

GONDOLATOK AZ ÁLLAMTUDOMÁNY MIBENLÉTÉRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DISZCIPLÍNA TÁRGYÁRA, A NEMZETKÖZI ÉS TÖRTÉNETI VONATKOZÁSOK TÜKRÉBEN*

Gajduschek György¹

Értelmezésem szerint Horváth M. Tamás (továbbiakban: HMT) vitaindító dolgozata két – jól elkülöníthető bár az adott élethelyzetünkben nyilván összefüggő – alapvető kérdést vet fel. Egy elvi-szakmai és egy morális-politikai jellegűt. Az első kérdés az, hogy milyen diszciplináris megközelítés, illetve megközelítések együttese alkalmas az állam, illetve azon belül elsősorban a „cselekvő állam”, a közigazgatás megragadására, tanulmányozására? A második kérdés pedig az, hogy ki adhat választ az első kérdésre?

Az alábbiakban mindkét kérdéssel kapcsolatban igyekszem röviden kifejteni saját álláspontomat, vagy inkább véleményemet; nem tudományos igénnyel, inkább csak néhány szempontot felvetve, belevive a „beszélgetés” folyamába. Előre szólok (idegen kifejezéssel: disclaimer), nagyon szubjektív leszek, kicsit az ördög ügyvédje szerepébe is helyezkedve.

HMT utal az államtudományok fogalmára, mint amelyet egyesek (tudjuk kik) az állam tanulmányozása adekvát, ilyenként egyetlen legitim módjának tekintenek. Jómagam kevésbé érdeklődöm, és ezzel is összefüggésben, kevésbé is ismerem a jogtörténeti, különösen a hazai intézménytörténeti tényeket. Az dereng, hogy az állam- és jogtudományi képzés a jogi egyetemeken folyt, jogi tudásra és gondolkodásmódra épített, ám általában előbbit tartották az alacsonyabb presztizsű képzettségnek. Ma körültekintve a világban nehezen tudnám megmondani, hogy a hogyan is lehetne lefordítani angolra, a nemzetközi tudományos kommunikáció nyelvére az államtudományok fogalmát. Jól valószínűleg sehogy. A szószerinti State Studies fordítás kifejezetten abszurdnak tűnik. Az angolszász gondolkodásnak, illetve fogalomhasználatnak jobban megfelelő Government Studies ugyanakkor jól értelmezhető, ám mást jelent, mint amit a hazai viszonyok között. A fordítás nehézségének egyik oka alighanem az, hogy az államtudományok gondolata is nyilvánvalóan a német tudományosságból importált eszme.

Ennek a felfogásnak a magja a jogi megközelítés. Az államot és közigazgatást egy jogilag determinált képződményként fogja fel, következésképpen a jogi szövegek ismerete elégséges a valóságos folyamatok

* DOI 10.21867/KJK/2025.2.2.

¹ Gajduschek György, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem; tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

megismeréséhez.² Jómagam hosszú ideje vitatkozom ezzel a felfogással. Megkíséreltem bemutatni ennek a tudományt és a gyakorlatot torzító jellegét. A jogtudományi megközelítés és erre épülő gyakorlat esetében végső soron a jog kitakarja a valóságot. Emiatt az állami cselekvést kívánó társadalmi problémák nem is tematizálhatók, következésképpen nem is kezelhetők, nem is oldhatók meg. Az állam számára ebben a logikában ugyanis nincsenek valós, társadalmi problémák, csak jogiak. A jogi szabályozás nem megfelelő, ergo, a szabályozás módosítása az állam feladata.³ A társadalmi problémákra reflektáló adekvát kormányzati cselekvés kérdése áll a közpolitikai (policy) szemlélet homlokterében, és a jogias megközelítés ebből a szempontból kifejezetten negatívan értékelhető. Ugyanakkor, ha a valós problémák meg sem jelennek az kifejezetten előnyös hatalompolitikai (politics) szempontból. A valós problémáknak ez a virtualizálása – a virtuális-joginak valósággá tétele mellett – különösen nagy előny ez az ún. politikai kormányzás esetében, ami benyomásom szerint a modern világban – a valós problémáktól szinte teljesen elszakadó, arra alig reflektáló – kommunikációs, PR, marketing-kormányzás.

A különféle megközelítésmódok átvétele esetén mindig alapvető kérdés, hogy mennyire alkalmazhatók azok egy másik környezetben.⁴ Nem – lenne – nehéz belátni, hogy a német, jogon orientálódó megközelítés összességében adekvát lehet egy olyan országban, ahol a jogszabályokat általában betartják. A hivatalok és állampolgárok egyaránt. Ott azonban, ahol ez nem így van a formális intézmények megismerése nem lesz alkalmas a tényleges folyamatok megértéséhez. De még ahol viszonylag erős a jogkövetés tendenciája ott sem feltétlenül. Erre utal a ma meghatározónak tekinthető neo-institucionalista megközelítés, amely a formális intézmények (pl. a jog) mellett, figyelmét alapvetően az ún. informális intézményekre fordítja: Hogyan viselkednek az emberek, a családok, a vállalkozások, vagy éppen a közigazgatás ténylegesen? Ezt a viselkedést ugyanis a jog mellett, sőt az előtt számos más tényező is meghatározza.⁵

Az amerikai felfogásban, már a kezdetektől⁶, két megközelítésmód volt meghatározó a közigazgatás vizsgálatában: egyfelől a politikatudományi, másfelől menedzsment-szervezési. Előbbi a köz-igazgatás elő-, utóbbi az utótagjára utal. Ez egészült ki aztán a kormányzás stratégiai döntéseire (pl.

² Ehhez hozzásegít, hogy a magyar jogi nyelv az előírásokat nem felszólító (hogy legyen – Sollen), hanem kijelentő módban (hogy van – Sein) fogalmazza meg.

³ Erről jóval részletesebben írtam: Gajduscheck György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf., 4. sz., 29-49.

⁴ Mára például világossá kezd válni a development administration területén, hogy a másutt (pl. Hollandiában) jól működő formális intézmények áttétele egy másik környezetbe (pl. Nyugat-Afrikába) ritkán, praktikusán soha, nem jár sikerrel.

⁵ Lásd erről pl. M. Lipsky: *Street Level Bureaucracy* Russel Sage 2010

⁶ Woodrow Wilson (1887): *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), 197-222.

hogyan kezeljük a szociális problémákat, ezen belül pl. a hajléktalanságot) vonatkozó deskriptív (policy studies) és preskriptív (policy analysis) közpolitikai megközelítéssel a második világháború után. Jelentős emellett, a Magyarországon különösen kevesek által kutatott közgazdaságtani oldal, a közpénzügyek, a monetáris és fiskális, költségvetési politika elemzése, amely tehát az állam tevékenységének finansiális aspektusait vizsgálja. (Ezzel talán érdemes kiegészíteni HMT diagramját.) Maga a jog gyakran nem is szerepel az egyetemi közigazgatási képzések kötelező kurzusai között az Egyesült Államokban.

Mindamellett a jogi megközelítés a domináns nemcsak Magyarországon, hanem általában a kontinentális Európában is. Ezt is figyelembe kell vennünk, amikor a közigazgatásról gondolkodunk. Egyfelől tisztelettel adózhatunk az olyan kiemelkedő jogfejlesztő tevékenységnek, amely Franciaországban inkább az Államtanács, Németországban inkább a kutatói közösség közigazgatási jogot csiszoló, kijegecsítő munkájában manifesztálódik. De tekintettel kell lennünk a gondolkodás valósággá válásának jelenségére is. A jogon kiművelt köztisztviselők ugyanis magukkal hozzák a jogász szemléletet. Megdöbbentő élményeim vannak arról, amikor minisztériumi, egészen kiváló, évtizedes gyakorlattal bíró köztisztviselőkkel dolgoztunk. A megoldást mindig a jogszabály módosításában látták. Pedig a gyakorlatból tudták, hogy az – már megint – nem fog működni. Pontosabban nem tudták, ez a tapasztalat a tudat alá szorult. Egy másik kutatásomban, a közigazgatás felügyeleti tevékenységét vizsgálva a gyakorlatban is ugyanezt tapasztaltam. Az „illetékesek” egyszerűen nem tudtak reagálni arra a kérdésre, hogy mi történik, ha például a közterület-felügyelőt inzultálják (lökdösik, leköpik). Jogszabályi rendelkezésekkel válaszoltak, ami nyilvánvalóan értelmetlen, és a gyakorlatban nem működik (pl. „végső esetben a rendőrség beavatkozását kéri”, amikor tudható, hogy a rendőrség csak hosszú idő után fog kiérni, ha egyáltalán kimegy).

Oktatóként azt tapasztalom, hogy a jognak egyébként is van valamiféle misztikus ereje. A világ különféle pontjairól, Ázsiából, Afrikából, Dél-Amerikából érkező hallgatóimnak is első gondolata, hogy a – négy lehetséges közpolitikai eszköztípusból – a jogi megoldást válasszák, egy-egy közpolitikai probléma megoldására. Talán mert olyan gyors és egyszerű. Amikor elbeszélgetünk róla, hogy végiggondolva mi történne egy új jogszabály megalkotása után, majdnem mindig az derül ki, hogy a jog nem tudná a várt hatást kiváltani. Ezért aztán a „bevezetés a közjogba” tartalmú tárgyam egyik fő üzenete: a problémák megoldására csak akkor alkoss jogot, ha már minden más lehetőséget kizártál.

De talán ez az „államtudomány”, a mi államtudományunk nem is a klasszikus jogi tartalmat hordozza. Talán magában foglalja azokat az elemeket is, amelyeket HMT is említ. Talán nem is akar egy diszciplinát jelölni, hanem az államra, mint tárgyra vonatkozó tudományos ismereteket összegzi.

Ugyanakkor a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi szakának tantervi hálója, amely egyébként jelentős részben az én Államigazgatási Főiskolai tantárgyaimat tükrözi, nem igazán ezt támasztja alá. Abban dominálnak a jogi tárgyak, közöttük a nem-közjogi tárgyak is, így pl. az öt féléven át oktatott civilisztika. Ahogyan a tantervi hálót átfutom, az összesen megkövetelt mintegy 230 kreditnyi kötelező tárgynak, mintegy 21%-a értelmezhető, nagyon széles értelemben (pl. az informatikai tárgyakat, pszichológiát, szervezetszociológiát ide értve) a menedzsment körébe tartozónak és 8 százaléka közgazdaságtani jellegűnek. Figyelemre méltó és elgondolkodtató, hogy kifejezetten az állam politikai-közösségi aspektusára csak a tantárgyak kreditérték szerint számított 4%-a reflektál. Talán azért, mert a politikai aspektus ebben a kontextusban a legmagasabb állami döntéshozók jogszabályban meghatározott akarataként van jelen, amellyel kapcsolatban a pontos végrehajtás, és jobbra csak az bír jelentőséggel. A jogi jellegről árulkodik az is, hogy az Egyetem, illetve a Kar vezetői általában jogászok; gyakran nem is alkotmány-, illetve közigazgatási jogászok. Nyilvánvaló továbbá, hogy a diplomához járó egyetemi doktori fokozat is a jogi doktorátushoz kapcsolódik.

Mi indokolhatja tehát az államtudományok monopolizálását-centralizálását egyetlen intézményben? Az egyik magyarázat az lehetne, hogy a döntéshozók épp HMT gondolatát képviselték. Úgy vélték, hogy az állam – mint tárgy – megértése interdiszciplináris megközelítést igényel, azért nincs megfelelő helyen az egyetemek jogi karain, úgy ahogyan ez a legtöbb esetben működött.⁷ Ennek azonban ellentmondani látszik a fentebb felszínesen bemutatott diszciplináris háttér.

A monopolizációra jobb magyarázat lehet, hogy az állam, illetve a hatomban levők egy saját állami elitet kívánnak létrehozni, amely alapvetően politikailag, sőt személyükben is hozzájuk lojális. Ebben szintén némi hasonlóságot vélek felfedezni első diplomám helyszínével, az Államigazgatási Főiskolával. Ott is meghatározó volt a jogi tárgyak oktatása. A jog ott is az állami akarat kifejeződéseként került értelmezésre és ezek lehető legpontosabb végrehajtása volt az állami dolgozók feladata. Ezt nemcsak maguknak a tantárgyaknak a tartalma, hanem az oktatás egészének szelleme is sugározta.

Az alapvető eltérés elvi szinten abban állhat, hogy a szocialista rendszer nem kívánt állami elitet kinevelni, mert a proletariátustól elkülönülő bürokratikus elit ideológiailag elfogadhatatlan volt. (A fontosabb pozíciókba a rendszer általában jogászokat helyezett, a még fontosabbakba pedig megbízható párttagokat. A

⁷ Értsd: egyfajta lebutított jogi szakként, néhány – nagyon kevés – nem jogi tárgyat hozzácsapva a jogi képzés tartárgyszerkezetéhez. Megítélésem szerint, a Horváth M. Tamás által jelentős munkával létrehozott- megalkotott szak ebből a szempontból inkább – pozitív – kivételt, semmint tipikus megoldást jelentett. Jómagam kívülről néztem végig azt a jelentős és koncepciózus – és végül kárba veszett – munkát, amelyet Tamás ebbe fektetett.

hetvenes évektől fokozódóan vált szemponttá, hogy a káder értsen is ahhoz, amit csinál.) A mai politikai elitet ez az ideológiai korlát nem terheli.

Mindenesetre a jelenlegi helyzet oka valószínűleg kizárólag politikai, amihez az államtudományok ki- illetve újra-fel-találása mindössze eszközjellegű és az adott politikai rendszerhez vagy annak jelenlegi állapotához igazodó. Nem érdemes tehát elvi vitát folytatni az államtudományok mibenlétéről, annak tartalmáról, illetve adekvát voltáról.

A fentiekben részben megválaszoltam azt a kérdést is, hogy ki mondja meg, hogy miként lehet és kell az állammal foglalkozni? Kétségtelen, hogy számos általunk ismert, elsősorban európai, illetve angolszász rendszerben ezt elsősorban a tudomány képviselői határozzák meg. Más rendszerekben azonban maga az állam tesz így, tűrve vagy tiltva minden alternatív megközelítést. A jó hír, hogy nálunk még nem tiltva, legfeljebb megnehezítve. Lehet, hogy ez a helyzet nehezen elfogadható, de annak, akinek 65. születésnapját ünnepeljük, aki tehát harminc évet a Kádár rendszerben élt, nem lehet teljesen ismeretlen sem.

Jómagam pesszimistán látom a jog szerepét is. Az a gondolat, hogy a jog több (lehet), mint az állami akarat kifejeződése egy viszonylag modern, néhány száz éves, kifejezetten Nyugat-Európában megjelenő elképzelés volt. Innen terjedt el a világ nagy részére és gyökeresedett meg néhány, ún. angolszász országban. A jog nem így működik és nem is ez a kép él róla a világ nagy részén; azon bizonyosan nem, amelyhez a magyar kormány is közelíteni kíván. A jog itt nem jelent korlátot a politikai döntéshozók számára és védelmet az állampolgároknak.⁸ Az állampolgárok maguk sem így értelmezik a jogot. Ebben a kontextusban nagyon is adekvát, ha az „az állam magának”, illetve a maga által kontrollált képzésben részt vevőknek „vindikálja a jogot a saját törvényre emelt akarata autentikus értelmezéséhez”.

Sajnálom, hogy jelen tanulmány ennyire szkeptikus, pesszimista, „ne várd a májust” hangulatú. Remélem, hogy mindez csak az én negatív világlátásomat és nem a jelen és jövő valóságát jellemzi. Remélem és őszintén kívánom HMT-nak, hogy érje meg, a boldog és napfényes újbóli május eljövetelét. (Én is szeretném :-)

⁸ Tegyük hozzá, a robbanásszerűen terjedő populisták kormányzás egyik fő érve, hogy a jog és annak különféle intézményei (pl. a bírósági kontroll) korlátozzák őket a közösség/többség/választók érdekeinek szolgálatában. Ezt az érvelést pedig tömegek támogatják, már nem csak keleten.

Források jegyzéke:

- Gajduschek György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf., 4. sz., 29-49.
- Lipsky, Michael (2010): *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, New York.
- Woodrow Wilson (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), 197-222.