dilemmáknál is.

A magyar hatályos szabályozás 2010-től bejárt útja egészen a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CCXXV. törvény radikális változtatásáig pedig ezt támasztja alá a maga példájával. Az alkalmazott közszolgálati rendszer egyik alapkérdése, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények közt a gyakorlatban milyen prioritások érvényesülnek. Így szinte örökön felmerülő probléma az, hogy a szakszerűség és a jogszerűség milyen viszonyban áll a hatékonysággal és teljesítménnyel, a politikai lojalitással megelőzi, vagy fordítva? A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai azt mutatják számunkra,³⁵³ hogy ez a viszony pár dinamikus változó, de egyszerre és azonos módon érvényesülni nem igazán tud.

³⁵¹ A neoweberi államról lásd még részletesebben az első fejezetet.

³⁵² VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere. PhD értekezés*, 2011. 271-276.

³⁵³ KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.

A kormányzati irányítás és igazgatás szempontjából viszont alapkérdés az, hogy a pillanatnyi politikai érdekek, vagy a közérdek határozza-e meg a közszolgálat felé irányuló elvárásokat. Ez az ellentmondás kitapintható napjainkban is, mert pl. a Magyar-programokat, illetve a jelenleg hatályos közigazgatás-fejlesztési programot is a hatékonyság és a teljesítmény priorálása és a lojalitás hatja át.³⁵⁴ A szakszerűség és hatékonyság viszont újra kiemelt és egyenrangú célkitűzésként jelennek meg a Kit.-ben,³⁵⁵ ám a közszolgálat stabilitása és kiszámíthatósága nem kap ilyen prioritást. Ugyanakkor a „hatékonyság” elvét priorálja az a felmentési ok, hogy „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz,”³⁵⁶ de hasonló aggályok az érdemtelenység bizonytalan jogfogalmánál is felvethetők.³⁵⁷ A kormányzati irányításnak ez egy igen komoly deficitje lehet, melyet mielőbb orvosolni kell.

IRODALOM

1. BALÁZS István: *Rugalmasság a közigazgatásban*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995.
2. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016.
3. BAKA András: *A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995.
4. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. ELTE, 1992.
5. ERDÉLYI László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése*. Magyar Közigazgatás 1995/5.
6. GECSE Istvánné – TOMÁNÉ SZABÓ Rita – KENDERES György: *Jogi ismeretek II*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009.
7. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/7.
8. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007.
9. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD értekezés, 2009.
10. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák összehangolása*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4.
11. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In: Bokodi Mária – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

³⁵⁴ 2018. évi CXXV. törvény 65-66. §.

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³⁵⁵

³⁵⁶ 2018. évi CXXV. törvény 107. § 1) g.

³⁵⁷ Kit. 109. §

- rium, Budapest, http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eletpalya_AROP2217.pdf (2017. 02. 01.).
12. HORVÁTH Árpád: *A közszolgalmati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgalmati jog köréből.* Goldstein Jakab Nyomdmája, Deés, 1902.
 13. HORVÁTH István: *Elvárások és realitás.* Jura 2005/2.
 14. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgalmati munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre.* PhD értekezés, Pécs, 2006.
 15. HORVÁTH István: *A közszolgalmati munkajog sajátosságai, alapelvei.* In: Kártyás Gábor (Szerk.): *Bevezetés a közszolgalmati munkajogba,* ELTE –Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
 16. KALAS Tibor (szerk.), *Magyar közigazgalmati jog. Általános Rész II.,* Virtuóz, Miskolc, 2005.
 17. KISS György: *Munkajog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
 18. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgalmati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* In: Bokodi Mária – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgalmati életpalya és emberi erőforrás gazdálkodás. Közigazgalmati és Igazságügyi Minisztérium,* Budapest, 2014. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eletpalya_AROP2217.pdf (2017.02.01.)
 19. LINDER Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgalmatban.* PhD értekezés, 2010. http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10sept.pdf (2017.02.01.)
 20. LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgalmat-tudomány alapjai,* Rejtjel, Budapest, 2001.
 21. MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére.* In: Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei: 1. kötet.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. Győr, 2010.
 22. MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgalmati dogmatika a Közszolgalmati törvény fényében.* Új Magyar Közigazgalmat, 2012. 5. évf. 4. szám
 23. MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgalmati egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával.* PhD értekezés, Miskolc, 2016.
 24. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgalmati jog,* Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009.
 25. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgalmati jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2006.
 26. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgalmati jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2014.
 27. PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munka- és közszolgalmati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2009.
 28. SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgalmatban.* Új Magyar Közigazgalmat, 2012/4.
 29. SZAMEL Lajos: *Az államigazgalmati dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása.* In: FONYÓ Gyula (szerk.), *A közigazgalmat személyi állománya.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

30. VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere. PhD értekezés*, 2011.
31. VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.
32. WOOD, Robert: *Performance Pay Schemes for Public Managers: An evaluation of the Impacts*. Paris. OECD/PUMA 1997.
33. *Développements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE*. OECD-PUMA/HRM, 2001.
34. *HRM in the public sector: A neglected subject*. OECD-PUMA1 2002.
35. *Assessing Performance-oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*. OECD-PUMA2 2002.
36. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#.WMK9

VIII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS IRÁNYZATAI

1. A közigazgatás-tudomány fogalma és kialakulása

1.1. A közigazgatás-tudomány fogalma

„A közigazgatás tudományos vizsgálata két irányba fejlődött ki: az egyik a közigazgatási jogi, a másik a közigazgatástani irány”³⁵⁸ írta a magyar közigazgatás-tudomány nemzetközileg is leginkább elismert nagy egyénisége.

Míndez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatás-tudomány fogalmára vonatkozó nézetek egységes nézetrendszert képeznének, hanem azok az alkalmazott tudományos megközelítés irányultsága és módszerei szerint eltérőek. Ennek megfelelően vannak, akik szerint „a közigazgatás-tudomány az igazgatás – vagy szervezéstudomány – egyik ágazata, mely az általános (üzleti, ipari) igazgatás-tudomány eredményeit is alkalmazza.”³⁵⁹ Más nézetek szerint olyan összegző, komplex tudomány, mely a közigazgatással foglalkozó tudományok eredményeit szintetizálja³⁶⁰ (pl. szociológia, pszichológia, statisztika, stb.), azonban az egyes rész tudományok következtetéseinek egységesítése, absztrakciója elmarad. További felfogások szerint viszont a közigazgatás-tudomány komplexitása miatt a politikatudomány részének is tekinthető. Más, erősen vitatható állítás szerint a közigazgatás-tudomány, mint gyűjtőfogalom alatt a közigazgatási jogtudomány, közigazgatástan és közigazgatási politika együttesét kell érteni, de az egyéb módszerű vizsgálódások pl. szociológia, statisztika már nem tartoznak a körébe.³⁶¹

Bizonyos álláspontok szerint a közigazgatás-tudomány az egyes irányzatok összefoglaló neve, mások szerint inkább közigazgatási tudományokról kell beszélnünk, mert különböző irányt, különböző módszert választva az egyes tudományterületek által a közigazgatást érintő tudományos kutatási eredmények keletkeztek. „Ebben a felfogásban tehát a közigazgatás-tudomány a közigazgatás szervezetével és működésével foglalkozó közigazgatás-tudományok eredményeinek összességét jelenti.”³⁶²

Vannak olyan álláspontok is, amelyek szerint még ez az összefoglaló elnevezés (közigazgatási tudományok) is túlzó, inkább csak a kutatási tárgy közös: a közigazgatás; azonban más-más oldalról, szemlélettel közelítik meg a kérdést, ezért egységességet, kapcsolatot semmilyen szinten nem lehet feltételezni az irányok között.³⁶³ Közigazgatás-tudomány csak a rész tudományok szintéziséből alakulhatna ki, amely egyelőre csak cél.³⁶⁴ Tamás András arra keres választ, létezik-e egyáltalán közigazgatás-tudomány.³⁶⁵

Van olyan nézet, amely három pillér (politika-tudomány, jog és vezetés-szervezés, azaz menedzsment) együttműködésén alapuló tudománynak tekinti a közigazgatás-tudományt, amely csak akkor lehet egységes, ha egyrészt a pillérek „jelentősége, súlya és befolyása dinamikusan és a környezetnek megfelelően

³⁵⁸ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 84.

³⁵⁹ FÁBIÁN: *Közigazgatás-elmélet*, i.m. 13.

³⁶⁰ LŐRINCZ – TAKÁCS: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, 17-18.

³⁶¹ BODNÁR – CZÉKMANN – KALAS – NYITRAI – TORMA – TURKOVICS: *Közigazgatási jog 1.*, i.m. 76.

³⁶² KALAS Tibor: *Közigazgatás-tudomány 3.*, ROSENBLUM, D. H.: *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3, 219-227.

³⁶³ Lásd bővebben KALAS: *Közigazgatás-tudomány 3.i.m.*

³⁶⁴ BODNÁR – CZÉKMANN – KALAS – NYITRAI – TORMA – TURKOVICS: *Közigazgatási jog 1.*, i.m. 76.

³⁶⁵ TAMÁS: *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. 28.

változik ..., [másrészt] a politika szabja meg a célt, a vezetés-szervezési iskola ad segítséget a cél elérésének hogyanjában a jogi feltételek, elvárások és szabályok korlátai mellett.”³⁶⁶

A különböző nézetek létjogosultságát nem vitatva, a jegyzetben képviselt álláspontunk szerint **a közigazgatás-tudomány önálló tudományág,³⁶⁷ mely magában foglalja a jogot és normát előtérbe helyező közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási szervezetre és működésre koncentráló közigazgatástant.**

1.2. A közigazgatás-tudomány kialakulása

Az államilag szervezett társadalom minden történetileg kialakult társadalmi-gazdasági formációjában voltak állami szervek és azoknak igazgatásuk. Az állami szervek által ellátott feladatok mennyisége és minősége és az ezzel foglalkozó szervezetek azonban egymástól igen eltérőek az állam fejlődésének kezdetétől korunk egyre bonyolultabb körülményei közt.

Ebben az egyre differenciáltabbá és összetettebbé váló folyamatban az alapvető államhatalmi funkciók és az azokat megvalósító azonos funkciót ellátó szervezetek tudatos azonosítása és a sajátosságok mentén történő hatalmi ágakba történő elkülönítése a polgári átalakuláshoz köthető. Az alapvető államhatalmi ágakra és funkciókra vonatkozó ideológiai tételek szorosan kötődnek a felvilágosodás eszméihez, ezen belül az államhatalom mibenlétére és a törvények szellemére, rendeltetésére vonatkozó tételekhez. A feudalizmus utolsó korszakában, az abszolutizmusban az államhatalom egy kézben, az uralkodó kezében összpontosult, melyet a feltörekvő polgárság nem csak megragadni törekedett, hanem olyan hatalomgyakorlási mechanizmust akart kialakítani, amely az államhatalom önkényes kisajátítását és gyakorlását képes megakadályozni. Az államhatalmi ágak és funkciók meghatározása olyan hatalomgyakorlási mechanizmushoz volt szükséges, melyben az államhatalom gyakorlása megoszlik az alapvető hatalmi ágakba sorolt, de egymással mellérendeltségben lévő állami szervek között. A hatalommegosztásra épülő állami mechanizmus tehát a hatalom megszerzéséért küzdő polgárság egyik legfőbb törekvése a hatalmát megtartani akaró abszolút uralkodókkal szemben. Ez utóbbi cél érdekében egyebek közt erős, a rendet fenntartani képes rendészeti szervekre és az azt finanszírozni képes államháztartásra volt szükség. Ennek érdekében az ezzel kapcsolatos állami igazgatás szerepe felértékelődött és e feladatok hatékony megvalósítására, a szakszerűsége alapozott, szakmai munkamegosztásra épülő szervezetben végzett, élethivatás-szerűen gyakorolt közigazgatás került kialakításra.

Az államhatalomra és annak eredetére vonatkozó polgári ideológia tehát beazonosítja a közigazgatás államhatalmi funkcióit és az állam cselekvéseként elhelyezi azt a végrehajtó hatalmi ágba sorolva a hatalomgyakorlás mechanizmusában. Közben pedig az abszolutizmus kialakítja az államhatalom gyakorlásához és megtartásához szükséges erős állam professzionális közigazgatását. Ennek az új típusú közigazgatásnak és működésére vonatkozó jogi szabályozásnak a sajátos tudományos vizsgálata jelenti a közigazgatás-tudomány kialakulásának kezdetét.

„A XVIII. századtól a tudományos igényű gondolkodás megújult, megismerhetősége tömegek számára vált lehetővé. Tudományos ismeretrendszerként önállósul a közigazgatás, a közgazdaság tudománya.”³⁶⁸

³⁶⁶ KOVÁCS Éva Margit – VASTAG Gyula: *Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1. 121., Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 80(2014)/4, 808-826.

³⁶⁷ Ezt támasztja alá az MTA tudományági nomenklatúrája is, lásd; <http://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809>

³⁶⁸ TAMÁS: *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. 30.

Ez a magyarázat arra, hogy a közigazgatás-tudomány *kialakulásának időszakában* meghatározó volt az állam pénzügyeivel és a pénzügyi igazgatással foglalkozó **kameralisztika**, valamint a közrend fenntartására hivatott igazgatást vizsgáló rendészettudomány hatása. A tudományos vizsgálati módszerek persze még fejletlenek voltak, átfogó jellegű tudományos következtetésekkel még nem szolgáltak, főként egyedi közigazgatási jelenségekre irányultak és egy adott állam adott közigazgatására koncentráltak. Mégis következményeként intézményesült előbb a pénzügyi igazgatás, majd általában a közigazgatás területén a tudományos célú elemzések, vizsgálatok rendszere. Az adott államra való fókuszálás a kameralisztika kritikája is egyben, ezért bizonyos álláspontok szerint ez még nem tekinthető a közigazgatás-tudomány kezdeti szakaszának.

A legkorábbi rendészettudományi munka a francia Nicolas Delamare-hoz kötődik, *Traité de la Police* címmel, ennek nyomán azonban Franciaországban nem alakult ki jelentős tudományos iskola.

A kameralisztikát, rendészettudományt sokan nem tartják igazi tudománynak, mivel művelői hivatalnokok voltak és nem tudományos céllal gyűjtötték az ismereteket. Csak később merült fel az egyes igazgatási ágazatok, államigazgatási tevékenységek, illetve a közigazgatás és a pénzügyi igazgatás elválasztásának igénye (Johann Heinrich Gottlob von Justi).

Emellett megkezdődött az állam újjászervezése. A kameralisztika³⁶⁹ a korábbi hűbériség felbomlása, a függetlenedési, önállósulási törekvések és ezzel szemben az uralkodó, a fejedelmek erre adott válasza (a központi államhatalom megerősítése, a közigazgatásban pedig feladataikat élethivatásszerűen ellátó tisztviselői kar kiépítése) keresztüzében alakult ki.

„A modern állam és az államigazgatás fejlődéstörténetének utolsó fázisát a keletkezett uralmi struktúra eltársadalmosítása jellemzi. A hatalom növekvő központosítása, miközben előbb a földbirtokosok autonómiáját, majd később a szabad királyi várásokét is megnyirbálja, új függőségeket teremt, és ezáltal a rendeknek a központi hatalom döntései befolyásolására való törekvését váltja ki. Az első lényeges fejlődési fázisban keletkeznek azok az intézmények, amelyek közvetítőfunkciót tölthetnek be. A második fontos lépés a hatalmi apparátus magántulajdontól való elválasztása. Egyidejűleg végrehajtják a fejedelem magánvagyonának és az államvagyonnak, vagyis a magán-, illetve az államháztartásnak a szétválasztását.”³⁷⁰

Célja tehát ebből következően olyan igazgatási módszerek kidolgozása, törvényszerűségek megállapítása, az állami működés ésszerűsítése, a tudományos államvezetés alapjainak megteremtése volt, amely az uralkodói vagyon és hatalom növelését, megerősítését szolgálta, másrészt, hogy megteremtse azokat az ismereteket, amelyek az újjászervezéshez és az új hivatalnoki réteg kiképzéséhez szükséges. Itt elsősorban a pénzügyi szempontok domináltak, a kameralisztika technikai, gazdasági alaptételek összeolvasztását jelentette.

„Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy bár a kameralisztika többféle későbbi tudománynak volt ugyan a bölcsője, de ez a valóságban nagyrészt két későbbi tudományt foglalt magában: a közigazgatás-tudományt (közigazgatást, vagy nálunk a Politika néven nevezett államtan, alkotmánytan, és közigazgatástan keveréséből felépülő tantárgyat), illetve a közgazdaságtant (politikai gazdaságtant).”³⁷¹

Már ez is egyfajta szintetizáló tudományként fogható fel, hiszen egyszerre voltak jelen a jogi, gazdasági, technológiai (földművelés, bányászat, ipar) elemek. Olyan ismeretek összességét foglalta magában, ame-

³⁶⁹ A camera (szoba, hivatali helyiség) szóból alakult ki.

³⁷⁰ MAYNTZ, Renate: *A közigazgatás kialakulása*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 314.

³⁷¹ KOI Gyula: *A közigazgatás-tudomány kezdetei és a Polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon*. Állam- és Jogtudomány, LV. évf. 2/2014. 31.

lyekre az uralkodói udvar tisztviselőinek szüksége volt. A fejedelmek az ismeretek összegyűjtése és a szakszerű képzés biztosítása mellett kamerálisztikai tanszékek felállítását is szorgalmazták az államvezetés, -fejlesztés, személyzeti utánpótlás oktatására. Az első tanszéket 1727-ben I. Frigyes Vilmos állította fel. Ebben a korszakban **von Sonnenfels**³⁷² (1790), **von Seckendorff** és **Dithmar** neve említhető meg, akik már törekedtek az általánosításra.

A felvilágosult abszolutizmus korában az egyes országok közigazgatási reformokat hajtottak végre az államhatalmat hatékonyan és szakszerűen megvalósító közigazgatás érdekében. Ennek keretében a rendészet (*Polizei*) jelentősége megnövekedett, amelynek a feladata az állam belső működésének szigorú keretek közt tartása, a közbiztonság garantálása. A **rendészettudomány** alapja tehát ez a rendészeti igazgatás volt, amely akkoriban nem vált el élesen más igazgatási ágaktól és elsősorban az állam belső igazgatására terjedt ki.

Ezt az igazgatást azonban még nem a polgári államra jellemző jogállami elvek határozták meg, hanem a diszkrecionalitás, a közigazgatás általános jogi felhatalmazása a cselekvésre, konkrét eljárási határok nélkül. Mégis ez az időszak jelenti a közigazgatási jog differenciálódását és önálló jogággá válásának kezdetét, ami a közigazgatás-tudomány első nagy ágának, a közigazgatási jog-tudománynak a kialakulását teszi lehetővé.

„A differenciálódó állami szférában az államapparátus és az állami tulajdon feletti abszolút rendelkezésük [fejedelmeké] idővel egyre inkább korlátozottabbá vált. Ebben a folyamatban két fontos tényező játszott közre: az államigazgatás jogi szabályokhoz kötése, mely az önkényes hatalomgyakorlást egyre szűkebb korlátok közé szorította, illetve a képviseleti és ellenőrzési jogosítványokkal felruházott politikai képviseleti testületek létesítése. E fejlődés végpontja a modern parlamenti demokrácia kifejlődése.”³⁷³

1.3. A közigazgatás-tudomány differenciálódása

„Igazi” közigazgatás-tudományról akkor beszélhetünk, amikor a közigazgatás az államhatalmi ágakon belül elkülönül és a tudományos vizsgálatok önálló tárgyaként jelenik meg. Németországban a 19. század második felétől a közigazgatás-tudományt a **közigazgatási jogtudomány** uralta. A professzionális közigazgatási szervezet és működés, valamint az arra vonatkozó elkülönült jogi szabályozás kialakulása magát a közigazgatás-tudományt is differenciálja. A közigazgatási szervezetet és működést vizsgáló tudományág lesz a közigazgatástan, míg a közigazgatási jogot vizsgáló ág a közigazgatási jogtudomány.

A kettő alapvető irányzat közül a közigazgatási jogtudomány alakul ki előbb a kort jellemző jogi pozitívizmus érvényesülésének megfelelően.

Az államhatalmi ágak szétválasztása magával hozta azt a tényt, hogy ettől kezdve a közigazgatás is önálló tárgya lehet a kutatásoknak, illetve az időközben lezajlott társadalmi változások (feudális abszolutizmusból rendi alkotmányos monarchia, majd polgári jogállam) a jogi szabályozás igényét helyezték előtérbe.

A jogtudomány szerint minden társadalmi viszony, amelyet jog szabályoz, a vizsgálat tárgya, de csak a jogi természetű részek, összefüggések számítanak, azaz a vizsgálat módszere jogi módszer.³⁷⁴ A közigazgatási jogtudomány problematikáját már maga a közigazgatási jog fogalma, önálló jogági jellegének

³⁷² Az első, kamerálisztikát oktató professzor volt Bécsben. Ekkor a tárgyat még az etika részeként oktatták. Az ő elvi megfontolásai alapján kezdődik meg e tudományok oktatása Ausztria egész területén. Fő műve: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. zu dem Leitfaden des politischen Studiums I-III.* (1765-1776) Lásd bővebben: Koi Gyula: *A közigazgatás-tudomány kezdetei és a Polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon.* i.m. 35.

³⁷³ MAYNTZ: *A közigazgatás kialakulása.* i.m. 314.

³⁷⁴ TAMÁS: *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül.* i.m. 30.

különböző jogrendszereken belüli vitatott helyzete adja. A közigazgatási jog koronként is dinamikusan változó tartalommal rendelkezik.³⁷⁵

A közigazgatás tényleges kutatásához vezető út első állomása pedig a közigazgatási jog és alkotmányjog elhatárolása volt. A közigazgatási jogtudomány első nagy képviselője **Robert von Mohl** volt, akinek „*Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*” (1829) című művétől számíthatjuk e korszakot.

Mohl tett elsőként kísérletet az alkotmányjog és a közigazgatási jog szétválasztására. A polgári állam kialakulásáig külön közigazgatási szervek, közigazgatási jog nem létezett, azonban amióta a közigazgatási jog önállósult, önálló jogágként létezik, azóta vizsgálják a közigazgatással kapcsolatos jogszabályok és a szabályozott életviszonyok, jogviszonyok összefüggéseit. Mohl feldolgozta Württemberg alkotmány- és közigazgatási jogát, és bár fogalmakat nem alkotott, általános részt nem hozott létre, azonban adott ország közigazgatását jogi nézőpontból rendszerezte, továbbrendelve ezzel a kamerálisztikától.

A közigazgatási jogtudomány egy jogi dogmatika kidolgozására törekedett. Ebben az időben fogalmazódott meg annak az igénye, hogy az állam korlátlanul ne avatkozhatson be polgárai életébe, a közigazgatás pedig jogilag szabályozott legyen. Ez az oka annak is, hogy a közigazgatási jogtudományt gyakran azonosítják a közigazgatás-tudománnyal. Elsőként Franciaországban kezdték el vizsgálni, de **Otto Mayerrel (közigazgatási jogi dogmatika)** Németországban élte fénykorát, akinek nevéhez köthető a közigazgatási jog első elmélete. Mayer a tételes jogból általános fogalmakat, jogintézményeket dolgozott ki.

Mayer szerint „a közigazgatáson az állam saját jogrendjének uralma alatt végbemenő azon állami ténykedést kell érteni, amely az igazságszolgáltatás céljaitól különböző összes egyéb állami céloknak a megvalósítására irányul”³⁷⁶ Mayer kutatásai ezt a jogviszonyt és annak jogalanyait (állam és állampolgár) elemzik. Az általa vizsgált jogintézmények közé tartozik a jogviszony és az aktustan is. Az állam és a társadalom viszonyát kutatta.

Mayer már a jogtudományon belül a jogdogmatika legfőbb képviselője. Azt vallotta, hogy a kutatások magja nem a szervezet és a feladat, hanem a jogi fogalmak és jogintézmények.³⁷⁷ Az absztrakt fogalomképzéssel, a jogintézmények meghatározásával a leíró tételes közigazgatási jogtanhoz képest felépítette a közigazgatási jogtudomány rendszerét, ezzel megteremtve annak intézményrendszerét. Nála a különös rész is az általános rész folytatása volt.

Pont ez az absztrakció, a tételes jogtól, a gyakorlati élettől való teljes elhatárolódás, az egyes jogintézmények mindennemű háttér és összefüggés (politikai, társadalmi, gazdasági) nélküli vizsgálata volt a vele szemben megfogalmazott kritika is. Bírálati szerint kutatásai révén a közigazgatás tényleges jelenségei nem ismerhetők meg,³⁷⁸ a gyakorlattól elvonatkoztató dogmatikai módszer alkalmazása jellemezte.

A közigazgatási jogtudomány kialakulásának „jogalapja” a közérdek magánérdekkel szembeni felsőbbrendősége, a közérdek érvényesüléséhez, a közfeladatok ellátásához önálló szervezet és önálló jogág létrehozása.

³⁷⁹A közigazgatás és igazságszolgáltatás elkülönítése és „a közigazgatás „szakosodása” – a szakigazgatás általánossá válása –, egyben a szakjogszabályok alkalmazása az ismeretek olyan gyűjteményévé vált, amely önmagában általános jogi alapokon szinte követhetetlen.”

³⁷⁵ BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből*. In: Bódi Máttyás – Zódi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. MTA TK Jogtudományi Intézet - Opten Informatikai Kft., Budapest, 2016. 134.

³⁷⁶ CSIZMADIA Andor – MÁTHÉ Gábor – NAGY Endre: *Magyar közigazgatás-történet*. Corvinus, Budapest, 2006. 32.

³⁷⁷ LŐRINCZ Lajos – NAGY Endre – SZAMEL Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, 1976. 246.

³⁷⁸ LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia II.*, Unió, Budapest, 1994. 12.

³⁷⁹ TAMÁS: *i.m.* 31.

A **közigazgatástan** a közigazgatás komplex vizsgálatának következő állomása volt. Elsősorban a szociológia helyezte előtérbe a tényleges jelenségek elemzését. Ez már túlment a szimpla jogi elemzésen, a jog és a politika kapcsolatára helyezte a hangsúlyt és azt kutatta, a közigazgatás hogyan tudna a leghatékonyabb lenni. A közigazgatástan lényege, hogy ismernie és vizsgálnia kell a tárgyát képező életviszonyokat is és általános törvényszerűségek megfogalmazására törekedett, kiépítve a közigazgatás szervezetét, egységes rendszerben kezelve az egyes ágazatok politikáját és jogi szabályozását.³⁸⁰ A személyi és anyagi oldal elemzésével, a szervezeti működés hatékonyságának vizsgálatával foglalkozott.³⁸¹

A 19. század második felére megváltozott társadalmi berendezkedés, az egyes társadalmi rétegek között kialakult szakadékok indokolták a szegényüggyel való foglalkozást és a szociális szemlélet előtérbe kerülését.

A közigazgatástan megalapozója **Lorenz von Stein** és munkája, a „*Die Verwaltungslehre*” volt (1865). Érdeme, hogy elismeri, nemcsak jogi szempontból kell vizsgálni a közigazgatást, összehasonlító kutatásokat végez. Szerinte „az állam akarata a törvényhozás, az állam cselekvése az igazgatás”.³⁸² Az állam beavatkozási lehetőségeit vizsgálta, figyelemmel a személyi, gazdasági, szervezeti aspektusokra is. „Az irányzat szerint az államigazgatás feladata a gazdasági fejlődés előmozdítása, ennek érdekében keresik azokat az eszközöket is, amelyek az állam ipari feladatainak teljesítéséhez, a hatékony kormányzáshoz, a gazdasági jólét megteremtéséhez szükségesek.”³⁸³ A politika is szerves részét képezte ennek a szemléletmódnak. Stein szerint a közigazgatástan a „valóságos” állammal foglalkozik, ahhoz, hogy a közigazgatást megértsük, az egész állami és társadalmi struktúrát ismernünk kell.³⁸⁴ Elsőként különíti el a közigazgatási jogtudományt, amely azzal foglalkozik, hogy milyennek kellene lennie a közigazgatásnak (*Sollen*) és a közigazgatástant, amely azzal, hogy milyen ténylegesen (*Sein*).

A korai közigazgatástan eredményei elsősorban az alábbiakban foglalhatók össze:

- ráterelte a figyelmet arra, hogy a közigazgatásnak ismernie kell a tárgyát szolgáló életviszonyokat,
- konzerválta a rendészettudománynak azt a felfogását, hogy a közigazgatás-politika is tárgya a közigazgatás-tudományoknak,
- megtette az első lépéseket a közigazgatás ágazati rendszerének bemutatására,
- a jog-összehasonlítás módszerével megkísérelte általános törvényszerűségek felállítását.³⁸⁵

2. Közigazgatás-tudományi irányzatok

Az előbbieken bemutatásra került a közigazgatás-tudomány kialakulásának és differenciálódásának története. Azt mondhatjuk, hogy az egyes államok közigazgatás-tudományi fejlődése hasonló tendenciákon megy keresztül, attól függően, milyen történelmi eseményeken, társadalmi, gazdasági változásokon ment keresztül és nem elhanyagolható a szomszédos vagy meghatározó államok irányzatainak hatása sem.

A közigazgatás-tudomány differenciálódásának (jogtudomány, közigazgatástan), különböző irányzatainak kialakulását a későbbiekben a nagy közigazgatási rendszereket meghatározó Németország, Francia-

³⁸⁰ LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia II.*, i.m. 19.

³⁸¹ KALAS: *A közigazgatás-tudomány 2.* i.m.

³⁸² KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész*, Virtuóz, Miskolc, 2001.

³⁸³ KASZA Péter Ferenc: *A közigazgatási jog alapfogalmai*. Universitas Szeged Kiadó, Szeged, 2011. 24.

³⁸⁴ CSIZMADIA - MÁTHÉ – NAGY: i.m. 5-6.

³⁸⁵ SZAMEL Lajos: Az államigazgatás-tudomány feladatai a szocialista országokban. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis*, Pécs Publicata 33, Budapest, 1964. 7.

ország, Egyesült Államok közigazgatás-tudományának fejlődésén keresztül konkretizáljuk. Meg kell azonban jegyezni, hogy sokan vitatják ezt a fajta megközelítést, mert egy-egy ország közigazgatás-tudománya nem egynemű, benne a különböző iskolák és megközelítések reprezentánsai egyaránt jelen vannak. Így bár Max Weber német, Michel Crozier francia, Herbert A. Simon az amerikai közigazgatás-tudomány képviselője, de elsősorban az általuk képviselt irányzatok, a közigazgatási szociológia és a modern közigazgatástan eredményei jellemzik őket. Mégis a közigazgatás-tudomány kialakulásának folyamatában az említett és később tárgyalt nemzeti közigazgatás-tudományok egy-egy irányvonal kiindulópontjaiként szolgáltak.

Az új közigazgatási irányzatok abból a felismerésből fakadnak, hogy a közigazgatás pusztán a jogból nem ismerhető meg. A jogalkotás, jogalkalmazás elméleti megalapozásához elegendő a jogtudomány oldaláról vizsgálni a közigazgatást, azonban a szervezet, a működés elemzéséhez, fejlesztéséhez, optimalizálásához, a hatékonyság növeléséhez nem elég ez a nézőpont.³⁸⁶

A közigazgatás-tudomány és a közigazgatási kutatások multidiszciplinárisak, hiszen egyrészt a közigazgatás nézőpontja tágult, látóterébe bekerültek más tudományágak eredményei is, másrészt nem közigazgatási tárgyú tudományok is fokozatosan kiterjesztették érdeklődésüket a közigazgatásra. A történeti fejlődést tekintve, a közigazgatás-tudományon belül két alapvető irányzatot különíthetünk el: a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatástant.

A közigazgatási jogtudomány középpontjában a jogszabály áll, az alapján elemzi a közigazgatási jogviszonyokat, a szervezetrendszer, a közigazgatás és az állampolgár kapcsolatát, a jogszerűséget vizsgálva. Vizsgálódása normatív jellegű, normarendszerként tekint a közigazgatásra és viszonyaira.

A közigazgatástan emellett egyéb tudományágot is megvizsgálva vonja le következtetéseit és inkább leíró jellegű, a célszerűsége, hatékonyságára helyezve a hangsúlyt. Abból indul ki, hogy „a közigazgatás nem izolált, más rendszerektől elszigetelten működő szervezetrendszer, hanem a politikai-társadalmi környezettel szoros kapcsolatban áll, mert a közfeladatok a társadalomban keletkeznek, a közfeladatok a politikai rendszer akaratából válnak állami feladattá...”³⁸⁷

A két ágazat úgy is elkülöníthető egymástól, hogy míg a jogtudomány azt vizsgálja, a közigazgatásnak milyennek kellene lennie, addig a közigazgatástan azt mutatja be, hogy milyen valójában. A kettő közötti kapcsolat elválaszthatatlan egymástól, egyik a másik következménye, metszetük Tamás András magyarázata szerint a tényszerűség.³⁸⁸

Bár a közigazgatási jogtudomány és a közigazgatástan kiindulópontja, szemléletmódja más, tárgyuk hasonló, ezért érdemes összekapcsolni őket. A jog által támasztott követelményeket ütköztetni kell a közigazgatástan által felvázolt tényekkel, a valósággal.

Ha a két ágazatot egységként kezeljük, és általában beszélünk a közigazgatás-tudományról, akkor tulajdonképpen tárgya a közigazgatás helye a jogrendszerben, az államhatalmi ágak rendszerében, szervezete, felépítése, feladatai, funkciói, működése, a szervek közötti hierarchikus és hierarchián kívüli kapcsolatok, a szabályozása alá vont életviszonyok, a gazdálkodása, a működtetést biztosító pénzügyi források elemzése és a személyzet is.

2.1. Közigazgatási jogtudományi irányzatok

³⁸⁶ MADARÁSZ Tibor: *Merre tart a közigazgatás-tudomány?* Jogtudományi Közlöny, 1978/7. 422.

³⁸⁷ FÁBIÁN: *i.m.* 18.

³⁸⁸ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Kaloprint Nyomda Kft., Budapest, 2001. 85.

A közigazgatási jogtudomány tárgya a közigazgatási jog, vizsgálatának eszköze pedig a jogszabály. Két alirányzata ismert: a közigazgatási jogi pozitívizmus és a közigazgatási jogi dogmatika. A közigazgatási jogtudomány kezdeti időszaka is nevezhető jogi pozitívizmusnak, amikor még csak leíró tudományról beszélhetünk. A jogi dogmatika már ezen túllép, és a leírás, elemzésen túl jogintézmények nevesítésére, alapelvek lefektetésére tesz kísérletet.

A jogi pozitívizmus és jogi dogmatika másik oldalról is megfogható. A közigazgatási jogtudomány kettébontható attól függően, hogy a közigazgatást adott államra, annak hatályos jogára koncentrálnak vizsgálják és a jogot értelmezik (jogi pozitívizmus), vagy a különböző nemzeti tételes jogból általános törvényszerűségek megállapítására, fogalmak alkotására, jogintézmények létrehozására törekednek (jogdogmatika).

2.1.1. Közigazgatási jogi pozitívizmus

A közigazgatási jogi pozitívizmust az államtudománnyal való szakítás és az alkotmányon kívül minden, a közigazgatásra vonatkozó joganyag vizsgálata, elsősorban bemutatása, értelmezése jellemzi. Az állam és állampolgár közötti hatalmi viszonyból indult ki.

Ez az irányzat katedratudományként jelentkezett, tankönyvek formájában. A jogi pozitívizmus az alapfogalmak tisztázására és egy rendszer felállítására törekszik, mert szerinte általános törvényszerűségek megfogalmazására a közigazgatási feladatok sokrétűsége, a terület óriási és szerteágazó volta miatt lehetetlen, ezért hiányoznak az általános részi megállapítások. Struktúrája szerint a központi és területi közigazgatás szervezeti jogával, az eljárási joggal és a tételes jog ágazonkénti összefoglalásával foglalkozik. Eleinte célja a tételes jog megismertetése volt a gyakorlati szakemberekkel, majd a későbbi munkák már az egyes ágazatokra koncentráltak.

Felépítése szerint gyakran találkozunk olyan művekkel, amelyek az aktuális minisztériumi struktúrát, felsorolást követve mutatják be a szervezetet, a hatásköri és eljárási szabályokat, illetve olyanokkal, amelyek a földrajzi (központi, területi, helyi) és az ágazati tagolást találták helyesnek. A kései pozitívista munkákban már érezhető a jogi dogmatika hatása is, ezért elkerülhetetlen volt, hogy bizonyos alapfogalmakat átvegyenek. Emellett a koraihoz képest a kései jogi pozitívizmus már jogpolitikailag is próbálja értelmezni, bírálni a jogi szabályozást.³⁸⁹

2.1.2. A közigazgatási jogi dogmatika

Otto Mayerrel vette kezdetét a közigazgatási jogi dogmatika korszaka, amelynek középpontjában a közigazgatási jogviszony áll, amelyet már nem hatalmi viszonyként definiál állam és állampolgár között, a feleket egyenrangúnak tekinti. A felek, mint jogalanyok állnak egymással szemben, kölcsönösen jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket. Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását. Tulajdonképpen ez azonosítható a szűkebb értelemben vett közigazgatás-elmélettel, hiszen a jogszabályok elemzésén túl már eljut az egyes jogintézmények elemzéséig, rendszerezéséig, az elmélet megalapozásáig. Ehhez az irányzathoz köthetők olyan jogintézmények kidolgozása, mint a közigazgatási jogi személy és a közigazgatási jogi felelősség, hiszen a jogalanyiság deklarálásával gondoskodni kellett az ügyfelek jogvédelméről is. A jogok és kötelezettségek lefektetése, a jogvédelem biztosítása, a közigazgatás cselekvési lehetőségeinek

³⁸⁹ *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. 242.

feltárása a joganyag rendszerezését és alapfogalmak lefektetését igényelte. Ezt az irányzatot ezért fogalomképző közigazgatási jogtudománynak is nevezik.

Mint azt Steinnél is említettük – aki szintén a jogi dogmatika képviselője volt –, hogy a dogmatikával szemben megfogalmazott egyik kritika nézőpontjának egyoldalúsága, a közigazgatási jelenségek megismerhetőségének hiánya volt. Szintén ilyen kritikai észrevétel volt, hogy olyan elemeket vitt be a közigazgatásba, amelyet a pozitív jog nem tartalmazott.³⁹⁰

A II. világháborút követően a jogi dogmatika irányzata megrendült, egyrészt az amerikai igazgatástudomány, másrészt a közigazgatási jogtudomány térhódításának hatására. Már nem tekintették elégségesnek sem a fogalomképzést vagy rendszerezést, sem egyáltalán a jogi nézőpontú megközelítést. Mindennek ellenére a jogi dogmatika által kidolgozott fogalmak és jogintézmények még ma is élnek, bár néha átértelmezve, átalakítva, és a közigazgatási jogtudomány részét képezik.

2.2. A közigazgatástan

Gyakori manapság, hogy a két fogalmat (közigazgatás-tudomány és közigazgatástan) szinonim fogalmakként használják, ezért szükség van az elkülönítésre, differenciák lefektetésére.

„A közigazgatástan ún. leíró tudomány, leírja a közigazgatás működését, a tényeket, a jelenségeket. A közigazgatástan tehát tapasztalati és ténytudomány.”³⁹¹ Elsősorban a közigazgatástan a szervezeti rendszerre koncentrál, a leíró jellegre helyezi a hangsúlyt, a közigazgatás-tudomány ezzel szemben egy bővebb kategóriának tekinthető, amely emellett a jogi és társadalmi kapcsolatokra, összefüggésekre is figyelemmel van.

A közigazgatástan kutatásainak középpontjában a célszerűség és hatékonyság áll, és elismeri a jogon kívüli elemeket, eszközöket, a nem jogi nézőpontú megközelítések létjogosultságát is.

A közigazgatástan irányzata a közigazgatási jogtudomány virágkorát megelőzően jelentkezett. Nem elvetni akarta a jogtudományi megközelítést és annak eredményeit, hanem kiegészíteni azt más tudományágak közigazgatással kapcsolatos megállapításaival és módszereivel, egységes közigazgatás-tudományt létrehozva. Az állam igazgatásának szociális szemlélete, az életviszonyok feltárása, a közigazgatási politikai elemek bevonása, a jog-összehasonlítás alkalmazása mind a közigazgatástan érdemét képezi.

2.2.1. A klasszikus közigazgatástan

Történetileg a közigazgatástan is két korszakra tagolható, a klasszikus és a modern irányzatokra. A klasszikus közigazgatást az állami igazgatás vizsgálata jellemezte több tudományág (szociológia, pszichológia, közgazdaságtan) megközelítésében. Mint azt korábban is hangsúlyoztuk, továbblép a közigazgatási jogtudományon, hiszen azt vallja, hogy a közigazgatást nem lehet csak jogi szempontból vizsgálni, fel kell tárni az igazgatás tárgyát képező életviszonyokat. Emellett vizsgálja a közigazgatás és politika viszonyát is. Itt az általános törvényszerűségek feltárása az összehasonlítás módszerével történik.

Képviselője a már említett Lorenz von Stein és Vivien volt, „*Etudes Administratives*” című munkájával.

³⁹⁰ Uo. 243.

³⁹¹ BECKER, Erich: *Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft*, Frankfurt am Main, 1953. 8., valamint FÁBIÁN: *i.m.* 13.

2.2.2. A modern közigazgatástan

A közigazgatástan irányzata a II. világháborút követően újraéledt. Közigazgatástan alatt ma már nem ugyanazt a fogalmat értjük, mint mondjuk a XX. század elején. Azóta elváltak egymástól az egyes kutatási területek, önállósultak a kutatási módszerek.

A modern közigazgatástan megjelenése a jogi dogmatika egyoldalúsága miatti bukása és az amerikai igazgatástudomány elterjedésének időszakára tehető. Az ehhez sorolt művek azonban igen eltérőek, és vajmi kevés közük van a klasszikus és a steini közigazgatástanhoz. Az itteni szerzőket nem tudjuk mindig pontosan besorolni, gyakran jogtudományi jellegű műveket is írnak, vagy egy könyvön belül keverednek a különböző irányzatok. Próbálnak kiragadni egy-egy tételt a korábbi közigazgatástanból, a köré fűzve, abból levezetve mondanivalójukat, de a végeredmény a közigazgatásnak egy teljesen eltérő módszerű és gondolatmenetű tanulmányozása.

A modern közigazgatástan a közigazgatást átfogóan vizsgáló, leíró tudomány, a közigazgatás egyes jelenségei alapjainak feltárása, célrendszerének vizsgálata (léttudomány a normatív tudomány helyett) jellemzi. Ténytudomány, a közigazgatási jelenségek tényleges voltát térképezi fel, a jogtudomány által támasztott követelmények fényében a valóságot ábrázolja.

A modern közigazgatástan egyik irányzata talán a közigazgatási jogtudomány, a már előbb említett, ténytudományként felfogható, a valóságban lezajló jelenségekkel foglalkozó közigazgatástan és a közigazgatási politika szintéziseként fogható meg. Itt a közigazgatási politika, mint értékelő tudomány kiegészíti a tények és követelmények rendszerét.

A közigazgatási politika a közigazgatás és politika kapcsolatát kutatja, gyakran összefonódva a közigazgatási szociológiával és használva annak módszereit, kutatási tárgyait (pl. személyzet). Továbbélése elsősorban Amerikában volt jellemző.

A modern közigazgatástan másik alirányzata szerint „a tárgyalás súlypontját a közigazgatásra, mint szociológiai képződményre kell helyezni, mivel a közigazgatás olyan terület, amelyet a benne dolgozók szociológiai kötöttsége jellemez.”³⁹² Ezen irányzat szerint az állam megnövekedett feladatai miatt az állam és társadalom szétválasztása már nem lehetséges, ezért a közfeladat és a felhatalmazás (hatáskör) az, ami segít eligazodni abban, mi a közigazgatástan tárgya. Ez az irányzat a jogi nézőpontot, összefüggések keresését következetesen mellőzi. A közigazgatási politika itt is jelen van, de nem értékeli, hanem az állami vezetés és a közigazgatás viszonyainak megvilágítása céljából.

Az utolsó alirányzata a közigazgatási szociológia, mely nevezetesen a szervezet szociológiájával foglalkozik, a szervezet viselkedését, annak magyarázatát vizsgálja. A szervezeti megoldásokkal, hatékonysági módszerekkel foglalkozik és a ténykutatásra fókuszál.

Míg a közigazgatási politika a vezetés és végrehajtás összefüggéseire, a problémák megoldására koncentrálna, addig a közigazgatási szociológia a közigazgatás szervezetét, mint embereket és azok viselkedését, magatartását vizsgálja és csak tényfeltárást végez, a problémák kezelése nem célja.

A *közigazgatási szociológia* a „közigazgatást a legtipikusabb bürokratikus szervezetnek tartja.”³⁹³ Alirányzatai abban térnek el egymástól, hogy míg az egyik szerint ez egy ideális modell,³⁹⁴ a pozitív voná-

³⁹² *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, 247.

³⁹³ LÓRINCZ – TAKÁCS: *i.m.* 18.

³⁹⁴ Ehhez az irányzathoz tartozik Max Weber is.

sokat igyekszik kiemelni, addig a másik szerint ez káros a társadalmi folyamatokra, a bürokratikus szervezet merevvé, működése öncélúvá válhat és negatív oldalról közelíti a kérdést.

Egy másik csoportosítás szerint a közigazgatási szociológiának három irányzata különíthető el (amerikai, francia, német), amelyek mindegyikére nagy befolyással bírt **Weber**. Míg a német irányzat a weberi elvek mentén fejlődött tovább, addig az amerikai abból kiindulva, azt meghaladva lép előre, a francia pedig az amerikai felfogást követi.

A Magyar Értelmező Szótár szerint a bürokrácia hivatali gépezetet, apparátust jelent. Jellemző elemei: szabályozottságra, jogszerűsége, hierarchikus besorolásra törekvő és épülő szervezet, amelyben az ügyintézés pontosan meghatározott szabályok szerint történik. Ha ezen elemekkel határozzuk meg a bürokráciát, az ideális modellt vázoljuk fel. Negatív oldalról megközelítve a bürokraták uralmát is láthatjuk benne.

Ez oda vezet, hogy a bürokrácia két oldalról is megközelíthető, egyrészt az emberi munka irányításának hatékonyabb formája, másrészt viszont az elnyomása is. Míg a különböző irányzatok a bürokrácia ezen hatásai mentén váltak ketté, addig Merton és Gouldner a két hatás szintézisét próbálta megteremteni.

Az amerikai **Merton** és **Gouldner** voltak az elsők, akik a két hatást, nézőpontot (a bürokrácia, mint ideális modell és káros szervezeti forma) egymásra vetítve vizsgálták. Rájöttek arra, hogy a kettőt (a racionális és észszerűtlen bürokráciát) egymástól nem lehet elválasztani, illetve a legtokéletesebb bürokrácia sem maximálisan hatékony.

Weber szerint a bürokrácia kialakulásának oka az igazgatási eszközök és az állami pénzeszközök koncentrációja. A hivatásos hivatalnoki réteg létének jogalapja a hivatali hierarchia létezése, a szakmaiság, hozzáértés, az *officialitás*, a pontos jogi keretek, eljárási szabályok, a jól lefektetett hatáskörök megléte. Az ügyintézés hivatalon belül történik, előre rögzített eljárás keretében, megfelelő szakértelem, szaktudás birtokában. Külön ügyviteli szabályok szerint kell eljárnia a köztisztviselőnek, iratok alapján dolgozik, felettese utasításai szerint. Ahhoz, hogy munkáját el tudja látni, folyamatos fejlesztésre van szüksége. Kötelezettségeiket és jogaikat és az ezekhez rendelkezésre álló kényszerítő eszközöket a hatáskörök határolják le. „Kifejtette, hogy a társadalom irányítását végző politikai hatalom a polgári társadalomban egyre jobban koncentrálódik, és egyre nagyobb bürokratikus szervezetrendszer útján gyakorolja a hatalmat... A társadalom fejlettsége a bürokratikus szervezeti formák fejlettségével egyenesen arányos.”³⁹⁵

A jól kiépített alá-fölérendeltség garantálja a kiszámíthatóságot, a számon kérhetőséget és felelősséget. A hivatal ellátása a köztisztviselő részéről elkötelezettséget, hűséget követel meg, azonban nem felettesével, hanem az állammal, munkájával szemben. Pozíciójához társadalmi megbecsülés kapcsolódik, feladatát élethosszig látja el. Szerepe kiemelt, amely az anyagi díjazásban, juttatásokban is megjelenik.

Tisztségüket a köztisztviselők kinevezés útján nyerik, amely már önmagában is a pártatlanság, függetlenség, a szakmaiság dominanciáját hordozza magában.

Weber a modell kialakításához szükséges gazdasági, társadalmi feltételeket is elemezte. Véleménye szerint a hivatalnoki réteg kialakulásának feltétele a pénzgazdaság és állandó bevételek (tehát pl. adózási rendszer) megléte már a köztisztviselőknek járó juttatások miatt is, illetve természetes velejárója, de a kialakulásban is szerepet játszó tényező a közigazgatási feladatok számának növekedése, amely igényelte a szervezettséget és egy jól tagolt, átlátható struktúrát.

Az igazgatástudomány érdeme a specializálódás fontosságára való figyelemfelhívás, hiszen a megfelelő munkamegosztás a hatékonyságot is növeli. Ennek a szervezettségnek, logikus elosztásnak a vezetésre is

³⁹⁵ BODNÁR– CZÉKMANN– KALAS– NYITRAI– TORMA– TURKOVICS: *i.m.* 80.

érvényesülnie kell, a személyzetnek tisztában kell lennie azzal, hogy kinek tartozik engedelmisséggel, kitől kapja az utasításokat és a vezetők között is racionálisan, arányosan kell elosztani a beosztottakat.

Michel Crozier a szociológia egyik ágának, a szervezetszociológiának francia képviselője volt, amely már tekintettel volt a közigazgatásra, annak szervezeti sajátosságait vizsgálta. Ez már a közigazgatástan előfutára volt, hiszen rájöttek, hogy csak jogi szempontok alapján tanulmányozni a közigazgatást, nem elég, ezért a szociológia előtérbe kerülése egy új perspektívát kínált és felvetette más tudományágak eredményeinek hasznosíthatóságát is. Crozier a bürokrácia ördögi körét is tanulmányozta, elemeiként a személytelen szabályokat, a probléma-felismerés és a döntési hatalom elkülönülését, az alá-fölérendeltségből adódó rétegek közötti kommunikáció hiányát vagy elégtelenségét és a rétegeken belüli csoportnormák hatását jelölte meg.³⁹⁶

A bürokráciát egyszerre tartja pozitív, ösztönző, hatékony irányítási formának és negatív, elnyomási eszköznek, amelyek egyaránt szükségesek a közigazgatás működéséhez. A közigazgatásban a személyes függőség kerülendő, ezért olyan viszonyokat kell teremteni a jogi szabályozás által és olyan részletezettséggel, amely teljes mértékben kizárja ezt. Ez védi mind a köztisztviselőt – hiszen felettese tevékenysége csak az ellenőrzésre korlátozódhat -, mind a felettest – a közszolgálati jogviszony egyetlen eleme sem alku tárgya. A döntési hatalmat oda kell telepíteni, ahol az előbbi érdekeket személytelenül, a leginkább és a leghatékonyabban tudja szolgálni. A hiba viszont ott van, hogy „akik döntenek, nem ismerik közvetlenül azokat a problémákat, amelyekben dönteniük kell, akik pedig ismerik a problémákat, azoknak nincs hatalmuk arra, hogy döntsenek”.³⁹⁷ Az egyes egységek között a kommunikáció nagyon rossz, az azonos hierarchiai szinten állók hatalmi helyzete, az általuk képzett csoportnormák meghatározók. Mindennek ellenére ez a szervezet viszonylag eredményesen működik. Ez a merevség az átszervezést indokolná, ehelyett minden csoport, egyén a saját pozíciójának megerősítésére törekszik. Emiatt csak egy centralizált, felülről érkező átszervezés bizonyulhat hatékonynak.

Crozier a hasonlóságok mellett hangsúlyozta a közigazgatásban és a magánigazgatásban jelen levő szervezeti formák működési feltételeinek különbözőségét is. Míg a magánigazgatásban a racionalitás, a haszon elérése a lényeg, addig a közigazgatásban a funkciók, szerepek szintenként különbözők, a közigazgatás szervezete a társadalmi struktúrához igazodik, a teljesítmény mérése nehezen kivitelezhető és csak másodlagos tényező a hatékonyság.

A közigazgatás szervezetének vizsgálódása helyett, mellett egyre nagyobb szerepet játszott a személyzet és a kutatások egy részének középpontjába az ember került. Az amerikai közigazgatás-tudomány második korszakához tartozó kutatások az emberi magatartást vonták górcső alá,³⁹⁸ megkérdőjelezve a korábbi irányzatok eredményeinek hasznosíthatóságát. Azt vizsgálták, hogy a személyi állomány egyéni érdekei hogyan hozhatók összhangba a szervezet céljaival. Ezek az új kutatások arra világítottak rá, hogy az emberi tényezők (jutalom, utasítás, stb.) sokkal ösztönzőbbek és sokkal jobban képesek hatni a hatékonyságra, mint a strukturális változások. Itt kell megemlítenünk **Herbert A. Simon** munkásságát is, aki a közigazgatási szervezéstudomány jeles képviselője volt Amerikában. Döntésméletével a közigazgatási döntések vizsgálatát helyezi kutatásai középpontjába.

Simon rájött arra, hogy a struktúra vizsgálata önmagában nem elegendő, inkább a szervezetben dolgozókra és azok egyéni érdekeire kell koncentrálni. Az egyéni magatartást befolyásoló tényezők elemzése

³⁹⁶ *Közigazgatás-tudományi antológia*, 229-230.

³⁹⁷ LŐRINCZ – NAGY – SZAMEL: *i.m.* 347.

³⁹⁸ Ennek német vonatkozásait már korábban elemeztük.

vezethet csak eredményre. Az egyéni és a közérdek közötti egyensúly kialakításában döntő szerepet szán a kommunikációnak, az információs csatornáknak és a tekintélynek.³⁹⁹

Simon emellett kritikai megjegyzéseket fűz az addigi irányzatokhoz az igazgatáson, majd későbbi tanulmányaiban már a közigazgatáson belül. Bebizonyította, hogy a korábban a hatékonyságot növelő tényezőként emlegetett specializálódás csak szükségszerű velejárója több ember munkájának, azonban a hatékonyság növelésére csak akkor képes, ha a feladatok felosztása logikus és észszerű.

A XX. század gazdasági és társadalmi változásokat hozott magával. Az állami szerepvállalás mértéke a 70-es években a legtöbb országban jelentős valamennyi területen (gazdaság, közszféra). Ennek hatására az állami feladatok köre és ezzel a közszolgálat létszáma is drasztikusan megnövekedett. A közigazgatási tevékenység tartalmi átalakítása, a szerepek újragondolása vált időszerűvé. A közigazgatás már nem tekinthette egyetlen feladatának a jogalkotás uralma alatti végrehajtást. Új módszerek, eszközök alkalmazására volt szükség, amellyel a helyzet kompenzálható és a hatékonyság visszaállítható a normális szintre. Első körben a legtöbb ország a létszámcsökkentést választotta. Emellett az állami beavatkozás szükségességén is elgondolkoztak. Melyik a helyes megoldás; az államnak nagy szabadságot hagyva, avagy korlátok közé szorítva és csak a legvégső esetben rábízva a döntést?

A közigazgatás-tudomány legújabb irányzatai között mindenképpen említést kell tennünk az Új közmenedzsmentről, annak kialakulásáról és eszközeiről, illetve ennek bukását követően, a hibák kiküszöbölésére tett kísérletként a neoweberi államfelfogásról, amely az állami beavatkozás mértékét illetően a *good governance* és *good government* elveit összegyúrva próbál választ adni a közigazgatás problémáira. Mivel ezen fejezet célja a közigazgatás-tudomány kialakulásának és trendjeinek, irányzatainak felvázolása volt a jelen korig, ezért ez utóbbi két irányzatot már nem tekintjük a fejezet tárgyának, bővebben a legújabb irányzatokat taglaló fejezetben olvashatunk róluk.

3. A közigazgatás-tudomány fejlődését meghatározó nagy rendszerek

3.1. A német közigazgatás-tudomány

A közigazgatási kutatások irányait Németországban is nagymértékben a politikai változások határozták meg és céljuk elsősorban a közigazgatás fejlesztése volt. Ahogy a közigazgatás-tudomány kialakulásáról írt részben már említésre került, a német közigazgatás-tudomány fejlődése megalapozta és egyben meghatározta az egyes irányzatok fejlődését.

A XX. század elejétől azonban a közigazgatás-tudomány itt is elsősorban az igazgatástudomány irányába fejlődött, különös tekintettel a közigazgatás politikai aspektusaira, ebben a folyamatban pedig „az irányítási kívánt objektumok, a társadalmi alrendszerek álltak a középpontban.”⁴⁰⁰

A jelzett időszakban amerikai hatásra fejlődött tovább a közigazgatástannal, amely azonban már nem azonos a Steini klasszikus közigazgatástannal, hanem az amerikai igazgatástudomány által gazdagított más szemléletet takar.

A XX. század elejétől már nem a közigazgatási jogtudomány dominált Németországban, sőt – a korábbi nézetekkel ellentétben – egyes kutatók már a közigazgatás önálló jogalanyiségének, jogi személyiségének tagadásáig is eljutnak (lásd bővebben a közigazgatási jog sajátosságaival foglalkozó fejezetet).

A II. világháború és a lezajlott technikai változások új helyzet elé állították Németországot és egyben a közigazgatás-tudományt is. A közigazgatás által felvállalt és az új helyzet szülte feladatok következtében

³⁹⁹ *Közigazgatás-tudományi antológia*, 23.

⁴⁰⁰ WERNER, Jann: *A közigazgatás-tudomány és az új igazgatási modell*. HUGYECZ Attila (ford.), Köz-gazdaság. 2008/1. 208.

a már jól bevált szervezet, munkaszervezés és eszközrendszer felülvizsgálatra és átalakításra szorult. Ez magával hozta a jogászképzés átstrukturálódását is.⁴⁰¹

A közigazgatási jogtudomány is fokozatosan átalakult és kutatási aspektusai közé bekerült a közigazgatás és a politika viszonyának vizsgálata, belátták, hogy a tisztán dogmatikai módszer alkalmazása már nem elégséges. A különböző irányzatok egymás mellett élése a közigazgatást érintő kutatások meghatározására kialakította a közigazgatás-tudományok tartalmát, amely e nézetek szerint a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatási politikát és a közigazgatástant fogta össze, mások szerint azonban a közigazgatási jogtudomány ebbe nem tartozott bele, a jogtudományok közé sorolandó. Jellemzője, hogy a közigazgatás-tudományba / közigazgatás-tudományokba kezdenek más tudományágak is beszivárogni, interdiszciplináris kutatást lehetővé téve.

A „új” német közigazgatástan megalapozója volt **Hans Peters**, aki első ízben tett kísérletet a jogtudományi irányzat meghaladására. Bár a közigazgatástanhoz soroljuk, műve nem tisztán közigazgatás-tani, hanem a közigazgatási jogtudomány, a közigazgatástan és a közigazgatási politika ötvözete.

Nézetei szerint a Mayeri megközelítés (lásd a közigazgatás-tudomány irányzatait tárgyaló pontot) nem kielégítő, a közigazgatás-tudománynak a jogdogmatikán és a pozitív joganyag rendszerezésén túl kell lépnie, az elmélet és a gyakorlat szintetizálásával és egységes keretbe helyezésével.⁴⁰² A jogtudományi megközelítést egyéb (igazgatási, politikai, szervezési) szempontokkal való kiegészítéssel tehetjük komplexsége.

A közigazgatástan fontosságát abban látja, hogy ez a szisztematikus rendszerezés képes csak a közigazgatás összefüggéseit megvilágítani, túl a jogintézmények leírásán, feltárni a közigazgatás jelenségeit és céljait. A közigazgatási politikával való foglalkozás tekintetében az egyes közigazgatási intézmények rendeltetésének vizsgálatát tartja lényegesnek.

A modern közigazgatástan képviselője volt **Otto Nass** is, aki a fogalomképzésre, általánosításra helyezte a hangsúlyt a közigazgatásban. A közigazgatás cselekményeinek rendszerezésében és összefüggések keresésében látta a közigazgatástan lényegét a történet – elmélet – gyakorlat kombinálásával. Nass szerint az elméletnek és a gyakorlatnak a kialakult viszonyok között már nincs köze egymáshoz, az elméleti tételek nem a gyakorlatot világítják meg, hanem a gyakorlat igazodik az elmélet kiépítette alapelvekhez. Nass ezzel élesen elvetette a közigazgatási jogdogmatikát. Ez volt a legszélsőségesebb szembehelyezkedés a közigazgatási jogtudománnyal. Az viszont természetes, hogy a jogtudomány későbbi képviselői sok mindenben elrugaszkodtak a klasszikusoktól, amely betudható a történeti- gazdasági- társadalmi átalakulásnak és ennek következtében a közigazgatás megváltozott feladatainak. Az egyértelmű, hogy a használt fogalmi rendszernek mindig idomulnia kell a tényleges közigazgatáshoz.

A német közigazgatás-tudomány jelentős alakja volt a II. világháború idején **Ernst Forsthoff**. Elméletében a szolgáltató, teljesítmény elvű közigazgatásról írt, nézete szerint a közigazgatási jogtudomány kiindulópontja az állami kényszer és az egyéni szabadság.⁴⁰³ Ha azonban a közigazgatás szolgáltató jellegére, tevékenységére koncentrálnunk, ez a tézis már nem tekinthető elégségesnek a közigazgatás-tudomány szempontjából. Ebben az új szemléletben az állampolgár nem csak a hatósági jogalkalmazás keretében találkozik a hatósággal, jog vagy kötelezettség megállapítását kérve, hanem szolgáltatást is igénybe vehet tőle. A megfelelő teljesítmény eléréséhez a különböző végzettségű köztisztviselőknek arányos módon kell képviselteniük magukat a személyzeti állományban.

⁴⁰¹ A közigazgatásban szüksége volt az ismeretek bővítésére.

⁴⁰² *Közigazgatás-tudományi antológia II.* 12.

⁴⁰³ LÓRINCZ – NAGY – SZAMEL: 254.

Véleménye szerint mivel a közigazgatás nem csak a jogszabályok végrehajtásából áll, ezért kutatásához, megértéséhez és fejlesztéséhez a jogtudomány mellett szükség van a közigazgatástanra is. Forsthoff szerint a közigazgatás személyi és anyagi feltételeinek, háttérének elemzése révén érhető el az optimális közigazgatási működés.

A technikai fejlődésnek is nagy jelentőséget tulajdonított, ami szintén indokolta a különböző szakemberekből álló közigazgatási struktúra alkalmazását. Forsthoff nyomán a szolgáltató, teljesítmény elvű közigazgatás elmélete és a technikai fejlődés révén az új közigazgatási feladatok a kutatások előtt új utakat, területeket nyitottak meg.

Munkásságának sikere talán annak is betudható, hogy a II. világháborút követően a gazdasági, szociális életbe való állami beavatkozás elkerülhetetlenné vált és a Forsthoffi filozófia beleillett az így kialakult szociális jogállam koncepciójába.

A társadalmi szükségletek kielégítése szerinte elsődleges feladatként jelentkezik a közigazgatásban. A későbbi kutatások azért emelik ki tevékenységét, mivel elmélete a német alkotmánynak a szociális államra vonatkozó elemeit is magában foglalja.

Forsthoff Mayerrel szemben a közigazgatási szervezeti jogot is a közigazgatási, és nem az alkotmányjog keretein belül tárgyalta.

Míndez indokoltá tette a közigazgatási jogi különös rész átgondolását és bizonyos témák rendszeren belüli átrendezését. Meg kell említenünk azt, hogy teljes, a különös részt feldolgozó irodalommal nem nagyon találkozunk. Ennek oka egyrészt, hogy a gyakorlati szakembereknek több segítséget jelentenek munkájukban a jogelméleti, közigazgatás-tudományi elemzések, és a rendszerezés, mint adott ágazat tételes jogának feldolgozása. Emellett az egyetemi képzésben sem képezi a teljes különös rész a kötelező tananyag részét, harmadrészt pedig a tartományi tagozódás, az eltérő jogalkotás miatt lehetetlen egy egységes könyv létrehozása.

A Peters által újjáélesztett irányzat jelentős képviselője **Ernst Rasch** is. Álláspontja szerint a közigazgatásnak nagyobb önállóságot kell biztosítani, mert a közigazgatási szervezeti jog is a közigazgatási jog része (bár a közigazgatás-tudomány bizonyos képviselőinek álláspontja szerint ez a vizsgálódás tárgyán kívül esik), és a szervezet tárgya több tudományágnak is (közigazgatástan, közigazgatási politika, közigazgatási jogtudomány). A szervezeti jognak a közigazgatás-tudomány kutatási tárgykörébe vonása szerzőnként eltérő: van, aki mélyrehatóbban foglalkozik vele, elemezve az egyes jogintézményeket, a belső és külső szervezeti kereteket, az eljárást; és van, aki csak megemlíti. Rasch a szervezeti jogot három részre bontja: szervezeti, intézményi és dologi szervezeti jogra.

Pozíciójával (a közigazgatástani intézet igazgatója) és könyve címével (*Verwaltungslehre*) is egyértelműen jelzi hovatartozását **Werner Thieme**. Könyve azért kiemelkedő, mert a közigazgatástan megalapozása, az eddigi irodalom összegyűjtése, összegzése volt a célja, bár tankönyvként egyetemi hallgatóknak szólt. Az ő felfogásában a közigazgatástan tágabb, mint az eddigi szerzők szerint: minden, ami nem közigazgatási jogtudomány, az közigazgatástan, tehát belevegyíti az igazgatástudomány és közigazgatási politika eredményeit is. A jogi témákat teljes mértékben mellőzi tematikájából.

Thieme önálló tudományként tekint a közigazgatástanra saját kutatási tárggyal, kérdésekkel. A közigazgatástan célja „a közigazgatás elméletének megalkotása.”⁴⁰⁴ Az elmélet megalapozza és kiegészíti a jogtudomány hézagait, orientáló szerepet tölt be, emellett a gyakorlat számára is segít bizonyos kérdéseket megválaszolni, törvényszerűségekre rávilágítani. Már felismeri, hogy a kutatásnak ez a szintetizáló jelle-

⁴⁰⁴ LÓRINCZ – NAGY – SZAMEL: *i.m.* 302.

ge a társadalomtudományi módszerek mellett pszichológiai, statisztikai, műszaki módszerek alkalmazását is igényli.

Thieme a Steini közigazgatástantól azért rugaszkodott el, mert belátta, hogy a köz- és magánigazgatás közötti határ elhalványodóban van, az állam társadalomtól átvett feladatai révén pedig már nem lehetséges olyan élesen az állam és a társadalom szétválasztása és egymáshoz való viszonyának vizsgálata (mint Steinnél).

Thieme megkülönbözteti a funkcionális és materiális értelemben vett közigazgatást. Szerinte a funkcionálisnál a közigazgatás, mint funkció értendő és magát a döntéshozatalt jelenti, míg a materiálisnál a döntés csak cselekvési módja a közigazgatásnak, de emellett számos reálcselekvése is van.⁴⁰⁵ A két fogalom egymáshoz való viszonya ennél azonban jóval bonyolultabb. A funkcionális közigazgatási fogalom tágabb a materiálisnál abban az értelemben, hogy döntések nem csak a közigazgatásban születnek. Szűkebb viszont az előbb kifejtettek alapján abban az értelemben, hogy a közigazgatás nem csak döntésekből áll. Thiemet a döntés meghozatalának külső körülményei érdekelték.

Az igazgatástudománnyal kapcsolatban önálló elméletet nem dolgozott ki, de már érintőlegesen foglalkozott az igazgatás tartalmi elemeivel, azon belül is a tervezést és a döntést nevesítette.

A közigazgatási szociológia terén **Otto Haussleiter** neve emelendő ki, aki összehasonlító és empirikus módszerekkel vizsgálta a közigazgatás személyzetét, a közigazgatás és állampolgár kapcsolatát, illetve foglalkozott a bürokráciával, hiszen – ahogy azt korábban is megállapítottuk –, a szociológia az emberi magatartást kutatja, az egyéni érdekek és közérdek közötti feszültséget, egyensúlyt és az azokat befolyásoló tényezőket, amelyek ösztönzőként hathatnak a személyzetre és ezáltal a szervezet működésére is.

A közigazgatási szociológia a bürokráciát és a hivatalnoki kart, annak szerepét és hatását és az ezzel kapcsolatos politikai problémákat (a közszolgálat politikai szerepét a jogi szabályozásban / közigazgatási vagy munkajogi / politikához való viszonyát) vizsgálta a közigazgatásban. A közigazgatási jogtudomány és a közigazgatástan is foglalkozott a témával, de a közigazgatási jogtudomány a jogi, míg a közigazgatástan a nem jogi aspektusait kutatta.

Az igazgatás és a közigazgatás egységes elmélete hiányának megállapítása **Niklas Luhmann** nevéhez kötődik. Nem elméletet akart létrehozni, hanem az igazgatáselmélet megteremtése felé vezető utat akarta kijelölni, annak eredményeit a közigazgatásra alkalmazni. Érezhető munkáján az amerikai hatású igazgatástudomány hatása.

3.2. A francia közigazgatás-tudomány

A francia közigazgatás-tudomány fejlődésére az a jellemző, hogy a XIX. század végétől egészen a XX. század első harmadáig a közigazgatási jogtudomány dominált a közigazgatási jogi pozitivizmustól eljutva a közigazgatási jogi dogmatikáig. Ennek oka a francia állam és közigazgatás centralizált jellegében kereshető, mely működtetésében igen nagy szerepe volt a közigazgatási jognak. Míg az angolszász rendszerekben a közigazgatási jog pusztán létét is megkérdőjelezték, addig a francia rendszerben a közigazgatási jog a közérdek érvényesítésének legfőbb eszközének számított és számít napjainkban is. A francia közigazgatási jogtudomány képviselői álláspontja mindig is az volt, hogy a közigazgatást a közjogon belül elkülönült jogág szabályozza. A magánjogi és közjogi jogviszonyok pedig teljesen eltérőek egymástól, ezért a magánjog szabályait a közigazgatás generálta élethelyzetekre nem lehet alkalmazni. A

⁴⁰⁵ Uo. 297.

közigazgatási jog az az önálló jogi keret, amely szabályozás a közérdek elvére figyelemmel alakult ki. A közigazgatási anyagi, szervezeti és eljárási jog a közigazgatási jogtudomány tárgya.

A közigazgatási jog meghatározó szerepét erősítette az a tény is, hogy a francia közigazgatásban mindig is nagy jelentősége volt a sajátos államtanács (*Conseil d'Etat*) típusú közigazgatási bíraskodásban született döntéseknek. Mindezek alapján a közigazgatási jogtudomány, mint rendező, rendszerező, leíró tudomány megjelenése szükségszerű volt, megjelenése – amely a *Conseil d'Etat* megalapításához köthető – szükségszerű volt. A XVIII. század eleje inkább a német kamerálisztika előképe, míg a vége már inkább a „jogtudósok kora”, amely elsősorban kézikönyvek, szótárak készítését jelentette.⁴⁰⁶ A közigazgatási jogtudomány művelőinek feladata a közigazgatási joganyag rendszerezése, alapfogalmak kidolgozása a közigazgatási jog közös elemeinek beazonosítása és elemzése útján.

1819-ben önálló közigazgatási jogi tanszéket állítottak fel. A közigazgatás-tudomány kezdeti fázisában arra a kérdésre kívánt választ adni, hogy melyek azok a közös jellemzők, amelyek a közigazgatási jogban a jogszabályok egységét megteremtik. A közigazgatási jogi dogmatika művelői közül főként **Leon Duguit** (1890) és **Gaston Jéze** (1920) munkássága emelendő ki. Véleményük szerint ez a közös elem, a választóvonal a magán- és a közigazgatás között, a közszolgáltatás (*service public*, lásd részletesen a II. fejezetben), az igazgatás joga tulajdonképpen a közszolgáltatások jogaként fogható fel.⁴⁰⁷ Az idők folyamán azonban ez az éles elhatárolás a gazdasági és ennek következtében a jogi változások miatt nehezen tartóhatóvá vált. A kialakult állami vállalkozások tevékenysége már nem tisztán közszolgáltatás nyújtására terjedt ki, a mögöttes joganyag is inkább kereskedelmi jogi volt, másrészt pedig egyre több közszolgáltatást szerveztek ki a versenyszférába anélkül, hogy működésüket a közigazgatási jog hatálya alá vonták volna.

Más álláspontok szerint a közérdek (**Waline**) vagy a közhatalom is tekinthető közös elemnek, a közigazgatást és a közigazgatási jogot meghatározó tényezőnek, igaz a közérdek fogalma sem tekinthető a közös magánszféra elhatárolásához kizárólagos alapnak, mivel mindkét terület ezt szem előtt tartva, ennek alárendelten működik. A közhatalmi jelleg is oldódik a közszolgáltatások ellátási rendszerének változásával. Mivel a kutatók nem tudták egyértelműen meghatározni a közigazgatási jog közös elemeit, ezért a figyelem a tudományban fokozatosan a joganyag tartalmát befolyásoló tényezőkre helyeződött.

A közigazgatási jogtudomány dominanciája az I. világháborút követő évekig érvényesült. Ezt követően az állami szerepkörök változása, a megnövekedett közigazgatási feladatok vizsgálatához már nem voltak kielégítőek csupán a jogi módszerek, a jogtudomány egyre kevésbé elégítette ki a gyakorlati igényeket.

A jogi nézőpont egyoldalúságával szembeni kritika nyomán Franciaországban is fokozatosan utat tör magának a közigazgatásban. Amint az már említésre került, a közigazgatásban kiinduló pontja az, hogy a közigazgatás kutatásához, fejlesztéséhez a jog és a jogi nézőpont nem elég, más tudományágak megközelítési módszereit alkalmazva, annak komplex vizsgálatát tűzte ki célul.

Bár a közigazgatásban különböző irányzatai, így a tudományos üzemszervezés és maga az igazgatástudomány a XX. század első harmadától igen gyorsan fejlődik a francia közigazgatástudományra ez időben viszonylag csekély mértékben hat. Jellemző, hogy a tudományos üzemszervezés irányzatának egyik meghatározó személyisége **Henry Fayol** bár francia, érvényesülni azonban mégis csak az Egyesült Államokban tudott.

⁴⁰⁶ Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD értekezés, Győr, 2013. 63.

http://doktiskjog.sze.hu/images/PhD_+%C3%A9rtekez%C3%A9s+nyilv%C3%A1nos+v%C3%A9d%C3%A9s_Koi.pdf (2017. 02. 20.).

⁴⁰⁷ *Közigazgatás-tudományi antológia*, 151.

Franciaországban így csupán a II. világháborút követően érvényesült a modern közigazgatástan és ezen belül az amerikai igazgatástudomány és különösen ez utóbbi hatását csak közvetve érezte. A francia közigazgatás-tudomány nem veszi át ezt az irányzatot, hanem megpróbálja ötvözni a klasszikus közigazgatástant és az amerikai szervezéstan irányzatot. A közigazgatás politikatudományi és szociológiai vizsgálata kerül az előtérbe a XX. század második felétől **Michel Crozier** munkásságában, a szociológiai kutatások teljesen új szemléletmóddal közelítenek a közigazgatáshoz. A francia közigazgatási jogtudósok egy része (pl. **Roland Drago, Jean Rivero**) támogatta ugyan az ilyen irányú kutatásokat, kiemelték azonban, hogy csak a komplex (jogi, szociológiai, pszichológiai stb.) megközelítésmódot alkalmazó kutatóknak, mint szintetizáló tudománynak lehetnek hasznosítható eredményei a közigazgatásra.

A szervezetszociológia keretein belül folyó kutatások a közigazgatás működésének belső mechanizmusára koncentrálnak és a centralizáció hatásából indulnak ki. Ezek a kutatások azonban már a közigazgatás egyes alrendszerének sajátosságaival is foglalkoznak, így például a helyi önkormányzatok működésével. A helyi önkormányzatok működésének vizsgálatát azért tartják érdekesnek, mert azok a helyi közakarat megvalósításaként egyes esetekben önálló döntéseket hozhatnak, melyekben nem a központi állami akarat, hanem a mikro társadalmi környezet a meghatározó. Ennek vizsgálatára, elemzésére a politikatudomány – mely közigazgatási alkalmazása **Maurice Duverger** személyével jellemezhető –, vagy jogtudomány nem elégséges, a helyi társadalom hatását szociológiai eszközökkel lehet behatóbban tanulmányozni. Fontosnak tartották annak vizsgálatát is, hogy a helyi igazgatás hogyan szolgálja a társadalom új igényeit, hogyan alkalmazkodik a közigazgatás új feladataihoz, amelyek megvalósításához néha jogon kívül eszközök alkalmazására is szükség van.

A szervezetszociológiai irányzathoz tartozik **Pierre Grémion** is, aki konkrét esettanulmány keretében vizsgálta a helyi szint ellenállását a 60-as években tervezett regionális prefektusi funkció létrehozásával járó regionális reform során.

A XX. század második felétől tehát egyre több követőre talált a közigazgatási jogtudománytól és a normatív szemlélettől elrugaskodó, az amerikai igazgatástudományból építkező, annak fogalmait átvevő igazgatástudomány, *a science administrative*, ami persze Franciaországban tartalmilag közigazgatástudományt jelentett és jelent ma is. Az amerikai igazgatástudományi irányzatokhoz képest a francia művelői túlnyomórészt közigazgatási jogászok, így ez nem tisztán igazgatástudomány, hanem egyfajta szintézis figyelhető meg a két irányzat között. Általában megegyeznek a vélemények a kutatási tárgy azonosságára vonatkozóan, csak a módszereket, eszközöket, szemléletmódot illetően hangsúlyozzák a jogtudomány és a közigazgatás-tudomány különbségét. **Drago** szerint a közigazgatás-tudomány a jogtudományt, mint módszert alkalmazhatja, ezzel „elkerülheti a szociológia vagy a pszichológia irányába való elferdülés veszélyét.”⁴⁰⁸ A közigazgatás-tudomány francia képviselői azt vallják, hogy a közigazgatási jogtudományt nem tagadni kell, hanem módszereit az igazgatás törvényszerűségeinek, a közigazgatási működés alapelveinek feltárásához komplex vizsgálat jegyében, kiegészítőként kell alkalmazni.

Erre jó példa **Gournay** könyve, az „*Introduction à la science administrative*”, melyben bár szociológiai nézőpontból is vizsgálja a közigazgatás problémáit, mégis a közigazgatás-tudomány irányzatához tartozónak sorolják, mert a szociológia mellett megjelenik a könyvben a politika- és a jogtudomány is, bár még nem tudja kialakítani ezek szintézisét. Mégis egy új irányzat, a politikatudományi-szociológiai jogi irányzat előfutára abban, hogy a szociológiát már nem csak, mint módszert alkalmazza, hanem elméleti alapokat gyűjt, a jogi szabályok érvényesülését kutatja.

A közigazgatás-politika viszonya **J. Siwek-Pouydesseau** és **Marie-Christine Kessler** munkájában is megjelenik, akik a központi szintű, minisztériumi, illetve az Államtanácsi döntéshozatal mechanizmusát, a

⁴⁰⁸ *Uo.* 161-162.

különböző funkciókat kutatják szociológiai módszerekkel, de inkább csak gyűjtemény jelleggel, az elemzés elmarad.

Új irányt képviselnek a francia közigazgatás-tudományban a filozófiai és a technikai-szervezési megközelítésű munkák. Filozófiai irányultsággal bír R. Chaterine és G. Thuiller „Bevezetés az igazgatás filozófiájába” című könyve, amely a közérdek relativitásával, társadalomban betöltött szerepével, elfogadottságával, a közigazgatás bázisaival (idő, hatalom, ember) foglalkozik.⁴⁰⁹ A technikai-szervezési irány a szervezési munkára, az informatikára, az automatizáltság bevezetésére és annak törvényszerűségeire koncentrál. Képviselője **H. L. Baratin**. Ez tulajdonképpen a vállalati szervezés elveinek, adott ágazatban bevált szervezési módszereknek az átültetését jelenti a közigazgatásba.

A közigazgatás-tudomány sajátos francia fejlődésének vizsgálatát követően is megállapítható tehát, hogy a közigazgatási jogtudományi irányzatok befolyása és érvényesülése az amerikai igazgatástudományi irányzatok érvényesülése ellenére sem szűnt meg.

A francia közigazgatás-tudomány szintetizáló jellegű irányultsága, a különböző megközelítési módok egyidejű alkalmazása termékenyítően hatott a tudomány fejlődésére. A közigazgatási jogi dogmatika megújulni kényszerült ugyan a modern közigazgatás-tani irányzatok hatására, de érvényesülése töretlen maradt az elmúlt évtizedekben.

Olyan kiváló közjogászok művelték ezt a tudományterületet, mint **Charles Debbasche, André de Laubadère, George Vedel, vagy Jean Rivero**, akinek 23 kiadást megélt közigazgatási jogi tankönyvén (*Droit Administratif*) joghallgatók nemzedékei nevelkedtek.

A nemzetközi közigazgatás-tudományban elismert **Michel Lesage** az összehasonlító közigazgatás-tudományi kutatásaival tűnt ki. Az elmúlt évtizedek nemzetközi közigazgatási jogtudományára legnagyobb hatást a 2008-ban elhunyt **Guy Braibant** gyakorolta, aki többször is betöltötte a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS) elnöki tisztségét. Az Intézet „ideológusaként” meghatározó befolyást gyakorolt annak működésére és rajta keresztül a világ közigazgatás-tudományára. Igényes közigazgatási jogi dogmatikai kutatása főként a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata tárgykorben érvényesültek, és nem kerültek háttérbe az „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal világszerte történt előtérbe kerülésének idején sem.

Bár az elmúlt évtizedekben a világ közigazgatás-tudományát kétség kívül az NPM érvényesülése határozta meg, minek során a közigazgatás-tudomány művelőinek új nemzedéke fejlődött ki, a francia közigazgatás-tudomány alapvető irányultsága nem változott.

A ma élő nemzetközileg is elismert, külföldre leginkább ható **Gerard Timsit** a globális kormányzás közigazgatásra gyakorolt hatását vizsgálja az IISA azonos elnevezésű kutatócsoportjának élén.

Gerard Marcou pedig a 2009-ben elhunyt **Michel Lesage** helyébe lépve az összehasonlító közigazgatáson belül a helyi önkormányzatok felépítésével, működésével, feladat és hatáskörével foglalkozott, vezetett az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GREAL) munkáját.

⁴⁰⁹ Uo. 169.

3.3. Közigazgatás-tudomány az Egyesült Államokban

Az Amerikai közigazgatás-tudomány fejlődését az határozta meg, hogy a XX. század elejének technikai forradalma az Egyesült Államokat érte el legelőször és állította kihívások elé. Ez az ország volt az első, mely kénytelen volt szembenézni az új helyzettel és ehhez igazítani közigazgatását és a kutatásokat olyan irányba fordítani, amelyek a keletkezett problémákra megfelelő megoldási alternatívákat tudnak kínálni. Európában ez a folyamat később játszódik le. A problémák hasonlóak, ezért a legtöbb ország hasznosítani tudja az amerikai tudományos kutatási eredményeket. Vannak természetesen ezek között olyanok, amelyek adaptálhatók az európai közigazgatási rendszerekre és vannak olyanok is, amelyek az eltérő társadalmi-jogi háttér miatt nem ültethetők át, nem építhetők be.

Az amerikai közigazgatás-tudomány a közigazgatási jogot nem a jogtudomány részeként kezeli. Nem tesz éles különbséget a köz- és magánszféra között, működésüket hasonlóknak tekinti, ezért azonos elveket vél rájuk alkalmazni. A közigazgatást nem a jog oldaláról közelíti meg, hanem magának az igazgatásnak, adminisztrációnak a részeként kezeli.

A két igazgatási terület közötti viszonylagos átjárhatóság, hasonlóság miatt a magánigazgatással kapcsolatban végzett kutatások eredményei a közigazgatásban is többé-kevésbé alkalmazhatók voltak. A kutatások támogatásának, továbbfejlesztésének hajtóereje a magánigazgatásban a haszonszerzési célzat.

A közigazgatási kutatások politikai vetületét az adta, hogy összefonódott az oktatással. A kutatások az egyetemeken folytak, amelyeket elsősorban a politikatudomány és a kormányzati ügyek oktatására, kutatására hoztak létre,⁴¹⁰ és ezt a politikai jelleget a kutatások nem tudták levetkőzni.

Zárójelben meg kell említenünk, hogy ahogy később a közigazgatás-tudomány modern irányzatainál is látjuk, ezek a személelmódok az idők során keveredtek. Az Egyesült Államokban sem áll ma már az a tétel, hogy a két igazgatási szféra azonos és ugyanazon módszerekkel kezelhető a problémák, néha a közigazgatás specialitásait is ki kell emelni és ennek fényében keresni a megoldásokat. Európában is éreztette ezzel egyidejűleg hatását az amerikai igazgatástudomány, amelynek következményeként kialakultak olyan irányok, amelyek a magánigazgatásban bevált gyakorlatokat próbálták átültetni a közigazgatásra. Az amerikai és az európai felfogás sokban közeledett egymáshoz az idők során. Ezt a közeledést úgy is definiálhatjuk, hogy „a jog a közigazgatás számára megadja a keretet, a felhatalmazást, melyben a közigazgatás az adminisztráció szabályai szerint cselekszik”.⁴¹¹

Az Egyesült Államokban a közigazgatás-tudományi kutatások három korszakra oszthatók: az első a 19. század végétől a negyvenes évekig tartott és a struktúravizsgálat hegemoniájának nevezték, a második a negyvenes és ötvenes éveket ölelte fel és a magatartás-vizsgálat előtérbe kerülése jellemezte, a harmadik pedig az azt követő időszakot fedi le, a szintézis megteremtésére irányuló kísérlet korszakának is nevezik.⁴¹² Ezen belül két irányzatot különítettek el: a politikatudományit (amiről a magyar közigazgatástudomány nem vett tudomást) és a tudományos munkaszervezési irányzatot (*scientific management*), és ahogy azt az első korszak elnevezése is tükrözi, mindkét irányzat strukturális kérdésekkel foglalkozott.

Az amerikai közigazgatás és magánigazgatás között nem olyan éles a választóvonal, mint bárhol másutt, ezért a közigazgatás is egyfajta üzleti vállalkozásként fejlődött ki és a magánigazgatásban végzett kutatási eredmények a közigazgatásban is éreztetik hatásukat. Hasonló eszközökkel próbáltak megoldást találni mindkét területen a problémákra.

⁴¹⁰ LÓRINCZ – NAGY – SZAMEL: *i.m.* 174.

⁴¹¹ LOVÁSZ János: *A közigazgatástudomány és a közigazgatástudományi intézetek*. Városi Szemle: Közlemények a városi igazgatás és statisztika köréből, 1948/5-6. 328.

⁴¹² LÓRINCZ: *Közigazgatás-tudományi antológia*. 16-17.

A politikatudományi irányzat képviselői (**Woodrow Wilson, Frank Johnson Goodnow**) többnyire jogászok voltak. Nézetek túlmutattak az európai közigazgatás-tudomány szándékán, az elméleti alapokon kívül konkrét megoldási javaslatok megfogalmazására törekedtek az államszervezésben. Egyik fő céljuk a politika és a végrehajtás szétválasztása volt.

Wilson szerint a politika és a végrehajtás szétválasztására azért volt szükség, mivel a közigazgatás elsődleges feladata a kormányzati döntések előkészítése és végrehajtása, ezért a megnövekedett feladatellátás és munkateher mellett az átláthatóság növelésére, a függetlenség, politikasemlegesség erősítésére kell törekedni, amely csak a politika és közigazgatás szétválasztásával érhető el. A politikatudománynak arra kell törekednie, hogy segítse a kormányzat munkáját.

Willoughby munkáiban is tükröződik ez a kettősség (a közigazgatásnak kormányzati, irányító és igazgatási, végrehajtási funkciói egyaránt vannak), de a kettősség mellett jelen van a két tevékenység elhatárolásának követelménye, hiszen a közfeladatok ellátása politikától mentesen kell, hogy történjen és csak így alkalmas azok ellátására, azonban a kormányzati tevékenységtől ez a semlegesség nem várható el.

Willoughby a közigazgatási funkciókat kettéválasztja: igazgatási és végrehajtási funkciókra, illetve az igazgatóhoz sorolja az irányítást, ellenőrzést is. Az igazgatóon belül elkülöníti az elsődleges (külső, szakmai) és másodlagos (belső, szervezeten belüli) igazgatót.

Végülis a politika és a közigazgatás szétválasztására tett kísérletek és írt tanulmányok hatására változás állt be a közszolgálati rendszerben is. Hiszen a személyzeti állomány kiválasztásában és előmenetelében is érvényre kellett juttatni a politikasemlegesség követelményét. Ennek hatására alakult át az addigi zsákmanórendszer a tapasztalatokat és képességeket is előnyben részesítő *merit system*-é. Wilson is a szakmaiságot, az élethivatás megteremtését támogatta a közszolgálatban.

A *scientific management*-nek két irányzata ismert: a munkaszervezési az egyes munkafolyamatok elemzésére, hatékonyságának növelésére koncentrált (képviselője Frederick W. Taylor), míg az *executive process/administrative management* (képviselője Henry Fayol) a vezetést, irányítást helyezte a középpontba. Ugyanazon szervezési, szervezeti, működési elvekkel dolgozik, mint a magánigazgatás, általában a szervezet áll a középpontban.

A francia igazgatástudomány nagy képviselője **Henry Fayol** volt, aki az amerikai üzemszervezésből, a nagyvállalatok irányításából indult ki és az ott alkalmazott elveket, módszereket kívánta a közigazgatásra átültetni, az igazgatási munka racionalizálására fordítani. Amint az a francia közigazgatás-tudományról írt részben említésre került, Fayol tudományos tételeinek hatása igazán Amerikában volt, ahol egyébként élt és dolgozott is.

Fayol szerint „az állami hatalom gyakorlását ugyanúgy lehet racionalizálni, mint a vállalatokét” és „a közigazgatásban is érvényesíthetők az igazgató általános törvényszerűségei.”⁴¹³ Hiszen függetlenül attól, hogy a magánigazgatásban egy vállalatról, vagy a közigazgatásban egy szervről, szervezetről beszélünk, ugyanazon funkciók ellátására van szükség (irányítás, vezetés, munkavégzés). Ha a szervezet működése nem hatékony, akkor át kell alakítani, a személyzetet le kell cserélni, a munkafolyamatokat fel kell gyorsítani, a hibákat ki kell küszöbölni. Fontosnak tartotta az irányítás folyamatosságának biztosítását, ezért javasolta a minisztérium függetlenítését a miniszter személyétől.⁴¹⁴ A közigazgatás funkcióiként, az igazgatási tevékenység alkotóelemeiként a tervezést (megfogalmazása szerint előrelátást), parancsolást, a koordinációt (a szervezést, az összhang biztosítását) és az ellenőrzést nevezte meg. Fayol szervezési alapelveket is felállított: fegyelem, egyéni érdekek alárendeltsége, utasítás, centralizáció. Véleménye szerint a közigazgatás eredményessége a vezetésben és a jó igazgatási eszközökben rejlik. A szervezet

⁴¹³ FAZEKAS – FICZERE: *Közigazgatási jog Általános rész. i.m. 25.*

⁴¹⁴ KALAS: *i.m. 25.*

különböző szintjein elhelyezkedő vezetőknek más-más tudással, kompetenciákkal kell rendelkezniük az eredményesség érdekében. A szervezetet centralizált, hierarchikus, egyszemélyi vezetés alatti formában képzelel el.

Az amerikai közigazgatási elméletre ható másik nagy személyiség **Taylor**, aki a *scientific management* (tudományos üzemszervezés) alapelveit dolgozta ki, középpontban a hatékonysággal, a legkisebb ráfordítással a legnagyobb teljesítmény elérésére, az egyes munkamozzanatok mérhetőségére, összehasonlíthatóságára törekedve. Ebből vált külön később az összehasonlító közigazgatás, amelynek kutatási módszere az összehasonlítás, ezzel kívánva meghatározni a közigazgatás természetét, jellemzőit, azonban ezzel a módszerrel tovább is fejlesztve azt.

Taylor ezek alapján azt vizsgálta, hogy a fizikai, pszichikai igénybevétel növelése nélkül milyen módszerekkel növelhető a hatékonyság, a teljesítmény. Ahhoz, hogy az elérhető legyen, először is egyéni szinten kellett ezt tanulmányozni, meghatározni, hogy adott személy milyen munkát végez, ez hogyan gyorsítható, milyen felesleges munkamozzanatot lehet kiiktatni, majd ezt az egész szervezetre kellett rávetíteni és a munkaszervezést úgy kialakítani, hogy az egyéni munka javításával a szervezet működésének hatékonysága is nőjön. Négy szervezési elvet dolgozott ki: a megfelelő ember kiválasztása, a megfelelő bérrendszer, a munkamegosztás és az optimum-elmélet (azaz maximális teljesítményre nem lehet a szervezetet építeni).⁴¹⁵

Taylor vizsgálódásait először a saját munkahelyén és az egyes munkakörökre vetítve kezdte meg, majd kiterjesztette azt az összesre, és próbált általánosításokat felállítani, törvényszerűségeket találni, a szabványosításra törekedve. Vizsgálta a teljesítményt, a képzést, az együttműködést és a munka előkészítését egyaránt. Hatását eleinte az iparban érezte, egyre gyakrabban jelentek meg „eredményességi” mérnökök, akiket az üzemszervezés racionalizálására vettek fel.⁴¹⁶

1937-ben megjelent **Luther Gulick** és **Lyndall Urwick** közös szerkesztésében a *Papers on the Science of Administration*, mely a *scientific management* eredményeit kívánta hasznosítani. Gulick szerint a szervezet négy kritérium alapján épülhet fel, tagozódhat, a cél, az eljárás, a személyek vagy dolgok és a földrajzi hely szerint.⁴¹⁷ Ezek a hatékonyság növelését célozzák. Ha a cél a kiindulási pont, akkor a szervezet tagozódása ehhez igazodik, függetlenül a végzettségtől, az alkalmazott eljárástól. Ha az eljárás a rendező elv, akkor aszerint koncentrálnak az embereket, hogy milyen eljárást alkalmaznak, milyen feladatot látnak el. A személyek vagy dolgok szerinti tagozódás a kiszolgált ügyfelekre és az eljárás tárgyára van tekintettel (pl. kiskorúak, nyugdíjasok ügyei, erdészeti tevékenység).⁴¹⁸ A földrajzi bontás a közigazgatás szintjeit az ellátandó feladatnak, problémának megfelelően ahhoz legközelebb igazítja.

A közigazgatás és igazgatás kapcsolatát taglaló fejezetben már kifejtett POSDCORB kifejezés is Gulick, Urwick könyvében jelent meg. A *POSDCORB* jelentése P, mint *Planning* (tervezés), O, mint *Organizing* (szervezés), S, mint *Staffing* (személyzeti ügyek), D, mint *Directing* (irányítás), C, mint *Co-Ordinating* (egybehangolás, koordináció), R, mint *Reporting* (jelentés), B, mint *Budgeting* (költségvetés). „Az amerikai közigazgatásban a fenti munkák hatására hódított tért az az elv, hogy a szervezés pusztán technikai jellegű probléma, elegendő a szervezési alapelvek felhasználása és alkalmazása.”⁴¹⁹

A 30-as évektől új irányzat ölt testet, amely megkérdőjelezi a korábbi munkák tételeit és egy másik szempontból kíván rávilágítani a közigazgatás problémáira és megoldást keresni rájuk. A középpontban már az emberi magatartás, az azt mozgató rugók állnak. Ez már az amerikai közigazgatás-tudomány má-

⁴¹⁵ KASZA: *A közigazgatási jog alapfogalmai. i.m. 25.*

⁴¹⁶ Tudomány és élet. *Taylor és Fayol. Közigazgatás-tudomány, 1943/45. 142.*

⁴¹⁷ LŐRINCZ – TAKÁCS: *i.m. 22.*

⁴¹⁸ *Uo. 23.*

⁴¹⁹ *Közigazgatás-tudományi antológia. 19.*

sodik nagy korszakának nyit teret. Ehhez az időszakhoz tartozik Simon munkássága is, amelyről bővebben fentebb tettünk említést.

A szintetizálásra törekvés idejében alkotott munkákat már nehéz besorolni, mert gyakran ütköztetik, vegyítik az addig eltérő szemléletmódokat (szociológia, politika, munkaszervezési), beépítve a kor vívmányait, lépést tartva a fejlődéssel. A *scientific management* egyfajta modern irányzataként fogható fel a *PPBS* is (*Program Planning and Budgeting System*). Ez a matematikai elméleteket kívánta alkalmazni módszertanában, ezzel megteremtve a közigazgatásban a mérhetőséget. Felfogása szerint az intézményi finanszírozás helyett feladatfinanszírozást kell bevezetni. Elemei a célok meghatározása (tervezés), megvalósítása (program) és ennek finanszírozása. Képviselője *Dimock*.

A II. világháborút követően a politika és közigazgatás addigi következetes szétválasztására tett kísérletek, tudományos kutatások megdőlni látszottak. Waldo, Simon vagy éppen Dahl szerint is a közigazgatás csak a politika, annak intézményei kontextusában vizsgálható hatékonyan. Az amerikai közigazgatástudomány igazgatástudományi és politikatudományi meghatározottsága és jellege napjainkig érvényesül, nem véletlen, hogy innen eredt a XX. század végétől a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig a világ közigazgatását meghatározó irányzat az „Új közmenedzsment” (NPM) irányzata.

A közigazgatás megreformálását az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásával célzó irányzat

Ez a XX. század utolsó évtizedeiben kifejlődött és az ezredfordulón fénykorát élő irányzat nem előzmény nélküli, kapcsolódása valóban kimutatható⁴²⁰ a XX. század első negyedében az Egyesült Államokban kialakult „*scientific management*” irányzathoz. Bár ez az eredeti irányzat a versenyszférából a tudományos üzemszervezést próbálta a közigazgatásra adaptálni, az NPM pedig a „vállalkozói szellemet” az egész közszférában akarta elterjeszteni, de a gyökerek és szándékok egy irányba mutatnak. Az NPM azonban már nem periferikusan érvényesült más domináns irányzatok mellett, hanem a neoliberális államfelfogás érvényesülésével, a globalizáció szárnyán gyorsan elterjedt, mint az állam és a kormányzás paradigmaváltásának (*good governance*) eredménye,⁴²¹ és ez főleg az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra volt meghatározó befolyással.

Ennek az irányzatnak az egyik fő törekvése volt az állam domináns szerepének megszüntetése, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe hozatala, a közügyek és a magánszféra határainak összemosása, kapcsolódásának intézményesítése. Mindezzel pedig megteremteni szándékozott az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében. Erre azért volt szükség, mert a „jóléti állam” érvényesülése az állam és így a közigazgatás méreteit, valamint a nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztették.⁴²² Mögöttes szándékként a globalizáció terjedésének útjából el kellett tüntetni a főként a közigazgatás által alkalmazott jogszabályokban megjelenő és feleslegesnek vélt állami megkötéseket. Ezt a célt szolgálták a deregulációs reformok, ott pedig erre nem volt mód, de legalább egységesíteni, vagy szabványosítani akarták őket az OECD által irányított ún. szabályozási reformok keretében.

Az Egyesült Államokból és Ausztráliából indult NPM irányzat Európát az 1990-es évek közepére érte el az üzleti szférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek érvényesülését inspiráló reformokkal. Az adaptáció – az angolszász országoktól eltekintve – nem ment gyorsan és zök-

⁴²⁰ Pl. SZAMEL Katalin: *Közigazgatáselmélet* c. egyetemi jegyzetében, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2010. 76-78.

⁴²¹ Részleteiben lásd: G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*

⁴²² Lásd bővebben: BALÁZS István: *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás, 2000/6.

kenőmentesen, mert a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás-felfogásuk és alkotmányos szabályozásuk miatt kevésbé voltak nyitottak.

Ami az NPM tudományos megítélését illeti, a közigazgatás-tudomány világszervezete, a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet⁴²³ már 2011-ben Lausanne-ban tartott világkonferenciájának⁴²⁴ egyik fő előadásában értékelte az NPM-nek világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Az értékelés⁴²⁵ megállapította, hogy a 2008-as gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a szükséges változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban is. Erre azért volt szükség, mert a válságok következményeinek kezelése megmutatta, hogy a valóságban megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az az „üzleti modell, mely a kormányokra próbálta erőltetni a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Eleve hibás volt az a kiindulása, hogy a kormányzás kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mivel a kormányok el vannak zárva a piac szigorától és a közszféra túlvédett. Ez a megalapozatlan feltevés elsősorban a „közigazgató állam” ellen irányult, mely kialakulása a II. világháborút követő újjáépítéshez és az 1950-1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. A XX. század utolsó évtizedeiben jelentkező gazdasági problémákat az országok egy jelentős részében a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni és erre jónak bizonyult az NPM ideológia. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszereződések rendszere azonban megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében pedig a legtöbb országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

A 2008-as válság okozta káoszban a rend helyreállításához cselekvőképes államra és közigazgatásra lett volna/van szükség, azonban az ehhez szükséges eszközök és intézmények megszüntetésre, vagy kiszervezésre kerültek. Ezért szükségessé vált, hogy az állam és a közigazgatás intézményrendszere megerősítésre kerüljön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe és olyan strukturált környezet kerüljön létrehozásra, melyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában.

Az NPM-et ért kritikák következtében és az új típusú állam és közigazgatás kialakításának jegyében vannak születőben az új közigazgatás-tudományi irányzatok, összefoglaló elnevezéssel „poszt-NPM” irányzatok. Ennek körében fogalmazódott meg a „Neoweberi” állam igénye is, mely paradigmáját érintően a szakirodalom⁴²⁶ eddig a következő jellemzőket azonosította:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviselői demokrácia sérelme nélkül.

⁴²³A Brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, mely 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyary Zoltán személyében mindjárt alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén.

Magyarország az Intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, mely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a 2010-ben elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, csakúgy, mint Verebélyi Imre 2007-ig. Bővebben lásd: www.iias-iisa.org.

⁴²⁴ Lausanne, 2011. július 4-8., www.iias-congress2011.org.

⁴²⁵ Az előadást, melynek lényegi mondanivalója kerül itt összefoglalásra, Geraldin Fraser-Moleketi Asszony tartotta, aki az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója.

⁴²⁶ G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*, 15-18., POLLIT, Christopher - BUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A comparative Analysis.*, Oxford University Press, Oxford, 2004., JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1.

- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

A klasszikus „weberi” államot és közigazgatást jellemző alapelvek⁴²⁷ érvényre juttatása azonban csak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

Ennek során az NPM egyes bevált elemeit is fel kell használni, mert annak olyan szlogenjei, mint az eredményesség, minőség, hatékonyság, ügyfél és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. már reális társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem.

Számolni kell azonban azzal is, hogy a „neoweberi” paradigmák következményeiként tételezett⁴²⁸ bürokrácia újra történő felfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb. esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők. Egyik legnagyobb kihívást e tekintetben éppen a bürokrácia újrafelfedezése és a demokrácia kiszélesítése jelenti. Az elmúlt évek témát érintő szakirodalma óvatos az új irányvonal tartalmát és elnevezését illetően, de a tartalmat illetően nagyobb konszenzus mutatkozik, viszont az elnevezést csak kevesen használják.⁴²⁹

Az útkeresés bizonytalansága meglátszik az egyes országoknak a megváltozott körülményekhez adaptált közigazgatás-fejlesztési koncepcióiban és programjaiban. Erre lehetett példa a magyar közigazgatás átalakítását célzó Magyar-program.

Az NPM továbbélésében és az új keresésében megnyilvánuló kettősség a világ fejlett országainak közigazgatásában mindenütt jelen van a változásokat célzó programokban és konkrét intézményekben,⁴³⁰ és ezt tükrözik napjaink közigazgatás-tudományi irányzatai is.

IRODALOM

1. BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből*. In: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. szerk. Bódig Mátyás – Zódi Zsolt. MTA TK Jogtudományi Intézet – Opten Informatikai Kft., Budapest, 2016.
2. BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2014.
3. CROZIER, Michel: *De la bureaucratie comme système d'organisation*, Archives Européennes de Sociologie, 1961.

⁴²⁷ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.

⁴²⁸ G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*, 18.

⁴²⁹ Lásd erre; GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból*. In, SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex kiadó, Budapest, 2011.

⁴³⁰ OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (2019. 05. 28.).

4. CSIZMADIA, Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
5. DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*, 1921-1928.
6. FAYOL, Henry: *Administration industrielle et générale*, 1916.
7. FORSTHOFF, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. München, 1938.
8. FORSTHOFF, Ernst: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München-Berlin, 1966.
9. GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről*. Politikatudományi Szemle, 21(2012)/4.
10. GOODNOW, F. J.: *Politics and Administration*, New York, Macmillan, 1900.
11. GOULDNER, A.W.: *Patterns of Industrial Bureaucracy* Glencoe, The Free Press, 1953.
12. GULICK, Luther – URWICK, Lyndall: *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
13. HAUSSLEITER, Otto: *Verwaltungssoziologie*. Baden-Baden, 1969.
14. JÉZE, Gaston: *Principes généraux du droit administratif*, 1925-1936.
15. KALAS Tibor: *Közigazgatás-tudomány 3.*, D. H. Rosenbloom: *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3.
16. KASZA Péter Ferenc: *A közigazgatási jog alapfogalmai*. Universitas Szeged Kiadó, Szeged, 2011.
17. KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD értekezés, Győr, 2013.
http://doktiskjog.sze.hu/images/PhD_+%C3%A9rtekez%C3%A9s+nyilv%C3%A1nos+v%C3%A9d%C3%A9s_Koi.pdf (2017. 02. 20.)
18. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudomány kezdetei és a Polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon*. Állam- és Jogtudomány, LV. évf. 2014, 2. szám.
19. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 2014.
20. KOVÁCS Éva Margit – VASTAG Gyula: *Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1.
21. LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Hvg-Orac Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2007.
22. LŐRINCZ Lajos – NAGY Endre – SZAMEL Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, 1976.
23. LUHMANN, Niklas: *Funktionen und Formen formaler Organisation*.
24. LUHMANN, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandaufnahme und Entwurf*. Köln – Berlin, 1966.
25. MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*. München-Leipzig, 1924.
26. MAYNTZ, Renate: *A közigazgatás kialakulása*. In: *Közigazgatás-tudományi antológia*. szerk. Lőrincz Lajos, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007.

27. NASS, Otto: *Verwaltungsreform. Durch Erneuerung der Verwaltungswissenschaft*. Tübingen, 1930.
28. PAPP Judit: *A közigazgatási jog alapjai*. Rejtjel, Budapest, 1995.
29. PETERS, Hans: *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin – Göttingen – Heidelberg, 1945.
30. RASCH, Ernst: *Die staatliche Verwaltungsorganisation*. Köln – Berlin – Bonn – München, 1967.
31. RIVERO, Jean – WALINE, Jean: *Droit Administratif*. Précis de Dalloz, Paris, 2010.
32. SIMON, Herbert A. : *Administrative Behavior, a Study of Decision Making Process in Administrative Organisation*, New York, Macmillan, 1945.
33. STEIN, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre*. Stuttgart, 1865.
34. STEIN, Lorenz von: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*.
35. SZENTPÉTERI István: *Az igazgatástudomány szervezéseméleti alapjai*. Akadémiai Kiadó, Bp., 1974.
36. TAMÁS András: *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/tamas-andras-a-kozigazgatas-tudomany-helye-es-szerepe-a-hadtudomanyom-belul.original.pdf (2017. 02. 01.).
37. TAYLOR, F.: *The Principles of Scientific Management*, New York, 1911.
38. WEBER, Max: *Állam, politika, tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Kft., Bp., 1970.
39. WEBER, Max: *Bürokratie*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, III. kötet, Tübingen, 1956.
40. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Kft., Bp., 1967.
41. WILLOUGHBY, William F.: *Principles of Public Administration*, Washington, 1927.
42. WILSON, Woodrow: *The Study of Administration*, Publitical Science Quarterly, 1887.
43. Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 80(2014)/4.

IX. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY

1. A kezdeti lépések

Jelen fejezet a magyar közigazgatás-tudomány legfontosabb irányzatait, képviselőit és azok munkásságát foglalja össze vázlatosan napjainkig. A hazai szakirodalom a magyar közigazgatás-tudomány kezdeteit hagyományosan az 1870-es évektől számítja azzal együtt, hogy a közigazgatás-tudomány történetét vizsgáló művek ezzel párhuzamosan a nemzetközi közigazgatás-tudomány kezdetei kapcsán is hasonlóan bizonytalanok.⁴³¹ Ekkoriban kezdett ugyanis körvonalazódni hazánkban a közigazgatási jog oktatásának és elméletének a tárgya, amely ezt megelőzően egyszerűen hiányzott, hiszen elkülönült közigazgatási jog sem jött még létre. Ez az elmaradottság egyenes következménye volt annak, hogy 1848-ig, az első felelős magyar minisztérium létrehozásáig lényegében hiányzott a magyar közigazgatás központi és települési szintje. Az egyetlen szintet a vármegyerendszer jelentette, amely felett magyar hatóságot voltaképpen nem is találhatunk, hiszen a Bécsből irányított helytartótanácsot a jogtörténeti irodalom sem tekinti ilyennek. A vármegyei szint alatt a községi tisztviselőkről ugyan említést tesz a jogtudomány, azonban ezen községek önkormányzatisága hiányos volt, hiszen a teljes önállóság nem is lett volna összeegyeztethető a megyerendszer jellemvonásaival. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása nagy viták árán csak az 1869. évi IV. tc.-kel történt meg és még akkor is maradtak a két hatalmi ág között átfedések. A közigazgatási jog tárgya éppen ezért ebben az időszakban csupán a megyei önkormányzat lehetett volna, amely azonban a közigazgatás-tudomány fejlődését nem segítette elő.

A közigazgatási jog hazai kodifikációja a kiegyezés utáni időszakban indult meg a közigazgatási jog tudományával együtt. Ekkor azonban az okozta a problémát, hogy a fent említett körülmények miatt a tudományág művelésének hazai gyökerei lényegében teljesen hiányoztak. A helyzet voltaképpen Magyary Zoltán színre lépéséig nem sokat változott, hiszen az európai közigazgatási jogászok közé történő felzárkózás ezen időpontig váratott magára. Mindez azonban már nem azt jelentette, hogy ne lettek volna a közigazgatási jognak, illetve a közjognak ekkor is hazai művelői, ugyanakkor a haladó eszméáramlatok sokszor nem keltettek megfelelő visszhangot a magyar jogtudósok körében. Emellett a hazai közigazgatási jogászok tevékenysége sok esetben a külföldi – főként német és osztrák – jogtudósok másolásában és azok hazai viszonyokra történő adaptálásában merült ki.

A hazai közigazgatás-tudomány 1867 utáni viszonylagos elmaradottságát a következő tényezők okozták:

- az ezeréves alkotmány koncepciója több vonatkozásban is hátráltatta a magyar közigazgatási jog tudományának fejlődését. A történeti alkotmány főként a fent említett külföldi eszméáramlatok hazai viszonyokra történő átültetése során okozott több problémát, hiszen az abban foglaltak megőrzése elsődleges szempont volt,
- a magyar közigazgatási jog tudományában elsősorban német-osztrák befolyás érvényesült, amely ugyan a fogalmi alapozást tekintve igen jelentős eredményeket tudhatott magáénak, ám más a közigazgatás-tudomány szempontjából haladónak számító irányzatok ebben alig tükröződtek. Így a francia és az amerikai jogtudomány eredményei csak igen késve tudtak betörni a hazai jogéletbe,

⁴³¹ Lásd Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*, Phd-értekezés, Győr, 2013. 40.

- a közigazgatási jog egyes elméleti alapjai az államelmélet, a jogelmélet és az igazgatástudomány területéhez kapcsolódnak. Ez utóbbiak művelése azonban hazánkban szintén jelentős hátrányban volt a nyugat-európai jogfejlődéshez képest. A kutatások javarészt a jogállam-rendőrállam fogalomrendszer köré szerveződtek, amelynek következtében a közigazgatás elsősorban az intézményrendszerrel, a szervezetrendszerrel, illetve azok átalakításával, valamint a közigazgatási technika modernizálásával foglalkozott. Szintén nem, illetve jelentős késéssel jelentkeztek az amerikai igazgatás-tudomány tanai Magyarországon, amelyet csak jóval később, Magyary Zoltán iskolája közvetített.

2. A polgári magyar közigazgatás-tudomány irányzatai és képviselői

Jelen fejezet a Magyary Zoltán fellépéséig terjedő időszakot kívánja átfogni, azaz a kezdetektől számítottan az 1930-as évekig bezárólag mutatja be a hazai közigazgatás-tudomány képviselőit. Valamennyi egység akként épül fel, hogy az adott irányzat leglényegesebb általános jellemvonásainak ismertetése után jellemzi a magyar képviselők munkásságát. Bár a fent említettek szerint a közigazgatás-tudomány hazai történetét az 1870-es évektől számíthatjuk, ezt megelőzően is voltak a közigazgatási jog oktatásához köthető kísérletek. Ilyennek számított az 1769-ben felállított Nagyszombati Egyetem, amelynek Politico-Cameralis Tanszékét **Reviczky József** (1794-1805) vezette. Kidolgozott közigazgatási jog hiányában azonban a valódi elméleti kutatások a későbbi időszakban kezdődtek.

Amennyiben nem az egyetemi oktatáshoz, hanem valamely tudományos munka megjelenéséhez kötjük a kezdeteket, akkor a legkorábbi művelők között említhető **Zsoldos Ignác** (1803-1885) akadémikus, aki nem egyetemekhez kötődő, hanem részben gyakorlati, részben elméleti tudományos munkát végzett. Az általa írt művek között több etikai, filológia munka mellett ugyanis jogtudományi munkák is találhatóak és a két váltójogi műve mellett a fő opusnak számító, „A szolgabírói hivatal”⁴³² c. kötete kifejezetten közigazgatási jogi jellegű. Ebben gyakorlatilag az önkormányzati típusú helyi igazgatás szakigazgatási vonatkozásait rendszerezte tudományos igényességgel, amelynek megalkotásában minden bizonnyal nagy segítséget jelentett, hogy maga is szolgabíróként tevékenykedett. Munkája eredményeként 1837-ben az MTA a levelező tagjává választotta, majd rá egy évre 1838-ban rendes taggá és 1843-ban az egy évvel korábban megjelent fő mű az akadémia nagyjutalmát is elnyerte el. Életműve lezárásaként 1880-ban a Budapesti Királyi Akadémiától díszdoktori címet is kapott.⁴³³

A *szolgabírói hivatal* c. mű két nagy kötetből áll. Az egyik az ún. törvénykezési résszel foglalkozik, amely valójában jogalkalmazói tapasztalatokat, ismereteket közvetít és egy iratmintatárat is tartalmaz, míg a második kötet az előzőnél kissé terjedelmesebb ún. közrendtartási rész, amely akkori kifejezéssel a *politica*-t, mai szóhasználatnál inkább a közigazgatási vonatkozású rendelkezéseket tárgyalja, közte a szolgabíró feladat- és hatásköreit, különféle ügycsoportok szerint. A műben Concha Győző és Szamel Lajos Robert von Mohl a *Polizeiwissenschaft* c. művének a hatását látja, míg Ereky inkább monográfia-ként kezelte azt. A kihágási vonatkozások miatt érdemes szót ejteni *A mezei rendőrség főbb szabályai vagy más címmel Olvasó könyvecske* c. műről,⁴³⁴ amely a közigazgatási szankcionálás kezdeteinek alapjaival foglalkozott. A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc. volt ugyanis a kihágások első kodifikációja, amely mint ilyen, a szankcionálás alapjait rakja le.

Az egyetemi oktatók közül **Récsi Emil** (1822-1864), a Pesti Egyetem oktatója említhető, aki elsőként oktatott az intézményben közigazgatási jogot mindamelllett, hogy jelentős munkái jelentek meg jogi szak-

⁴³² Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal*. Pápa, 1842. Lásd KOI: *i.m.* 117.

⁴³³ KOI: PhD 117-120.

⁴³⁴ KOI: PhD 121-135.

íróként és műfordítói tevékenységet is végzett. A korszak más tudósaihoz hasonlóan Récsi sem rekedt meg egy jogág művelésénél, mivel a munkássága a közigazgatási jog mellett más jogágak művelésére is kiterjedt, mint például az alkotmányjog, a pénzügyi jog vagy a római jog. Fő művének azonban a szakirodalom a *Közigazgatási tudományi kézikönyve*⁴³⁵ (1854-1855) c. munkát tekinti, amely egy négykötetes monográfia és kiterjed a szervezeti jog, a közszolgálat, valamint egyes szakigazgatási témakörök ismertetésére, mint a rendészeti, az oktatási, a földművelési, a kereskedelmi, továbbá a közlekedési igazgatásra.⁴³⁶ A műben Récsi először ad bizonyos dogmatikai alapozást a közigazgatási jognak. Így körülírja az ún. igazgatási jog fogalmát, amely álláspontja szerint az államhatalmat az alkotmányjog mellett meghatározza. Utóbbi ugyanis az „állam akaratát, az állami s illetőleg fejedelmi hatalom birtokát, jogkörét és szervezetét, és általában az államban politikailag feljogosított alanyok jogkörét tárgyalja”. Ezzel szemben az igazgatási jog „az állami kormányhatalom gyakorlására szolgáló hatóságok szervezetét és működésének törvényszabályait határozza meg,”⁴³⁷ amely fogalomhoz képest külön definiálja az ausztriai igazgatási jog fogalmát is, valamint annak általános összetevőit, amely között lényegében a közigazgatási jog sajátosságait sorolja fel. Már ekkor rámutat, hogy a közigazgatási jognak két ága van: az alaki és az anyagi jog, amely mellett külön is említést tesz az oly jellemző szervezeti jogról, amelyet az előbbibe sorol be. Ugyanakkor azt is rögzíti, hogy más jogághoz hasonló komplex anyagi kódex a közigazgatási jogban annak szerkezetéből adódóan nem születhet, bár munkássága során foglalkozik a hivatalos és magán törvénygyűjteményekkel.⁴³⁸

2.1. Közigazgatási jogismereti irányzat

A közigazgatási jogismeret vagy jogtan (vagy más néven a leíró irányzat, illetve Koi Gyulánál „a közigazgatási jog útján haladók”⁴³⁹) képviselői valóságos tudományos eredmények helyett inkább jogi kompilációt hajtottak végre. Kezdetben a közigazgatási jog művelése abban merült ki, hogy összegyűjtötték, és időrendbe rendezték a közigazgatási jogi tárgyú jogszabályokat, amely munka tudományosnak alig tekinthető. Ennél haladóbb megoldás volt az, amikor egyszerű jogszabálygyűjtemény készítése helyett a joganyag tudományos rendezését végezték el – ugyanakkor még mindig tudományos eredmények nélkül. Ezen irányzat legismertebb képviselői **Boncz Ferenc** (1829-1901) és **Fésüs György** (1841-1914) volt, aki a pozsonyi és a kassai jogakadémián oktatott közigazgatási jogot és más tárgyakat. Fő műve „A magyar közigazgatási jog kézikönyve”, amelyben a közigazgatási jogot akként határozza meg, hogy az „a magyar állami kormánygépezet egybeállításának, és a kormányzati működés szabályainak rendszeres előadása”⁴⁴⁰ Mindebből kiindulva a jogágot is anyagi és alaki jogra osztja, amely utóbbi alatt éppen a szervezeti jogot érti, amelybe azonban éppen a definíciónak köszönhetően a helyi igazgatás már nem tartozik bele.

Boncz Ferenc eleinte inkább gyakorlati szakemberként tevékenykedett és később alkotta egyetlen jelentős művét, a Magyar közigazgatási jog I-III. kötetet, amely azonban szinte kizárólag közigazgatási ismereteket tartalmaz tételesen feldolgozva azokat tárgyszavakhoz sorolva, amelyet nem vegyít az államjog tételeivel. A mű jellemzően szintén a gyakorlati szabályok feldolgozására helyezi a hangsúlyt a dogmati-

⁴³⁵ Az opus pontos címe: Közigazgatási tudományi kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I-IV. kötet. 1854-1855 Heckenast Gusztáv, Pest lásd a bibliográfiai adatokat Koi: PhD 142.

⁴³⁶ Koi: PhD 138-142.

⁴³⁷ Koi: 151.

⁴³⁸ Koi, 152-169.

⁴³⁹ Koi: 238.

⁴⁴⁰ Koi: 239.

kai elemzések mellőzésével, ugyanakkor az előbbi tekintetében kiemelkedőt alkot a magyar és osztrák szabályok és jogforrások alapos ismerete miatt.⁴⁴¹

Szintén ehhez az irányzathoz sorolják Keleti Ferencet, aki a közszolgálat területén alkotott inkább gyakorló jogászként, továbbá **Biasini Domokos** (1821-1895) kolozsvári jogtudóst, akinek műve a *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv, jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára* címet viselte és elnevezésével ellentétben sokkal inkább jogszabálygyűjteménynek tekinthető, mintsem tankönyvnek. Rendszerezett módon levezeti és kifejti a közigazgatási jog fogalmát, melynek kapcsán foglalkozik a hatalommegosztás rendszerével is. A jogszabályok rendszerezése a típusok mentén történt annak említésével, hogy közigazgatási törvénykönyv létrehozására álláspontja szerint nincsen lehetőség.⁴⁴² **Csiky Kálmán** (1843-1905) munkássága azonban már a jogi pozitívizmus jegyeit is magán viselte. Műveiben alapvetően Stein hatása tükröződik, ám igyekezett figyelembe venni a valóságos állapotokat is. Abból a steini alaptételből indult ki, mely szerint a tényleges igazgatási tevékenységet az igazgatási jog határozza meg, a közigazgatásban pedig a közigazgatás működésére vonatkozó elveket fogja át. Műve már jelentősen meghaladja a közigazgatási jogtan irányzatához tartozó művek színvonalát, hiszen a jogszabályok ismertetése helyett inkább a tételes jogot írja le és magyarázza. **Bartha Béla** jogtudós oktatóként fejtette ki a tevékenységét előbb Eperjesen, majd Sárospatakon, Selmecbányán és Debrecenben. *A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára* c. tankönyvét az irányadó képzési követelményeknek megfelelően szerkesztette meg. Ebben a közigazgatási jogot a következők szerint határozta meg: „Azok a jogszabályok, melyek az állam közigazgatására vonatkoznak, alkotják a közigazgatási jogot; a magyar állam közigazgatására vonatkozó, tényleg fennálló (tételes, pozitív) jogszabályokat együttvéve magyar közigazgatási jognak nevezzük”, amely definíció már a pozitívista irányzathoz vezet át.⁴⁴³

Koi Gyula összefoglaló művében ugyancsak ehhez az irányzathoz sorolja **Lechner Ágostont** (1834-1901), aki a Pozsonyi Jogakadémián, majd a Pesti Egyetemen magánjogot és közjogot, ezen belül közigazgatási jogot és pénzügyi jogot oktatott, illetve később az egyetem rektora is lett. Hagyatéka elsősorban cikkekből és jegyzetekből áll, de már ezekben elhatárolta egymástól a közigazgatási jog általános és különös részét. Megkísérelte meghatározni a közigazgatási jog fogalmát is, amely kapcsán igen haladó módon egy általános és egy alaki definíciót is megalkotott. Ennek alapján az előbbi szerint „a közigazgatási jog a közjog része és jelenti a közügyek igazgatását, jogi szabályozását”, míg az alaki szerint „a közigazgatási jog azon jogintézmények és jogszabályok összege, amelyhez az államszerveknek az államcélok elérésére kifejtett (vagy kifejtendő) valóságos tevékenységét határozzák meg”.⁴⁴⁴ Az általános rész keretében a maihoz hasonlóan a közigazgatási szerveket, valamint az eljárást és a felelősséget vizsgálta, míg minden mást a különös részbe sorolt, amely esetén a csoportosítás tárgykörök szerint történhet.

2.2 Jogi pozitívizmus

A jogi pozitívizmus a közigazgatási jogban elsősorban arra irányult, hogy az állam- és jogtudomány egyéges vizsgálata helyett a közigazgatási jog anyagát különválassa az alkotmányos szabályozástól. Ez a törekvés elsősorban – érthető okokból – a kontinentális Európában ment végbe a rendszertudomány eredményeinek meghaladása érdekében. Ez a törekvés azonban még azokban az államokban is komoly gondokat okozott, ahol már írott alkotmány létezett, Magyarországon pedig tovább súlyosbította a helyzetet, hogy a történeti alkotmány következtében sok esetben nem volt mindig egyértelműen eldönthető,

⁴⁴¹ Koi: 246-247.

⁴⁴² Koi: 249-251.

⁴⁴³ Koi: 267.

⁴⁴⁴ Mindkét meghatározást idézi Koi: 258-259.

hogy mi alkotmányos szabály és mi nem. Részben ezen bizonytalanság miatt a közigazgatási jogi pozitivisták művei egymástól igen eltérő tartalommal bírnak.

A közigazgatási jogi pozitívizmus művei eleinte elsősorban klasszikus egyetemi tankönyvek voltak, amellyel elsősorban a jogi oktatást kívánták segíteni a hivatalnokképzésben. A monográfia-jellegű könyvek csak később születtek a jogi dogmatika eredményeit is felhasználva, de ugyanekkor már találkozhatunk olyan művekkel is, amelyek történeti elemzést, illetve jogpolitikai értékelést tartalmaznak. Ezek a könyvek a klasszikus értelemben vett általános résszel nem is bírnak, ugyanis nehezen tartották elképzelhetőnek, hogy az oly heterogén közigazgatási jognak legyen tematizálható közös területe. A kezdeti pozitívizmus éppen ezért csupán néhány alapfogalmat írt körbe mint közös mezőt, míg a kései a dogmatika eredményeit felhasználva már viszonylag tágabb kört tárgyalt ilyen módon, így például a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási alanyi jogok, illetve a közigazgatási aktusok kérdését. Szintén különbség van a között, hogy a korai és kései pozitívizmus miként viszonyult a közigazgatás feladataihoz. A korai pozitívizmus ugyanis csupán addig jutott el, hogy jelezte a megoldandó feladatot, míg a kései már egyértelműen megkísérelte azt bizonyítani, hogy az adott közzükséglet megoldása az állam, illetve a közigazgatás feladata. Ennek következtében az irányzat egyértelműen hozzájárult a közigazgatási politika és a közigazgatási jogpolitika fejlesztéséhez is. A ma különös részként ismert anyagrészt a jogi pozitívizmus alapvetően két módon dolgozta fel. Az egyik megoldás az volt, hogy a minisztériumi ügyköröknek megfelelően fogták össze a joganyagot, míg a másik esetben ezen túllépve a központi és területi szervezeti szabályok tárgyalása után tematizálta a tételes joganyagot, és ennek kapcsán foglalkoztak az eljárási és szervezeti szabályokkal is.

Magyarországon ez az irányzat is erőteljes késéssel jelent meg, ráadásul bár elismerte a közigazgatási jogi dogmatikát, annak eredményeit éppúgy nem használta fel, mint a közigazgatástanét. A magyar irányzat meghatározó képviselőjének **Kmetty Károly** (1863-1929) tekinthető, aki Lechner Ágost tanítványa, és akinek a közigazgatási jogi tankönyve a korszak kiemelkedő alkotása.⁴⁴⁵ Kmetty tanítványa **Márffy Ede** (1885-1947) a Debreceni Egyetem magántanára, akire viszont már hatott a jogi dogmatika is. Műve bár címében utal a pénzügyi jogra is, tartalmában jelentős részben közigazgatási munkának tekinthető, amelyben német és francia hatások érhetők tetten. Tankönyve a közigazgatási aktusoknak már külön fejezetet szán, mint ahogyan igen haladó módon tematikus bibliográfiajegyzéket is fűzött a művéhez.

Más képviselők már műveikben változó mértékben ugyan, de építkeztek a közigazgatási jogi dogmatikából is, amellet, hogy magukat pozitivistának tartották. Ide tartozott **Vasváry Ferenc** (1872-1952) aki szintén nagyterjedelmű monografikus tankönyvet alkotott, amelyben már a közigazgatási eljárást külön fejezetben tárgyalta és amely ekként hozzájárult a későbbi 1901. évi XX. tc. megszületéséhez is,⁴⁴⁶ vagy **Jászi Viktor** (1868-1915) a debreceni jogakadémia oktatója, aki bár művében az egyes jogintézmények elméleti feldolgozását tűzte ki célul, azt mégsem teljesítette maradéktalanul. **Boér Elek** (1872-1952) a Kolozsvári Egyetem oktatója bár Otto Mayer hazai követőjének vallotta magát és szintén közigazgatási vizsgálatot ígért, azt szintén nem sikerült teljesítenie.

2.3. Közigazgatástan

A közigazgatástan köztudomásúan Lorenz von Stein 1865-ben megjelent „*Der Verwaltungslehre*” című művéhez köthető. Az irányzat bővebb kifejtését jelen munkában mellőzöm, e helyütt már csupán a magyar vonatkozásokkal foglalkozom.

⁴⁴⁵ KOI: 291-292.

⁴⁴⁶ KOI: 293-294.

A közigazgatástan kezdeti adaptálói közé sorolható **Karvasy (Karpf) Ágoston** (1809-1896), aki Politika elnevezésű tárgyat oktató a Győri Jogakadémián és a Pesti Egyetemen, a közigazgatási jogra is kitért tevékenysége során. Nevét a szakirodalom egyaránt köti a kamerálisztikához azt állítván, hogy Sonnenfels tanait követte írásaiban, valamint a közigazgatástani irányzathoz. A korszak irodalmát és történetét feldolgozó Koi Gyula ugyanakkor arra mutat rá, hogy Karvasy bár a munkák szerkezete valóban emlékeztet a kamerálisztikai írásokra, a tartalmuk alapján sokkal inkább állítható, hogy a Sonnenfels tanaival történő szakítás jegyében születettek.⁴⁴⁷ Szintén ehhez az irányzathoz köti a hazai szakirodalom Grünwald Bélát és Mocsáry Lajost, akik közül az előbbi részben dogmatikai tevékenységet is kifejtett, míg az utóbbi jobbra valóban politikai írónak volt tekinthető.⁴⁴⁸

A korszak egyik jelentős alakja volt **Kautz Gyula** (1829-1909) is, aki gazdaságtörténet mellett a közigazgatással is foglalkozott. Politika vagy országászatban c. munkája alapján pedig hagyatékát szintén a közigazgatástanhoz lehet besorolni. Művében az egységes politika mint ág mellett érvelt és ellenezte annak különválasztását közigazgatástanra és államjogra. A jogágot kormányzati jognak tekintette, mivel magát a közigazgatást is kormányzati politikaként kezelte. Érdeklődése középpontjában is a központi igazgatás állt, így alaposabban foglalkozott az államszervezés és területszervezés kérdéskörével, valamint a közhivatali rendszerrel. Műveiben összehasonlító elemzést is találhatunk külföldi példákra támaszkodva.⁴⁴⁹

Ugyancsak a Politika c. tárgy művelője volt még **Kővágóörsi Kerkapoly (Kerkápoly) Károly** (1824-1891), aki oktatói tevékenysége mellett 1870 és 1873 között pénzügyminiszterként is tevékenykedett, de politikai pályafutásával felhagyva 1880-1881 között a Jogi Kar dékánja is volt. Egyetlen közigazgatástannal foglalkozó munkája jelent meg 1881-1882-ben, majd 1887-ben ismét, amely opus ma már alig lelhető fel, így elsősorban későbbi szakírók forrásaiból állapítható meg, hogy munkássága középpontjában az önkormányzatok álltak, és Stein tanait követte, illetve művében az alkotmánytani és közigazgatástani részeket nem különítette el egymástól. Kautz Gyulához hasonlóan külföldi példákat és intézményeket is elemzett, így figyelemreméltóak az államtanácsról írt részek, valamint a közigazgatási bíráskodás (a műben hatósági felelősségként említve) kifejtése, amelynek kapcsán több állam intézményét is összehasonlította kitérve például az angol alkotmány különbözőségeire, valamint a közjog és magánjog különválasztására. E tekintetben az angolok ellentétének Finnországot tekinti, ahol Franciaországhoz hasonlóan szintén a hűbérúri hagyományokból építkeztek. Mindeközben Németországban a tartományi rendszer eltérő berendezkedést igényelt, így a földesurak a fejedelmek által megerősített privilégiumokra később a Birodalmi Törvényszékek előtt is hivatkozhattak. Hasonló összehasonlító elemzést találhatunk az önkormányzatokkal kapcsolatban is, amelynek során az angol rendszer vonatkozásában arra hívja fel a figyelmet, hogy téves az az álláspont, amely szerint Angliában ne lett volna rendiség. Az önkormányzatiságot egyfajta öngazgatásként értelmezve kifejti, hogy ez települési és területi szinten egyaránt megjelenik az országban, de fontosnak tartja továbbá a szociális intézkedéseket is. Ezzel szemben Franciaországban az államigazgatás túlsúlya érvényesül, míg a német rendszert e kettő elegendőnek tekinti. Művének utolsó sarkalatos pontja a községi ügy kifejtése, amely kapcsán szintén a meghatározó országokat veszi sorra azzal, hogy a föld és az ipar szabadságát különösen fontosnak tekinti.⁴⁵⁰

Szilágyi Dezső Kerkapolyhoz hasonlóan ugyancsak politikai és egyetemi pályafutással rendelkezett. Így előbb igazságügyi miniszter volt, majd közvetlenül Kerkapoly előtt dékán is, miközben Politikát oktatott. Munkái tekintetében a szakirodalom jobbra másodforrásokra támaszkodhat, amelyek alapján vizsgáló-

⁴⁴⁷ Fő művei *A politika tudománya rendszeresen előadva* és a két kötetes *A közrendészeti tudomány* c. munka Koi: 175.

⁴⁴⁸ Koi: 172-173.

⁴⁴⁹ Koi: 183-190.

⁴⁵⁰ Koi: 208-221.

dásai fő tárgyköre ugyancsak a helyi igazgatásra és a közigazgatási bíráskodásra terjed ki, a rendészet vonatkozásában némi kamerálisztikai behatással.⁴⁵¹

A közigazgatástani irányzat legnevesebb hazai képviselője **Concha Győző** (1846-1933), akinek Közigazgatástan címmel munkája is jelent meg. Bár ennek alapján könnyű lenne azt gondolni, hogy a hazai tudományos rendszer nagy fordulata Concha-nak köszönhető, ez a valóságban mégsem így történt. Concha újdonsága elsősorban abban nyilvánult meg, hogy a közigazgatást nem jogi szempontból vizsgálta, mivel álláspontja szerint „A közigazgatástan felöleli a közigazgatási jogot is, de azzal nem mint ilyennel, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik”⁴⁵². Concha emellett átvett néhány steini tételt annak ellenére, hogy művében valamennyi rokonságot tagadni igyekezett az irányzat névadójával, amelyet azzal igyekezett erősíteni, hogy más steini nézeteket pedig erőteljesen cáfolt. Ilyennek tekinthetők a következő pontok:

- Stein felfogása alapvetően szociológiai jellegű, míg Concha éppen ellenezte a szociológia térnyerését,
- Stein az államot és a társadalmat egyértelműen szétválasztja egymástól, Concha ezt arra hivatkozva bírálja, hogy ezáltal elmosódik a határvonal a magánélet, a társadalmi élet, valamint az állami élet között. Szintén nem tartja helyénvalónak, hogy Stein egyes közigazgatási feladatot ellátó társadalmi szerveket a közigazgatás részének tekint. Teszi ezt annak ellenére, hogy például a mai tudomány ezen szerveket a tágabb értelemben vett közigazgatási szervek közé sorolja,
- szintén ellentétes megoldást választottak műveikben a közigazgatási jog felhasználását illetően. Bár mindketten azt vallották, hogy a közigazgatástannak a közigazgatási jogot is magába kell foglalnia, Stein ezt alapművében meg is valósította, amelynek köszönhetően az államtudományok egyik legnevesebb képviselőjeként tartjuk számon, Concha ezzel szemben csupán utalásokat tett a tételes jogra,
- Concha művét értékelve azt állapíthatjuk meg, hogy az meglehetősen bonyolult szerkezetű, sok esetben követhetetlen és következtelen rendet követ. Hat szerkezeti egységből áll, az első három – amely általános részi ismereteket tartalmaz – a következő címeket viseli: A közigazgatás, mint tárgyilagosság jelenség; A közigazgatás, mint közegeinek személyes láncolata; A közigazgatástan keletkezése. A következő három egység (Statisztikai és népmozgalmi igazgatás; Rendőri igazgatás; Közegészségügyi igazgatás) már egy-egy ágazatot dolgoz fel, azonban anélkül, hogy kapcsolódna az előző három egységhez, ráadásul nem is öleli fel a korabeli közigazgatás valamennyi ágát. Ugyanakkor Koi Gyula kimutatja, hogy az egyes kiadások között eltérések fedezhetők fel, így például az első kiadásban még szerepel egy összevetés a reálrendszer mint ún. „feladatok mentén szervezett közigazgatás” és a provinciálrendszer mint területi elv között.⁴⁵³

A közigazgatástani irányzat kései művelői közé Koi Gyula a következőket sorolja: **Balogh Artúr**, aki a Pázmány Péter Tudományegyetem, valamint a Kolozsvári Egyetem oktatója és az MTA levelező tagja volt. Műveiben főként a végrehajtó hatalommal kapcsolatos részekben foglalkozik a közigazgatással. Ugyanezen irányzattal kapcsolatban említhető **Ferenczy Árpád**, aki a közigazgatási bíráskodás művelője, vagy **Szandtner Pál**, a kolozsvári, majd szegedi professzor és **Krisztics Sándor**, a pécsi egyetem Politika és jogbölcsélet professzora, valamint **Haendel Vilmos**, a Debreceni Egyetem oktatója.⁴⁵⁴

2.4. Közigazgatási jogdogmatika

⁴⁵¹ Koi: 222.

⁴⁵² Conchat idézi Koi: 173.

⁴⁵³ Koi: 227-228.

⁴⁵⁴ Koi: 311-315.

A közigazgatási jogi dogmatika a közigazgatási jogi pozitívizmushoz képest az állampolgár és a hatalom viszonyát illetően jelentett gyökeres fordulatot. Míg ugyanis a pozitívizmus azt vallotta, hogy ez a viszony alapvetően hatalmi jellegű, addig a jogdogmatika már azt az álláspontot képviselte, hogy a közigazgatási szervnek és az állampolgárnak egyaránt vannak jogai és kötelezettségei, ezért kidolgozta az ún. jogviszonyelméletet, amelynek következtében a közigazgatási alanyi jogok elmélete, valamint a jogvédelem is fejlődött és felvetődött a jogsértő szerv, illetve a közigazgatási szerv alkalmazottjának a felelőssége is. Mivel a közigazgatás cselekményei az előbbieket következtében erőteljesen görcsö alá kerültek, ezért a közigazgatási aktusok tanával is a jogdogmatikai képviselői kezdtek elsőként foglalkozni.

A fentiek alapján a közigazgatás-elmélet a közigazgatási jogi dogmatikához köti a közigazgatási jog elméleti alapjainak lerakását, hiszen a fogalomképző módszer lehetővé tette, hogy más jogágakhoz hasonlóan a közigazgatási jog is rendelkezzen egy közös általános résszel. Ennek köszönhetően a közigazgatási jogi dogmatika fogalomképző közigazgatási jogtudomány néven is ismert.

Magyarországon az irányzat legnevesebb képviselője **Tomcsányi Móric** (1878-1951) volt, a Pázmány Péter Tudományegyetem oktatója a II. sz. Közjogi és közigazgatási jogi Tanszék vezetője,⁴⁵⁵ aki fiatalabb korában írt monográfiáival készítette elő az általános és különös részt is tartalmazó összefoglaló munkáját. Fő műve sem tudta azonban átfogni a közigazgatás valamennyi alrendszerét és ágát, azonban kétségtelenül alaposan feldolgozott bizonyos fejezeteket és összefoglalta a korabeli külföldi irodalmat. A legtöbb problémával a különös részi dogmatika kimunkálása körében találkozott, amelynek kapcsán annyi nívumot alkotott, hogy a feladatok helyett a hatáskörökre összpontosítva vizsgálta a tématerületet, de az általános rész kapcsán foglalkozott a diszkrecionális jogkörrel, a közigazgatási jog és magánjog viszonyával, valamint a közigazgatási aktusokkal.

Tomcsányi teljesítményét dogmatikai szempontból **Erekly István** (1876-1943) a Szegedi Egyetem oktatója, majd dékánja és végül rektora, jelentősen meghaladta, ám az ő munkássága korántsem volt oly teljességre törekvő, mint a Tomcsányié, amely elsősorban annak köszönhető, hogy nem kizárólag a közigazgatási jog területén tette le a névjegyt, hanem maradandót alkotott jogtörténeti, alkotmányjogi, és jogelméleti témákban is. Közigazgatási jogból a következő témakörökkel foglalkozott behatóbban: a közigazgatás fogalma, a közigazgatási jog forrásai, a közigazgatási jogi személyek, valamint az alanyi közjogok. Fő műve az 1939-ben az Akadémia kiadásában megjelent Közigazgatás és önkormányzat c. monográfia.

Egy-egy kiragadott területet illetően a közigazgatási jogi dogmatika további képviselőiről is érdemes említést tenni. Így **Sigmond Andor** az államigazgatási eljárás, **Boér Elek**, **Krisztics Sándor** és **Baumgarten Nándor** a közigazgatási jogerő kérdését vizsgálta, **Szontagh Vilmos** a közigazgatás szabad belátása elméletnek, **Harrer Ferenc** a kisajátítás dogmatikájának a kidolgozója, míg **Keleti Ferenc**, **Felszeghy Béla** és **Ladik Gusztáv** a közszolgálati jogviszony képviselője, aki jellemzően gyakorlati szakemberként tevékenykedett és ennek nyomán dolgozta ki a 1937-ben a Tétéles közigazgatási jogunk alaptana című művet mint tananyagot, amelyben a szervezeti jogot tekintette át.⁴⁵⁶

3. A Magyar-iskola

A hazai közigazgatás kétség kívül legnevesebb és máig ható képviselője **Magyary Zoltán** (1888-1945) volt. Magyaryt méltán nevezhetjük a közigazgatási jog legkiemelkedőbb elméleti és gyakorlati szakértőjének, hiszen egyaránt volt nemzetközi hírű jogtudós, gyakorlati szakember és a hazai közigazgatási jogi kutatás intézményrendszerének megteremtője.

⁴⁵⁵ Az I. sz. Közigazgatási Tanszék oktatói közé tartozott Récsi Emil, Kautz Gyula, Lechner Ágoston vagy Kmety Károly, míg a III. sz. Tanszék a Pénzügytan és pénzügyi jog egyesített Tanszéke volt rövid ideig Mariska Vilmos vezetésével. Koi: 298.

⁴⁵⁶ Koi: 302-304.

Magyary 1910-ben államtudományi oklevelet, 1912-ben pedig jogtudományi doktorátust szerzett, majd két évtizeden keresztül a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium köztisztviselőjeként dolgozott. Már az 1918-as tanévtől kezdődően a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán is oktató meghívott előadóként, majd magántanári habilitációját követően 1930-tól a Pázmány Péter Tudományegyetem Közjogi és Közigazgatásjogi Tanszékének vezetője volt. A következő évben ezen tisztség mellett közigazgatási kormánybiztossá nevezték ki, és szintén ebben az évben közreműködésével megalakult a Magyar Közigazgatási Intézet, amelynek igazgatójaként tevékenykedett. 1933-ban lemondott kormánybiztosi tisztségéről és kizárólag a tudománynak szentelte az életét. 1936-ban Varsóban a VI. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Kongresszuson főelőadó volt, 1937-től a Pázmány dékánjává nevezték ki. Időközben széleskörű nemzetközi kapcsolatokat is szerzett kivételes nyelvtudásának és tanulmányútjainak köszönhetően.

Az 1930-ig tartó időszakban több tanulmánya is megjelent, amelyekben ekkor még a közigazgatás egy meghatározott területével foglalkozott. 1919-ben a Magyar Tanácsköztársaság közigazgatásáról tette közzé első művét. Ezután a pénzügyi-költségvetési jog, valamint a közigazgatás kulturális igazgatásának irányába fordult érdeklődése, amely időszakban „*A magyar állam költségvetési joga*” címen publikált. Már ekkor nagy figyelmet szentelt az amerikai közigazgatás eredményeinek, kutatásait és az 1930-as években a *Rockefeller Foundation* által támogatott tanulmányúton szerzett tapasztalatait az „*Amerikai államelmélet*” című művében hozta nyilvánosságra, amely úttörő jellegűnek számított a hazai jogéletben és amelyet Koi Gyula monografikus országtanulmánynak nevez.⁴⁵⁷ Először mutatott rá ugyanis, hogy a közigazgatás is egyfajta igazgatás, amelynek során a tudományos munkaszervezés koncepciója hasznosítható és a hatékonyság növelhető. Álláspontja szerint a közigazgatás egyszerre lehet gazdaságos és hatékony, valamint jogszerű, ugyanis ezen elvek megvalósítása nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a jogállamiság teóriájának feladásával. A műhöz így igen figyelemreméltó bibliográfiajegyzék is kapcsolódik. Ezzel későbbi munkássága során is végig foglalkozott, újabb eredményeit az 1936-os VI. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Kongresszusra készített főelőadói jelentésében jelentette meg, amely tanulmány A közigazgatás legfőbb vezetése c. tanulmányban, illetve később önálló kötetben is megjelent.

Magyary szerint a közigazgatás reformja a következő három tényező mentén mehet végbe: az egyik a közigazgatás kvantitatív, tehát mennyiségi növekedése, a másik a kvalitatív, azaz minőségi változás, a harmadik a közigazgatás szerepének erősödése az állami funkciók között. Minőségi változást jelent elmélete szerint a jó értelemben vett bürokrácia erősödése oly módon, hogy a politikához kötődő elemeket egyre inkább szakképzett köztisztviselőkkel váltanák fel. Mindezt azzal támasztja alá, hogy elemzi néhány meghatározó állam bürokratikus rendszerét, amelynek a végén azt a következtetést vonja le, hogy az amerikai típusú közszolgálati modell tekinthető példaértékűnek.

Magyary a közigazgatás, illetve a végrehajtó-hatalom átalakítását voltaképpen szintén amerikai mintára egy prezidenciális demokráciaként képzelel el, ami viszont már kormányformaváltást jelent a hazai viszonyokhoz képest. Mindez magától értetődően nem valósulhatott meg, hiszen ez már elsősorban alkotmányjogi kérdés lett volna. Elképzelése szerint ugyanis a közigazgatás fejlődését egyre inkább a technika határozza meg a politika helyett. Ez érvényesül a közigazgatás csúcán, tehát a kormányban is, ahol a miniszterek cselekvését, közigazgatási feladatait és azok végrehajtásának lehetőségeit a technika határozza meg. Magyary szerint az egész közigazgatásnak szüksége van egy csúcsvezetőre, aki a kormány elnöke lehetne, hiszen több olyan állami funkció is van, amelynek irányítása nem bízható valamely tárcára. Ez az elnök azonban nem csupán az államigazgatást, hanem a közigazgatás egészét irányítaná, amelybe értelemszerűen beletartozik az önkormányzati igazgatás is, valamint a gazdasági igazgatás. A kormányfő sem képes azonban arra, hogy egy személyben ellásson valamennyi feladatot, így szüksége lenne egy

⁴⁵⁷ Koi: 321-322.

közigazgatási vezérkarra, amelyet a szerző katonai mintára képzel el megszervezni. Ennek a vezérkarnak a főnöke közvetlenül a miniszterelnöknek alárendelten tevékenykedne és a vezérkar központi egységből, valamint a minisztériumokba és törvényhatóságokba beosztott vezérkarokból állna. Észrevehető, hogy mindez az amerikai elnök jogköreinek mintájára született meg, amely azonban a parlamentáris rendszer reformját is magával kellett volna, hogy vonja.

Magyary Zoltán fő műve közismerten a „*Magyar közigazgatás*” címet viselő alapmunka, amelyben azt tűzte célul, hogy a közigazgatási jog és a közigazgatás-tudomány eredményeit összegezze. Magyary bár megközelítette ezt a célt, valójában nem érte el teljesen, ugyanakkor műve kétség kívül a magyar közigazgatás-tudományi iskola eredményeinek összegző monográfiája. Szerkezetileg a munka három fő részre tagozódik: az első a közigazgatás-tudományi alapfogalmakat tárgyalja, a második a szervezetrendszerral foglalkozik, a harmadik pedig a közigazgatás működéséről szól, ugyanakkor klasszikus értelemben vett általános és különös részt nem találunk benne. E helyett tartalmazza viszont mindazon közigazgatási problémát és azok elméleti hátterét, amely a közigazgatásban, illetve a közigazgatás-tudományban addig felmerült. Az talán kevésbé közismert a munkáról, hogy bizonyos fejezeteket nem Magyary, hanem a tanítványai, például Elek Péter vagy Kiss István tanársegédek dolgoztak ki.⁴⁵⁸

3.1. A Magyary-iskola főbb jellemzői

Magyary kétség kívül iskolát teremtett munkásságával, amely a következőkkel jellemezhető:

- a Magyary-iskola az eddigi irányzatokhoz képest a tárgyalt témák sokaságát vonultatta fel, amelynek köszönhetően lényegében a közigazgatást érintő valamennyi problémával foglalkozott,
- az iskola egyik fő érdeme, hogy az elmélet és a gyakorlat egységének erősítésére törekedett azáltal, hogy valós gyakorlati helyzeteket igyekezett elméleti szempontból körüljárni,
- az előbbi törekvés együtt járt az empirikus és ténymegállapító módszer alkalmazásával, amelyben szintén úttörőknek számítottak a képviselők,
- a Magyary-iskola minden eddiginél szélesebb körben végzett nemzetközi kitekintést, amely az eddigi irányzatokra vagy nem volt jellemző vagy sokkal szűkebb mértékben alkalmazták azt,
- a Magyary által létrehozott Közigazgatás-tudományi Intézet kiadásában jelent meg 1938 és 1944 között a Közigazgatástudomány című folyóirat, amely teret adott tudományos és politikai írásoknak is.

A témákat tekintve szintén minden eddiginél szélesebb spektrumban születtek monográfiák, így a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatási szociológiát és politikát, a közigazgatási szervezéstudományt, a közigazgatás személyzetét, valamint az összehasonlító közigazgatás-tudományt illetően, amelyeket részletesebben az alábbiakban mutatunk be.

3.2. A Magyary-iskola és a közigazgatási jogtudomány

A **közigazgatási jogtudomány** tekintetében a Magyary-iskola alkotói értelemszerűen a jogpozitivizmus helyett a jogdogmatika eredményeit hasznosították és fejlesztették tovább politikai és jogpolitikai elemeket is átvéve, ezáltal a jogdogmatikai irányzat szerzőit jóval meghaladva. Ehhez az iskolához tartozott **Martonffy Károly**, aki a jogszabályrendezés témakörével foglalkozott vagy **Menczer Károly** (későbbi nevén Szekeres Károly), aki a francia és az olasz Államtanács működésével foglalkozott az ugyanezen címet viselő művében. Szintén az olasz hatásokkal foglalkozott **Karay Kálmán**, aki az olasz testületi

⁴⁵⁸ Koi: 323-326.

önkormányzatokat kutatta. Ugyancsak Magyary-tanítványok voltak **Bernárd Aurél** és **Karcsay Sándor**, akik a Bécsben szerzett tapasztalataikat A német közszolgálati jog című közös műben foglalták össze. **Valló József** franciás műveltséget szerzett és kutatásait *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban* c. monográfiában foglalta össze.⁴⁵⁹ Valló emellett a közigazgatási eljárási jog területén alkotott maradandót. Az általa kidolgozott Általános közigazgatási rendtartás törvénytervezet címe adta az ötletet az új, Ket-et felváltó közigazgatási rendtartás elnevezésének is. Ugyanezen irányzathoz sorolható **Martonyi József** is, akinek a közigazgatás jogszerűsége és a közigazgatási bíráskodás témakörében jelentek meg írásai.

3.3. A Magyary-iskola és a szociológiai irányzat

A korábbi irányzatok – mint láthattuk – a közigazgatást a valóságtól teljesen elválasztották. A Magyary-iskola egyik érdekességként említhető az empirikus módszer, illetve a **szociológia** irányába történő fordulás is. E tekintetben szintén maga Magyary tekinthető úttörőnek, aki „*A közigazgatás és az emberek*” címet viselő kötetében rakta le az irányzat alapköveit, de emellett Kiss István munkássága is említést érdemel.

Az iskola a következőket állapította meg a közigazgatás és a társadalom viszonyát illetően:

- a közigazgatás nem igazán követi és nem is közvetíti a társadalmi változásokat, e téren a felelősség a központi közigazgatási szervezeteké,
- felismerték, hogy a közigazgatási szerv és az azon belül dolgozók eredményessége nem azonos. A szerv eredményessége azáltal is növelhető lenne, ha azt a benne dolgozóktól eltérően értékelnék,
- szükség van a közigazgatás visszajelzéseire és kezdeményezésére, amely alig jelentkezik – tekintettel a jogi berendezkedésű, a végrehajtó jellegű szemléletre,
- ehhez azonban kellő szakértelem is szükséges, ami sok esetben szintén hiányzik,
- a civil szféra alig vesz részt a közügyekben, mivel a közigazgatás nem megfelelően képviseli a közérdeket,
- az alsó fokú közigazgatási szerveknek – mint a törvényhatóságok és a községek – fokozottabb figyelmet kellene fordítaniuk az emberekre és a jogszabályokat nem mechanikusan, hanem a társadalom érdekeit is figyelembe véve kellene értelmezniük, végrehajtaniuk.

3.4. A Magyary-iskola és a szervezés (igazgatás) tudomány

A **közigazgatási szervezéstudomány** teljesen új irányzatként jelentkezett hazánkban. Bár Magyary elsősorban az amerikai igazgatástudomány eredményei közül csupán a tudományos üzemvezetési irányzatot hasznosította, követői már másokat is figyelembe vettek és közöltek. Ennek következtében a következő kérdéseket tárgyalták: területszervezési kérdések és a közigazgatási szervek területi elosztása (**Hantos Gyula**, **Benisch Artúr**), községi szervezet (**Alsó László**), tanyakérdés (**Alsó László**, **Kiss István**), közigazgatási szervek és hatásköreik (**Magyary Zoltán**, **Meznerics Iván**, **Torday Lajos**), a közigazgatás technikai eszközei (**Fluck András**, **Göbel József**, **Kiss István**).

3.5. A Magyary-iskola és a közigazgatás személyi állománya

⁴⁵⁹ Koi: 326-337.

A közigazgatási reformok megvalósításában, racionalizálásában Magyary nézete szerint a *közigazgatás személyzetének* minősége a legfontosabb kérdés a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett. A személyzet minőségét értelemszerűen a szakképzettség, illetve a kiválasztás és a minősítés rendszere befolyásolja leginkább. Érdeemes megemlíteni, hogy a korábbi irányzatok a személyzetpolitika kérdésével nem vagy csak alig foglalkoztak, így az Magyary hatására kezdett előtérbe kerülni. Magyary azt is felismerte, hogy a személyzet szabályozása csak másodlagosan jogi probléma, hiszen elsődleges a személyzetpolitika eldöntése, ezt követheti a jogi szabályozás, amely csaknem leképezi azt. Bár Magyary sem alkotott egységes közigazgatási személyzetpolitikát, követőivel együtt (*Karcsay Sándor* és *Mártonffy Károly*) lényegesen előremozdították a személyzetpolitika fejlesztését.

3.6. Az összehasonlító közigazgatás-tudomány és a Magyary-iskola

Az *összehasonlító közigazgatás-tudomány* körébe sorolható munkák kapcsán egy egységes irányelv nehezen körvonalazható. Bár viszonylag kevés ebbe a csoportba sorolható művet hoztak létre, a témák gazdagsága annál nyilvánvalóbb. Általános értékelésként annyi mondható el, hogy ezen művek megszületése sokkal inkább köthető a szerző személyes érdeklődéséhez, illetve ahhoz, hogy éppen hol volt tanulmányúton, semmint egy egységes közigazgatás-politika megszületéséhez.

4. A második világháború utáni időszak

4.1. Az útkeresés ideje

A II. világháború utáni időszakban a szocializmus térnyeréséig terjedő időszakot az útkeresés idejének nevezhetjük. Ebben a néhány esztendőben Magyary halála után a tanítványok ellentétes véleményeket fogalmaztak meg a kutatások irányát illetően. *Kiss István* és *Lovász János* a Magyary által megkezdett szociális közelítési módot tartotta követendőnek. *Szontágh Vilmos* ezzel szemben éppen a jogi út felé fordult volna, míg *Erdei Ferenc* és *Bibó István* érdeklődése a politika felé, bár Bibó István a politikát közigazgatási kérdésekre is adaptálta.

Az egyetemen Magyary helyét Mártonffy Károly vette át, aki 1960-ig vezette a tanszéket és 1949 és 1952 között a kar dékánja is volt. A Szegedi Egyetemre Martonyi Jánost nevezték ki, míg Pécssett Csekey István és Krisztics Sándor folytatta az oktatást. Ezzel szemben Tomcsányi Móric, Szontágh Vilmos és Egyed István nem folytathatta a pályafutását.

4.2. Az 1950-es évek

Általánosságban elmondható, hogy érthető okokból ekkor nem folytak valódi jogtudományi viták. Említhető ugyan egy polémia arról, hogy az igazgatástudományi irányzatoknak vagy a steini közigazgatástannak kellene érvényesülnie, ám a hamarosan bekövetkező szervezési változások ennek hamarosan véget vetettek.

Jogtudományi szinten vita folyt azonban a gazdasági jog körül, amely érthető módon a közigazgatástudományt is érintette. Az általános jogelméletet tekintve *Szabó Imre* és *Világhy Miklós* munkássága emelhető ki, akik közül az utóbbi írásaként megjelent „*A gazdasági jog problémája*” című munka a gazdaság terén felmerülő irányítási kérdéseket az államigazgatási jog területéhez sorolta.

Szintén a közigazgatási jogot érintő problematika volt az államjog és a közigazgatási jog közötti határvonal kérdése, amelyet máig ható módon Visinszkij álláspontja döntött el. E szerint az alkotmányjog fel-

adata meghatározni az általános elveket, míg a közigazgatási jog körébe a konkretizálás és a jogszabályok végrehajtása tartozik. Ezen irányok nyomán vált ebben az időszakban uralkodóvá ismét a jogi pozitivizmus, illetve a szocialista törvényesség koncepciója. A korszak meghatározó képviselői a következők voltak: **Beér János**, **Bihari Ottó**, **Fajth Tibor**, **Halász Pál**, **Kovács István**, **Kovacsics József**, **Martonyi János**, **Szamel Lajos**, **Szatmári Lajos** és **Toldi Ferenc**.

Az elméleti munkák ebben az időszakban elsősorban az olyan jogi folyóiratokban jelentek meg mint a Falu és Város, a Társadalmi Szemle és a Jogtudományi Közlöny, valamint érdekes módon az egyetemi jegyzetek szerepe emelhető ki. Szintén ehhez az időszakhoz köthető a Tanácsakadémiák megjelenése, amelyek kétéves ciklusban képeztek hivatalnokokat. Az ott használt jegyzetek közül a következő munkák emelhetők ki: **Toldi Ferenc** szerkesztésében „*A tanácsdemokrácia helyi érvényesülése helyi tanácsaink munkájában*” (1953); **Kovács István**: „*Az államigazgatás fogalmának meghatározása*” (1957); **Szamel Lajos**: „*A jogforrások*” (1958), illetve „*Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*” (1958); **Martonyi János**: „*Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*” (1960).

4.3. Az 1960-as és 70-es évek

Ezen etap elsőként említendő nagy változásának az tekinthető, hogy immáron olyan új irányzatok is megjelenhettek és kutathatóvá váltak, amelyek nyugatról szivárogtak be. Ekkoriban felnőtt egy új generáció is, amelynek képviselői az egyetemek mellett, az MTA Jogtudományi Intézetéből és az ügyészségekről kerültek ki, hiszen ez utóbbiak a törvényességi felügyelet miatt kerültek kapcsolatba a közigazgatással.

Az ekkoriban meghatározó témák közül kiemelendő, hogy a szervezéstudomány ismét teret nyerhetett. Használhatóvá váltak a *scientific management* eredményei, a német üzemgazdasági szervezéstan és a humán erőforrás elmélete. Az új gazdasági mechanizmus elmélete elősegítette a vezetéstudomány fejlődését is, amelynek képviselői közé **Szamel Lajos** (1919-1998), **Szentpéteri István** (1926-2002) és később **Berényi Sándor** (1930-2013) tartozott.

Új kutatási területet jelentett az 1957-ben megszületett államigazgatási eljárás törvénye, amelynek következtében a kutatók olyan területek felé fordultak, mint a közigazgatási bíráskodás (**Toldi Ferenc** és **Martonyi János**), az államigazgatási szankció (**Szatmári Lajos**), valamint foglalkozni kezdtek a helyi, illetve tanácsai igazgatás aspektusával is és a korábban csak határterületnek számító gazdaságirányítással (**Berényi Sándor** és **Ficzere Lajos**). Valójában ekkor kezdett igazán teret nyerni az összehasonlító jogtudomány is, amelynek művelőit érthető módon elsősorban a Jogtudományi Intézetben találhatjuk. Az első jelentős munka, amelyet az irányzat közzétett „*Az állampolgárok alapjogai és kötelességei*” című inkább interdiszciplináris, mintsem közigazgatási jogi munka. Szerzői a következők: **Bokorné Szegő Hanna**, **Ficzere Lajos**, **Garancsy Mihályné**, **Halász József**, **Kulcsár Kálmán**, **Lőrincz Lajos**, **Péteri Zoltán**, **Rácz Attila**, **Schmidt Péter**, **Szabó Imre**, **Toldi Ferenc** és *id. Trócsányi László*.

A szocializmusban újonnan jelentkező irányzatként említhető a szociológia, amelynek művelője **Kulcsár Kálmán** volt, akinek több kötete jelent meg e körben. „*A szociológiai gondolkodás fejlődése*” (1965), illetve „*Az ember és társadalmi környezete*” (1967). Végezetül szintén erre az időszakra tehető a magyar államigazgatási jog első egységes tankönyvének megjelenése.

4.4. A rendszerváltásig tartó időszak

Az 1970-es évektől fokozatosan olyan politikai és társadalmi változások történtek, amelyek lehetővé tették új irányzatok megjelenését, illetve olyan kutatási irányok térnyerését, amelyet a megelőző időszakban nem igazán támogattak. Ilyen változás volt az új gazdaságirányítási mechanizmus megjelenése, az 1972-es alkotmányreform, valamint a harmadik tanács törvény megszületése. Ekkor hirdették meg „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása” nevű tudományos kutatási irányt, amelynek kutatói szintén az MTA-ból kerültek ki **Lőrincz Lajos** (1935-2010) vezetésével. Lőrincz professzor ennek keretében született nagyszabású munkája „*A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*” (1976) című kötet volt, amelyben ekkor már helyet kaptak a jogi pozitívizmus mellett más irányzatok is.

1969-ben hozták létre a Tanácsigazgatási Szervezési Intézetet, eredendően a tanácsrendszer vizsgálatára, majd feladatául tűzték az 1971-es tanács törvény megvalósulásának vizsgálatát, de az intézet a Minisztertanács Tanácsi Hivatalától konkrét ellenőrzési feladatokat is kapott. Az intézet kutatói közül kiemelendők: **Raft Miklós**, aki egyben az intézet vezetője is volt, továbbá **Donáth Róbert**, **Kilényi Géza**, **Fazekas Marianna**, **Rothermel Erika**, **Müller György**, **Szamel Katalin**, **Szegő Andrea**, **Szoboszlai György**, **Wiener György** és **Zsuffa István**. Az intézet munkatársai elsősorban a helyi igazgatás vizsgálata során alkottak maradandót, különös tekintettel a járási igazgatásra.

A Jogtudományi Intézethez kötődően hozták létre az Államtudományi Kutatások Programirodáját, amelynek vezetője **Kilényi Géza** volt, és amely alkotmányjogi és közigazgatási kutatásokat végzett. Szintén tudományos értékűnek tekinthető az a munka, amelyet az MSZMP Társadalomtudományi Intézetében végeztek, és amelynek során a társadalom érdektagságát vizsgálták.

A továbbiakban a korszak egyes jelentős szerzőinek munkásságát vázoljuk röviden. **Török Lajos**⁴⁶⁰ az állami ellenőrzést, mint a közigazgatás egyik alapfogalmát elemzi, **Madarász Tibor**⁴⁶¹ ebben az időszakban a városiasodás fogalmával foglalkozik, **Szentpéteri István**⁴⁶² a szervezélmélet terén alkotott összefoglaló munkát, **Kalás Tibor**⁴⁶³ a számítástechnika és a közigazgatás összefüggéseit tárgyalja igen előremutató módon, **Fonyó Gyula**⁴⁶⁴ a közszolgálat témakörében jelentetett meg tanulmánykötetet, amelyben a jogi rendelkezéseken túl pszichológiai tényezőkkel is foglalkozik. **Vági Gábor**⁴⁶⁵ a közigazgatási rendszer szervezeti, strukturális hibáit tárta fel kutatásai során, **Harmathy Attila**⁴⁶⁶ a közigazgatási szerződések elméleti alapozását végezte el, **Kiss László** pedig **Szamel Lajossal**⁴⁶⁷ együtt egy nagyszabású vizsgálatot végzett el a korabeli jogszabályokon, amelyen keresztül bemutatták, hogy a közigazgatás vertikálisan és horizontálisan is ellentmondó szabályokat is alkot a jogalkotó tevékenysége folytán.

Szamel Lajos – mint a korszak meghatározó képviselője – önállóan is foglalkozott több más területtel. Így feldolgozta a közigazgatás, illetve az abban dolgozók felelőségének rendszereit,⁴⁶⁸ de egészen a rendszerváltáshoz közeli időszakban vizsgálta a közélet tisztaságának kérdéskörét is,⁴⁶⁹ megfogalmazva a

⁴⁶⁰ TÖRÖK Lajos: *Az állami ellenőrzés szocialista rendszer*, KJK, Budapest, 1971.

⁴⁶¹ MADARÁSZ Tibor: *Városigazgatás és urbanizáció*, KJK, Budapest, 1971.

⁴⁶² SZENTPÉTERI István: *Az igazgatástudomány szervezélmélet alapjai*.

⁴⁶³ KALAS Tibor: *Számítógép az államigazgatásban*, KJK, Budapest, 1979.

⁴⁶⁴ FONYÓ Gyula: *A közigazgatás személyi állománya*, 1980.

⁴⁶⁵ VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért*, KJK, Budapest, 1982.

⁴⁶⁶ HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

⁴⁶⁷ KISS László - SZAMEL Lajos: *A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők, különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra* (egyedi kiadvány).

⁴⁶⁸ SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás felelőségi rendszere*, KJK, Budapest, 1986.

⁴⁶⁹ SZAMEL Lajos: *A protekció, a korrupció és a többi*, Kossuth, Budapest, 1989.

korrupció fogalmát és rávilágítva arra, hogy a korrupció azért olyan veszélyes jelenség, mivel kölcsönös előnyöket biztosít a benne résztvevőknek. Természetesen emellett több más témakört is érintett kutatásai során, így az irányítás és vezetés, a bíraskodás vagy a jogalkotás kérdéskörét. **Szoboszlai György**⁴⁷⁰ inkább a politikatudomány terén tevékenykedett, művében a gazdaságirányítás fogyatékoságaira mutatott rá. **Holló András**⁴⁷¹ az ügyészség közigazgatás feletti törvényességi felügyeletét kutatta, míg **Szamel Katalin**⁴⁷² a közigazgatás és a társadalmi részvétel összefüggéseit elemezte.

Nem teljesen a közigazgatáshoz tartozik, de érdemes megemlíteni azokat a politikatudományi kutatásokat is, amelyek mentén később a politikai pluralizmus, illetve a társadalmi szervezetrendszer reformja megfogalmazódott. Végezetül itt érdemes megemlíteni azokat a műveket is, amelyek bár a következő időszakban születtek, témájukat tekintve még ide sorolhatók. Ide tartozik **Rácz Attilának**⁴⁷³ a közigazgatás és a törvényesség kapcsolatát elemző műve, amely a szervezet, a működés és az eljárási szabályok hármasságára összpontosítva elemezte a közigazgatás tevékenységét. Szintén e körbe sorolható **Berényi Sándor**⁴⁷⁴ 1990-ben megjelent műve, mely szintén a szocialista társadalommal veti össze a közigazgatás modern tendenciáit.

5. A jelenkor. A rendszerváltástól napjainkig

A rendszerváltás több szembetűnő változást hozott. Az egyik, hogy a közigazgatás egyes neves képviselői gyakorló magas szintű jogászai, közjogi pályákon is tisztséget vállaltak. A kutatási témák között megjelentek olyan kérdések is, amelyeknek valódi előzménye nem volt és nem lehetett, így például az EU-csatlakozás közigazgatásra gyakorolt hatása, az *e-government* vagy a jogrendszer harmonizálása.

Bár Rácz Attila és Berényi Sándor munkáját még az előző etap kapcsán említettük meg, **Kaltenbach Jenő** az önkormányzati felügyeletet tárgyaló monográfiája már azért inkább a rendszerváltás utáni időszak terméke, mivel maga a téma a polgári társadalmakhoz kapcsolódik. Annak ellenére, hogy az előző időszakban már említést tettünk róla, a jelenkor iskolateremtő professzorainak munkássága szintén ehhez az időszakhoz tehető, így itt említhető **Berényi Sándor**, **Ficzere Lajos**, **Kilényi Géza**, **Lőrincz Lajos**, **Máthé Gábor** és **Verebélyi Imre**. Posztumusz jelent meg **Madarász Tibor** (1927-1991) „*A magyar államigazgatási jog alapjai*” című alapműve, a kézirat lezárása még 1989-ben megtörtént. A könyv sok tekintetben más szempontból történő megközelítés miatt a mai napig alapmunkának tekinthető dogmatikai kérdésekben. Madarász az ELTE oktatójaként sok tekintetben szintén iskolateremtő egyéniség volt, a ma élő és alkotó kutatók többsége az ő tanítványa volt. Madarász-tanítványnak tekinthető az ELTE mai vezető közigazgatási oktatóinak döntő többsége.

Az időszak fő kutatási irányai a következők voltak:

A rendszerváltás utáni időszakban több ízben is szó volt **új alkotmány létrehozásáról**, amely végül 2011-ben valósult meg. 1994 és 1998 között egy széleskörű kutatógárda dolgozott az új alkotmány koncepcióján, amely azonban ebben az időszakban nem vezetett eredményre. A 27-tagú alkotmány előkészítő bizottság munkáiban politikusok mellett több közjogász is részt vett.

Verebélyi Imre és **Balázs István** vezetésével a közigazgatásban átfogó **reformkonceptiót** igyekeztek kidolgozni, amelyben több más kutató is részt vett a Magyar Közigazgatási Intézet égisze alatt. Így e körben tevékenykedett **Kiss Éva**, **Szabó Gábor**, **Mihajlov Dobromir**, **Péteri Gábor**, **Békefi Ottó**, **Gaj-**

⁴⁷⁰ SZOBOSZLAI György: *Állampolgárság és Politikai rendszer*, 1987.

⁴⁷¹ HOLLÓ András: *A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

⁴⁷² SZAMEL Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*, KJK, Budapest, 1988.

⁴⁷³ RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.

⁴⁷⁴ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás a modern társadalomban*, 1990.

ducsek György, Horváth M. Tamás, Kökényesi József, Szigeti Ernő, Szente Zoltán és Wiener György. A *kormányzati rendszer korszerűsítése* programjának eredményeképpen született meg végül a 2006. évi LVII. törvény. Az előkészítő munkálatok körében több tanulmány is létrejött a központi közigazgatás, kormányzat és állami vezetők témakörében. E körben *Sárközy Tamás* szerepe kiemelendő.

Jelentős kutatási terület a *közigazgatás személyi állománya*, amelynek kapcsán szintén *Balázs István* emelhető ki a közigazgatási jogászok közül, míg a szociológiai megközelítést illetően *Gajducsek György* említhető, majd később *Linder Viktória* foglalkozott a témakörrel doktori eljárás keretében is.

Önálló kutatási irányt képezett az *önkormányzatiság*, a hatalom térbeli szerkezetének kutatása, valamint egy időben a regionalizmus és regionalizáció, amellyel az Államigazgatási Szervezési Intézet, illetve jogutódja a Magyar Közigazgatási Intézet, valamint az MTA Dunántúli Regionális Kutatóintézete, továbbá más szervezetek egyaránt foglalkoztak. A kutatások tekintetében kiemelendő *Csefkó Ferenc*, valamint *Pálné Kovács Ilona, Lőrincz Lajos, Ivancsics Imre, Borbély Gyula, Kelemen Gábor, Vígvári András és György István*. E körben a hagyományos, jogi normativista megközelítés az igazgatástudományi szemléletet bővítette, amely lehetővé tette annak vizsgálatát, hogy a központi szervek feladat- és hatáskörei miként tehetők hatékonyabbá, illetve milyen összefüggés van a területi és központi igazgatás között. Külön kutatási irányt jelent az önkormányzati kutatásokon belül a települési közszolgáltatások ellátásának vizsgálata (*Horváth M. Tamás, Rechnitzer János, Kovács Katalin, Somlyódiné Pfeil Edit*), amelyek a hatékonyság szemszögéből szemlélik az önkormányzatok méretbeli különbségeit.

Az *eljárás törvény* változásai, valamint az új jogszabály megalkotása szintén meghatározó kutatási kérdésként merült fel a rendszerváltás után. Az előkészítő bizottságban itt is több neves közigazgatási jogászt találhatunk, így említhető *Balázs István, Kilényi Géza, Bende-Szabó Gábor* vagy *Ivancsics Imre*. A közigazgatási döntések és a közigazgatási bíráskodás problémáit *Patyi András* és *Varga Zs. András* dolgozta fel. A klasszikus jogi témák között említhető még a Madarász-iskola több tanítványa, így *Fazekas Marianna*, aki a köztisztviselők kérdését dolgozta fel doktori disszertációjában, *Nagy Marianna*, aki mint a jogi dogmatika képviselője a közigazgatás szankciórendszerével foglalkozott, *Molnár Miklós* pedig a közigazgatás több olyan kérdését dolgozta fel mélyrehatóan, amellyel más kutatók nem vagy csak alig. Szintén ezen szerzők vállaltak oroszlánrészt a Magyar közigazgatási jog általános részi tankönyvének megalkotásában, amely egységes egyetemi jegyzetként funkcionál a legtöbb magyar egyetemen.

A gazdaság átalakulásával párhuzamosan is jelentek meg új kutatási irányok és kérdések, így *Imre Miklós* feldolgozta a gazdasági közigazgatás ágazati szabályozó, felügyelő tevékenységét, amelynek keretén belül foglalkozott a fogyasztóvédelem, környezetvédelem vagy pénzügyi igazgatás egyes kérdéseivel.

Az államszervezés elvét tekintve ebben az időszakban nyert teret a *New Public Management* irányzata, amely Magyarországon is követőkre talált (közmenedzsment – *Horváth M. Tamás*, közigazgatás-menedzsment *Jenei György*). Az irányzat elsősorban arra hívja fel a figyelmet, hogy bár a közigazgatást jogi normák szabályozzák, emellett szerepet kapnak a közgazdasági, menedzsment és közpolitikai tényezők. Ugyanakkor más oldalról az állam megerősítését célzó neoweberi szemlélet is tért hódított (*Fodor Gábor – Stumpf István*), amely éppen a professzionális közigazgatási rendszer fenntartása mellett érvel.

Forgács Imre a közigazgatási konvergencia-divergencia kérdéskörével foglalkozott, amely segíti értelmezni az intézményi változásokat és elhelyezni a hazai közigazgatást a nemzetközi kontextusban. A közigazgatási jog elméleti és alkotmányos kérdéseit a rendszerváltás után *Tamás András* foglalta össze, amelyet hosszú ideig egyetemi tankönyvként használtak és ma is sok közigazgatás-elméleti munka forrásaként jelenik meg. Szintén hasonlóan kuriózum a témák között az elektronikus közigazgatás tudományos kutatása (*Tózsza István*), amely egyre inkább tért hódít.

Ebben az időszakban több tudományos kutatási irányzat is elterjedt, így a klasszikus jogi irányzat mellett egyre nagyobb szerepet kapott az összehasonlító módszer alkalmazása, valamint az interdiszciplináris szemlélet, amely főként a közpolitikák irányába nyitotta a közigazgatási kutatásokat. Ezzel bővebben a közigazgatás tudományos kutatásairól szóló fejezet foglalkozik. A jogi irányzat keretében létrehozott egyik legjelentősebb vállalkozás a *Közigazgatási jog nagy kézikönyvének* megalkotása volt, amely a Meritum Kiadó gondozásában jelent meg és foglalta össze a közigazgatás általános és különös részének valamennyi meghatározó kérdését. Az összehasonlítás különösen az európai közigazgatási tér, illetve az uniós összefüggések kontextusában alkalmazandó, amely témakör több átfogó kutatásnak is témát adott. 2006-ban egy OTKA-kutatás eredményeként *Lőrincz Lajos* és *Balázs István* szerkesztésében jelent meg az *Európai közigazgatás* című munka, amely a jelentősebb európai államok közigazgatási rendszereit hasonlítja össze igen részletesen.

A *szociológiai szemlélet* jellemző arra a 2008-ban megjelent tanulmány-sorozatra, amely ROP-kutatás keretében jött létre, és olyan témákat elemzett, mint a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenysége és gyakorlata (*Gajdusчек György*), az önkormányzati korrupció (*Szente Zoltán*) vagy az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód érvényesülése a helyi közigazgatásban (*Nyárády Gáborné*).

A 2010 utáni időszakot a *KÖFOP* (Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Programok) megvalósítása fémjelte. A közigazgatási kutatásokat érintően kiemelkedőek az NKE és a társegyetemek, továbbá más szervezetek együttműködésében létrejött államtudományi kutatóműhelyek és kutatócsoportok eredményei. Az együttműködésbe bevont szervezetek száma a 2016-2018 közötti időszakban a 70-et is elérte,⁴⁷⁵ amelyek között megtalálhatóak voltak a jogi karok és más egyetemek, továbbá egyes állami szervek, míg a kutatások a Jó Állam Kutatások mellett kiterjedtek egyes továbbképzési feladatokra (*Concha Gyöző Doktori Program*, *Egyed István Posztdoktori Program*, *Lőrincz Lajos Professzori Program*, *Ludovika Kiemelt Kutatóműhely*, *Ludovika Kutatócsoport*, *Zrínyi Miklós Habilitációs Program*), valamint az egyes programokon belül külön közigazgatási kérdésekre. Míg a doktori, posztdoktori, professzori és habilitációs programok egyéni kutatásokat támogattak, addig az egyes kutatócsoportokon és kutatóműhelyeken belül több résztvevő bevonásával zajlottak átfogó vizsgálatok.⁴⁷⁶

Napjaink legnagyobb vállalása egy *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (a továbbiakban: IJOTEN) létrehozása, amely kezdeményezés eredetileg az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének munkatársaihoz kötődik. A projekt megvalósítása 2014-ben kezdődött meg Jakab András és Fekete Balázs főszerkesztésével, majd a magyarországi jogtudományi egyetemi jogi karokat koordináló Jogász Dékáni Kollégium is szakmai támogatásáról biztosította és az IJOTEN kiadása ezen intézmények együttműködésében valósul meg. 2019 februárjától Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila és Sulyok Gábor látják el a főszerkesztői feladatokat. Az IJOTEN az internet mint publikálási módszer jelentőségének a felismerésén alapszik és egy olyan szabadon hozzáférhető jogtudományi enciklopédiának a létrehozását tűzte ki célul, ahol az egyes szócikkek tudományos igényességgel és lektorált módon készülnek el, ugyanakkor a jogtudomány iránt érdeklődő laikus állampolgárok számára is hozzáférhető és befogadható információkat tartalmaznak. Az enciklopédia az eredeti tervek szerint hozzávetőlegesen 1500 szócikket tartalmaz majd különböző jogtudományi rovatok gondozásában, amelyek egyike a közigazgatási jogi rovat Balázs István szerkesztésében, amely csaknem negyven szócikk⁴⁷⁷ kidolgozását jelenti a közigazgatási jog elismert szakértőinek a bevonásával. A szakmai lektorálás eredményeként az enciklopédiában megjelent szócikkek egységessége és színvonala egyaránt biztosított. Az egyes szó-

⁴⁷⁵ <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudoman-yos-elet/kutatasi-kapcsolatok/egyetemi-egyuttmukodesek> (2019. 09. 05.)

⁴⁷⁶ A kutatóműhelyek tevékenységéről lásd <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudoman-yos-elet/kofop-kereteben-megvalosult-kutatasok/ludovika-kiemelt-kutatomuhely> (2019. 09. 10.). A kutatócsoportok tevékenységéről lásd: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudoman-yos-elet/kofop-kereteben-megvalosult-kutatasok/ludovika-kutatocsoport> (2019. 09. 10.)

⁴⁷⁷ <https://ijoten.hu/uploads/kozigazgatasi-jog-szocikk.pdf> (2019. 08. 26.).

cikkek azonos elvek szerint épülnek fel, így a szerző és a cím után egy olyan összegzés következik, amely elhelyezi az adott témát a jogtudomány rendszerében és közérthető formában összefoglalja azt, amelyet a téma valódi kifejtése követ átlagosan 1-2 szerző ív terjedelemben.

IRODALOM

1. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás a modern társadalomban*, 1990.
2. FONYÓ Gyula: *A közigazgatás személyi állománya*, 1980.
3. HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
4. HOLLÓ András: *A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.
5. KALAS Tibor: *Számítógép az államigazgatásban*, KJK, Budapest, 1979.
6. KISS László – SZAMEL Lajos: *A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők, különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra* (egyedi kiadvány).
7. KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*, Phd-értekezés, Győr, 2013.
8. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. 2014.
9. MADARÁSZ Tibor: *Városigazgatás és urbanizáció*, KJK, Budapest, 1971.
10. RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.
11. SZAMEL Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*, KJK, Budapest, 1988.
12. SZAMEL Lajos: *A protekció, a korrupció és a többi*, Kossuth, Budapest, 1989.
13. SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás felelősségi rendszere*, KJK, Budapest, 1986.
14. SZENTPÉTERI István: *Az igazgatástudomány szervezéselmélet alapjai*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1974.
15. SZOBOSZLAI György: *Állampolgárság és Politikai rendszer*, 1987.
16. TÖRÖK Lajos: *Az állami ellenőrzés szocialista rendszer*, KJK, Budapest, 1971.
17. VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért*, KJK, Budapest, 1982.

X. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK INTÉZMÉNYRENDSZERE

1. A kutatási intézményrendszer fontossága

A közigazgatás kutatásának intézményrendszere lényegében egykorú a közigazgatás oktatásával. A kutatás fő intézményi alapjait mindenkor a tudományos műhelyek, így az egyetemek, oktatási intézmények, valamint a kutatóintézetek jelentették, míg a tudományos eredmények megjelentetésében a különböző szaklapok működtek közre. Jelen fejezet szisztematikusan igyekszik áttekinteni a közigazgatás kutatásának alapvető feltételrendszerét, így a szakmai infrastruktúráját, az egyetemi oktatás egyes jellemvonásait, valamint bemutatja a közigazgatás kutatásának az adott korszakra jellemző fő irányvonalát és a fontosabb témáit.

Valamely tudományterület szakmai infrastruktúrája szűkebb és tágabb értelemben egyaránt meghatározható. Szűkebb értelemben azt vizsgáljuk, hogy az adott ágazat kutatásának milyen a tárgyi feltételrendszere, tehát milyen intézmények, szervezet és személyek segítik a munkáját. A tágabb értelemben viszont már beletartoznak a kutatási módszerek, valamint azok az eszközök, amelyeket a kutatások során felhasználnak. Ezek kiépítését a gazdasági eszközök mellett más tényezők is segíthetik, így egy meglévő kutatói bázis, vagy a korábban megalapozott kutatások folytatása szintén ösztönzőleg hat. Mindez azért különösen fontos, mivel ezek együttes megléte szükséges ahhoz, hogy valóságos befolyással és érdekérvényesítő képességgel rendelkező kutatói rendszer alakuljon ki. Tekintettel arra, hogy a jog, illetve a jogszabályok változása erőteljesen függ a politika elhatározásától, így ez az érdekérvényesítés valamilyen élő jogág tekintetében igen lényeges.

Jelen fejezet célja elsősorban az, hogy a közigazgatás kutatásának jelenkori intézményrendszerét bemutassa, ám nem lehet eltekinteni attól, hogy röviden megemlékezzünk a történeti előzményekről. Ezen történeti előzmények részletesebb kifejtése a magyar közigazgatás-történetről szóló fejezetben található.

2. Történeti előzmények

A közigazgatás kutatásának intézményi bázisát Magyarországon kezdetben kizárólag az egyetemek jelentették. Ahogyan az előző fejezetekből is kitűnt, a közigazgatás oktatása a Nagyszombati Egyetemen kezdődött Magyarországon, ahol külön *Politico-Cameralistikai Tanszék* működött Reviczky József tanszékvezetésével. Ezt követően kezdődött meg a közigazgatási jog oktatása a 19. században az akkori egyetemeken, így kezdetben Budapesten és Pécsen. A már ekkor is létező Magyar Tudományos Akadémia szintén nagy szerepet játszott a közigazgatási kutatások fejlesztésében, több akadémiai székfoglalót is írtak közigazgatási jogi témában.

1930-ban Magyary Zoltán létrehozott egy kifejezetten a közigazgatás kutatásával foglalkozó intézetet, a Magyar Közigazgatási Intézetet, amely 2006-os fennállásáig otthont adott a közigazgatási kutatásoknak. Később a szocializmus időszakában újabb intézetek is létrejöttek a tanácsigazgatáshoz (Tanácsigazgatási Szervezési Intézetet 1969) és az MTA Jogtudományi Intézetéhez kapcsolódóan (Államtudományi Kutatások Programirodája). Ezek utóbbiak azonban általában a rendszerváltásig léteztek.

3. A rendszerváltás utáni korszak kutatási rendszere

3.1. A kutatások intézményi bázisa

A rendszerváltás után megváltozott politikai, intézményi rendszer erőteljesen hatott a közigazgatás kutatásának átalakítására is. Az egyik szembetűnő átalakulás rögtön a tárgy nevének megváltozása. Az eddig államigazgatási jognak nevezett jogág „átkeresztelkedett” közigazgatási jog névre, amely annak a jelentős intézményi reformnak volt köszönhető, hogy 1990-ben létrejött az önkormányzati rendszer. A szűkebb értelemben vett civil közigazgatás alatt ezután az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás összességét értjük. Az átalakulás azért is igen lényeges, mivel az önkormányzati autonómia túlhangsúlyozása bár 1990-ben logikus politikai lépés volt, az máig ható következményekkel bír. Ennek folytán merült fel a tudományban az is, hogy a helyi önkormányzati rendszer Magyarországon akár önálló hatalmi ágat is képezhet, ám ezt a mértékadó kutatók határozottan elutasították arra hivatkozással, hogy az állam alkotótárgya nem rendelkezhet ilyen nagyfokú szabadsággal és önállósággal.

A mai kutatások bázisát a következők jelentik: egyrészt a gazdag tudományos örökség, amelyet az elmúlt évtizedek, évszázad kutatói hagytak a mai utókorra. Másrészt fontos alapot képez az oktatás, amely segít az eredmények megismertetésében és további tudományos eredmények elérésében. Emellett az oktatás értelemszerűen a gyakorlati kívánalmakra is figyelemmel kell, hogy legyen, ami szintén egyfajta összekötő kapocs az elmélet és a gyakorlat között.

Az intézmények sorában kiemelkedő fontossággal bír a *Magyar Tudományos Akadémia* (rövidített névén: MTA), amelyet a rendszerváltás előtti szenderegéséből az 1994-ben elfogadott törvény ébresztett fel. Az új törvény továbbra is köztestületként határozta meg az intézmény jogállását, amelynek legfontosabb közfeladata a tudományok művelése, támogatása, képviselése, valamint az eredmények terjesztésében történő közreműködés. Az MTA ma Magyarországon a legmagasabb szintű tudományos testület, amely részt vesz a hazai és külföldre átnyúló tudományos kutatások szervezésében, örökdió a tudományos közélet tisztasága felett, elősegíti a szellemi munka és alkotás, a tudomány értékeinek elismerését, továbbá támogatja a fiatal kutatók tudományos tevékenységét. Szintén az Akadémia feladata a tudományos folyóiratok – így a közigazgatási tárgykörű írásoknak teret adó folyóiratoknak is – a kategóriába sorolása, ahol az „A” kategóriájú folyóiratok képviselik a legmagasabb minőséget és elismertséget.

Az akadémia élén az elnök áll, aki a jogszabály szerint sajátos módon kerül a tisztségébe, hiszen a közgyűlés választja meg és a köztársasági elnök megerősíti a tisztségében. Az alelnökök a legfontosabb tudományterületekből kerülnek ki paritásos alapon, tehát az egyik alelnök a társadalomtudományt, a másik a természettudományt, a harmadik pedig az élettudományokat képviseli. Az elnök tanácsadó testülete az Akadémia Elnöksége. Az akadémia legfőbb szerve a köztestületi jogállásból adódó önkormányzatiságra is figyelemmel a Közgyűlés, amelynek valamennyi tudományos fokozattal rendelkező magyar állampolgár tagja lehet. A közgyűlési tagság azonban nem azonos az akadémiai tagsággal, mivel az Akadémia tagjának, a rendes és levelező (együtt hazai), valamint a külső és tiszteletbeli tagok számítanak, akiket a tudományos osztályok jelölése alapján a Közgyűlés választ. Az „MTA doktora” tudományos cím odaítéléséről az Akadémia Doktori Tanácsa dönt egy bonyolult tudományos minősítési eljárás folytán. Az MTA hatályos Alapszabálya alapján a nem akadémikus közgyűlési képviselőket a nem akadémikus tagok választják meg három évre. A képviselők egy alkalommal újraválaszthatók.⁴⁷⁸

478

http://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/akademiai_szabalyozasok/A%20Magyar%20Tudomanyos%20Akademiarol%20Oszolo%201994.%20evi%20XL.%20torveny.%20a%20Magyar%20Tudomanyos%20Akademia%20Alapszabalya%20es%20Ugrendje%20egyseges%20szerkezetben.pdf (2017. 03. 30.).

Szervezetét tekintve az akadémia 11 tudományos osztályra tagolódik. Az osztályok egy tudományág vagy egymáshoz közel álló több tudományág képviselőit magában foglaló egységei, amelyek ellátnak egyes olyan feladatokat is, amelyek az Akadémia közfeladataiból adódnak. A tudományos osztály tagjai az osztály tudományterületén megválasztott akadémikusok és nem akadémikus közgyűlési képviselők. A tudományos osztályok számát és elnevezését a Közgyűlés által elfogadott Alapszabály rögzíti, így új tudományos osztály létrehozásáról, vagy azok átszervezéséről, megszüntetéséről is a Közgyűlés dönt. Az egyes osztályok közül a közigazgatási jog vizsgálata a IX. osztályban, azaz a Gazdaság és Jogtudományok Osztályában kap helyet. Valamennyi osztályon belül az egyes diszciplínák szerint tudományos bizottságok működnek, így a IX. osztályon belül létezett 2011-ig a Közigazgatás-tudományi Bizottság. 2010 év végén azonban az Akadémia Elnöksége a bizottsági struktúra átalakítását határozta el, amelynek következtében a Közgyűlés 2011-ben új bizottsági rendszert fogadott el, amelyben a Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya Közigazgatás-tudományi Bizottsága az osztály döntése értelmében megszűnt, így kizárólag az Állam- és Jogtudományi Bizottság maradt a releváns bizottság. Ez a változás a 2011-ben lezajló akadémiai választások után lépett hatályba. Az egyes osztályok az Ügyrend szerint évente legalább kétszer tudományos ülést szerveznek, amelyen felül általában havonta, de legalább negyedévenként ülést is tartanak (rendes osztályülés). Az osztályülés hatáskörébe tartozik az említett bizottsági struktúra kialakítása, valamint az albizottságok létrehozásának jóváhagyása, amelyeknek külsős tagjai is lehetnek. Ilyen albizottság immáron az Állam- és Jogtudományi Bizottságon belül a Közigazgatás-tudományi Albizottság, a Közjogi Albizottság, valamint a Rendészeti Albizottság.

Az akadémia a központi intézetén kívül területi bizottságokat tart fenn, amelyek az Alapszabályban foglaltaknak megfelelően szervezik a köztisztviselői regionális működését, továbbá 2019-ig kutatóhálózatot működtetett, amelyek kutatóközpontokból, kutatóintézetekből és támogatott kutatócsoportokból (együttesen: kutatóhely) áll. A közigazgatás vizsgálata szempontjából a legfontosabb kutatóintézet a Társadalomtudományi Központ Jogtudományi Intézete volt, amelyben 2013-ig külön Közigazgatási Jogi Osztály is működött. Ezen osztály vezetője haláláig Lőrincz Lajos akadémikus volt, akinek vezetésével olyan témakörökben folytak vizsgálatok, mint az összehasonlító közigazgatási jog, a közérdek és a közigazgatás viszonya vagy a bürokrácia jelensége. 2013-ban a Jogtudományi Intézet osztályait átszervezték és 2013-2019 között három osztály működik, amelyek a következők: Alkotmányosság és Jogállamiság Kutatásának Osztálya, a Nemzetközi Jog és az Európai jog Belső Jogi Érvényesülésével Foglalkozó Kutatások Osztálya, továbbá a Piacgazdaság Magánjogi, Büntetőjogi és Közigazgatási jogi Garanciái Kutatásának Osztálya, amelynek vezetője Gajduschek György. Ez utóbbin belül működött a Közigazgatás-tudományi Kutatócsoport Balázs István vezetésével.⁴⁷⁹ A regionális intézetek elsősorban a területi közigazgatás tekintetében végeztek mélyreható kutatásokat, különösen a területfejlesztés, a regionalizmus, vagy az önkormányzati rendszer témakörében.

2019-ben a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény nyomán átszervezték a kutatóhálózatok működését. Az előzmények között említhető a kutatási, fejlesztési és innovációs intézményrendszer és finanszírozás átalakításáról szóló 1481/2018. (X. 4.) Korm. határozat elfogadása, amely a kutatási, fejlesztési és innovációs intézményrendszer átalakításának szükségességét fogalmazta meg Magyarország versenyképességének növelése érdekében. Az átszervezést nagy sajtóérdeklődés és a kutatóhálózat vezetőinek aggályokat kifejező nyilatkozatai kísérték.⁴⁸⁰ Az átszervezés nyomán módosult többek között az MTA-ról szóló jogszabály, valamint a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXIV. törvény is, amelynek nyomán a Kormány véleményező testületeként létre-

⁴⁷⁹ <http://jog.tk.mta.hu/kozigazgas-tudomanyi-kutato-csoport> (2017. 03. 30.).

⁴⁸⁰ https://mta.hu/mta_hirei/az-akademiai-kutatohalozat-vezetoinek-allasfoglalasa-109754 (2019. 08. 27.).

jött a Nemzeti Tudománypolitikai Tanács, valamint a korábbi kutatóhálózatokat összefogó **Eötvös Loránd Kutatási Hálózat** (a továbbiakban: ELKH).

Az ELKH az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Titkárságából, valamint az általa központi költségvetési szervként vagy gazdasági társaságként működtetett kutatóközpontokból, kutatóintézetekből és kutatócsoportokból (együtt: kutatóhelyek) áll. A Titkárság fő döntéshozó szerve egy tizenhárom fős irányító testület, amelynek élén az MTA és a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter közös javaslatára a miniszterelnök által kinevezett elnök áll. További hat tagot az MTA elnökének, míg a másik hat tagot a miniszter javaslatára nevezi ki a miniszterelnök. Az irányító testület a kutatóhelyek kapcsán jelentős szerepet tölt be, ugyanis ez a szervezet dönt a kutatóhelyek alapításáról, átszervezéséről, megszüntetéséről, valamint jóváhagyja feladataikat, céljaikat és megválasztja a kutatóhelyek vezetőit.

Az egyes kutatóközpontok és a kutatóintézetek központi költségvetési szervei vagy közhasznú nonprofit gazdasági társasági formában működnek. A kutatócsoport valamely kutatóközpont, kutatóintézet, vagy a támogatott kutatócsoportok kutatási feladatainak összehangolásáért felelős költségvetési szervezettel rendelkező szervezeti egység. A kutatóhelyek az alapító okiratukban foglaltaknak megfelelően közfeladatokat látnak el, amely mellett egyéb tevékenységet is végezhetnek. Tevékenységüket az elnyert pályázataik és megkötött szerződéseik, továbbá az alapító okiratuk keretei között maguk határozzák meg. A kutatóhelyek feladata, hogy a szakterületükön részt vegyenek szakmai állásfoglalás és vélemény kidolgozásában, gondoskodjanak a kutatóik szakmai fejlődéséről és szakmai utánpótlás biztosításáról, továbbá a felsőoktatási intézményekkel kötött megállapodások szerint közreműködjenek az oktatásban, kutatásban és doktori képzésekben. A kutatóhelyek a rendelkezésükre bocsátott pénzeszközökkel és saját bevételeikkel önállóan gazdálkodnak és törvény eltérő rendelkezése hiányában ezek nem vonhatók el, amely mellett többéves kutatási és egyéb szerződéseket köthetnek.⁴⁸¹

Egészen 2007-ig tovább folytatta a tevékenységét a még Magyarly által életre hívott **Magyar Közigazgatási Intézet** (rövidített nevén: MKI) is, amely a közigazgatás kutatásának legfontosabb intézete volt. Ennek megszüntetése után a kutatók nagy része az ECOSTAT-hoz (Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet) került át, amely tudományos műhelyként már korábban is létezett. 2011-ben ezt az intézetet is átszervezték és **Kormányzati Hatásvizsgáló Központ**ként a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter által alapított önállóan működő és gazdálkodó szervezetté vált, amelynek jogállása központi hivatal. Szakmai irányítását szintén a KIM látta el. Feladatai közé tartozott, hogy információszolgáltatással és módszertani tanácsadással segítse a jogszabályalkotáshoz fűződő hatásvizsgálatot, adatbankot működtessen, valamint előrejelző modellekkel segítse a közigazgatás és a gazdaság fejlődését. 2013-ban a közigazgatás-fejlesztésről szóló Magyarly-program által megfogalmazott racionalizálási célkitűzések jegyében ez a szervezet is beolvadt az akkor létrehozott Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba, amely a KIM öt háttérintézményének az olvasztótégelyévé vált. Az összeolvadó intézmények a következők voltak: a Wekerle Sándor Alapkezelő bázisán a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a KIM Igazságügyi Szolgálat, a tárca vagyonnekező központja és az Ecostat Kormányzati Hatásvizsgáló Központ.

Szintén 2007-ben állították fel az MKI megszüntetésével a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Központot (rövidített nevén: KSZK), amely egyszerre valósított meg szolgáltatói és módszertani fejlesztéseket és szervezte a köztisztviselők képzését és vizsgáit. Ennek keretében a KSZK feladata volt megszervezni a később egy időre megszűnő közigazgatási alapvizsgákat, a rövid időre bevezetett közigazgatási versenyvizsgát, valamint a közigazgatási szakvizsgákat. Ehhez kapcsolódóan az intézet tananyagfejlesztést is végzett, amelynek keretében a közigazgatás szinte valamennyi ágát átfogó oktatási segédanyagok jelentek meg. 2011-től a KSZK is átalakult és helyébe a **Nemzeti Közigazgatási Intézet** (rövidített nevén: NKI) lépett, amely a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó

⁴⁸¹ A kutatóhálózatok jelen kézirat lezárása után, 2019. szeptember 1-jével állnak fel.

központi hivatalként működött egészen 2012-ig. Az Intézet jogelődjének tekinti a KSZK mellett a Magyar Közigazgatási Intézetet is. A kormányzati háttérintézményként működő NKI céljai között szerepelt, hogy a magyar közigazgatás továbbképzési, vezetőképzési és személyügyi rendszerének minőségirányítási és módszertani központjává váljon, és tudásközpontként részt vegyen nemzetközi közigazgatás-fejlesztési programokban, továbbá a központi közigazgatás munkáját szakértői tevékenységgel segítse.

2012-ben azonban a már említettek szerint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet átalakította a szervezetet. A jogszabály értelmében 2012. augusztus 16-tól az NKI egyes feladatait a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal látja el. A Nemzeti Közigazgatási Intézet ugyanezen időponttól Emberi Erőforrás Támogatáskezelő névre változott. A hivatkozott rendelet alapján az NKI feladatai jelentős részét a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vette át. Ide tartoznak például a közigazgatási vizsgák szervezéséhez kapcsolódó vizsgaszervezési feladatok, így a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgák, valamint a közigazgatási szakvizsgák szervezése.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal a 2014-ben történt átszervezéséig igen széleskörű feladattal bírt, így a közigazgatási személyügyi igazgatás mellett több pályázatot is hirdetett, így a nemzeti kiválósági programok gazdjaként működött. A 219/2014. (VIII. 28.) Korm. rendelet alapján a közigazgatás-szervezéssel, a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyügyi igazgatásával, valamint a kormányablakokkal összefüggő feladatait 2014. szeptember 1. napjától a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter látja el, aki a miniszterelnökséget vezető miniszter. A feladatok megvalósítása körében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem gyakorolt egyes jogosítványokat. A hivatal feladatai ezután minimálisra csökkentek, majd 2016 szeptemberével különválással végleg megszűnt a szervezet. Az általános jogutódjává a Miniszterelnökség vált, míg a támogatásközvetítői és -kezelői feladatai vonatkozásában az a minisztérium, amelynek kompetenciájába az adott pályázat tartozott, míg az Elektronikus Pályázatkezelési és Együttműködési Rendszer szoftver (tehát a pályázati felület) működtetését a Belügyminisztérium vette át.

Az állami intézeteken kívül azonban jelentős magánalapítású intézeteket is létrehoztak ebben az időszakban. Így 1997-ben jött létre a *Nyílt Társadalom Intézet* (*Open Society Institute*, rövidített nevén: OSI), amelynek létrejöttét a Soros Alapítvány támogatta. Az intézet, illetve az ugyanilyen nevű alapítvány ún. hálózati programokat támogat, mint például a *Local Government and Public Service Initiative* nevű program, amelynek központi kutatási témája a közigazgatás fejlesztése volt. Kutatási területet képeztek ezen belül a demokratizálódás és decentralizáció vizsgálata, a fiskális átláthatóság és az elszámolhatóság, a helyi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele, valamint a romák helyzete.⁴⁸²

Az intézet, mivel nemzetközileg kiterjedt hálózattal rendelkezik, így értelemszerűen nem kizárólag a magyar viszonyokat vizsgálja, hanem más országok eredményeit is. A kiadványok, publikációk hasonlóan sokszínűek mind a témákat, mind az érintett országokat tekintve.⁴⁸³

Szintén a civil szférához tartozik a *Századvég Alapítvány*, amely még a rendszerváltás utáni időszakban jött létre. Az alapítvány elsősorban politikatudományi és társadalomtudományi kutatásokban vesz részt, valamint ösztöndíjakkal segíti a határon túli és a fiatal kutatókat. Az alapítvány Politikai Akadémiája közpolitikai menedzsment képzést folytat, amelynek keretében az akadémia hallgatói a szakmai ismeretek között a közigazgatás- és menedzsment valamint a regionális és fejlesztéspolitikával ismerkedhetnek meg. Az akadémia, mint elsősorban politikai elemző szervezet a magyar kormányzás gyakorlatát kutatja, feltárja a közigazgatás egyes problémáit, amelyekre politikatudományi megoldásokat fogalmaz meg.

⁴⁸² <http://lgi.osi.hu/> (A link jelenleg már nem érhető el, azonban a kézirat első, nyers változatának megírásakor, 2016 végén, 2017 elején még funkcionált).

⁴⁸³ <http://lgi.osi.hu/publications.php> (A link jelenleg már nem érhető el, azonban a kézirat első, nyers változatának megírásakor, 2016 végén, 2017 elején még funkcionált).

3.2. Folyóiratok, szaklapok

A tudományos eredmények közzétételében, terjesztésében a közigazgatási írásokat (is) megjelentető szaklapok játszanak jelentős szerepet. Jelen alfejezet a közigazgatás kutatása szempontjából legfontosabb periodikákat mutatja be azok jellegzetességeinek kiemelésével.

Az egyik legjelentősebb és legnagyobb hagyományokkal bíró közigazgatási folyóirat, az 1884-től megjelenő Magyar Közigazgatás, amely tudományos és gyakorlati közigazgatási írásokat egyaránt közölt. 1949-től a közigazgatás szervezeti átalakulásával párhuzamosan a folyóirat neve is megváltozott, így 1949 és 1989 között *Állam és Igazgatás* néven jelent meg, majd a rendszerváltással ismét átalakult és a továbbiakban ismét **Magyar Közigazgatás** címen jelent meg egészen 2006-ig, amikor is egy rövid átmeneti időre megszűnt. A folyóirat a hagyományokhoz híven elsősorban tematikus számokat jelentetett meg teret adva szakmai tanulmányoknak, cikkeknek és a fórum rovatban rövidebb írásoknak. 2007-től a Közigazgatási Szemle és a Nemzetközi Közlöny nevű folyóiratok léptek a Magyar Közigazgatás helyébe, amelyek közül az előbbi lényegében a korábbi irányvonalat folytatta tovább, míg az utóbbi két nyelven (angol és magyar) is megjelenve a kelet-közép-európai államok kutatói számára nyújtott lehetőséget, hogy az egyes államok sajátos és az ezeket az országokat együttesen érintő problémákat feltárja, elemezze. Sajnálatos módon ezek a kiadványok csupán néhány számot értek meg. A Magyar Közigazgatás öt-évnyi szünet után, 2011-ben indulhatott ismételten újtára a Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában azzal a vállalt szándékkal, hogy az 1884-től megjelenő Magyar Közigazgatás hagyományait folytassa. 2008-tól a Complex Kiadó Kft. karolta fel egy önálló közigazgatási tárgyú folyóirat megjelentetésének ügyét, létrehozván az **Új Magyar Közigazgatás** című folyóiratot, amelynek céljai között szerepelt, hogy tudományos igényességgel dolgozza fel a „közigazgatás fejlődését meghatározó eseményeket, kormányzati döntéseket, a jogalkalmazói tapasztalatokat”,⁴⁸⁴ továbbá iránymutatásul szolgáljon a magyar közigazgatás irányának megítéléséhez. Ez a folyóirat havonta jelenik meg, a megjelenő írások szerzői tudományos kutatók és neves gyakorlati szakemberek. Szintén 2011-ben alapította a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara a Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle című folyóiratot, amelyben elsősorban az államtudományi és a közigazgatás-tudományi tárgykörű vagy ezekhez kapcsolható írások jelentek meg. A folyóirat később egyesült az NKI által kiadott – fent említett – Magyar Közigazgatással és az NKE kiadásában Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás címen teszi lehetővé immáron negyedévente „A” kategóriás folyóiratként a közigazgatás területére tartozó írások közzétételét.

2008-tól jelenik meg szintén negyedévente a Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány és a Magyar Hivatalos Közlönykiadó közös kiadásában a **Közjogi Műhely**, amely alkotmányjogi és közigazgatási jogi írások megjelentetését teszi lehetővé, esetenként módot adva más jogterületek szerzőinek is, annak érdekében, hogy a tudományos eredményeket komplex módon közvetítse az olvasók felé.

A **Comitatus** című folyóirat, mint a Megyei Önkormányzatok Szövetségének Folyóirata a rendszerváltás utáni időszakból kezdve jelenik meg havonta. Az utóbbi időszakban azonban komoly anyagi nehézségek miatt 2007-től más támogatási forrást is kénytelen igénybe venni, ami éles ellentéteket szült a szerkesztőbizottságban. A HVG-ORAC kiadásában jelenik meg negyedévente a **Jegyző és Közigazgatás** című folyóirat, amely elsősorban az önkormányzatokat érintő gyakorlati közigazgatási kérdésekkel foglalkozik. Szintén főként az önkormányzatokra fókuszál az **ÖN-KOR-KÉP** című folyóirat, amely 1991-ben azzal a célkitűzéssel indult el, hogy a települési önkormányzati képviselők, polgármesterek folyóiratává váljék, segítséget nyújtson az igen eltérő képzettségű képviselőknek, polgármestereknek a munkájukhoz,

⁴⁸⁴ VEREBÉLYI Imre: *Beköszöntő az „Új Magyar Közigazgatás” első számához*, Új Magyar Közigazgatás, 2008. november, 3.

jogszabályszovegek értelmezéséhez, valamint szakmai érdekképviselet keretében megkísérelje a törvénytervezetek alkotási folyamatát befolyásolni.

A fenti kifejezetten közigazgatási témájú folyóiratokon kívül természetesen más folyóiratok is helyet adnak ilyen tárgyú írásoknak. Így szép számmal találhatunk közigazgatási munkákat a *Jogtudományi Közlönyben*, a *Magyar Tudományban*, a *Közgazdasági Szemlében*, vagy a *Tér- és Társadalom* című periodikában.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem gondozásában szintén több közigazgatási vonatkozású folyóirat jelenik meg a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás mellett is. Ilyen a 2002 óta megjelenő *Academic and Applied Research in Public Management Science* – AARMS című folyóirat, amely főként hadtudományi tárgyú publikációkat közöl, az Acta Humana, amely emberi jogi tárgyú közleményeket jelentet meg, a Bolyai Szemle, amely katonai, műszaki tárgyú folyóirat, a Magyar Rendészet, a Nemzet és Biztonság, valamint a Társadalom és Honvédelem. 2016-ban indult online folyóiratként megjelenő Államtudományi Műhelytanulmányok ugyancsak az NKE gondozásában.⁴⁸⁵

3.3. A tudományos kutatások pénzügyi forrásai

A legtöbb közigazgatási témájú kutatást az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram (OTKA), valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) támogatja. Az **OTKA** egy 1997-ben törvénnyel létrehozott⁴⁸⁶ pénzügyi alap, amely rendszeresen ír ki kutatási pályázatokat konzorciális kutatásokra, PhD-hallgatóknak, valamint publikációk megjelentetésére. Fő célja a tudományos kutatások és a kutatási infrastruktúra független, széles körű támogatása, a fiatal kutatók segítése, nemzetközi színvonalú tudományos eredmények létrehozása.

Az OTKA által nyújtott támogatások odaítélése nyilvános pályázati rendszerben történik, a közigazgatási témákat az Állam- és Jogtudományi, Politikatudományi Zsűri bírálja el a Társadalom- és Bölcsészettudományi Kollégiumon belül, valamennyi más jogtudományi és politikatudományi témával egyetemben. Mindez egyben azt jelenti, hogy a témák bővülésével együtt a közigazgatás is egyre kisebb szerephez jut. Általánosságban elmondható, hogy évente viszonylag kevés (átlagosan 3-5) jogtudományi témát támogat az OTKA, amelyek között nem is mindig van közigazgatási. Ez a tendencia az új jogterületek, mint az európai jog vagy a környezetvédelmi témák megjelenésével csak tovább erősödött. Az OTKA tevékenységét 2015-től a 2014. évi LXXVI. tv. alapján a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (a továbbiakban: NKFIH) vette át, amely szervezet az OTKA és a Nemzeti Innovációs Hivatal összeolvadásából jött létre kormányhivatali jogállással mint jogutód szerv. A hivatal feladatai közé tartozik a Kormány kutatási, fejlesztési stratégiára vonatkozó döntéseinek előkészítése, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap működtetése, kutatási pályázatok kiírása, lebonyolítása és azok ellenőrzése. A tudományos pályázatok rendszere az OTKA hagyományait követi, és a jogtudományi nyertes pályázatok között elenyészően kevés a közigazgatási vonatkozású.

Az **NFÜ**-t a Nemzeti Fejlesztési Hivatalból és a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtását irányító szervezetekből hozta létre a kormány 2006-ban annak érdekében, hogy egy hatékonyabb és átláthatóbb intézményrendszerrel segítse az európai uniós támogatások eredményes felhasználását. 2007 és 2010 között 1000 milliárd forint áll rendelkezésre, amelyet programok és kiemelt projektek keretében pályázati eljárás útján lehet elnyerni. A kiemelt projektek közé tartozik az Államreform Operatív Program (ÁROP), az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP), a Közlekedés Operatív Program (KÖZOP), a Regionális Operatív Program (ROP), a Társadalmi Megújulás

⁴⁸⁵ <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok> (2017. 03. 30.).

⁴⁸⁶ 1997. évi CXXXVI. törvény.

Operatív Program (TÁMOP), valamint a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP), majd a 2014-2020 közötti támogatási ciklusban a Közigazgatás– és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Programok (KÖFOP) is megjelentek. Ezek közül az ÁROP, a GOP, a ROP és később a KÖFOP keretében jelentek meg közigazgatási eredmények, különös tekintettel az utóbbi kettőre. Így a ROP-kutatások segítségével tették közzé 2007-ben a Közigazgatás Olvasmányok sorozatot, ahol olyan témakörökben jelentek meg tanulmányok mint a közigazgatás bírságolási gyakorlata, az önkormányzati korrupciós jelenség vagy a közszolgáltatások szervezése. A KÖFOP kutatások közigazgatási kapcsolódási pontjait a IX. fejezet 5. pontja tárgyalja, azonban e helyütt is kiemelendők a Ludovika Kutatócsoportok,⁴⁸⁷ valamint a Ludovika Kiemelt Kutatóműhelyek⁴⁸⁸ és más kutatóműhelyek tevékenysége, amelyek közül az előbbiben elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatói és kutatói bevonásával folytak a vizsgálatok, míg a kutatóműhelyek a társegyetemek és más szervezetek együttműködésének a kereteit jelentették. Az NFÜ-t 2014. január 1-től átszervezték és megszüntették, általános jogutódjává a Miniszterelnökség vált, míg az egyes támogatási programok vonatkozásában a 475/2013. (XII. 17.) Korm. r. konkrétan felsorolta, hogy az irányító hatóság tevékenysége a továbbiakban melyik minisztériumhoz tartozik.

Az új, közigazgatást is érintő támogatási formák között említhető az Igazságügyi Minisztérium által 2015. november 26-án bemutatott „Jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai”,⁴⁸⁹ amelyeknek a megvalósítására először a 2016-os évben, majd az azt követő években is a központi költségvetésben mindösszesen 500 millió forintot különítettek el. A pénzösszeg fejezetgazdája az Igazságügyi Minisztérium, amely a jogi karokkal rendelkező egyetemekkel (és az állami fenntartású egyetemek esetén a fenntartó minisztériummal) kötendő megállapodás alapján egyrészt a nappali tagozatos jogász hallgatóknak biztosít ösztöndíjakat, másrészt a doktori képzésekhez és a kutatási és oktatásfejlesztési programokhoz járul hozzá. Bár az Igazságügyi Minisztérium nem kifejezetten, illetve nem kizárólag közigazgatási kutatásokat támogat, a témák kapcsán jellemző módon közigazgatási kérdések vizsgálata is megtörténik.⁴⁹⁰ Kiemelten érvényesült a közigazgatási szempontrendszer a külön programként megvalósított állami vállalatok nemzetközi összehasonlító vizsgálata kapcsán, ahol valamennyi jogi kar oktatóinak bevonásával dolgozták fel 20 meghatározó ország és a témával kapcsolatos európai uniós gyakorlatot.⁴⁹¹

A *Magyar Közigazgatási Kar* (MKK) – korábbi nevén: Magyar Közigazgatási Kamara – egy sajátos, szakmai alapon szerveződő, társadalmi, érdekképviseleti szervezet, amelyet még 1990-ben hoztak létre. A szervezet célja, hogy egyesítsen valamennyi közigazgatással foglalkozó szakembert, így a gyakorló közigazgatási dolgozókat, a kutatókat, oktatókat, függetlenül attól, hogy az államigazgatáshoz vagy az önkormányzati igazgatáshoz kötődnek. Tevékenysége középpontjában az áll, hogy részt vegyen egy pártpolitikától semleges, „szakmailag egységes és felkészült, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan és etikus köztisztviselői személyi állomány kialakításában”, a szolgáltató közigazgatás létrehozásában, összhangba hozza a szakma által képviselt esetlegesen ellentétes álláspontokat. Emellett véleményezni kívánja azokat a jogszabálytervezeteket, amelyek a közigazgatás tevékenységére vonatkoznak, és részt kíván venni a közigazgatási szakemberek képzésében is. Kezdeményezésére jött létre a „Köztisztviselők Napja” ünnep, amely ma már a köztisztviselői törvénybe is bekerült, megalapította a „Köz-

⁴⁸⁷ <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/kofop-kereteben-megvalosult-kutatasok/ludovika-kutato-csoport> (2019. 09.10.).

⁴⁸⁸ <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/kofop-kereteben-megvalosult-kutatasok/ludovika-kiemelt-kutatomuhely> (2019. 09. 10.).

⁴⁸⁹ <https://jogaszkepzes.kormany.hu/> (2019. 09. 10.).

⁴⁹⁰ A támogatott programokat és publikációkat lásd https://jogaszkepzes.kormany.hu/?_preview=496ff70c-9f8e-33c8-ca10-000030e6bfe2 (2019. 09.10.).

⁴⁹¹ Lásd SZIKORA Veronika (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Közlönykiadó, Budapest, 2019.

igazgatásért Díj” kitüntetését, amelyet minden évben az a személy kaphat meg, aki kiemelkedő szakmai munkát végez a közigazgatásban. Az MKK olyan rangos rendezvényeket szervez, mint a kétévente megrendezett Országos Közigazgatási Napok, valamint az évente megrendezett Országos Jegyző – Közigazgatási Konferencia, illetve a „Párbeszéd elmélet és gyakorlat között” című tudományos, szakmai és műhelyvita. Az itt elhangzott tanulmányokat az MKK önálló kiadványban is közzéteszi. Érdekképviselési tevékenysége keretében együttműködik olyan szervezetekkel, mint a Jegyzők Országos Szövetsége, a Városi Jegyzők Egyesülete, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége Jegyzői Kollégiuma, vagy a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete.

Összességében azt láthatjuk, hogy a rendszerváltás után szinte gombamód szaporodtak a közigazgatási témájú kiadványok, szervezetek, amely tendencia az utóbbi időben egyre gyorsult. Ez azonban csupán a látszat, ugyanis részben eltűntek azok a nagy hagyománnyal bíró rangos kiadványok, amelyek elmélyült kutatási eredményeket közöltek és a helyükbe olyan kiadványok is léptek, amelyek megfelelő anyagi források hiányában csupán néhány kiadást értek meg, míg a meglévő folyóiratok jelentős része szintén komoly anyagi gondokkal küzd.

4. A közigazgatás kutatásának nemzetközi intézményrendszere

A közigazgatás kutatásának nemzetközi intézményrendszerének központi eleme a Brüsszeli székhelyű *Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet* (IISA), a közigazgatás-tudomány világszervezete.⁴⁹² Az Intézet 1930-as alapításában Magyarország is részt vett és annak munkájában országunk munkájában mindig aktívan vett részt. Ennek köszönhetően Magyarország 1988-ban először adott otthont a közép és kelet-európai országok közül az Intézet éves rendes konferenciájának, mely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette.

A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusaink közül Magyary Zoltán részt vett az Intézet alapításában és alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén, csakúgy, mint a nemrég elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus, aki több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, és Verebélyi Imre 2007-ig.

Az Intézetnek vannak a világ nagy kontinensei szerint szervezett regionális tagszervezetei, melyek közül az Európai az *EGPA*.⁴⁹³

Az *IISA* éves konferenciák keretében dolgozza fel a világ közigazgatás-tudományának aktuális kérdéseit, de két állandó kutatócsoportja is van a „Globális kormányzás” és a „Közigazgatás-történeti” csoportok.

Az *IISA* szakfolyóirata az évente négyszer megjelenő *International Review of Administrative Sciences*, mely alapkiadása angol és francia nyelvű.

A közigazgatás-tudomány Európai Unió intézményrendszeréhez tartozik a Maastricht-i székhelyű Európai Közigazgatási Intézet az *EIPA*, mely ugyan elsősorban továbbképző intézmény, de emellett fontos témaköröket kutat és igen gazdag közigazgatás-tudományi publikációkkal rendelkezik.

A nagy nemzetközi szervezetek közül több is foglalkozik a közigazgatás vizsgálatával, így az *ENSZ*, a *Világbank*, az *Európa Tanács*, sőt maga az *Európai Unió* is.

Mégis ki kell emelni közülük az *OECD-t*,⁴⁹⁴ melynek Kormányzás és Területfejlesztési Igazgatósága, illetve Bizottsága foglalkozik a közigazgatással. A közép- és kelet-európai országok közigazgatásának fejlesztésére pedig az EU-val közös programot, illetve szervezetet működtet, a *SIGMA-t*.⁴⁹⁵

⁴⁹² Lásd bővebben: www.iias-iisa.org (2017. 03. 30.).

⁴⁹³ www.iias-iisa.org/egpa/ (2017. 03. 30.).

Bár az OECD elsősorban a 34 tagország közigazgatását érintő elemzéseket végez, ezek az anyagok, melyek közül kiemelkedik az évente kiadott „Közigazgatási Tükör, vagy Panoráma”⁴⁹⁶ a közigazgatás kutatásának fontos empirikus alapjául szolgálnak.

Természetesen a vázolt intézményrendszer nem azonosítható a közigazgatás-tudomány nemzetközi művelésével, hiszen az ennél szélesebb kört ölel fel elsősorban az egyetemek és más felsőoktatási intézmények által működtetett kutatócentrumok által végzett nemzetközi kutatóprogramokon keresztül végzett munkával. Így említhető például a *NISPA (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe)*, amely a közép- és kelet-európai közigazgatási jogot oktató szervezeteket fogja össze és évente rendszeresen nemzetközi konferencián ad lehetőséget a tapasztalatok cseréjére.⁴⁹⁷ Az *OLA (Observatory on Local Autonomy)* az Európai Unió 28 tagállamának közigazgatási oktatóit és kutatóit tömörítő szervezet, amely a különböző helyi és regionális önkormányzatok intézményi, politikai és közigazgatási kereteit hasonlítja össze. A szervezet tevékenysége során főként országjelentések készülnek, valamint konferenciákat szerveznek. A szervezet magyarországi képviselője Balázs István.⁴⁹⁸

5. Az oktatás szerepe

Az oktatás és a kutatás a történelem során mindig szorosan összefonódott. A kutatóegyetemek számára jogszabályi előírás, hogy mindkét tevékenységet egyaránt folytassák, illetve a kutatási eredmények egyik legfontosabb hasznosítási terepe az oktatás lehet. A leghíresebb hazai közigazgatási jogászok, mint Magyary Zoltán, Ereky István vagy később Madarász Tibor és még folytatható lenne a sor, szintén figyelemreméltó oktatók voltak, amellet, hogy az utókor inkább kiemelkedő kutatóként tartja őket számon. Az oktatás terén az egyetemeknek van meghatározó szerepük, annak ellenére, hogy közigazgatási jellegű vagy ahhoz kapcsolódó képzések több főiskolán is folynak, így több helyütt található olyan elnevezésű tárgyakat, mint például a Bevezetés a közjogtanba, Bevezetés a közigazgatásba vagy Igazgatási alapismeretek. Az egyetemek között is kiemelt jelentőséggel bírt a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara, amely az Államigazgatási Főiskola jogutódja volt. Ez utóbbi intézmény azonban semmiképpen nem sorolható a többi főiskola közé, hiszen hosszú ideig az igazgatásszervező képzés egyedüli letéteményese volt Magyarországon és ma is meghatározó alakítója. Az intézmény azonban hamarosan átalakul.

A kormány ugyanis 2010 decemberében⁴⁹⁹ határozta el a **Nemzeti Közszolgálati Egyetem** (a továbbiakban: NKE) létrehozását, amelyről az Országgyűlés később, a 2011. évi XXXVI. törvénnyel rendelkezett. Az újonnan létrejövő egyetem célja a preambulum szerint egy közszolgálati életpályamodell támogató továbbképzési rendszer működtetése és a közszolgálati felsőfokú szakemberképzés egységes intézményi alapokra helyezése. Az egyetem három eddig létező egyetem összevonásából alakult ki 2012-ben: a Budapesti Corvinus Egyetem (rövidített nevén: BCE) Közigazgatás-tudományi Kara, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Rendőrtiszti Főiskola. Az átalakulás felelőse a BCE volt, a fenntartói jogokat pedig a közigazgatás-fejlesztésért, a rendészetért és a honvédelemért felelős miniszterek közösen gyakorolják. A változás azért is különösen jelentős, mivel az egyetem létrehozását elhatározó kormányhatáro-

⁴⁹⁴ www.oecd.org (2017. 03. 30.).

⁴⁹⁵ *The Sigma Programme — Support for Improvement in Governance and Management — is a joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU.*

⁴⁹⁶ *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en. (2017. 03. 30.).

⁴⁹⁷ <http://www.nispa.org/> (2017. 03. 30.).

⁴⁹⁸ <http://www.ola-europe.com/> (2017. 03. 30.).

⁴⁹⁹ 1278/2010. (XII. 15.) Korm. határozat.

zat szerint az egyetem vált a közszolgálati szakemberképzés bázisintézményévé. Az előbbieket alapján pedig 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Intézet egyes feladatait is átvette.

2013-tól a Kormány a 2011. év végén elfogadott közszolgálati törvény nyomán és a Magyar programban megfogalmazott jó állam koncepció megvalósításaként a közszolgálati tisztviselők szervezett és élet-hosszig tartó továbbképzését vezette be a 273/2012 (IX.28.) Korm. r. által. A képzés a közigazgatás minőség- és személyzetpolitika keretében valósul meg a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőssége keretében, míg a képzés megszervezése és koordinálása a Nemzeti Közszolgálati Egyetem feladatkörébe tartozik, azonban a képzés megvalósításában más szervezetek – így partneregyetemek, valamint a területi kormányhivatalok – is részt vesznek. A hivatkozott rendelet nyomán a tisztviselők képzése négy éves ciklusok keretében történik, amely időintervallumban meghatározott számú kreditet szükséges összegyűjteniük az általános jellegű képzések és a szakmai továbbképzések nyomán. A képzésben a generalista szemlélet következtében nagy hangsúlyt fektetnek az általános jellegű közigazgatási képzésekre, amelyeken *e-learning* és *blended learning* formában vehetnek részt a tisztviselők. Ezek közül az utóbbit ösztönző a blended jellegű képzéseket jelentősen magasabb pontértékkel hirdetik meg az e-learninghez képest.

Az általános továbbképzés mellett több speciális képzés is indult, ilyen a kormányablak ügyintézői képzés, amely előfeltétele a kormányablakban történő munkavégzésnek. Szintén a NKE szervezésében valósul meg a közigazgatási alap- és szakvizsgáztatás, amelyet a 2017. évtől a területi kormányhivatalokhoz tartozó államtisztviselők vonatkozásában a közigazgatási tanulmányok, illetve a kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzése váltott fel. A nem fővárosi és megyei kormányhivatal államtisztviselői számára 2017. december 31-ig lehetséges a közigazgatási szakvizsga megszerzése, míg ezután már kizárólag az önkormányzati tisztviselők számára lesz elérhető. A két új szakirányú továbbképzés mintatantervének kidolgozója szintén az NKE volt, a kormányzati tanulmányok szak a vezetőképzést valósítja meg, míg a közigazgatási tanulmányok ettől szélesebb körben hozzáférhető. A szakok oktatása részben jelenléti képzésen, részben e-szeminárium keretében történik.

Szintén ebben az időszakban zajlott a képzési struktúra átalakítása. A 2016 év végén lezajlott, valamenynyit érintő szakstruktúra, valamint a képzési és kimentési követelmények gyökeres átalakítása nyomán a klasszikus közigazgatási képzések immáron nem a jogi képzési területhez tartoznak, hanem az államtudományihoz, amelyre vonatkozó szabályok meghatározása ilyenként nem az EMMI, hanem a Miniszterelnökséget vezető miniszter kompetenciájába tartozik. Ez utóbbit a 7/2016. (II. 5.) MvM rendelet határozza meg, amely alapján a terület alapszakja a közigazgatás-szervező képzés, míg mesterszak a közigazgatási szakértő képzés maradt. Új osztatlan mesterszakkal is bővült a képzési terület: a 10 féléves államtudományi szakkal, amely képzés végén a végzett hallgatók a *doctor rerum politicarum* (dr. rer. pol.) cím viselésére válnak jogosulttá az Nftv. 52. § (7) bekezdése alapján. Az említett szakok oktatása elsősorban az NKE kompetenciájába tartozik.

A közigazgatási jog oktatása ma Magyarországon jogközpontú, ugyanis elsősorban a jogi aspektus dominál. Ez részben a tradíciókból fakad, másrészt az egyetemek kutatóegyetemi státuszából következik, ahol csak nehezen építhető be a klasszikus keretek közé a gyakorlatorientált képzés. Éppúgy igaz ez a közigazgatásra, annak ellenére, hogy a közigazgatás meglehetősen sokfajta ügýtípust foglal magába, így lenne egy elvi lehetőség a gyakorlatorientált képzésre, ezt azonban általában az alkalmazott oktatási módszerek teszik igen nehézkesé. A közigazgatás általános részét az egyetemek döntő többsége egy egységes egyetemi jegyzet alapján oktatja, amely inkább elmélet-központú megközelítést alkalmaz, és ugyanez köszön vissza a különös rész tekintetében is. Némiképpen más a helyzet az igazgatásszervező, közigazgatás-szervező, illetve mesterképzéseken, ahol viszont a jogszabályilag kötött tantárgyi struktúra miatt okoz gondokat a képzés megváltoztatása. Némiképpen enyhít a helyzeten, hogy ezen képzések esetében egy viszonylag hosszú – többhetes – közigazgatási gyakorlatot is kell a hallgatóknak teljesíteniük, amely éppen arra szolgál, hogy a közigazgatás tényleges működésével is megismerkedjenek.

A képzés struktúrája és az oktatás módszertana általában eltérő az egyetemi jogi és a főiskolai karokon. Utóbbiaknál a képzés kezdetén a hallgatók egy alapozó tárgy (Közigazgatás alapintézményei, Közigazgatástan, Közigazgatási szervezés- és vezetés, Bevezetés a közigazgatásba) keretében ismerkedhetnek meg a közigazgatást érintő legfontosabb fogalmakkal, a szervezetre, illetve intézményrendszerre és a személyzetre vonatkozó alapvető ismeretekkel, valamint a közigazgatás elméletének alapvető tendenciáival. Ezután további tárgyak keretében egyes meghatározott ágazatokkal (Helyi önkormányzati igazgatás, Rendészeti igazgatás, Egészségügyi és Szociális igazgatás) ismertetik meg a hallgatókat elmélyültebben.

A jogi egyetemeken általában a közigazgatási jog oktatása több féléves tematizált rendszerben történik, amelyre sokkal inkább igaz a normatív aspektus, amely itt többnyire ismeretközlő poroszos jellegű oktatási módszerrel párosul. A közigazgatás oktatásához, de legalábbis annak egyes ágazataihoz ezzel szemben sokkal jobban illeszkedik a véleménycserén és konzultáción alapuló oktatás, amely lehetővé teszi az ismeretek mélyebb – és a későbbi jogalkalmazást is jobban segítő – beépülését, és amely a kutatások alapján is hatékonyabb. Ennek alkalmazásához azonban nem mindig áll rendelkezésre megfelelő feltételrendszer, így nehezítő tényezőnek minősíthető a kreditrendszer, illetve az oktatók száma, továbbá a levelező tagozatos képzésben ez a fajta oktatás alig kivitelezhető. Az utóbbi időszakban a gyakorlat oldaláról érkező folyamatos bírálat hatására változni látszik a helyzet. Több egyetemen kísérleti jelleggel elindult egyfajta tematizálódás, az pedig általánosan érvényesül, hogy a képzésben igyekeznek több teret adni a gyakorlatnak.

A kutatás és az oktatás összefüggéseit tekintve elmondható, hogy az oktatás színvonala a kutatás és a gyakorlat számára is igen fontos, hiszen az új kutatási eredményeket lehetőleg minél hamarabb ismertetni kell annak érdekében, hogy a társadalmi hasznosság érvényesüljön. Ez a hasznosság pedig közvetlenül elsősorban a közigazgatásban dolgozókat érinti, közvetetten pedig az egész társadalmat, hiszen a munkájuk színvonala mindnyájunkat érint.

6. A gyakorlati hatások

Jelen fejezet arra a kérdésre keres választ, hogy milyen összefüggés van a közigazgatás elmélete és gyakorlata között. A kapcsolat első ránézésre is igen szorosnak tűnik, hiszen elegendő arra gondolni, hogy a legkiválóbb közigazgatási kutatók mennyire kötődtek a gyakorlathoz. A szakemberek többnyire vagy a reformok kidolgozásában segédkeztek vagy maguk is betöltöttek valamely vezető közigazgatási tisztséget. Ez a tendencia már Magyarországon is érvényesült, de 1990 után csak erősödött. A jelenkor két legnevesebb elméleti szakembere, aki a politikában jelentős szerepet töltött be: **Verebélyi Imre** az önkormányzatokkal összefüggésben, illetve **Sárközy Tamás** az államreformmal kapcsolatban. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról, hogy a jogalkotás és a központi közigazgatás szintjén már elsősorban a politika befolyásolja a közigazgatás alakulását, amelyre ugyan az elmélet hatást gyakorol, ám korántsem határozza meg annak irányvonalát. Jó példa erre a kormányzati döntéshozatal folyamata, amelyet ugyan megelőz egy szakmapolitikai egyeztetés, ám a végső döntést a kormány hozza meg.

Különösen nagy befolyást gyakorolt a tudomány például az önkormányzati törvényre, amelynek előkészítése még az Államigazgatási Szervezési Intézetben indult, ahol több alternatívát és javaslatot kidolgoztak – a nemzetközi tendenciákat is figyelembe véve –, ám a döntő tényező mégis az maradt, hogy az önkormányzatok „kellő” autonómiát kapjanak az államigazgatáshoz képest, és gyökeresen szakítsanak az addigi megoldással. A Magyar Közigazgatási Intézet az 1990-es évek elején a közigazgatás korszerűsítési feladatait koordinálta,⁵⁰⁰ majd 1996-ban⁵⁰¹ Verebélyi Imre, mint a közigazgatás korszerűsítésének

⁵⁰⁰ Lásd: 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat.

⁵⁰¹ 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.

kormánybiztosa terjesztette elő a közigazgatás reformjáról szóló kormányhatározatot, amelynek megvalósítása érdekében sorra jelentek meg írások a rangos közigazgatási szaklapokban.

Tudományos kutatók részvételével több tanácsadó testület is létrejött. Ilyen volt az 1990-es évek elején a Kormányzati Stratégiai Elemző Központ (**STARTEK**), majd 2002-ben az **IDEA program** munkacsoportjai, amelyeket a Belügyminisztérium és a Magyar Közigazgatási Intézet együttműködésével hoztak létre elméleti és gyakorlati szakemberek összefogásával a közigazgatási szervezetrendszer korszerűsítése – közte a regionális átalakítás megvalósítása – érdekében. 2006-ban a kormányzat egy nagyszabású **államreform** végrehajtását tűzte ki célul, amely a közigazgatás, illetve az önkormányzati rendszer mellett a nyugdíjrendszert vagy az egészségügyet is érintette. A reform végrehajtására hozták létre az Államreform Bizottságot **Sárközy Tamás** részvételével. A bizottság azonban alig egy évig működött, amikor is az együttműködés hiánya miatt megszűnt.

Szintén 2006-ban hirdette meg a kormány az Igazgatási Rendszer Korszerűsítése Operatív Programot, amely az Európai Strukturális Alap segítségével nyújtott támogatást egy megfelelő közigazgatási tudáshátér kialakításához. Később ez a program integrálódott a már említett EKOP-ba.

2008 és 2009 között működött a **Reformszövetség**, amelyet a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségének elnöke, az Agrárszövetség elnöke, az Országos Érdekegyeztető Tanácsban képviselt kilenc munkaadói szervezet vezetője, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, valamint az MTA korábbi elnökei hoztak létre a gazdasági és társadalmi reformok megvalósításának az elősegítésére. A szövetségben résztvevő kutatók jelentős része az MTA-hoz, a Jogtudományi Intézethez vagy a Corvinus Egyetemhez kötődött. Az általuk kidolgozott fő követelmények a következők:

- makrogazdasági stabilitás, a konvergencia program végrehajtása a versenyképességet megőrző, javító lépésekkel és eszközökkel következzen be,
- a közigazgatás terjedelmének csökkentése az e-közigazgatás fejlesztésével és az önkormányzati rendszer racionalizálásával,
- a közszolgáltatások fejlesztése a gazdasági szereplők és a felhasználók visszajelzései alapján,
- a foglalkoztatási ráta folyamatos, évente 1-1,5 százalékpontos növelését lehetővé tévő foglalkoztatáspolitikai megvalósítása,
- a fejlesztéspolitikában a beruházások és az innováció ösztönzése.

A Reformszövetség a konkrét javaslatait a Gyurcsány-csomag meghirdetése után néhány nappal hozta nyilvánosságra, amely széleskörű társadalmi, politikai vitát generált. Az elképzeléseket lényegében egyetlen jelentős politikai erő sem támogatta. Ezután néhány hónappal a Reformszövetség bejelentette a megszűnését, mivel a kitűzött célt, azaz a programot létrehozták.

A gyakorlati és az elmélet összefonódásáról azt állapíthatjuk meg, hogy a politika több esetben felhasználja a kutatási eredményeket, mégis a rendszerváltás óta folyamatosan célul tűzött közigazgatási reformok azt igazolják, hogy ez az együttműködés nem kellőképpen hatékony. Józsa Zoltán a sikertelenség okát abban látja, hogy a politika sok esetben túlértékelte a jog szerepét és a közigazgatás reformjának megvalósítását teljes egészében jogi eszközökkel kívánja végrehajtani, holott egyetlen jogi szabály sem működhet tökéletesen, ha a megvalósítás során problémák merülnek fel, amelyek megoldását kizárólag a jortól várják.⁵⁰²

Az operatív programok sorát gazdagítja A jó kormányzást megalapozó közszolgálat fejlesztés **KÖFOP** program, amelynek megvalósítása 2016-ban kezdődött és amelynek céljai közé tartozik a jó kormányzást célzó tény-alapú közszolgálat-fejlesztés hatásvizsgálati és kutatási megalapozása, a közszolgálat-

⁵⁰² JÓZSA Zoltán: *A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről*. Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2. 4-20.

fejlesztés nemzetközi kompetencia igényeinek támogatása, közszolgálati kiválóság központ fejlesztése, a közszolgálati szellemi vagyoni fejlesztése, a tudáshoz jutás elősegítése, a fejlesztéspolitikai kapacitások erősítése, a helyi önkormányzati közszolgálati stratégia-fejlesztési képességek erősítése, valamint a jó állam mutatóinak mérése.⁵⁰³ Szintén a 2016-2020 közötti időszakban valósul meg A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése KÖFOP-program, amelynek célja a közszolgálatban dolgozók egyéni fejlesztési terven alapuló kompetencia-fejlesztése, a közszolgálatban dolgozók hatékonyabb tanulását segítő tanulási környezet, oktatás-technológia és képzésmenedzsment fejlesztése, valamint kompetencia-alapú közszolgálati életpálya-programot támogató szolgáltatások kidolgozása. A programok megvalósításában az NKE és partnerintézmények – mint hazai egyetemek – vesznek részt.

7. A kutatási módszerek

A kutatási módszerek ismerete és tudatos használata valamennyi kutató számára elengedhetetlen. A közigazgatás kutatása során a leggyakrabban alkalmazott módszer mind a mai napig a közigazgatási **jogi vagy normatív módszer**, amely a XX. század elején terjedt el a közigazgatási jog létrehozásával együtt. A normatív megközelítés alapján a kutató a hatályos vagy esetleg a történeti jogszabályokat elemezve, értelmezve vizsgálja a közigazgatást a gyakorlati megvalósítás figyelembe vétele nélkül. Ez az irányzat az államtudományi hagyományokra alapozva szintén nem ismeri el, hogy a hatalommegosztás klasszikus triászán kívül más hatalmi ág is létezne. A szisztémát szinte egyedülként alkalmazták a szocializmus időszakában is, az egyetlen törést lényegében Magyary korszaka jelentette. Általánosságban a mai egyetemi oktatás is ezt a megközelítést alkalmazza, hiszen az oktatás a közigazgatás mint elvont rendszer relatív stabilitását hirdetheti a politikával szemben, míg az eljárásjog tekintetében a formális követelményeket veszi figyelembe. Ennek egy módosított változata a dogmatikai elemzés, amely a jogszabályokat kritikailag elemzi.

A már korábban is alkalmazott fogalomelemző módszer a közigazgatás kulcsfogalmait körüljárva vizsgálódik. A következő kutatási módszer a jog-összehasonlító vagy komparatív módszer, amely az uniós jog vizsgálatának bevett módszere. Hazánk uniós tagsága következtében érthető okokból ez a metodika vált az egyik leggyakrabban alkalmazottá a jogtudomány egészét, illetve a közigazgatási jogot tekintve. **Reinhard Zimmermann** megfogalmazásával élve ugyanis a jog internacionalizálódott, amely tendencia visszatükröződik a kutatásokban is.

A következő módszer a már korábban is alkalmazott **empirikus vagy szociológiai irányzat**, amely a gyakorlati életben megjelenő jelenségek, adatok alapján von le következtetéseket. A funkcionalizmus szintén a jogintézmények társadalmi szerepét veszi figyelembe, míg az interdiszciplináris vagy komplex megközelítés problémaorientált módon foglalkozik az egyes témakörökkel.⁵⁰⁴

A közigazgatás kutatásában ezek közül a normatív módszer, az igazgatás-tudományi megközelítés, az összehasonlító kutatások, az empirikus, valamint a szociológiai módszer igazán kiemelendő.

A rendszerváltás utáni hazai irodalom bővebb kifejtése ugyan a magyar közigazgatás-tudományt feldolgozó fejezetben található, az egyes irányzatokhoz kapcsolódóan ehelyütt is említést teszünk néhány szerzőről. A közigazgatási jogi szemléletet szinte valamennyi meghatározó kutató követte, akiknek a munkássága szinte az összes jelentős kutatási területet átfogta. Így az államigazgatást **Balázs István** és **Bércesi Ferenc** kutatásai vizsgálták a központi kormányzati szervezetrendszer, illetve a dekoncentrált szer-

⁵⁰³ http://uni-nke.hu/egyetem/fejlesztési-programok/kofop-2_1_2-vekop-15 (2017. 03. 30.).

⁵⁰⁴ Stipta István 2011. május 6-i plenáris előadása a Debreceni Doktorandusz Konferencián.

vek vonatkozásában. *Fazekas Marianna* központi témája a köztestületi önkormányzatokat és a közintézmények, a közigazgatási szankciókat a dogmatika oldaláról *Nagy Marianna* dolgozta fel nagyszabású munkájában, a közigazgatási bíráskodás, illetve a közigazgatási döntések pedig *Patyi András* és *Varga Zs. András* állandó kutatási témája. Nagy volumenű kutatások folytak az önkormányzati rendszer (*Verebélyi Imre, Ivancsics Imre, Torma András* és *Fábián Adrián*), valamint az eljárásjogok témakörében, amelyre az új eljárási törvény, azaz a Ket. megalkotása indukált (*Kilényi Géza, Balázs István, Bende Szabó Gábor, Ivancsics Imre*). A 2006-os szervezeti reformnak köszönhetően szintén több tanulmány is született a központi kormányzati rendszer korszerűsítése témakörében. A kutatások központi személye az előbb említettek alapján *Sárközy Tamás* professzor volt.

Szintén ezen irányzat égisze alatt született meg a Meritum Kiadó gondozásában a *Közigazgatási jog nagy kézikönyve*, amely egyedülálló vállalkozásként a közigazgatás teljes spektrumát igyekezett átfogni, így összefoglalta a szervezeti, az anyagi és az eljárási jogot, valamint a különös részi témaköröket. Külön a gazdaság által is érintett különös részi témaköröket – így a fogyasztóvédelem, a pénzügyi igazgatás vagy a környezetvédelem – *Imre Miklós* is feldolgozta, a makrogazdasági összefüggésekre helyezve a hangsúlyt. Szintén több kutató (*Pálné Kovács Ilona, Csefkó Ferenc* vagy *Szigeti Ernő*) foglalkozott a közigazgatási feladatok területi ellátásának megoldásaival, illetve az önkormányzatiság kérdéskörével.

Az igazgatástudományi megközelítés jellemző *Józsa Zoltán, Horváth M. Tamás, Somlyódiné Pfeil Edit* vagy *Torma András* munkáira – keveredve a jogi aspektussal. Sajátos, a technika fejlődéséből adódó új témakör az elektronikus közigazgatás, amelynek kapcsán *Tózsza István* úttörő munkája említhető, igaz e körben egyre újabb munkák születnek. Az összehasonlító közigazgatás „atyja” egyértelműen *Lőrincz Lajos*, aki 2006-ban *Balázs Istvánnal* közösen az Európai Unió országainak közigazgatási rendszereit tekintette át monografikus munkájában.

Az empirikus eszközök használatához kapcsolódnak az Új közmenedzsment irányzatok, amelyek helyét a 90-es évektől a globalizáció és más körülmények hatására a neoweberi szemléletek vették át (*Fodor Gábor, Stumpf István*). Az új szemlélet felismerte, hogy nem vonulhat ki az állam a legfontosabb területekről, és nem bízhatja a folyamatok alakulását pusztán a gazdaság törvényszerűségeire. Magyarországon ez a hatás kevésbé érvényesült, így még az ezredforduló után is szép számmal születtek az Új közmenedzsment irányzat hatásait vizsgáló munkák (*Jenei György* vagy *Horváth M. Tamás*), amelyek nagyban előmozdították a közigazgatás és a gazdaság vagy a kultúra és politika összefüggéseink vizsgálatát. Szintén szélesítette a kutatási irányokat a települési közszolgáltatások szociológiai vizsgálata (*Horváth M. Tamás, Somlyódiné Pfeil Edit, Rechnitzer János*) vagy a közpolitikai elemzések köre (*Ágh Attila* vagy *Gajduschek György*), amely utóbbi kutatások általában átfogó és igen előremutató szemlélettel vizsgálják a közigazgatás jelenségeit.

A tendenciák kapcsán azt állapíthatjuk meg, hogy a kutatási témákat tekintve jelentős változások mentek végbe az elmúlt években. Folyamatosan kutatási témát képeznek a közigazgatás egyes alrendszerei,⁵⁰⁵ a közigazgatás hazai és nemzetközi kapcsolatrendszere, a bürokrácia jelensége, illetve annak csökkentése, az igazgatási munka hatékonyabbá tétele, az elektronikus közigazgatás, illetve a humán erőforrásmenedzsment. Az elmúlt időszakokhoz képest a tudományos kutatások sokkal hamarabb reagálnak a nemzetközi trendekre, amelynek hasznossága azonban némi óvatossággal kezelendő, figyelemmel egyes működő jellegű irányzatokra.

A kutatások nemzetközi irányultsága ugyan sokat javult, ám ezen a téren még mindig találunk fejlődnievalót. A kapcsolatrendszer többnyire nem intézményes formában valósul meg, hanem az egyes kutatók kapacitásán alapul, így egyéni konferenciaszerepléseket vagy szerkesztőbizottsági tagságot jelent külföldi

⁵⁰⁵ Lásd például a területi államigazgatást, amelyre nézve több átfogó munka is született. Ilyen például: BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2013.

szakfolyóiratokban. Szintén pozitívumként említhető a fentiek alapján az alkalmazott tudományos kutatási módszerek körének bővülése, így a jogi normatív metodika mellett egyre gyakrabban találkozhatunk igazgatástudományi, szociológiai vagy politikai és összehasonlító módszer alkalmazásával, amely magával vonja a kritikai megközelítés erősödését. Szintén tetten érhető a közigazgatási kutatások terén is egyfajta multidiszciplináris jelleg, amely e téren elsősorban a más közigazgatás-tudományi módszerek és megközelítések alkalmazását jelenti a klasszikus határterületek, mint a szociológia, a pszichológia vagy a politika bevonásával. Ez utóbbiról egyébként is elmondható, hogy a rendszerváltás után több jelentős tudományos kutatás megrendelőjévé is vált, amely részben a témák bővülését hozta, részben azonban behatárolta az adott kutatás kereteit. A szervezeti rendszer kapcsán eléggé változó helyzettel találkozhatunk, hiszen míg 2006-ig az MKI intézményes formában adott teret a közigazgatási kutatásoknak és koordinálta azokat, jelenleg ilyen átfogó tudományos szervezettel nem igazán találkozhatunk, a meglévő és működő szervezetek pedig a közigazgatás kutatásának csupán egy-egy szeletével képesek foglalkozni.

IRODALOM

1. JÓZSA Zoltán: *A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről*. Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2. 4-20.
2. VEREBÉLYI Imre: *Beköszöntő az „Új Magyar Közigazgatás” első számához*, Új Magyar Közigazgatás, 2008. november 3.

HASZNOS LINKEK

1. A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló törvény, az Akadémia Alapszabályával és Ügyrendjével egységes szerkezetben:
http://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/akademiai_szabalyozasok/A%20Magyar%20Tudomas%20Akademiarol%20szolo%201994.%20evi%20XL.%20torveny,%20a%20Magyar%20Tudomas%20Akademia%20Alapszabalya%20es%20Ugyrendje%20egyseges%20szerkezetben.pdf
2. Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének Közigazgatás-tudományi Kutatócsoportja: <http://jog.tk.mta.hu/kozigazgatas-tudomanyi-kutato csoport>
3. A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet honlapja: www.iias-iisa.org
4. Az OECD hivatalos weboldala: www.oecd.org
5. Az OECD legfrissebb hivatalos kiadványa ezen az oldalon érhető el: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en