

Habilitációs tézisek

Új irányok a magyar közigazgatás-tudományban

Írta:

Rixer Ádám

Budapest-Győr, 2014

Tartalomjegyzék

1. A magyar közigazgatás tudomány általi megragadásának lehetőségei.....	4
1.1. A jogtudományi megközelítések jelentősége.....	4
1.2. Az inter- és multidiszciplinaritás jelentősége a közigazgatási kutatásokban.....	5
1.3. Multi- és interdiszciplinaritáson túl: a társadalomtudományok új szemléletmódja.....	8
1.3.1. A természetjogi szemlélet erősödése.....	9
2. A közigazgatás-tudomány hatása a közigazgatás tételes joganyagára és annak gyakorlatára.....	10
3. Hagyományos jellegzetességek.....	11
3.1. A (rég)múlt öröksége.....	11
4. Külső hatások és minták.....	13
4.1. Bevezetés.....	13
4.2. Meghatározó irányzatok. Az NPM és 'riválisai' a magyar tudomány és gyakorlat tükrében..	14
4.3 A magyar közigazgatás-tudomány kapcsolata a külvilággal.....	15
4.3.1. Bevezetés.....	15
4.3.2. A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben.....	16
4.3.2.1. A nyelvhasználat elemi sajátosságai.....	16
4.3.2.2. Az idegen nyelvű munkák egyes jellegzetességei, különös tekintettel a feldolgozott témákra.....	18
4.3.2.3. Nemzetközi együttműködések keretében megvalósult munkák.....	24
4.4. Összefoglaló megállapítások a 4. fejezet vonatkozásában.....	24
A tézisek alapjául szolgáló <i>lényegesebb</i> publikációk.....	26

1. A magyar közigazgatás tudomány általi megragadásának lehetőségei

1.1. A jogtudományi megközelítések jelentősége

A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány – hagyományosan – rendkívül *jogias* jellegű. Ezen az sem változtat érdemben, hogy a magyar közigazgatás-tudomány legjelesebbjei (korábban Magyary Zoltán, a közelmúltban Lőrincz Lajos) időről-időre hangot adtak a közigazgatás egyoldalú jogi elemzésével kapcsolatos ellenérzéseiknek. Mindazonáltal a közigazgatás alapvetően jogtudományi módszerekkel, jogi megközelítésben történő elemzése kézenfekvő, hiszen „(...) a közigazgatás kérdései jogilag egyneműsíthetőek, illetve mechanizmusai a 19. század elejétől tudatosan jogra alapítottak”,¹ azaz a tényleges gyakorlatban is ez a meghatározó. Egy nemrégiben közzétett felmérés adatai szerint a megkérdezett köztisztviselők – saját bevallásuk szerint – munkaidejük pontosan kétharmadát jogi jellegű tevékenységre fordítják, s ugyanez az arány a megkérdezett – közigazgatásban dolgozó – jogászok esetében is csak alig magasabb (68%).²

A ma érvényesülő többségi álláspont szerint a közigazgatás bármely területének legszűkebb vizsgálati lehetősége a közigazgatási jog belső törvényszerűségeinek elemzése. Egy szélesebb horizontú megközelítésre, s ezzel egyfajta „jogi belső multidiszciplinaritásra” ad lehetőséget, ha a közigazgatási jogban is fellelhető egyes intézményeket a hasonló jellegű – ám más jogi területeken ható – intézményekkel vetjük össze: pl. a közigazgatási felelősséget a jogi felelősségi rendszer egyik altípusaként értelmezve, azt más jogágak felelősségi rendszerének rendszert alkotó elemeivel hasonlítjuk össze.³

A „jogi belső multidiszciplinaritás” szükségességét támasztja alá a közigazgatási jog által szabályozott életviszonyok néhány jellegzetessége is: figyelembe kell vennünk ugyanis, hogy egyre nő azon komplex jogviszonyok száma és jelentősége, melyek a közigazgatási jog és a polgári jog határterületén a két nagy jogterület „átfedésében” jönnek létre. Így pl. egyes közszolgáltatásokkal összefüggésben a törvényi vagy rendeleti formát öltő közigazgatási szabályok alapján létrejött (engedélyező) határozatok és az ezeket konkretizáló, magánjogi „lebonyolító” szerződések egy egységes, a lényeges tartalmi elemekben egymást átfedő, komplex (vegyes) jogviszonyt képeznek.⁴ A határozatok és a szerződések egymást feltételezik, ezáltal érvényesülésük is együttes. Ezeknek a komplex jogviszonyoknak a megragadása mind a jogalkotásban, mind pedig a jogalkalmazásban igen nehéz feladat, különösen, hogy „(...) az ilyen komplex (vegyes) jogviszonyok dogmatikája [változatlanul] alig kidolgozott”⁵ annak ellenére, hogy nem új keletű jelenségről van szó.⁶ A kérdéskör gyakorlati jelentőségre is szert tett, amennyiben pl. a válság által felnagyított jelentőségű

¹ TAMÁS András, *Közigazgatási jogtudomány = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, FAZEKAS Marianna (szerk.), Budapest, Gondolat Kiadó 2011, 67-68. [a továbbiakban TAMÁS (2011)]

² GAJDUSCHEK György, *A közigazgatás értelmezése Magyarországon = Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.), Budapest, Szent István Társulat, 2011. 395. [a továbbiakban GAJDUSCHEK (2011)]

³ Ehhez lásd pl. NAGY Marianna, *A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl? = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, FAZEKAS Marianna (szerk.), Budapest, Gondolat Kiadó 2011, 200. [a továbbiakban NAGY Marianna (2011)]

⁴ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat indokolása.

⁵ Uo.

⁶ A közigazgatási jog és a magánjog közötti „senki földjén” elhelyezkedő jogviszonyok sajátosságairól lásd pl. HARMATHY Attila, *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983, 84.

tapasztalatok azt is mutatják, hogy nemzetgazdasági és egyéb szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását is egyre határozottabban igénylik: „A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségessé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.”⁷

Az egyetemi oktatás és a tudományos vizsgálódás tehát a 19. század második fele óta a jogi értelmezést tekinti meghatározónak, legfeljebb abban találhatóak különbségek, hogy a „leíró” jellegű magyarázatok mellett többségre jutottak a közjogi-alkotmányjogi kereteket is – immár – nagy terjedelemben ismertető és elemző munkák. Sőt, a jogrendszer [s a közigazgatással szoros összefüggést mutató intézmények] vizsgálata egyre gyakrabban kizárólag alkotmányossági szempontú és alkotmány-alapú értékeléssé egyszerűsödik.⁸ E – Magyarország Alaptörvényének 2011. április 25-én történt elfogadása és 2012. január 1-én történt hatályba lépése által is erősített – megközelítés esetében azonban lényeges, hogy „[Az] alkotmány, mint normakategória vizsgálata, annak megalkotását, módosítását (változását), tárgyát, hatását és egyedi jellegzetességeit tekintve összetett szempontrendszer érvényesítését igényli”.⁹ Ennek egyik oka, hogy „Az alkotmányozás egyszerre jogi és politikai jellegű aktus. Az a döntés, hogy szükség van-e új alkotmányra, a jog rendszerén kívül születik meg. Nem a jog terejébe tartozó kérdés az sem, hogy egy új alkotmány fő irányvonala (pl. a kormányforma, az alapjogvédelmi mechanizmusok rendszere stb.) merre mutassanak. Ezeket a döntéseket a politikának kell meghoznia”.¹⁰ Egy adott alkotmány is mindig legalább kétféle normacsoportot tartalmaz: egy pozitív jogit, és egy politikai normákat tartalmazót. Egy alkotmányjogi (mint szakjogi) elemzés feltétlenül szükséges, de sohasem lehet kimerítő, ha nem tér ki a politikai normák természetének bemutatására.¹¹ *Tágabb megközelítésben:* az alkotmányozás tárgyi problémája sem kezelhető kizárólag jogi, jogtudományi szempontból; csupán több szaktudomány nézőpontjának és szempontjainak összességéből állhat elő az a kérdéskatalógus és válaszalmaz, amely érdemben lehetővé teszi a feladat elvégzését.¹²

1.2. Az inter- és multidiszciplinaritás jelentősége a közigazgatási kutatásokban

A fentiekén túl előfeltevésünk, hogy a közigazgatás vonatkozásában a hiteles és további következtetések levonására, illetve további elemzések megalapozására alkalmas vizsgálathoz valamifajta inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerre van szükség; azaz a vizsgált témában – a hagyományosan legerőteljesebb közigazgatási jogtudomány módszerei és eredményei mellett – az egyéb társadalomtudományok, így pl. a legtágabban értelmezett politikatudomány, a szervezéstudomány [szervezés-vezetés elmélet; általános és ágazati szervezéstan(ok)] a közpolitika-tudomány, a szűkebben értelmezett közigazgatás-tudomány (közigazgatás-elmélet, illetve

⁷ ABH 1991, 146, 151–152.

⁸ Illetve – másként közelítve a kérdéshez – azt is tapasztalhatjuk, hogy a társadalmi jelenségek (e munkában is vizsgált) egyes területeinek vizsgálata mintha kizárólag az alkotmányjog, illetve a jogszociológia tudományai számára lenne „fenntartva”.

⁹ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna, *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 13.

¹⁰ CSINK – FRÖHLICH i. m. 13.

¹¹ SZIGETI Péter, *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány – Alkotmányjog – Világrendszerelmélet*, Publicationes Jaurinenses op. 9. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2011, 53. [a továbbiakban SZIGETI (2011)]

¹² Uo.

közigazgatástan), a tágan értelmezett menedzsment-tudományok, a statisztika, a szociológia, szociálpszichológia vagy éppen a keresztyén szociáletika, illetve gazdaságetika (!), sőt, egyes természettudományok vizsgálati módszereiből,¹³ megállapításaiból érdemes egy olyan erőteljes tudományos és tárgyi keretet kovácsolnunk, amelyben, illetve amelyhez képest a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szövegszintű vizsgálatok is elnyerhetik valós helyüket és értéküket.

A magyar közigazgatás egészének és egyes szakigazgatási vagy éppen funkcionális területeinek bemutatása és tudományos vizsgálata hagyományosan három szempont – az ellátott feladat (kifejtett tevékenység), a szervezet és a személyi állomány – mentén történik – függetlenül attól, hogy mely tudományterület módszereinek felhasználásával kerül sor a vizsgálatra.¹⁴ Az 1990 utáni időszakban új elemként megjelent – a közigazgatás államszervezeti helyének meghatározásán túl – az alkotmányos, illetve (köz)politikai kérdések hangsúlyozása, nagy(obb) terjedelemben történő vizsgálata is.

A nemzetközi szakirodalom is utal arra, hogy a különböző közigazgatások leírási kísérleteiben sokáig – nemzetközileg is – szinte egyeduralkodó módon voltak jelen a (köz)politikai, illetve az intézményközpontú megközelítések.¹⁵ Külön fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a hagyományosabb közigazgatás-tudományi és közigazgatás-szociológiai, közgazdaság-tudományi módszerek napjainkban kiegészülnek a globalizált világ elemzésére inkább alkalmas hálózatelméleti megközelítésekkel is.¹⁶ A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási jelenségek vizsgálata nem csupán a megfelelő tudományterület, illetve módszer által befolyásolt; legalább ilyen lényegesek az ideológikus összefüggések is, melyek tudományos köntöst öltve, egymástól elkülöníthető, önálló irányzatokként is megragadhatóak: “A magyar közigazgatás tudományos vizsgálata során hagyományosan legalább három megközelítésmód között tehetünk különbséget: a klasszikus weberi, a társadalmi hatásokat hangsúlyozó közpolitikai, illetve az új közmenedzsment megközelítések között”.¹⁷

A jog és a tudás egyéb formái közötti dialógus kialakulásához eleve egy erőteljesen interdiszciplináris kiindulópont szükséges.¹⁸ Ez ma már többet jelent, mint a szociológia vagy a diskurzus-analízis módszereinek segítségével hívása a jogi folyamatok jobb megértéséhez, áttekintéséhez. Olyan új (tudomány)területek felé történő nyitás igénye is megfogalmazódik, melyek mindeddig nem vagy csak alig érintkeztek a jogtudománnyal, illetve a közigazgatási

¹³ A természettudományos megközelítések és módszerek lehetséges használatára nézve lásd pl. NAGY Marianna *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, ELTE – Eötvös Kiadó, 2010.

¹⁴ A közigazgatás egyszerre tevékenység, sajátos felépítésű szervezeti rend, valamint személyek összessége (személyi állomány). Erre nézve: LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2005, 19. Lásd továbbá: FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998, 7-8.; [a továbbiakban FICZERE (1998)]; FÁBIÁN Adrián, *Közigazgatás-elmélet*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2011, 21.

¹⁵ Lásd pl. M. P. VAN DER HOEK, *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. London and New York, Taylor & Francis, 2005.

¹⁶ NAGY Marianna (2011) 200. és 207-209.

¹⁷ GAJDUSCHEK György (2011) 391.

¹⁸ SHERWIN, Richard, *Intersections of Law and Culture*. [A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.] /konferencia-előadás/

jogtudománnyal (kulturális antropológia,¹⁹ irodalomtudomány²⁰ vagy éppen a pszichológia és a kognitív idegtudományok stb.). Sőt, ma már ezek kapcsolata sem szorítkozhat általánosságok szintjén mozgó „kölcönös bemutatkozásra”, sokkal inkább olyan előzetesen megkonstruált interdiszciplináris eljárások, és ezekhez kötődő koherens és szisztematikus módszerek kialakítása szükséges, melyek biztosítani képesek az érdemi összehasonlító elemzések/ kutatások stabil kereteit, s egyúttal a szükséges rugalmasság és nyitottság felé is elkötelezettek.²¹

Természetesen a közigazgatási (állami) jelenségek vizsgálatában ez a – fentebb vázolt, multidiszciplináris megközelítésben tetten érhető – szükséglet nem csupán a szűkebben vett közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány oldalán jelenik meg. Gulyás Gyula – saját szakterülete, a közpolitika-tudomány felől közelítve a kérdéshez – a következőket írja: „A multidiszciplinaritás megköveteli a szakítást az intézmények és struktúrák [így a közigazgatási intézmények és struktúrák] egyoldalú politikai analízisének módszerével: az ez irányú vizsgálódásokat ki kell egészíteni a szociológia, a közgazdaságtan és a jogtudomány nyújtotta teoretikus és módszertani lehetőségekkel”.²²

Ezt az összetett megközelítést – minden közigazgatási jelenség vonatkozásában – indokoltá teszi az a tény is, hogy a jogban jelentkező változási folyamatok és a tényleges társadalmi változások közötti különbség hagyományosan elmosódik: „az újhoz való alkalmazkodás kényszere és a jog általi társadalomvezérlés túlzottan hangsúlyos volta gyakran ott is lényeges elmozdulásokat jelez, ahol pedig semmi sem történik”.²³

¹⁹ Részletesebben lásd pl. FREEMAN, Michael – NAPIER, David (szerk.), *Law and Anthropology*, (2000) Current Legal Issues 12(1), 47.

²⁰ Lassan Magyarországon is önálló diszciplínává válik az ún. *jog és szépirodalom*, amely a jogi jelenségek szépirodalmi összefüggéseit kívánja feltárni. A legegyszerűbb – s talán leggyakrabban alkalmazott – séma szerint a kutatási területen két jellegzetes megközelítés különíthető el: az egyik, amely azt vizsgálja, hogy a jog hogyan jelenik meg az irodalmi művekben (*law in literature*), míg a másik a jogot magát tekinti egy sajátos irodalmi műfajnak (*law as literature*). H. SZILÁGYI István, *Jog és irodalom (habilitációs előadás)*. Iustum Aequum Salutare 2010/1, 5. (E témában lásd még: NAGY Tamás, *Jog, irodalom, intertextualitás = Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.), Budapest, Szent István Társulat, 2011, 38-47., illetve KISS Anna – KISS Henriett – TÓTH J. Zoltán, *Csíny vagy bűn?* Budapest, COMPLEX Kiadó, 2010)

A „jog az irodalomban” megközelítés szorosan kapcsolódik a jog kritikájához (H. SZILÁGYI István i. m. 6.) amellet, hogy a jognak az irodalmi művekben megjelenő képe jogtörténeti, illetve eszmetörténeti forrásként is használható. (H. SZILÁGYI István i. m. 9.) Sőt, – különösen a modern regényirodalom művei – a jogszociológiai kutatások számára is értékes forrásul szolgálhatnak. Ez utóbbi diszciplínában – Ehrlich „élő jog” koncepciójára támaszkodva az 1970-es években jelennek meg először a figyelmet a dokumentumelemzés ilyen irányú kiterjesztésének lehetőségére felhívó munkák. (H. SZILÁGYI István i. m. 9-10.) Az ilyen elemzések pl. jelentős segítséget nyújthatnak a jogászokról a társadalomban kialakult kép vizsgálata során is. A „jog mint irodalom” koncepció szerint az irodalom és a jog tulajdonképpen a nyelvi cselekvés kontinuumának különféle irányaiént vagy módusaiként értelmezhetők, de mindkettő az egyén és a közösség identitását egyszerre kifejező, illetve létrehozó aktus. A jog alapvető funkciója a közösség fenntartása, ezért lényege a konstitutív retorika – vagyis a közösség tagjai történeteinek „újraelmésélése”, ami lehetővé teszi, hogy a jog által kezelt konfliktus lezárásaként az egyén újra beilleszkedhessék a közösségbe, vagy megtalálja benne (új) helyét. (H. SZILÁGYI István i. m. 14-15.)

A fentiekből kiindulva az erősen jogias közigazgatás struktúráinak, működésének, illetve személyi állományának régebbi, illetve kortárs szépirodalmi művekben való megjelenése is hozzájárulhat a közigazgatás valós mozgásformáinak, törvényszerűségeinek, várható elmozdulási irányainak vagy éppen ismétlődő jellegzetességeinek jobb tudományos megértéséhez (kutathatóságához). E lehetőségek egyelőre elméletiek, ezen összefüggésekre vonatkozó érdemi kutatások mindeztidáig nem folytak Magyarországon.

²¹ ROTHCHILD, Jonathan, *Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner*. (2008-2009) Journal of Law and Religion, 24(1), 476.

²² GULYÁS Gyula, *A közpolitika paradoxonai*, PhD disszertáció, Budapest, ELTE, 2002, 69. /kézirat/

²³ SAJÓ András, *Társadalmi-jogi változás*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988, 7.

A vizsgálatok során éppen ezen sajátosságok (adottságok) miatt a *modellalkotás módszerét* is érdemes alkalmaznunk, amennyiben a közigazgatás is felfogható egy adaptív komplex rendszerként – *melyben az egyes elemek elszigetelt vizsgálata a lehetséges magyarázatok értékét jelentősen csökkenti*. E modellben az állam, illetve azon belül a legtágabban értelmezett közigazgatási szervek társadalommal, egyéb hatóságokkal, piaccal és a nemzetközi integrációkkal stb. való kapcsolatát – éppen a fentebb említett, a jog által teremtett látszatok és a valóság konfliktusai miatt – minden lehetséges vonatkozásban érdemes vizsgálnunk abból a szempontból is, hogy a közigazgatási reformok *érdemben* érintették-e ezeket a viszonyrendszereket, s ha igen, milyen módon és mértékben.²⁴

A teljesség kedvéért utalnunk kell arra is, hogy az interdiszciplinaritás irányába mutató módszerek és eljárások egyúttal rendkívüli körülményt is igényelnek, hiszen a fogalmi tisztánlátás e körben különösen fontos. Pl. a kormányzati kapacitás fogalma – legtágabb értelemben – az államnak arra a képességére utal, melynek révén az – közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítő, hátráltató körülményeket.²⁵ A – jogi, közgazdaság(tan)i stb. tartalmakkal is felruházható – fogalommal kapcsolatos bizonytalanságaink egy része éppen abból ered, hogy rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelteni, különösen, hogy ezek gyakran maguk is rendkívül összetett, több elemből összeálló „szempontösszességek”. Ilyen pl. a bizalmi kapacitás oldaláról történő megközelítés is,²⁶ amely – túl az intézmények iránti bizalom hagyományos mérésein – pl. a bizalmon alapuló kölcsönösségek komplex vizsgálatától sem riad vissza.²⁷

1.3. Multi- és interdiszciplinaritáson túl: a társadalomtudományok új szemléletmódja

A modernitás a politikai filozófiában is új magyarázó elvek bevezetésével járt. A jó kormányzatról, a társadalmi együttélés rendjéről értekező szerzők többsége egy hosszú korszakon át „az emberi jelenséget” is az újkori természettudományokban sokáig egyeduralkodó karteziánus-newtoni világkép ontológiai és ismeretelméleti előfeltevései szerint magyarázta, és minden egyéb megközelítést irracionálisnak minősített: az egyént tekintették a társadalmi vizsgálódások magától értetődő kiindulópontjának és elemi egységének.²⁸ Így vagy úgy az egyénektől nyert felhatalmazásból és/vagy az egyéneknek tulajdonított természetes törekvésekből vezették le a politikai intézmények létjogosultságát, s a történelmi örökség és a természet „vak” erői csupán mint az egyéniség zavartalan kibontakozásának leküzdendő akadályai jöttek számításba. Az egyén e kötöttségek alóli felszabadítása, az emancipáció lett a legfőbb politikai [s egyúttal igazgatási] cél, melynek fő eszköze [a *mainstream* megközelítésekben] a tisztán racionális uralom.²⁹

A társadalom kutatóitól a mai kánon megköveteli a tényállításokat, illetve az értékítéleteket tartalmazó kijelentések világos megkülönböztetését. A „tudományos többség” hajlik arra, hogy racionálisan kezelhetőnek, azaz valóságosnak csak az előbbieket ismerje el.³⁰ A racionális

²⁴ GELLÉN Márton, *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*, Tézisfüzet. Győr, SZIE ÁJK DI, 2012, 14.

²⁵ BEVIR, Mark, *Key concepts in governance*, Delhi, SAGE, 2009, 41.

²⁶ Ehhez lásd pl. BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő, *Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban*, Politikatudományi Szemle 2012/2, 27.

²⁷ MELEG Csilla, *A bizalom hálójában – társadalmi nézőpontok*, JURA 2012/1, 72-75.

²⁸ LÁNYI András, *Az ökológia mint politikai filozófia*, Politikatudományi Szemle 2012/1, 105.

²⁹ Uo.

³⁰ LÁNYI i. m. 106.

intézmények globális elterjedése azonban a huszadik század végére újabb hatalmas változásokat értelt meg, amennyiben a hálózatokban, technikákban és formalizált viszonylatokban (pl. jog, piac, informatika) testet öltő „tudáshatalom” [komplex] működése mindinkább ellenőrizhetetlenné és nyomasztóvá vált³¹, ideértve a hagyományos módszerekkel történő leírási kísérletek „lehetetlenülését” is.

Amint arra Nagy Marianna találóan utal, arra a “végső” kérdésre, hogy „miért nem működik a jog” egyelőre nem sikerült kielégítő választ kapnunk,³² a tágabban vett közigazgatás-tudomány és a vele érintkező – tipikusan társadalomtudományi – területek hagyományos, „bejáratott” módszerei erre nem adnak letisztult feleletet. Elkerülhetetlennek látszik tehát a közigazgatásra irányadó jogi normák és a valós működés tényei közötti *filozófiai* szintézis újbóli megteremtése (is). Feltehetően ez az irány lesz/lehet a paradigma-váltás egyik alapja, megvalósítója a hazai (közigazgatás)tudományokban (is).

Általánosságban is kijelenthető, hogy a válságok hatására a társadalomtudományok egyre inkább arra *kényszerülnek, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdjék el vizsgálni.* Válságkorszakokban, amikor a mindennapi tapasztalat rácafol addigi várakozásainkra, a jog- és politikaelmélet is radikalizálódik: saját – stabilnak hitt – előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia. „Így ismét polgárjogot nyer a *filozofálás*, miután a filozófiai kérdésfeltevéstől idegenkedő, a leíró szaktudomány igényével fellépő politikaelméleti [és közigazgatás-elméleti] diszkurzusból egyre nehezebb kirekeszteni olyan kérdéseket, amelyek nem a működés módjával, hanem értelmével (tehát az értelmezés kereteivel) kapcsolatosak.”³³ A jogtudomány figyelme is – egyebek mellett – egyre inkább azon kérdés felé fordul, hogy hogyan is lehetséges a morális elvek – fokozottabb – behatolása a jog világába, olyan területeken is, ahol ezek szükségessége régóta hangoztatott tény, ám a tényleges inkorporáció nem vagy csak töredékesen ment végbe (lásd pl. a többségi társadalomnak a roma kisebbség irányában fennálló morális felelősségének kérdéskörét a mai Magyarország jogi instrumentumaiban). A lehető legtágabban értelmezett jogtudomány horizontja bővülésének egyik biztos jele, hogy a „hagyományos” jogpozitivizmus élharcosai is egyre-másra állítják elő önálló kritériumrendszereiket, melyek révén ez az inkorporáció – valamennyi lehetséges tárgykörben – igazolhatóan végbemehet.³⁴

1.3.1. A természetjogi szemlélet erősödése

A modern ember számára tapasztalat a társadalom funkcionális differenciálódása; a politika, a jog, a gazdaság, a tudomány, s ugyanígy a vallás részrendszereinek egyre nyilvánvalóbb autonómiája, amely a társadalomelméletek számára is erőteljes kihívást jelent(ett), amikor is ezt az acentrikussá – azaz központ nélkülivé – váló világot kell(ett volna) leírniuk.³⁵ A központi rendezőelv nélküli korban fogant modern és „posztmodern” társadalomelméleti koncepciók jellemzője, hogy az ember filozófiai-erkölcsi természetéről nem (vagy csak kevésbé) vesznek tudomást, illetőleg a társadalomintegratív erőkhöz kötődő helyes társadalmi együttélés, rend elveit nem firtatják, s így a

³¹ LÁNYI i. m. 107.

³² NAGY Marianna (2011) 207.

³³ LÁNYI i. m. 107.

³⁴ Matthew H. KRAMER, *Where Law and Morality Meet*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 17.

³⁵ Cs. KISS Lajos, *Bevezetés = A társadalom és a jog autopoietikus felépítése*, Cs. KISS Lajos – KARÁCSONY András (szerk.), Budapest, ELTE, 1994, 7-8.

működőképes társadalmi rend teoretikus megalapozásáról is lemondanak.³⁶

A korai kultúrákban jog és vallás jellemzően egységes tudáskomplexumot képezett, mely uralomszervező ismeretanyagként, [olykor] homályba vesző eredettel, generációkon át történő szóbeli továbbhagyományozás révén végső soron isteni adományként identifikálta önmagát.³⁷ A modern jog és jogtudomány mai állapotának kialakulásában az egyik döntő hatást – még korábban – az isteni természetjog kizárólagosságától történő elszakadás jelentette: az ember által alkotott pozitív jog érvényességének transzcendens (morális) igazolása profanizálódott a racionális természetjog formájában.³⁸ Bár a pozitív jog érvényességének transzcendens, ún. metajurisztikus (morális) elvekké történő igazolási kényszere ezzel még nem szűnt meg, maga az igazolási probléma áthelyeződött a nem teremtett világ történetiségének dimenziójába.³⁹ Kecskés Pál írta: „Midőn a romantika eszmevilágában kifejlődő történeti-jogi iskola konzervativizmusa a történeti népszellemben nyilvánuló szokásjogot tekintette a pozitív jog forrásának, a történeti módszer sürgetésével jelentős mértékben elősegítette a jogi pozitivizmus kifejlődését,”⁴⁰ mely a metafizikum elutasításával – azaz Isten létének és szerepének elutasításával – kizárólag a konkrét, tételes jogot tekintette egyedül létező és érvényes jognak (azzal, hogy álláspontja szerint a létrejött szabályok egyetlen lehetséges mögöttes oka a történelmi körülményekben keresendő). Ebben a megközelítésben a jog fogalma a tárgyi (pozitív) értelemben használt jogra szűkül(t), melynek egyedüli eredője és így értelmezésre jogosultja az állam, illetve az állami akarat.⁴¹

Magának a természetjognak mindig is kettős jelentése volt: a természetet metafizikailag értelmező – vallásos – felfogással szemben állt és áll az újkori (XVI-XVIII. sz.) eredetű, „felvilágosodott racionalista értelmezésű – vagy másként laikus felfogású – természetjog”, amely a természetnek konkrét, empirikus értelmet adva, a természetjog fogalmát az emberi természet valamilyen tapasztalati tulajdonságához (tipikusan ösztönéhez, valamely könnyen felismerhető szükségletéhez) kapcsolja.

A jog pozitíválódási folyamatának, az erkölcs és a jog (moralitás és legalitás) funkcionális különválásának/különválasztásának előrehaladásával, a természetjogi gondolkodást háttérbe szorító jogi pozitivizmus megerősödésétől kezdve a jogi érvényesség „eredetére és mibenlétére” irányuló kérdésre keresett válasza a következő alternatíva kínálkozott/kínálkozik: a pozitív jog vagy a célracionálisan tételezett (jogi!) eljárás keretében hozott döntés által tesz szert érvényességre, s nem szorul semmiféle jogon kívüli transzcendens igazolásra, vagy pedig fennáll a külső igazolási kényszer, a metajurisztikus (morális) elvekre való ráutaltság.⁴² *Már itt érdemes megjegyeznünk, hogy napjainkban ismét a – lehető legtágabban értelmezett – természetjogias felfogások lassú erősödésének lehetünk tanúi.* A változatlanul uralkodónak tekinthető jogpozitivizmussal összefüggésben életszerű az a felvetés, mely szerint „a jog mint norma- és értékrendhez tartozó mozzanat, érvényességének igazolását igényli; s hogy a pozitív tapasztalat változó világa nem

³⁶ FRIVALDSZKY János, *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Budapest, Szent István Társulat, 2007, 382. [a továbbiakban FRIVALDSZKY (2007)]

³⁷ JUHÁSZ Zita: De iure non scripto, avagy a korai jogfogalom duplexitása. *De Iurisprudencia et Iure Publico* (DIEIP) 2011/1. 4. www.dieip.hu

³⁸ Cs. Kiss i. m. 8.

³⁹ Uo.

⁴⁰ KECSKÉS Pál, *Természetjog = Natura Iuris*, SZABÓ Miklós (szerk.), Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002, 219-220.

⁴¹ Uo.

⁴² Cs. Kiss i. m. 8-9.

szolgálhat kielégítő igazolásul, csak addig maradhatott rejtve, míg magára nem eszmélt az egyoldalú természettudományos műveltségtől lekötött bölcselkedő szellem”.⁴³

2. A közigazgatás-tudomány hatása a közigazgatás tételes joganyagára és annak gyakorlatára

A magyarországi rendszerváltás keretében kialakuló helyi-területi közigazgatás ún. szakmai megalapozása, empirikus és deduktív, leíró és összehasonlító kutatásokkal, modellezéssel már az 1980-as években megkezdődött,⁴⁴ illetve az elmúlt húsz évben volt néhány nagyívű program, melyek kidolgozásához elméleti és gyakorlati szakemberekből álló munkacsoportok alakultak (pl. a közigazgatási reform munkálatai a kilencvenes évek közepén, az új általános eljárási törvény megalapozása, az IDEA program).⁴⁵ Ezekkel kapcsolatban azonban általánosságban megállapíthatjuk, hogy a jogalkotás későbbi, minisztériumi, illetve országgyűlési fázisaiban ezen munkacsoportok eredményei nem vagy csupán rendkívül töredékesen épültek be a véglegesülő szövegváltozatokba.

„A közigazgatás-szociológiai, politológiai, közpolitikai, illetőleg közmenedzsment kutatások értelemszerűen sokkal színesebb kutatási eszköztárral dolgoznak [mint a jogtudományi megközelítések], mégis jellegzetes, hogy ezek leggyakoribb tárgyai a helyi önkormányzatok működése, különösen a közszolgáltatás-szervezés, vagy némileg tágabban a közigazgatás területi struktúrája. A másik behatóbb vizsgálat alá vont terület a közigazgatási személyzet (...). Szinte teljesen hiányzik viszont a hatósági munka ügymenetvizsgálatokra épülő feltérképezése, sőt még egységes hatósági statisztikáról sem beszélhetünk. Valószínűleg ennek is tudható be, hogy az ágazati anyagi jogi szabályozás felülvizsgálata helyett rendre az eljárási, ezek közül is az általános eljárási szabályok állandó változtatásával kísérlik meg a kormányok az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítását.”⁴⁶

Kijelenthető, hogy a közigazgatással foglalkozó tudományok közül a legkevésbé él a gyakorlat elemzésével a jogtudomány, ide nem értve az egyre terebélyesedő magyar és európai esetjog feldolgozását. Az esetjog feldolgozása körében tudatos törekvések is megjelentek: ilyennek tekinthető pl. a JEMA folyóirat. A folyóirat *Szerkesztőségi köszöntőjében* a következőket olvashatjuk: „Folyóiratunk missziója kettős: egyrészt (...) a Nyugat-Európában (*Fallbesprechung*, *case note* néven) elterjedt esetelemzések magyarországi népszerűsítésével a joggyakorlat érvelési színvonalának emelése; másrészt pedig a bíróságokkal szembeni szakmai kontroll erősítése azáltal, hogy az ítéleteket rendszeresen alapos jogtudományi kritikának vetjük alá.”

Szintén előremutató fejlemény a gyakorlat elemzése körében a létező modell-kísérletek (pilot projektek) tapasztalatainak tudományos összegzésére és az így nyert ismeretek saját modellkísérletek formájában történő hasznosítására irányuló kutatások fellendülése Magyarországon (lásd pl. a PPKE JÁK Ereky István kutatócsoportjának eredményeit).

A tudományok és az élő jog kapcsolatának korábban említett töredezettségéhez az is hozzájárul, hogy jogalkotási hatásvizsgálatok – akár az előzetes, akár az utólagos elemzéseket tekintjük –

⁴³ KECSKÉS Pál i. m. 220.

⁴⁴ KÖKÉNYESI József, *A helyi közigazgatás szervezési tendenciái = Kilengések. Közszolgáltatási változások*, HORVÁTH M. Tamás (szerk.), Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012, 249. Kökényesi említ munkájában két írást: VEREBÉLYI Imre, *A tanácsi önkormányzat*, Budapest, KJK, 1987), illetve VEREBÉLYI Imre, *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*, Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1988.

⁴⁵ FAZEKAS Marianna, *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, FAZEKAS Marianna (szerk.), Budapest, Gondolat Kiadó 2011, 38-39.

⁴⁶ FAZEKAS Marianna i. m. 38.

részletező jogszabályi előírások mellett is szinte csak elvétve fordulnak elő. Bár az is tény, hogy mire egy ilyen utólagos hatásvizsgálathoz bárki is hozzákezdene, az adott instrumentum gyakran már nincs is hatályban.⁴⁷

Összességében kijelenthető, hogy a közigazgatás-tudományi eredmények és a jogalkotási, illetve jogalkalmazási produktumok színvonala közötti kapcsolat kimutatható, de – az erőteljes átpolitizáltság és egyes jogalkotási szabályok gyakorlati *lex imperfecta* jellege miatt – az nem feltétlen és következetesen érvényesülő.

3. Hagyományos jellegzetességek

Ismételten rögzítenünk szükséges, hogy mind a magyar közigazgatás önképében, mind pedig annak gyakorlati működésében, valamint annak tudományos leírasi kísérleteiben dominánsak a jogi természetű megközelítések, illetve vizsgálati módszerek.⁴⁸ Korábban is létezett, de a szocializmus által felerősített tendenciáról van szó: bármely társadalmi tény, illetve konfliktus jogi természetűvé transzformálása ugyanis – viszonylag alacsony szintű állampolgári jogtudat mellett, illetve egyéb sajátosságok által felerősítetten – növeli a hierarchikus viszonyrendszerek információ-ellátottságát, biztosítja a különféle függőségek folyamatos újratermelését és a félelem/állampolgári passzivitás légkörének fenntartását, továbbá a döntéshozó/politikus/jogalkalmazó személyes felelősségének relativizálását.

A magyar jogrendszert, a tágabb jogi rendszert és a jogi gondolkodást hagyományosan erős német és osztrák orientáció jellemezte, Magyarország földrajzi adottságaiból, illetve kulturális-történeti kötődéseiből is adódóan. Emellett azonban nyilvánvaló, hogy az egyes jogtudománnyal, illetve közigazgatás-tudománnyal foglalkozók szemléletmódjaiban – már a kezdetektől – tetten érhetőek eltérő irányultságok is, így beszélhetünk francia, egy meghatározott időszakban orosz, valamint időszakonként eltérő intenzitással egy angolszász (amerikai) hatásról is. A magyar közjogi gondolkodásban sokáig – 1945 ig – megfigyelhető volt az a kettősség, amely egyidejűleg jelentett erőteljes jogi konzervativizmust, a „Corpus Iuris révületében élést” és az aktuális legmodernebb európai jogelméleti és tételesjogi fejlemények naprakész közvetítését.⁴⁹

3.1. A (rég)múlt öröksége

A több mint ezer esztendő múlttal rendelkező – legtágabb értelemben vett – magyar közigazgatás (intézmény)történetének és kontinuum elemeinek felvázolása meghaladja e munka kereteit; ehelyütt csupán néhány lényeges és a jelenkor tudományos, illetve politikai vitáiban is hangsúlyos szerepet játszó körülményre kívánjuk felhívni a figyelmet:

a) az első ilyen „örökség-elem” a társadalmi emlékezet által éltetett és a tételes jogon túlmutató *hagyomány*, amely ma elsősorban egyes polgári értékek mélyszerkezeti kontinuitásában,⁵⁰ továbbhatásában, illetve tipikus gondolkodásmódokban, beállítódásokban érhető tetten. Ezen értékrend nem csupán az újabb jogalkotási instrumentumokban, de a tételes jogon túli szférában, a közigazgatás személyi állományának attitűdjeiben, önképében és a közigazgatással szembeni

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Erre nézve bővebben lásd pl. GAJDUSCHEK György, *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről*, Politikatudományi Szemle 2012/4, 29-49. [a továbbiakban GAJDUSCHEK (2012)]

⁴⁹ SZABADFALVI József, *Jogbölcseleti hagyományok*, Debrecen, Multiplex Média – Debrecen University Press, 1999, 45.

⁵⁰ HANKISS Elemér, *Diagnózisok 2*, Budapest, Magvető Kiadó, 1986, 92.

társadalmi elvárásokban is megragadható.

Izgalmas és vitatott kérdés e körben a magyarországi államszocializmus hagyományainak léte, illetve jelentősége közigazgatás-tudományunkban. Az államszocializmus egyes gyakorlatainak továbbélése és a rendszerváltás folyamatában történő „újrakanonizálása” természetesen nem csupán a közjogi/politikai/államszervezeti berendezkedés alapelemei körében érhető tetten, hanem a közigazgatás-tudományokban is. A *dogmatikai* és *tudományfelfogásbeli* kontinuitás egyszerre jelenti a jogi normák szintjén megjelenő fogalmak, fogalmi készletek (konkrét nyelvi kifejezések) nagyfokú azonosságát, illetve a tudományosan elfogadott – és az egymást jól ismerő, csekély számú szereplő által kanonizált – megközelítések, paradigmák szinte töretlen továbbélését. Ennek előnyei (az ily módon bizonyítottan jól adaptálható fogalmak letisztult, következetes, sőt „politika- és rendszerfüggetlen” használata) mellett számolnunk kell egyes veszélyekkel is: az egészséges tudomány egyes hagyományos „kényszermechanizmusainak” – még az államszocializmusban történt – kiiktatása oda vezetett, hogy a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratokból eltűnt az érdemi tudományos vitákban is megmutatkozó kritikai hangvétel (pl. a recenziók – immár hagyományosan – nem tartalmazzak az adott mű gyengeségeit, hiányosságait taglaló részeket), illetve – csekély számú kivételtől eltekintve – az egyes szerzők jól elkülönülő tudományos iskolákba sorolásának lehetősége is csekély. Ehhez hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási jog dogmatikája továbbra is csak részlegesen kidolgozott, aminek legfőbb jele, következménye és egyúttal kiváltója, hogy a tudományosnak szánt munkák gyakran csupán a jogszabályok tartalmának ismertetésére szorítkoznak (...) ⁵¹ Az említett jellegzetességek természetesen csupán tartós – évtizedes gyakorlatok által változtatható – irányokat jeleznek, miközben érdemi ellenáramlatok, tudatos ellenhatások felmutatása is lehetséges.

b) a második helyen kell említenünk a *nyelv* közegét, azt az abroncsot, mely nagyfokú szabályosságával egyben tartja és sok szempontból determinálja a közigazgatás és a közigazgatási dogmatika egyes jellegzetességeit. A nyelvi, szaknyelvi/dogmatikai kontinuitások, valamint ezek tudomány-szakmai, tudomány-etikai irányokat befolyásoló szerepét lehetetlen túlbecsülnünk. ⁵² Döntő jelentőségű tény, hogy a (még) hatályos jogszabályok nyelvezete számos esetben a régebbi beszélt nyelv – legyen szó sajátos nyelvtani szerkezetekről, egyes szavakról, szókapcsolatokról – utolsó előfordulási helye a ma használt nyelvben. Itt valóban fontosnak mutatkozik a használt és beszélt nyelv közötti különbségtétel, hiszen a jog sajátos nyelvezete mindig is mutatott valamilyen mértékű elkülönülést a beszélt nyelvtől (különösen mikor döntően német vagy latin nyelvű volt a jogi kultúra...), ám ma még a köznapi magyar nyelvben használt nyelvtani szerkezetek és a 30-40 évnél régebbi tételesjogi szövegek által használt nyelvtani szerkezetek között is szakadéknyi a távolság.

További lényeges összefüggés e körben, hogy a 2005-ben kiadott „Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities” című, a nemzeti terminológiapolitika megalkotását, fenntartását sürgető UNESCO irányelv felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy nyelv szaknyelvi terminológiája az egyes tárgykörökben nem vagy túlságosan lassan fejlődik, megeshet, hogy a mai gyors technikai fejlődés mellett egy idő után az adott nyelven egyes szakterületeken érdemi kommunikáció már nem valósítható meg (azaz funkcionális nyelvvesztés következhet be), és ez akár az egynyelvű közösségek tudományos fejlődésből való kizáródásához is vezethet. ⁵³ Ez problematika elsősorban az angol nyelvű

⁵¹ JAKAB András, *A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon = De iuris peritorum meritis 6. Studia in honorem Lajos Lőrincz*, RIXER Ádám (szerk.), Budapest, KRE ÁJK, 2010, 98-101. [a továbbiakban Jakab (2010)]

⁵² A jogforrási hierarchia csúcán lévő dokumentum *Nemzeti hitvallás* része a következőket mondja: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk”, továbbá az *Alapvetés* H) cikkének (2) bekezdése szerint „Magyarország védi a magyar nyelvet”.

⁵³ Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities V-VI. Hivatkozva: BÖLCSKEI Andrea, *A szabványügy és magyar nyelv*, Magyar Nyelvőr 2011/3, 28.

kifejezések, terminológia magyar közigazgatás-tudományban – magyar nyelvű megfelelő hiányában – történő közvetlen használatával összefüggésben vethető fel.

A problémakör jelentőségére a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által 2013. december 5-én rendezett „A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása” c. konferencia is felhívta a figyelmet, utókiadványával egyetemben.

c) harmadikként említjük a legkézenfekvőbb – és az első két elemmel szoros kapcsolatot mutató – örökség-elemet, a tételes jogban is „tartós” jelenléttel bíró intézményeket, mindazon konkrét igazgatási megoldásokat, melyek *a magyar jogtörténet stabil, illetve visszatérő elemei*. Utóbbi vonatkozásban külön említendő a történeti alkotmány kérdésköre, mely Magyarország Alaptörvényének elfogadásával vált az „élő jog” izgalmas problémájává Magyarországon.

Önálló tudományos kérdésként jelenik meg napjainkban az államszocializmus megoldásainak feledése is. Megfigyelhető, hogy ahogyan időben távolodunk a nyolcvanas évek végétől, úgy oldódnak a korábban divatozott megoldásokkal szembeni zsigeri ellenállások: részben a feledékenység, részben a korábbi mintákhoz való visszatérés ösztöne, részben pedig a különböző válságok szülte kényszerekre adott adekvát és praktikus válaszok iránti igények erodálják annak az elutasításnak az egyöntetűségét, mely 1990 táján mindenre, ami köthető volt az államszocializmus hatalmi és igazgatási megoldásaihoz, határozott nemet mondott.

Egyes területeken a 2010-es években újra megjelennek az *államszocializmus* megoldásai, bár ehhez hozzá kell tennünk, hogy nem a kádárizmushoz való visszatérés szándékával (ezek egy része nem is a szocializmusban alakult ki), sokkal inkább azért, mert ezek a megoldások adekvát válasznak tűnnek az újabb problémákra, különösen azokon a területeken, ahol az állami – és érdemi – kontroll lehetősége nagymértékben lecsökkent 1989-et követően.

4. Külső hatások és minták

4.1. Bevezetés

Amint arra már a korábbiakban is utaltunk, a politikai döntéshozók, illetve a közreműködő közigazgatási szervek *összességében* a szükségesnél, illetve lehetségesnél ritkábban támaszkodnak a döntés-előkészítés fázisában a – részben idegen nyelvű – tudományos kutatások eredményeire, gyakran csupán szelektíven és utólagosan használják azokat önnön döntéseik legitimálására. Ennek megfelelően az egyes államokban ténylegesen létező és Magyarország által is alkalmazott igazgatási megoldások és az azokkal kapcsolatos hazai, illetve külföldi tudományos nézetek között sincs szoros, közvetlen és *minden esetben* bizonyítható összefüggés, illetve *feltétlen* szinkronitás. Ettől függetlenül a hazai igazgatási irodalom által hangsúlyosként kezelt témák, modellek többé-kevésbé tetten érhetőek a hazai konkrét megoldásokban is – azaz ezek a konstrukciók feltétlenül magyarázóerővel bírnak a hazai jelenségek vizsgálatában is

Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a legtöbb – ma már tudományos konstrukcióként is letisztult jelentéstartalommal rendelkező – irányzat (pl. a *New Public Management*) eredményei a jogi szabályok között Magyarországon általában késéssel, illetve töredékesen jelentek meg (miközben az egyes irányzatok tartalmi leírása és kritikája a közigazgatás működését elemző elméleti munkákban hozzáférhető volt).⁵⁴ Klasszikus közgazdaságtani tévedésként, egészen pontosan *post hoc, ergo propter hoc* típusú téves következtetésként azonosíthatóak azok az elképzelések, melyek egy-egy (jog)intézmény, illetve gyakorlat megjelenését automatikusan máshol, korábban megjelent *hasonló* gyakorlatok következményeként kezelik. Ezen összefüggésekre nézve gyakran hiányoznak a tudományos bizonyítékok (előterjesztések anyagai, indokolásai; parlamenti vitában megjelenő vagy legalább konferenciákon közölt – egyes minták figyelembe vételét tükröző – álláspontok léte stb.).

⁵⁴ Pl. HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2002. [a továbbiakban HORVÁTH M. (2002)]

Magyarországon – a követhető irányok és irányzatok keresése során – 1989-től kezdődően elsősorban a külföldi minták keresésére és – egyre inkább – a régebbi – 1945 előtti – magyar megoldások áttekintésére fókuszáló látásmód tekinthető dominánsnak.⁵⁵ A külhoni minták itt egyszerre (egyidejűleg) jelentik a „nemzetközi közigazgatás-tudományok” által közvetített ideáltipikus modelleket, általános (globális) problémákra vonatkozó megoldási javaslatokat, illetve konkrét (egyedi) igazgatási megoldásokat, újonnan kreált intézményeket (lásd pl. a *Tobin-adó* jelenséget és annak magyarországi következményeit).)

A tőkés piacgazdaság megteremtéséhez szükséges belső tőke hiányát a '80-as évektől az uralkodó politikai és gazdaságpolitikai felfogás a külföldi befektetések „behozatalával” látta ellensúlyozhatónak. Az ezt elősegítő központi jogalkotás mellett a helyi önkormányzatok „gazdaságpolitikája” is ezt a folyamatot volt hivatva szolgálni pl. a helyi közszolgáltatások erőltetett privatizációjával, az önkormányzatoknak juttatott vagyon esetenkénti vállalkozási célú felhasználásával.⁵⁶ A *gazdasági rendszerváltást is segítő közigazgatás* adekvát szervezeti, működési kereteit és tartalmait a korabeli politika *részben* az „új közmenedzsment” (NPM) intézményesítésében vélte megtalálni és a – némi túlzással – „vállalatszerű”, nem hatóság-orientált közigazgatás megteremtését tűzte ki célul.⁵⁷

Ezzel együtt, bár *közvetve* a közigazgatás NPM típusú fejlesztését célzó törekvések a kormányzati közigazgatási reformterveket (fejlesztési célkitűzéseket) megfogalmazó ún. közigazgatási korszerűsítési kormányhatározatokban [1026/1992. (V. 12.) Korm. hat., 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat., 1052/1999. (V. 21.) Korm. hat., 1113/2003. (XII. 11.) Korm. hat., 1044/2005. (V. 11.) Korm. hat., 1052/2005. (V. 23.) korm. hat.] is tetten érhetőek, ezekben Horváth M. Tamás szerint nem szerepel olyan [adekvát] terminológia, amely szerint bármelyik ciklusban [következtesen] felvállalták volna a menedzserelvet, netán egy erre épülő közpolitikai stratégiát (ami esetleg megkésve az új közmenedzsmentre emlékeztetett volna). Sőt, a „kölcsonvett” fogalmak és intézmények is gyakran inkább csak bonyodalmak forrásává váltak (pl. a jogszabályok kötelező hatásvizsgálata hiába került bevezetésre, az előírások nem érvényesültek a valóságban).⁵⁸

4.2. Meghatározó irányzatok. Az NPM és „riválisai” a magyar tudomány és gyakorlat tükrében

A hazai tudományban is az az egyik – lassan egy évtizede – meghatározó kérdés, hogy mi váltja fel a *New Public Management* (új közmenedzsment, a továbbiakban NPM) irányzat(ok) államot és közigazgatást sokféle módon gyengítő megoldásait, eljárásait – ha úgy tetszik: letisztult, „klasszikus” módszertanát?⁵⁹

A tudomány által is visszatükrözött bizonytalanság egyik oka, hogy miközben a hivatalos politika – a lózungok szintjén – folyamatosan visszautasítja a *tisztán* piaci megoldások alkalmazását a közigazgatásban, a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy ezen gyakorlatok többsége – valamilyen formában – mégis jelen van, *de facto* érvényesül. Az átmenetiség biztos jele továbbá, hogy az NPM-mel szemben megfogalmazott kritikák mind a mai napig nem álltak össze egyetlen átfogó koncepcióvá: bár a leírási kísérletekben megjelentek bizonyos hívószavak (pl. a neo-weberiánus

⁵⁵ TAMÁS (2001) 102.

⁵⁶ KÖKÉNYESI i. m. 250.

⁵⁷ KÖKÉNYESI i. m. 250-251.

⁵⁸ HORVÁTH M. (2011) 92.

⁵⁹ http://www.nki.gov.hu/files/szervezet/tevekenyseg_mukodes/Rezume_forditasai_2012_masodik%20szamig.pdf

modell), ezek használhatóságával kapcsolatban súlyos kétségek merülnek fel.⁶⁰

4.3 A magyar közigazgatás-tudomány kapcsolata a külvilággal

4.3.1. Bevezetés

2010-ben zárult le Lőrincz Lajos akadémikus, Tanár úr vezetésével az a projekt, amely az Európai Unió valamennyi tagállamának közigazgatását térképezte fel, előzetesen rögzített szempontok alapján [a kutatás eredménye a SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* c. munka (Bp., Complex Kiadó, 2011)]. Annak a nagyívű vállalkozásnak „okszerű”, logikus folytatása a magyar közigazgatást "egészben" és komplex megközelítésben bemutató, angol nyelvű kötet, mely a tervek szerint a *Hungarian Public Administration and Administrative Law* címet viseli majd, s a Nemzeti Közszerzői Jogi Bizottság, illetve a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely együttműködésében valósul meg. Ezen kötet előkészületei szerencsés módon egybeesnek az MTA IX. Osztálya Jogtudományi Bizottsága Közigazgatás-tudományi Albizottságának 2013. áprilisi döntésével, mely egy a magyar közigazgatás-tudomány jelen helyzetét felmérő vizsgálatot indít el, elsősorban a közigazgatási tárgyú szakirodalom áttekintése, illetve a működő – s a közigazgatási tárgyú⁶¹ kutatásokat is felvállaló – iskolák, tudományos műhelyek feltérképezése révén.

A *Hungarian Public Administration and Administrative Law* kötet megszületése különösen indokolt, hiszen a magyar közigazgatást a teljesség igényével és több tudományterület szemszögéből bemutató angol – vagy bármilyen idegen – nyelvű munka mindez idáig nem született,⁶² a vizsgált időszakban tipikusan csupán a főbb közigazgatási intézmények,⁶³ illetve a közigazgatás államszervezetén belüli helyének,⁶⁴ a közigazgatás – ágazati vagy funkcionális – alrendszerének⁶⁵ és a közigazgatási jog főbb tartalmi változásainak⁶⁶ bemutatását végezte el egy-egy legalább kismonográfia terjedelmű munka, illetve terjedelmesebb könyvfejezet.⁶⁷ Meg kell

⁶⁰ Uo.

⁶¹ A közigazgatás, illetve közigazgatás-tudomány határainak felvázolása nem tárgya ezen munkának, ám az alap kutatás jelleg megkívánja, hogy e fogalmak vizsgálatát a lehető legszélesebbre nyitva folytassuk le: lehetőség szerint abból (azokból) nem kirekesztve a magyar közigazgatás sokszínű jelenségeit a tudományosság igényével, idegen nyelven feltérképező, elemző munkák egyikét sem.

⁶² Ez a tény azért is lényeges, mert azt láthatjuk, hogy az ilyen – áttekintő jellegű, egyes nemzeti közigazgatásokat bemutató – munkák száma nemzetközileg is megnőtt, illetve az ezek iránt mutatkozó kereslet is érzékelhetően megnőtt. Lásd pl. Saltanat LIEBERT – Stephen E. CONDREY – Dmitry GONCHAROV (Eds.), *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Boca Raton, CRC Press, 2013.

⁶³ CSINK Lóránt, SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (Eds.), *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*, Dublin, Clarus, 2011.

⁶⁴ BALÁZS István et al., *The Hungarian Public Administration in the System of State Organs*, Bp., Miniszterelnöki Hivatal, 1997. 63.

⁶⁵ Dr. VADÁL Ildikó, *Die Verwaltungsorganisation in Ungarn = Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*, Wien, Verlag Österreich, 2004; illetve L. BOKROS and J.-J. DETHIER (Eds.), *Public Finance Reform During the Transition: the experience of Hungary*, Washington, The World Bank, 1998.

⁶⁶ RIXER Ádám, *Features of the Hungarian Legal System after 2010*, Bp., Patrocinium, 2012.

⁶⁷ A rövidebb, ámde átfogó munkák között lásd pl. LŐRINCZ Lajos, *Administrative Law = Introduction to Hungarian Law*, ed. A.Harmathy, The Hague, London, Boston, Kluwer, 1998, 39-50.

jegyeznünk továbbá, hogy az elmúlt években a magyar nyelvű művek között – örvedetes módon – megnőtt azok száma, melyek különböző – tipikusan európai – közigazgatási rendszereket mutatnak be.⁶⁸

A hazai viszonyokat bemutató, áttekintő munka hiányára több magyarázat is szolgál. Ezek közül a legkézenfekvőbb az, amely a magyar közigazgatás-tudomány relatív elszigeteltségét valószínűsíti, s állításait a közigazgatás-tudomány közegének belső szerkezetével, a közigazgatás hagyományosan és nagy mértékben egy konkrét államalakulathoz kötődő jellegével és a nyelvi kötöttségre hivatkozással támasztja alá.

Lőrincz Lajos volt az, aki rámutatott arra, hogy egy (jog)intézmény csupán a jogi és társadalmi (történeti, kulturális stb.) kontextus mélyreható vizsgálata révén válhat érdemi összehasonlítások és következtetések tárgyává: „Fontos azonban azt is rögzítenünk, hogy veszélyes általánosságban beszélnünk a nemzetközi tendenciákról, illetve követendő példákról, „best practice-ekről”, amennyiben az összehasonlító jogi vizsgálatok korlátozottsága is éppen abban áll, hogy azok csupán egy-egy jogintézmény, jogi megoldás vagy struktúra vizsgálatára korlátozódnak, s ezáltal éppen annak a követelménynek mondanak ellent, mely szerint a társadalmi jelenségeket minden esetben azok komplexitásában kell vizsgálnunk”.⁶⁹ Amennyiben következetesen továbbvisszük ezt a gondolatot, nyilvánvalóvá válik, hogy a magyar közigazgatás nem magyar anyanyelvű olvasók számára történő bemutatása körében is szükséges legalább egy olyan alapmunka, amely bármely rész kérdés vizsgálatához képes biztosítani a legáltalánosabb fogalmak meghatározásán és a jogrendszer általános jellegzetességeinek bemutatásán túl a kapcsolódó területek részletekbe menő megismerhetőségét, ideértve a releváns – idegen nyelven hozzáférhető – szakirodalom felmutatását is. Többszörösen megerősített tapasztalat, hogy a hazai szerzők által idegen nyelven írott munkák esetében minden – kifejezetten alapvető, elemi jellegű – fogalom használata (például a közigazgatási eljárásjogi ügyfél) külön magyarázatot, kifejtést igényel: gyakran nagy terjedelemben kell megadni annak az adott célnyelvhez, illetve közvetítő nyelvhez kapcsolt jogrendszerben létező megfelelőjének a körülírását.

Egy ilyen munka egyik kiemelkedő előnye, hogy lehetőséget teremt az adott közigazgatási rendszer „objektív” sajátosságainak nagyobb terjedelmű kifejtésére, mintegy általános háttérrel és kerettel biztosítva a részletes kutatásoknak, illetve egyúttal világos elhatárolásokkal is szolgál az egyéb jogi és közigazgatási rendszerekkel való tudatos összevetésben. A jelen nemzetközi közigazgatási irodalma számos előremutató példát kínál e körben is.⁷⁰

Meggyőződésünk szerint egy ilyen – a fentiekben vázolt – munka mind a magyar közigazgatási jelenségek angol nyelvű leírasi kísérleteinek valamifajta nyelvi közelítésében, az egységesebb angol nyelvű fogalomhasználat kialakításában nagy szerepet játszhat; mind pedig a magyar közigazgatás egyes intézményeinek hozzáférhetőségét, s ezen keresztül vizsgálhatóságát is érdemben lesz képes javítani.

4.3.2. A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben

A magam részéről – a fenti munka részeként – szükségesnek láttam a magyar közigazgatás

⁶⁸ Lásd pl. FÁBIÁN Adrián (szerk.), *Válogatott európai önkormányzati modellek*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.

⁶⁹ LŐRINCZ Lajos, *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*, Budapest, MTA, 2000 (Székfoglalók, 5. kötet) 1-13.

⁷⁰ Lásd pl.: KÜNNECKE, Martina, *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo – German Comparison*, Heidelberg, Springer, 2010, 266 p.

lényegesebb aspektusait idegen nyelven bemutató munkák rendszerező bemutatását, egy jellegénél fogva (értelemszerűen) „nyitott végű” katalógus elkészítését is. *Ezen – hazánkban szintén tudományos előzmények nélküli – kísérlet jelentőségét az adja, hogy éppen az idegen nyelven keletkező munkák azok, amelyek egyfelől – jellegüknél fogva – önmagukban is letisztult áttekintései egy-egy területnek, másrészt a külvilággal való tudományos kapcsolatfelvétel és kölcsönös ismeretátadás lehetővé tételének is ezek a leghangsúlyosabb eszközei, csatornái.*

4.3.2.1. A nyelvhasználat elemi sajátosságai

A nyolcvanas évekkel kezdődően megfigyelhető az orosz nyelvű – azaz magyar szerzők által oroszul kiadott – szakirodalom elhalása, illetve egyúttal megfigyelhető az is, hogy a hagyományosnak mondható – s az államszocializmusban is tendenciaszerűen érvényesülő – német orientáció, s német nyelvű publikálás is háttérbe szorult az angol nyelvű munkákkal szemben. Fontos azonban már előljáróban rögzítenünk azt aényt, hogy – amint azt látni is fogjuk – vannak olyan (rész)területek (pl. a közigazgatási eljárásjog egyes kérdései), melyek esetében megmaradt a német nyelv hangsúlyos volta az idegen nyelvű leírási kísérletekben.

A magyar közigazgatásra vonatkozó idegen nyelvű irodalmak áttekintése alapján kijelenthető, hogy a környező államok nyelvein is születtek írások magyar szerzők tollából, illetve ezen államok hazai tudományos irodalma is kínál a magyar közigazgatás valamely összefüggését feldolgozó, érintő példákat. Mégis, összességében mind a szerb, ukrán, szlovák, cseh, illetve román nyelvű irodalom mennyisége (és tudományos súlya) jelentősen elmarad a közvetítő nyelveken – tipikusan angolul – született – és azonos tudományos műhelyekből kikerülő – munkáktól. E körben érdemes kitérnünk arra is, hogy bár a legtágabban értelmezett igazgatási diszciplínák (menedzsment ismeretek, közigazgatási jog stb.) a környező államok magyar nyelven folyó (illetve magyar nyelven is hozzáférhető) képzéseiben is számos helyen megjelennek,⁷¹ megfigyelhető, hogy az ott oktató és helyben lakó – magyar anyanyelvű – kutatók publikációs tevékenységének a magyarországi tudományosságban is visszatükröződő eredményei – a magyar mellett – nagy mértékben maguk is angol nyelvű publikációkban válnak hozzáférhetővé.

Rögzíthetjük, hogy az angol közvetítő nyelvvé válása során nem csupán a szomszéd népekkel való megértésben vette át a korábbi latin, német, illetve orosz nyelv szerepét, hanem a legkülönbébb tudományokban, így a közigazgatás-tudományban is (noha kizárólagosságról természetesen továbbra sem beszélhetünk).

A vizsgált körben a nyelvi megformáltság tekintetében kijelenthető, hogy – bár a legtöbb munka támaszkodik nyelvi és szakmai lektorok közreműködésére – ezek szóhasználata azonos témakör esetében is rendkívüli változatosságot mutat. Olykor a legelemibb fogalmak (Magyarország Alaptörvénye; illetve irányítás, felügyelet, ellenőrzés) angol nyelvű fordításai esetében is szembeötlő az egységes terminológia hiánya, illetve a „rokon” jellegű, ám nem azonos tartalmú kifejezések (pl. rendészet/rendvédelem) „csereszabatos” volta. Ennek a gyakran a hazai tudományos párbeszédet, illetve a nem magyar olvasó megértését is nehezítő „sokszínűségnek” több oka is van.⁷² Ezek között említhetjük az angolszász jogi terminológia „megfeleltethetőségének”

⁷¹ Pl.: Babeş-Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar (Kolozsvár); Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar (Komárno); Újvidéki Egyetem Közgazdasági Kar (Újvidék); Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Kar Beregszászi Kihelyezett Képzés (Beregszász). A külhoni magyar tudományosság egyes – e tanulmány keretein és tárgyán túlmutató – összefüggései vonatkozásában lásd még: FABRI István, *Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében*, Régió, 2001/4, 132–158.

⁷² A magyar szavak, kifejezések idegen nyelvű fordításainak „sokszínűsége” a szűken értelmezett nyelvi, nyelvhasználati nehézségeken túl részben annak is köszönhető, hogy a politikai döntéshozók, illetve jogalkalmazó szervek a szükségesnél, illetve lehetségesnél ritkábban támaszkodnak a döntés-előkészítés fázisában a – részben idegen nyelvű – tudományos kutatások eredményeire, gyakran csupán szelektíven és utólagosan használják azokat önmön döntéseik legitimitására.

nehézségeit, az EU-s terminológia hiányosságait,⁷³ illetve azt a tényt is, hogy nincs a napi tudományos és/vagy hatósági tevékenységben egyaránt jól használható – azaz a ma széles körben használt műszavakat és a hatályos jogot legalább nagy vonalakban visszatükröző és világos elhatárolásokkal is operáló – angol-magyar, illetve magyar-angol jogi/közigazgatási szótár. Ez különösen annak fényében meglepő, hogy a piacon – az elektronikus szótárakat, szövszedeteket, illetve adatbázisokat is beleszámolva – mintegy egy tucat (!) ilyen kiadvány található.

A szakszótárak létrejöttére, illetve ezek folyamatos frissítésére vonatkozó igényt táplálják a folyamatosan és nagy mértékben megújuló magyar közigazgatási intézményrendszer régi-új (pl. járás, közigazgatási bíróság) és vadonatúj elnevezései körüli szóhasználati, fordítási bizonytalanságok is.

4.3.2.2. Az idegen nyelvű munkák egyes jellegzetességei, különös tekintettel a feldolgozott témákra

Már a rendszerváltást megelőző években is jelentek meg olyan munkák, melyek utalásokat tartalmaztak egy változó kor változó körülményeire és újszerű követelményeire,⁷⁴ illetve nem magyar szerzők révén is jól dokumentálták az átalakulás kezdődő folyamatait.⁷⁵

Az elmúlt negyedszáz évben mindvégig megfigyelhető, hogy a magyar közigazgatás egy-egy területe – legalább részben – poszt-szocialista státuszán keresztül válik igazán „izgalmassá”, s egyúttal összehasonlításra érdemessé.⁷⁶ Megfigyelhető, hogy a nemzetközi – igazgatási összefüggéseket is érdemben felmutató – összehasonlító munkák jelentős része a volt szocialista országok között, azokkal egy sorban, azok adataival a magyar adatokat külön is összevetve mutatja be a magyar sajátosságokat.⁷⁷ Ezen módszer jelentőségét felnagyítják a poszt-szocialista jogcsalád létrejöttére vonatkozó állítások,⁷⁸ melyek a „nyugati jog jogtípus” részeként kívánják bemutatni a sajátos – csak ezen jogcsalád tagjaira jellemző – működési mechanizmusokat.

A rendszerváltás időszakában számos angol nyelvű tanulmánykötet jelent meg; ezek döntően az

⁷³ Ezen vonatkozásokban a szupranacionális bíróságok (EJEB, EuB stb.) gyakorlata a nyelvi egységesítést nagy mértékben szolgálta, különösen egy az angolszász jogintézményeken „túltekintő”, "nemzetköziesebb" angol jogi nyelv(használat) kialakításával. Ezzel együtt a „helyi” sajátosságok pontos – azaz a valós tartalmakat visszatükröző – nyelvi leírásában, megjelenítésében hiányosságok, illetve látványos párhuzamosságok figyelhetők meg.

⁷⁴ LÖRINCZ Lajos, *On the economic and political determinants of public administration = Politics and Public Administration in Hungary*, Bp., 1985, 71-107; BÁNDI Gyula, *The system of legal responsibility in environmental protection = Environmental control and policy*, szerk. TAMÁS András, LODNER Dorottya, Pécs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 1988 (Discussion papers, Proceedings of the Hungarian - Polish Seminar on the Theoretical Problems of Environmental Control and Policy, Pécs, October 29-30, 1985) 111-122; KILÉNYI Géza, *Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit*, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 23-24(1989), 513-518; SZOBOSZLAI György, ARNOLD Éva, BÁRÁNY Ferenc, BÍRÓ Dávid, SELLEI Iván, *Politics and public administration in Hungary*, Bp., Akadémiai Kiadó, 1985, 485 p.

⁷⁵ KHOBANI, Anis, *A study on the Local Government Councils*, Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet, 1989 (Candidate Dissertation), 219 p.

⁷⁶ Lásd pl.: MARCOU, Gérard, VEREBÉLYI Imre (Eds.), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Brussels, IIAS, 1993.

⁷⁷ Denis J. GALLIGAN, Richard H. LANGAN, Constance S. NICANDROU (Eds.), *Administrative Justice in the New European Democracies: Case studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, Bp., Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford – COLPI, 1998. 652 p.

⁷⁸ FEKETE Balázs, *A jogi átalakulás határai – egy jogcsalád születése 1989 után Közép-Kelet-Európában*, Kontroll, 2004/1, 4-21.

emberi jogokkal kapcsolatos és az állam működését is jelentősen befolyásoló újabb (köz)politikai fejleményekre,⁷⁹ az államszervezet átalakulására, a nagy ellátórendszerek, valamint egyes közszolgáltatások jövőjére vonatkoztak,⁸⁰ illetve a nyugat felé kinyíló gazdaságra vonatkozó új szabályok ismertetésével foglalkoztak;⁸¹ nem egy esetben az új jogszabályok – olykor teljes terjedelmű – angol nyelvű fordításait is közzétette.⁸²

Az ezen időszakban kiadott kötetek közül kiemelkednek a Takács Klára, illetve Horváth M. Tamás szerkesztésében megjelent kötetek, melyek bár nem vállalják fel egy teljes – a közpolitikai környezetre, az intézményrendszerre, a divatozó szervezési elvekre vonatkozó adatokat egyként tartalmazó – áttekintés nyújtását, mégis – a Magyar Közigazgatási Intézet három egymást követő évben kiadott tanulmányköteteiben – katalogizálni igyekeznek a főbb változásokat.⁸³

Jól megfigyelhető, hogy az 1989-es rendszerváltást követően a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történt csatlakozását közvetlenül megelőző,⁸⁴ illetve követő időszakában nőtt meg ismét a magyar helyzetet – a főbb irányokat lehetőség szerint általánosítva is – bemutató⁸⁵ idegennyelvű munkák száma, illetve az ezek iránti külföldi „kereslet”. 2004-et követően – trendszerűen és érthető módon – egyre több a vizsgált körbe tartozó munka foglalkozik kisebb-nagyobb terjedelemben az uniós tagállamok kötelezettségeivel, az uniós jog végrehajtásával, illetve kikényszerítésével összefüggő általános kérdésekkel és az egyes szakigazgatási területekhez is kapcsolódó konkrét esetekkel (is) – azokon a területeken, ahol ez fogalmilag lehetséges.

Számos területen – pl. a közbeszerzési jogban –, ahol érvényesül az uniós irányelvi szabályozottság, nem csupán a hazai jogalkalmazó, illetve kutató számára lényeges egy Németországban, Spanyolországban vagy éppen Franciaországban felmerülő eset, hanem mindez fordítva is igaz.

A magyar közigazgatást angol nyelven, illetve egyéb idegen nyelven bemutató frissebb hazai munkák között is leginkább (ország)tanulmány terjedelmű – és legalább részben összehasonlító

⁷⁹ Pl. Tibor NAVRACSICS, *Public Sector Reform in Hungary (1990-1995) = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Attila Ágh and Gabriella Ilonszki (Eds.), Bp., Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 280-307; illetve MÁTHÉ Gábor (ed.), *Freedom of Information Towards Open Governments in the New Democracies*, Bp., Államigazgatási Főiskola, 1992, 97 p.

⁸⁰ *Concept for Higher Education Development – Hungary*. Budapest, Co-ordination Office for Higher Education, 1991, 81 p.

⁸¹ Pl. Géza KILÉNYI, Vanda LAMM (Eds.), *New Tendencies in the Hungarian Economy*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990 (Studies on Hungarian State and Law 2.).

⁸² Pl. Géza KILÉNYI, Vanda LAMM (Eds.), *Democratic Changes in Hungary: Basic Legislations on a Peaceful Transition from Bolshevism to Democracy*, Budapest, Public Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences, 1990 (Studies on Hungarian State and Law 3.).

⁸³ HORVÁTH M. Tamás (ed.), *Public administration in Hungary: A collection of studies published by the Institute in 1993 in English and French language*, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1994, 259 p.; illetve TAKÁCS Klára (ed.), *Public administration in Hungary: Collection of studies published by the institute in 1992 in English and French language*, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1992, 216 p.; valamint TAKÁCS Klára (ed.), *The reform of Hungarian public administration. Collection of studies published by the Institute in 1991 in English and French language*, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1991, 226 p.

⁸⁴ Lásd pl.: LŐRINCZ Lajos, *European integration – Hungarian public administration, in Studies on Common European Administration*, Bp., 2000, 321-336; illetve JON FÁJL, Leo GOEDEGEBUURE (Eds.), *Real-Time Systems. Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Twente – Brno, CHEPS – VUTIUM, 2003, 246 p.

⁸⁵ LAMM Vanda (ed.), *Transformation in Hungarian Law, 1989-2006: Selected Studies*. Bp., Akadémiai Kiadó, 2007, 230 p.; BOROS Anita, *Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary*, The Romanian Review of European Governance Studies, 2010/4, 19-35.

jellegű – munkákat találunk, legyen szó egy-egy terület, igazgatási aspektus bemutatásáról,⁸⁶ vagy éppen egy átfogó, ám csak a leglényegesebb alapadatokat rögzítő munkáról. Ezek között nagy számban találunk állami szervek által készí(tte)tett – bemutatkozó, tájékoztató jellegű – írásműveket is.

Az összehasonlítás gyakran nem csupán a hazai viszonyoknak a hasonló területeken külföldi szintereken létező intézményekkel és gyakorlatokkal való összevetésére korlátozódik, hanem kiemelt szerepet kap a hazai tételes jogi szabályozás és a tényleges gyakorlat közötti diszkrepanciák feltárása is.⁸⁷

Szerencsés módon olyan átfogó – és terjedelmes – munkákról is beszámolhatunk, melyek adott – a szűkebb tudományterület által determinált – vizsgálati szempontok alapján a magyar közigazgatás valamennyi lényeges „alrendszerét” bemutatják.⁸⁸ A „divatosabb” „résztémák” közül feltétlenül ki kell emelnünk a regionalizmus,⁸⁹ önkormányzatiság,⁹⁰ nem központi államigazgatás,⁹¹ területi egyenlőtlenség, területi tervezés témaköreit, melyek mind a magyar nyelvű, mind pedig az idegen nyelven megjelent munkák között felülreprezentáltak.⁹² Ugyanígy kiemelkedő számban jelentek meg a különféle közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket bemutató,⁹³ magyar közigazgatás

⁸⁶ Lásd pl. KOI Gyula, TORMA András, VARGA Zs. András, *Public-Private Partnership in Hungary = Partenariats public-privé: rapports du XVIIIe congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé / Public-Private Partnership: Reports of the XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law*, ed.: François LICHÈRE, Brussels, Bruylant, 2011, 353-395.

⁸⁷ HAJNAL, György, *Interactions between the Study and the Practice of Public Administration in Hungary*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 18(2006), 49-67.

⁸⁸ HAJNAL, György, JENEI, György, *The Study of Public Management in Hungary: Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat*, = *The Study of Public management in Europe and the US*, ed. KICKERT, Walter, London, Routledge. 2008.

⁸⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Top down regionalism – EU adaptation and legitimacy in Hungary = Regionalization and Minority Policies in Central Europe: Case Studies from Poland, Slovakia, Hungary and Romania*, ed. LÜTGENAU SA Innsbruck, Studien Verlag, 2011 (Foster Europe – International Studies; 1.), 113-127.

⁹⁰ Lásd pl.: VEREBÉLYI Imre, *The main characteristics of the Hungarian system of local government = L'état et le droit d'est en ouest*, Paris, Société de législation comparée, 2006, 537-547; PATYI András, *The Autonomy of Local Governments and the New Constitution = Public Finances – Administrative Autonomies*, szerk. HULKÓ Gábor, PATYI András, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2012, 549-561; illetve HORVÁTH M. Tamás, 'Humpty Dumpty': *Problems of Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development*, [magyarul és angolul] *Nemzetközi Közigazgatási Szemle/International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 2007/2, 2–19. [magyar nyelvű címe: Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján]; továbbá PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Local governance = Central and Eastern Europe Beyond Transition: Convergence and Divergence in Europe*, HENDERSON K, PETTAI V, WENNINGER A (Eds.), Strasbourg, European Science Foundation, 2012, 51-54; István HOFFMAN – Enikő VERES, *Some thoughts on the collegial leadership of the local governments*, *Journal of Public Law and Policy*, 2013/3, 157-177; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *The Basic Political and Structural Problems in the Working of Local Governments in Hungary*, Pécs, Centre for Regional Studies, 1993 (Discussion Papers, 14.), 36 p., továbbá Tamás M. HORVÁTH, *Le cas de la modernisation administrative dans les collectivités locales hongroises = Ou en est la gestion locales?* MARCOU, G. et WOLLMANN, H. (Eds.), Paris, CNRS Editions, 2008, 225-242.

⁹¹ BARTA, Attila, *New Trends in the Territorial Representation of Governments on the Recent Transformation of Hungarian Territorial State Administration*, *Juridical Current*, 2012/1, 75-84.

⁹² KUTTOR Dániel, *Analysis of the territorial disparities in the Visegrad Four Countries - Measurement and visualisation of territorial processes at regional level in Central Europe*, Prague, Regional Studies Association, 2008 (International Conference on 'Regions: The Dilemmas of Integration and Competition'; 2008. május 27-29. Prága, Csehország).

⁹³ István HOFFMAN, *Some Thoughts on the System of Tasks of the Local Autonomies Related to the Organisation of Personal Social Care*, *Lex Localis – Journal of Local Self-Governments*, 2012/10, 323-343; BOROS

kontrollmechanizmusait feltáró⁹⁴ vagy éppen a közigazgatás személyi állományával foglalkozó⁹⁵ angol nyelvű munkák is az elmúlt időszakban. Az egyes eljárásjogi kérdések is a kiemelten kezelt, tárgyalt témák között jelentek meg – leggyakrabban német nyelvű tanulmányokban.⁹⁶

További tendencia –, mely különösen a legutóbbi időben, a gazdasági válságok kialakulása nyomán figyelhető meg –, hogy a közpénzügyek,⁹⁷ illetve a korrupció kérdéskörét is növekvő számú írás vizsgálja.⁹⁸ Szintén „kurrens” téma a roma öngazgatás,⁹⁹ a kisebbségi önkormányzatiság témaköre,¹⁰⁰ a romákkal kapcsolatos jogalkotás eredményeinek¹⁰¹ és a magyar közigazgatás roma kisebbséggel szembeni diszkriminatív gyakorlatainak bemutatása,¹⁰² illetve a közigazgatás társadalmi kapcsolatainak témája,¹⁰³ valamint a különböző konzultációs mechanizmusok

Anita, *The implementation of the Services directive in Hungary = The Implementation of the EU Services Directive. Transposition: Problems and Strategies*, Ulrich Stelkens, Wolfgang Weiss, Micael Mirschberger (Eds.), Springer Kiadó, 2012, 283-309; PAULOVICS Anita, SZABÓ Annamária Eszter, *Hungarian Cultural Administration = Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIII*, Miskolc University Press, 2005, 371-379.; SÁRKÖZY Tamás, *Regulation in sport as a borderline case between state and law regulation and self-regulation*, Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 2001/3-4. 159-180.

⁹⁴ Lásd pl.: Dr. ROZSNYAI F. Krisztina, *Anderungen im System des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn*, Die Öffentliche Verwaltung, Mai 2013, Heft 9 (Sonderdruck), 335-343; TAMÁS András, *Control of Public Administration. = Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. IMRE Miklós, LAMM Vanda, MÁTHÉ Gábor, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem - Károli Gáspár Református Egyetem - MTA Jogtudományi Intézete, 2006; illetve VARGA Zs András, *Alternative Control Instruments over Administrative Procedures*, Passau: Schenk Verlag GmbH, 64 p., továbbá PATYI András, GELLÉN Márton, *Efficiency and Judicial Procedures - Friends or Foes? Analyzing the Relationship of Efficiency and Judicial Procedures in Theory and in Practice*, NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, 2011/4, 67-85; PATYI András, *Protecting the Constitution (The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990-2010)*, Passau: Schenk Verlag, 63 p.; HARMATHY Attila (ed.), *International conference on institutional guarantees of the safeguarding of constitutionalism*, Budapest, Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for Political Science, 1990 (Hosted and org. by Hungarian Academy of Sciences and Hungarian Ministry of Justice). Budapest 25-27 April, 1989, 270 p.

⁹⁵ HORVÁTH István, *Actual questions of public service labour law: Legislative recommendations in Hungary*, Pécsi Munkajogi Közlemények, 2008/2, 7-27. p.; GERENCSÉR Balázs Szabolcs. *Ethics in autonomous public service*, Passau: Schenk Verlag, 52 p., továbbá GAJDUSCHEK, György, HAJNAL György, *Civil Service Training Assistance. Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*, LGI Publications, Budapest, 2003., illetve György GAJDUSCHEK, György HAJNAL, *Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program*. Budapest, Open Society Institute, Budapest, 2000 (Discussions Papers No. 16.), 33 p.

⁹⁶ Krisztina ROZSNYAI, *Europäisierung des ungarischen Verwaltungsrechts* = Europäisierung des Rechts: Deutsch – Ungarisches Kolloquium Budapest, 2007, W. HEUN – V. LIPP (hrsg.), Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008, és Marianna FAZEKAS, *Die Erneuerung des Verwaltungsverfahrens in Ungarn*, H. HILL – R. Pitschas (hrsg.) = Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, Berlin, Duncker&Humblot, 2004; BOROS Anita, *Verwaltungsverfahren im Vergleich zwischen Deutschland und Ungarn – die wichtigsten Unterschiede im Bereich der Verwaltungsgrundsätze und des Grundverfahrens = Jahrbuch für Vergleichende Stats- und rechtswissenschaften – 2012*, szerk.: Christin SCHUBEL, Peter-Christian MÜLLER Graf, Oliver DIGGELMANN, Stephan KIRSTE, Ulrich Hufeld. Nomos Kiadó, 2012, 147-160.

⁹⁷ HULKÓ Gábor, PATYI András (eds.), *Public Finances – Administrative Autonomies*, Győr, Universitas Győr Kht., 2012, 817 p.; illetve Gábor PÉTERI, *Charging Local Government Services in Hungary*, Budapest, Institute of Local Public Finance, 2008 (Working Paper 01-2008), 23 p.; továbbá KOPÁNYI M., WETZEL D., DAHW S. (eds.), *Intergovernmental Finance in Hungary – a Decade of Experience 1990-2000*, Washington, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2004, 629 p.

⁹⁸ Lásd pl.: *Corruption Risks in Hungary National Integrity System Country Study (Part One): Hungary 2007*, Budapest, Transparency International kiadványa, 2007; illetve PÉTERI Gábor (ed.), *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, Budapest, LGI. OSI, 2008, 235 p.

⁹⁹ Aladár HORVÁTH, *Gadjo Nation – Roma Nation?* <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2655> (2012. 05. 02.)

témaköre.¹⁰⁴

A vizsgált időszakban mindvégig megfigyelhető, hogy a közigazgatás piaci szereplőkkel való együttműködésének lehetőségei, korlátai és fejlesztési irányai nem csupán a tudományos érdeklődés homlokterébe tartozó kérdések,¹⁰⁵ de az egyes – pl. befektetésösztönzéssel foglalkozó – hatóságok és egyéb szervezetek angol, illetve német nyelvű kiadványainak is tipikus és folyamatosan megújuló tárgyai.¹⁰⁶

A legújabb munkák közül érdemes kiemelnünk az E-government kérdéskörét, illetve az elektronikus felületek szabályozásának problematikáját valóban tudományos alapossággal elemző munkákat is.

Érthető módon nagy számban találunk munkákat olyan tárgykörökben, melyekben a nemzetközi vonatkozások, illetve elemek – az EU-s vonatkozásokon túl is – dominánsak: klasszikusan ilyenek a vámigazgatás, határrendészet, menekültügyi igazgatás vagy éppen a tágabban vett környezetjog és a környezetvédelem igazgatási összefüggései.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Andrew BURTON, *Minority Self-governance: Minority Representation in Flux for the Hungarian Roma*, *Ethnopolitics*, 2007/1, 67-88; R. Katalin FORRAY, *The Situation of the Roma/Gypsy Community in Central and Eastern Europe*, Budapest, CEU, 2006 (Master Thesis).

¹⁰¹ Dr. Toso DONCSEV, President of the Office for National and Ethnic Minorities (ed.), *Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary*, Published by: Dr. Rudolf Joó, Deputy state secretary at the Ministry of Foreign Affairs. Budapest, 2000.

¹⁰² KERTESI Gábor, KÉZDI Gábor, *School segregation, school choice and educational policies in 100 Hungarian towns*, BUDAPEST WORKING PAPERS ON THE LABOUR MARKET (BWP) – 2013/12. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1312.pdf> (2013. 07. 11.); European Anti-Discrimination Law Review December/2010, Hungary 60-62; illetve Gábor KERTESI, Gábor KÉZDI, *The Roma/non-Roma Test Score: Gap in Hungary = Budapest Working Papers on the Labour Market (BWP) 2010/10*, Budapest, Institute of Economics – Hungarian Academy of Sciences – Department of Human Resources, Corvinus University of Budapest, 2010; továbbá KÉZDI Gábor, SURÁNYI Éva, *Sampling and Methodology in the Evaluation of the National Education Integration Program, and the Conclusions of the Evaluation. Mintavétel és elemzési módszerek az oktatási integrációs program hatásvizsgálatában, és a hatásvizsgálatból levonható következtetések = Budapest Working Papers On The Labour Market / Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2010/2*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, 2010.

¹⁰³ Ágnes JENEI (ed.), *Communication with the Public from the Local Government Perspective*, Budapest, Corvinus University of Budapest, 2012, 251 p.

¹⁰⁴ Lajos HÉTHY, *Negotiated Social Peace: An Attempt to Reach a Social and Economic Agreement in Hungary = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Attila ÁGH and Gabriella ILONSZKI (Eds.), Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 147-157; illetve Mária LADÓ, *Continuity and Changes in Tripartism in Hungary = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Attila ÁGH and Gabriella ILONSZKI (Eds.), Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 158-171.

¹⁰⁵ Ehhez lásd pl. CZEGLÉDI János, *Public administration rated fit for private investment*, Budapest, Tekintet, 2005, 128 p.

¹⁰⁶ Lásd pl. a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) éves rendszerességgel megjelentetett *Investing Guide Hungary* és *Doing Business in Hungary* c. kiadványait.

¹⁰⁷ JULESZ, Máté, *Civil Society and Environmental Protection*, JURA 2012/2, 71-79; BÁNDI Gyula, *The Definition of Waste from a Legal Point of View*, PERIODICA POLYTECHNICA-SOCIAL AND MANAGEMENT SCIENCES, 2005/2, 169-180; PAULOVICs Anita, *Problematical aspects of legal regulations concerning animal protection*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 200 p.; *Approval and Implementation of International Conventions on Environmental Protection and Nature Conservation in Hungary*, Budapest, Hungarian Ministry for Environment and Regional Policy, 1996, 140 p.; BÁNDI Gyula, *Environmental law and management system in Hungary: overview, perspectives and problems*, Budapest, EMLA, 1993; KILÉNYI Géza, *Environmental policy in Hungary:*

Különösen értékesek azok a munkák, melyek az egyes „társtudományok” nézőpontjait és módszereit alkalmazva vizsgálják a közigazgatás egészét vagy valamely aspektusát. Különösen bő szakirodalma van a politikatudományi¹⁰⁸ és szociológiai összefüggések feltárásának.¹⁰⁹

Önálló „műfajt” képviselnek azok a jog, politikatudomány, szociológia és köznapi publicisztika határán mozgó írások, melyek különösen a 2010 utáni időszakban jelentek meg nagyobb számban és közös jellemzőjük a többé-kevésbé következetes „alkotmányjogias”, illetve „alapjogias” alapállás. Ezen – rendszerint tudományos igénnyel készülő – művek gyakran tesznek komplex alapállású vizsgálataik tárgyává olyan intézményeket és jelenségeket, mint a kormány, a közigazgatás alkotmányossága, közigazgatás átpolitizáltsága stb.¹¹⁰

A szűken vett jogtudományi irányultságú munkák közül kiemelendő a magyar jogrendszer fejlődését, újabb fejleményeit átfogóan bemutató, és közigazgatási összefüggéseket is tárgyaló *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010 – 2013* c. kötet.¹¹¹ Lassan ugyan, de nő azoknak a munkáknak a száma is, melyek egyes alapjogok közigazgatási vonatkozásait is görcső alá veszik, részletesen elemzik.¹¹²

Külön kategóriába sorolhatóak azok a nyomtatott munkák, melyek kétnyelvű (tipikusan angol-magyar, ritkábban német-magyar) formában jelennek meg. Ezek között – túl az uniós, illetve (egyéb) kormányközi szervek által támogatott kiadványokon – nagy számban találunk nem kormányközi nemzetközi entitások (tipikusan jogvédő hálózatok), illetve kizárólag adott államban bejegyzett és működő civil/nonprofit szervezetek által kiadott munkákat,¹¹³ illetve magyarországi hatóságok – gyakran éves jelentések formáját öltő – kiadványaként napvilágot látó írásokat.¹¹⁴

A kétnyelvű munkák között fellelhetőek az adott szakigazgatási terület szabályait (hatósági fórumrendszerét, főbb anyagi jogi és eljárásjogi szabályait) bemutató kiadványok is,¹¹⁵ illetve azon

Environmental legislation = State of the Hungarian environment, HINRICHSSEN, Don, ENYEDI György (Eds.), Budapest, Statistical Publishing House, 1990, 35-45.

¹⁰⁸ Lásd pl. a közigazgatásra vonatkozó részeket a következő munkákban: András KÖRÖSÉNYI, Csaba TÓTH, Gábor TÖRÖK, *The Hungarian Political System, Budapest*, Hungarian Center for Democracy Studies, 2009 (Hungarian Democracy Series), 304 p.; illetve LENGYEL György, ROSTOVÁNYI Zsolt, *The Small Transformation: Society, Economy and Politics in Hungary and the New European Architecture*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2001, 672 p.

¹⁰⁹ A különböző társadalomtudományok vizsgálati módszereinek és eredményeinek felhasználását lásd pl. GOMBÁR Csaba et al. (eds.), *Question Marks: The Hungarian Government, 1994-1995*, Budapest, Korridor Centre for Political Research, 1995, 373 p.

¹¹⁰ Legújabban lásd pl.: Miklós BÁNKUTI, Gábor HALMAI, Kim Lane SCHEPPELE, *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution = Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Gábor Attila TÓTH (ed.), Budapest, CEU Press, 2012, 570 p.; vagy Jan WERNERMÜLLER, *The Hungarian Tragedy, Dissent*, Spring 2011, Vol 58, Issue 2, 5-10.

¹¹¹ SMUK Péter (ed.), *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010 – 2013*, Budapest, COMPLEX, 2013.

¹¹² Lásd pl.: Máté SZABÓ, *Human Rights and Civil Society in Hungary (1988-2008)*, Budapest, OBH, 2009; illetve PAP, A., L., “Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary.” *Human Rights Review*, 2008/9, 109-122.

¹¹³ *A vasfüggöny léte és vége – Bau Und Fall Des Eisernen Vorhangs: 20 éves a határnyitás – 20 Jahre Grenzöffnung*, Budapest, Hans Seidel Stiftung, 2010, 60 p.

¹¹⁴ Lásd pl. Ferenc PICHLER (ed.), *Bankruptcy, liquidation and privatization*, Budapest, State Property Agency, 1994, 126 p.

¹¹⁵ FISCHL Géza, PANDULA András, *Akadálymentes építészet – Accessible Design*, Budapest, Labor5, 2002,

munkák is, melyek nem egy kötetben tartalmazzák a magyar és angol változatot, hanem külön kötetben.¹¹⁶ A kétnyelvű kiadványok között találunk olyan folyóiratokat is, melyek az adott terület nemzetközi vérkeringésébe való bekapcsolódás céljából a magyar szöveg mellett angol fordításban is közlik a teljes írást.¹¹⁷

A kétnyelvűség egy sajátos aspektusa az az egyre általánosabb gyakorlat, mely az egyébként magyar nyelvű folyóiratok cikkeinek, tanulmányainak összefoglalóit is közzéteszi (az adott szöveg elé, mögé, illetve a kiadvány végére téve azokat).¹¹⁸

Ugyanakkor léteznek olyan területek is, melyek tekintetében az angol nyelven hozzáférhető szakirodalom csekélyebb (ilyen pl. a központi közigazgatás témaköre¹¹⁹ vagy az ún. közigazgatási büntetőjog¹²⁰) vagy szinte teljes mértékben hiányzik (pl. ilyen a közigazgatás javaslattevő, koordinatív, véleményező szerveinek konzultatív funkciókon túlmutató – adott esetben rendszerező – bemutatása).

Általánosságban is kijelenthető, hogy a szerzők érdeklődése döntően a jelen viszonyainak feltérképezésére, a frissebb fejlemények kommentálására irányul; közigazgatás-történeti munkák csupán elenyésző számban jelentek meg a vizsgált időszakban.¹²¹

A kifejezetten a magyar közigazgatás-tudományra, annak mai jellegzetességeire, külső meghatározottságaira¹²² és főbb irányaira vonatkozó munkák is meglepően csekély számban jelentek meg.¹²³ Jogelméleti, illetve nagyobb terjedelmű közigazgatás-elméleti munkákkal sem igen

102 p.

¹¹⁶ BÓDI Ferenc, FÁBIÁN Gergely (eds.), *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*, illetve Ferenc BÓDI and Gergely FÁBIÁN, ~~*Local Organization of Social Services in Hungary*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2008.~~

¹¹⁷ Számos közigazgatási tárgyú írást találunk pl. az Agrár- és Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law. A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei/CEDR Hungarian Association of Agricultural Law c. kétnyelvű elektronikus folyóiratban, amely immár 12 számot élt meg. http://epa.oszk.hu/01000/01040/00012/pdf/agrar_es_kornyeztjog_EPA01040_2012_12.pdf

¹¹⁸ Lásd pl. *Cikkek angol nyelvű összefoglalói*, *Vezetéstudomány / Management Review*. Mar2011, Vol 42, Issue 3, 59-60.

¹¹⁹ Lásd pl. HAJNAL, György, *Agencies in Hungary: Uses and misuses of a concept = Governance of public sector organizations: Autonomy, control and performance*, LAEGREID, Per and KOEN Verhoest (Eds.), Houndmills / New York, Palgrave Macmillan, 2010; illetve MÜLLER György, *Evolution Of The Government System After The Political Change In Hungary (1990-2009)*, *Curentul Juridic* 2010/1, 31-39. http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201001/recjurid101_3F.pdf; továbbá Zoltán SZENTE, *Intersection of Politics and Public Administration: Recruitment of Ministers and State Secretaries in Hungary, 1990-1998*, *Századvég*, 1999 Summer, Volume 13, 3-51.

¹²⁰ MÁTHÉ Gábor, KIS Norbert (Eds.), *European Administrative Penal Law*, Budapest, 2004, 184 p.

¹²¹ Lásd pl. JULESZ Máté, *A short history of public health law in Hungary*, *De Iurisprudentia et iure publico: Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2010/2, 19-22.

¹²² KOI Gyula, *Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality = COFOLA 2012: The Conference Proceedings*, ed. Eva Zatecka, Brno, Masaryk University Faculty of Law, 2012 (Compact Disc), 425-434.

¹²³ Lásd pl.: HAJNAL, György, PÁL, Gábor, *Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance*, Budapest, MTA TK (Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences), Working Papers in Political Science 2013/3. 3. http://www.mtapti.hu/uploaded_files/8519_2013_03_hajnal_pal.pdf (2013. 06. 09.); JAKAB András, *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn = Ius Publicum Europaeum IV.*, Armin von BOGDANDY, Sabino CASSESE, Peter M. HUBER (Eds.), Heidelberg, CF Müller, 2011, 365-396;

találkozunk a vizsgált körben.¹²⁴ A közigazgatási szervezetelmélet is csak olyan munkákban jelenik meg, melyek nem kizárólag az állami (igazgatási) szervek vizsgálatát végzik el.¹²⁵

A nem csupán egy igazgatási területhez köthető főbb nemzetközi trendeket, illetve azok magyarországi megjelenési formáit elemző angol nyelvű munkák is viszonylag szűkösen állnak rendelkezésre.¹²⁶

Kiemelendő továbbá, hogy a kifejezetten a graduális oktatásban, illetve a doktori képzésben használatos – a közigazgatás(oka)t bemutató – könyvek között is csak elvétve találunk idegen nyelvűt.¹²⁷

4.3.2.3. Nemzetközi együttműködések keretében megvalósult munkák

A magyar közigazgatást bemutató – nem magyar szerzők által írt, illetve magyar szerzőket is bevonó – munkák között az „országjelentés” jellegű írások dominálnak: tipikusnak tekinthetők az egy vagy több aspektusból több-kevesebb államot összehasonlító – tipikusan nemzetközi szervezetek által finanszírozott, 15-50 oldal terjedelmű – munkák.¹²⁸

4.4. Összefoglaló megállapítások a 4. fejezet vonatkozásában

Általánosságban is kijelenthető, hogy a vizsgált körben a többszerzős művek, illetve a tanulmánykötetek dominálnak: egyszerezős monográfia igen kevés akad.

Megfigyelhető, hogy a többszerzős – angol nyelvű – kötetek, illetve tanulmánykötetek esetében a nyelvi egységesség, az egyes szerzők közelítően azonos fogalomhasználata gyakran hiányzik, illetve nem következetesen érvényesül: feltétlenül szükségesnek mutatkozik – a Bevezetésben említett köteten túl – egy valóban jól használható (és ténylegesen használt) magyar-angol közjogi/közigazgatási jogi/közigazgatási szótár elkészítése is.

Kiemelendő, hogy a magyar közigazgatás intézményeinek idegen nyelvű – tudományos – leírási kísérleteiben a nyelvhasználatot valamilyen mértékben meghatározzák azon kiadványok „nyelvi választásai” is, melyek a nagyobb nemzetközi szervezetek Magyarországot érintő jelentéseit tartalmazzák, valamint azon hazai szervezetek is, melyek rendszerint éves jelentéseket tesznek közzé [ombudsman(ok), Állami Számvevőszék stb.] angolul, vagy egyébként a magyar közigazgatás szervezetrendszerét (hatósági fórumrendszerét), az adózás főbb szabályait mutatják be – kereskedelem-, illetve befektetésösztönző céllal [HITA (korábban ITD Hungary) stb.].

¹²⁴ A kevés kivétel között említhető pl.: Tamás M. HORVÁTH (ed.), *Decentralization and Reform*, Budapest, LGI, 2000, 424 p.

¹²⁵ Lásd pl. BALATON Károly, *Organizational strategies and structures following the system turnaround*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007, 179 p.

¹²⁶ HOÓS János, *Global Governance*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006, 321 p.

¹²⁷ Pl.: Dr. PAULOVICS Anita (ed.), *The preservation of natural and architectural environment in an international aspect*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006 (Egyetemi jegyzet); illetve Dr. VADÁL Ildikó, *Das System der Verwaltungsorganisation*, Pécs, PTE BTK, 1999 (Egyetemi jegyzet a Ph.D. hallgatók számára).

¹²⁸ *Towards Better Measurement of Government*, Working Paper Edition 1, GOV/PGC(2006)10, Paris, OECD, 2006; illetve *Republic of Hungary – Public Administration: Country Profile*. Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2004, 18 p.; továbbá NEWLAND, Chester, JENEI, György, SUCHORZEWSKI, *Transition in the Czech Republic, Hungary and Poland: autonomy and community among nation states = The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, KICKERT, Walter J. M. and Richard J. II. STILLMAN (Eds.), Aldershot, Edward Elgar, 1999 (A kötet “Central and Eastern European Countries” c. V. részének egyetlen tanulmánya).

Általános tapasztalatként rögzíthető továbbá, hogy a magyar közigazgatást nem magyar nyelven bemutató munkák között, illetve az egyes munkákon belül felülreprezentáltak a szervezeti jogot előtérbe helyező, valamint a tételes jogot „önmagában” ismertető, magyarázó írások, illetve részek; s ehhez képest a „külföld” elvárásai között – érzékelhetően – inkább a joggyakorlat bemutatása, illetve a jogi szabályozástól legalább részben független jelenségek bemutatása szerepel hangsúlyosabb elemként, amennyiben enélkül egy-egy jogintézmény jórészt „hozzáférhetetlen” marad. A jelen tanulmányban felsorolt munkák összességükben a – legtágabban értelmezett – magyar közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos egyes kritikák alátámasztására is alkalmasak,¹²⁹ amennyiben pl. a jogias-leíró szemlélet (alapállás) még a nem jogász szerzők esetében is tetten érhető.

A munka megállapításai számos ponton közvetlenül, illetve közvetve is a hazai közigazgatási jogi dogmatika fejlesztésének szükségességére hívják fel a figyelmet, arra tudniillik, hogy a koherens, belső összefüggéseiben világos és átlátható közigazgatási (jogi) fogalomhasználat mintegy előfeltétele a nemzetközi tudomány vérkeringésébe való fokozottabb bekapcsolódásnak. Enélkül ugyanis az idegen nyelvű – döntően angol – terminológia megismerése nemhogy szakmai előnyököt nem kínál, de egyenesen diszfunkciókhoz vezethet. Vígvári András már 2002-ben a következőket írta: „(...) Az állami szervek ellenőrzési tevékenységét a jelenlegi időszakban terminológiai zűrzavar jellemzi, amit csak fokoz az angolszász kifejezések elburjánzása”.¹³⁰

Az utóbbi évek tendenciája, hogy a magyar szerzők által a magyar államszervezetről, illetve egyes jogintézményekről írott munkákat külhoni kiadók is nagyobb számban gondozzák.¹³¹ Ez a folyamat feltehetően erősödni fog.

Az EBSCO stb. rendszerekben való előfordulás csekély mértékű: mindenképpen figyelmeztető, hogy a jelen tanulmányban felsorolt – hazai – munkák csupán mintegy 30-40 %-a férhető hozzá elektronikus adatbázisokban, illetve a világhálón [néhány esetben nem azonos címmel, illetve későbbi kiadásban vagy csak egyes elemeiben (tanulmányok, fejezetek révén)].

Kívánatos irányként jelölhető meg a nemzetközi együttműködések – további – erősítése, ide értve az ezek keretében megvalósuló kutatások eredményeit, a különböző országokból kikerülő szerzők által közösen írott munkák növekvő számát is.

¹²⁹ GAJDUSCHEK György, *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről*, Politikatudományi Szemle, 2012/4, 29-49.

¹³⁰ Dr. VÍGVÁRI András, *Az ellenőrzés fogalmához*, Magyar Közigazgatás, 2012/12, 754.

¹³¹ Pl.: HERMANN, Z., HORVATH, T. M., PÉTERI, G. and UNGVÁRI G., *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary*, Washington, DC, FDI-CEE, 1999 (The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe) 170 p.

A tézisek alapjául szolgáló *lényegesebb* publikációk:

Ádám Rixer

The Scientific Analysis of Hungarian Public Administration: New Trends and Methods
INTERNATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW XII:(1) pp. 79-89. (2014)

Rixer Ádám

A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben

PRO PUBLICO BONO: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS I:(3) pp. 4-22. (2013)

Rixer Ádám

Egyszerűsítési Program

Budapest: Nemzeti Közszerzési Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2014. 23 p.
(Közszolgálati e-learning tananyag)

Rixer Ádám

A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása: Vitaindító

GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT 1:(1) pp. 9-15. (2014)

Rixer Ádám

A magyar jogpolitika és jogrendszer egyes jellegzetességei. Kísérletek a jog és morál közelítésére

In: Sepsi Enikő (szerk.) Tudomány és etika: Studia Caroliensia. A Károli Gáspár Református Egyetem 2012-es évkönyve. Budapest: L' Harmattan Kiadó, 2013. pp. 78-95.

Rixer Ádám

A köz természete.: Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban.

Budapest: Patrocinium Kiadó, 2013. 205 p. (ISBN:978-615-5337-32-1)

Rixer Ádám

Roma civil Society in Hungary

JOURNAL OF CONSTITUTIONALISM AND HUMAN RIGHTS 6(3): pp. 1-29. (2013)

Adam Rixer

Features of the Hungarian legal system after 2010

Budapest: Patrocinium Kiadó, 2012. 173 p. (ISBN:978-615-5107-82-5)

Rixer Ádám

A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében
KODIFIKÁCIÓ II:(1.) pp. 91-102. (2013)

Ádám Rixer

Hungary's Fundamental Law and the Concept of the Historical Constitution.

JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW (ISSN: 2042-6402) 4:(1) pp. 116-124. (2013)

Rixer Ádám

Az orosz helyi önkormányzati rendszer

In: Fábrián Adrián (szerk.) Válogatott európai önkormányzati modellek. 191 p.
Budapest; Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2012. pp. 71-79. (ISBN:978-963-9950-81-8)

Rixer Ádám

A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében

In: Szigeti Szabolcs, Frivaldszky János (szerk.) A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások. 368 p.
Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012. pp. 107-177. (Jezsuita könyvek. Agóra; 12.)
(ISBN:978-963-8014-38-2)

Rixer Ádám

A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése
JOGELMÉLETI SZEMLE (2012/3.) pp. 151-156. (2012)

Rixer Ádám, Sasvári Nóra

Civil Society

In: Petra Burai, Hack Péter (szerk.) Corruption Risks in Hungary 2011: National Integrity System
Country Study: Hungary. 277 p. Berlin: Transparency International, 2012. pp. 77-82.
(ISBN:978-963-08-3419-3)

Rixer Ádám

Teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban

In: Lőrincz Lajos (szerk.) Eredményesség és eredménytelenség a magyar közigazgatásban.
Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2009. pp. 113-169.

Rixer Ádám

Málta közigazgatása

In: Balázs István, Gajduszek György, Koi Gyula, Szamel Katalin (szerk.)
Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. 970 p. Budapest: Complex Kiadó, 2011. pp. 195-
219. (ISBN:978-963-295-216-1)

Rixer Ádám

Málta közigazgatása

ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3:(9-10) pp. 45-55. (2010)

Rixer Ádám

Law and Culture

In: Tuka Ágnes, Tarrósy István (eds) Borderless Europe – Challenges – Opportunities: Conference
volume. 384 p. Pécs: Idresearch Kft. - Publikon Kiadó, 2011. pp. 296-324.
(ISBN:978-615-5001-25-3)

Rixer Ádám

Írország közigazgatása

In: Balázs István, Gajduszek György, Koi Gyula, Szamel Katalin (szerk.)
Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. 970 p. Budapest: Complex Kiadó, 2011. pp. 159-
193. (ISBN:978-963-295-216-1)

Rixer Ádám

A mai jog jellegzetességei

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY 66:(3) pp. 149-161. (2011)

Rixer Ádám

A jogászképzésről és a jogászi létről

In: Gerencsér Balázs, Takács Péter (szerk.) Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi Tanulmányok Tamás
András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.. Budapest: Szent István Társulat, 2011. p. 212.
(ISBN:9789632772578)

Rixer Ádám

Megjegyzések Jakab András jogi oktatásra vonatkozó reformjavaslatához.

MAGYAR JOG 57:(9) pp. 545-551. (2010)

Rixer Ádám

Jog és válság

DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

4:(3-4) pp. 1-34. (2010)

Rixer Ádám

Írország közigazgatásának sajátosságai

ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3:(5) pp. 23-34. (2010)

Rixer Ádám

Új közigazgatás - változó társadalom

KÖZIGAZGATÁSI SZEMLE 1:(2) pp. 13-31. (2007)

Rixer Ádám

Jogászok a közigazgatásban

DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

1:(3) pp. 112-125. (2007)

Rixer Ádám

A jogászképzésről és a jogászi létről

In: Gerencsér Balázs, Takács Péter (szerk.) Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Budapest: Szent István Társulat, 2011. p. 212.

(ISBN:9789632772578)

Rixer Ádám

Introduction

In: András Patyi – Ádám Rixer (eds) Hungarian Public Administration and Administrative Law
Passau: Schenk Verlag, 2014. 128 p. – *m. a.*

Rixer Ádám

Some features of the foreign language literature of Hungarian public administration in the past quarter century

In: András Patyi – Ádám Rixer (eds) Hungarian Public Administration and Administrative Law
Passau: Schenk Verlag, 2014. 31 p. – *m. a.*