

Közigazgatás és politika

Szerző: GAJDUSCHEK György

Affiliáció: egyetemi tanár, BCE; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2019.08.15

Idézési javaslat: GAJDUSCHEK György: „Közigazgatás és politika” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A tanulmány összegző szakirodalmi áttekintést kíván nyújtani a végrehajtó hatalmi ágat, illetve szűkebb értelemben véve a közigazgatást érintő egyik alapvető kérdésről: a politika és a szakmaiság együttes jelenlétéről és ambivalens viszonyáról. A kérdést – a hazai közigazgatástudomány hagyományait is figyelembe véve – előbb a formális szervezeti struktúra, majd a működés, végül a személyzet oldaláról vizsgáljuk. A téma jellegéből következően a szócikk megközelítésmódja elsősorban politika- és államtudományi; ennek kapcsán utalunk az egyes kérdések jogi, jogtudományi vonatkozásaira is. A szócikk – az enciklopédia szemléletmódjához igazodóan – nem kíván reflektálni az aktuális hazai szabályozásra, de utal a viszonylag általánosítható kelet-közép-európai jellemzőkre.

Tartalomjegyzék

1. **Bevezetés**
2. **Politika a közigazgatás szervezeti felépítésében**
3. **Politika a működésben**
4. **Politika a személyi állományban**
5. **Összegzés**
6. **JEGYZETEK**

1. Bevezetés

[1] A klasszikus hatalmi ágak között a törvényhozó hatalomban a – hatalmpolitika, pártpolitika, az angol kifejezés szerinti *politics* értelemben vett – politika szerepe egyértelmű és meghatározó. E hatalmi ág kulcsintézménye, a ->parlament a modern társadalmakban pártalapon szerveződik, pártfrakciókra tagozódik (->politikai pártok). Ugyanakkor az igazságszolgáltató hatalmi ágban a pártpolitikának ideálisan nem lehet szerepe, a bíró kizárólag a jogszabályok és a történeti tényállás, illetve ezek értelmezése alapján hozza meg döntését. A pártpolitikai preferenciák érvényesülése, különösen, ha a hatalmpolitikai nyomás ezt befolyásolja, egyértelműen rendkívül súlyos

anomáliaként értelmezhető a jogállami keretek között.^[1] A politikai akarat tehát csak joggá transzformálva hathat a ->**bíróságok** tevékenységére, azzal, hogy nem minden politikai akarat transzformálható joggá a jogrendszer szerkezeti sérülése nélkül.^[2]

[2] A hatalmi ágaknak ezt a Montesquieu-höz köthető hármastagolását a klasszikus német jogfilozófiának – a kontinentális jogrendszerekben jól alkalmazható – dichotóm distinkciójára vetítve azt találjuk, hogy a törvényhozó hatalom jogalkotó, a bírói jogalkalmazó feladatot lát el. Ebben a formális struktúrában elsődlegesen (de nem kizárólagosan) a parlament az, amely a politikai akaratot joggá transzformálja a törvényalkotás során. Az így alkotott törvények azután a bíróságokat is kötik. A végrehajtó hatalom, amelybe a közigazgatást általában besorolják (egyesekek azonosítják is azzal), e tekintetben középüti helyezhető el. Egyaránt bír jogalkotói és jogalkalmazói funkcióval, ráadásul mindkét tekintetben, legalábbis mennyiségileg (a megalkotott jogszabályok száma és terjedelme, a jogalkalmazó egyedi határozatok száma) jóval a másik két hatalmi ág fölött teljesít. Ezenfelül a közigazgatás meghatározó mértékben végez jogi relevanciával nem bíró tevékenységet, valamint olyan tevékenységet, amelyet bár lehet jogalkalmazásként értelmezni, a lényege mégsem ez, hanem a közszolgáltatások szervezése (például iskolák, kórházak, szociális ellátó intézmények működtetése).

[3] A végrehajtó hatalmi ág sajátossága, a politika jelenlétét tekintve tehát annak ambivalens, kettős volta. A politika egyértelműen jelen van a közigazgatásban, ugyanakkor legalább ilyen jelentős mértékben van jelen a politikával, „politikaival” gyakran szembeállított szakértelem. Ez a kettősség az állami működés kezdeteitől jelen van a közigazgatásnak megfeleltethető szférában.^[3] Más kérdés, hogy a „politikai” korábban az uralkodói akarral volt azonosítható, míg a modern demokratikus államokban a politikai elemet az állampolgárok által választott, illetve az állampolgári akarattól függő réteg jeleníti meg. Történetileg a szakértelem is jelentősen átalakult, ám ennek mindvégig meghatározó eleme volt az írástudás, amely a papság mellett hosszú ideig csak az állami hivatalnokok körében volt jellemző. A modern közigazgatás kialakulásával egyre meghatározóbbá vált a jogi szakértelem szerepe, ami a kontinentális Európában a mai napig jelentős. Számos, különösen a német állami-közigazgatási-államtudományi modellt követő országban máig ez az a tudás, amelyet az ún. generalista, vagyis a közigazgatás bármely területén alkalmazható általános kompetenciákkal azonosítanak, s amelynek birtokában különösen nagy valószínűséggel tölthet be valaki vezető közigazgatási pozíciót.^[4] Az állami tevékenység kiterjedése, a közszolgáltatások körének bővülése, a jóléti állam megjelenése elsősorban a közigazgatás feladatainak bővülését jelentette.^[5] Ezek pedig további, magas fokú, azonban speciális szaktudást kívántak meg. Az egészségügyi, oktatási, kulturális vagy ügynöki igazgatás, az energetikai rendszerekkel kapcsolatos állami feladatok stb. nyilvánvalóan magas szintű, egyetemi végzettséget igénylő, speciális kompetenciákat követelnek meg.

[4] Történetileg tehát állandónak tekinthető a „politikai” és a „szakértelem” együttes jelenléte a közigazgatásban, illetve korábban az ennek nagyjából megfeleltethető szférában. Ugyanakkor a „politika” és a „szakértelem” tartalma és ezek egymáshoz való viszonya jelentősen átalakult az évszázadok során.^[6]

[5] Az alábbiakban három aspektusból vizsgáljuk a politika és a szakértelem viszonyát a közigazgatásban: előbb a szervezeti felépítés, majd a működés, végül a személyi állomány szempontjából. Ezt a hármastagolást a hazai szakirodalomban Lőrincz Lajos alkalmazta szisztematikusan,^[7] aki maga is elmélyülten foglalkozott a politika és a közigazgatás viszonyával.^[8] Ugyanakkor ez a tagolás jól igazodik a nemzetközi szakirodalom megközelítésmódjaihoz is. Viszonylag jól meghatározhatók a jognak, elsősorban a közigazgatási jognak azok a metszetei is, amelyek különösen relevánsak az egyes témák kapcsán. Így a szervezeti aspektus tekintetében az ún. szervezeti jogi rendelkezések relevánsak, amelyek közül azonban a legfontosabbak általában az alkotmányokban rögzítettek, illetve az alkotmányjog részét képezik. A működés vonatkozásában nyilván az eljárásjogi szabályok lényegesek, valamint a jogalkotásra vonatkozó általános és részletes szabályok. A személyi állománynál pedig a jól elhatárolható közszolgálati jognak van meghatározó szerepe.

[6] A fentieknek megfelelően előbb a szervezeti, majd a működési-jogalkotási, azután a közszolgálati aspektusnak szánunk egy-egy fejezetet. Végül egy összegző fejezetben kíséreljük meg összefoglalni, mi mondható el a politika szerepéről a közigazgatásban.

2. Politika a közigazgatás szervezeti felépítésében

[7] A közigazgatás csúcsán általában politikai vezetőket találunk. A közigazgatás feladata ugyanis tradicionálisan elsődlegesen a hatalmon lévők akaratának a végrehajtása, illetve általában a döntések meghozatalában történő segédkezés. A közigazgatás felépítése is elsődlegesen ezt a célt szolgálja. A szigorú hierarchia, az ún. lineáris szervezeti struktúra – amely a Max Weber által leírt bürokratikus szervezetnek is egyik meghatározó jellemzője^[9] – biztosítja a legnagyobb mértékben, hogy a csúcson lévők akaratára érvényesüljön, a fentről jövő utasítások mintegy végigfolyjanak a hierarchián a legalsóbb szintekig, ahol az effektív végrehajtás zajlik. A bürokratikus szervezet másik meghatározó eleme, a merev szabálykövetés is hasonló célt szolgálhat. Az egyedi utasítások mellett általános utasításokkal, szabályzatokkal, a közigazgatás esetében jogszabályokkal is irányítható a szervezet. A magas szintű vagy gyakorta „betanított” jogi szaktudás elsősorban ezért olyan magasra értékelt a legtöbb közigazgatási rendszerben. A közigazgatás tipikusan bürokratikus felépítése tehát különösen jól szolgálja, hogy a szervezet élén álló politikai akaratára érvényesüljön.

[8] A közigazgatás politikai vezetése jól megragadható a központi közigazgatásban. Az elnöki - >kormányforma esetében, amelynek legismertebb példája az Egyesült Államok, az állampolgárok által választott elnök a végrehajtó hatalom feje, és ő nevezi ki a meghatározó ->közigazgatási szervek vezetőit, akik személyes bizalmát is élvezik. A parlamentáris kormányforma ettől annyiban tér el, hogy a végrehajtó hatalom élén a ->kormány (egyre inkább a kormányfő) áll. A kormány megbízatása ilyeneként nem közvetlenül a választóktól ered, ám így is a választói akartól függ, hiszen a választott parlament bizalmát kell élveznie. A minisztériumon belül, a fejlett nyugati ->demokráciákban, viszonylag egyértelmű a politikai és a szakmai elem közötti határvonal. A politikai elem jobbra a minisztériumi csúcavezetőkre szorítkozik, illetve a minisztert segíthetik politikai tanácsadók és testületek különféle jogi formákban (munkaviszony, megbízási szerződés stb.), vagy akár informálisan is. A német rendszerben például, amely a magyar minisztériumi felépítést is sokáig meghatározta, a miniszter alatt elkülönül a politikai és a szakmai-közigazgatási államtitkár pozíciója. Előbbi a minisztert politikai szerepében támogatja, helyettesíti. Az ő pozíciója megszűnik kormányváltás esetében. A közigazgatási államtitkár a hivatali apparátus vezetője; elvárás vele szemben (a nyugati demokráciákban) a szakmai hozzáértés és a jelentős köztisztviselői tapasztalat. (Ezt a pozíciót általában a közigazgatási karrier csúcsának tekintik.)

[9] A közigazgatás felől nézve ezt a demokratikus megoldást, a hatalom és alávetettség sajátos ciklusa rajzolódik ki, az alábbiak szerint:



[10] A közigazgatás csúcavezetői a választók, az állampolgárok döntésének vannak kiszolgáltatva. A közigazgatás választott politikai vezetőit szolgálja. Konkrét esetekben ugyanakkor ez a közigazgatás dönt az állampolgárok ügyeiben. Olyan – tipikusan hatósági jogalkalmazói – döntések ezek, amelyek szinte mindenkit érinthetnek, és húsba vágók lehetnek az állampolgárok számára: támogatások, segélyek kiutalása, engedélykérelmek elbírálása, közszolgáltatási területen, oktatásban, egészségügyben hozott döntések, szabálysértési és bírságeljárások stb.

[11] A kormányzati koordinációt is alapvetően politikai feladatnak tekinthetjük. Ez részben a döntéselőkészítési folyamatban valósul meg, részben azonban egyértelmű szervezeti megjelenése is megragadható. Általában ilyenként értelmezik a kormánykabinetek szerepét, és kétségtelenül ilyen funkciója van a kormány, illetve a kormányfő személye melletti hivatali apparátusnak, amely minisztériumi szinten is működhet.^[10] Hasonló szervezeti egységet a legtöbb közigazgatási rendszerben találunk. Úgy tűnik, hogy az ágazatok közötti koordináció elkerülhetetlenül kormányzati feladat. A minisztériumok saját szakracionálisukat követik, amelyre szervezeti kultúra, értékrend is épül. A szervezeti elkülönülés és annak következményei általános jelenségek, nemcsak a közszektorban, ám talán ennek mérete, jellemzői miatt a közigazgatásban különösen erőteljesen jelentkeznek. Nemzetközi összehasonlításban pedig a posztoszocialista országok között az átlagosnál is erősebb ez a jelenség.^[11] A formális, állami működés és struktúra politikai szegmensei mellett a hazai szakirodalom a „politikai kormányzás” fogalma alatt utal azokra a nem formális mechanizmusokra, amelyek a politikai célok egységes követésére készítetik az állami apparátusokat.

[12] Politika és közigazgatás kapcsán utalni kell arra is, hogy egyes esetekben a cél éppen a politikai befolyás kiküszöbölése, elsősorban annak érdekében, hogy az adott területen kizárólag a szakmai szempontok érvényesüljenek, illetve ne jelenhessen meg a napi politika torzító hatása. Ilyenek az ún. autonóm közigazgatási szervek.^[12]

[13] Helyi szinten – a nemzetközi gyakorlatnak és elfogadott ideálnak megfelelően – a nagy jogi önállósággal rendelkező, a központi hatalomnak hierarchikusan alá nem rendelt önkormányzatok élén is politikai szereplőket találunk, akik azonban a helyi közösséghez kötődnek. Ilyen a helyben választott képviselő-testület, amelyet kvázi helyi parlamentként is felfoghatunk, valamint a polgármester, akit helyi kormányfőként értelmezhetünk.

[14] Az önkormányzatok mellett helyi szinten általában megtaláljuk a központi kormányzat hierarchikus alárendeltségében működő szervezeteket is, amelyeket a magyar szakirodalom dekoncentrált szerveknek nevez. Ezek működése jelentősen eltérhet az egyes országokban. A francia közigazgatás prefektusi rendszere például egy számos területet átfogó, ún. általános hatáskörű szervként értelmezhető, míg a legtöbb angolszász országban az egyes feladatokat ellátó szervek önállóan működnek. Magyarországon hosszú ideig a különféle dekoncentrált szervek önálló működése volt jellemző, amit 2011 után felváltott az egységesen, politikai vezető irányítása alatt működő kormányhivatalok rendszere.

3. Politika a működésben

[15] A működés tekintetében a közigazgatás feladata kettős, akár jogi, akár közpolitikai szemléletben vizsgáljuk. Előbbi esetben a jogalkotás és jogalkalmazás területén betöltött szerepről beszélhetünk, míg utóbbi kapcsán a közpolitikák megformálásában és megvalósításában játszott szerepekről. A jogtudományi szemlélet azonban jóval szűkebb, amennyiben a működés kapcsán általában a jogalkalmazás közigazgatási eljárási szabályait vizsgálja, s ez jelenik meg a közigazgatási és jogi oktatásban is.^[13] Megjegyzendő, hogy az összehasonlító közigazgatási jognak is ez, tudniillik az eljárási szabályok összevetése a klasszikus témája.^[14]

[16] A szócikk szempontjából azonban éppen ez a téma a legkisebb jelentőségű, hiszen a közigazgatási jogalkalmazásnak általában – hasonlóan a bírói jogalkalmazáshoz – egyfajta alapelve a direkt politikai befolyástól való mentesség. Következik ez a jogállamiság olyan követelményeiből, mint az egyenlő elbírálás elve, vagy hogy az állam az állampolgárral szemben csak kifejezett jogi felhatalmazás alapján léphet fel stb. A tényleges tevékenység szempontjából jóval lényegesebb, de a jog felől nézve kevésbé releváns a közigazgatás közszolgáltatás-szervező aktivitása.

[17] Mind a jog, mind a politika szempontjából meghatározó azonban a közigazgatás szerepe a jogalkotásban. Ez gyakran a tényleges szabályozást is jelentheti, azt tehát, hogy a végrehajtó hatalomban is születnek jogszabályok. E tekintetben az elnöki és a parlamentáris rendszerek némileg eltérnek egymástól. A jól ismert elnöki rendszerekben – a kongresszusi döntésekkel szemben elnöki vétó mint egyfajta negatív jogalkotás mellett – az elnöki rendelkezések (*executive orders*) és az önálló szabályozó ügynökségek a végrehajtó hatalom által alkotott jog forrásai. Az európai, parlamentáris rendszerekben rendeletekről beszélhetünk. Magyarországon például rendszereken átívelően jelen voltak a kormányrendeletek mint magasabb, valamint a miniszteri (miniszterelnöki) rendeletek mint alacsonyabb szintű normák.

[18] Elkerülhetetlenül felmerül a kérdés, hogy a „törvényhozás” miért adja át jogalkotói feladatainak egy részét – mennyiségileg jelentősebb részét – a végrehajtó hatalomnak? Kérdés továbbá, hogy milyen mértékben, milyen korlátok mellett teszi ezt. A hatalommegosztás elvét hangsúlyozó elnöki rendszerekben ennek egyik oka, hogy az elnöknek vannak olyan saját jogkörei (tipikusan például a külpolitika alakítása, vagy a saját szervezeti és személyzeti rendszer felépítése), amelyek szükségessé tehetik a saját szabályozást. Általánosabban azonban a társadalmi viszonyok jelentős átalakulása idézi elő a végrehajtó hatalom által alkotott szabályok szerepének növekedését. Különösen két tényező: a szabályozandó kérdések komplexebbé válása, valamint a változások felgyorsulása jelenik meg okként a szakirodalomban^[15] és a gyakorlati szemlélő előtt is.

[19] Nézzünk egy konkrét példát! Az állam tiltani kívánja a tudatmódosító szerek (drogok) terjesztését és/vagy használatát, és ilyenként büntetni rendeli azt. Ez esetben azonban meg kell határozni, mi tekinthető kábítószernek. Mivel a pontosság itt – már csak a büntetőjogi következmények miatt is – elengedhetetlen, arra van szükség, hogy az anyag pontos kémiai összetételét meghatározzák. Ehhez magas szintű szakértelemre és műszaki háttérre, laboratóriumokra van szükség. Ez a parlament esetében nyilván nem áll rendelkezésre, de a közigazgatásban igen. Ráadásul szinte hetente jelennek meg új hatóanyagok, amelyek meghatározása – jogi, de gyakorlati egészségügyi szempontból is – rendkívül fontos. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy nem szerencsés, de általában nem is lehet hetente

törvényt módosítani a változások miatt. Éppen ezért célszerű a tiltott kábítószeres felsorolását egy jóval alacsonyabb szintű jogszabályban, például miniszteri rendeletben meghatározni.

[20] A megoldandó problémák összetettsége, nagyfokú, speciális szakértelmet igénylő jellege és a változások felgyorsulása miatt a törvényhozó hatalom delegál bizonyos jogalkotói feladatokat a végrehajtó hatalomhoz, mivel az a meglévő magas fokú szakértelmének köszönhetően alkalmasabb ezek ellátására. Ennek módja az ún. kerettörvények alkotása. A parlament kijelöli a főbb irányokat, elveket, illetve értékeket, amelyeket követni kell, azonban a részletes szabályok megalkotását a végrehajtó hatalomra hagyja, amely ezt végrehajtási rendeletek formájában teszi meg. Természetesen lehetőség van arra is, hogy később egyes kérdések részletesebb törvényi szabályozást kapjanak, visszavéve így a rendeleti szabályozás tartalmából.

[21] A tényleges jogalkotói tevékenység mellett legalább annyira fontos a közigazgatás szerepe a jogszabályok előkészítésében. Jelentősen eltérő általános elméleteket ismerünk a közigazgatásnak a jogalkotásban, a közpolitika-formálásban játszott szerepéről. Max Weber^[16] elsősorban a bürokrácia szakszerű végrehajtó funkciójára fókuszál. A politikus és a hivatalnok feladata egészen más, ezért a fontos kompetenciák is teljesen eltérőek: a politikusé a célok kijelölése és az azok melletti kiállás, a hivatalnoké a nyugodt, megbízható végrehajtás.^[17] Az amerikai közigazgatási irodalom alapító atyjaként tisztelt Woodrow Wilson is elfogadja a két csoport eltérő jellemzőinek fontosságát, ugyanakkor a politikai és a hivatali szereplők együttműködésének jelentőségét hangsúlyozza.^[18] A klasszikus elmélet felfogása abban összegezhető, hogy a politika jelöli ki a célokat, a fő irányokat, röviden a „mit”, míg a szakértelemre és folyamatos működésre, szervezettségre épülő közigazgatás tudja meghatározni a „hogyan”. A közigazgatási szervezet az, ami a különféle alternatívákat áttekintve, a várható következményeket (ideértve a mellékhatásokat) is előre jelezve képes megfelelő döntésekhez segíteni a politikai döntéshozókat. Teszi mindezt az apparátusban felhalmozott, szinergikusan összegződő szaktudására alapozva.

[22] Ám ezek a döntések a kontinentális rendszerekben szinte minden esetben jogi formát öltenek. Ezért az apparátus szakértelmének másik lényeges eleme a jogi kompetencia. A jogalkotás a jogi hivatás rendkívül sajátos, magas fokú szakértelmet igénylő és általában magas presztízsű szegmense. Erre a szaktudásra is szükség van ahhoz, hogy jó minőségű jogszabályok szülessenek, olyanok, amelyek jól illeszkednek a jogrendszerbe, megfelelő fogalomhasználattal, végiggondolt struktúrával és logikai szerkezettel megkönnyítik a jogalkalmazást, nem generálnak jogszabályütközést, joghézagot stb.

[23] A közigazgatásnak ez a szakmaiságon alapuló, a politikai döntéshozóval együttműködő, azt segítő, ugyanakkor politikailag semleges képe jelenti mind a mai napig a közigazgatás jogalkotási tevékenységének ideálját. Ugyanakkor egyre többen utalnak arra, hogy a professzionálisan működő közigazgatás is elkerülhetetlenül lát el politikai funkciókat. Joel D. Aberbach és szerzőtársai^[19] sokat idézett munkájukban négy lehetséges modellt definiálnak. Az első – Weber nyomán – abból indul ki, hogy a közpolitikák formálásában a közigazgatásnak nincs semmi szerepe. A másik a fentebb bemutatott klasszikus, Wilsonhoz köthető felfogást tartalmazza. A negyedik szerint nincs lényegi különbség a közigazgatás (legalábbis annak magasabb szintjei) és a politika között a végrehajtó hatalom működésében. Empirikus kutatásuk eredményként a szerzők azt találták, hogy – legalábbis az Egyesült Államokban – a harmadik modell érvényesült. Eszerint a közigazgatás is lát el politikai feladatot, de alapvető minőségi különbség van e munkája és a politikusé között. A politikus elsődleges terepe a nyilvánosság, a nagy, átfogó, az állampolgárok széles körét izgató kérdésekre fókuszál. Kialakított álláspontjában jelentős szerepe van az intuíciónak, a ráérzésnek, érvelésében pedig gyakran használ érzelmi érveket és eszközöket. A közigazgatás ezzel szemben inkább zárt ajtók mögött tárgyal az érintettekkel, az ún. stakeholderekkel. Megkísérli feltárni ezek szempontjait, céljait, és keresi azt a közös nevezőt, amely a legtöbb érintett számára elfogadható. Ez nyilvánvalóan politikai feladat, ám egészen más jellegű, mint a klasszikus politikai tevékenység. Mindezt ugyanis lehet szakmai alapon, érzelmentesen végezni, *sine ira et studio*, ami Weber szerint a bürokratikus működés alapvető eltérése a politikától. Hozzátehetjük ehhez, hogy az apparátus törekedhet a

szélesebb közvélemény szondázására is; például közvélemény-kutatások keretében kísérrelheti meg feltárni egy-egy döntési alternatíva várható fogadtatását.

[24] A közigazgatás szakmaisága azonban nem csak a jogi aspektusokra terjed ki. Általában elvárás, hogy a közigazgatás a „hogyan” tekintetében is segítse a közpolitikai döntéshozatalt. A minisztériumokban ezért nagyszámú speciális szakértőt találhatunk, akiknek a közpolitika, illetve a jogszabály tartalmának meghatározásában lehet jelentős szerepük. Mint láttuk, ennek a fajta szaktudásnak a folyamatos jelenléte is indokolja egyes szabályozási feladatok delegálását a végrehajtó hatalomhoz.

[25] A fentiekhez szorosan kapcsolódó, rendkívül széles körben tárgyalt téma a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág viszonyában történetileg beállt változás, elsősorban az utóbbi javára.^[20] Ennek oka pedig éppen a közigazgatási apparátusban felhalmozódó, a közpolitikai döntéshozatalban és a jogalkotásban egyre meghatározóbbá váló szakértelem szerepe. Ez azonban, bár vannak alkotmányjogi vonatkozásai, alapvetően politológiai kérdés, ezért ennek tárgyalásába itt nem megyünk bele.

4. Politika a személyi állományban

[26] A közigazgatásban a politikai és szakmai elem közötti viszony legnyilvánvalóbban a személyi állomány összetételében ragadható meg, ami pedig a személyzeti, szakkifejezéssel a közszolgálati rendszer egyfajta lenyomata. A témának óriási irodalma van, akár az elméleti,^[21] akár az empirikus, komparatív inspirációjú munkákat tekintjük át.^[22] Külön irodalom foglalkozik a régió és benne Magyarország helyzetével.^[23]

[27] A közszolgálat alapkérdése, hogyan lehet elérni azt, hogy a közigazgatás működésében magas fokú szakmaiság érvényesüljön – hiszen ez a hatékony és eredményes működés záloga –, ugyanakkor a közigazgatás ne váljon önjáróvá, hanem a politikai döntéshozók által közvetített célokat kövesse. A gyakorlatban ez a feszültség nyilvánvalóan jelentkezik. Ha például a kiválasztásban a politikai lojalitás játszik döntő szerepet, akkor félő, hogy a szakértelem elsikkad. Másfelől ugyanakkor a fejlett demokráciákban is gyakori panasz, hogy a köztisztviselők^[24] saját értékrendjüket követik, és hajlamosak elszabotálni az azzal ellentétes politikai törekvéseket. Ez jelentkezett például a neokonzervatív politikusok hatalomra kerülésével a nyolcvanas években, akiknek a jóléti állam vívmányaihoz érzelmileg és morálisan is kötődő köztisztviselői gárdával kellett dolgozniuk.

[28] A politikai reszponzivitás és a szakmaiság közötti egyensúlyt hagyományosan a weberi bürokráciaideál is jellemző, érdemrendszerű közszolgálat jelentette.^[25] A weberi modellben a szervezeti struktúra biztosítja a politikai akarat érvényesülését. A közhivatalnok feltétlen engedelmességgel tartozik felettesének, és mint láttuk, e hierarchikus lánc csúcsán a politikus áll. Mindaddig, amíg a felülről érkező utasítások nem sértik a jogi előírásokat, a hivatalnok ezek szerint jár el. Azt is tudhatjuk, hogy maguk a jogszabályok is politikai termékek. Az érdemrendszerű közszolgálat ugyanakkor nem enged politikai beleszólást a személyzeti döntésekbe,^[26] amennyiben azok jogilag részletesen szabályozottak. Az új tisztviselő kiválasztása szigorúan meghatározott tartalmi feltételek és eljárási szabályok mellett történik, aminek egyfajta ideálja a francia versenyvizsgák rendszere.^[27] Ugyanez vonatkozik az előmenetelre és számos más személyzeti döntésre is. A köztisztviselő bére szintén jogszabályban (bértábla) pontosan rögzített, eltávolítása, felmentése garanciákkal körülbástyázott, praktikusán szinte lehetetlen. Ez az ún. zárt, érdem- vagy karrierrendszerű közszolgálat szándékolta merev, minden részletre kiterjedő szabályozásával kizárja az egyedi, önkényes döntések lehetőségét, és ezzel a direkt politikai beavatkozást is.

[29] Az érdemrendszerű közszolgálatnak tehát minden esetben meghatározó eleme a jogi szabályozás. A munkajoggal összevetve a köztisztviselő alkalmazásának közszolgálati szabályozása legalább három ponton mutat eltérést. Egyfelől itt közjogi szabályozásról van szó, míg a munkajogban domináns a magánjogi jelleg; a felek egyenlőségének tételezésén alapul. Másfelől a szabályozás jóval

részletesebb, számos olyan elemet tartalmaz (például a kiválasztási eljárás, a bér pontos törvényi meghatározása), amely a munkajognak ilyen formában nem része. Végül ezen a területen kógens szabályokat találunk, míg a munkajogban nagy a diszpozitív szabályok szerepe. A munkajoggal összevetve a közszolgálati jogot, gyakori az olyan megfogalmazás, hogy utóbbi a köztisztviselő számára többletjogokat és többletkötelezettségeket határoz meg.^[28]

[30] Ezt a merev rendszert kifogásolta a nyolcvanas évektől jelentkező új közmenedzsment (*new public management*, NPM) irányzata.^[29] Nem alaptalanul mutattak rá, hogy ez a rendszer gátja a szervezeti hatékonyságnak. Ha a bérek, függetlenül a tényleges teljesítménytől, rögzítettek, ha bármilyen gyengén teljesít is a köztisztviselő, gyakorlatilag elbocsáthatatlan, akkor semmilyen külső tényező nincs, amely jobb munkavégzésre sarkallja. Mindez számos országban, de különösen az angolszász országokban, vagy Európában a skandináv államokban az érdemrendszerű közszolgálat oldását vagy megszüntetését, az ún. állásrendszer (*position system*, a *merit system*mel szembeállítva) bevezetését eredményezte. A következményeket elemző szakirodalom arra utal, hogy a fejlett demokráciákban mindez nem vezetett a közszolgálat teljes átpolitizálódásához. Ezt a szervezeti kultúra, a politikai vezetők által is elfogadott értékrend, valamint az NPM által bevezetett teljesítményelv alkalmazása is korlátozta. Ugyanakkor a politizáltság mértéke érezhetően nőtt.

[31] A kelet-közép-európai régióban a közszolgálat erőteljesen átpolitizált. A tapasztalat azt mutatja, hogy ebből a szempontból a jogi szabályozás léte és részletessége szinte teljességgel irreleváns.^[30] Több szerző arra is utal, hogy e tekintetben az Európai Unió szerepe jelentős volt a csatlakozásig, ami elsősorban az érdemrendszer irányába tolta ezeket az országokat. A csatlakozás után azonban ezek az elvárások lényegtelennek váltak, és az átpolitizálódás új lendületet kapott.^[31]

5. Összegzés

[32] A közigazgatásnak történetileg mindig is kettős elvárásnak kellett megfelelnie, amely elvárások ellentmondásba is kerülhetnek. Egyfelől a közigazgatásnak ki kell szolgálnia a politikai döntéshozókat, másfelől a szakmai szttenderdeknek is meg kell felelnie. A közigazgatás politikai alávetettsége pozitívan értékelhető, ha figyelembe vesszük, hogy demokratikus rendszerekben ez a politikai akarat – elvileg és nagy vonalaiban ténylegesen is – az állampolgárok többségének akaratát közvetíti. Könnyen belátható, hogy egy ilyesfajta kontroll nélküli közigazgatási apparátus, vagyis az államnak az a szerve, amely a közhatalom birtokában jelen van a társadalom mindennapjaiban, óriási veszélyt jelentene a társadalomra magára. A közigazgatás ugyanis rendkívül hatékony eszköze az elnyomásnak is.

[33] A politikai kontroll mellett a közigazgatás szakértelme is rendkívül fontos. Ez hosszú ideig elsősorban jogi szakértelmet jelentett, ám – különösen a számos közszolgáltatást felvállaló jóléti államok létrejöttével – egyre nagyobb szerepet kapnak a specialisták (mérnökök, orvosok, szociális munkások, pedagógusok). A szakértelm meghatározó a kormányzati döntések megfelelő végrehajtásában, de a megfelelő döntések előkészítésében is. A némileg leegyszerűsítő, de máig ideálként szolgáló modellben a politikai döntéshozók határozzák meg az átfogó célokat, főbb irányokat, míg a szakértő apparátusok szerepe az egyes döntési alternatívák mérlegelése annak alapján, hogy azok mennyire szolgálják e célokat, továbbá annak meghatározása, mely megoldások alkalmasak a célok elérésére.^[32] Ehhez pedig magas fokú szakértelm, sőt számos szakterület együttműködésén alapuló mechanizmus szükséges.

[34] A nyugati demokráciák a politikai akarat iránti érzékenység és a szakértelm közötti elvi és gyakorlati feszültséget viszonylag sikeresen, bár korántsem zökkenők nélkül oldották meg, hosszú ideig, talán máig hatóan, lényegében a weberi modellt követve. Eszerint a politikai akarat érvényesülését elsősorban a szervezeti struktúra biztosítja. A közigazgatás csúcsán politikusok állnak, miközben a szervezet szigorú hierarchikus felépítése, a merev alárendeltségi viszonyok, valamint a szintén merev szabálykövetés biztosítja, hogy a csúcson meghozott döntéseket az alsóbb szintek végrehajtsák.^[33] A szakértelmet elsősorban a zárt, érdemrendszerű közszolgálat biztosíthatja. Ez

egyfelől megköveteli a hivatalnoktól az utasítások végrehajtását, ugyanakkor érvényesíti a szakmai elvárásokat a kiválasztásban, köztisztviselői és vezetői kinevezésekben. Mindezt úgy éri el, hogy egyértelműen elzárja a politikai döntéshozót a személyzeti döntésektől. A közszolgálati szabályozás mindenre kiterjedő előírásai egyszerűen nem engednek teret a szubjektív döntéseknek.

[35] Politikai akaratérvényesítés és szakmaiság kettősségében a túlzott szakmaiság viszonylag kevésbé jelentkezik problémaként, az ellenkező arányeltolódás azonban meglehetősen gyakori, és a szakirodalomban is széles körben, elsősorban az „átpolitizálódás” (*politicization*) címszó alatt tárgyalt téma. A politizálódás különféle típusai (például patronázs, klientelizmus) is részletesen kutatott terület.^[34] Másutt bemutattuk, hogy az átpolitizálódás tartalma és oka a régióban, így Magyarországon is jelentősen eltér a hasonló nyugati jelenségtől.^[35] Az átpolitizálódás elsődlegesen kormányzati koordinációs eszköz egy olyan rendszerben, ahol az intézményes struktúrák kevésbé megbízhatók vagy egyáltalán nem működnek.^[36] Ilyen esetben a személyes lojalitás válik meghatározóvá, ez lesz a felek közötti bizalom és együttműködés biztosítója. Ez a „politizálódás” tehát nem pártok és politikai értékrendek mentén, hanem személyes viszonyok, a politikus személyes hálózata mentén zajlik.



6. JEGYZETEK

[1] A „bírói függetlenség” a jogállamiság meghatározó eleme mind a politológiai (Luis-Felipe LÓPEZ-CALVA, Yongmei ZHOU and World Bank Group [szerk.]: *Governance and the Law*, World Bank Group, 2017), mind a jogelméleti (jó összefoglalása ennek Alexandra TIMMER: *Concepts of Human Rights, Democracy, and the Rule of Law: A Literature Review*,), mind a régióval foglalkozó szakirodalomban (Martin MENDELSKI: „The Rule of Law” in Adam FAGAN – Petr KOPECKÝ [szerk.]: *Routledge handbook of East European politics*, New York, Routledge, 2018). Meglehetősen gyakori, hogy a jogállamiságot mindenekelőtt éppen ezzel a viszonylag jól értelmezhető és „mérhető” elemmel azonosítják.

[2] A voluntarista politikai akarat átpréselése a jog finomszerkezetén összetöri azt. A jog belső logikája vagy ellenáll annak, vagy összetörik és nem képes a továbbiakban jogként (a kiszámíthatóságot biztosító, mindenkire egyformán érvényes, általános társadalmi normarendszerként) funkcionálni. A jog autonómiája mellett érvel meggyőző erővel például Ernest J. WEINRIB: „Legal Formalism: On the Immanent Rationality of Law” *The Yale Law Journal* 1988/6, 949–1016.

[3] Jos RAADSCHELDERS: *Handbook of Administrative History*, New York, Routledge, 2017.

[4] GAJDUSCHEK György: „Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?” *Magyar Közigazgatás* 2005/10, 598–607.

[5] Dwight WALDO: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration*, New York, Ronald, 1948; Marshall W. MEYER – William STEVENSON – Stephen WEBSTER: *Limits to Bureaucratic Growth*, Berlin–New York, De Gruyter, 1985.

[6] RAADSCHELDERS (3. j.); B. Guy PETERS: *The Politics of Bureaucracy*, New York, Routledge, 2001, 181–211.

[7] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.

- [8] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
- [9] Max WEBER: *Gazdaság és társadalom I.*, ford. ERDÉLYI Ágnes, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
- [10] LŐRINCZ (7. j.); KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris, 2015; PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal” *Századvég*, 2000/18, 69–116; PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRAN CZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris, 2015.
- [11] György HAJNAL – Miklós ROSTA: „A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010–2014)” *Administration & Society* 2016. január 28.; Tony VERHEIJEN: „Public Administration in Post-Communist States” in B. Guy PETERS – Jon PIERRE (szerk.): *SAGE Handbook of Public Administration*, SAGE, 2009; Barbara NUNBERG – Luca BARBONE – Hans-Ulrich DERLIEN: *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, 1999.
- [12] Independent agency. Lásd BARTA Attila: „Közvetlen és közvetett közigazgatás” in BALÁZS István et al. (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 53–78; „Agencies in Central and Eastern Europe” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, különszám.
- [13] SZAMEL Katalin: „A közigazgatás működésének meghatározó trendjei” in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, CompLex, 2011.
- [14] René SEERDEN: „Comparative Remarks” in René SEERDEN (szerk.): *Administrative law of the European Union, its member states and the United States – A comparative analysis*, Cambridge, Intersentia–METRO, 2012; Susan Rose ACKERMAN – Peter L. LINDSETH (szerk.): *Comparative Administrative Law*, London, Edward Elgar, 2010.
- [15] Lucas LOCKHART: „Legislative Study on Government Regulation” in Ali FARAZMAND (szerk.): *Handbook of comparative and development public administration*, New York, Marcel Dekker, 2001.
- [16] Max WEBER (9. j.).
- [17] Max WEBER: *A politika mint hivatás*, Medvetánc Füzetek, 1989.
- [18] Woodrow WILSON: „The Study of Administration” *Political Science Quarterly*, 1887/2, 197.
- [19] Joel D. ABERBACH – Robert D. PUTNAM – Bert A. ROCKMAN: *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- [20] LOCKHART (15. j.).
- [21] B. Guy PETERS – Jon PIERRE: „Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences” in B. Guy PETERS – Jon PIERRE (szerk.): *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London, Routledge, 2004; Christoph DEMMKE: *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – and How?*, European Institute of Public Administration, 2005.
- [22] Danielle BOSSAERT et al.: *Civil services in the Europe of Fifteen – Trends and new developments*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001; Danielle BOSSAERT – Christoph DEMMKE: *Civil services in the accession states – New trends and the impact of the Integration Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2003; Christoph DEMMKE – Timo MOILANEN: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2010.
- [23] E tekintetben egyértelműen Jan-Hinrik Meyer-Sahling munkái kiemelendők, a korábbi időszakban pedig Tony Verheijen foglalkozott behatóan a témával. Lásd például Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING:

Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, Paris, SIGMA, 2009; Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING – Kim Sass MIKKELSEN: „Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries” *Public Administration* 2016/4, 1105–1123; Tony VERHEIJEN – Aleksandra RABRENOVIC: „Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?” in Frits M. VAN DER MEER – Jos C. N. RAADSCHELDERS – Theo A. J. TOONEN (szerk.): *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, London, Palgrave Macmillan, 2015, 15–37.

[24] A „köztisztviselő” fogalma alatt az alábbiakban – nagyjából a magyar nyelvben általában használt módon, illetve a 2011 előtti jogi szabályozásnak is megfelelően – a közigazgatás hivatalaiban dolgozó, érdemi munkát végző dolgozókat értem.

[25] GAJDUSCHEK György: *Közzszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, Budapest, KSZK ROP, 2008, 23–53.

[26] Személyzeti döntések különösen: a kiválasztás és kinevezés, az előmenetel (karrierrendszer), az illetményrendszer (bérezés), a képzés, továbbképzés, a minősítés, illetve teljesítményértékelés és a felmentés. Ezeket a közzszolgálat alrendszereinek is szokták nevezni. Menedzsmentszempontról ez a közigazgatás emberierőforrás-menedzsmentjének rendszere, míg a jogász ugyanezt a közigazgatás kvázi munkajogának látja.

[27] LINDER Viktória: „Versenyvizsgák a közigazgatásban” *Magyar Közigazgatás* 2006/56, 741–753.

[28] *Közigazgatási alapvizsga*, Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2018.

[29] Owen E. HUGHES: *Public Management and Administration*, New York, Palgrave Macmillan, 2012; GAJDUSCHEK (25. j.) 46–49.

[30] NUNBERG–BARBONE–DERLIEN (11. j.); Tony VERHEIJEN – Alexander KOTCHEGURA (szerk.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, London, Edward Elgar Publishing, 1999; Saltanat LIEBERT – Stephen E. CONDREY – Dmitry GONCHAROV (szerk.): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton, CRC Press, 2013.

[31] Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, Paris, SIGMA Papers.

[32] Melyik a legkisebb költséggel a célokat leginkább szolgáló, a gyakorlatban működni képes – másként: hatékony, eredményes és megvalósítható (*feasible*) – megoldás?

[33] Bár ez a modell a gyakorlatban kevésbé működik ilyen egyértelműen, e kérdésbe itt nem tudunk belemenni.

[34] Jó összefoglalást ad B. Guy PETERS: „Politicization: What Is It and Why Should We Care?” in Christine NEUHOLD – Sophie VANHOONACKER – Luc VERHEY (szerk.): *Civil servants and politics: A delicate balance*, London, Springer, 2013.

[35] Katarína STAROŇOVÁ – György GAJDUSCHEK: „Civil service reform in Slovakia and Hungary: The road to professionalisation?” in Christine NEUHOLD – Sophie VANHOONACKER – Luc VERHEY (szerk.): *Civil Servants and Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2013, 123–151.

[36] György GAJDUSCHEK: „Civil Service in CEE Countries: Where Institutions Do Not Work?” *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2012/5, 161–168.