

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY HELYE ÉS SZEREPE A Tudományokon BELÜL¹

*Tegyük fel, hogy létezik közigazgatás-tudomány. Ehhez általános előkérdés, hogy mi a tudomány, és mi a közigazgatás. Az ezekre adott válaszok szerint tárgyalható a téma – vagyis ke-
részlet e tudomány helye és szerepe –, amely ezúttal első sorban tudományelméleti, s koránt-
sem csak közigazgatás-tudományi kérdés.*



A tudomány – nagyvonalú egyszerűsítéssel – összefüggő ismeretek rendszere, amelynek meghatározzák vizsgálati tárgyát és módszerét, az ebből (és így) nyert ismeretek rendszerezésének módjait, majd az ezek alkalmazásával rendezett ismeretek szabályosságait. A szabályosságok tudományos tételekbe foglalhatók. E tételek együttese újra rendezhető; szabályosságaik axiómákat vagy paradigmákat (azok rendszerét) alkotják. Bármikor felülvizsgálhatók, reprodukálhatók, megismételhetők, kísérlettel ellenőrizhetők, stb. Ha az eljárás egyetlen mozzanata kétes, nem bizonyított, tudományossága kétségbe vonható. Pl. ha a vizsgálat tárgyának nincs egzakt-sága, vagy a módszer megbízhatósága nem bizonyított, a leírást nyugodtan félretehetjük, tudományra nem számíthatunk benne. A tudományelmélet ca. 150 éve ezek szerint állapítja meg valamiről azt, hogy tudományos ismeret. Elsősorban a matematikai és természettudományi értekelés jellegzetességei ezek; alapvetően okozatos és pozitivista szabályosságok.

1 A Nemzeti Közszerződés Egyetem által 2012. november 7-én megrendezett, "Tudomány szerepe a hazai közszolgálat fejlesztésében" elnevezésű - tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. A téma tárgyalását időszzerűvé tette az NKE Közigazgatás-tudományi Kara önálló doktori iskolájának létesítése, az akkreditációs bizottságban felmerült kérdések, kételyek a közigazgatás-tudomány helyét és szerepét illetően a társadalomtudományokon belül. A magyarázatot nem a szűkebb értelemben vett „szakma” igényelte, hanem mások, akik nem a jogtudományok, s különösen nem a közigazgatás-tudomány művelői. A tudomány mai elvárásai szerint más tudományterületek művelői is vizsgálhatják, – másféle előfeltevések és elképzelések alapján – valamely tudományok tartott ismeretrendszer elfogadhatóságát, s az akkreditációs eljárásban ez nyilvánvaló. Egy kérdés tehát mindaddig kérdés, amíg arra nincs elfogadható válasz. Formális, vagy leegyszerűsítő megoldás lenne arra hivatkozni, hogy az NKE-nek létezik közigazgatás-tudományi kara, vagy az MTA IX. Osztályának létezett Közigazgatás-tudományi Bizottsága (ma „albizottságként” szervezett), továbbá épp elég közigazgatási tudományos folyóirat jelenik meg világszerte. Miért ne létezne? A kérdésre kérdéssel válaszolás másféle technika (jogilag a „bizonyítási teher” megfordítása). Különbözően pedig épp elégszer tárgyalt kérdés ez: sok közigazgatási tankönyv kezdődik azzal, hogy meghatározza tárgyát és módszerét, továbbá a közigazgatás-tudomány helyét és szerepét a társadalomtudományokon belül. Ebben az előadásban tehát garantáltan nem kell újdonságokra számítani.

A társadalomtudományok nem pont ilyenek. Szigorú értelemben egyikük sem állja ki a (pozitivistá) természettudomány kritériumrendszerének kritikáját minden tekintetben. A természettudományok és a társadalomtudományok reménytelenül elszakadtak egymástól, talán a felvilágosodás korától. Majd viszonylag hamar „kizárás” következett: a „társadalomtudományok” nem tudományok. Ez átmeneti radikalizmusnak bizonyult; hozzávetőlegesen 100 éve „kemény” és „lágy” tudományként vesznek tudomást egymásról. A társadalomtudományok természetesen „lágyak”; nem természeti okozatosságot fejeznek ki. Bizonyos társadalomtudományokban az okozatosságot a „történetiség” helyettesíti. A társadalomtudományok egy része – tudománynak elismerve, (és persze „történetileg”) – régebbi, mint a természettudományok. Története szerint nemcsak a tudomány mindenkori tartalma, hanem fogalma is sokat változott, amit jól érzékeltethet pl. a filozófia hajdani tündöklése, majd folyamatos átalakulása – és jelentéktelenedése a többi, újabb tudományhoz képest.

Közigazgatás – mai elképzeléseink szerint – mindegyik társadalomban, valamilyen szinten létezett, ill. létezik. Közérdekű irányítás, szervezés a mindenkor szükséges együttműködés érdekében általánosan érvényesül. Az államként szervezett társadalmakban sajátosan intézményesül; közérdekű igazgatás nélkül államot elfogadhatóan ábrázolni sem tudunk. A közigazgatás – eltérő tartalommal – a mindenkori állami működésnek (létezésnek) egyik lényeges sajátossága, amelyet a jelenkor közigazgatási professzorai vagy definícióba sűrítenek (hogy más tudósoknak legyen mit kritizálni), vagy ellenkezőleg, meghatározását tudatosan mellőzik azzal, hogy az olyan összetett jelenség, amit részleteiben érdemes ábrázolni, de értelmetlen kategorikusan definiálni. E „részletek” különben fölöttébb megsokasodtak legalább kétszáz éve, s a közigazgatás fogalmát is szinte átalakították, kezelésük tényleges módja, vagy módszere szerint; vagyis a jogi szabályozás általánossá tételével és a szakigazgatás lehetőség szerint teljessé fejlesztésével. A mai értelemben vett közigazgatás nélkülük nem létezik. Sok más fontos tulajdonsága is van, ám ezek – vagyis jogi szabályozás és szakigazgatás meghatározó intézményesülése – csakugyan kritériumok, lényegi ismérvek.

További lényeges ismérve – Európában évtizedek óta – a közigazgatás működésének az államok közötti (nemzetközi) kapcsolatok hatása, valamint a (denacionalizált, vagy transznacionális, vagy globális) világtőke-struktúrák befolyása. Az EU tagországaiban a közösségi jog elsőbbsége korlátozza az egyes államok közigazgatását, a nemzetközi vagy világtőke pedig csökkenti, szűkíti az állami hatásköröket, növeli a nemzetközi vállalatok és bankok cselekvési lehetőségeit.

A közigazgatás mint tevékenység, annak mindenkor időszerű ésszerűségei, intézményesülése tehát a kezdetüktől folyamatos az országok vagy államok történetében; tudományként mégsem ezzel egyidejűen számítjuk. Egyes, rokonítható kérdései érintkeztek pl. az antikvitásban a filozófiával, a jogtudománnyal, a történetírással, stb.; mindebből nem lett nyomban igazgatástudomány.

A közigazgatás-tudomány – a szakirodalom egyöntetű véleménye szerint – legfeljebb a 18. századtól számítható. Létezésére – némi egyszerűsítéssel – ilyen tárgyú művekből, és a felsooktatás tematikájából lehet következtetni (s nem abból, hogy hirtelen akkor javult volna a közigazgatás gyakorlata). A felvilágosodás és az ipari forradalom kora újította az ismereteket, s az emberi kapcsolatokat egyaránt. A polgári társadalom közigazgatása lényege-

sen változott a rendi társadaloméhoz képest. Úgy tűnik, egyik tulajdonsága, hogy összetettebbé, sokoldalúbbá vált. Egyre több tényező mutatkozott figyelmet érdemlőnek, relevánsnak – amellyel foglalkozni kell –, mind az irányítóknak, mind az irányítottaknak. A közigazgatás tárgyává lett sok minden, amely a rendiségben egyáltalán nem volt az. Megváltozott a „közügy”, ill. „közérdek” jelentése, értelme, miként az is, hogy mi a „jogos”, vagy „jogellenes”. Hozzávetőlegesen a 18. századtól a tudományos igényű gondolkodás megújult, megismerhetősége tömegek számára vált lehetővé. A *tudományok differenciálódása*, új tudományok keletkezése ekkor és később szinte szokássá válik. Tudományos ismeretrendszerként önállósul a közigazgatás, a közgazdaság tudománya, majd a 19. században pl. a szociológia. E szellemi folyamatban gyakran szintetikus tudományok keletkeznek, pl. növénytanból és állattanból biológia, vagy (később) biokémia, biofizika, stb. Voltak – ma is vannak – kevésbé sikeres szintézisek, amelyek nem bizonyulnak maradandónak. A közigazgatás eredetileg nem „tisztá” jogtudomány. Előzménye nyilvánvalóan a „*kameralisztika*” – vagy 150 éve egyáltalán nem létező „tudomány” vagy ismeretgyűjtemény – továbbá a *pénzügytan*. Az előbbi képzelhető általános őszkezdeménynek a közigazgatás tudományához, ez utóbbi a szakigazgatáshoz, persze némi fantáziával.

A közigazgatás tudományának első megjelenési alakja nálunk és Európában a *közigazgatási jog*. Magyarországon a 19. század második felétől önálló egyetemi tantárgy és tanszék műveli. Korábbi pl. a franciáknál, de ott is közigazgatási jog. E tudomány-szakosodás kora nagyjából megegyezik az alkotmányos állam, joguralom és jogállam eszméinek kialakulásával és azok tudományos célú magyarázatával. Különösen a német és a francia változatban alapkövetelmény a közigazgatás (alkotmányos, törvényes) jogi szabályozottsága, s ami ebből következik, a közigazgatás működésének jogszerűsége. A közigazgatási feladatok, problémák minősítése, azonosítása, besorolása a jog szabályai alapján elvégezhető, ezért a „jogállam” felfogása szerint a *jog általános mértéke* a közigazgatásnak. Ennek megfelelő jogalkotás és jogalkalmazás szükséges; a korszerű közigazgatásnak feltétele a számára releváns viszonyok jogi szabályozása, továbbá ügyfelei számára e jogszabályok kifogástalan hatósági alkalmazása. Ez megfelelt a jogállam eszméjének; a jogszerű államban mind az állami működés (intézményes közigazgatás), mind az állampolgárok közszempontból releváns magatartása jogilag szabályozott. A kormányzás irányító döntései jogszabály-alakban kifejezettek, s akikre ez irányadó: jogalanyként kötelezettek, ill. jogosultak. A kormányzás műveletei közigazgatási működésben valósulnak meg, s ezeknek jogi mértékük van. A közigazgatás ebben az értelemben alapvetően jogi (közjogi, ill. alkotmányjogi) kérdés. A közigazgatás tudománya *jogtudomány*, azon belül *önálló tudományszak*, vagy szaktudomány.

A 19. században nemcsak nálunk, de számos európai országban ezt így gondolták. Vagyis, minden társadalmi viszony, amelyet jog szabályoz, jogtudományi vizsgálat *tárgya*. A tényleges viszonyoknak csak a jogi természetű része, összefüggése számít, azaz a vizsgálat *módszere* jogi módszer. Tudományként való elismerése megegyezik a gyakorlattal, s az arra felkészítő jogi oktatással. A 19. században ez jogi diplomához kötött, irányító, vagy vezetői pozícióban; az egyetem állam- és jogtudományi diplomát adott hallgatóinak (*iuris et utriusque doctor*), amely a klasszikus hivatásrendbe sorolást (bíró, ügyész, ügyvéd, közigazgatási vezető) egyaránt megalapozta. Lényegében a mai jog- és államtudományi karon ugyanezen az

alapon áll a képzés, s az megfelel a 19. század végi koncepciónak. A közigazgatási jog tudománya azonos-e a közigazgatás-tudománnyal?

A 19. században kialakult séma most – bár tradicionális, – nem rossz, és nem is jó. Időközben valami megváltozott, s lényegesen. Kezdeté nálunk az 1869. évi IV. tc., amely szerint az igazgatásszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Értelemszerűen azért, mert ezek egymástól különböző államtevékenységi formák. Ezt követően a „közigazgatás” nagyon kiterjedté vált, szabályai elképesztő mértékben növekedtek, az alkalmazásukhoz szükséges szaktudás nagyon kibővült; áttörte az egységes, általános jogi ismeretek kereteit. A közigazgatás „szakosodása” – a szakigazgatás általánossá válása –, egyben a szakjogszabályok alkalmazása az ismeretek olyan gyűjteményévé vált, amely önmagában általános jogi alapokon szinte követhetetlen.

A közigazgatási jog szabályaiban *rendkívüli gyarapodás* állt be a 19. század végétől. Már a 20. század elején a hazai hatályos jogszabályok nagy része (kb. 70%-a) közigazgatási tárgyú. Jelenleg ez hozzávetőlegesen 75%. A mennyiségi növekedés *a változás gyorsaságával* párosul. Pillanatnyilag ez szinte reménytelen munkává teszi a jogászképzésben pl. a közigazgatási jog részletező, tudományos bemutatását, mondjuk tananyagként. A hazai állam- és jogtudományi karok, legalább 25 éve – esélytelen küzdelmet folytatnak a közigazgatási jog időszerű (naprakész) bemutatása érdekében. Oktatása pusztán emiatt azért nem kilátástalan, de nehezített, s csak bizonyos redukciókkal oldható meg.

A közigazgatás tudományának *jogtudományként való* értelmezése Magyarországon a 19. század végétől általánossá vált, annak részletező magyarázata azonban elmaradt, miként több más európai ország tudományos életében is. Részben a folyton-folyvást változó jog lehet az oka annak, hogy a közigazgatás-tudomány szakértői többnyire beérték azzal, hogy műveikben, így tankönyveikben is, a mindenkor változó *tételes jog ismertetésére* szorítkoztak. Részben oka lehet ennek az is, hogy mind a német, mind a francia szakemberek a közigazgatás működését vizsgálva kétféle megoldást jelöltek meg abban értelmezési alapegységnek: a közigazgatás működésének alapjaként a közigazgatási cselekményt (*aktust*), ill. a közigazgatási *jogviszonyt*. A közigazgatás jogtudománya jogviszonyelméletként inkább lehetőség, mint kidolgozott doktrína volt akkor, amikor jelentősen *más elméleti (tudományos?)* szempontok jelentek meg, a 19. század végén, a 20. század kezdetén. Vagyis, a közigazgatás tudományos magyarázata közigazgatási jogtudományként még nem teljesedett ki, nem vált viszonylag teljes egészévé, amikor *lényegesen más magyarázatok*, értelmezési szempontok térhódítása kezdődött.

A tényleges jelenségek elemzését a *szociológia* helyezte előtérbe. Új tudományként jelent meg a 19. században, Európában inkább elméletként, mint gyakorlatot meghatározó eljárás-ként. Pl. *Comte, Durkheim, Weber* vagy *Ehrlich* a szociológiai elmélet megalapozásában jeleskedtek, s nem a gyakorlati szociológiai eljárások technikai kidolgozásában. A gyakorlatban alkalmazható módszereket, technikát a 20. században az USA-ban alakították ki, újabb önálló szociológiai elmélet nélkül. Ezen módszerek segítségével értelmezhető pl. a közigazgatás működésének *hatása és eredményessége* is.

Hasonló logikával teljesen önálló szempont és módszer az, amely *nemzetgazdasági (közgazdasági)* alapon értelmezné azt, hogy bármely közérdekűnek tartott intézkedés milyen költségekkel jár: bevétel és kiadás kettős könyvelésében mi bizonyulhat kifizetődőnek, vagy

ráfizetésnek. Ez a *gazdálkodási szempont*, amely minden magángazdálkodásnak alapja. A nyilvánvalóan ráfizetéses gazdálkodást ésszerű megszüntetni. Ebből egyáltalán nem következik az, hogy ugyanígy kellene eljárni a közérdekű feladatok teljesítésekor is. Itt nem az számít, hogy kifizetődően megoldható-e a közfeladat, hanem az, hogy lényeges-e a társadalom, (az ország, állam) léte szempontjából annak megoldása. Eleve „ráfizetéses” összetevői is vannak. Ezeken az alapokon értelmezhető pl. a közigazgatás működésének *megfizethetősége*, vállalható *gazdaságossága*, elérhető *hasznossága*.

Az említett két fő értelmezési szempont – szociológiai és gazdaságtani – számos változtatban, irányzatban jelent meg, azok valaminő egységesítése, szintézise pedig *politikaként* (*policy* és *politics* értelemben), s politika-tudományként. Az USA-ban kialakult felfogás szerint a közigazgatás elvi magyarázatában lényeges a szociológiai és a gazdaságtudományi szempont, s ezeknek tulajdonképpen szintézise lehetne a politika tudománya. Ezekből az elképzelésekből alakultak ki a ma is létező „közigazgatás-tudományi” irányzatok – pl. szervezés-tudományi, szervezet-elméleti, szervezet-szociológiai, politikatudományi, stb. –, nagy szervezetnek, vagy akár nagyüzemnek értelmezve a közigazgatás működését, a nagyüzem szabályosságait kérve számon azon.

A közigazgatás elvi magyarázata jelenleg, a legjobb esetben is, *szintetikus tudomány*. Egységesítése a jelenségek analitikus felbontása nyomán olyan *szintézist* igényel, amelyben a különböző szociológiai és közgazdaságtani aspektusok együtt kezelhetők. Így lesz belőlük – több amerikai szerző szerint – politikatudomány. Megjegyezhető egyfelől, hogy a 20. század nagy amerikai közigazgatási szakértői végzettségük szerint közgazdászok, szociológusok, politológusok, s csak egy vékony réteg jogász. A jogászok iránti averzió az amerikaiaknál szinte hagyományos. Másfelől az USA valószínűleg többet költött tudományos kutatásra e területen is, mint bármelyik európai állam. Tudományos eredményei erősen befolyásolják az európai kutatókat, különösen az utóbbi 50 évben.

A közigazgatás gyakorlati szakemberei és elméleti kutatói nem polihistorok; viszonylag pontosan meghatározható tárgykörben, s arra alkalmas módszerrel dolgoznak. Legalább száz éve a közigazgatás tudományos magyarázata szelvényezett, vagyis *közigazgatás-tudományok* léteznek, mintegy alaki gyűjtőfogalomként. Magyarországon kb. 80 éve tudatosan különböztetik meg a közigazgatási jogot és a közigazgatást, mindkettőt tudományként. A két világháború között a budapesti jogi egyetemi oktatásban pl. két önálló tanszék művelte, Tomcsányi Móric és Magyary Zoltán vezetésével, s egyiknek sem jutott eszébe az, hogy a másik kritizálásával próbálja bizonygatni a maga tudomány-művelési módjának megalapozottságát, vagy a másikenál alaposabb voltát.

Túl vagyunk már az ilyen időkhöz. A kellenél nagyobb teret hódított magának a tudományokban is a *demokratizmus*, meg a „pluralizmus”, – jellegzetesen nem a tudományosság, hanem a politika fogalmai –, azzal a jelszóval, hogy „*beszéljük meg, vitassuk meg*”. Ez egyébként a hordószonokok tündöklésének egyik nélkülözhetetlen kelléke, a *másik* nyilvánvalóan a hordó. A tudományban mindig vannak viták – némelyik egészen elfogult, s korántsem elegáns – de nem ez a lényeges. Hanem a *bizonyítás* és a *bizonyítottság*. Ennek megítélése nem ugyanaz a társadalom-tudományokban, mint a matematikában, vagy a természettudományokban. A bizonyításhoz bizonyítékok szükségesek, s nem feltétlenül vita.

Előfordul, hogy a közigazgatás-tudományokon belül kérdés az, hogy melyik „résztudomány” alapján érhető el szintézis. A *meghatározó* tényező kiválasztása lenne ez, amelyben ha döntés keletkezik, az okszerűen befolyásolja az összes értelmezési tartományt. Vagyis, ha egy közigazgatási feladat egyértelműen leírható, megoldásának milyen értelmezési szempont lehet általános alapja? Jelenleg ebben látszólag a menedzserizmus fő szempont; közigazgatás *helyett* közmenedzsmént. A közigazgatás *általános elvárásai* jelenleg: a pártatlanság, a célszerűség, a törvényesség, az átláthatóság, a hasznosság, a hatékonyság vagy eredményesség, a szakmaiság, a becsületesség.

Mindegyiknek jellegzetes értelmezése van, szociológiai, gazdasági, politikai nézőpontból, és jogi értelemben is. Tudományos kritériumok ezek a gyakorlati elvárások? Részben bizonyára igen. Ha a társadalom irányítása általánosan *politikai alapon*, de *jogi eszközökkel* oldható meg, úgy annak helyén más csak úgy szerepelhet, ha jogi követelményként *is* kifejezett. Épp emiatt általános és nagyon viszonylagos a mindenkori jogi szabályozottság.

Bármely – politikai, szociológiai, gazdasági, stb. – elképzelés értelme, tartalma kifejezhető jogszabályként, s rendszerint az jogként meg is jelenik. A jogi kifejezési mód általános, vagyis alapvetően nem tisztán jogi kérdések is lehetnek jogszabályi tartalmak, s épp a közigazgatási jogban. A jogalkotás nemcsak elvontan jogi szempontokat vesz figyelembe – pl. igazságosságot, törvényességet, pártatlanságot –, hanem valamennyi számításba veendő szempontot is – pl. hasznosságot, átláthatóságot, hatékonyságot, fenntarthatóságot, s megannyi szociológiai, közgazdasági és egyéb tényezőt –, vagyis a közigazgatást vizsgáló tudományterületek jelentős megállapításait is. A mai jogszabályok túlnyomó része társadalom-irányítási szabály, így tartalmazza a szorosan jogi értelmű célokon és elképzeléseken túl valamennyi ésszerűség, aspektus szerinti elvárást, jól, vagy rosszul. Lehetősége azonban ez: *formáját* adja annak, ami elismerhető vagy elvárható, ám ennek *tartalma* nemcsak jogi elképzelésekből adódik.

Nem véletlen, hogy valamennyi liberális törekvés, – amely a legkülönfélébb érveléssel államokat cselekvési lehetőségükben korlátozna gazdaságpolitikájukban, pénzügyi-, vagy szociális rendszerük kialakításában, – ragaszkodik ennek *jogi* kifejezéséhez, a piacok globalizációját lehetővé tevő jogi szabályozáshoz, a hatályos jog deregulációjához, globális pénzügyi feltételek forszírozásához a közszektorban; *egy egészen új „jogi” alapozottsághoz*. Egy olyan közigazgatáshoz, amely főképp *management*, elfogadhatósága *marketing*, igazsága a *hasznosság* és *kifizetődőség* (valaki számára). S ebben is van ésszerűség, bár főleg azoknak, akik nem kedvelik az önfenntartásra, önellátásra és önvédelemre képes államot, mert a másokra rászoruló és a másoktól függő, a másoktól kölcsönvett pénzt költő – vagyis a terelgethető, kényszeríthető, önállóságáról lemondó – államot tartják céljaiknak megfelelőnek. (*E pluribus unum*.² Ebből és így? Bár többféleképpen lehet *sokból egy*.)

Ehhez képest a jog – legalább alaki – meghatározó szerepe a közigazgatásban nehezen vitatható. Minden helyzetet, amelynek jelentősége van az egységes társadalmi folyamatokban, működésben – a társadalom együttműködésében –, a közigazgatási jog szabályoz. Alkalma-

2 Az USA címerének szalagmondata (A szerk.)

zásáról a jogalkalmazó közigazgatási hatóságok dönthetnek. Továbbá, ezek a döntések csak jogszerűségük miatt lehetnek érvényesek. Ha jogszerűtlenek lennének, azokról – a jog alapján – bíróság dönthet. A közigazgatási bíróság a legtöbb közigazgatási döntést felülvizsgálhatja. A közigazgatás ezzel általánosan érvényes jogi kontroll alatt áll. Jogszerűsége lényeges tulajdonsága.

Mértékváltással ez azt jelenti, hogy *az elfogadható közigazgatás általános mértéke annak jogszerűsége, törvényessége, alkotmányossága*. Ugyanez a közigazgatás általános közpolitikai alapja is. Témánk szempontjából jelentős az, hogy e jogi aspektus közvetlenül viszonylag keveset mutat meg a közigazgatás részleteiből, tudományos értelemben vett tárgyát illetően. Ezért a közigazgatás tudománya egyrészt elképzelhetetlen a közigazgatási jog tudománya nélkül, másrészt a közigazgatási jog tudománya elképzelhetetlen sok más tudomány eredményeinek hasznosítása nélkül.