

KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK POKOL BÉLA KÖZIGAZGATÁS-FELFOGÁSÁHOZ

Pokol Béla a hazai szociológia egyik legismertebb képviselője, aki az utóbbi néhány évben — elsősorban Niklas Luhmann elméletéből kiindulva — önálló makrotársadalom-elmélet kidolgozásán fáradozik. Elméletéből engem — szűkebb szakterületemnek megfelelően — a közigazgatással kapcsolatos felfogása érdekelt. Pokol itt igen eredeti álláspontot fejt ki, amikor elszakad a megszokott — „a politikai rendszernek része az állam, az államnak része a közigazgatás” — felfogástól.

Az alábbiakban kritikai megjegyzéseket fűzök Pokol közigazgatással kapcsolatos felfogásához. Kritikám egyfelől a politológiában, politikai szociológiában közismert, mondhatnám közhelyszerű tényeken alapszik, másfelől az elméletben meglévő logikai ellentmondásra próbálok rámutatni. Zárójelbe teszem azokat a kérdéseket, amelyek az elmélet egészét érintik, noha a közigazgatás vizsgálata kapcsán különös élel merülnek fel. Ilyen mindenekelőtt az, hogy lehet-e — a luhmanni rendszerelméletet követve — a társadalmat pusztán a kommunikációra alapozva magyarázni. Ez a megközelítés két irányból is támadható. Egyfelől abból a szempontból, hogy a rendszerelmélet nemcsak az információ, hanem az anyag és energia áramlási folyamataival is számol, amelyek a társadalmi rendszer esetében is nyilvánvalóan jelentősek, még ha a fizikai, kémiai, illetve biológiai rendszerekhez képest a pszichológiai rendszerekre (egyéni pszichére) épülő szociokulturális rendszerek esetében az információ meghatározóbb szerepet tölt is be.

Kifogásolható a kommunikációra történő leszűkítés abból a szempontból is, hogy az az információ „működésének” csak az egyik területe. Legalább ilyen fontos azonban az információátvitel és feldolgozás, a maga pszichológiai és intézményi vonatkozásaival. Végül a társadalmi élet csomópontjaiként is felfogható döntéseket is információfeldolgozásként értelmezhetjük a fenti logikai keretben. Magyarán, a kommunikációra leszűkítő álláspont a társadalmi működés lényeges területeit teszi zárójelbe, illetve — a kibernetika szóhasználatával — fekete doboznak tekinti.

Még egyszer hangsúlyozom, hogy nem foglalkozhatok itt a koncepció alapjait érintő kérdésekkel, sőt arra sem vállalkozom, hogy e problémákat közigazgatással való összefüggésekkel elemezzem. Pusztán arra utalok, hogy Pokol Béla maga is érzékeli ezeket a feszültségeket, és olykor reflektálva ezek alapjaira (pl. Pokol 1993), olykor e nélkül keresi a kivezető utat.

A közigazgatás felfogása Pokolnál

A szerző a modern makrotársadalom-elméleteket követve a társadalom alrendszerre tagolásában gondolkodik. Ennek megfelelően számára is az az alapvető kérdés, hogy a közigazgatás — mindenekelőtt mint szervezetrendszer — mely társadalmi alrendszeren belül helyezhető el, ezzel együtt mely alrendszer belső logikáját, ha úgy tetszik, racionalitását tartja érvényesnek a közigazgatásra.

Mielőtt azonban Pokol válaszát ismertetnénk, utalnunk kell arra, hogy nem adja meg a közigazgatás definícióját munkájában. Pontosabban arról van szó, hogy nem határolja körül egzak módon, mit is ért közigazgatáson. Ennek megragadására a szervezeti határok felőli közelítés a legkézenfekvőbb megoldás. Ugyanakkor Pokol maga is több helyütt hangsúlyozza, hogy a szervezeti határok nem feltétlenül esnek egybe az alrendszer határaival. Az egybeesése a modern társadalmakban is csak hozzávetőleges. Erről azonban Pokol megfélemedezni látszik a közigazgatás esetében. Csak egyetlen példát említve: a közigazgatástudományban túlsúlyban van az a felfogás, amely a parlament, a köztársasági elnök, a bíróságok hivatalait, adminisztratív állományát jellegük alapján a közigazgatás területére sorolja, miközben szervezetileg az említett grémiumokhoz tartoznak (Ficzere 1992: 23).¹ E problémát azonban Pokol reflektálatlanul hagyja.

Ennél lényegesebb azonban az, hogy nem tisztázza, hol húzza meg a közigazgatási szervezetrendszer határait. Az állam klasszikus elmélete — amely mindmáig domináns a közigazgatásra reflektáló tudományok körében — a közigazgatást a végrehajtó hatalmi ág szervezeti rendszereként fogja fel. Ennek megfelelően a csúcson a kormányt helyezi el, tehát az adott szervezetrendszerbe tartozónak tekinti. Kétségtelen tény azonban, hogy a kormány, mint testület, mint politikusok politikaformáló grémiuma jelentősen eltér a minisztériumok, országos főhatóságok, s főleg a helyi, területi szervek rendszeres, szakértelmen alapuló hivatali tevékenységtől (Ficzere 1992: 24–25; Lőrincz 1990: 10–11). A szakirodalomban természetesen ez az elkülönültség is megjelenik, egyfelől a társadalomelméletek, illetve a politikaelmélet szintjén a tág értelemben vett politikai szféra ilyen jellegű tagolásában, másfelől a közigazgatástudományban a két terület különválasztásával. Alapvető elvárás lenne tehát a kormány helyzetének tisztázása. Pokol erre nem ad explicit választ. Pusztán felfogásának egészéből, illetve elejtett megjegyzésekből² vonhatunk le bizonytalan következtetést arra nézve, hogy — minden indoklás nélkül — a kormányt a közigazgatáson kívülre helyezi.

Térjünk most már rá az ilyen szűk értelemben felfogott közigazgatás társadalmi alrendszerekben történő elhelyezésére.

A szerző meglehetősen röviden tárgyalva a kérdést (lásd főleg Pokol 1991a : 148–151; 1991b: 13–15), arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a közigazgatást — elhatárolva a politikai alrendszer³! — a jogi, illetve jogi-közigazgatási alrendszerben kell elhelyezni. Esmefuttatása a következő:

A politikai szféra, illetve szereplői a kompetíció hatására mindinkább a kormányon maradni/ellenzékbe menni értékduálon orientálódnak. Erről az értékduálról azonban a

politikailag semlegessé váló közigazgatás mindinkább leválik. Ezzel egyidejűleg a politikai célokat meghatározóan a jogalkotás közvetíti a közigazgatáshoz. Ez azonban, a modern jogrendszerek lényegéből következően, a politikai intenciókat a jognak — mindenekelőtt a jogdogmatikában megtestesülő — logikáján keresztül megszüri, illetve rákényszeríti a jogalkotót, hogy — a jogos/jogtalan értékduálon is orientálódva — vegye figyelembe a már meglévő jogszabályok rendszerét. Ennek megfelelően a közigazgatás működését a jog rendelkezései határozzák meg: a közigazgatás a jogos/jogtalan értékduálon orientálódik.

A közigazgatás és a politikai szféra

Ez a megközelítés kétségtelenül támaszkodik az utóbbi száz-kétszáz évben megfigyelhető tendenciákra, s vitathatatlan a belső logikája is. Alaposabb elemzés után azonban látnunk kell, hogy egyrészt a történeti folyamatok tartalmaznak e teóriával ellentétes elemeket, másrészt logikáját tekintve is kritizálható ez a felfogás.

Mindenekelőtt arra — a Pokol által is többször hangsúlyozott — tényre kell utalnunk, hogy a jogi alrendszer másik szereplőjével, a bíróságokkal ellentétben a közigazgatás a miniszter személyén keresztül közvetlen politikai befolyás alatt áll. A miniszter által utasításokban, körlevelekben, értekezleteken stb. megfogalmazott célok és követelmények az erős hierarchia következtében dominálják az egész közigazgatást.

A közigazgatás történeti változásait tekintve sem egyértelmű a kép. Ezen a ponton nem elsősorban a 20. század totalitárius, a politikának mindent közvetlenül alárendelő rezsimjeire gondolunk, amelyekről Pokol is említést tesz. Sokkal lényegesebb az a tendencia, amelyet a modern közigazgatás fejlődésének harmadik szakaszaként is felfogható jóléti („igazságos”) állam jelöl ki: a korábbi hatósági jogalkalmazó jellegű közigazgatás mellett itt megjelenik a szolgáltató, közszolgáltatásokat biztosító közigazgatás is. Ezen a területen azonban a konkrét politikai irányzatok jelentős közvetlen (a jog belső rendszere által kevésbé) befolyásolt hatást fejtenek ki.

Politika és közigazgatás kapcsolatában utalnunk kell arra is, hogy ha a kormányzatot e szférába soroljuk, akkor a közigazgatásnak magának is meghatározó szerepe van a jogalkotás területén. A modern államokban ugyanis a joganyag mind nagyobb részét teszik ki a kormány, illetve tagjai által alkotott jogszabályok. Ezzel együtt a parlament jogalkotó tevékenysége egyre inkább az általánosság szintjén mozgó kerettörvények alkotásának irányába tolódik el, amelyeket mind gyakrabban a közigazgatás alkotta jog tölt meg konkrét jogi tartalommal, teszi a jogalkalmazás számára „emészthetővé”.³

Ha eltekintünk is a kormány alkotta jog problémájától, nem tagadhatjuk el azt a szerepet, amelyet a közigazgatás a törvények előkészítésében betölt. A modern demokráciákban ugyanis a törvénykezdeményezés szinte kizárólag a kormány feladata (Ficzere 1992: 24–26). Kivételnek számít, ha egy nem a kormány által kezdeményezett törvény átmegy a parlamenti szavazáson.⁴

A törvényjavaslatok megalkotásában azonban de facto nem is a kormánynak, hanem az apparátusoknak van meghatározó szerepe. Ma már az apparátusok végeznek el számos olyan feladatot is e területen, amelyek korábban kifejezetten a politikai-politikusi szerepkörhöz tartoztak. Nem elsődlegesen az alternatívák kidolgozásáról, a szöveg jogi formába öntéséről van tehát itt szó, hanem az egyes variánsok társadalmi hatásának felméréséről, gazdasági, politikai stb. következményeinek prognosztizálásáról. Egyre inkább csak az apparátusok képesek megállapítani, hogy a különféle bonyolult szakmai koncepciók, a rájuk épülő normaszöveg-variációk mely politikai irányzattal kompatibilisek vagy hol és miben térnek el tőle. Jórészt a hivatalok végzik el a szükséges egyeztetéseket az érdekképviselői szervezetekkel, szakmai szervezetekkel stb. Végül a közigazgatás veszi át az egyes döntések várható hatásának értékelését (a közigazgatás ezért pl. egyre nagyobb mennyiségben készített közvéleménykutatásokat), majd a döntések, törvények tartalmának lakossági megismertetését, sőt elfogadtatását (Ficzere 1992: 24–26). Az ezzel foglalkozó public relations tevékenység a közigazgatás egyre több energiáját köti le, ami tényt számokban is jól megragadható. A közigazgatás tevékenysége tehát korántsem szorítkozik a jogalkalmazásra, döntő szerepe van a jogalkotás folyamatában is. Ha eltekintünk is a kormányzat jogalkotó szerepétől, nem tekinthetünk el a politikai szociológia által feltárt és ma már közhelyszerű tényről: a törvényelőkészítés alapvetően meghatározza a törvények tartalmát. Olyannyira így van ez, hogy sokak szerint a parlamenti jogalkotás csak formális aktus. E szempontok figyelmen kívül hagyását nem magyarázhatjuk csak azzal, hogy a szerzőben itt az államelméleten szocializált jogász felülkerekedett a tényeken orientálódó szociológuson.

Végül meg kell említenünk a közhivatalnoki kar politikai aktivitásának növekedését is. Régebben a teljes semlegesség volt az általánosan elvárt — jogszabályokban rögzített — magatartás, napjainkra viszont az e téren tapasztalható szigor enyhülni látszik. Elfogadottá vált, hogy a közhivatalnok munkaidején túl politikai tevékenységet folytat. Egyre kiterjedtebb az a gyakorlat, hogy az apparátusok magasan kvalifikált dolgozói pártszakértői tevékenységet látnak el: e körben nem ritka, hogy szakértői véleményükben például azt a törvénytervezetet támadják, amelynek megalkotásában munkaidejükben maguk is aktívan részt vettek stb. Növekszik az olyan jogintézmények szerepe, amely ekaz — eredetileg éppen a semlegesség biztosítása érdekében — igen szigorú közzszolgálati rendszerekbe beépülve lehetővé teszik politikai szempontok érvényesítését. Ennek tipikus esetei a miniszterek és általában a politikai elem mellett létrejövő törzskarok, de hasonló funkciót szolgál a rendelkezési állomány intézménye is. A politikai szempontok érvényesítése — különösen a munkáspárti kormányok alatt — olyan méreteket ölt a fejlett demokráciákban is, hogy számos kutató már a személyi állomány „repolitizálásáról” beszél (Berényi 1992: 27–36).

Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás leválása a politikáról, „semlegesülése” korántsem egyértelmű folyamat. Ha pedig elfogadjuk, hogy a politikai célok a jogalkotáson keresztül fogalmazódnak meg, akkor — a jogalkotás tényleges

rendszerét figyelembe véve — hajlamosak lehetünk azt feltételezni, hogy a közigazgatás saját feladatait egyre inkább saját maga állapítja meg.

A közigazgatás és a jogi szféra

Még ha feltesszük is, hogy a közigazgatás elszakad a politikai szférától, továbbra is válaszra vár az a kérdés, hogy miért soroltatik a jogi alrendszerbe. Pokol Béla válasza — mint láttuk — az, hogy a közigazgatás politikai irányítása a direkt eszközök helyett a jogalkotás „megszűrt” folyamatára tevődik át, s így a közigazgatás szükségszerűen a jogos/jogtalan értékduálon orientálódik. A látszólag logikus következtetés azonban buktatót rejt magában. Arra gondolok, hogy a politika az összes többi társadalmi alrendszerrel is elsősorban a jogalkotási folyamaton keresztül kommunikál, azon keresztül közvetíti céljait, preferenciáit. E tekintetben tehát a közigazgatás helyzete hasonló a gazdaság, az egészségügy stb. pozíciójához. Hasonlóképpen problematikus az a közelítés, amely szerint a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységet lát el. Ilyen tevékenységet ugyanis minden más szféra is ellát — amint arra Pokol is több helyütt utal.

Keresnünk kell tehát a közigazgatásnak (és a bíraskodásnak) azt a specifikumát, amely a többi alrendszertől elkülöníti. Itt arra lehet hivatkozni, hogy ezek a szervek jogalkalmazó döntéseik során másokra nézve kötelező döntéseket hozhatnak. Ennek alapja azonban az általuk megjelenített közhatalom, amely végső soron abból ered, hogy állami szervek. E logikával tehát visszajutnánk ahhoz a felfogáshoz, amelyet Pokol Béla elvetni szándékozott: az állami szervezetrendszer egészéként kezeléséhez.

A másik — Pokol koncepciójához sokkal jobban illeszkedő — megközelítés az lehet, hogy e szervek főfunkcióként látnak el jogalkalmazó tevékenységet. Magyarán: más szférákkal ellentétben a közigazgatás lényege a jogalkalmazó tevékenység.

A történeti fejlődés eredményeként létrejött jelenkori struktúrák azonban ellentmondani látszanak e teóriának. A modern közigazgatás fejlődését ugyanis általában három nagy szakaszra tagolják. Az első szakaszban — amelyet az éjjeliőr állam időszakának is nevezhetünk — a közigazgatás viszonylag szűk körben mozog. Funkciója alapvetően a belső rend és a külső biztonság fenntartására, valamint az ennek anyagi hátterét biztosító adóztatásra szorítkozik. Ennek szervezeti vetülete a belügyminisztérium és az alá tartozó rendőrség, valamint az igazságügyminisztérium, másfelől a külügy- és hadügyminisztérium a hadsereggel, valamint a pénzügyminisztérium. A második szakaszt az egyes szerzők igen eltérően magyarázzák. Közös azonban annak a ténynek a hangsúlyozása, hogy ebben az időszakban a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége jelentős mértékben kiterjedt. Végül a jóléti állam időszakában a közigazgatás a közszolgáltatások biztosításának feladatát magára vállalva robbanásszerűen tágítja ki tevékenységi körét, növeli meg aktivitásának mértékét (Takács 1992: 6–8).

Az a közigazgatás, amelyből Pokol kiindul, viszonylag rövid — nem egészen egy évszázados — történelmi időszakra, a második szakaszra korlátozható, azon belül is inkább csak a kontinentális Európára.

A jóléti államnak, tehát napjaink államának a közigazgatása azonban eltérő képet tár elénk. A közszolgáltatások biztosításának feladata ugyanis alapvetően nem jogalkalmazó, hanem tervező, szervező, menedzselő tevékenységet igényel. Az e területen dolgozó közhivatalnoknak sokkal inkább a hatékonyság, a rentabilitás⁵ szempontjait kell követnie, semmint kizárólag a jogos/jogtalan értékduálon orientálódnia.

Mindez számokban is kifejezhetően megjelenik a közigazgatás személyi állományának összetételében is. Miközben a jogászok, az igazgatási szakemberek (klasszikus értelemben vett bürokraták) száma csak viszonylag kis mértékben emelkedett a második világháború óta, a közszolgáltatások szervezéséhez elengedhetetlenül szükséges specialisták (orvosok, tanárok, mérnökök) létszáma robbanásszerű növekedést mutat (Berényi 1992: 49). Nem véletlen tehát, hogy amikor Pokol a jogászok szakmai csoportjait részletesen áttekinti (Pokol 1991b: 157–169), az ügyészek, ügyvédek, bírúk és egyetemi jogászok mellett nem ejt szót a köztisztviselői karról, noha ennek hazai és külföldi szakirodalma terjedelmesebb, mint az előbbieké. A köztisztviselői kar összetételében ugyanis a jogi végzettséggel rendelkezők kisebbségben vannak.

A szerző természetesen érzékeli a közszolgáltatások „felvállalása” által indukált elméleti problémát, azt azonban — jogi szempontból megalapozottan — egyfajta torzulásként tudja csak leírni. Emellett hivatkozik a közigazgatási bíróságok szerepére, amelyek „visszaterelhetik” a közigazgatást a jog „igaz ösvényére”. Csakhogy a közigazgatási bíróságok elé a hatósági jogalkalmazásban hozott döntések kerülnek. A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó tevékenység során hozott döntések jellegük folytán ritkán tartoznak ebbe a körbe.⁶

A szerző szintén utal a neokonzervatív politikai irányzat hatására megindult folyamatokra, amelyeket mint egyfajta tisztulást, a „tisza jogi”-hoz való visszatérést értelmez. Számos kezdeményezés, mindenekelőtt a privatizáció kétségtelenül értelmezhető így is. A dereguláció, a jogi szabályozás csökkentésének megítélése azonban már vitatható. A közigazgatás hatékonyságával szemben támasztott követelmény előtérbe kerülése pedig egyértelműen ellentmondani látszik a jogos/jogtalan értékduál visszaállításának. A neokonzervativizmus tehát sokkal inkább értékelhető a közigazgatás területén a gazdasági racionalitáshoz történő közelítésnek, semmint visszatérésnek a jogi szférához. Kissé elfogultan talán úgy is megfogalmazhatnánk ezt, hogy a „gazdaságibb” funkcióhoz a neokonzervativizmus egy adekvátabb működésmódot keresett.

Megjegyezzük még, hogy a közigazgatás a közszolgáltatásokon túl mindig is végzett nem jogi-jogalkalmazói tevékenységet. Nemcsak a belső szervi tevékenységre (személyzeti munka, ügyiratkezelés, igazgatásszervezői, fejlesztő munka stb.) gondolunk itt, hanem elsősorban olyan területekre, mint a széles körű gazdálkodó tevékenység, a helyszínen végzett ellenőrzések, a jogi döntések tárgyi végrehajtása, a lakosság tájékoztatása stb. Azzal, hogy a közigazgatást „közelítjük” a bíróságokhoz, éppen lényegétől fosztjuk meg. Mivelhogy a közigazgatás széles körű szakértelmen alapuló, operatív munkára alkalmas szervezet, amely — függetlenül attól, hogy e tényt hogyan

értékeliük — történetileg folytonosnak tűnő növekedésének és terjeszkedésének egyik alapja.

Végso soron tehát sem logikailag, s főleg a tényekkel szembesítve, nem tűnik tarthatónak az az álláspont, amely a közigazgatást a jogi alrendszerbe sorolja. Nem véletlen, hogy a szerző „A jog szerkezete” című — ha jól értelmezem, a jogi alrendszert leírni szándékozó — munkájában csak elszórva és rendkívül röviden⁷ ejt szót a közigazgatásról. A közigazgatás azonban e pontokon is szinte kizárólag, mint „deviáns”, működésében a jog lényegétől alapvetően eltérő szereplő van jelen. Számomra ez is azt bizonyítja, hogy a közigazgatás belepréselése a jogi alrendszerbe — még ha jogi-közigazgatási alrendszerrel beszélünk is — meglehetősen problematikus.

Arra a kérdésre tehát, hogy egy alrendszerszerű tagozódást feltételező társadalomelméletben hova soroljuk a közigazgatást, Pokol Béla tulajdonképpen azt a választ adta: ne a politikaiba. S ha nem oda, akkor még leginkább a jogiba. A fentiekben pusztán azt kíséreltem meg bizonyítani, hogy a közigazgatás a jogi alrendszerben nincs megfelelő helyen. Ha ez netán sikerült, abból nem feltétlenül az következik, hogy a közigazgatás mégis a politikai alrendszerbe sorolandó. Hanem mindössze annyi, hogy a kérdés továbbra is nyitott.

Jegyzetek

¹ Ezt hangsúlyozza Magyar Zoltán is (1942: 45).

² A leggyéértelműbb ebből a szempontból: Pokol 1991b: 65, ahol zárójelben említi a kormányt mint politikai résztvevőt. Máshol azonban arról ír, hogy a közigazgatás „felső részei maguk is alkotnak konkrétizáló joganyagot” (Pokol 1991b: 89), ami viszont a kormánynak a közigazgatás rendszerébe sorolására utal.

³ A jog más ideáltípusát szem előtt tartva tehát — Pokollal éles ellentétben — akár arra is kifuttathatnánk gondolatmenetünket, hogy napjainkban éppen a közigazgatás alkotta jog az „igazi jog”.

⁴ Nagy-Britanniában a törvénytervezetek 82 százalékát hivatalosan is a kormány nyújtja be. Az elfogadott törvények között ez az arány 95 százalék. Németországban és Franciaországban hasonlóak az arányok. Olaszországban a kormány szerepe a törvényhozásban játszott ennél is nagyobb (Mény 1991: 163–165).

⁵ Luhmann fogalomhasználatát átvéve, a rentábilis/nem rentábilis a gazdaság bináris kódja Pokol Béla elméletében.

⁶ E területen ugyanis a közigazgatás oldaláról — mint jeleztem — a jog keretjellege mellett a hatékonyság szempontja domináns. Az állampolgár oldaláról pedig a jogsérelem helyett inkább az érdeksérelem tipikus, aminek kezelésére a bírói eljárás kevésbé alkalmas.

⁸ Talán három-öt oldalról van szó a mintegy száznegyven oldalas műben.

Hivatkozások

- Berényi Sándor 1992. *A közigazgatás személyzeti rendszere — közszolgálat*. Budapest: ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék
- Ficzere Lajos (szerk.) 1992. *Magyar államigazgatási jog*. Általános rész I. Tankönyvkiadó
- Lőrincz Lajos 1990. *A közigazgatás központi szervei*. Budapest: Államigazgatási Főiskola
- Magyar Zoltán 1942. *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Mény, Ives 1991. *Government and politics in Western-Europe*. Oxford Univ. Press
- Pokol Béla 1991a *A professzionális intézményrendszerek elmélete*. Budapest: Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- 1991b *A jog szerkezete*. Gondolat, Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- 1993. Az 1993. évi Miskolci Szociológiai Konferencián elhangzott előadás.
- Takács Albert 1992. *A közigazgatás funkciói, feladatai és tevékenységfajtái*. Budapest: Államigazgatási Főiskola