

A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai



RIXER ÁDÁM

Dialóg Campus

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY
ÉRTÉKELÉSÉNEK SZEMPONTJAI

Vákát oldal

Rixer Ádám

A MAGYAR
KÖZIGAZGATÁSI
JOGTUDOMÁNY
ÉRTÉKELÉSÉNEK
SZEMPONTJAI

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor:
Tamás András

A kézirat lezárásának dátuma:
2018. szeptember 30.

© Kiadó, 2020
© Rixer Ádám, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Köszönetnyilvánítás	9
I. rész: Bevezetés	11
1. A mű céljai	11
2. A magyar közigazgatás-tudomány fogalma és közigazgatási jogtudományhoz való viszonya	14
2.1. A közigazgatási jogtudomány tágabb fogalma	15
3. A módszer kérdése	16
3.1. A közigazgatási jogtudomány helyzete a multi- és interdiszciplinaritás fényében	16
3.2. A közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány módszereitől a közigazgatási jogtudomány vizsgálatára irányuló módszerekig	17
3.3. Jelen kutatás kiindulópontjai és sajátosságai	20
4. A magyar közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány fehér foltjai, avagy mit is kutatunk?	24
4.1. A kutatás területei, főbb tárgyai. Mi mindent kell vizsgálnunk ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a mai magyar közigazgatás-tudományról?	24
5. Tudományos előzmények a szerző műveiben	44
II. rész: A közigazgatási jogtudomány helye a tudományok, illetve a közigazgatás-tudományok rendszerében. A tudományrendszertani elmozdulások jelentősége	47
1. Bevezetés, avagy a rendszertan jelentősége	47
2. A közigazgatás-tudomány(ok) helye a tudományok rendszerében	52
3. A közigazgatási jogtudomány komplex fogalma felé	55
4. Következtetések és a további kérdések katalógusa	56
4.1. Mi lehet az oka az államtudomány elöretörésének?	66
4.2. Hol helyezzük el a rendészettudományt?	68
III. rész: A közigazgatási jogtudomány új határterületei	71
1. Bevezetés	71
1.1. Az inter- és multidiszciplinaritás jelentősége a közigazgatási kutatásokban	73

1.2. Hogyan csoportosíthatjuk a közigazgatási jogtudománnyal érintkező újabb tudományterületeket?	75
2. A közigazgatási jogtudománnyal érintkező lényegesebb új, illetve visszatérő (inter)diszciplínák	77
2.1. Archontológia	78
2.2. E-közigazgatás	78
2.3. Filozófia	80
2.4. Hungarológia	81
2.5. Identitástudomány	81
2.6. Integritástudomány	82
2.7. Kormányzástan	83
2.8. Közigazgatási kommunikációtudomány	83
2.9. Közigazgatás és szépirodalom	84
2.10. Nyelvtudomány	86
2.11. Pszichológia	89
IV. rész: Közigazgatás-tudományi iskolák kialakulásának lehetőségei a mai Magyarországon	91
1. Bevezetés	91
2. Az egyes iskolák értékelésének főbb szempontjai	96
3. Összefoglalás	111
V. rész: Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez	113
1. Bevezetés	113
2. Mitől folyóirat? Mitől közigazgatás-tudományi?	114
3. A hazai közigazgatás-tudományi kutatások mennyiségének robbanásszerű növekedése. Látszat vagy valós fejlődés?	116
3.1. Infokommunikáció és (közigazgatás-)tudomány – általános jelenségek	118
4. A (magyar) közigazgatás-tudományi folyóiratok főbb sajátosságai	119
4.1. Általános sajátosságok	119
4.2. Konkrét, elemi sajátosságok	120
5. Az összehasonlítás, illetve értékelés egyes komplex szempontjai	127
5.1. A közigazgatás-tudományi folyóiratok célkitűzései és ezekhez rendelt főbb eszközei	127
6. Az értékelés/összehasonlítás objektivizálható szempontjai	130
7. Összefoglalás helyett	131
VI. rész: Tankönyvek és jegyzetek	133
1. Bevezetés	133
2. A tankönyv és jegyzet fogalma	133
3. Az értékelés szempontjai	134
VII. rész: A magyar közigazgatás-tudomány posztszovjet tüneteinek és azok felszámolásának lehetőségei	139

1. Előbeszéd, avagy a rész céljai és főbb feltevései	139
2. Néhány szó a vizsgálat módszeréről	140
3. A hajdani „keleti blokk” sajátosságai 1945 után: tovább élő hagyományok és új minták	142
3.1. Az államszocializmus hozadéka	142
3.2. A magyar közpolitika hagyományos, politikai rendszereken átívelő és ma is létező – stabil – sajátosságai	143
4. Téves leegyszerűsítések, sztereotípiák a közigazgatás és a közigazgatás-tudomány tekintetében	145
5. Az államszocializmus időszakának továbbható sajátosságai	148
6. A posztkommunista tünetek nemzetközi összehasonlításban	173
7. Összefoglalás és a jövőre vonatkozó javaslatok	177
VIII. rész: A magyar közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái	181
1. Mi az a kognitív pszichológia?	181
1.1. A sémák fogalma és jelentősége	182
2. A kognitív pszichológián és közigazgatás-tudományon át a megismeréstudományig	183
3. Hogyan férkőzhetünk közelebb a közigazgatási jogtudomány kognitív csapdáihoz? A lehetséges módszerek kérdése	186
4. A közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái	188
5. A csapdák lehetséges okai és a további kutatások lehetséges irányai	193
IX. rész: A közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány jövőbeni feladatai. Összefoglalás helyett	197
1. Bevezetés	197
2. A jövő feladatai	199
2.1. A jövő, a közigazgatás és a közigazgatás-tudomány hármas kapcsolatrendszere	199
2.2. A jövő közigazgatás-tudományának feladatai	199
3. A példa. A közigazgatás új funkciója: direkt közösség- és kapcsolatszervezés, illetve identitásépítés	200
3.1. Az új modellekkel kapcsolatos kiindulópontok: öt szempont, amely mentén bármely munkahipotézis igazolható vagy elvethető lesz	202
Válogatott bibliográfia	207
Ajánlott irodalom	233

Vákát oldal

Köszönetnyilvánítás

Különösen hálás vagyok az olykor megerősítő, további érveket biztosító, máskor átdolgozásra késztető meglátásokért Árva Zsuzsannának, Balázs Istvánnak, Barta Attilának, Chronowski Nórának, Cs. Kiss Lajosnak, Csefkó Ferencnek, Gerencsér Balázsnak, Héder Ákosnak, Hoffman Istvánnak, Hoppál Bulcsúnak, Horváth M. Tamásnak, Józsa Zoltánnak, Kiss Lászlónak, Koi Gyulának, Kovács András Györgynek, Móré Sándornak, Nagy Attilának, Pálné Kovács Ilonának, Patyi Andrásnak, Pollák Kittinek, Szabó Annamária Eszternek, Tamás Andrásnak, Téglási Andrásnak, Varga Zs. Andrásnak és Visontai-Szabó Katalinnak.

Vákát oldal

I. rész

Bevezetés

1. A mű céljai

Jelen munka középponti eleme, legfőbb vállalása a magyar közigazgatási jogtudomány jelenének és lehetséges jövőbeni helyzetének vizsgálatához szükséges szempontok összegyűjtése.

Korunk egyik meghatározó – a köz érdeklődését kiváltó és a tudomány figyelmét is foglyul ejtő – témaköre az identitás kérdése. Az identitás számos lehetséges megközelítése és összefüggése közül itt ki kell emelnünk a hazai közigazgatás-tudomány, s azon belül is annak „zászlóshajója”, a magyar közigazgatási jogtudomány identitáskeresését. Utóbbi jelentőségét az adja, hogy valamely diszciplína *önmagáról kialakított képe*, egyáltalán e kép léte, minden esetben befolyásolja az adott terület képviselőinek együttműködését, a kutatások intenzitását és különösen új irányokra való fogékonyságát, végső soron a tudomány színvonalát is. A magyar közigazgatási jogtudomány önreflexiójának szükségességét erősíti – egyebek mellett – a terület 1945 utáni folyamatait, tendenciáit és eredményeit *átfogóan és kellő mértéktartással*, valamint a szükséges részletességgel bemutató munkák hiánya, s ugyanígy e terület mai – a nemzetközi „vérárammal” való összekapcsolódási – formáit rendszerező kísérletek *feltűnő* hiánya. Úgy látjuk, hogy különösen a közigazgatási jogi műnyelv aktuális, égető kérdéseit, a dogmatika műnyelven túli összefüggéseit és újabb irányait, az újabb módszereket és a tudomány eredményeinek jogalkotásra, illetve jogalkalmazásra gyakorolt hatásait felmérő alapos, áttekintő – tehát az elszigetelt részterületi vizsgálódásokon túlmutató – kutatások ígér(het)nek jelentős hasznokat a terület egészére nézve.

Rögzítsük, hogy jelen munka tudatos elmozdulás azoktól a munkáktól – s e munkák mögött álló tudományos vagy egyéb megfontolásoktól –, amelyek a magyar közigazgatási jogtudomány folyamatait, jelenségeit, s azok tágabb kontextusát, a magyar közigazgatás-tudományt *döntően* a Magyar-jelenséghez képest pozicionálják, *nagymértékben* annak ismertetésével „intézve el” a tudomány helyzetének, sajátosságainak mindenkori leírását. Meggyőződésünk, hogy Magyar Zoltán szakmai nagysága és tudományszervező, tudománydetermináló hatása maga is csak akkor érvényesülhet *igazán*, ha távolabb lépünk tőle (személyétől és iskolájától, továbbá az 1930-as, 1940-es évek viszonyaitól), s elsősorban a jelen és a közeli jövő létező struktúráinak, kihívásainak és feladatainak vizsgálatára törekedve alakítunk ki – szükség esetén – új értékelési szempontokat. A Magyar hálála óta eltelt 75 év tényeinek elemzése és a következő 25 évre vonatkozó prognózisok

felállítása olyan eredményeket ígér, amelyek – adott esetben – Magyary munkásságát és annak maradandó eredményeit is még biztosabb alapokra helyezhetik.

„Múlt nélkül nincs jövő, s mennél gazdagabb a múltad, annál több fonálon kapaszkodhatsz a jövőbe” – írja Babits Mihály.¹ Szűkebb témánkra vonatkoztatva a költő szavait meg kell állapítanunk, hogy – amint arra már a korábbiakban is utaltunk – a magyar közigazgatási jogtudomány önmagával, saját „történetével” kapcsolatos legnyilvánvalóbb adóssága ma már nem az 1945 előtti, hanem éppenséggel az 1945 utáni folyamatok „alacsony feldolgozottsági szintje” és azok minősége, értsd: gyenge használhatósága. „[M]agyar tudományosságunk megizmosodását csak akkor várhatjuk, ha saját szellemi globusunk minden pontját gondosan nyilvántartjuk, az elődöknek, egymásnak munkáját továbbhaladásunkban fölhasználjuk vagy ha tévedések forrása lenne, illő kritikával eltávolítjuk” – figyelmeztet minket Concha a most magunk mögött hagyott 70 esztendő vonatkozásában is.²

A hagyomány és tekintély persze kettős természetű jelenség: nyilvánvaló előnyei mellett hátrányairól, hátráltató természetéről sem érdemes megfeledkeznünk: „A *ránk hagyományozott tudás* hatalmas *előnye*, hogy nem kell mindig előlről kezdenünk a dolgok megértését, a szabályszerűségek felderítését. *Hátránya*, hogy azt, amit mindenki tud[ni vél], nem könnyű megkérdőjelezni még akkor sem, ha személyes tapasztalataink erre indítékot adnak. A hagyomány és a szaktekintély tiszteletet élvez, ám ha mégis téved, az erősen hátráltatja a kutatást, az új dolgok felismerését. Mikor a tudást keressük, a *hagyomány* és a *tekintély* is kétélű fegyver; segítenek, hogy legyen miből kiindulnunk saját vizsgálódásainkban, de ugyanúgy lehet, hogy rossz kiinduló pontot adnak, és lehet, hogy rossz irányba indulunk”.³

A sarokpontok kijelölése, a maradandó értékek feltárása és tudatos megőrzése, valamint a talmitól való elkülönítése azért is különösen indokolt a vizsgált területen, mert még a visszafogottabb, mértéktartó, a terület képviselőit feldicsérő munkák is egy olyan töredezett, belső ellentmondásokkal terhelt szakmai terület és közösség képét tárják elénk, amelynek egyik legnagyobb szükségletét *éppen* önnön képének kialakítása, illetve újrarajzolása jelenti.⁴

A *magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai* című munka bevezetője (I. része) arra vállalkozik, hogy a legfontosabb fogalmak elemi tisztázása mellett katalogizálja a fontosabb *lehetséges témákat*, izgalmas – és a jövőben várhatóan még alaposabban kibontandó – vizsgálati területeket, *továbbá ezek feldolgozásának e műben választott módszereit, sajátos megközelítéseit*, mindezt úgy, hogy egyes rész-kérdések szükséges mélységű – a korábbi, hasonló tárgyban született munkák terjedelmét

¹ BABITS Mihály (1937): Humanizmus és korunk. In BELIA György szerk.: *Babits Mihály. Esszék, tanulmányok. II.* (Magyar Elektronikus Könyvtár.) Elérhető: <http://mek.oszk.hu/05200/05258/html/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

² CONCHA Győző (1918): *Szabó Béla, elfeledett közjogászunk*. Budapest, Franklin. 70.

³ *A társadalomkutatások módszertana* (é. n.). 1. Elérhető: <http://eduline.hu/segedanyagtalalatok/letolt/5110> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)

⁴ Lásd például: SZAMEL Katalin (2010a): Rendszerváltás a magyar közigazgatás-tudományban. In NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor szerk.: *Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA JTI. 455. (A továbbiakban SZAMEL K. 2010a.)

és komplexitását minden esetben jóval meghaladó – kifejtésére már itt (a mű elején) is gondot fordít.

Már előjáróban le kell szögeznünk, hogy jelen munka nem a közigazgatási jogtudomány mai képviselőinek valamifajta életrajzi lexikona vagy műveik monumentális annotált bibliográfiája. A hangsúly a felvetett szempontokon van, nem pedig a terület egyes szereplőinek értékelésén, „helyiértékük meghatározásán”. Ez azt is jelenti, hogy az egyes szempontokat alátámasztó, illusztráló példák kiválasztása nem feltétlenül jelent értékítéletet, fontossági sorrendet, még kevésbé kizárólagosságot: lényeges, hogy – ezzel ellentétes utalás hiányában – a műben felhozott példák valóban csak példák, amelyek a mondandót illusztrálják.

Jelen vállalkozásnak nem elsődleges célja továbbá az utóbbi évtizedek közigazgatás-tudományi termésének, vitáinak tételes katalogizálása, *nagy részletességű*, tartalmi elemzése, vagy éppen az egyes tudományos eredmények közpolitikai reformok során bekövetkezett gyakorlati hasznosulása mértékének *egzakt* felmérése sem.⁵ Természetesen szó esik a ma divatozó tartalmi, dogmatikai kérdésekről, a jellemző, kortárs témákról is, de – s ez a leglényegesebb pont – csupán a tudomány belső folyamataival kapcsolatos kérdéseknek alárendelten, mintegy azokat szolgáló példaként.

E munka – a fentiekből is következően – a közigazgatási jogtudomány lehető legtágabb fogalmát tekinti kiindulópontnak, azt, amelybe nem csupán a közigazgatási jog fogalmi elemzése és az elméleti megközelítések rendszerezése tartozik bele, hanem – előbbivel egyenértékű módon (!) – a jogdogmatikai tudásképződés társadalmi kontextusának, intézményi feltételeinek a megismerése is.⁶ Éppen utóbbi elhanyagoltsága, az e területeken mutakozó tudományos adósságok léte támasztja alá annak lehetőségét, sőt: szükségességét, hogy olyan – a közigazgatási jogtudományról szóló – munka szülessen, amelynek fókuszába nem az egyes dogmatikai kérdések „fejlődéstörténetei” helyeződnek.

Érdeklődésünk homlokterében tehát a tudomány kapcsolati jellemzői állnak, s elsődleges célunk azoknak a tudományosan megalapozott vizsgálati szempontoknak az előállítása, amelyek aztán – a későbbiekben, más művekben születő válaszokat generálva – megkönnyítik az elmúlt évtizedek néhány érdemi vitájának alaposabb bemutatását, a jelen munkában többször érintett életútinterjúk elkészítését, a mindenkor akut dogmatikai kérdések megalapozott, többszempontú vizsgálatát, s – valamifajta végső célként – a terület egészére vonatkozó értékelő megállapítások megfogalmazását is. A további kutatások részleges módszertani megalapozása a legfőbb célkitűzés, leginkább egyes fogalmak pontosítása, valamint a lehetséges értékelési szempontok előzetes felmérése, áttekintése és csoportosítása révén. Kontextust kívánunk teremteni a szféra (tudományterület) további vizsgálatához, s ennek megfelelően a személyek helyett az „intézményekre”

⁵ Bizonyos tudományos törekvések katalogizálása egyenesen szétfeszítené egyetlen monográfia kereteit: így például az egyes szakigazgatási területekhez kapcsolódó tudományos irányok és eredmények összegzése vagy egy-egy önálló munkában, vagy több területnek a feldolgozási módszer hasonlósága révén történő – és szükségképpen rendkívül nagy terjedelmű – összekapcsolásával lehetséges. A frissebb hazai szakirodalomból az előbbihez lásd: HOFFMAN István (2018): A helyi önkormányzatok személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatainak összegzése – történeti és nemzetközi kitekintéssel. *Jegyző és Közigazgatás*, 20. évf. 1. sz. 15–19.; míg utóbbira jó példa: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus.

⁶ Lásd bővebben a 2.1. alfejezetben.

helyezzük a nagyobb hangsúlyt (például a *folyóiratok* jellegzetességeire, az *iskolateremtés* kritériumaira, a *történeti meghatározottság* egyes elemeire, a *kognitív csapdákra*, valamint azokra a *határterületekre*, amelyek egyre hangosabban dörömbölnek a közigazgatási jogtudomány ajtaján), s mindebben a tudomány jelesei is csupán példaként, a mondandót igazolva jelennek meg. Ez a feldolgozási mód *néhány vonatkozásban* lehetővé teszi a jövőre vonatkozó prognózisok felállítását, a helyes kérdésekre adott első, tartható álláspontot kifejező válaszok révén a közeljövő elnagyolt kontúrjainak megrajzolását is. Sőt, az egyes vizsgálati *értékszempontok felmutatása* számos esetben már önmagában is utal a kívánatos minták, lehetőségek irányára, s ennyiben jelen munka a *van és legyen* megközelítések harmonizálását is felvállalja.⁷

A mű a *Digitalizációtól a személyességig* című projektet bonyolító Lőrincz Lajos Közgöji Kutatóműhely (a továbbiakban: Műhely) kutatásának részeként valósult meg. A 2011 óta tevékenykedő Műhely a hazai közigazgatási jogtudomány, s azon belül elsősorban a közigazgatási jogtudomány által elhanyagolt, ám lényeges területek bemutatására, tudományos eredmények rendszerezett, egybefogott felmutatására vállalkozik magyar, illetve angol nyelven. E mű egyúttal a Műhely eddigi eredményeinek egyfajta összefoglalása és továbbgondolása is.

2. A magyar közigazgatás-tudomány fogalma és közigazgatási jogtudományhoz való viszonya

Előljáróban érdemes megállapítanunk, hogy a közigazgatás-tudomány – mint önálló tudományág (tudománycsoport) – egyik rész tudományaként hasznos kezelnünk a közigazgatási jogtudományt (mint szakjogtudományt), amely alapvetően nem tárgyában, hanem *leginkább* vizsgálati, feldolgozási módszereiben, megközelítéseiben különbözik az egyéb, a közigazgatás-tudományok körébe sorolt főbb rész tudományoktól. A közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány kapcsolata azonban annyiban feltétlenül sajátos, hogy a tudománycsoport (tudományág) *meghatározó* területéről van szó: a közigazgatás alapvetően jogtudományi módszerekkel, jogi megközelítésben történő elemzése minden korszakban kézenfekvő és meghatározó jelentőségű, tekintve, hogy „a közigazgatás kérdései [legkönnyebben maguk is] jogilag egyenműsíthetőek, illetve mechanizmusai a 19. század elejétől tudatosan jogra alapítottak”,⁸ azaz a tényleges gyakorlatban is ez a „leginkább magától értetődő” aspektus – valamennyi, a közigazgatással kapcsolatba kerülő személy (legyen az laikus jogkereső vagy éppen kutató) számára ez a legpraktikusabb eszköz annak megragadására, értelmezésére.

⁷ E munkában nem tértől és időtől függetlenül előállított és felkínált értékelési szempontok jelennek meg, hiszen ezek döntő többségükben vagy már létező gyakorlati modellek sajátosságai, kritériumai, vagy egyébként lehetséges mérceként már felmerültek a szakirodalomban. Így a *leíró és értékelő* szempontok, valamint a *van és legyen* típusú elemek szerinti különbségtétel e munkán nem feltétlenül érdemes számon kérni. A cél e munkában – amely szándékai szerint egy később kiteljesedő munka első fázisa – *minél több szempont felvetése*, azok előzetes, elnagyolt csoportosítása, s azok mérceként történő alkalmazásának „előkészítése”.

⁸ TAMÁS András (2011): Közigazgatási jogtudomány. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 67–68. (A továbbiakban TAMÁS 2011.)

Fontos már itt rögzítenünk, hogy eme jelenség nem elszigetelt, nem hazánkra korlátozott: maga a jogra alapítottság, s ennek révén a jogtudományi munkák dominanciája a leírási kísérletek között, más – hasonló történeti és államberendezkedési, valamint tudományfejlődési sajátosságokkal rendelkező – államokban is megfigyelhető.⁹

Természetesen a jog(tudomány) hangsúlyos volta nem jelent megközelítésbeli vagy módszerbeli kizárólagosságot. Balázs István egyenesen odáig megy, hogy a legutóbbi időkre vonatkozóan a jogtudomány dominanciáját is kétségbe vonja: „Ugyanakkor már a közigazgatási jogtudomány fejlődésének korai stádiumában világossá vált, hogy a közigazgatás törvényszerűségei csak a rá vonatkozó joganyag vizsgálatával és dogmatikai feldolgozásával nem érthetők meg és nem is fejleszthetők. A több tudományág komplex módszereit alkalmazó közigazgatás-tani irányzatok ezért mindig is kiegészítették a közigazgatási jogtudományiakét, sőt a XX. század második felétől a közigazgatás-tudományon belül meghatározóvá váltak.”¹⁰

Jelen munkában igen gyakran *közigazgatás-tudományról* szólunk, s ezen esetekben – eltérésre utaló megjegyzés hiányában – a megállapításokat irányadónak tartjuk a közigazgatási jogtudományra vonatkoztatva is. A közigazgatás-tudomány önálló „szerepeltetésének” elsődleges oka az, hogy számos esetben tudatosan választjuk a tágabb kontextusokat, a komplexebb és adott esetben később jól szűkíthető magyarázatokat tartva célszerűnek.

2.1. A közigazgatási jogtudomány tágabb fogalma

Közigazgatási jogtudomány alatt jelen munkában annak tágabb, kibővített fogalmát értjük. Amikor közigazgatási jogtudományról beszélünk, nem csupán a szűkebb értelemben vett sajátos jogtudományi ágat értjük ez alatt, azaz a közigazgatási joggal összekapcsolódó tudományos fogalmak és nézetek sajátos rendszerét (felhalmozott ismereteket), *hanem azt meghaladóan a tudományterület képviselőinek azon magatartásait is, amelyek közvetlenül kapcsolatban állnak e nézetek kialakulásának folyamataival, e nézetek közvetítésével és mérhető hatásaival.* Ez a vizsgált terület vonatkozásában azt jelenti, hogy kutatásainkat *érdemben* kiterjesztjük a terület belső mozgástörvényeire, platformjaira, a szféra szakmai és egyéb, kapcsolódó szereplőinek szakmai (tudományos és egyéb) tevékenységére is.

A társadalomkutatások célja általában az, hogy feltárják a társadalmi élet szabályszerűségeinek logikus és tartós mintázatát. Ebben az esetben a tudományos eredmények mintázatai *hangsúlyosan* kiegészülnek az eredmények előállításának folyamataira irányuló vizsgálatok következtetéseivel és a szféra szereplőinek konkrét viszonylataival, kapcsolati sajátosságaival is. Végső soron tehát nem csupán felhalmozott ismeretek statikus csoportja

⁹ Miként arra például Kovač rámutat, „[m]aga a közigazgatás *továbbra is* elsődlegesen a jog által vezérelt” Szlovéniában is, továbbá a közigazgatásinak tekinthető tantárgyak, stúdiumok, a közigazgatási témában születő doktori és habilitációs értekezések, illetve az egyéb, ilyen témájú tudományos publikációk között dominánsak a jogi megközelítések. KOVAČ, Polonca (2013): The Public Administration Discipline in Slovenia: Between Legal and Administrative Sciences. *NISPAcee Journal of Public Administration & Policy*, Vol. 6, No. 2. 33–52.

¹⁰ BALÁZS István (2015): A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből. *MTA Law Working Papers*, 2. évf. 25. sz. 1–17. (A továbbiakban: BALÁZS 2015.)

képezi érdeklődésünk tárgyát, hanem egyúttal a dinamikus, személyközi és egyéb viszonyok, tudományos felületek is. Sőt! Kifejezetten valljuk, hogy amiként a jó hegymászó sem azzal kezdi kísérletét a csúcs meghódítására, hogy nekiszalad a legelső, éppen útjába kerülő oromnak, ugyanúgy a mai magyar közigazgatási jogtudomány tartalmi, szűken vett dogmatikai kérdéseinek felsorolását és mélyebb vizsgálatát is meg kell előznie a politikai, szakmai és tudományos környezet, a különféle feltételek és adottságok katalogizálásának, körültekintő felmérésének. E könyv valódi értéke ennek az előkészítő munkának az elvégzése lehet, hogy aztán – maradva iménti példánkánál – a „csúcstámadás” az utánunk jövőeknek is könnyebb lehessen.

3. A módszer kérdése

3.1. *A közigazgatási jogtudomány helyzete a multi- és interdiszciplinaritás fényében*

E kötetben a közigazgatási jogtudomány belső folyamatainak, jellegzetes tárgyainak és újabb módszereinek bemutatása minden vonatkozásban abból indul ki, hogy a mai közigazgatási jogtudomány nem vizsgálható a tágabb társadalomtudományi (és olykor nem társadalomtudományi) kontextusok és azok közigazgatási jogtudományra gyakorolt hatása, sőt rendkívüli befolyása nélkül. Ez az oka és magyarázata annak, hogy a mai közigazgatási jogtudomány tárgyának, módszereinek, folyamatainak, illetve jelenségeinek bemutatásával, továbbá feladatainak ismertetésével egyidejűleg sort kerítünk a közigazgatás-tudományok egyéb rész tudományainak újdonságokra fókuszáló bemutatására, nagy hangsúlyt helyezve ezen területek jogtudományi kutatásokra gyakorolt befolyására is (lásd jelen mű III. részét). Egyébként is azt látjuk, a közigazgatásra irányuló – s továbbra is a dominánsan jogi megközelítéseket alkalmazó – stúdiumok és vizsgálatok egy jóval interdiszciplinárisabb, új megközelítéseket is integráló irányba mozdultak el az utóbbi időben, jobban igazodva a közigazgatás komplex természetéhez.

A kiterjedt tudományrendszertani bevezetés (lásd jelen mű II. részét), esetünkben a közigazgatási jogtudomány tudományrendszertani elhelyezését is eredményező munka tehát – a fentiek alapján – közel sem *csupán* valamifajta hagyomány fenntartása, s még kevésbé tudományos öncél. Az a tény, hogy jelen munka különösen nagy terjedelemben kíván foglalkozni a közigazgatási jogtudomány körébe sorolható munkákban ritkán és akkor is csupán köteleességszerűen elemzett határterületekkel, rokon- és segédtudományokkal is, tekinthető egyfajta objektív szükségletnek is, amennyiben a közigazgatási jogtudomány irányai és lehetőségei, *lehetséges feladatai ma már csak ezek katalogizálásával egyidejűleg határozhatók meg tudományos alapossággal.*

Érdemes már előljáróban tisztáznunk, hogy maga a közigazgatási jogtudomány semmiképpen sem merülhet ki a legszűkebb értelemben felfogott normatív és dogmatikai elemzésekben. Jakab és Menyhárd megfogalmazásában: „Bár hagyományosan a jogtudományi munka szíve a hatályos jogra vonatkozó fogalmi tisztázó (jogdogmatikai) elemzés, a jogtudomány nem csupán jogdogmatikai kutatásokat végez. [...] Jogtudományként fogjuk fel a jogtörténeti [...], valamint a jogbölcséleti, továbbá a *de lege*

ferenda, az empirikus, és a jogra vonatkozó politikai filozófiai kérdésfelvetéseket is.”¹¹ Ez a kijelentés a közigazgatási jogtudományra alkalmazva is megállja a helyét, s jelen kutatás tekintetében is mérvadó.

Figyelembe kell vennünk továbbá, hogy „a közigazgatási jog és tudományának fontossága, helye és szerepe történetileg változik, így előbb központi szerepet tölt be a közjogon belül, majd az alkotmányjog primátusa kezd fokozatosan érvényesülni, sőt egy idő után meg is kérdőjelezi, de legalább is relativizálja a közigazgatási jog és tudomány önállóságát. A változás mögötti dinamika oka főként az, hogy a jogállam előbb alkotmányos keretek közé szorítja a közigazgatást a rendőrállamhoz képest, de egyben fel is értékeli az intézményrendszerére vonatkozó jogi szabályozást.”¹²

A közigazgatási jog és közigazgatási jogtudomány helyzetének és szerepének változása – mind a jogágak, illetve jogtudományi ágak egymáshoz viszonyított súlyában, mind pedig az objektív társadalmi folyamatokban – azt eredményezi, hogy a változás okai is katalogizálандók, rendszerezésre érdemesek. „A közigazgatási jog és tudományának válságát, valamint [relatív] visszaszorulását főként a II. világháborút követően különböző belső és külső tényezők idézték elő” – írja Balázs.¹³ A belső tényezők közül „a közigazgatási jog zártsága, az ügyfelek általi kritizálhatatlansága és fokozatos elszakadása a társadalmi-gazdasági reálfolyamatoktól” emelhetők ki. Éppen ezért erősödhettek meg a közigazgatás észszerűségére, hatékonyságára és minőségére koncentráló vizsgálódások és az ezekre épülő modern közigazgatástani irányzatok a közigazgatás-tudományon belül. A külső tényezők között pedig a közigazgatási jogot a közjogon belülről érő azon erőteljes kihívás említhető, amelynek eredménye „az alkotmánybíráskodás kiterjedésével az alkotmányjog élővé válása és megerősödése, a közigazgatási jog konstitucionalizációja” – fejeti ki álláspontját Balázs.¹⁴

3.2. A közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány módszereitől a közigazgatási jogtudomány vizsgálatára irányuló módszerekig

Már az előző fejezet felvetései is abba az irányba mutatnak, hogy „a modern társadalom szinte áttekinthetetlenül bonyolult és egyre inkább bonyolódó struktúrái ránehezednek a rá irányuló tudományos kutatás episztemológiai és alkalmazott tudásterületi (tudományetikai, társadalomkritikai, hermeneutikai stb.) intencióira, kérdésfeltevéseire és a megfelelő módszerek kimunkálására. Ezzel a problémahalmazzal minden kutatónak szembesülnie kell – a saját speciális kutatási területén és a saját megközelítési nézőpontjából. Ugyanis nem önmagában a kutatás »tárgyának« körülhatárolása vált problematikussá: az is újra

¹¹ JAKAB András – MENYHÁRD Attila (2015): A magyar jogtudomány helyzete és kilátásai. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 25–26.

¹² BALÁZS 2015, 4.

¹³ BALÁZS 2015, 6.

¹⁴ BALÁZS 2015, 6.

meg újra kérdésként merül fel, hogyan közelítsünk ahhoz, amit fel akarunk tárni.”¹⁵ S valóban, esetünkben is igazolható, hogy ma sokkal kevésbé a közigazgatás vagy a közigazgatás-tudomány fogalmi határainak beazonosítása, mint inkább a megfelelő, valóban korszerű és indokolt módszerek kérdése kerül előtérbe – még a közigazgatási jogtudomány látszólag statikus területén is.

Jelen munkában azt állítjuk, hogy számos olyan módszer, amellyel a közigazgatás-tudomány és egyre inkább a közigazgatási jogtudomány is él, többé-kevésbé alkalmas magának a – *fenti, tágabb értelemben vett* – közigazgatási jogtudománynak a vizsgálatára is. Új, érzékenyebb – és korszerűbb – megközelítések alkalmazásának lehetősége is megnyílt: ezt tükrözi vissza például *A magyar közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái* címet viselő rész (VIII. rész), amely a kortárs pszichológia eredményeit és módszereit használva közelít szűkebb tárgyahoz.

A közigazgatási jogtudomány helyzetére, folyamataira irányuló vizsgálatok a fentiek mellett is *nagyobb részben szövegelemzésen kell hogy alapuljanak* (hiszen a feldolgozandó, a szférával kapcsolatos releváns ismeretek jelentős része nyomtatott vagy elektronikus formában hozzáférhető), de emellett – nem túlbecsülhető jelentőséggel – az (egyéb) empirikus módszerek alkalmazása is megkerülhetetlen.

A szövegelemzés körében egyrészt a szakirodalom feldolgozására törekvés jelenik meg, azaz a vizsgálat szempontjából releváns kérdésekről egyrészt a szűkebben vett dogmatika tárgyában, másrészt a szerzőkkel és műhelyekkel kapcsolatban kialakított álláspontok kinyerése és kritikai rendszerezése – ideális esetben valamifajta diskurzus-elemzés – a feladat, másrészt pedig a klasszikus *tartalomelemzés* is hasznos adalékokkal szolgál (például abban a kérdésben, hogy milyen domináns témák uralják a területet, milyen típusú forrásokra támaszkodnak a szerzők, milyen mértékű az idegen nyelven történő publikálási hajlandóság, mennyire gyakori a hazai közigazgatási jogtudományban a társszerzők bevonása stb.).¹⁶

Az *egyéb empirikus* módszereknek, például az interjúnak, fókuszcsoportos beszélgetésnek, kérdőívnek, terepkutatásnak, összehasonlító elemzésnek különösen a tudományterület belső folyamatainak, személyközi viszonyainak, kapcsolati hálóinak és különféle korlátainak megértése körében lehet különösen nagy szerepe.

Általánosságban is igaz, hogy a kvalitatív módszereket alkalmazó kutató célja, hogy „belülről”, a cselekvők perspektívájából értse meg a társadalmat és kultúrát alkotó, egymástól elkülönülő „életvilágokat”; ennek érdekében azokat a tudásokat, beszédmódokat és interakcióikat vizsgálja, amelyek az adott vonatkozásban, területen a szimbólumokra, diskurzusokra és a viselkedés megfigyelhető módjaira, valamint mindezek társadalmilag birtokolt jelentéseire vonatkoznak.¹⁷ Kvalitatív módszerekkel a társadalmi jelenségek mélyére lehet nézni, korlátozott számú esetet, illetve „egyedet” alaposan megvizsgálva,

¹⁵ RÓZSA Erzsébet (2016): Részvétel, laikusság és kompetenciák – az orvos-beteg együttműködési modell perspektívájából. *Replika*, 25. évf. 100. sz. 43.

¹⁶ E feldolgozási mód példaként lásd: RIXER Ádám (2013a): A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 4–22. (A továbbiakban: RIXER 2013a.)

¹⁷ FEISCHMIDT Margit (é. n.): *Az empirikus kutatások kvalitatív módszereinek episztemológiai alapvetései*. Elérhető: http://mmi.elte.hu/szabadbolcseszet/mmi.elte.hu/szabadbolcseszet/indexa2f3.html?option=-com_tanelem&id_tanelem=829&tip=0 (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.)

majd pedig e „mélyfúrások” alapján a társadalmi cselekvés és vélekedés változatait adott esetben típusokba lehet rendezni.¹⁸ Jelen munka szempontjából különösen lényeges, *hogy a kvalitatív módszereket ma leginkább közösségkutatásban vagy szubkultúrák vizsgálatában alkalmazzák*, általában olyan esetekben, „amikor egy társadalmi probléma, téma, vélekedés tapasztalati szintje, valamint e tapasztalatok konstrukciójának egyéni (az emlékezetbe és az identitásba beágyazódó) és kollektív, például interakciókban előállított formái foglalkoztatják a kutatókat”.¹⁹ Végso soron a kvalitatív módszerek az aktorok egyéni interpretációi feltérképezését szolgálják.²⁰

A közigazgatási jogtudományban működő szerzők vizsgálata körében jelentős szerep juthat az *esettanulmányoknak* is, egyesítve a megfigyelés és az interjú módszereit. Az esettanulmányt mint módszert jól alkalmazhatjuk adatgyűjtésre, esetünkben pályaválasztás vizsgálatára, végso soron problémamegoldásra, azaz akár korrekciós javaslatok megfogalmazására is (!).

A kvalitatív kutatásokban a konkrét kutatási eszközök nem eleve rögzítettek, hanem a vizsgált kérdés, valamint a vizsgálat célcsoportja határozza meg, hogy az interjútól a megfigyelésig, a történeti forráselemzéstől az intenzív önreflexióig terjedő skálán milyen technikákat használunk, sőt igen gyakran előfordul, hogy a kutatás különböző részeiben a probléma különböző aspektusainak vizsgálatára más és más módszert alkalmazunk.²¹ A kvalitatív kutatás, beleértve adatfelvételi és -elemző részét is, „nagyon személyes vállalkozás” (különösen a tereppel csak a kérdezőbiztosokon keresztül érintkező survey-kutatásokkal összehasonlítva), ezért a kutatásban jelen levő személyek – a kutató és a kutatók – kapcsolatától, személyes adottságaitól nem lehet eltekinteni.²² Jelen kutatás vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a személyes pozíciót is reflexió, ha úgy tetszik: önreflexió tárgyává kell tenni, a szerző személyes benyomásait, vélekedéseit (pozícióba ágyazott tudását) sem kívül rekesztve a vizsgálat körén.²³

A kvalitatív módszerek bevonása – egyéb okok mellett – egyébiránt annak is köszönhető, hogy „a társadalomtudományi tudásipar [...] a feltett kérdésekre [egyre] gyorsabb – és olykor egyszerűbb – válaszokat követel”.²⁴ S ebből következik jelen kötet egyik *nehéz* feladata: egyszerre kell mentessé válnia a „hagyományos leegyszerűsítésektől”, s ugyanakkor a számos irányba megnyíló párbeszédben határozott kijelentéseket is tennie kell: értékelő állásfoglalásokig és véleménynyilvánításokig akkor is el kell jutnia, ha – ahogyan azt korábban is jeleztük – nem cél az összes válasz föllelése.

Nyilvánvaló, hogy a szubjektív látásmódokhoz való *hozzáférés* – esetünkben a közigazgatási jogtudomány helyzetére vonatkozó véleményekhez történő hozzáférés – valamiféle záloga lehet a *vezérfonal-interjú*, illetve *narratív interjú* is. Ezeket jelen munka nem alkalmazza nagy terjedelemben (azokra alapítottnak nem fogalmaz meg sarkos

¹⁸ FEISCHMIDT (é. n.).

¹⁹ FEISCHMIDT (é. n.).

²⁰ FEISCHMIDT (é. n.).

²¹ FEISCHMIDT (é. n.).

²² FEISCHMIDT (é. n.).

²³ Itt a kutató is része a megfigyelt valóságnak, s e valósággal való viszonyát számításba kell vennie a megfigyelés eredményeinek értékelésekor is.

²⁴ FEISCHMIDT (é. n.), 3.

állításokat), itt csupán felhívjuk a figyelmet a későbbi, vonatkozó kutatásokban ezek megkerülhetetlenségére.

3.2.1. Deduktív elméletalkotás

Amint azt az egyes részekben, illetve azok fejezeteiben látni fogjuk, a vizsgálat során korábban kialakított vagy „készén kapott” elméletek vizsgálat tárgyára való alkalmazására is sor kerül több ízben is. Ez a deduktív jellegű megközelítés, illetve modell az általános, korábban kialakított törvényszerűségeket alkalmazza a konkrét, vizsgált helyzetre. Már az előzetes vizsgálat (az előismeretek, feltételezések végig gondolása) kimutat ugyanis bizonyos szisztematikus összefüggéseket, amelyeket a téma kutatói korábban feltártak (esetünkben leírtak vagy a szerzőnek személyesen elmondtak), s ezek kiegészülve a saját előismeretekkel, tapasztalatokkal egy, a téma kulcsfogalmait felhasználó megállapításokból álló, a vizsgált témát magyarázó struktúra kialakításához vezetnek, végső soron elméletalkotásban csúcsosodva ki.²⁵ Ez a folyamat nyilvánvalóan felerősíti a logikai tisztaság és a későbbi vizsgálatok során bekövetkező tapasztalati igazolás jelentőségét is.

A vizsgált terület talán legnagyobb hiányossága éppen az, hogy nagymértékben hiányzik az az induktív elméletalkotás, ahol kutatási adatok alapján épülő elméletek tudatos kialakítására, a felismert összefüggések elvekké rendezésére került volna sor. Különösen igaz ez a közigazgatási jogtudomány „kapcsolati” dimenziójára vonatkoztatva.

A fentiek alapján is – összességében – azt valószínűsítjük, hogy a közigazgatás-tudomány hagyományos és újabb – a közigazgatás vizsgálatára irányuló – módszerei és kutatási formái is *befolyásolják* a jogtudomány jellegét, sőt a közigazgatási jogtudományra vonatkozó értékelések eredményét is. A következő alfejezet már konkrétabban mutatja be a jelen műben – a közigazgatási jogtudományra vonatkoztatva ténylegesen – alkalmazott vizsgálati módszereket, önálló megközelítéseket, érvényesítve a fentebb vázolt sajátosságokat.

3.3. Jelen kutatás kiindulópontjai és sajátosságai

Melyek tehát jelen kutatás főbb, alkalmazott megközelítései? Az alábbiakban pontokba rendezve soroljuk fel ezeket.

a) Teljes problématerkép megrajzolására törekszik

A Föld egyik legtöbb titkot sejtető területe az Amazonas vízgyűjtő területe, amelynek közel 7 millió km²-nyi területét feltérképezték ugyan, ám az ott található flóra, fauna és kulturális örökség *teljes, átfogó* feltárására mind a mai napig nem került sor. Térképészeti szempontból már nem *fehér folt* a terület, de a lombszint alatti élő és holt dolgok a következő évtizedekben is sok meglepetéssel szolgálnak majd.

²⁵ A társadalomkutatások módszertana (é. n.). 5–6.

Ennek analógiájára jelen írás *a magyar közigazgatás-tudomány (s azon belül elsődlegesen a közigazgatási jogtudomány) problématérképének megrajzolására vállalkozik,*

aa) feltüntetve mindazokat a lényegesnek tekintett jelenségeket, amelyek feltérképezésére (azaz létezésük tudományos elismerésére) és részletes felfedezésére, tudományos alapos-sággal történő feltárására már sor került (s a változások követése is folyamatosan zajlik);

ab) kísérletet téve néhány olyan terület bemutatására, amelyek léte a tudomány képviselői körében „ismert”, s a nehézséget „csupán” az okozza, hogy ezen területek *részletes* bemutatása, folyamatos „utánkövetése” egyelőre nem vagy csak részlegesen, töredékesen történt meg;

ac) s egyidejűleg tudósítva néhány *terra incognita* létéről, illetve – ezek vonatkozásában – a feltérképezés és érdemi feltárás javasolt szempontjairól is. Ehhez praktikus-an tegyük hozzá, hogy a magyar közigazgatási jogtudománnyal kapcsolatban rendelkez-sünkre álló „anyag” olyannyira hiányos és esetleges, hogy a megfigyelésen alapuló ta-pasztalati tudás felhalmozásával egyenesen egy új valóság „előállítására”, felrajzolására kényszerülünk, tekintve, hogy valamifajta konszenzuális valósággal (másoktól kapott egyezményes tudással) gyakorlatilag (a szükséges mértékben) alig-alig rendelkezünk a vizsgált terület vonatkozásában.

Az egyes témakörök, illetve szempontok tekintetében a legnagyobb feladatot nem is fel-tétlenül azok hiánytalan – vagy legalábbis teljeskörűsége törekvő – felsorolása jelenti, hanem az az igény, hogy azok mindegyike tekintetében a *szükséges mélységű kifejtés*, adott esetben példákkal alátámasztott érvelés is megtörténjen – azaz végső soron nem megkerülhető a legtöbb feldolgozott téma esetében egy első, előzetes értékelés, még akkor sem, ha erre alternatívák megfogalmazásával vagy további kérdéseket generáló problémák azonosításával kerül sor.

b) Komplex társadalomtudományi kutatásra törekszik, a főbb kutatástípusok egyidejű alkalmazásával

A társadalomtudományi kutatásnak alapvetően három – egymás eredményeit jól kiegészítő – típusa van.²⁶

ba) A *felderítő vizsgálat* célja, hogy megállapítsa, van-e értelme egy nagyobb, átfogó vizsgálatnak, egyben segítse a későbbi, alaposabb vizsgálatban alkalmazandó eljárások kidolgozását. Esetünkben a hazai közigazgatási jogtudományra vonatkozó további ku-tatások előkészítése, megalapozása, lehetséges irányainak, szempontjainak és módsze-reinek feltárása a közvetett cél. Kutatásunk közvetlenül megnyitja az utat további, több irányba is tovább vihető *érdemi* kutatások előtt, egyúttal kifejezetten megjelöli azokat a kutatási módszereket is, amelyek révén további adatok és következtetések nyerhetők. Végeredményben e munka a jogi innováció katalizátora is kíván lenni; a megoldandó

²⁶ Lásd részletesebben: A *társadalomkutatások módszertana* (é. n.).

dogmatikai, szűken vett nyelvi és egyéb feladatok tudatosítása, az új típusú problémamegoldási módozatok felkínálása és a korábban is létezett információk újszerű elrendezése mind-mind megkönnyíti a terület újabb, előremutató eredményeinek létrejöttét, akár gyakorlati válaszok születését is.

bb) A leíró jellegű kutatás arra a kérdésre keresi a választ, hogy „mi történik”, célja az események és helyzetek pontos leírása. A tudományterület egyes objektív folyamatainak feltárása, bemutatása bizonyosan ebbe a körbe tartozik – így például a kapcsolati formák (tanszékek, folyóiratok, kutatások, találkozók stb.) tételes katalógusainak megalkotása is ennek révén lehetséges.

bc) A problémamegoldó (magyarázó) kutatás az események felszíne helyett arra irányul, hogy kiderítse, „miért történnek az események úgy, ahogyan történnek”. Utóbbinak különösen fontos eszköze (módszere) az összehasonlítás (esetünkben mind történeti formájában, mind pedig az egyes mai nemzeti jogtudományok, közigazgatási jogtudományok jellemzői és gyakorlatai tekintetében). Ehhez lásd még jelen alfejezet e) pontját.

c) Komplex társadalomtudományi kutatásra törekszik, abban az értelemben is, hogy kiemelten foglalkozik a multi- és interdiszciplináris megközelítésekkel, azokra irányuló együttműködésekkel, a „rokontudományok” kínálta lehetőségek katalogizálásával

Eme komplexitás nem öncél, s nem is elsősorban a korszellem követelménye, sokkal inkább a vizsgált jelenségcsoport összetett volta kényszeríti ki ennek olykor korlátozott, olykor nagyobb terjedelmű érvényesítését. E munka II. és III. részében igen nagy részletességgel fejtjük ki eme követelmény mibenlétét, sőt sor kerül az említett katalógus felállítására is.

d) Szinoptikus látásmód jellemzi

A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai címet viselő munka nem arra törekszik, hogy a magyar közigazgatási jogtudomány elemei, aspektusai (például kapcsolati hálók, fórumok, iskolák vagy éppenséggel az alkalmazott módszerek, dogmatikai adósságok) közül egyet vagy többet kiválasztva azt/azokat nagy mélységben elemezze, hanem magát a komplex jelenségcsoportot, a közigazgatási jogtudomány egészét kívánja több oldalról is körbejárni, megvizsgálni. Sajátos – korábban e területen nem alkalmazott – *szinoptikus látásmód jellemzi e munkát*: áttekintő, illetve „együttlátó” szemléletmód, amely az egyes fejezetek tekintetében „csupán” a vizsgálati módban, megközelítésben különbözik, tekintve, hogy tárgya minden esetben ugyanaz a jelenségcsoport (a mai magyar közigazgatási jogtudomány egésze), amelynek az egyes fejezetek vizsgálódásaiban más és más – *de önmagukban is komplex és teljes értékű (!)* – aspektusai kerülnek előtérbe.

Az egyes aspektusok komplexitása azt jelenti, hogy minden egyes vonatkozásban *önállóan* is megtörténik a hazai közigazgatási jogtudomány személyi körének valamilyen mértékű rendszerező bemutatása, továbbá a történeti és nemzetközi összevetések

felvillantása és bizonyos következtetések levonása. Ez magyarázat arra is, hogy *egyes* érvek, következtetések miért ismétlődnek fejezetről fejezetre, újra és újra felbukkanva, illetve más oldalukról is megmutatva önmagukat, olykor váratlan többletjelentéseket is felkínálva. Nem életszerű ugyanis, hogy valaki az egész kötetet egyben elolvassa, ezért is választottuk ezt a „körkörös” előrehaladó feldolgozási módot, amely lehetővé teszi (s egyúttal indokolja is), hogy egyes középponti jelentőségű, valamennyi témakör tekintetében megkerülhetetlen állítások – ha rövidített formában vagy utalásként is, de – több részben is megjelenjenek. Jelen munkának hasonló okokból nincs önálló *történeti bevezetése*, valamint a vizsgálható személyi kört vagy a lehetséges módszereket *kizárólagosan* bemutató, elemző része sem, hiszen mindezek az aspektusok – ha eltérő súllyal is – valamennyi fejezetben megjelennek.

Ugyanígy, a jelen *Bevezetés*ben rögzített főbb munkahipotézisek – egymásra tekintettel is történő – igazolása, részletes kifejtése és alátámasztása az egyes fejezetekben olvasható, s ezen fejezetek végén – a szükséghez képest – már találhatók összefoglalások vagy összefoglalás-szerű részek – nem látszott tehát szükségesnek a mű végén egy külön, önálló összefoglalás elhelyezése sem.

Másként megközelítve ugyanezt a kérdést: a kutatás egyik megválaszolandó kérdése, hogy a világot (esetünkben a közigazgatási jogtudományt) egészében megragadni vágyó, holisztikus látásmódú, totalitásszemléletű és valamifajta *gyors* szintézis elérésére törekvő *hagyományos* megközelítés hogyan is egészülhetne ki egy analitikusabb, az egyes részek (esetünkben a közigazgatási jogtudomány önállóan vizsgálható területei) beható vizsgálatának szemléletmódjával, amely a természettudományos kutatás azon tapasztalatára épül, hogy minél kevesebb változót mérünk, annál pontosabb eredményt kapunk.

Jelen mű erre – ahogyan ezt fentebb is jeleztük – oly módon tesz kísérletet, hogy az egyes aspektusok önálló fejezetekben jelennek meg, de mindegyik önálló, „teljes” életet is él: a leíró részeket minden esetben (minden ilyen fejezetben) értékelő, végső soron minősítéseket is tartalmazó megállapítások, illetve következtetések egészítik ki – egyazon tudományos eredmény, illetve konkrét idézet akár többszöri (több fejezetben történő) megjelenítésével is (!). E megállapítások pedig ugyanannak a látszólag zárt jelenségcsoportnak (magyar közigazgatási jogtudomány) a különféle arcait hivatottak megjeleníteni – ha úgy tetszik: kaleidoszkópszerűen rendezve el a valóságelemeket.

e) A nemzetközi szakirodalomra és az európai folyamatokra is támaszkodik

Bár a mű leginkább a magyar jelenségekre fókuszál, álláspontunk szerint a legtöbb vonatkozásban a nemzetközi példák is magyarázó erejűek, kifejezetten lehetővé teszik – sőt: igénylik – a *direkt összehasonlítást* (lásd például a magyar közigazgatás-tudomány posztszovjet tüneteiről írott részt).²⁷ Saját jelenségeink értékelése körében nem elsődleges és nem kizárólagos, ám meg nem kerülhető szempont a külföldi példákkal való össze-

²⁷ A már hivatkozott Kovač a jogi megközelítések arányának – egészen pontosan: a szlovéniai közigazgatás-tudományokon belüli súlyának – értékelése körében alkalmaz a közép- és kelet-európai térség egyéb államainak közigazgatás-tudományaival összehasonlító módszereket. KOVAČ 2013.

vetés – nem utolsósorban a fogalmi keretek erősítése, a lehetséges viszonyítási pontok kijelölése és az esetleges *best practice*-ek bemutatása céljából.

Eme látásmód „erőltetése” azért is lényeges, mert hazánkban „az összehasonlító közigazgatási jogi kutatásoknak egyelőre még nem alakult ki a széleskörűen elfogadott és többé-kevésbé egységes módszertani előfeltevésekre és fogalmakra épülő kerete”.²⁸

További lényeges ok, illetve szempont e vonatkozásban, hogy az európai jogtudomány egyik leglényegesebb nemzetközi feladata éppen az európai uniós jog rendszerének tudományos igényű feldolgozása (beleértve a nemzeti jogrendszerre gyakorolt hatás vizsgálatát is). Tegyük hozzá, hogy „a vizsgálat gyorsan változó tárgya, a közpolitikai célokat direkt módon implementáló, konkretizált jellege” különösen nehezé teszi e munkát.²⁹

f) Feladja azt a hagyományos megközelítést, amely a hazai közigazgatási jogtudomány helyzetének bemutatását vagy a távolabbi múlt bemutatására vagy a mindenkor jelenben működő szerzők listászerű és/vagy elnagyolt bemutatására korlátozza

A jelen kutatás súlypontja – a távolabbi múlt helyett – a közelmúlt, a jelen, sőt a közép-távoli jövő vizsgálatára helyeződik át. Mindez – nem szükségszerűen ugyan, de e műben ténylegesen – azzal is jár, hogy az egyes szerzők tevékenysége nem önállóan, hanem kontextus(ok)ba ágyazottan jelenítődik meg, a személyi dimenziók helyett inkább a tudományterületi dimenziókat (sajátosságokat) hangsúlyozva, azaz az egyes személyekre utalás legtöbbször a mondandó alátámasztását szolgáló példaként tűnik fel.

g) *A mű sajátos szerkezete* – s erre is utaltunk már – *nem teszi szükségessé (feltétlenül indokolttá) egy önálló zárófejezet, a dolgozat megállapításait külön is összegző fejezet (összefoglalás) elkészítését*, tekintve, hogy az egyes fejezetek önállóságának mértéke ezt lehetővé teszi, sőt indokolja.

4. A magyar közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány fehér foltjai, avagy mit is kutatunk?

4.1. A kutatás területei, főbb tárgyai. Mi mindent kell vizsgálnunk ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a mai magyar közigazgatás-tudományról?

A – lentebbi pontokból, ha úgy tetszik: önálló színekből összeálló – paletta jóval szélesebb, mint amit egyébként a közigazgatási jogtudomány hagyományos (szerep)felfogása, annak bármely korábbi – egyetlen munkában megjelenő – megközelítése kínálna.

²⁸ GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2015): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Budapest, Pázmány Press. 24.

²⁹ JAKAB–MENYHÁRD 2015, 34.

a) Először is ismernünk kell azt a mai magyar közigazgatást, amely minden közigazgatás-tudományi vizsgálat eredője, tárgya és célja (feltéve, hogy a kutatás nem öncél, hanem hatni is kíván tárgyára). Minden, ami ebből az összetett jelenségsorozatból a tudomány bővülő eszköztárával megragadható, leírható, azon kutatások szempontjából is lényeges, amelyek magára a közigazgatási jogtudományra irányulnak. *Ennek elsődleges oka az, hogy a közigazgatás – vagy másként: az államilag szervezett társadalmi lét eme szegmensének – sajátosságai (vissza)hatnak a tudományra is, tekintve, hogy egyazon – nagymértékben közös – kontextus határozza meg mindkettőt.* A közigazgatás egyes karkötött folyamatait közvetlen magyarázatul szolgálhatnak akár tudományos folyamatok jellegzetességeinek is (s nem csupán a tudománypolitika, illetve tudományigazgatás mechanizmusai révén, azok közvetítő hatása miatt).

A vizsgálat tárgyának változásával (a közigazgatási jogtudomány esetében leginkább a közigazgatásra vonatkozó joganyag változásával) összefüggésben Magyarországon is megfigyelhető jelenség, hogy az egyre nagyobb számú jogszabály egyre rövidebb idő alatt „készül el”, majd pedig gyorsan, sőt, egyre gyorsabban módosul is. Ha ezt a – politikától való túlzott függőségtől³⁰ is elválaszthatatlan – tendenciát úgy értékeljük, hogy ez *összességében* szükségképpen az egyes intézmények gyengülését is eredményezi, azaz azt veszélyezteti, hogy ezek a jogszabályok „az emberi magatartásokat hatékonyan, tartósan és előreláthatóan legyenek képesek befolyásolni”,³¹ akkor felmerül a kérdés, hogy egyrészt vajon a közigazgatási jogtudomány hogyan alkalmazkodik módszereiben ehhez a jelenséghez, másrészt az, hogy milyen mértékű és hogyan juttatható érvényre azon esetleges felelőssége, hogy mindezen jogrendi/jogrendszerbeli változásokra *kifejezetten* – és azok hátterét is felvázolva – rámutasson. E feladat jelentőségét növeli az a tény is, hogy a hatályos joganyag döntő többsége közigazgatási típusú szabályokat tartalmaz; a jogszabályok előkészítése, eme előkészítés transzparenciája, a jogalkotási folyamat szabályszerűsége, érdemi – azaz szakmai szempontokat hangsúlyosan figyelembe vevő – volta éppen a közigazgatási joganyag kapcsán veti fel a legtöbb kérdést.

A tárgy változása tehát alakítja a tudományt is. E körben nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy sajátosan bővül a magyar közigazgatás fogalma is (így például önálló elemként és határokon átnyúló dimenzióként jelenik meg a nemzeti közigazgatás fogalma, de a korábban már említett európai, pontosabban uniós elem³² is erőteljesen tágítja e fogalmat). E változásokhoz nyilván igazodnia kell a hazai közigazgatás-tudománynak is.

³⁰ „2010 után a jogrendszer működését a tényleges gyakorlatban a korábbiaknál nagyobb mértékben jellemzi a jogalkotás instrumentalizálódása, azaz hatalompolitikai eszközként való használata, valamint a kiszámíthatatlansága, ami a jogbiztonságot ássa alá” – írja Jakab. JAKAB András (2018): Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 5. évf. 1. sz. 11. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

³¹ JAKAB 2018, 5.

³² Az európai dimenzió kapcsán Balázs a következőképpen foglalja össze a felmerülő kérdéseket: „Az egész problémakör központi eleme ugyanis az az ún. intézményi önállóság elvből származó alaphelyzet, miszerint az Európai Unióban a tagországok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási jogkörébe. Az »Európai Közigazgatási Tér« fogalma éppen ezért vált vitatottá a kezdetektől fogva a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt. Ennek eredője pedig éppen [az] [...] OECD SIGMA program által adott azon meghatározás volt, hogy az »Európai Közigazgatási Tér« a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt, ami

Nincs azonban végtelenen szoros korreláció a közigazgatás változása, az állam ön-képe és az ezekre vonatkozó tudományos vélekedések természete és mértéke között. Némileg leegyszerűsítő az az álláspont például, hogy: „Mindezekhez pedig közös alapot szolgáltatott a »gondoskodó állam« és annak a társadalmi életviszonyokat szabályozó, azokba közhatalmi eszközökkel mélyen beavatkozó közigazgatásának válsága. Mindezek világszerte visszavetették a közigazgatási jog és tudományának fontosságát, érvényesülését, így Magyarországon is.”³³ Nyilvánvaló ugyanis, hogy a válságok nem csupán a közigazgatással, illetve ezen túlmutató állami szerepvállalással kapcsolatos egyéb – például politikai vagy közgazdaságtani – magyarázatok iránti igényt növelik meg, de az addigi paradigmákat feszegető jogtudományi elemzések és értelmezések jelentőségét – végső soron a jogtudomány felelősségét – is. Legfeljebb arról lehet szó tehát, hogy miközben a közigazgatásra vonatkozó jogi „előírások” és az utóbbiakra vonatkozó jogtudományi elemzések abszolút számaikban maguk is nőnek, a közigazgatás megragadására irányuló egyéb kísérletek még intenzívebb felfutása mellett ezek – összes magyarázaton belüli – aránya esetleg mégis csökken. Tehát legfeljebb relatív csökkenésről beszélhetünk.

alapján kialakult az ún. informális közigazgatási *acquis communautaire*ek közösségi vívmányok rendszere, mely magában foglal minden olyan Uniós rendelkezést, amely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre és a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Az OECD/SIGMA »Európai Közigazgatási Tér« fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás azonban már a kezdeteknél az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén. A korabeli jogi helyzet pedig egyértelmű volt, mert az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörében hagyták. Az azóta eltelt időben a jogi helyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, de kétségek kívül megjelentek új intézmények; így mindenekelőtt az 5. cikk (3) paragrafusban szabályozott szubszidiaritás elve, valamint a 6. cikk g) pontja és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke. Ezek éppúgy legalizálhatják az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, mint korlátozhatják is azokat alapvetően az intézményi önállóság szemszögéből, de meglehetősen ellentmondásos módon.” BALÁZS István (2016): Gerencsér Balázs Szabolcs szerk.: Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. *Állam- és Jogtudomány*, 57. évf. 3. sz. 155. Ez az alaphelyzet nyilván befolyásolja az önálló európai közigazgatási jogtudomány kialakulásának esélyeit is. Amikor Boros azt állítja, hogy a közös „szervezetbe tagozódás” óhatatlanul közös *értékrendet* teremtett, amely alapja lehet egy közös európai közigazgatás és közigazgatási jog létrejöttének, akkor – továbbgondolva ezen állítást – az önállósuló európai közigazgatási jogtudomány sem irracionális felvetés. BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 58. sz. 4. A legújabb szakirodalom is a közös értékeket, s a vélhetően ezek mentén megnyíló továbblépési lehetőségeket hangsúlyozza – függetlenül attól, hogy ma (még) nem létezik a tagállamoktól elkülönülő európai közigazgatási rendszer: „A közösségi szintre kerülő szakpolitikák, a közösségi joganyag, az intézmények és a kialakuló közigazgatási személyzet az integráció mélyülésével egyre nagyobb hatást fejt ki a közigazgatási rendszerekre. Ez a hatás azonban nem egyirányú. Mivel létezik egy, a tagállami közigazgatási hagyományoktól elkülönült közösségi közigazgatási kultúra, így azt mondhatjuk, hogy az európai közösségi közigazgatási rendszer sajátos keveréke a nemzeti közigazgatási rendszerek kultúráinak. Mint láthattuk, ez egyelőre nem hoz létre egységes, a tagállami szinttől teljesen elkülönülő, azokat egyesítő európai közigazgatási rendszert”. NAVRACSICS Tibor (2017): Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. *Comitatus*, 27. évf. 2. sz. 38. A témához lásd még: SARARU, Cătălin-Silviu (2016): Premises for the establishing of the European Administrative Space. *Juridical Tribune / Tribuna Juridica*, Vol. 6, No. 1. 175–184.

³³ BALÁZS 2015, 6.

b) Ismernünk kell önmagához való viszonyát

„A tudomány természetére és fejlődésére vonatkozó új elképzeléseknek megvolt a hatásuk a pszichológia változó öntudatára is. Nemcsak a tudományos gyakorlat változott meg, hanem a tudomány történetére vonatkozó felfogásunk is. A pszichológiára nézve eléggé meglepő, de elméletileg ugyanakkor sokszor ignorált tény a pszichológia sokrétűsége és megosztottsága, az, hogy folytonos, bár gyakran rejtett rivalizálás és vita van a pszichológiai iskolák és elméletek között” – írja Pléh a pszichológia területe kapcsán.³⁴ Mindezt a közigazgatási jogtudomány területére vonatkoztatva (adaptálva), feltehetjük például a kérdést: vajon az ellentétekre utalás, az esetleges viták középpontba állítása, a diskurzusok görcső alá vétele és értékelése megváltoztatja-e eme területet, s ha igen, úgy milyen irányban?

Pléh okfejtése más vonatkozásban is jól használható, fő művében a következőket írja: „A pszichológiatörténet-írásnak maguk a pszichológusok két hagyományát alakították ki. Mindkettőt jól ismert kézikönyvek és tankönyvek tucatjai, valamint cikkek ezrei képviselik. Jobb kifejezések híján nevezzük az elsőt leíró hagyománynak, a másodikat pedig elméletközpontú hagyománynak. A szembeállítás hasonló, bár nem azonos azzal, amit a francia szemiotikus, Greimas (1976) javasolt az »eseménytörténelem« és »fogalmi történelem« között. A leíró hagyomány a pszichológia történetét, mint azonosítható speciális események szekvenciális leírását mutatja be, úgymint elbeszélések sokaságát, amelyek a »nagy elbeszélésbe«, a tudomány minden akadályt legyőző történetébe illeszkednek. A történetíró feladata e szekvencia újraelmondása, és a pszichológiatörténet tanításának szocializáló ereje abban rejlik, hogy nevekre és adatokra irányuló képzést nyújt. Ez a megközelítés az elméletek tartalmára és az életművekre vonatkozó meglehetősen érdekes adatokat tárt fel.”³⁵ Kicsit visszarévedve a múltba, magunk elé rendezve a magyar közigazgatási jogtudomány történetét bemutató, elemző, azt bármilyen formában bemutatni kívánó műveket, szintén azt látjuk, hogy eme kettősség jelen van, megfigyelhető: a szerzőket, eseményeket és műveik címeit soroló írások mellett jelen vannak az inkább elméletközpontú megközelítések, még ha csupán reziduálisan is.

A magyar közigazgatási jogtudomány bemutatását célzó munkák között dominánsak (talán számszerű többségről is beszélhetünk) azok, amelyek az egyén – a közigazgatási jogtudós – életének, életútjának, szakmai, illetve társadalmi környezetének vázlatán, illetve egy meghatározott témában kifejtett nézeteinek összefoglalásán³⁶ keresztül kívánják növelni a terület láthatóságát, az életesemények és művek alkotta kontextust egészítve ki *valamilyen mértékben* a kor átfogóbb tudományos, politikai és egyéb – részben eszme-, illetve szellemtörténeti – ismérveivel, sajátosságaival is. *A mai szerző általában az egyének, a mértékadó tudósok életrajza felől lépeget a tágabb, gondolati konstrukciók, akár a jelennel való összemérés különféle formái felé.* S e megközelítés sem történetileg, sem

³⁴ PLÉH Csaba (2010): *A lélektan története*. Budapest, Osiris. 3. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_lelektan_tortenete/adatok.html (A letöltés dátuma: 2017. 03. 23.)

³⁵ PLÉH 2010, 6.

³⁶ DARÁK Péter (2016): A közigazgatási bíráskodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 45–54.

nemzetközileg nem példa nélküli.³⁷ Jelen munka mégsem ezt az utat járja; az egyénekre, „iskolateremtőkre” kihegyezett elemzés helyett sokkal inkább a tudomány hálózati jellegzetességei felől közelít, „azt hangsúlyozza, hogy a modern tudomány a társadalmi tevékenység intézményes hálózatban megvalósuló sajátos formája. Ennek a hálózatnak nyilvánvaló hatásai vannak az erőforrások elosztására, a kommunikációs lehetőségek kialakítására, de korlátozására is, a nevezetes láthatatlan kollégiumok alakulására és így tovább. Ez a külső hálózat magában foglalja a tudomány technikai-eszközszerű vonatkozásait is.”³⁸

Leegyszerűsítéssel élve: az egyéni életutak és főbb eredmények bemutatása által felkínált lehetőségek és az átfogóbb – nemzetközileg is érzékelhető – jogtudományi, közigazgatási vagy akár közmenedzsment iskolák, irányzatok biztosította tudások mellett *tehát* létezik egy harmadik vonatkozás is, amely esetünkben a magyar közigazgatási jogtudomány kapcsolati jellegzetességeinek bemutatása. Utóbbi jelentőségét növeli, hogy a másik kettő közötti érdemi átjárás, a másik kettő egymáshoz való viszonyának megítélésére vonatkozó objektív értékelés lehetőségét is ez növeli meg.

Rögzítsük ismét: a hazai közigazgatási jogtudomány vizsgálatában (az arra vonatkozó vizsgálatokban) a történeti megközelítés dominál: az 1945 előtti releváns szerzők és főbb dogmatikai megközelítései, egyéb törekvései feldolgozása részletes és értékelő is egyúttal.³⁹ Hasznos és új fejlemény a korábbi művek újbóli – bevezetővel stb.

³⁷ Żukowski például nemrégiben a két világháború közötti lengyel közigazgatási, illetve kifejezetten közigazgatási jogi tanszékek vezetői oktatóinak életútján keresztül mutatja be a domináns kutatási tárgyakat, tudományos eredményeket, az együttműködési formákat, illetve az egyéb tudományos színtereket. Rögzíti azt is, hogy a meghatározó szerzők érdeklődésének középpontjában leginkább a közigazgatási bíráskodás, illetve az egyes közigazgatási egységek önállóságának kérdései álltak. ŻUKOWSKI, Przemysław M. (2015): Profesoriowie i wykładowcy prawa administracyjnego i nauki administracji na polskich państwowych uniwersytetach w latach 1918–1939. Katedry i organizacja. [Professors and University Lecturers of Administrative Law and Administrative Science at Polish State Universities from 1918 to 1939. Professorial Chairs and Organization] *Cracow Studies of Constitutional & Legal History / Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, Vol. 8, No. 3. 299–317. Ugyanígy M. J. Kuplevaskyi professzor életének és szakmai pályafutásának főbb állomásait ismerteti egy szintén közelmúltban keletkezett munka, a szűkebben vett tudományos munka tényei, eredményei és hatásai mellett kitérve az oktatási, oktatásszervezési tevékenységére és társadalmi szerepvállalásaira is. KOLOMOIETS, T. (2015): The Importance of Professional Heritage of Professor M. Kuplevaskyi for Modern Ukrainian Administrative Legal Science and Law-Making Annotation (Значення творчої спадщини професора М. Й. Куплеваського для сучасної української адміністративно-правової науки та нормотворчості). *Law of Ukraine/Право України*, No. 7. 3–18.

³⁸ PLÉN 2010, 7.

³⁹ Lásd például: Koi Gyula (2014b): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. Szintén a további kutatások alapját, illetve hátterét adhatja a *Magyar Jogtudósok* sorozat, amely maga is számos közjogtudománnyal, közigazgatás-tudománnyal foglalkozó magyar tudóst mutat be. „Hamza Gábor egyetemi tanár, az MTA rendes tagja 1999-ben indította el a magyar jogtudósok életművét és tudományos munkásságát bemutató könyvsorozatot. A sorozat célja, hogy személyes életutakon keresztül mutassa be a magyar jogtudomány alakulását, változásait, a jogtudományra ható főbb tényezőket. A sorozat célja, hogy ne csak az egyes tudósok életútját mutassa be, azaz ne csak egyfajta életrajzi lexikonként szolgáljon, hanem értékelje, elemezze, európai és hazai kontextusában vizsgálja a bemutatott jogászok tudományos munkásságát.” HOFFMAN István (2016): Hamza Gábor – Siklósi Iván (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. V. kötet. *Magyar Jog*, 63. évf. 6. sz. 379. Az említett kötetben például Concha Győző, Récsi Emil, illetve Molnár Gyula képviselik a közjogtudományt, illetve közigazgatás-tudományt (előbbi kettőt Koi Gyula, utóbbit Schweitzer Gábor mutatja be). Szintén gyakori,

ellátott – kritikai *jellegű* kiadásainak megjelentetése, ami azonban a jelen folyamatainak értékelése tekintetében csupán közvetett hasznokat ígér (lásd Magyary, Szontagh, Tomcsányi, Egyed munkáit a Dialóg Campus gondozásában).⁴⁰ S ez még akkor is igaz, ha helytálló a megállapítás, miszerint például „Szontaghnál a kezdetektől fogva a magyar közigazgatási jogirodalom elődöket felvonultató enumerációs bibliografizálási tendenciáit [már] az értékelő nézőpont váltja fel”.⁴¹

Néhány évtizedenként kell egy visszatekintés, állapotfelmérés, feladatkataszter-állítás. Ilyen céllal az elmúlt évtizedeken néhány kifejezetten magas színvonalú írás is született,⁴² ám ezek reflexiók, kibontakozó szakmai párbeszéd híján inkább csak elhaló kiáltások (egyszeri nekiveselkedések) voltak, s nem programadó írások. A tudománynak az is immanens sajátossága, hogy időről időre megpróbálja összekötni az újat a régivel. Szándékától függetlenül ilyennek tekinthetjük – kapcsnak régi és új között – Madarász magas színvonalú, letisztult és rendkívüli arányérzékről tanúskodó művét, amelynek megírása és megjelenése éppen egybeesik a politikai-jogi változások időszakával.⁴³

A rendszerváltozás utáni időszakban az 1945 utáni tudomány értékelése alapvetően két szélső pont által jellemezhető: vagy szédelgő feldicsérésként jelenik meg, vagy teljes elutasítást nyújtja az államszocialista időszak közigazgatási jogtudományának, mondván, a kor viszonyai között fogalmilag nem (nagyon) lehetséges önálló, tudományosan értékelhető, tartós eredmény. Látványos az – egymondatos kijelentéseket meghaladó – értékelések hiánya. Azt láthatjuk, hogy még azokban az esetekben is, amikor sor kerül

hogy az adott intézmény – tipikusan valamely jeles évforduló ürügyén – összeállítja és gyűjteményes formában kiadja neves oktatói életrajzeit. Erre nézve lásd például: CSÜRÖS Gabriella (2006): Iglói Szontagh Vilmos. In P. SZABÓ Béla – MADAI Sándor – MEGYASZAI Georgina szerk.: *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914–1949)*. I. Debrecen, DE ÁJK. 101–114.

A korszak közjogtudományát (is) elemző, bemutató munkák között külön említést érdemelnek azok, amelyek kifejezetten az adott tudós előadásainak áttekintését, elemzését végzik el. Ilyenként lásd például: SZABADFALVI József (2004): Adalékok egy jogtudósi életműhöz: Bibó István 1942 és 1949 közötti egyetemi előadásai. *Állam- és Jogtudomány*, 45. évf. 3–4. sz. 351–361.

⁴⁰ Lényeges, hogy egy valódi kritikai kiadás született az említett körben: KOI Gyula – PATYI András szerk. (2015): *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)*. (Kritikai kiadás. Magyary Zoltán összes munkái, 1.) Budapest, NKE Szolgáltató Kft. E mű módszertana példaként szolgálhat az esetleges további, „valódi” kritikai kiadások készítői számára is. Erre nézve lásd: KOI Gyula (2015a): Magyary Zoltán életműve: A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 123–139. (A továbbiakban KOI 2015a.)

⁴¹ PATYI András – KOI Gyula (2017): „Az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot” – Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve. In *Szontagh Vilmos: A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. (Államtudományi Klasszikusok.) Budapest, Dialóg Campus. Az idézet utalás a Szontagh eredeti művének [SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda] 117–118. oldalain található rövid áttekintésre.

⁴² Lásd például: MADARÁSZ Tibor (1978): Merre tart a közigazgatástudomány? *Jogtudományi Közlöny*, 33. évf. 7. sz. 429.; MOLNÁR Miklós (1995): A közigazgatási jogtudomány aktuális problémái. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 4. sz. 147–153.

⁴³ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. Azzal a megjegyzéssel, hogy a művet 1989-ben zárta le.

a terület személyeken túlmutató áttekintésére, legtöbbször csupán a tudománnyal foglalkozó szervezetek (intézetek, tanszékek stb.) *tényszerű említéséig* jutnak el a szerzők.⁴⁴

A fentiekhez képest mit vállal ez a kötet? Valamennyi említett kérdésre kitér e monográfia, de miután önképe szerint alapvetően egy alapkutatás-jellegű felmérésre, helyzetértékelésre vállalkozik, a nagy mélységű bemutatásnál fontosabbnak látszik a megfelelő kérdések megfogalmazása, s ugyanígy a végletes minősítéseknel lényegesebbnek az előzetes válaszok, a továbbgondolásra, további kutatások megalapozására *is* alkalmas tények, adatsorok, alapösszefüggések előállítása. Összességében jól látható, hogy a választott megközelítések (módszerek) is ki- és újrarajzolhatják a szféra önképét, viszonyát önnön intézményeihez, múltjához és feladataihoz – végső soron *identitásformáló* hatásúak.

ba) Ismernünk kell saját belső fórumait

E körben elsősorban a terület képviselői közötti folyamatos és eseti kapcsolati formák, a tudományos műhelyek, platformok és rendezvények jellemzői vizsgálandók.⁴⁵ A fórumok léte és jellege mellett lényeges szempont a ciklikusság és személyfüggőség is. Mindkettő *lényegében* azt jelenti, hogy egy-egy személy aktivitása határozza meg, hogy például egyes rendezvénytípusokat megrendeznek-e, s ha igen, milyen rendszerességgel.

bb) Közelebb kell férkőznünk az önértékelés konszenzusos szempontjaihoz és lehetőségei útjaihoz

Talán a múlt feldolgozása az egyik legégetőbb feladat, a közelmúlthoz való közelebb férkőzés nyomorúságos, ámde megkerülhetetlen teendője. Ma ugyanis még mindig hiányoznak az objektív, de átfogó és tudományos minősítéseket is tartalmazó értékelések, illetve az azok alapjául szolgáló *konszenzusos* értékelési szempontok. E kötet is a posztkommunista sajátosságok, nemzetközi összevetéseket is lehetővé tevő tudományfejlődési tendenciák révén ragadja meg leginkább a kérdést. Az önértékeléshez természetesen munió is kell: e kötetben a legkevésbé konfrontatív, ám felettébb informatív, a szövegelemzések révén nem megállapítható, a hiányzó tények pótlására is hivatott megoldások propagálása kerül előtérbe – elsősorban az *oral history* megragadására tett javaslat révén.

A kialakuló konszenzusok, előkérdések és tudományosnak tekinthető módszerek vonatkozásában létező közmegegyezések megteremtéséhez természetesen további előkérdések tisztázására is szükség van. Így például fel kell tennünk a következő kérdéseket is: „Hogyan viszonyulunk egyes szerzőkhöz és műveikhez?”, „Hogyan viszo-

⁴⁴ A kivételek között említhető Varga Zs. András több szempontot figyelembe vevő munkája, amelyben kifejti, hogy a korabeli tudomány – a korszak tagadhatatlanul „sötét” volta ellenére is – képes volt arra, hogy legalább részlegesen átmentse a korábbi közjogi gondolkodás főbb elemeit, így a jogállamiság eszméjét is. VARGA, Zs. András (2017): Die Entwicklung des Rechts der öffentlichen Verwaltung. In MÁTHÉ, Gábor szerk.: *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus. 817–864.

⁴⁵ Erről legutóbb Árva Zsuzsanna írt. ÁRVA Zsuzsanna (2017a): A közigazgatás kutatásának intézményrendszere. In BALÁZS István szerk.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 199–218.

nyuljunk az államszocializmusban született egyes művekhez?”⁴⁶ sőt: „Miért válik újra lényegessé – Szlovéniától Ukrajnáig, Lengyelországtól Oroszorszáig a posztkommunista hatások elemzése és összehasonlítása – vizsgált területünkön is?”.

c) Ismernünk kell jellemző működés módjait

Érdemes tényként rögzítenünk, s okait tekintve is a megvizsgálunk a *kommentáló közigazgatás-tudomány* létét. Ez a dogmatikailag talán csekélyebb értékű, gyakorlatias irányultságú forma, amelyet oktatók, kutatók és gyakorlati szakemberek alkalmaznak. E vonatkozásban a kommentár nem más, mint a vizsgált jelenségre vonatkozó, elsődlegesen jogalkalmazói felhasználás céljával írott fejtegetéseket, magyarázatokat tartalmazó szöveg, esetünkben nem publicisztikai, hanem (jog)tudományi műfajként. Kialakulása, „elterjedése” mögött nyilván a jogrendszer átalakulása, folyamatos változása mellett anyagi és egyéb – nem elsősorban tudományos – megfontolások is azonosíthatók.

d) Ismernünk kell külső fórumait, hatását, kapcsolatait

da) „*A tudomány mint a szakmaiság hozzáadott értéke*”

Vajon milyen mértékben szolgálja a közigazgatás jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlatában jelen lévő tudományos igényességet a hazai jogtudomány? Kézenfekvőnek látszik e hatás létének, jellegének, terjedelmének felmérése. E körben nyilván lényeges kérdés az esetleges személyi átfedések – azaz többféle szerepkör (tipikusan egyidejűleg jogalkalmazói és tudományos) betöltésének – vizsgálata is.

A jogalkotó, illetve jogalkalmazó olykor maga is szakirodalomra támaszkodik, olykor komplex – jogtudományi érvelésen túltekintő – megközelítéseket alkalmaz, esetleg tudatosan fejleszti a dogmatikát (értelmez, jelentéstartalmakat pontosít), ám az őt érő tudományos hatásokról egyrészt csak empirikus úton lehet(ne) adatokhoz jutni, másrészt mindkét terület esetében igaz, hogy a folyamatszerű tevékenység jelentős része nem a nyilvánosság előtt, a nyilvánosság számára egyébként csak nehezen reprodukálható formá(k)ban zajlik.

Idetartoznak azok az esetek is, amikor a jogalkotási folyamatba szakértőként kapcsolódik be egy egyébként a jogtudománnyal foglalatосkodó oktató, kutató. Ez is része a hazai közigazgatási jogtudománynak, ám nagymértékben hiányoznak a kontúrok – a kiemelkedő jelentőségű eljárási, ritkábban ágazati kódexek kivételével –, nem világos, hogy mi, mikor és miért történik, hogy milyen módon hasznosulnak a szakmai felvetések, és milyen módon (milyen arányban) vannak jelen a folyamatban például a politikai megrendelések, illetve döntések. Izgalmas kérdés, hogy a bírói gyakorlatban mekkora szerepe van a tudományos érveknek.

⁴⁶ Különösen élesen merül fel a kérdés például Szamel Lajos *A magyar közigazgatás-tudomány* című műve vonatkozásában. SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Összességében kijelenthető, hogy ez az aspektus a legkevésbé stabil – értsd: kiszámítható – eleme, illetve csak terepmunkával feltárható területe tudományunknak, a közigazgatási jogtudománynak.

db) Az eredmények közvetítése a társadalomhoz

Ma már a tudományos eredményeknek a tudományon kívüli világban való megjelenítése nem csupán valamifajta elvi lehetőség, ha úgy tetszik: feltűnési vágy, hanem egyfajta szükséglet. Kizárólag az információözönben is helyt álló és helyét folyamatosan újratemtő tudomány remélheti, hogy valós hatással lesz tárgyára (is). Másként közelítve a kérdéshez: miért ne lehetne a közigazgatás-tudomány is a népszerű tudományok egyike? Miért a fizikusok kiváltsága, hogy érdekesen, azaz sokak számára hozzáférhető, érthető és érdekfeszítő módon tudjanak beszélni saját területükről? Ki lesz a magyar közigazgatás-tudomány első – vagy Magyary után a második – olyan képviselője, akinek tevékenysége eléri a szélesebb társadalom ingerküszöbét – egy építő, hasznos formában természetesen? Meggyőződésünk, hogy a közigazgatási jogtudománynak is vannak, illetve lehetnek olyan eredményei, amelyek megismertetésre méltók, és meg is ismerethetők a szélesebb társadalmi nyilvánossággal, csak meg kell találnunk a megfelelő formákat. Nyilván nem arról van szó, hogy a kereskedelmi tévék valamelyikében az aktuális valóságshow és az időjárás-jelentés között valaki szemelvényeket ad elő a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusaitól. Nem a bulvárosodás a cél, de kell hogy legyenek csatornák is, ha léteznek hasznos, befogadásra méltó ismeretek, eredmények.

Természetesen az első lépés sohasem a kifelé fordulás: az önmagunkról kialakított, letisztult képből kell következnie egy (változó) szerepfelfogásnak. Utóbbi részeként valakinek egyszer ki kell mondania bizonyos evidenciákat: például azt, hogy *hisszük, hogy amit a közigazgatási jogtudomány képviselői előállítanak Magyarországon, az hasznos, rendkívül értékes, és nem elsősorban megélhetés forrása, hanem döntően a köz javát szolgálja*. Az identitás olykor nem több, mint az evidensnek tűnő tények megfogalmazása önmagunk számára, azok kimondása, másokkal történő megosztása.

Nem megkerülve a tartalmi kérdéseket sem: vajon melyek lehetnek azok a témák, amelyek közérdeklődésre számot tartó, s ennek érdekében közérthetően tált tudományos értékűként lennének megjeleníthetők ma Magyarországon? Feltétlenül ilyen – a teljesség igénye nélkül – egy roma–magyar kiegyezés közjogi előkészítése az okok és eredmények közzétételével, az önálló Balaton-megye létrejötte mellett szóló érvek bemutatása, a székhely kulturális autonómia lehetséges közigazgatási vonatkozásainak vázlata, a migrációval összefüggő új jogi-igazgatási összefüggések bemutatása, annak „kitalálása”, hogy a közszolgáltatásban hivatásszerűen tevékenykedők migrációval összefüggő átfogó és kötelező képzésének mi legyen a tartalma, az e-sport hiányzó szabályozásának esetleges közjogi és kifejezetten közigazgatási jogi elemei, a szociális területeken megjelent kitagolás jelentésének és jelentőségének, jogi és azon túli összefüggéseinek megismertetése, az éghajlatváltozás várható hatása a magyar településekre – egészen a településszerkezet változását is eredményező hatások bemutatásáig menően stb. Ezen témák feldolgozása nyilvánvalóan nem nélkülözhetné az ezekkel kapcsolatos *jogi és egyéb innováció* biztosítását, javaslatok megfogalmazását, alternatívák megjelenítését sem.

Azt feltételezzük tehát, hogy a magyar közigazgatás-tudomány „rákényszerül” arra, hogy önálló – és a korábbinál szélesebb körben is megjeleníthető – modelleket dolgozzon ki, javasoljon, illetve ilyen modelleket vizsgáljon és értékeljen – de legalábbis növelje ezekkel kapcsolatos saját érzékenységét. A követő jellegű és reaktív, a már létező megoldások leírásában kimerülő tudomány ideje már lejárában van, s azt is figyelembe kell vennünk, hogy a változások intenzitása egyúttal az együttműködések, „együttgondolkodások” kényszerét is megnöveli.

A helyzet nem reménytelen, sőt. Noha sporadikusan, de számos létező – szűkebb tárgyunk szempontjából is releváns – kísérlet, kiteljesedésre méltó kezdeményezés érzékelhető. Így például a 2017-ben elindult *Magyar Jogi Nyelv* című folyóirat egyik – egyelőre fel nem vállalt – feladata lehetne pályázatok kiírása, például bizonyos új igazgatási jelenségek magyar megfelelőjének megtelelése, „feltalálása” céljából. A tágabb célközönség és a szakmai közösség közötti kapcsolat biztosítására immár a kor követelményeinek inkább megfelelő felületek is rendelkezésre állnak.

A szélesebb szakmai és társadalmi nyilvánosság felé történő – ám a tudományosság alapvető kritériumait megtartani szándékozó – nyitás első kísérletei már láthatók: például a kozjavak.hu blog korszerű formában, a hagyományos formáknál egyszerűbb hozzáférhetőséggel és az érdemi „hozzászólás” lehetőségét megnyitva tör utat magának.

A vizsgált körben több szempontból is értelmezésre szoruló jelenség a *Hegymenet-kötet* megjelenése,⁴⁷ tartalma és utóélete. Jól látszik, hogy a részben „társadalomtudományosított”, részben tudatosan „közérthetővé” tett tanulmányok hatása sokszorosa annak, mintha – adott esetben a jogász szerzők – egyébként hagyományos jogtudományi elemzésekben adnák elő ugyanazt a mondandót, elzárva írásukat még a szakmai közönség jelentős részétől is.

Más tudományok esetében természetesnek vesszük, hogy eredményeik folyamatosan megjelennek a médiumokban, a „brit tudósok felfedezték...” kezdetű hírekben. A közigazgatás-tudomány – s különösen a közigazgatási jogtudomány – eredményei azonban csupán közvetetten vagy egyes szűk, társadalmi rétegekre szabottan jelennek meg: közpolitikai programokban (közigazgatás-fejlesztési tervekben), jogszabályokban, továbbá utóbbiakra vonatkozó és a jogalkalmazóknak szánt kommentárokból, esetleg ügýtípusokra szabott brosúrákban (feltéve, hogy ezt tudományos jellegű produktumnak tekintjük). Hogy mennyire lényeges kérdéssről van szó, azt mutatja az a tény is, hogy az interneten a közigazgatási jog témájával kapcsolatos információk egy jelentős része olyan blogokban jelenik meg, amelyeket volt ügyfelek írnak leendő ügyfeleknek, vagy amelyekben leendő ügyfelek kérdeznek tapasztaltabb sorstársaiktól, esetleg a várható jogszabályi változásokra is utalva, azokról elmélkedve, ám a – gyorsan változó napi gyakorlattól lemaradásban lévő – tudomány vonatkozó álláspontjait minden esetben kívül rekesztve párbeszédükön.

A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy ma már a közszektor szervezeteinek – akár szolgáltatásközpontú akár egyéb – *marketingtevékenysége* is teljes értékű, széles körben alkalmazott és a tudomány érdeklődésére is egyre inkább számot tartó

⁴⁷ JAKAB András – URBÁN László szerk. (2017): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris.

jelenségcsoport.⁴⁸ Ennek analógiájára a közigazgatás-tudomány, illetve annak rész tudományai is tárgyai lehetnek akár az úgynevezett *nonbusiness marketing*nek, akár szűken vett „ismeretterjesztő” irányultságú törekvéseknek. A nonbusiness marketing egyik hajtóereje természetesen maga a business marketing,⁴⁹ amelynek a vizsgált – felsőoktatási és tágabb akadémiai, tudományos – szférában a második generációs egyetemek harmadik generációs egyetemekké történő átalakulása⁵⁰ is egyik akcelerátora: „[a] második generációs – tudományközpontú – egyetemek (2GU) kizárólag a tudományra összpontosítottak, és figyelmen kívül hagyták a létrehozott know-how piaci hasznosításának feladatát. A harmadik generációs egyetem ellenben aktívan törekszik a létrehozott *tudás kiaknázására, hasznosítására és üzleti alapokra helyezésére*, egy új, harmadik célt teremtve magának, amely egyenértékű a korábbi kettő, a tudományos kutatás és az oktatás fontosságával.”⁵¹

Kijelenthető, hogy a hazai közigazgatási jogtudomány tehát – a fenti értelemben vett és legalább részleges – „generációváltás” előtt is áll. Mindaddig, amíg a közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány nem tud önállóan, jól láthatóan, továbbá *részlegesen üzleti alapon előállított és értékesített* – a kommentárok írásán túlmutató – eredményeivel megjelenni akár a társadalom nagyobb csoportjai előtt is, addig – *jórészt és a szükségesnél feltétlenül nagyobb mértékben* – a politika foglya, és a mindenkori kormányzatnak anyagilag is kiszolgáltatott tudományos terület és közösség marad.

e) Ismernünk kell a szervezett kutatások sajátosságait

A b)–d) pontokban foglaltak sajátos, konkretizált vetülete lehet egy olyan kutatástipológia kialakítása, amely kifejezetten a közigazgatás-tudományi, illetve közigazgatási jogtudományi kutatások főbb ismérveinek feltárását és csoportosítását vállalja fel, elsősorban a nem egyéni kutatások és az azokhoz kapcsolódó együttműködési formák főbb típusainak katalogizálásával. Ezen megközelítéshez támpontokat keresve, a legkézenfekvőbb megoldás a kutatások szervezeti keretei, illetve az együttműködések formái szerinti csoportosítás. Első megközelítésben tehát a 2010-es évek Magyarországon a nem egyéni jellegű kutatások:

- *Egyrészt egyetemi, főiskolai keretek között zajlanak*: tanszékek (intézetek) vagy kutatóműhelyek – külső tagokat ritkán bevonó – hagyományos együttműködési formáiként. Ezek eredményei tipikusan tankönyvek, illetve tanulmánykötetek.

⁴⁸ A marketing fogalmának bővülésére nézve lásd: GUNDLACH, Gregory T. – WILKIE, William L. (2009): The American Marketing Association’s new definition on Marketing: perspective and commentary on the 2007 revision. *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 28, No. 2. 259–264. A hazai szakirodalomban lásd: HETESI Erzsébet – VERES Zoltán (2013): *Nonbusiness marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

⁴⁹ „A marketing egyszerre üzleti filozófia és cselekvési program. Egyrészt a vállalat egészére jellemző üzleti magatartás és hozzáállás, másrészt az aktuális piaci problémák megoldására irányuló döntések és akciók halmaza” – állítja Kiss [Kiss Mariann (2015): *Alapmarketing*. Budapest, Akadémiai. 18.]. Amennyiben a definícióban a „vállalat” szót kicseréljük a „tudományos közösség” kifejezésre, még mindig jól értelmezhető meghatározást kapunk.

⁵⁰ WISSEMA, J. G. (2009): *Towards the third generation university: Managing the university in transition*. Northampton, Edward Elgar Publishing Inc.

⁵¹ DEÉS Szilvia (2011): *Egyetemi tudománymarketing. A harmadik generációs egyetem szemlélete és kommunikációja*. (PhD-értekezés.) Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. 35–36.

- E kutatások gyakran mindenfajta külső – pályázati, grant típusú – támogatás nélkül is elindulnak és kifutnak. Inkább *alapkutatási irányultság* jellemzi őket.⁵²
- *Másrészt pályázati programokhoz kapcsolódóan – ÁROP, KÖFOP, IM⁵³ stb. – vagy célzott felkérés (megrendelés) nyomán indulnak el.* Ezek megvalósítói is döntően az előző pontban körvonalazott entitások, a különbség abban áll, hogy *gyakran célzottan létrehozott, projektjellegű szervezeti keretek között működve*, külsős gyakorlati szakembereket is bevonva folytatják kutatási tevékenységüket (lásd a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely példáját)⁵⁴ – gyakran oktatási vagy oktatásban is felhasználható anyagok előállítására céljából. Alap- és alkalmazott kutatások egyaránt jelen vannak ebben a körben.
 - *Harmadrészt speciális igazgatási területeken közigazgatási szervek és felsőoktatási intézmények együttműködése formájában valósulnak meg, kutatási megállapodások keretei között.* Jóval gyakoribb az önkormányzatokkal közösen megvalósuló kutatási együttműködés, de ritkábban állami (államigazgatási) szervek is megjelennek a megrendelői-együttműködői oldalon. Kiss László például 2018-ban végezte el – az Önkormányzati Tudományos Tanács felkérésére – az önkormányzati rendeletalkotás pillanatnyi helyzetének felmérését. E munka az újabb, a helyi jogalkotást érintő központi jogszabályanyag tematikus vizsgálatát, ezen belül a felhatalmazó rendelkezések minősítését, a mai (nem szokványos tárgyú) helyi rendeletek által képviselt jogalkotási irányok minősítését, a helyi rendeletalkotási eljárás *de lege lata* és *de lege ferenda* szemléletű vizsgálatát, valamint a deregulációs módszerek és technikák bemutatását célozta meg. Az önkormányzati szféra tekintetében feltétlenül említendő továbbá Horváth M. Tamás kutatásai.⁵⁵ Az állami szervekkel mint megrendelőkkel és adatszolgáltatókkal (!) kapcsolatos kevés példa egyike a 2018-ban elindult, a Magyar Államkincstár és Budapesti Műszaki Egyetem közötti kutatási együttműködés, amely – egyebek mellett – a jogi szövegek algoritmizálhatóságának, konzisztencianövelésének lehetőségeivel és az ügyfélkapcsolati hatékonyság kérdéseivel is foglalkozik – a családtámogatási rendszer tekintetében.

⁵² Az *alapkutatás*, illetve annak párjaként az *alkalmazott kutatás* kifejezések jelentése kevés magyarázatra szorul. A konkrét alkalmazási, illetve felhasználási cél nélküli alapkutatások mellett az alkalmazott kutatás mindig olyan új ismeretek megszerzésére irányuló eredeti vizsgálat, amelyet elsődlegesen valamely konkrét gyakorlati cél érdekében végeznek, már létező intézményekre vonatkoztatva. A ma legelterjedtebb megközelítés szerint például az „alkalmazott jogtudományi” kutatásoknak a jogalkotást és/vagy jogalkalmazást elemző és értékelő kutatásokat tekinthetjük.

⁵³ Idetartoznak az Igazságügyi Minisztérium – *A jogászképzés színvonalának emelését célzó programok* keretében meghirdetett – kutatási pályázatait, amelyeket a felsőoktatási intézmények jogtudományi kutatásainak támogatására írtak ki a 2010-es évek második felében.

⁵⁴ 2018. március 1-jével létrejött a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely, amelynek első kutatása az állami eljárások racionalizálásának alapkérdéseinek vizsgálatára irányult. A kutatás (amely *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* címet viselő KÖFOP-VEKOP projekt keretében indult el) első ütemének részeként készült el Patyi András és Boros Anita szerkesztésében, és közel harminc gyakorlati és elméleti szakember munkájának eredményeként, *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* című kötet (Budapest, Dialóg Campus, 2019).

⁵⁵ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- *Negyedrész az előbbiektől megkülönböztetendők azok az esetek, amikor egy-egy országos hatáskörű közigazgatási szerv (például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal) támogatást ad kisebb projektekhez, rendezvényekhez, könyvkiadáshoz stb.* E keretek alapvetően abban különböznek a korábban említettektől, hogy a legtöbb esetben *nem tartós vagy legalább hosszabb időszakra szóló támogatásról van szó.* E körben meghatározó az alkalmazott kutatások támogatása.
- *Ötödrész önálló – az előbbiekhöz képest speciális – keretként, platformként jelenik meg például az MTA Jogtudományi Bizottságának Közjogi Albizottsága,* amely éppen az intenzív fórumteremtés szándékával, az együttműködések közvetett stimulálásával, bemutatkozási lehetőségek biztosításával járul hozzá a tudományos kutatások eredményesebbé válásához. E forma esetében közvetett hatásról beszélhetünk: nem az eredménykényszer dominál, hanem a tudományos kapcsolódás és nyilvánosság lehetővé tétele, az eredmények újszerű közzétételének szándéka domináns.
- *Hatodrészt egyéb, eseti együttműködések formáit is öltik.* Ezekben a résztvevők intézményi hovatartozásának nincs különösebb jelentősége, gyakrabban konkrét megrendeléshez kapcsolódóan, ritkábban anélkül jönnek létre, indulnak el a kutatások. Idesorolhatjuk a különböző csoportos jellegű szakértői közreműködések (megbízások) eseteit is, de e körben igen alacsony a láthatóság.
- *Hetedrészt pedig minden fenti esetkörnek lehet nemzetközi dimenziója is.* Egyelőre kevés olyan „formátumot” érzékelhetünk, ahol az együttműködés valóban tartalmi, a végeredményt („eredményterméket”) érdemben is formáló jellegű. A létező példák – értsd: nemzetközi együttműködések – jelentős része országtanulmányok előállítását célozza, s ezekből összeálló kötetekben ölt testet.⁵⁶

f) Ismernünk kell a diszciplína főbb, tipikus, divatozó vagy – éppen ellenkezőleg – elhanyagolt módszereit, természetesen a mögöttes okokra irányuló magyarázatokkal együtt

Itt elegendő arra utalnunk, hogy a társadalmak funkcionális differenciálódására adott posztmodern társadalomelméleti válaszokon túl nagyon is határozott alakot öltenek az újabb válaszok a közigazgatási jogtudomány részéről is. A jog belső multidiszciplinaritásán túltekintő valódi interdiszciplinaritás felé történő elmozdulások mellett a határozott természetjogiasodási tendenciák is mind-mind önálló elemzést érdemelnek akkor, amikor a közigazgatási jogtudomány újabb módszereit, bővülő látómezejét vizsgáljuk.⁵⁷ Itt jegyezzük meg, hogy *összességében* a közigazgatásra irányuló tudományos igényű kutatások *módszereire* vonatkozó szakirodalom lassú bővülése, a témakör iránti érdeklő-

⁵⁶ Lásd például: F. ROZSNYAI Krisztina (2018): Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In SOMMERMAN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert Hrsg.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin, Springer Verlag. 1569–1599.; BALÁZS, István – PAPP, Olga eds. (2014): *Local Self-Government in Hungary*. Paris, OLA.

⁵⁷ A hazai irodalomban bővebben lásd: RIXER Ádám (2013b): *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium. 20–22. (A továbbiakban: RIXER 2013b.)

dés nemzetközi hatások által is gerjesztett élénkülése figyelhető meg a rendszerváltozás utáni időszakban.⁵⁸

g) Ismernünk kell a közigazgatással kapcsolatos átfogó elméleteket (például a mindenkori közmenedzsment irányzatokat) és a tudomány ezekhez való aktuális viszonyát, ezekre vonatkozó kritikáját

ga) A közigazgatásra vonatkozó elméletek vizsgálata

A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási jelenségek vizsgálata nem csupán az arra vállalkozó tudományterület, illetve annak módszerei által befolyásolt. Legalább ilyen lényegesek az ideologikus összefüggések is, amelyek tudományos köntöst öltve, egymástól elkülöníthető, önálló irányzatokként is megragadhatók: „A magyar közigazgatás tudományos vizsgálata során hagyományosan legalább három megközelítésmód között tehetünk különbséget: a klasszikus weberi, a társadalmi hatásokat hangsúlyozó közpolitikai, illetve az új közmenedzsment megközelítések között” – írta még korábban Gajdusчек.⁵⁹

A jogi összefüggések feltárásán és értelmezésén túlmutató – és összetett, komplex irányzatok létét azonosítani igyekvő – megközelítést – minden közigazgatási jelenség vonatkozásában – indokoltta teszi az a tény is, hogy a jogban jelentkező változási folyamatok és a tényleges társadalmi változások közötti különbség hagyományosan elmosódik: „[a]z újhoz való alkalmazkodás kényszere és a jog általi társadalomvezérlés túlzottan

⁵⁸ A teljesség igénye nélkül, néhány izgalmasabb munkát kiemelve: KÖBEL Szilvia (é. n.): *A közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének előzményei és következményei – a levéltári kutatások lehetőségei.* (Kézirat); ORBÁN Anna (2015): Az e-közigazgatási kutatások trendje: Áttekintés a nemzetközi és hazai irodalmak alapján. In KERESZTES Gábor szerk.: *Tavaszi Szél 2015/Spring Wind 2015 Konferenciakötet: III. kötet.* Eger, Líceum. 81–94.; FRESLI Mihály (2012): Bizonyos közigazgatási terminusok fordításának nehézségei oroszról magyar nyelvre. In HORVÁTHNÉ MOLNÁR Katalin – Antonio Sciacovelli szerk.: *Az alkalmazott nyelvészet regionális és globális szerepe: XXI. Magyar Alkalmazott Nyelvészeti Kongresszus: Szombathely, 2011. augusztus 29–31.* Sopron, Magyar Alkalmazott Nyelvészek és Nyelvtanárak Egyesülete (MANYE). 287–292. (A MANYE-kongresszusok előadásai; 8.); FINSZTER Géza (1998): A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívái. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 1. sz. 34–39.; PERGER Éva (1994): A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 12. sz. 745–750.; Koi, Gyula (2012): Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality. In ŽATECKÁ, Eva ed.: *COFOLA 2012: The Conference Proceedings.* Brno, Masaryk University Faculty of Law. 425–434; GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 4. sz. 29–49.; HAJNAL, György (2006): Interaction Between the Study and the Practice of PA in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 18 E. 49–67.; HAJNAL, György – JENEI, György (2008): The Study of Public Management in Hungary: Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat. In KICKERT, Walter ed.: *The Study of Public management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness.* London, Routledge; LÖRINCZ Lajos (2000): *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában.* Budapest, MTA. A nemzetközi szakirodalomból ehhez lásd még: VERHEIJEN, Tony – NEMEC, Juraj eds. (2000): *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.* Bratislava, NISPAcee.

⁵⁹ GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás értelmezése Magyarországon. In GERENCSE Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Szent István Társulat. 391.

hangsúlyos volta gyakran ott is lényeges elmozdulásokat jelez, ahol pedig semmi sem történik” – figyelmeztetett Sajó András már 30 évvel ezelőtt.⁶⁰ Nem csupán a tételes jogban, de a tudományban is megfigyelhető olykor ez a jelenség: a közigazgatásra vonatkozóan is számos olyan tudományos elemzés, leírás születik, amely nem tükrözi vissza a közigazgatás napi valóságát, realitását, sőt olykor egyenesen el is rejti azt, azzal, hogy inkább a felsejlő, jövőbeni tendenciákat elemzi nagyobb terjedelemben. Johnson e vonatkozásban példaként említette korábban, hogy a hagyományos weberi bürokrácia-leírás elemei a legtöbb létező közigazgatásban változatlanul erősek, egyenesen dominánsak, s e tény leginkább csak a tudomány berkeiben kérdőjeleződik meg, a politikatudomány és a közigazgatás-tudományok által felkínált újabb és újabb modellek révén.⁶¹ A mai valóságra vonatkozó elméleteket „gyártó” közigazgatás-tudomány kapcsán is rögzíthetjük, hogy van olyan hazai lapunk, amely visszatérően tele van a *new public governance*-szel és „társaival”, felvetve bennünk a kérdést, hogy egy ilyen folyóiratban megjelenített kép mennyire szakadhat el a valóságtól, milyen mértékben keveredhet a tényleges működés a reménybeli lehetőségekkel? Mikor merül fel a közigazgatás-tudomány felelőssége, és miben is áll az pontosan? Ez a vita természetesen nem új keletű: lényege abban áll, hogy inkább leíró vagy inkább előíró irányultságú-e az adott törekvés.

gb) A jövőre vonatkozó elméletek vizsgálata

Jövőre orientálódott közigazgatás-tudomány alatt azt értjük, hogy a tudomány valamilyen mértékben – de feltétlenül tudatosan – elrugaszkodik a kor divatozó elméleteitől, sőt felvállalja akár a mai közigazgatás valóságától való elszakadást is. „Ha mindenképpen meg kellene határoznunk, hogy mi is a »jó állam« jellegzetességeinek legszűkebb fogalmi magva, akkor azt mondhatnánk, hogy a valós [ám ma még talán csak körvonalazódó] társadalmi problémákra való reflexió képessége. [...] A közigazgatás, a tételes joganyag, illetve a közigazgatás teljesítményének, a jogalkalmazás hatékonyságának vizsgálata körében is előkérdés, hogy a következő évek, évtizedek égető kérdéseire milyen mértékben keresi már ma a választ az állam és a társadalom.”⁶²

Adja magát a kérdés: hogyan léphetünk közelebb a jövő megismeréséhez? Lehetséges-e tudományos igényű jövőkutatás, s ha igen, milyen módon? Témánkra szűkítve a kérdések irányát: mi következik a neoweberi modell után, illetve milyen külső és belső hatások, folyamatok teszik lehetővé, hogy azokat a közigazgatást érintő prognózisokká alakítsuk? Az új modellek mindig politikai változások nyomán alakulnak

⁶⁰ SAJÓ András (1988): *Társadalmi-jogi változás*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 7.

⁶¹ JOHNSON, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris. 204. A weberi modell „tényleges” súlyára, mai jelentőségére nézve lásd továbbá: FILGUEIRAS, Fernando (2018): Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, Vol. 52, No. 1. 1–88. A tudomány által felkínált újabb modellek kapcsán lásd például a kormányzás szubszidiárius modelljéről írottakat: FRIVALDSZKY János (2012): A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János szerk.: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, JTMR Faludy Ferenc Akadémia – L'Harmattan. 51–106.

⁶² RIXER 2013b, 58.

ki, tisztulnak le, exportjavakként viselkedve, s ennek megfelelően csak akkor tudunk közelebbit mondani a lehetséges új modellről vagy modellekről, ha látjuk a globális folyamatokat – ebbe beleértve a még nem létező (pontosabban: intenzív válaszokat még nem igénylő), de már körvonalazódó problémákra vonatkozó előrejelzéseket is.

Hogyan ragadhatjuk meg tehát a jövőt? Alapelv, hogy döntéshozatalkor az emberek egyrészt múltbeli tapasztalataik, másrészt jövőbeni elvárásaik alapján fogalmazzák meg helyzetüket és várakozásaikat. A jövőkutatás – mint önálló tudományterület – „megközelítése is holisztikus, ami azt jelenti, hogy adott jövőbeni kép felvázolásához több területet analizálva szerez információkat, majd ezeket szintetizálja”.⁶³ Tipikus, hogy „projektalapon” jelölünk ki egy témát, mint például a fiatalok identitásának alakulását a késő modernitásban, és ilyenkor – a várható trendek felismerését megalapozandó – bekapcsolunk a vizsgálatba minden olyan területet, amely ezt a folyamatot, beleértve a jelenség majdani alakulását is, befolyásolhatja. Ez egy problémacentrikus megközelítés; használatakor a kutató kénytelen „kinézni” saját szűkebb szakterületéről azért, hogy képes legyen összefüggéseiben látni a problémakör egészét, s egyáltalán vállalkozhasson megalapozott prognózisokra.⁶⁴

A jövőre vonatkozó kutatások szükségképpen bizonytalanságai részben azzal ellensúlyozhatók, hogy egyidejűleg több alternatívát (forgatókönyvet) dolgozunk ki, különbséget téve – adott esetben – a lehetséges, a valószínű, az elfogadható vagy éppen kívánatos jövőváltozatok között.

Miközben a világ trendszerűen halad valami felé, a jelen mélyén már születőben a változások, s a tudomány egyik izgalmas feladata éppen annak láttatása, hogy hol is vannak a „jövő magjai”, s mi fog kibújni azokból. Ma a közigazgatás-fejlesztés döntő iránya a digitalizáció, az újabb és újabb, elektronikus felületen keresztül is intézhető ügýtípusok megteremtése stb., de az egészséges személyiség léte épsége érdekében az előbbinél is nagyobb mértékben van szüksége például *valódi* közösségre, egy – Németh Lászlót megidézve – „bensőséges otthonvilágra”, folytonosságra és biztonságra is. E munkában – egy konkrét változási irány vázlatán keresztül – felsejlik, hogy mit is jelenthet ez (hogyan is jelenhet meg ez) a következő évek, évtizedek köz- és szakpolitikai programjaiban, jogalkotói és jogalkalmazói törekvéseiben (lásd a IX. részben). E fejezet sajátossága, hogy nem a jogtudomány valamely létező, kialakult elméletéről ad számot, hanem – sajátos modellkísérletként – egy jövőbeni, *talán* önálló tudományos iránnyá is összeálló jelenségcsoport vázlatát, bemutatását nyújtja. A *személyességkonceptió* egyúttal példa is arra, hogy a tudomány hogyan szolgálhatja a jövőt – létező jelenségek közötti összefüggések felismerésével és láttatásával.

h) Dogmatika

A jogi – és ennek megfelelően a közigazgatási jogi – dogmatika a jogrendszer anyagát képező különböző jogszabályok rendszerezését és osztályozását, a hasonló *jogi* megoldások

⁶³ *Jövőkutatás* (é. n.). Elérhető: <https://hu.wikipedia.org/wiki/J%C3%B6v%C5%91kutat%C3%A1s> (A letöltés dátuma: 2017. 04. 21.)

⁶⁴ *Jövőkutatás* (é. n.).

azonos *fogalmak* alá rendelését és egy összefüggő fogalomrendszer kimunkálását végzi el,⁶⁵ s ez attól is független, hogy ezen fogalmakat ki és mire használja.⁶⁶

Vajon tudomásul kell-e vennünk azt a realitást, hogy a közigazgatási jogi dogmatika mindig csak azzal – vagy elsősorban azzal – táplálkozik, ami az alkotmányjog és a polgári jog asztaláról lehullik?

Az idealizált, kívánatos közigazgatási jogtudomány bizonyosan rendelkezik önálló jogviszonyelmélettel, „sajátképi dogmatikával” stb. De vajon a valódira is igaz lehet-e ez? Feltétlenül szükséges-e az önállóságra, „különutas” fejlesztésre törekvés, illetve milyen esetleges diszfunkciókhoz vezethet ez?⁶⁷ Régóta megválaszolatlan alapkérdései ezek tudományunknak.

Mindazonáltal ezeket a kérdéseket újra és újra fel kell tenni, megkísérelve válaszokat találni rájuk. Már Magyary Zoltánnak is vissza-visszatérő gondolata volt, hogy „[s]ajnos közigazgatásunk jogi szempontból sok kritikára szolgált rá, az ezért való felelősséget azonban részben a jogtudomány viseli, amely még számos kérdésnek megoldásával adós”.⁶⁸ Jó hét évtizeddel később Molnár Miklós még egyértelműbben fogalmazott: „A közigazgatási jogtudomány közismert sajátképi problémája dogmatikájának kiépületlensége, illetve a korszerű dogmatikai vért hiánya.”⁶⁹ E hiányok akkor válnak láthatóvá, jól érzékelhetővé, amikor olyan gyors átalakulási folyamatok indulnak el, amelyek különösen igényelnék a tudomány kínálta megnyugtató válaszokat, s ezek olyan fogalmi (keret)rendszereit, amelyek utóbb képesek lesznek az újabb kérdések, dilemmák megválaszolására is. Szamel Katalin ezt – újabb 15 évvel később – úgy fejezi ki, hogy „nem véletlen, hogy a hazai és külföldi szakirodalom egyaránt arról ír, hogy a közigazgatási jog dogmatikai rendszere megújításra vár, nem elegendő az új viszonyok régi dogmatikai keretek közé való bepréselése. Ez azonban hatalmas feladat, amelyet [...] a közigazgatás-tudománynak kell elvégeznie, mégpedig úgy, hogy az újonnan felvetődött témák helyét (például

⁶⁵ SZILÁGYI Péter (2014): *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös. Elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_jogi_alaptan/adatok.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

⁶⁶ Sólyom Péter kétféle – egymásnak nem feltétlenül ellentmondó – jogdogmatika-felfogást azonosít be: az egyik alapvető funkciója, hogy „javaslatokat kínál a jogalkalmazói és jogalkotói gyakorlat számára arra vonatkozóan, miképpen tudják döntéseiket úgy meghozni, hogy közben tekintettel vannak a jogrendszer sajátos igényeire: a következetességre és a kiszámíthatóságra”, míg a másik „a dogmatikai tudásban elsősorban egy normatív értelmi rendszert lát – egy olyan rendszerezett tudást, amely a jogtudós és a jogtudomány konstrukciója”. SÓLYOM Péter (2016): A közigazgatási jogtudomány interpretív felfogásához. In BÓDÍ Máttyás – ZÓRI Zsolt szerk.: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK JTI – OPTEN. 113–132.

⁶⁷ „A több fejlődési szakaszon keresztülment közigazgatási jogtudomány a dogmatikában érte el csúcspontját, amikor is tematikája a jogforrástan, normatan, szankciótan, felelősségtan, aktustan kérdései köré csoportosul. Ezzel kezdődik (az 1930-as évek végétől) hanyatlása is, mivel az általános jogelméleti kategóriák átvételével a közigazgatás gyakorlata számára egyre kevesebb használható és alkalmazható segítséget tud nyújtani. Az előrelépést vagy a jogpolitika, vagy az igazgatástudomány bevonásával gondolták számosan elérni. Az utóbbira hazánkban Magyary Zoltán próbálkozása említhető meg.” LÓRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 22.

⁶⁸ MAGYARY Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány*. Budapest, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata RT. 3.

⁶⁹ MOLNÁR 1995, 152.

e-government) is meg kell teremteni.”⁷⁰ Balázs István pedig, egyes eljárásjogi jelenség-csoportokra utalva, a közigazgatási jogtudomány dogmatikája kapcsán még néhány évvel ezelőtt is „hazai közigazgatási jogtudományunk relatív visszafogottságát” hangsúlyozta.⁷¹

Stabil, az elmúlt évtizedekben folyamatosan fennálló problémaként jelenítették meg az egyes szerzők például a jogviszonyelmélet, az aktustan, a közigazgatási szerződések terén mutatkozó hiányosságokat, illetve ellentmondásokat. Balázs legutóbb a következőket fogalmazta meg ezzel kapcsolatban: „Haszna pedig mindenütt van, de legalább is lehet a közigazgatási jogtudománynak, hiszen maga a közigazgatási jog megkerülhetetlen jogállami körülmények közt, és különösen az lenne hazánkban is napjainkban olyan, a jelenlegi reformok körében is igen vitatott területeken, mint például a közigazgatási aktustan továbbfejlesztése a megváltozott viszonyaink közepette, vagy éppen a közszerződések rendszerén belül a közigazgatási szerződések dogmatikája. Ezek következetes végiggondolása egyben a közigazgatási jog mibenlétének, a közigazgatási jogviszony elemeinek, így a közigazgatási jogalanyiság egész problematikájára kihat, ami szerte az Európai Unió tagállamaiban napirenden lévő kérdés.”⁷²

Írásomban arra is keresem a választ, hogy van-e *érdemi, áttörést jelentő változás* ezeken a területeken, illetve más, a vizsgált szempontból lényeges területeken, és ha igen, miben, hol (mely részkérdésekben) mutatkozik ez meg (leginkább).

Korábban már tervbe vettem, hogy arra kérem a terület képviselőit, hogy osszák meg velem álláspontjaikat, véleményüket az alábbi kérdésekben:⁷³

1. Mennyiben tudta a fentebb hivatkozott tendenciákat (is) oldani, megváltoztatni az Ákr., illetve a Kp., valamint az azok létrejöttét eredményező szakmai folyamat?
2. A dogmatika fejlődését milyen *egyéb* közelmúltbéli események, változások formálták?
3. Melyek azok a dogmatikai problémák, amelyek változatlanul megoldandók, méghozzá sürgősen?
4. Milyen szűken vett *nyelvi típusú* – s egyúttal közigazgatási jogtudományunk érdeklődésére is számot tartó – problémák érzékelhetők ma Magyarországon?⁷⁴ Van-e ebben felelőssége (feladata) a jogtudománynak, a tágabban vett közigazgatás-tudománynak, s ha igen, milyen feladatok tűzhetők ki, és milyen – intézményesített – megoldások lehetségesek e téren?

Valamennyi kérdést abroncsba fogja egy további felvetés: lehetséges-e ez egyáltalán, érdemes-e fejleszteni a magyar nyelvű tudományosságot szűkebb területünkön? Miért

⁷⁰ SZAMEL Katalin (2010b): Magyar közigazgatás-tudomány. In SZAMEL Katalin szerk.: *Közigazgatáselmélet: egyetemi jegyzet a mesterképzés számára*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 176. (A továbbiakban: SZAMEL K. 2010b.)

⁷¹ BALÁZS 2015, 8.

⁷² BALÁZS 2015, 8.

⁷³ Az eleinte tervezett kérdőíves módszer helyett a személyes, irányított beszélgetés (interjú) forma mellett döntöttem, amely kisebb merítést tesz lehetővé, és hosszadalmasabb is, de lehetővé teszi azt, hogy az egyébként könnyen elsikkadó félmondatokra is vissza lehessen kérdezni. E munka elindult, ám befejezése túl-nyúlik e kötetten.

⁷⁴ Ehhez lásd: RIXER Ádám (2014a): A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása: Vitaindító. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 1. sz. 9–15. (A továbbiakban: RIXER 2014a.)

nem térünk át az angol vagy kínai nyelvű közigazgatás-tudományra, ezzel is javítva tudománymetriai mutatóinkat? A válaszok egyszerre könnyűek és alig-alig megadhatók.

i) Ismernünk kell a terület oktatásának azon sajátosságait, amelyek részben összekapcsolódnak a belső és külső fórumok kérdéseivel, illetve az utánpótlás tudatos nevelésének kérdésével is

A közigazgatás-tudományi – s azon belül hangsúlyosan a közigazgatási jogtudományi – oktatás, számos korábban említett vizsgálati aspektussal komoly átfedést mutat. Stimulálja a terület egészét, kikényszeríti a folyamatos összegzést, a felhalmozódó tudás rendszerezését stb., ideális esetben visszahat a tudományra. Kérdés, hogy ma Magyarországon az új tudásátadási formák, a hallgatói érdeklődés és öntevékenység, illetve hallgatói tudományos aktivitás mennyiben hat vissza a tudományra, egészségesnek tekinthető-e ez az összetevője tudományunknak. Bevonták-e a doktoranduszokat, eredményeik valóban hozzáférhetőbbekké válnak? A tananyagok fejlesztése milyen mértékben valósul meg valódi műhelymunka, kollektív tevékenység formájában, s mennyiben tekinthető elszigetelt egyéni kísérletek összességeként előálló teljesítménynek? Mennyire jogias szemléletű a képzés – túl a hivatalos lózungokon?⁷⁵

Manapság a kutatási tárgyak és diszciplínák társadalmi konstrukciója két nagy rendszerbe szerveződik: a tudományok rendszerébe és a képzés (oktatás) rendszerébe. Ezek hagyományosan az intézményesült diszciplináris struktúrák által meghatározottak.⁷⁶ A valós világ komplex problémái, a társadalmi világ megértésének általános kompetenciái a diszciplináris keretekben szétszabdalódnak, egyre nehezebb a többdimenziós társadalmi valóságnak a hagyományos diszciplináris struktúrák alapján történő értelmezése, a diszciplinárisan behatárolt tudás egyre kevésbé bizonyul elégségesnek.⁷⁷ Felmerül, hogy az oktatás ezt milyen mértékben tudja követni. Továbbá: e feladat ellátása közben tudom-e úgy tehermentesíteni magamat, hogy a közigazgatási jogi tankönyvekből száműzőm a hatályos, tételes jog feldolgozását, legfeljebb olyan példákat hozva a terület joganyagából, amelyekkel alátámasztom elméleti konstrukcióimat. Noha az elmúlt időszakban is történt kísérlet arra, hogy a tankönyvek inkább egy-egy terület vagy intézmény fejlődési ívét, lehetséges, részben jogtechnikai jellegű megoldási, szabályozási módozatait, modelljeit, esetleg kortárs változási tendenciáit jelenítsék meg, elkerülve a hatályos jog gyors változása miatti állandó újírás kényszerét, *ezek a kísérletek csak töredékes eredményt hoztak.*

j) Ismernünk kell a terület finanszírozásának alapösszefüggéseit

Talán a leglényegesebb kérdés a finanszírozással összefüggésben, hogy a magántőke milyen mértékben legyen jelen. Lehetséges-e ez egyáltalán, érdemes-e törekedni erre? Ne legyen félreértés: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szerepvállalása és zászlóshajó-

⁷⁵ GELLÉN, Márton (2014): Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case. *Teaching Public Administration*, Vol. 32, No. 2. 111–126.

⁷⁶ VERESS Károly (2008): *Az interdiszciplinaritás problémája*. 203. Elérhető: http://eda.eme.ro/xmlui/bitstream/handle/10598/29502/EME_EM_2015-1_013_VeressKaroly_InterdiszciplinaritasProblemaja.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 28.)

⁷⁷ VERESS 2008, 203.

jellege kívánatos és hasznos jelenség, de kellenek alternatív színterek, formák és valamilyen mértékű anyagi függetlenséggel rendelkező egyéb entitások is, amelyek támogató vagy forráselosztó szerepük révén egy kiegyensúlyozottabb tudományt alakítanak ki, megakadályozva bizonyos egészségtelen jelenségek elburjánzását (például tudományos szervilizmus, öncenzúra). Nyilván a műszaki tudományok kapcsán a piac és a tudomány szimbiózisa értelemszerűbb, ezekhez képest a közigazgatás-tudományok – leszámítva néhány részterületet – mindig is valamifajta lemaradásban lesznek. A jogi-igazgatási felsooktatás is nehezebben vesz fel megrendeléseket a piacról, nagyságrendekkel gyakoribb a mesterségesen támasztott kereslet: 2014-ben, majd pedig 2016–2017-től rendszeresen IM-es projekt, EFOP-, majd KÖFOP-projektek stb. jelentik a legfőbb külső, pótlólagos kutatási forrásokat. Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a szintén jelentős stimuláló hatású tudományos ösztöndíjak is jórészt költségvetési forrásból származnak, még akkor is, ha azok például az MTA-n keresztül válnak hozzáférhetővé (lásd a Bolyai János Kutatási Ösztöndíjat, amely több közigazgatási jogtudománnyal foglalkozó kutatónak is nyújtott anyagi támaszt az 1990-es évek vége óta).

Időről időre felmerül egy valóban önálló közigazgatási intézet álma is. Ennek bizonytalanságát, kérdőjeleit leginkább az adja, hogy nehezen lenne tervezhető a megrendelések folyamatossága, különösen azzal számolva, hogy Magyarországon általában hiányoznak a kormányváltásokat túlélő közpolitikai (és komolyabb kutatási) programok. Ez a tény egyébiránt megnöveli a közpolitikai ciklusoktól *nagyobb mértékben* függetlenül működő entitások, így az akadémiai intézmények felelősségét is.

A függetlenség jelentőségére egy analógia mutat rá: „Az is egyértelmű, hogy a rendészettudomány – bár tárgya a multifaktoros rendőrség – csakis akkor érdemli ki a tudomány elnevezést, ha független a rendőrségtől. Emiatt a rendőrségi szakma saját rendészettudományos potenciálját és esetleges eredményeit ehelyütt *prima facie* némi fenntartással kezelem.”⁷⁸ Ennek analógiájára: hivatásszerűen, egzisztenciálisan a közigazgatástól, illetve az elsődlegesen állami költségvetési forrásoktól valamilyen mértékben elkülönült kutatói pozíciókra is szükség van a tudományterület valódi, tartós, hosszú távú autonómiájának biztosításához. Az autonómia fontosságát lehetetlen túlhangsúlyozni: „Ahhoz, hogy a jogdogmatika az elmélet és a gyakorlat, a tudomány és a praxis közötti közvetítést el tudja végezni, a jogot autonóm és koherens rendszerré kell formálni, amely [így] képes ellátni társadalmi funkcióit. Az *autonómiatézis* egyik megfogalmazása szerint »a jogi érvelés a nyilvános gyakorlati érvelés működőképes és létfontosságú formája, amely éppen az erkölcsi és politikai érveléssel szembeni autonómiája folytán képes ellátni a neki szánt funkciót.«”⁷⁹ *Elképzeltető-e azonban ezen autonómia, ha a jogi érvelés előállítói súlyosan függő viszonyban állnak azokkal, akik elé – adott esetben – éppen ezen érvek állítanak korlátokat?*

⁷⁸ *Mi a rendészettudomány?* (2011). Elérhető: http://rendeszettudomany.blog.hu/2011/04/01/mi_is_a_rendeszettudomany (A letöltés dátuma: 2017. 05. 23.)

⁷⁹ JAKAB András – SZABÓ Miklós (2015): A jogdogmatikai kutatás. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 74.

5. Tudományos előzmények a szerző műveiben

A mű egy szerves építkezés eredménye, s ennek révén is vállaltan „balzaci célkitűzésű” munka, amely a mai, s valamelyest az eljövendő magyar közigazgatási jogtudományának minél teljesebb keresztmetszetét kívánja nyújtani.⁸⁰

A kezdő lökést a Lőrincz Lajos által a 2000-es évek végén elindított kutatás adta,⁸¹ amelynek keretében az ír és máltai közigazgatást és közigazgatás-tudományt tanulmányozhattam.⁸² Ez később kiegészült az orosz közigazgatás szemügyre vételével is⁸³ (a Lőrincz-féle kutatástól függetlenül). Ezek jelentősége – a későbbiek vonatkozásában – leginkább az összehasonlító szemlélet megalapozásában és elsajátításában állt.

A későbbiekben ezen alapok kiegészültek egy, a magyar jogrendszer jellegzetességeit vizsgáló és önálló kötetben bemutató kutatás eredményeivel,⁸⁴ valamint a jogszemlélet változását is felmérő munkával.⁸⁵ A kép teljességének érzékeléséhez számomra hozzátartozott a magyar közigazgatást idegen nyelven bemutató munkák sajátosságainak (szerzők együttműködési formái, vizsgálati tárgyak, megjelenési helyek stb.) rögzítése,⁸⁶ majd pedig a magyar közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány lehetséges vizsgálati szempontjainak első, elnagyolt katalogizálása, a problémák detektálása, illetve az egyes jelenségek előzetes, elnagyolt csoportosítása mellett.⁸⁷ A *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (HPAAL-kötet) nagy terjedelmű bevezetője is ezt az alaplogikát viszi tovább, erre erősít rá – immár a külföldi célközönség, szakmai közösség tagjai számára is hozzáférhetővé téve ezeket az eredményeket.⁸⁸ 2014-ben a habilitációs tézisekben, illetve habilitációs előadásban a fenti eredmények már átszűr, programszerűen összegzett tézisekként jelentek meg.⁸⁹

A korábban azonosított főbb csomópontok, lényegesnek bizonyult főbb vizsgálati aspektusok tehát jelen írásban bomlanak ki, válnak nagy terjedelemben, illetve mélységben egy többszempontú vizsgálat, feldolgozás tárgyaivá. Mindenképpen jegyezzük meg,

⁸⁰ Az analógiára Szerb Antal gondolata teremt lehetőséget. E szerint *A falu jegyzője*, Eötvös József legismeretebb regénye, „az első nagy kísérlet a magyar irodalomban, hogy az egész társadalom keresztmetszetét adja, hatalmas, balzaci célkitűzésű munka”. SZERB Antal (1972): *Magyar irodalomtörténet*. (Ötödik kiadás.) Budapest, Magvető. 326.

⁸¹ OTKA 76.308 sz. projekt „Az EU közigazgatási rendszerei” (2008–2011). Projektvezető: Prof. Dr. Lőrincz Lajos akadémikus.

⁸² RIXER Ádám (2010a): Írország közigazgatásának sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 5. sz. 23–34. (A továbbiakban: RIXER 2010a.); illetve RIXER Ádám (2010b): Málta közigazgatásának sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 9–10. sz. 45–54. (A továbbiakban: RIXER 2010b.)

⁸³ RIXER Ádám (2011a): Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei. In FÁBIÁN Adrián szerk.: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 295–306. (A továbbiakban: RIXER 2011a.)

⁸⁴ RIXER Ádám (2012a): *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium. (A továbbiakban: RIXER 2012a.)

⁸⁵ RIXER Ádám (2010c): Mai jogunk jellegadó vonásai. *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 3. sz. 25–36. (A továbbiakban: RIXER 2010c)

⁸⁶ RIXER 2013a.

⁸⁷ Előbb RIXER 2013b, majd pedig 2017b és 2017d.

⁸⁸ RIXER, Ádám (2014b): Introduction. In PATYI, András – RIXER, Ádám eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 33–159. (A továbbiakban: RIXER 2014b.)

⁸⁹ RIXER Ádám (2014c): *Új irányok a magyar közigazgatás-tudományban: Habilitációs tézisek*. Győr, SZIE ÁJK DI. (A továbbiakban: RIXER 2014c.)

hogy e munka megállapításai egy 10 éves szerves fejlődés (fejlesztés), tudatos és nagy részben – a munkát támogató személyek okán – szerencsés munka eredménye.

E folyamat vélhetően továbbhalad majd, s az egyes – itt felvetett – kérdések mások számára is továbbgondolandónak, továbbvihetőnek (tudományos hasznokkal kecsegtetőnek) bizonyulnak. Amennyiben így lesz, e kötet elérte célját.

A további részekben – sorrendben – tudományrendszertani áttekintést nyújtunk; a közigazgatási jogtudománynak a közigazgatás-tudomány új rész tudományaival való kapcsolatát mutatjuk be; az önálló hazai iskolák kialakulásának esélyeit elemezzük; a hazai folyóiratok, továbbá tankönyvek és jegyzetek jellemzőit katalogizáljuk; majd közigazgatás-tudományunk poszt szocialista tüneteit tárjuk fel, nem megelégedkezve közigazgatási jogtudományunk kognitív csapdáiról sem; s végül a közeljövő új, ma még csupán kontúrjait kereső, valószínűsíthető kutatási területei közül is felvillantuk egyet, utóbbi példáján keresztül bemutatva néhány olyan megközelítést, amelyek megsejthetővé teszik a bekövetkező változásokat – adott esetben magában a közigazgatásban is. Ugyanarról a témáról tehát sokféle szempontból, nem egyszer átfedésekkel, de minden esetben eltérő súlypontokkal számolunk be – mindezek révén felállítva a további kutatásokat támogató kérdéskatalógusunkat.

Vákát oldal

II. rész

A közigazgatási jogtudomány helye a tudományok, illetve a közigazgatás-tudományok rendszerében. A tudományrendszertani elmozdulások jelentősége

1. Bevezetés, avagy a rendszertan jelentősége

A rendszertani viták jelentősége *általánosságban* abban a kérdésben foglalható össze, hogy hogyan befolyásolja a tudományos ismeretek rendszerezése a tudományos kutatást.⁹⁰ A hagyományos válaszelemek között szükségképpen jelen van az a tény, hogy „a tudományos fogalmak mindig a rendszerezettség adott formájának megfelelően érvényesülnek, annak megfelelően vonatkoztathatók egymásra, lehetővé téve a tudományos problémák megfogalmazását, illetőleg a hipotézisek kialakítását, vagyis [...] a rendszerezettség adott formája döntő mértékben megszabja a tudományos viták kereteit, és így a tudományos eredmények ellenőrzésének is fontos tényezője”.⁹¹ A tudományágak határainak szűkebb vagy tágabb körben történő megvonása – mert alapvetően erről van szó – a tárgyon túl összefügg a tudományos szemléletmóddal, a módszertani fölfogással vagy ahogyan ma mondjuk: a paradigmával (amely nem feltétlenül ad közvetlenül választ a kérdéseinkre, de orientál abban a tekintetben, hogy merre keressük a válaszokat). A rendszer(tan) elvont fogalma abban a mozzanatban nyeri el gyakorlati jelentőségét, amikor is *a tudományterület önképe alapján lehatároljuk* a tárgyat, a módszert, s végső soron a szélesebb tudományos vagy akár azon túli, egyéb felhasználói nyilvánosság részére felkínált *tudományos igényű javaslatok lehetséges körét*.

A kiterjedt tudományrendszertani bevezetés, esetünkben a közigazgatási jogtudomány tudományrendszertani elhelyezését is eredményező munka közel sem *csupán* valamifajta hagyomány fenntartása, s még kevésbé tudományos öncél. Rögzítsük előljáróban, hogy jelen rész, és különösen a következő (III.) rész, igen nagy terjedelemben kíván foglalkozni a közigazgatás-tudományok mai, főbb résztudományai mellett a jogtudományi irányultsággal rendelkező munkákban ritkán – és akkor is csupán köteleességszerűen – elemzett határterületekkel, segédtudományokkal is – természetesen azok jogtudománnyal való összekapcsolódását állítva előtérbe. A *közigazgatás-tudományok*

⁹⁰ SZILÁGYI 2014, 17.

⁹¹ SZILÁGYI 2014, 17.

egészére vonatkozó rendszertan elkészítésének és a határterületek vonatkozásában bekövetkező pontosításának főbb indokai leginkább az alábbiak.

1. A közigazgatási jogtudomány természetéből adódóan mind a közigazgatás-tudományi, mind pedig a szakjogtudományi jelleg elemzést, értelmezést, pontos – taxonómiai – pozicionálást igényel.⁹² Ez önmagában is szükségessé teszi, hogy a közigazgatási jogtudomány mai helyzetének, közeljövőbeni hazai feladatainak kibontása előtt egy tágabb kontextus lényegesebb elemeit szintén alaposabban elemezzük, hiszen így többletinformációkhoz juthatunk elemzésünk szűkebb tárgyát illetően is.

A közigazgatási jogtudomány tárgyának és módszerének (kutatási és oktatási értelemben is azonosítható módszereinek) meghatározásához elengedhetetlen a közigazgatás napjainkra megváltozott fogalmának, a közigazgatás-tudományok bővülő körének és a jogtudomány eredményeit is befolyásoló újabb, ám más szubdiszciplínák körében kialakult módszerek figyelembevétele is. Még akkor is, ha a közigazgatás-tudomány soha nem lesz egy teljes mértékben integrálódott, összeolvadt rész tudományokból létrejövő úgynevezett szupertudomány – már csak praktikus okokból sem.⁹³ Józsa ennek kapcsán azt állítja, hogy „továbbra is jól megfér egymás mellett a közszolgálati jog normatív elemzése, szociológiai, statisztikai módszerekkel való vizsgálata, illetőleg a nemzetközi aspektusok kutatása függetlenül attól, hogy az eltérő módszerek – esetenként – eltérő következtetésekre vezetnek. Az integráció hiánya ellenére a részismeretek jól kiegészítik egymást, igazolván az eltérő vizsgálati aspektusok jogosultságát”.⁹⁴ Sőt, éppen a jogtudomány hangsúlyos szerepvállalása miatt – hol gyorsulva, hol lassulva – *igenis* zajlik egy *látszólagos* „egységesülési” folyamat, amely ugyan soha nem ér célt, de újra és újra nekiveselkedik, hogy maga alá gyűrje a valóságot.

2. Továbbíve az 1. pontban megfogalmazott gondolatot: a legtágabban vett közigazgatás-tudományok és a közigazgatási jogtudomány fogalmi megragadásához ma már kikerülhetetlenül hozzátartozik a multi-, inter- és transzdiszciplinaritás – mint a tudományok

⁹² E kettős természet jelenti Molnár máig hatóan érvényes tanulmányának kiindulópontját is: „[a] közigazgatási jogtudomány egyfelől erőteljesen önálló szaktudomány, másfelől a közigazgatás átfogó és komplex tudományos kezelésének [...] eszköze” (MOLNÁR 1995, 149.). Molnár ugyanitt utal arra, hogy bár elvileg lehetséges a jogtudomány és közigazgatás-tudomány elválasztása, elhatárolása egymástól, a jogtudomány olyannyira kézenfekvő és szükséges megközelítési módja (területe) a közigazgatásnak, hogy ez praktikusán nem indokolt: „A közigazgatás jelenségvilágának a jogi formalizáció meghatározó részét adja, sőt a közigazgatástudomány, s ezen belül a közigazgatási jogtudomány szinte valamennyi közigazgatással összefüggő jelenségre reflektál” (MOLNÁR 1995, 149–150.).

⁹³ Talán az egyik legkézenfekvőbb érv, hogy „[a] közigazgatás gyakorlati szakemberei és elméleti kutatói nem polihisztorok; 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 például két önálló tanszék művelte, Tomcsányi Móric és Magyary Zoltán vezetésével, s egyiknek sem jutott eszébe az, hogy a másik kritikájával próbálja bizonygatni a maga tudományművelési módjának megalapozottságát, vagy a másikénál alaposabb voltát.” TAMÁS András: A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 32.

⁹⁴ Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress. 206.

összekapcsolódásának jellegét leíró segédfogalmak – jelenségeinek *érdemi* értelmezési szükséglete – általánosságban és a konkrét tudománycsoport (tudományág) vonatkozásában is.⁹⁵ A hagyományos diszciplínák⁹⁶ – nem utolsósorban a tudomány által leképezett valóság gyorsuló átalakulását, illetve az ismeretek bővülésének⁹⁷ ütemét figyelembe véve – egyre kevésbé férnek meg a (kutatás)történetileg kialakult határai között. Mindinkább jelentkezik a határátlépések, az integráció és a termékeny együttműködés iránti igény,⁹⁸ azt is figyelembe véve, hogy az *interdiszciplinaritás egyúttal* „a tudományos

⁹⁵ „A modern tudományrendszert övező diskurzus talán egyik legvitatottabb fogalomcsoportja [...] a különböző prefixumokkal összekapcsolt diszciplinaritás terminus. A csoport leggyakrabban idézett tagjai az interdiszciplinaritás és a multidiszciplinaritás, amelyeket a gyakorisági sorrendben feltehetőleg a transzdiszciplinaritás követ. Az említett jelenségek természetének egzakt megragadását jelentősen megnehezíti az a tény, hogy a fogalomkör használata legtöbbször nem tudományrendszertani jelenségeket, hanem tudáspolitikai normákat takar, így a fogalmak tartalmán túl azok pusztán létjogosultsága is gyakori vita tárgya.

Noha a prefixumok viszonyát nem lehetséges tisztázni, tapasztalható némi konszenzus a fenti három fogalom általános jellemzésében. Az interdiszciplinaritás, egy típusos megfogalmazása szerint, »tudományterületek olyan interakciója, amelyben tényleges átjárás történik az egyes területek határai között«, szemben a multidiszciplinaritással, ahol »a területek tandem módon, de ilyen típusú átjárás nélkül működnek együtt« (többször a kutatás közös tárgya okán). A transzdiszciplinaritást leginkább a több területen egyaránt megtalálható közös metodológiák, modellek jelensége jellemzi.” Soós Sándor (2005): A tudomány evolúciós rendszertana és az extradiszciplinaritás problémája. *Világosság*, 46. évf. 1. sz. 39.

Természetesen e fogalmak jelentését illetően eltérő nézetek is léteznek, így például van olyan, amely az interdiszciplinaritás és multidiszciplinaritás fogalmai között csupán mennyiségi szempontból (a bevont területek száma alapján) tesz különbséget, [Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Tudom%C3%A1ny#A_tudom.C3.A1ny_mint_megismer.C5.91_tev.C3.A9kenys.C3.A9g (A letöltés dátuma: 2017. 01. 14.)], s van olyan elképzelés is, amely meghatározott nézőpontú „ismeretregrőként” tekint a multidiszciplinaritásra, önálló multidiszciplínákat is megnevezve (például kognitív tudomány, vallástudomány, informatika). A transztudományágak tekintetében – a fenti meghatározást kibontva – kijelenthető továbbá, hogy azok támogatói a primer tudományok területén zajló vizsgálódásoknak és egyben önálló vizsgálódási területek, elsősorban elemző és nem empirikus tudományágakként. A transztudományok közé tartoznak például a statisztika, valószínűségszámítás, mérés, logika, értékelés. Lásd bővebben: SCRIVEN, Michael (1998): *Minimalist Theory: The Least Theory That Practice Requires. American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 1. 57–70. Amennyiben a transzdiszciplínákat úgy kezeljük mint sok és nagyon különböző tudományágot egyesítő, szintetizáló és magasabb szintre emelő tudományokat, akkor van létjogosultsága annak a felvetésnek is, amely a közgazgatás-tudományokat is ilyenként kezeli.

⁹⁶ A tudományos diszciplínák (tudomány)történetileg alakultak ki. A megismert valóság „természetes” rendjére épült rá a valóságterületek normatív tagolódása, a diszciplínáris határok kirajzolódása és megszilárdulása. A természeti valóság, társadalmi világ, gazdasági, politikai szféra elkülönülési folyamatát képezik le diszciplínárisan a természettudományok, gazdaságtan, politikatudomány, szociológia, valamint a diszciplínáris munkára berendezkedett intézményi struktúrák, egyetemi fakultások. Vö.: HEDTKE, Reinhold (2006): The social interplay of disciplinarity and interdisciplinarity – Some introductory remarks. *Journal of Social Science Education*, Vol. 5, No. 2. 2.

⁹⁷ HEDTKE 2006, 2. Ugyanerről Magyaróczy a következőképpen ír (Léon Duguit *Les transformations du droit public* című munkáját idézve): „Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik, és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján”. MAGYARÓCZY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. V.

⁹⁸ THOMPSON KLEIN, Julie (1990): *Interdisciplinarity. History, Theory, and Practice*. Detroit, Wayne State University Press. 3.

kutatás egyfajta bizonytalansági állapota” is.⁹⁹ Az interdiszciplinaritás „a diszciplináris tudás resztriktív (megszorító) struktúráival szembeni ellenlépések összességét, a diszciplínák szoros, szigorú, zárt határai közül kilépő kutatásokat jelenti, [leginkább] az episztémikus eredményesség és a piaci kereslethez való optimális igazodás érdekében”.¹⁰⁰ „Manapság egyre erőteljesebben nyilvánul meg az interdiszciplinaritás arra való képessége, hogy a szükséges gyakorlati tudást biztosítsa a kormányzatok, az intézmények és a felhasználás céljaira, és hogy megnyissa a tudományos kutatás és az üzleti újítás közötti relációkat. Úgy tűnik, hogy az interdiszciplinaritás képes megadni a szükséges válaszokat a tudomány, a társadalom, a gazdaság integrációjának kérdéseire.”¹⁰¹

Jegyezzük meg továbbá, hogy az interdiszciplinaritás nem feltétlenül jelenti a korábbi minőségek valamifajta feloldódását, újszerű egybeolvadását, önálló diszciplínák fúzióját, „minden ilyen kísérlet a [korábbi, önálló] diszciplínák megerősödését, az új körülményekhez való alkalmazkodó-képességük feljavítását [is] szolgálja”,¹⁰² éppen az új módszerbeli opciók felkínálása és beépülése révén.

Miközben „a tudáskorpusz felülkerekedik a diszciplináris határokon és normatív kötöttségeken”,¹⁰³ ez a tudás nem csupán az ismerettárgyak bővülésének következménye, de egyúttal „a társadalom-, kultúra- és szellemtudományok ellenállása a természettudományok módszertani dominanciájával szemben felszínre hozza a tudományosság »más«, »rejtőzködő« paradigmáit, és igazolja azok túlélését” is.¹⁰⁴ Ezen rejtőzködő, s újra lábra kapó, paradigmák között *napjainkban* elsőként kell említenünk a természetjogiasodási tendenciákkal összefüggő jelenségeket, amelyeket korábban már nagy terjedelemben elemeztünk a magyar jogrendszer vonatkozásában is.¹⁰⁵

Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor azt is, hogy a fenti jelenségek nem a tudomány fejlődésének kizárólagos irányai, azaz bizonyos feltételek hiánya esetén a folyamatok akár ellentétes irányúak is lehetnek. Miként Ágh találóan megfogalmazta: „[n]álunk az alulfinanszírozott, marginalizált társadalomtudományok egészében véve [...] elszakadtak a társadalmi stratégiai tervezés igényeitől, és befelé forduló, önmagukkal tárgyalgó részdiszciplínákká estek szét.”¹⁰⁶ Azaz könnyen felütheti fejét a kutatási területek kompartmentalizálódása, feldarabolódása, amivel együtt jár a beszűkülés, az egyoldalú és szélsőséges szakosodás jelensége is.¹⁰⁷

A komplex, átfogó megközelítésekhez nyilvánvalóan olyan felkészült, motivált és legalább a kutatások elemi infrastruktúrájához hozzáférő kutatókra van szükség

⁹⁹ VERESS 2008, 201.

¹⁰⁰ VERESS 2008, 200.

¹⁰¹ VERESS 2008, 203.

¹⁰² VERESS 2008, 199.

¹⁰³ Vö.: BARRY, Andrew – BORN, Georgina – WESZKALNYS, Gisa (2008): Logics of interdisciplinarity. *Economy and Society*, Vol. 37, No. 1. 21.

¹⁰⁴ Vö.: THOMPSON KLEIN, Julie (2006): A Platform for a Shared Discourse of Interdisciplinary Education. *Journal of Social Science Education*, Vol. 5, No. 2. 10–18.

¹⁰⁵ RIXER Ádám (2011b): A mai jog jellegzetességei. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 3. sz. 149–161. (A továbbiakban: RIXER 2011b.)

¹⁰⁶ ÁGH Attila (2008): Az IDEA program a közigazgatási reform szolgálatában. In KÁDÁR Krisztián szerk.: *IDEA és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest, Közigazgatás-fejlesztési Társaság. 11.

¹⁰⁷ THOMPSON KLEIN 1990, 3.

(olyan kutatókra is szükség van), akik többféle tudás birtokosai, s adott esetben pályájuk során mindvégig képzik is magukat, olykor egészen új határterületek felé fordulva, személyükben tükrözve vissza a korszerű, „belső interdiszciplináris dialógust”¹⁰⁸ mint tudományos irányultságot.

3. Az újabb – közigazgatási jogtudománnyal kapcsolatos – felismerések között kell rögzítenünk, hogy a tudomány hazai továbbfejlődését ma *jelentős részben* azok a megközelítések szolgálják, amelyek *nem* a tételes jogban és más jogi aktusokban megjelenő intézmények magyarázatát tekintik prioritásnak, azt állítva, hogy egy adott elméleti konstrukció valódi jelentőségét, súlyát nem annak a pillanatnyi jogi instrumentumokban megfigyelhető jelenléte határozza meg, hanem azok a törekvések, amelyek – csak korlátozottan engedve a praktikus igényeknek – érdemi teoretikus igénnyel lépnek fel, felismerve azt is, hogy a jogtudományi megközelítések még a leginkább „jogiasítottak” látszó rész kérdésekben is igénylik a legtagabban felfogott, legalább részben elméleti *közigazgatástani* megközelítésekkel való kiegészítést. Lőrincz írta még 2005-ben, hogy „a közigazgatási ismeretek oktatása ma már mindenhol arra a koncepcióra épül, hogy a jogi elemek bemutatása elégtelen, nem pusztán azért, mert a közigazgatás számos területét nem érinti a jog, hanem azért is, mert a jog szabályai és a valóság között igen gyakran igen nagy szakadék tátong. Érvényesíteni szükséges tehát a komplexitás követelményét, az igazgatástudomány, a szociológia, a politológia ismeretanyagát is hasznosítani kell. A komplexitás igényét hazánkban Magyar Zoltán már 1942-es tankönyvében kifejtette, s azóta is történtek kísérletek ilyen jellegű monográfiák készítésére”.¹⁰⁹

4. Ilyen kiterjedt formában soha nem került sor hazai irodalmunkban a közigazgatástudományok alaposabb rendszertani feldolgozására, a főbb vagy éppen másodlagos résztudományok beazonosítására. Mindeddig csupán exemplifikatív listák készültek, a többé-kevésbé teljes, a közigazgatástudományok résztudományait adott időpillanatban valamifajta *teljeskörűsége törekvő módon rögzítő és bemutató megközelítés* révén azonban már az egyes határterületek pusztán létének és definiált tartalmának rögzítése komoly következtetések levonását teszi lehetővé általánosságban a tudományok változási tendenciái (a tudomány fogalmának átalakulása), s ezen belül a közigazgatástudományok, illetve a közigazgatási jogtudomány átalakulási irányai, súlypontváltozásai tekintetében is. A (közigazgatási) jogtudomány más diszciplínákkal való összekapcsolódásának konkrét mai irányait, kortárs fejleményeit vizsgálva felmérhető továbbá a „hasonló” jelenségek tényleges súlyának, illetve rendszertani helyének megváltozása, így például az *államtudomány* közelmúltbéli hazai szerepváltozása is.

¹⁰⁸ Tomcsányi Teodóra szerint: „Az interdiszciplinaritásnak két különböző formája különböztethető meg. Az első esetében egy és ugyanazon személyben folyik az interdiszciplináris dialógus, amit belső dialógusnak is nevezhetünk (Art 'dialogue intérieur'). Másik fő formája a több személy közötti interdiszciplináris dialógus, amit interperszonális interdiszciplinaritásnak hívhatunk”. TOMCSÁNYI Teodóra (1999): A mentálhigiéne jelenségvilága. In TOMCSÁNYI Teodóra – GREZSA Ferenc – JELENITS István szerk.: *Tanakodó. A mentálhigiéne elmélete, a mentálhigiéne képzés, mentálhigiéne az emberek szolgálatában*. Budapest, Magyar Testnevelési Egyetem – Párbeszéd (Dialógus) Alapítvány – HÍD Alapítvány. 16–45.

¹⁰⁹ LŐRINCZ 2005, 15.

2. A közigazgatás-tudomány(ok) helye a tudományok rendszerében

Rendszertani (taxonómiai) kísérletünk egyik döntő nehézségét a hazai gyakorlatban jelen lévő következetlen, illetve kifejezetten ellentmondó fogalomhasználat jelenti. Az általánosan elfogadott, többé-kevésbé egységes jelentésű kategóriákból kiindulva rögzítsük elsőként, hogy a társadalomtudományok¹¹⁰ területén belül (is) *tudománycsoportok* különülnek el, a *döntően* a közös tárgy által egybefogott *tudományágak* (diszciplínák) összességeként. Ilyen önálló tudománycsoportot képeznek többek között az állam- és jogtudományok is, amelyek kiemelése azért is szükséges, mert a közigazgatás-tudományok, illetve a közigazgatási jogtudomány tudományrendszeri elhelyezése során ezen jelenségcsoportok egymáshoz képesti helyzetének meghatározása lehet az első adekvát lépés.

A közigazgatás-tudományok *sajátos* (hazai) *helyzetére* utal az a tény is, hogy az MTA és más szervezetek egyrészt önálló – az állam- és jogtudományokkal azonos értékű – tudományként (!) ismerik el a közigazgatás-tudományokat,¹¹¹ másrészt azonban az MTA köztestületi szervezetének alapját képező, egymáshoz közel álló tudományágak képviselőit magukban foglaló tizenegy tudományos osztály közül az e területet is megjelenítő IX. Osztály tudományos bizottságai között *jelenleg* nincs közigazgatás-tudományi, csupán az Állam- és Jogtudományi Bizottság albizottságaként működik (létezik) Közigazgatás-tudományi Albizottság.¹¹² Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a IX. Osztály szinte valamennyi önálló bizottságának¹¹³ komoly kapcsolata van a közigazgatási jelenségekkel, illetve az azokra irányuló tudományos vizsgálatokkal. Másként fogalmazva: a közigazgatás mint tárgy kiemelten jelenik meg valamennyi, ezen osztályhoz sorolt bi-

¹¹⁰ A tudományok rendszerezésében sokféle felfogással, felosztással találkozunk, s miközben ezek többé-kevésbé egyeznek abban, hogy a természettudományok és társadalomtudományok elválasztása indokolt lehet, továbbá abban is, hogy az állam- és jogtudományok a társadalomtudományokhoz sorolhatók, abban azonban, hogy például a bölcsészettudományok, s különösen a filozófia hova is sorolandó, nincs széles körű közmegegyezés. A társadalom- és bölcsészettudományok hazai viszonyáról, a nevezéktani vitákról lásd: ENYEDI György (2004): A bölcsészeti és a társadalomtudományok a Magyar Tudományos Akadémián. *Magyar Tudomány*, 49. köt. 12. sz. 1382. A tágabb, nemzetközi összefüggésekre nézve lásd: HAMZA Gábor (2012): A külföldi nemzeti (tudományos) akadémiák struktúrája – különös tekintettel a természettudományok és a társadalomtudományok kapcsolatára. *Állam- és Jogtudomány*, 53. évf. 1. sz. 161–175. Rendszertani szempontból lényeges, hogy a társadalomtudomány, mint alapkategória, maga is egy tudománycsoport, s szerencsétlen módon az állam- és jogtudományok kategóriája is gyakran tudománycsoportként jelenik meg a szakirodalomban. Ezért is lehet indokolt a tágabb (átfogóbb) és szűkebb tudománycsoport kifejezések alkalmazása, különösen, ha elfogadjuk, hogy az állam- és jogtudományok szűkebb értelmű tudománycsoportján belül további tudományágak különíthetők el. A főbb tudománycsoport helyett használható még a fő tudományterület kifejezés is. Egy lehetséges felosztásként lásd: BEDNAY Dezső (2011): *Jogi alaptan*. Budapest, Atalanta. 6.

¹¹¹ Például a MAB által rendszeresített – az egyetemi tanári pályázat kötelező mellékleteként szolgáló – sablonban a tudományág megjelölésénél immár a „közigazgatás-tudományok” megjelölés is választható az „állam- és jogtudományok” megjelölés mellett/helyett.

¹¹² Elérhető: http://mta.hu/data/dokumentumok/egyeb_dokumentumok/MTA_Bemutas.pdf 3. (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

¹¹³ Emberi Erőforrások Gazdaságtana Tudományos Bizottság; Gazdálkodástudományi Bizottság; Hadtudományi Bizottság; Közgazdaság-tudományi Bizottság; Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Tudományos Bizottság; Politikatudományi Bizottság; Regionális Tudományok Tudományos Bizottsága; Statisztikai és Jövőkutatói Tudományos Bizottság; Szociológiai Tudományos Bizottság.

zottság témái között (s természetesen a bizottságokat életre hívó tudományos közösségek kutatásai között is).

A fentiek alapján arra is következtethetünk, hogy a közigazgatás-tudomány fogalmilag az állam- és jogtudományok tudománycsoportjának olyan tudományága, amely – tekintve, hogy az állami és jogi jelenségek jelentős részét szintén vizsgálja – maga is rendelkezik azokkal az attribútumokkal, amelyek akár őt magát is önállósuló tudománycsoporttá avathatják. Ezen elméleti felvetés gyakorlati alátámasztását az adja, hogy a közigazgatás-tudományt a szakirodalom is szívesebben tünteti fel tudományágak laza csoportjaként, mint egységes tudományágként.

A *közigazgatás-tudomány tehát* leginkább az azonos tárgyat, a közigazgatást eltérő tudományos módszerekkel vizsgáló *résztudományok*¹¹⁴ (szubdiszciplínák) *együtteseként tételeződik*, miközben egy-egy témakör tekintetében a megközelítések sokszínűsége továbbra sem feltétlenül jár a részeredmények integrálásával, szintézisével.¹¹⁵ Ezért is szerencsésebb *közigazgatás-tudományokról* beszélni, s nem közigazgatás-tudományról.

Ezzel együtt a közigazgatás-tudományok között néhány tudományágnak (a fenti megközelítésben: résztudománynak) kiemelkedő, középponti szerepe van, ezeket tekinti a szakirodalom *fő tudományágaknak*,¹¹⁶ amennyiben ezek lényeges, központi feladatuknak tekintik a közigazgatás főbb összefüggéseinek vizsgálatát.¹¹⁷ Feltétlenül ilyennek tekinthető a közigazgatási jogtudomány, a politikatudomány, továbbá a szervezéstudomány. *Ezek a közigazgatás egészét vizsgálják egy-egy nézőpontból, intenzíven, folyamatosan és nagy mélységben.* Azok a tudományágak, amelyek lazábban kapcsolódnak a közigazgatás-tudományokhoz, s a közigazgatás csupán kutatásaik periferiáján helyezkedik el, vagy csak a közigazgatási jelenségek egy részére, a közigazgatás valamely szűkebb vonatkozására, aspektusára koncentrálnak, némely szerző megközelítésében nem is tartoznak a szűkebben értelmezett közigazgatás-tudományok körébe, a szakirodalomban gyakran csupán segédtudományoknak,¹¹⁸ illetve *interdiszciplináris tudományterületeknek* minősülnek, amelyek *alapvetően* más tudományterületek résztudományai, önállósuló ágazatai.

Korunk általános és tudományos folyamatai, fejlődési irányai egyként kikényszerítik, hogy e munka is részletesen, nagy terjedelemben foglalkozzon azokkal

¹¹⁴ Résztudomány alatt egy olyan ismereti rendszert értünk, amelynek megvan ugyan a maga sajátos tárgya és megismerési célja, de csupán egy önálló tudományágon belül. KLINGHAMMER István (2008): A térképészet tudománya. *Magyar Tudomány*, 169. évf. 6. sz. 725.

¹¹⁵ Éppen a közigazgatási részterületek (funkcionális és szakigazgatási aspektusok, területek) számossága, illetve a feldolgozási módszerek, tudományos megközelítések rendkívüli száma teszi tarthatóvá a Kalas–Torma-féle tankönyv azon megállapítását is, miszerint „a tudásanyag általános szintézisét bemutató szakirodalom ma még hiányos, így a közigazgatási résztudományok feletti általános közigazgatás-tudomány sem létezhet”. KALAS Tibor – TORMA András (2007): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Miskolc, Virtuóz. 66. Ezzel együtt a szintetizálás – teljeskörűen soha el nem érhető, ám célként megfogalmazott – igénye „örök”, ennek szándéka már Magyarynál felmerült: „Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és közigazgatást egyaránt felölelő közigazgatás-tudomány új szintézisének megalkotására” (MAGYARY 1942, VI.).

¹¹⁶ Hangsúlyosan, nagy terjedelemben és mélységben foglalkozik az adott tudományág tárgyával, szemben a segédtudományokkal.

¹¹⁷ FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 18–19.

¹¹⁸ Fábán ezek között említi a nemzetgazdaságtant, az üzemgazdaságtant, illetve a szociológiát is. Lásd: FÁBIÁN 2011, 13–14.

a *segédtudományokkal*,¹¹⁹ illetve interdiszciplináris tudományterületekkel, amelyek a közgazgatási jogtudomány számára is egyre határozottabban, egyre inkább ellentmondást nem tűrően kínálják fel szemléletmódjaikat és új eredményeiket. *Korunk tudománysemleléte számos vonatkozásban a totalitásszemléletet hangsúlyozza, a komplex módszerek által felerősített szintézis fontosságát emelve ki, s „a társadalomtudományok területén egyébként is különösen gyakoriak a több tudományágat érintő, úgynevezett interdiszciplináris kutatások”.*¹²⁰ További adalék, hogy minden társadalomtudományt *rokontudományok* koszorúja vesz körül, s a kutatások a rokontudományok eredményeit egyre nagyobb mértékben használják fel, miközben ezen eredményeket nem veszik adottnak, hanem kritikailag fölülvizsgálják.¹²¹

A fentiek alapján a közigazgatás-tudomány összetett fogalmának megalkotására is mód nyílik. A magyar közigazgatás-tudomány egyidejűleg:

- a) *Tendenciáit tekintve – a multidiszciplinaritáson túltekintő – inter-, sőt transzdiszciplináris irányultságú, de a társadalomtudományok dominanciáját őrző tudományterület*, amelyen belül folyamatos törekvés figyelhető meg arra nézve, hogy a számos, egymástól eltérő terület eredményeinek, megközelítéseinek, módszereinek valamifajta szintézise legyen elérhető, lehetővé téve olyan tudományos többletek előállítását, is amelyek *legalább* egyes közigazgatási aspektusok, részkérdések tekintetében túlmutatnak a klasszikus, hagyományos területek által elérhető eredményeken. Ezt különösen indokoltta teszi a közigazgatással összefüggésbe hozható jelenségek komplexitásának exponenciális növekedése, s utóbbitól nem elválaszthatóan az újabb, „hangosan dörömbölő” szubdiszciplinák megjelenése.
- b) *Olyan tudományok csoportja*, amelyek – a multidiszciplinaritás igényével, tehát egymással jórészt párhuzamosan – az adott közigazgatási jelenségek tanulmányozását a folyamatosság igényével (ismétlődően) végzik, tudomásul véve az egy adott kérdés tekintetében bevonható megközelítések, figyelembe vehető szempontok korlátozott voltát.
- c) *Olyan diszciplína*, amelyen belül megkülönböztethetünk *főbb résztudományokat*, amelyek kutatásai *elsődlegesen vagy nagymértékben* az állami, s azon belül közigazgatási jelenségek vizsgálatára irányulnak, illetve *segédtudományokat* (másodlagos résztudományokat), amelyek egyik jellegzetessége, hogy – egyébként jól hasznosítható – vizsgálataik csupán részben, illetve korlátozott terjedelemben, esetleg időben is rendszertelenül irányulnak a közigazgatás jelenségeire.
- d) *Olyan diszciplína*, amelynek *terrénumán belül hagyományosan meghatározó a közigazgatási jogtudomány (mint szubdiszciplína)*, amelynek legfőbb ambíciója, hogy a közigazgatás-tudományok átjárhatóságát nagymértékben megkönnyítő metanyelv biztosítója legyen – azaz lehetővé tegye a közigazgatási jelenségek

¹¹⁹ A segédtudomány az adott tudomány részterületeként megjelenő tudomány (szakterület), amelyek a tényleges tudományága fő kutatási irányától többé-kevésbé elkülönülten művelt szűk tudományos témákkal foglalkozik. Bármely tudomány segédtudomány lehet, amennyiben egy másik tudomány tevékenységét elősegíti. Tipikusan az adott tudományághoz kapcsolódva multi- vagy interdiszciplináris tudományterületet képez.

¹²⁰ SZILÁGYI 2014.

¹²¹ SZILÁGYI 2014.

valamifajta egyneműsítését, s ezen keresztül az ezekről kialakuló tudományos párbeszéd előrehaladását.

- e) Olyan diszciplína, amelynek kutatásai között az *alap- és alkalmazott kutatások* egyként megjelennek – utóbbi dominanciája mellett.
- f) *Oktatási diszciplína*, amelynek szubdiszciplínáit összeköti a vizsgált tárgy azonossága (nagy fokú hasonlósága), az alkalmazott módszerek némely hasonlósága, valamint az oktatásbani egymásra épülés.

3. A közigazgatási jogtudomány komplex fogalma felé

Ha közelebb lépünk vizsgálatunk szűkebb tárgyához – a közigazgatási jogtudomány rendszertani helyéhez és közigazgatás-tudományokon belüli relatív súlyához –, akkor azt látjuk, hogy a jogtudomány szerepfelfogásának, illetve önmagának adott feladatainak változása is igen jelentős szempontként jelenik meg.

A *jogtudomány feladatát* illető kérdésre a lehetséges válaszok két szélső típusa közül az egyik – a hagyományos – úgy hangzik, hogy a jogtudomány feladata a tételes jog vizsgálata, a szó szoros értelmében vett jogtudomány a pozitív jog tudománya.¹²² Eszerint a *de lege ferenda* szemlélet által fölvetett kérdések túl vannak a jogon és kívül a jogtudományon, úgynevezett metajurisztikus kérdések, azok részben tudományosan meg nem válaszolható, értékválasztást föltételező világnézeti vagy politikai kérdések (például valamely jogi szabályozás igazságosságának a kérdése), részben pedig tudományosan ugyan vizsgálhatók és elvben megválaszolhatók (noha a gyakorlatban nem mindig állnak rendelkezésre a válaszhoz szükséges adatok), azonban más társadalomtudomány (szociológia, politikatudomány, etika, filozófia stb.) illetékességébe tartoznak (például valamely jogi szabályozás hatékonyságára, várható hatásaira vonatkozó kérdések). A tudományosság – e megközelítésben – a létező vizsgálatához kapcsolódik, a jogtudomány számára pedig a hatályos pozitív jog a létező.

A másik válaszlehetőség szerint azonban – *s ez az, amely egyre inkább előtérbe kerül* – a jogtudomány éppen akkor valódi tudomány, több mint pusztán technika (amely egyébként társadalmilag igen fontos), ha a jogot nem eleve adottnak és változtathatlannak fogadja el hibáival és hiányosságaival együtt, hanem azt állandóan bírálja, állandóan magasabb követelményeket támaszt vele szemben. Ez az igény azonban csak akkor valósítható meg, ha a jogtudomány nem marad csak a jogi normák tudománya, hanem a társadalmi valóság kauzális összefüggéseit is vizsgálódási körébe vonja, és ennek során szorosan kapcsolódik más társadalomtudományokhoz, mindenekelőtt a szociológiához, pszichológiához, közgazdaság-tudományhoz és a politológiához, valamint az új interdiszciplináris területekhez, amelyek – mint látni fogjuk – maguk is nagy felületeken érintkeznek a (közigazgatási) jogtudománnyal.

A fentiek alapján tehát részben a tágabban értelmezett közigazgatás-tudományok rendszerének komplexebbé válásáról, illetve a közigazgatás-tudományok növekvő belső

¹²² Ennek egyik klasszikus megfogalmazásaként lásd Szontagh álláspontját: „[A] közigazgatási jog tudománya az a jogtudomány (a jogtudománynak az a része), mely az érvényes joganyagnak az analízis és a szintézis módszereivel történő rendszeres megismerését, az érvényes tételes joganyag közigazgatásának minősülő részére korlátozza.” SZONTAGH 1948, 16.

„integrációjáról” beszélhetünk, másrészt azonban a szűkebben vett közigazgatási jogtudomány társadalomtudományosodásáról is – ez a kettősség gyakorlatilag ugyanannak a jelenségnek két arca, illetve megközelítése. Pokol Béla egyik újabb tanulmányában a következőket írja: „A szűkebb értelemben vett, jogi normákra összpontosító társadalomtudományosított jogtudomány mellett a tágabb értelemben vett alakja túlmegy a jogi normákon, és az egész jogi szférát, annak minden jelenségét bevonja az elemzésbe. Azt is lehet mondani, hogy a szűkebb értelmű jogszociológia mellett ez a jog-rendszer szociológiája.”¹²³ Ezt a közigazgatási jogtudományra alkalmazva azt állíthatjuk, hogy a közigazgatási normákra koncentráló szűkebb megközelítésen túl értelmezhető a tágabb, „társadalomtudományosított” közigazgatási jogtudomány is, amely a „közigazgatási jogi rendszer” tételes jogon túlmutató elemeinek (például a közigazgatási jog előállítóinak, alkalmazóinak) jogszociológiai és más, hasonló elemzéseinek szükségességére, illetve előtérbe kerülésére kívánja felhívni a figyelmet.¹²⁴ Sőt, ebbe a tendenciába besorolható lehet a közigazgatási jogtudomány önreflexívebbé válása is, ahol is a tudomány saját önképének megrajzolását és fenntartását is célnak tekinti – az önmagára vonatkozó kérdéseket egyre inkább a dogmatikai típusú felvetésekkel egy rangra emelve.

A vázlatosan bemutatott jelenségek és irányok nem feltétlenül újak, de bizonyosan folyamatos (újra)értelmezésre szorulnak. Az „újdomság hiányát” jelzi az a tény is, hogy a közigazgatási jog – mint oktatási tárgy – már az államszocializmus időszakában is úgynevezett komplex közigazgatás-tudomány volt, amennyiben már akkor is szükségesnek látszott a jogi mellé szervezési és közigazgatás-szociológiai ismeretek beemelése (más kérdés, hogy az akkor közvetített ismeretek egy jelentős része politikailag szűrt, illetve tartalmilag csonkolt információ volt).

4. Következtetések és a további kérdések katalógusa

Álláspontunk szerint a magyar közigazgatási jogtudomány rendszertani sajátosságaiból kiindulva – ám azokon részben túl is tekintve – a következő kérdések merülnek fel – *legalább öt irányban*:

1. A szűken vett közigazgatási jogtudomány belső dinamikáira, belső súlypontjainak meghatározására koncentrálva ötlük fel bennünk *ismét* Jakab és Menyhárd felvetése:

¹²³ POKOL Béla (2015): A jogtudomány társadalomtudományosodása (és így perspektivikus létrejötte). *Jogelméleti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 122.

¹²⁴ Jó példa erre a legújabb hazai közigazgatási jogtudományi irodalomban Varga Zs. András kísérlete, aki a hagyományos megközelítések mellett előremutató, *szociológiai természetű* aspektussal is kiegészíti a közigazgatás jogi kontrollját biztosító intézmények vizsgálatát: „[A VII. részben] azt mutatjuk meg, hogy a bizonyítási szabályok, az anyagi jog felelősségi szabályai és az eljárásjogok által a döntéshozó (bíró, illetve közigazgatási tisztviselő) számára előírt habitus-szabályai együttesen olyan torzítást okoznak, amely miatt a formális jogalkalmazás (ideértve a jogvédelmet is) alapjául szolgáló ítéleti (határozati) tényállás adott esetben egészen más lesz, mint ami a valóságban ténylegesen megtörtént. [...] Úgy véljük, hogy tévnyeszelektió történik a jogalkotásban; az irányadó jogterület anyagi jogi szempontjai folytán; az egyes kontrollszervek módszerei miatt; a jogalkalmazás bizonyítási szabályai következtében; valamint a felek (ügyfelek) eltérő érdekei és ezek érvényesítésének hatására.” VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Budapest, Dialóg Campus. 162–163.

„Bár hagyományosan a jogtudományi munka szíve a hatályos jogra vonatkozó fogalmi tisztázó (jogdogmatikai) elemzés, a jogtudomány nem csupán jogdogmatikai kutatásokat végez. [...] Jogtudományként fogjuk fel a jogtörténeti [...], valamint a jogbölcséleti, továbbá a *de lege ferenda*, az empirikus és a jogra vonatkozó politikai filozófiai kérdésfelvetéseket is.”¹²⁵ Ez a közigazgatási jogtudományra alkalmazva is megállja a helyét, s jelen kutatás tekintetében is mértékadó – tehát kiindulópontunk egy korábbinál tágabb közigazgatási jogtudomány-fogalom. Azaz a közigazgatási jogtudomány feladata túlmutat a hatályos joganyag értelmezésén, illetve a felmerülő jogrendszeri konfliktusok reaktív feloldásán, meghaladva Molnár negyedszáz évvel ezelőtti azon állítását, hogy „miután a közigazgatási jogtudomány vizsgálati objektuma a közigazgatás jogi szabályozása, illetve a közigazgatás sajátképi jogi programja, az elemzési-értékelési kompetencia a közigazgatás jogi regulációjának határáig terjed”.¹²⁶

Vajon – feltételezve, hogy a mai magyar közigazgatási jogtudomány is tágabb kategória, mint a kommentáriróladom és az annak alapjain létező tankönyvirodalom fogalommeghatározó és fogalomelemző tevékenysége – melyik említett terület felé tolódik el a (közigazgatási) jogtudományi kutatás, mely belső területek jelentőségének növekedése detektálható napjainkban? A változások, elmozdulások abban is tetten érhetők, hogy a közigazgatási jogtudományi jellegű szakirodalomban milyen szövegtípusok jelennek meg vagy válnak dominánssá az adott időszakban. Így például ha a jogszabályokban található joganyag magyarázatai, a jogszabályok értelmére vonatkozó uralkodó fölfogás, az azt kifejező bírói döntések, kommentárok ismertetései, magyarázatai mellett megnő azon írárok száma, amelyek a tételes jogban nem feltétlenül szereplő jogtudományi fogalmak alkalmazásával vagy egyenesen új fogalmak bevezetésével, új terminológia kialakításával és azok használatára tett javaslatokkal intenzíven bővítik a szakirodalmat, akkor vélhetően egy ilyen belső, azaz tudományon belüli elmozdulás, hangsúlyváltás tanúi vagyunk.

Izgalmas lehetőség válaszokat találni például arra, hogy miért jelennek meg ma (2018) nagy számban az 1948 előtti közigazgatási jogtudományi művek reprintjei, vagy éppenséggel milyen megfontolások mozgatják a jó állammal összefüggő, teoretikus érdeklődést mutató kutatások fellendülését.¹²⁷

2. *A szakjogtudomány-jelleg felől közelítve, a „jog belső multidiszciplinaritása” körében merül fel, hogy a közigazgatás (egyres) jelenségeit ma mely jogtudományi ágak vizsgálják hangsúlyosan vagy legalábbis a korábbinál hangsúlyosabban. Ezek eredményeinek beépülése a közigazgatási jogtudományba, illetve ezek funkcionális összekapcsolódása a közigazgatási jogtudománnyal számos következtetés levonását teszi lehetővé. E vonatkozásban nyilván az alkotmányjog, valamint az Európa-jog érintettsége merül(het) fel elsősorban. A rendszerváltozás utáni magyar közigazgatás-tudomány egyik legfőbb sajátossága, hogy a döntő irány nem az önálló közigazgatási jogi dogmatika fejlesztése*

¹²⁵ JAKAB–MENYHÁRD 2015, 25–26.

¹²⁶ MOLNÁR 1995, 149.

¹²⁷ E kutatások körében lásd például: KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége II.* Budapest, Dialóg Campus.

volt, sokkal inkább a közigazgatási jogtudomány alkotmányjogiassá, „alapjogi szemléletűvé” válása figyelhető meg.¹²⁸

Mindez a közjogtudományok belső átrendeződésének (vagy akár a klasszikus közjog-magánjog kategóriák létjogosultságának¹²⁹) kérdés(kör)eként is megragadható.

3. *A közjogtudomány helyzete Magyarországon a 2010-es években.* Ahogyan a jogrendszeren belül sem a jogág, úgy a jogtudományon belül sem az egyes jogtudományi ágak jelentik a legátfogóbb kategóriát: mindkét vonatkozásban beékelődik a közjog-magánjog felosztás lehetősége, s ezt is érdemes figyelembe vennünk egy alaposabb elemzés keretében. Ennek megfelelően, amikor a közigazgatási jogtudományról mint szakjogtudományról ejtünk szót, érdemes a jogtudomány általánosabb kérdései mellett szűkebben a *hazai közjogtudomány* helyzetéről, pillanatnyi állapotáról is megemlékeznünk – függetlenül attól, hogy a közjog kategória mai létjogosultságáról, illetve az elkülönült közjogtudományról folyó vitákban mely álláspontra helyezkedünk.¹³⁰ További – a közigazgatási jogtudományunkat illető – magyarázatokhoz juthatunk ugyanis azzal is, ha az alkotmányjog, Európa-jog, (köz)pénzügyi jog, büntetőjog és további közjogias területek trendjeire, átfogó változási folyamataira is kiterjesztjük vizsgálódásainkat.

A kiindulópont az a kérdés, hogy mely szempontokra érdemes tekintettel lennünk a közjogtudományunkra irányuló vizsgálat során, mely jelenségek értelmezése ígéri a legpontosabb látleletet. A lehetséges megközelítések számosságát elismerve¹³¹ ehelyütt négy ilyen szempont mentén látjuk legkönnyebben elvégezhetőnek az elemzést, feltárást.

¹²⁸ Ennek talán legeklektánsabb példája az utóbbi évek legnagyobb példányszámú egyetemi tankönyve, amely már címében is visszatükrözi ezt az elmozdulást: PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

¹²⁹ Jakab András szerint: „A közjog-magánjog elválasztás mögötti politikai érdekek mára eltűntek. Az »állam« és »társadalom« elválasztásából (amelynek értelmessége maga is kérdéses) nem következik a »közjog-magánjog« elválasztás. A magyar jogrendben nincs pozitív jogi vagy jogdogmatikai szerepe a szembeállításnak. Jogelméletileg következetes elválasztási kritérium nem létezik, a besorolás [csupán] (jog) történeti esetlegességek terméke”. JAKAB András (2007): *Közjog, magánjog, polgári jog – a dogmatika-történet* Póteuszai és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 25. Idézi: Török Gábor (2016): *Államtudomány és civilizisztika, avagy mennyiben segítheti előbbi az utóbbi. Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 6. sz. 4. A kérdéshez lásd még HARMATHY Attila (2006): A tulajdon közjogi és a magánjogi kérdéseiről. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula. 139. E témakör kapcsán általánosságban is igaz, hogy a „jogi posztmodernben a hibrid, vegyes formák válnak dominánssá, a tételes jogban és a tudományban is”. PLATSAS, Antonios E. (2015): Law in the Spirit of our Age: Between Modernity and Postmodernity? *Law Journal of the University of Latvia – Juridiskā Zinātne*, No. 8. 207.

¹³⁰ „A közjog és a magánjog megkülönböztetését didaktikai szempontból a kontinentális jogrendszerek történeti fejlődésének jellemzőjeként nem tartom haszontalannak, de abban egyetérték Jakab Andrásal [...], hogy az iniciális megkülönböztetést csak azért érdemes megtenni, hogy a későbbiekben legyen mit meghagyni, felismerve a különféle jogterületek és jogrétegek egymásra hatását és a tudományos megközelítések migrációját.” CHRONOWSKI Nóra (2018): A közjogtudomány helyzetéről: globális és lokális hatások között. *Glossa Iuridica*, 5. évf. 1–2. 9–10. A közjog hazai fogalmához lásd még: HORVÁTH M. Tamás: Kie a közjog? [Kozjavak.hu](http://kozjavak.hu), 2015. 09. 20. Elérhető: <http://kozjavak.hu/kie-kozjog> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)

¹³¹ „Ahogy a vizsgálati tárgy – a közjog – ugyanúgy a vizsgálódó tudomány is egyszerre és egyidejűleg négy – ideális esetben össze- vagy kevésbé komfortos szituációban szétartó – »nyomásnak« van kitéve: »felülről« a globalizációs és az európaizációs hatásoknak, »alulról« a regionalizáció és a lokalitás igényeinek. »Belülről« feszíti a közjogot a politikai kitettség, azaz a politikumhoz való viszonya, és »több oldalról« érkező kihívás a módszertani sokszínűség elvárása, szociológiai, menedzsment, közgazdasági

a) A vizsgált időszakban a hazai közjogtudományban „divatozó” főbb kutatási tárgyak (témák, témakörök) beazonosítása, például egy előzetesen meghatározott időintervallumon belül kiadott folyóiratok cikkeinek, tanulmányainak, a korszak meghatározó tanulmányköteteinek,¹³² kutatási eredményeket rögzítő kiadványainak, monografikus munkáinak, jelentősebb tankönyveinek, idegen nyelvű kommentárjainak¹³³ „mechanikus”, számszerűsítő vizsgálatával. E körben különösen izgalmas lehet a hazai közjogtudomány jelesei előtt tisztelgő kötetek tanulmányainak áttekintése,¹³⁴ feltételezve, hogy a legkurrensebb, a tudomány érdeklődésének leginkább homlokterébe tartozó kérdések feldolgozására itt vállalkoznak legnagyobb valószínűséggel a szerzők, egy, a szerkesztő(k) által koncentrált formában.¹³⁵

E körben önállóan vizsgálható a szerzők „bátorsága”, a mindenkori „kényes kérdések” iránti fogékonysága is.¹³⁶ A következtetések levonását megkönnyítheti az is, ha egyes folyóiratok kifejezetten rákérdeznek arra, hogy adott területek képviselői (a felkért válaszadók) hogyan látják például a közjogtudomány helyzetét.¹³⁷

A releváns, illetve „divatos” kutatási tárgyak a konferenciák, szakmai rendezvények témáinak áttekintése során is jól feltárhatók, nagy pontossággal beazonosíthatók, mind

stb. megközelítésre, a multi- és interdiszciplinaritásra nyitás” – írja például Chronowski. CHRONOWSKI 2018, 10.

¹³² Ezek közül kiemelendő CHRONOWSKI Nóra szerk. (2017): *Szuverenitás és államiség az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös; LAPÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter szerk. (2017): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat; illetve SMUK Péter szerk. (2013): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, CompLex. A legizgalmasabb kötetek általában azok, amelyek a jól érzékelhető és tudatosan vállalt jogias megközelítések mellett az egyéb társadalomtudományoknak a vizsgálati tárggyal összefüggő releváns módszereit és eredményeit is nagy terjedelemben jelenítik meg. Lásd például: HORVÁTH–BARTHA 2016.

¹³³ VARGA, András Zs. – PATYI, András – SCHANDA, Balázs eds. (2015): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press.

¹³⁴ Kizárólag a legutóbbi éveket áttekintve is tekintélyes a „termés”, még példálódzó formában is: CHRONOWSKI Nóra et al. szerk. (2017a): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat; BENCsik András – HORVÁTH Csaba szerk. (2017): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkő Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület; BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J. Zoltán szerk. (2017): *65. Studia in honorem István Stipta*. Budapest, KRE ÁJK; TAKÁCS Péter szerk. (2017): *Unitas multiplex: Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr, Gondolat; GELLÉN Klára szerk. (2017): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus – Pólay Elemér Alapítvány; TÓTH Judit szerk. (2015): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica, 77. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

¹³⁵ NOCHTA Tibor – MONORI Gábor szerk. (2015): *Ius est ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. E kötetet bemutatja: SZMODIS Jenő (2016): Tendenciák és témák a kortárs jogirodalomban. *Jogtudományi Közöny*, 71. évf. 4. sz. 241–244.

¹³⁶ Egy korábbi időszak vonatkozásában ilyen jellegű felmérésként lásd például: SCHWEITZER Gábor (2014): Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938–1943 között. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 4. sz. 77–96.

¹³⁷ CSEHI Zoltán – JOBBÁGYI Gábor – KOVÁCS Péter (2012): Öt kérdés a jogászat és a jogtudomány pillanatnyi állásáról. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 17–40. „A társadalomtudományok körében korántsem példa nélküli, ha a diszciplína reprezentatív művelőjét egy neves tudományos folyóirat felkéri, hogy egy körkérdésre adott válasz formájában fejtsse ki véleményét az adott tudományág aktuális helyzetéről” – írják az IAS szerkesztői a tanulmányok előtti bevezetőben.

nemzetközileg, mind pedig hazánkban. Arról, hogy „milyen tematika mentén folynak az aktuális jogtudományi diskurzusok, [...] talán legjobban az adott év nemzetközi konferenciafelhívásai árulkodnak” – írja Chronowski.¹³⁸ Az általa áttekintett nemzetközi rendezvények¹³⁹ közös vonásaként említi az alkotmányos demokrácia és a válság összefüggéseire, valamint a válságra adható új tudományos válaszokra irányultságot. Szerencsés módon hazánkban sem csupán az egyes – trendekbe rendezhető, de nagy szórást mutató – „szakkonferenciákra” került sor, hanem olyanokra is, amelyek kifejezetten és közvetlenül a jogtudomány helyzetét, kilátásait vizsgálták. Így, e diskurzushoz hasznos, további adalék a jog és jogtudomány helyzetét a közpolitikai térben aktuális kérdéseken keresztül elemző konferencia¹⁴⁰ vagy egyébként a hazai közigazgatási jogtudomány aktuális kérdéseit tágabb kontextusokba helyező – így a jogtudomány felőli vizsgálatot is felvállaló – közelmúltbeli konferencia anyaga is.¹⁴¹

A témák között változatlanul a különféle jogok tartalma, illetve korlátozhatósága az egyik kiemelt téma, de nagy terjedelemben van jelen a modern technológiák jogi vonatkozásainak,¹⁴² továbbá – s ez szűkebb témánk szempontjából is kiemelkedő jelentőségű – az államszervezet, s különösen a közigazgatás alkotmányos alapjainak,¹⁴³ a közigazgatás kontrolljának,¹⁴⁴ utóbbi részeként a közigazgatási bíráskodásnak,¹⁴⁵ illetve

¹³⁸ CHRONOWSKI 2018, 10.

¹³⁹ Ilyen például az International Society of Public Law (ICON-S) Identity, Security, Democracy: Challenges for Public Law címet viselő legutóbbi éves konferenciája (Hongkong, 2018. június). Elérhető: www.icon-society.org/2018-conference/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 30.)

¹⁴⁰ 2017. május 4-én rendezték meg – *Autonómia a jogtudományban* címmel – az MTA TK Jogtudományi Intézetének kerekasztal-beszélgetését, amely az aktuális jogi problémákkal („lex CEU” és a civiltörvény módosítása) összefüggésben álló tudományos ismeretek áttekintését célozta. Az előadók (közigazgatási jogászok, alkotmányjogászok, felsőoktatással tudományos és gyakorlati szinten egyaránt foglalkozó kollégák) az autonómia kérdését az aktuális jogalkotással összefüggésben és tágabb keretben is vizsgálták, így például elemezve és bemutatva a közigazgatási autonómia dogmatikai alapjait és egyes megjelenési formáit is. Természetesen a felvetések egy része magának a tudománynak a felelősségét, lehetőségeit is érintette, a tudomány autonómiájának kérdéskörét is bevonva a vitába. Lásd bővebben: VADÁSZ Vanda (2017): *Autonómia a jogtudományban* – Beszámoló a MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett kerekasztal-beszélgetésről. *JTIblog*, 2017. 05. 09. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/blog/2017/05/autonomia-a-kozigazgatasi-tudomanyban-beszamolo> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)

¹⁴¹ 2018. március 2-án rendezték meg Budapesten *A magyar közigazgatási jogtudomány aktuális kérdései* című konferenciát a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közgazdasági Kutatóműhely szervezésében.

¹⁴² Lásd például: SZUCHY Róbert (2018): Az intelligens energetikai rendszerek szabályozási kérdései. In HOMICSÓ Árpád Olivér szerk.: *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, KRE ÁJK. 179–198.

¹⁴³ PATYI, András – TÉGLÁSI, András (2014): The constitutional basis of Hungarian public administration. In PATYI, András – RIXER, Ádám eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 203–218.

¹⁴⁴ Lásd: VARGA 2018.

¹⁴⁵ Ehhez lásd: VADÁSZ Tibor (2018): Krízis a bírósági igazgatásban? *MTA Law Working Papers*, No. 13. 1–14; PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 8–29.; DARÁK Péter (2015): A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 55–56; PATYI András (2013a): Administrative justice in Hungary. In SMUK Péter ed.: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, CompLex. 145–154. (A továbbiakban PATYI 2013a.); VARGA Zs. András (2011): Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK – KIM. 111–126.

általában az új közigazgatási (eljárási) törvények,¹⁴⁶ s nem utolsósorban az önkormányzatok különféle vetületeinek elemzése, bemutatása¹⁴⁷ is. Szintén szembevetendő a különféle válságokkal összefüggő vizsgálatokra vállalkozó, azok következményeit egyes területeken bemutató, értelmező írások jelenléte, abszolút száma. Lényeges adalék, hogy napjaink jogéletének – hazánkban és külhonban egyként tetten érhető, trendszerű és különféle válságok által felerősített – változásai a különféle – tipikusan egyéni – jogok számának és terjedelmének bővítése helyett egyre inkább jogosultságok megvonását,¹⁴⁸ a működőképesség és a közérdek érvényesülésének¹⁴⁹ szempontjait, a különféle felelősségek

¹⁴⁶ Utóbbihoz lásd például: ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási per jog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.; BOROS Anita (2016): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 1–11.; ROZSNYAI Krisztina (2015): A közigazgatási per jog fejlesztésének koncepcionális irányai. *Magyar Jog*, 62. évf. 9. sz. 485–491.

¹⁴⁷ Lásd különösen: HOFFMAN István (2017a): A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselők) által elvégzett feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 4. sz. 216–224.; BORDÁS Péter (2017): Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 16–20.; JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – A magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15.; GYERGÁK Ferenc (2016): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49–63.; HORVÁTH–BARTHA 2016; HOFFMAN István (2015a): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223. (A továbbiakban: Hoffman 2015a.); HOFFMAN István (2015b): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös (A továbbiakban: HOFFMAN 2015b.); NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. (Második, hatályosított kiadás.) Budapest, HVG-ORAC; BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 35–40.; BÁRÁNY V. Fanny – HAVASI Bianka (2014): Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 86–100.; SZENTE Zoltán (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 88–91.; HORVÁTH M. Tamás (2014a): Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 4. sz. 1–10 (A továbbiakban: Horváth 2014a.); PATYI András (2012): The Autonomy of Local Governments and the New Constitution. In HULKÓ Gábor – PATYI András szerk. (2012): *Public Finances: Administrative Autonomies*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft. 549–561.

¹⁴⁸ Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében írta a következőket: „[...] a 2008–2009 óta zajló nemzeti, uniós és globális válságkezelés, kiütésként új irányokat vett. Ez a folyamat jelentős, nagyarányú, szokatlan változásokkal, alapvető jogok tartalmának újrafogalmazásával, alanyi jogosultságok megvonásával vagy korlátozásával, kötelezettségek, terhek telepítésével, az egyéni felelősség előtérbe helyezésével jár. A gyors és jelentős változások új kihívások elé állították a jogalkotást, a jogalkalmazást és a kormányzati cselekvést is, a társadalmi élet minden területén. [...] Ugyanezen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk. A válság különösen súlyosan érinti az úgynevezett második generációs (gazdasági, szociális, kulturális) emberi jogokat (alkotmányos alapjogokat). Ezeket a társadalom jogkorlátozásként, szerzett jogok megvonásaként vagy mértékük csökkenéseként éli meg. Összességében azt lehet mondani, hogy a »szociális jogállam« – objektív és szubjektív, belső és külső kényszerek hatására – visszavonulóban van”. E témához lásd továbbá: TÉGLÁSI András (2016): A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. Avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?). *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 141–170.

¹⁴⁹ FOLKESSON, Emelie (2013): Human Rights Courts Interpreting Sustainable Development: Balancing Individual Rights and the Collective Interest. *Erasmus Law Review*, Vol. 6, No. 2. 142–154.

újragondolt katalógusát,¹⁵⁰ a fenntarthatóságot,¹⁵¹ az állam kivonulása helyett annak visszaépítését, valamint új – relationalista, közösséglvű és a különféle hagyományokat előtérbe állító – közmegegyezések kimunkálását, végső soron a közjó új alapokra helyezését és egy újraértelmezett identitás normatív megalapozását, illetve tudományos igényű továbbgondolását kényszerítik ki, a morál és a jog „intézményes” közelítésére vonatkozó javaslatokat is egyre nagyobb számban fogalmazva meg.¹⁵²

A tárgykörök változása, illetve bővülése természetesen nagy fokú párhuzamosságot mutat az újonnan bevont (interdiszciplináris) tudományterületekkel, illetve a közjogon belül dominánsabbá váló szakjogtudományokkal is (például területi összefüggések, szempontok erősödése a regionális tudományok, illetve az alkotmányos összefüggések hangsúlyosabbá válása az alkotmányjog révén). *Jól érzékelhető, hogy kialakulófélben van egy globális alkotmányjog és globális közigazgatási jog is, jelentősen befolyásolva a vizsgálati tárgyakat.* „A globális alkotmányosság koncepciója – egyebek mellett – az alkotmányjogi megoldások (*constitutional design*) közeledésére, az alkotmányossági konvergenciára, tanulásra és konformitásra koncentrált, feltárva a non-konformitás eredőit és a konvergencia korlátait is. A globális közigazgatási jog konceptualizálása szintén kezdetét vette: olyan kérdések vizsgálatára vállalkoznak a közigazgatási jog művelői, mint a globális kormányzás adminisztratív vonatkozásai,¹⁵³ az igazgatási értékek globalizációja, a tisztességes eljárás követelményeinek globalizálódása, az igazgatási aktusok és a demokratikus legitimitáció nemzeti szinten túlmutató összefüggései, a nemzetközi szervezetek igazgatása és ennek összekapcsolódása a nemzeti szinttel, a globális szabályozási és igazgatási struktúrák működése, az informális kormányközi szabályozási és igazgatási együttműködések, a hibrid és tisztán magán transznacionális igazgatási hálózatok, a nemzetközi közbeszerzés, a verseny és a befektetővédelem adminisztratív eszközei stb.”¹⁵⁴

A visszatérő témák között azonosíthatjuk a politikával való sajátos kapcsolatból eredő jellegzetességeket (szinte kivétel nélkül nehézségeket, gyöngítő szempontokat), illetve annak leírását, megjelenítését, hogy egyes új intézmények érdemi előkészítés, tudományos reflexiók – így a nemzetközi minták elemzése – nélkül váltak a hazai tételes jog részévé. Kiemelendő, hogy „a közjogot más jogágaktól elsősorban tárgyának politikai jellege különbözteti meg. A politikai karakter erőteljes, mivel az alkotmány keretei között realizálódnak a politikai folyamatok. A közjog pozitív (tételes) jogként megállapítja a közhatalom gyakorlásának feltételeit és bírói kontrolljának különféle lehetőségeit. Olyan politikai intézményeket konstituál és szabályoz, amelyekben az állam szervezetileg jelenik meg, és amelyekkel az államhatalom gyakorlását és a politikai folyamatokat ösztönzik, és egyben keretek között tartják, korlátozzák. A közjogtudomány számára releváns kérdések a közhatalom legitimitációjának forrása, a legitim közhatalom gyakorlásának

¹⁵⁰ RIXER, Ádám (2012b): *Features of the Hungarian Legal System after 2010*. Budapest, Patrocinium. 65–73. (A továbbiakban: Rixer 2012b.)

¹⁵¹ KISS László (2008): Jogállam és/vagy élhető állam. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *A demokrácia deficitje avagy a deficités hatalomgyakorlás*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület. 142–146.

¹⁵² E gondolat bővebb kifejtését lásd: RIXER Ádám (2018a): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus. 20–23.

¹⁵³ A hazai irodalomban elsőként írja le ezen összefüggéseket: DRINÓCZI Tímea (2010): *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC.

¹⁵⁴ CHRONOWSKI 2018, 13.

korlátai, a jogok korlátozásának határai, a közsféra és a magánsféra – átalakuló – határainak megvonása.”¹⁵⁵

b) Nyilvánvaló, hogy a közjogtudománynak van egy nemzetközi aspektusa is, beazonosítható, jól katalogizálható, átfogó, nemzetközi tendenciákkal. Az átfogó nemzetközi (hagyományos jogrendszeri különbségeken, területi és egyéb sajátosságokon túlmutató) trendek legalább elnagyolt beazonosítása is indokoltnak látszik, illetve a magyar tudomány szemszögéből különösen lényeges az Európai Unió, illetve egyes észak-amerikai,¹⁵⁶ valamint európai államok¹⁵⁷ és különösen a közép-kelet-európai államok közjogi és közjogtudományi sajátosságainak hazai jellegzetességekkel összehasonlító formában (is) párhuzamba állított, nagyobb terjedelmű bemutatása.¹⁵⁸ A nemzetköziség, illetve az érdemi, eredményeiket tekintve is jól hasznosítható nemzetközi együttműködések egyik legfőbb tárgyi megjelenési formája az adott téma kapcsán összegyűjtött és önálló kötetben publikált „országtanulmányok” intézménye.¹⁵⁹

Nem feledkezhetünk meg a közjogtudomány történeti aspektusairól (felvetéseiről és eredményeiről) sem, tekintve, hogy az EU vagy éppen az EJEB léte, s ezeken keresztül az európai közjog (újra)kialakulása és folyamatos erősödése, kikényszeríti, hogy folyamatosan vizsgáljuk ezek történeti gyökereit, előzményeit is, hogy jobban érthessük a történeti, intézményfejlődési tendenciákat is.¹⁶⁰

c) A közjogtudomány létező és *esetleges* új intézményeinek (tudományos színtereinek, platformjainak) bemutatása, vizsgálata, a létjogosultságát igazoló érvek egyidejű katalogizálásával. Ezen szempont figyelembevételével – a különféle tendenciák felvázolása mellett – a későbbiekben lehetőséget teremthet arra is, hogy a terület képviselőinek létszámára, intézményi hovatartozására stb. vonatkozó megállapításokat tegyünk.

Az egyik legfrissebb hazai fejlemény e körben, hogy a Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Állam- és Jogtudományi Bizottsága (ÁJB) működési körében Közjogi Albizottság (KJAB) létrehozásáról döntött még 2016-ban.¹⁶¹ Ugyanígy lényeges fejlemény az NKE ÁKK erősödő államtudományi képzése, s leginkább az NKE ÁKFI államtudományi alap kutatásokat – a KÖFOP-program keretében – összefogó tevékenysége a 2016 és 2018 közötti időszakban. Utóbbi esetben

¹⁵⁵ CHRONOWSKI 2018, 13.

¹⁵⁶ Az USA kapcsán lásd például POST, Robert (2001): The Challenge of Globalization to American Public Law Scholarship. *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 2, No. 1. 323–336.; illetve RUBIN, Edward L. (1991): The concept of law and the new public law scholarship. *Michigan Law Review*, Vol. 89, No. 1. 792–836.

¹⁵⁷ Lásd például CASINI, Lorenzo – CASSESE, Sabino – NAPOLITANO, Giulio (2011): The new Italian public law scholarship. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 2. 301–309.

¹⁵⁸ Lásd például az NPM-módszerek közigazgatásbeli jelenlétére vonatkozó szakirodalmak feldolgozását elvégző tanulmányt: DAN, Sorin (2015): The New Public Management is Not That Bad After All: Evidence from Estonia, Hungary and Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 44 E. 57–73.

¹⁵⁹ A legújabb irodalomban lásd például: ROZSNYAI Krisztina (2018): Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In SOMMERMAN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert eds.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin, Springer Verlag.

¹⁶⁰ RASMUSSEN, Morten (2013): Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians. *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 5. 1187–1221.

¹⁶¹ BORDÁS Péter (2016): Közjog és közösség! Közjogi albizottság a tudományági együttműködés jegyében. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 70–71.

látványos a közjogi természetű kutatások (túl)súlya. A hazai közjogtudományi kutatások körében szintén új, előremutató kezdeményezés volt az AB és a Kúria kifejezetten alkalmazott kutatásokat támogató programja, illetve az IM évenként megújuló kutatási programja, amely alap- és alkalmazott kutatásokat egyként támogat.

d) A közjogtudomány (kutatási) módszerei vonatkozásában felhívjuk a figyelmet a meglévő, alkalmazott – vagy éppenséggel hiányzó – módszerekre, megközelítésekre, valamint az új eredményekre, kísérleti megoldásokra is. Miközben egyébként valóban érzékelhető egyfajta módszertani pluralizmus a különféle iskolák, diszkurzív irányzatok (Chronowski ezek között említi – továbbiakra is utalva – a dogmatikai, pozitivisták, empirikus, morális alkotmányelméleti, kritikai, patriotista, komparatista irányokat¹⁶²) egyidejűsége és tényleges hatása okán, e módszertanok tényleges kiépültsége, letisztultsága, megfelelő súlypontokkal történő működése tekintetében megfogalmazódnak fenntartások is: „Az interdiszciplináris megközelítés, amely jogelméleti, jogtörténeti szempontokat is figyelembe vesz, mindenképpen komplex, összetett képet tud adni erről a területről, de a jogantropológiai megközelítések hiánya még ma is érzékelhető” – írja Spindler a hazai jogtudományi kutatások kapcsán.¹⁶³ Majd hozzáteszi, hogy „ugyanúgy, ahogyan a kutatómódszertan általában véve, illetve specifikusan a jogtudományi kutatómódszertan is »mostohagyerek«, ¹⁶⁴ úgy a meglehetősen erős jogelmélet, jogdogmatika, jogfilozófia, jogtörténet, jogszociológia mellett hazánkban a jogantropológia is hasonló helyzetben van”.¹⁶⁵

A közjogtudomány és a közigazgatási jogtudomány helyzetét és módszerbeli törekvéseit meghatározó további lényeges sajátosság (és tudományfilozófiai felismerés), hogy „a tudomány átlépett a korábbi diszciplináris állapotot”,¹⁶⁶ ami leginkább abban ölt testet, hogy a kutatás alapegysége már nem a diszciplína, nem is a diszciplínák közötti vagy fölötti valamely terület, hanem a *projekt*, amelyben „a diszciplína képviseli a szigorú, módszeres, fegyelmezett kutatást, az interdiszciplinaritás a csapongó újat”.¹⁶⁷ Ma „a probléma-, illetve témacentrikus megközelítések kerülnek előtérbe, amelyek megengedik, és egyben szükségessé is teszik a diszciplínák közötti határok elmosódását, értelmes szinergiák létrejöttét”.¹⁶⁸

A korábban említett globális alkotmányjogot, illetve globális közigazgatási jogot módszertani szempontból értékelve azt látjuk, hogy mindkettő „erőteljesen támaszkodik az empirikus vizsgálatra”, a megismerő (tehát nem deskriptív, hanem inkluzív) összehasonlításra, és folyamatosan visszahat a nemzeti közjogtudományra, azt nyitot-

¹⁶² CHRONOWSKI 2018.

¹⁶³ SPINDLER Zsolt (2017): Bódig Mátyás – Zódi Zsolt (szerk.): A jogtudomány helye, szerepe és haszna (Budapest, MTA TK JTI – OPTEN, 2016) 267. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 3. sz. 143–144.

¹⁶⁴ Spindler az elmúlt időszak hazai *társadalomtudományi* irodalmából kivételként említi Rezsőházy munkáját [REZSŐHÁZY Rudolf (2016): *Bevezetés a társadalomtudományok módszertanába*. Budapest, Typotex], illetve a kifejezetten jogtudományi irányultságú munkák közül Jakab és Menyhárd munkáját (JAKAB–MENYHÁRD 2015).

¹⁶⁵ SPINDLER 2017, 144. A friss kivételek közül kiemelendő: H. SZILÁGYI István szerk. (2018): *Jogtudatkutatók Magyarországon 1967–2017*. Budapest, Pázmány Press.

¹⁶⁶ PALLÓ Gábor (2005): Enciklopédizmus, diszciplínák, interdiszciplínák, projektek. *Világosság*, 46. évf. 9. sz. 19–30. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20050929102518.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

¹⁶⁷ PALLÓ 2005, 19–30.

¹⁶⁸ Pálné Kovács Ilona észrevétele e fejezet korábbi változatához.

tabbá, árnyaltabbá és gazdagabbá teszi. „A közjogtudomány európaizálódása a jogot és a jogtudományt az európai integrációs folyamat következtében érő általános hatás-mechanizmusba illeszkedik. Az uniós tagság az államiság lényegi és meghatározó jellegzetességévé vált, a tagállamok közigazgatása az egész térség közigazgatásának részévé válik. Ebben a helyzetben a közjogtudomány számára (is) különösen lényeges [...] annak folyamatos szem előtt tartása, hogy a nemzeti megoldás egyben európai is, a szintek között pedig nem hierarchia tételeződött, vagyis nem kizárólag az uniós jog alakítja a tagállamit, hanem az integrációs folyamat természetéből adódóan gyakran a nemzeti standardok, megoldások és fogalmak befolyásolják az uniós jogfejlődést; ezért továbbra is fontos a nemzeti és az európai közjogi dogmatika közötti kölcsönhatások, találkozási pontok azonosítása, de ezen túl az elméleti, empirikus, kritikai megközelítés alkalmazása olyan pluralizálódási potenciált jelent, amely végül elvezethet az új tudományos identitások kialakulásához: ezek legfőbb sajátossága a szinoptikus szemlélet, amely nem az elhatárolásokra törekszik, hanem a jogterületek egymásra utaltsága nyomán a szakterületek összekapcsolódására támaszkodik, és elfogadja a közjog európaizálódását, az európai jog nemzetköziesedését, a közigazgatás alkotmányosodását stb.”¹⁶⁹

4. *A közigazgatás-tudományok tudománycsoportja felől közelítve* kérdés, hogy mely egyéb közigazgatás-tudományok hatnak ma (egyre) inkább a közigazgatási jogtudományok tipikus vizsgálati tárgyainak kiválasztására, divatozó megközelítéseire – adott esetben paradigmatisztikus látásmódjaikkal befolyásolva azt. Itt lényegében *az új interdiszciplináris tudományterületek kialakulására helyeződik a figyelem*, amennyiben ezek mozgatóják leglátványosabban a diszciplináris határokat. (Részletesebben lásd a következő, III. részben.)

5. További szempont a közigazgatás-tudomány tudományági helyének – például a társadalomtudományok¹⁷⁰ körében elfoglalt pozíciójának – ártértékelődése, különös tekintettel az *államtudomány* felértékelődésére vagy éppen a hazai *rendészettudomány* helykeresésére.

Az államtudományok közigazgatás-tudományokkal való egybevetése során megállapíthatjuk, hogy az államtudományok maguk is tudománycsoportot alkotnak (az állam kérdéseivel foglalkozó tudományok összességéeként), miközben önálló tudományágként is tételezhetők (megfelelnek a tudományági kritériumoknak is¹⁷¹), ám – ami a legfontosabb – a kettő egymáshoz való viszonya eltér a jogtudomány(ok) és közigazgatás-tudomány(ok) viszonyától. Utóbbiaknak ugyanis van közös metszetük, de mindkét terület rendelkezik olyan vizsgálati tárgyakkal, amelyek kívül esnek a másik érdeklődésén. Ezzel szemben a közigazgatás-tudományok teljesen beleolvadhatnak az államtudományok körébe, azaz a kettő a több-kevesebb viszonyában áll egymással. Ennek cáfolatához olyan szubdiszciplinát stb. kellene találni, amely nem államtudományi terület, de a közigazgatás-tudományok közé besorolható. Kézenfekvő, hogy – némi leegyszerűsítéssel – az államtudomány(ok) annyiban jelentenek a közigazgatás-tudományoknál tágabb kört, amennyiben az államhatalmi ágak rendszerében is vannak elemek

¹⁶⁹ CHRONOWSKI 2018, 14.

¹⁷⁰ Lásd bővebben: SZILÁGYI 2014.

¹⁷¹ BORDÁS Mária (2012b): Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 11–31.

a végrehajtó hatalmon túl is. Az államtudományok szubdiszciplínák szerinti felosztása során az egyik nehézséget a jogi, jogtudományi aspektusok okozhatják, hiszen egyrészt kézenfekvő ezen vizsgálati szempont, másrészt már a hazai tudomány kezdeteitől ismerünk ilyen felosztásokat. Pisztóry már 140 évvel ezelőtt azt írta, hogy az államtudományok „az egész emberi nem állami és társadalmi életére alkalmazható általános szabályokkal foglalkoznak és ily értelemben e helyütt csak is az *államjogról, államerkölcstanról és államélettanról* lehet szó; ezen felül az *államtörténetet* is úgy kell tekintenünk, mint az összes államtudományok tanulmányának alapját és kiindulási pontját”.¹⁷² Pisztóry felosztásában egyébiránt az államjog okozza a legkevesebb értelmezési nehézséget, s tovább olvasva azt is hamar átlátjuk, hogy az államélettant a szerző a politikával, illetve annak tudományával azonosítja.¹⁷³ Az államerkölcstan jelentése a legkevésbé kézenfekvő. Ez alatt a szerző az erkölcsi elveknek az állam különféle viszonyaira gyakorolt hatását és jelentőségét vizsgáló törekvéseket érti.¹⁷⁴ A Pallas Nagylexikon *államtudomány* szócikke számos felosztási lehetőséget mutat be, de a vizsgált fogalom körébe tartozó *önálló* elemként tekint a közgazdaságtan, a szociológia és a statisztika (akkori nevén: államrajz) „egyes ágaira”, valamint önállóan említi az *állambölcsezetet*, „mely az állam természetének végokaival, eredetével, lényegével és végcéljával” foglalkozik.¹⁷⁵

Természetesen az utóbbi évszázadban a szubdiszciplínák egy része „elveszett”, de legalábbis átalakult (lásd például az államerkölcstan keresztény alapjainak eltűnését, s a „maradványok” elnagyolt etikai s egyéb stúdiumokban történt feloldódását az államszocializmus időszakában), továbbá számos új is megjelent (például geopolitika). Ezzel együtt az államtudományok „törzse” változatlan, „[a]z államtudományok nem jogi része döntően a ma politikatudománynak nevezett terület”.¹⁷⁶

4.1. Mi lehet az oka az államtudomány előretörésének?

A hangsúlyváltás, -eltolódás elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi felsőoktatási intézménnyé történő átalakításával függ össze.¹⁷⁷ Az érvelés döntően arra épül(t), hogy a korábbi igazgatásszervező, majd pedig közigazgatási menedzser stb. képzések – kimondatlanul ugyan, de – mindvégig (gyakorlatilag az Államigazgatási Főiskola létrejöttétől az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar létrejöttéig) „kis jogászok” előállítására törekedtek, az egyéb ismeretek közül is azokat előtérbe helyezve, amelyek egyébként a jogtudományoknak is segédtudományai (közgazdaságtan, szociológia, statisztika, filozófia stb.). Amint az az Országgyűlésben 2015-ben elhangzott (az NKE államtudományi felsőoktatási intézménnyé alakítása melletti érvként): „A köz-

¹⁷² PISZTÓRY Mór (1876): *Bevezetés az államtudományokba*. Budapest, Hoffmann és Molnár. 87.

¹⁷³ PISZTÓRY 1876, 89.

¹⁷⁴ PISZTÓRY 1876, 89.

¹⁷⁵ *Pallas Nagylexikon* (é. n.). Elérhető: <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/003/pc000323.html#9> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 23.) Lásd továbbá: www.kislexikon.hu/allamtudomanyok.html#ixzz4i6JYa87h (A letöltés dátuma: 2017. 11. 23.)

¹⁷⁶ LŐRINCZ 2005, 15.

¹⁷⁷ Bővebben lásd: PATYI András (2011): „E pluribus unum”. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 3. sz. 24–31.

igazgatási szakértőnek [...] szerteágazóbb ismeretekre van szüksége, mint amelyet a jelenlegi jogászképzés nyújt. A jogászok fontos feladatot töltenek be különösen a jogalkotási és jogalkalmazási feladatok terén, de nem rendelkeznek azokkal a sokrétű szakigazgatási, közmenedzsment-, ágazatpolitikai ismeretekkel, amelyekkel egy tisztviselőnek, egy professzionális közigazgatási szakembernek rendelkeznie kell. [...] A jogászképzés helyzetének kormányzati elemzésekor nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos államtudományi tárgyak oktatása az elmúlt 20 évben kiszorult a jogászképzésből. [...] [Az] [...] államtudományi mesterszak [...] bevezetése a jogászképzésből kiszorult hagyományos és a nemzetközi tudományfejlődésben megjelent és folyamatosan formálódó újabb államtudományi tárgyak részletes feldolgozását teszi lehetővé. Természetesen e képzés meghatározó része a jogtudományi, jogi szakismeret, de nem azon a szinten, ahogyan arra a jogászképzésben jelenleg sor kerül.”¹⁷⁸

Az államtudomány tehát – a fentiek alapján legalábbis – az állam működésével, szervezésével, feladatával kapcsolatos komplex ismereteket jelent. „A közigazgatás és annak képzése, kutatása az államtudomány törzsanyaga. Az államtudományokban azoknak kell jártasságot szerezniük, akik tisztviselői, közszolgálati vezetői karrierre, az állam magas szintű szolgálatára készülnek” – állította az előterjesztő.¹⁷⁹ Az államtudományi képzési terület alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról és azok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 7/2016. (II. 15.) MvM rendelet is rögzíti, hogy az államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzésének célja a közszolgálati élet pályára történő felkészítés. „A képzés célja ezért az kell hogy legyen, hogy a közszolgálat vezetői az államérdek és a közszolgálat értékrendjének érvényesítése érdekében az állami feladatokat komplexen, az állami humántőkét rendszerszemlélettel kezeljék, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési feladatok ellátására, az államszervezet, az állami működés hatékony menedzsmentjére legyenek képesek.”¹⁸⁰

L. Simon a jogászok és az új képzések résztvevői, valamint a jogtudomány és államtudomány oktatásának további kapcsolatára is kitért: „A jogászképzés feladata és felelőssége az államélet és a közigazgatás fejlesztésében továbbra is felbecsülhetetlenül fontos, ez a közigazgatás jogászutánpótlásának biztosítása. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a jogászképző karok jó feladatmegosztása nemzeti érdek. Jó minta erre, hogy a tisztviselők továbbképzését az egyetem valamennyi jogi kar bevonásával végzi országszerte.”¹⁸¹

Ez a fentebb vázolt, a közigazgatás-tudományt érintő változás (elmozdulás) közel sem egyedülálló, illetve példa nélküli (s vélhetően most sem az utolsó, végleges): Karácsony tanulmánya – már a 2000-es években – „három tudományág (jog-, állam- és politikatudomány) egymáshoz való viszonyának vizsgálatára” vállalkozott.¹⁸² A nem tudománytörténeti, de nem is tudományelméleti, hanem elsősorban oktatástörténeti

¹⁷⁸ A napirendi pont előadója L. Simon László, a Miniszterelnökség államtitkára volt, aki a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/5050. sz. előterjesztés) általános vitájában szólalt fel. A felszólalás megtalálható: www.parlament.hu/naplo40/082/n082_0127.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 05.)

¹⁷⁹ L. Simon László felszólalása.

¹⁸⁰ L. Simon László felszólalása.

¹⁸¹ L. Simon László felszólalása.

¹⁸² KARÁCSONY András (2012): Az állam- és a politikatudomány helyzete a jogi kari oktatásban. In SZALMA József szerk.: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság. 15.

összefüggések megvilágítására vállalkozó szerző írása nyomán is bebizonyosodott, hogy ezen tudományágak egyike-másika hol előtérbe kerül, hol némileg visszaszorul – súlyuk és egymáshoz való viszonyuk politikai és szűkebben vett tudománypolitikai döntések nyomán *flyamosan változik*, különösen az 1930-as évek vége óta.¹⁸³ A 2010-es évek *legújabb* szemléleti elmozdulását Bordás (is) az állami jelenségek bonyolultabbá válására, az állammal szembeni elvárások átrendeződésére, s ennek nyomán a jogias szemlélet meghaladásának szükségletére vezeti vissza: „[a]z államtudomány, illetve közigazgatástudomány kifejezések önállósulása kifejezi az állam interdiszciplináris megközelítését, szemben az állam- és jogtudományok jogias szemléletével.”¹⁸⁴ 2018-ban megjelent tanulmányában Cs. Kiss már tényként rögzíti az államtudományok diszciplináris és intézményi értelemben történő önállóvá válását hazánkban, a jogtudományból való kiválás tudománytörténeti fordulatának bekövetkeztét, s ennek nyomán elkerülhetetlennek nevezi az egyes államtudományi területek – így az államelmélet – aktuális helyzetének nagy terjedelmű, illetve mélységű áttekintését és elemzését.¹⁸⁵

4.2. Hol helyezzük el a rendészettudományt?

A rendészettudomány az állam- és jogtudományok sorában kapott helyet, és az MTA által önálló diszciplínaként elismert társadalomtudomány. Szűkebb (korai) értelemben a rendészettudomány tárgya a rendőrség, ám a bővülő fogalom, illetve táguló megközelítés – amint azt az utóbbi évtizedek szakirodalmában láthatjuk – egyre inkább az egyéb rendészeti területeket is bevonja. A Magyar Rendészettudományi Társaság önmeghatározása alapján ma már „ezt a kifejezést a legszélesebb körű kiterjesztéssel, a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos – szándékok, tevékenységek és magatartások – összességét kifejező fogalomként értelmezzük, amikor rendészettudományról beszélünk”. Finszter a rendészettudomány tartalmi fogalmaként a következő – némileg tautologikus – definíciót határozta meg: „A rendészettudomány a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a rendészettudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek rendszerezett összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak tanulmányozását.”¹⁸⁶

¹⁸³ KARÁCSONY 2012, 15. Az államtudomány és a jogtudomány egymáshoz való viszonya tárgyában lásd még: LŐRINCZ Lajos (2007a): Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1567–1569.

¹⁸⁴ BORDÁS 2012, 14.

¹⁸⁵ Cs. Kiss Lajos (2017): Államelméleti helyzetkép. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. sz. 4. Az államelmélet helykereséséhez lásd még: FEKETE Balázs (2012): Államelmélet: Útkeresés a szocialista időszak után. *Állam- és Jogtudomány*, 53. évf. 4. sz. 543–556.

¹⁸⁶ FINSZTER Géza (2013): A változó rendészet és a rendészettudomány. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 14. köt. 5. E kérdéskörhöz lásd továbbá: PATYI András (2013b): „Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem”. Aktuális gondolatok a rendészettudomány kapcsán. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 64–69. (A továbbiakban Patyi 2013b.); BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21.

A rendészettudomány belső átrendeződése és esetleges új szubdiszciplináinak kérdésköre e területen is igen élénken foglalkoztatja a téma szakértőit: „Ebben a folyamatban elsőként annak a kérdésnek az eldöntése vált szükségessé a tudomány részéről, hogy mely tudományágak legyenek a meghatározóak a rendészet elméletében, milyen kutatásokkal lehetséges az elméletben már kimunkált eredményeket a leghatékonyabban a rendészet fejlődése érdekében alkalmazni. [...] Egyes nézetek szerint kívánatos megtartani az állam- és jogtudományok elsődlegességét. Ennek a megoldásnak előnye, hogy komoly nyomatókat kapnak az alkotmányos jogállam követelményei, viszont hátránya, hogy nem kerülnek tudományos művelésre azok a rendészeti területek, amelyek részben a jogi jelenségeken kívül esnek, illetve olyan közbiztonságot védelmező, avagy helyreállító műveletek, amelyeknek a jog csak a kereteit, korlátait, és sohasem a tartalmát képes meghatározni. [...] Más elgondolás szerint elfogadható egy multidiszciplináris megoldás, amikor a kutatási tárgy és az alkalmazandó módszer együttesen dönti el a tudomány illetékességét. Ennek előnye, hogy minden elméleti probléma a reá jellemző speciális szakértelemmel közelíthető meg, viszont akadály a különböző területek között nehezen megteremthető együttműködés, és nem különben nehézségekbe ütközik az eredmények szintézisbe foglalása.”¹⁸⁷ „Törekvés mutatkozik arra is, hogy a hadtudomány terjessze ki kompetenciáját a rendészetre. Ennek előnye, hogy bizonyos korábbi együttműködési formákra építhet, hátránya viszont, hogy a rendőri tevékenységnek csak egy kis szeletét képes hozzáértéssel vizsgálni, miközben a militarista szervezetet konzerválja ott is, ahol a rendészetnek a közszolgálathoz kellene közelednie.”¹⁸⁸

Amennyiben a leírtakból bármilyen következtetésre kívánnánk jutni, úgy az kijelenthető, hogy a rendészettudomány az állam- és jogtudományoknál bizonyosan „szűkebb” jelenség, miközben ugyanez a közigazgatás-tudományok és a rendészettudomány kapcsolatáról már nem mondható el teljes bizonyossággal, amennyiben a vizsgálandó rendészeti intézmények az államszervezeten belül és a nyilvánosság egyéb társadalmi szféráiban is túlmutatnak a közigazgatás „szűkebb” térrétegén.

¹⁸⁷ SZABÓ Imre (2011): *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*. Budapest, Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa. 15. Elérhető: www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 11.)

¹⁸⁸ SZABÓ 2011, 15–16.

Vákát oldal

III. rész

A közigazgatási jogtudomány új határterületei

1. Bevezetés

A ma legelfogadottabb elképzelés szerint, amint arról korábban is szó esett, nincs egységes (általános) közigazgatás-tudomány, valamifajta szintetizált közigazgatási „szupertudomány”, csupán a közigazgatással különböző tudományos módszerekkel foglalkozó közigazgatási tudományokról beszélhetünk.¹⁸⁹ E közigazgatás-tudományok (a közigazgatás-tudomány rész-tudományai) között pedig stabilan rögzültek azok, amelyek hagyományosan a „főbb” rész-tudományok között tartatnak számon, így a közigazgatási jogtudomány, a politikatudomány és a közigazgatási szervezéstudomány. Szintén hosszú ideje meghatározók a közigazgatás vizsgálatában a statisztika, a szociológia,¹⁹⁰ illetve szociálpszichológia vagy éppenséggel a közgazdaságtan. A sort természetesen hosszan folytathatjuk (leginkább interdiszciplináris tudományterületek említésével¹⁹¹), s minél hosszabb a felsorolás, annál feszítőbb a kérdés: van-e *érdemi* kapcsolat ezek között;¹⁹² illetve hogyan képesek ezek egymásra hatni, s egymást befolyásolva a közigazgatásra vonatkozó többletismereteket előállítani?¹⁹³ Továbbá, hogyan épülhetnek be ezek eredményei a jogtudományi típusú kutatásokba?

Korábban már bemutattuk, hogy nem csupán a közigazgatás-tudományok, de annak részeként – *néhány erőteljes kivétellel* – a közigazgatási jogtudomány határai, illetve szub-diszciplinái, belső egységei, továbbá kapcsolatfelvételre kész „külső felületei” sem tekinthetők állandónak, amennyiben ezek változása egy természetes pulzálás velejárója. Sőt, a közigazgatási jogtudomány tartalmára, hatáaira, *lehetséges módszereire* vonatkozó pillanatnyi közmegegyezések léte mellett is jól prognosztizálható, hogy idővel egyes elemek vagy megközelítések hangsúlyosabbá, mások pedig mellőzöttekké válnak.

¹⁸⁹ KALAS–TORMA 2007, 66.

¹⁹⁰ „A szociológia a közigazgatást bürokratikus szervezetnek tartja, amely az emberi tevékenység irányításának sokkal észszerűbb, hatékonyabb lehetőségét teremti meg, mint a korábbi szervezeti formák, amely azonban ugyanakkor a társadalmi elnyomás legkifinomultabb gyakorlásának veszélyét is magában rejt. A szociológiai kutatások hosszú időn keresztül vagy az előző, vagy az utóbbi tétel bizonyítására helyezték a hangsúlyt. Az első tételt elfogadva született meg a bürokráciát ideális szervezeti modellnek elfogadó teória, a másodikat helyesnek tartva az az irányzat, amely a bürokráciát a társadalom rákos daganataként kezelte” (LŐRINCZ 2005, 36.).

¹⁹¹ KALAS–TORMA 2007, 65–66.

¹⁹² „Amíg a hatvanas évekig a kutatási irányzatok élesen elkülönültek egymástól, addig az utóbbi évtizedekben erősödik az irányzatok kölcsönös egymásra hatása. A jogi és politikatudományi kutatások összefonódnak a szociológiával, az igazgatástudományi kutatások a pszichológiával” (LŐRINCZ 2005, 40.).

¹⁹³ BUKOVICS István (2013): Gondolatok a közigazgatás tudományos megalapozásáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 4–27.

A „nagy képet” szemlélve, egyrészt azt látjuk, hogy valami, ami célja szerint elősegítené a tudományos eredmények jobb közvetítését, időről időre – *nagy terjedelemben* – „ráta-pad” a mindenkori fősodorhoz tartozó közigazgatási jogtudományi irányultságú művekre, azok fogalmi tisztázó elemzéseire, akadályozva a tisztánlátást és a megértést, s az újabb nemzedékek – *valamifajta ellenhatásként* – ilyenkor nagy lendülettel megpróbálják megtisztítani ezektől az éppen aktuális sallangoktól a mindenkori „tananyagot”. Korábban a jogtörténeti adalékok tették nehezen olvashatóvá a műveket, később a politikai előfeltevések és megállapítások vagy éppen – napjainkban – a kevéssé releváns nemzetközi összehasonlító elemzések erőltetése figyelhető meg. Máskor pedig éppen ellenkezőleg, a „tananyag” jobb megér(te)tésének nemes szándéka új – a szűken vett jogtudománnyal érintkező – határterületek megjelen(it)ését eredményezi, azt feltételezve, hogy azok köntösében jobban prezentálható a releváns ismeretek köre. Ez a pulzálás a közigazgatási jogtudomány esetében (is) azt eredményezi, hogy némelykor a végletesen lecsupaszított, a hatályos jogot nagy terjedelemben szó szerint ismertető – és azt valamilyen mélységben dogmatikai elemzésekkel, fogalommeghatározásokkal kommentáló – irányok mellett megjelenik (végig jelen van) a szintetizáló, sőt szinte szinkretista törekvés is, amely még a közigazgatási jog címet viselő munkában is nagy terjedelmet biztosít a politikatudományi, (jog)szociológiai, (jog)történeti és egyéb összefüggések tárgyalásának.

Utóbbi törekvések egyik okaként azonosíthatjuk a jogcserélődés, avulás gyorsuló ütemét is: aki el akarja kerülni, hogy az általa leírtak azonnal hatálytalanná váljanak, az ma arra is kényszerül, hogy könyvébe (illetve azon belül az egyes témákba) stabil, *nem vagy csak lassan változó elemeket építsen be*, azaz művét – legalább valamilyen mértékben – az alternatív modellek ismertetése, konstans elemek (előzmények és visszatérő mintázatok) felkínálása, filozófiai alapkonstrukciók, „örök” igazságok kimondása felé vigye el. Lőrincz Lajos jelentette ki nem sokkal 2010-ben bekövetkezett halála előtt (szembesülve azzal, hogy kéziratának augusztusi leadása és a novemberi megjelenés közötti időben milyen mértékű volt az avulás), hogy ha még valaha fog közigazgatási jogi tankönyvet írni, abból a hatályos, tételes jogot száműzni fogja, az egyes rendelkezések csupán példaként, legfeljebb jogtechnikai megoldások mintáiként jelennek majd meg. Részben hasonló célkitűzések fogalmazódtak meg később a Lapsánszky András által szerkesztett háromkötetes munka kiindulópontjaként is, amikor az egyes szakigazgatási területek gyorsan avuló joganyaga miatt a tartósabb modellek, stabil alternatívák hangsúlyosabb megjelenítése, s ebből is következően a tételes jog visszaszorítása is kifejezett cél volt.

Örök dilemma, hogy mit, milyen mértékben tárgyaljunk, mi az, ami még javítja a megértést, s mi az, ami már zavar(hat)ja a tisztánlátást. Arra, hogy nem új keletű nehézségről van szó, Kukorelli is rávilágít: „Nagy Ernő a magyar közjogtudomány kiemelkedő, műhelyteremtő egyénisége, a közjogi dogmatizmus (jogpozitivizmus) irányzatának kidolgozója. 1887-ben kiadott Magyarország közjoga (államjog) című munkájában arra törekedett, hogy a magyar közjogot mint »ma hatályos jogot, jogi szakmaként tárgyalja«, *megtisztítsa azt a túlságosan részletező jogtörténeti fejezetektől* [kiemelés: R. Á.]. Felfogását sokan (így például Concha Győző) élesen bírálták, többek között a szentkorona-tan elhanyagolása, Werbőczy mellőzése, a főrendiség közjogi jelentőségének elhagyása stb. miatt. A kritikák hatására a tankönyv későbbi kiadásaiban kétségtelenül megfigyelhető, hogy annak történeti közjogi fejezetei erősödtek.”¹⁹⁴

¹⁹⁴ KUKORELLI István (2003): Magyar közjog oktatása a jogi karon. In TAKÁCS Péter – BÉRCI Ildikó szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések.* Budapest, ELTE ÁJK. 23–29.

Szűkebb témánk vonatkozásában nem érdemes a kérdést az önálló közigazgatási jogi és a jogot csupán egy tágabb *közigazgatástani megközelítés* keretében elhelyező és bemutató irányzat folyamatosan meglévő, párhuzamos jelenlétére egyszerűsíteni, de tény, hogy a legtöbb mai jelenség elsődleges értelmezéséhez ez a megközelítés egy jó, első felvetés lehet. Jelen rész 2. fejezetében azokat a közigazgatási jogtudománnyal érintkező területeket mutatjuk be, amelyek – mai felfogásunk szerint – érdemben hozzájárulhatnak – a látókörbővülésen túl is – a kortárs jelenségek átfogóbb, tényszerűbb bemutatásához, megértéséhez. Mindennek gyakorlati, a közigazgatást *is* érintő hasznaira Tamás András hívta fel a figyelmet: „Mind a közigazgatás, mind a közigazgatási jog folyamatosan szembesül olyan metodológiákkal, amelyeket tulajdonképpen hagyományos érdeklődési körén kívüli elképzelések, megközelítési módok, tudományos igényű módszertanok ajánlanak fel számára, illetőleg működését ilyen alapokon kifogásolják (kritikai irányzatok). Sem a közigazgatás, sem a közigazgatási jog nincs abban a helyzetben, hogy ezekről tudomást se vegyen. A legkülönbözőbb »alkalmazott tudományok« módszertana gyakorlati jelenségekre, kérdésekre fordít figyelmet, módszerfejlesztési problémákkal foglalkozik, aminek praktikus előnyei vannak: új megvilágításba helyeznek a közigazgatás számára olyan kérdéseket, összefüggéseket, amelyek mindeddig esetleg látómezőbe sem kerültek.”¹⁹⁵

1.1. Az inter- és multidiszciplinaritás jelentősége a közigazgatási kutatásokban

Korábban is rögzített előfeltevésünk,¹⁹⁶ hogy a közigazgatás vonatkozásában a hiteles és további következtetések levonására, illetve további elemzések megalapozására alkalmas vizsgálathoz valamifajta inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerre van szükség. A hagyományosan legerőteljesebb közigazgatási jogtudomány módszerei és eredményei mellett az egyéb társadalomtudományok, így például a legtágabban értelmezett politikatudomány, a szervezéstudomány (szervezés- és vezetélmélet, általános és ágazati szervezéstan[ok]), a közpolitika-tudomány, az előretörő közmenedzsment-tudomány, a statisztika, a szociológia, szociálpszichológia vagy éppen a keresztyén szociáletika, illetve gazdaságetika (!), sőt egyes természettudományok vizsgálati módszereiből,¹⁹⁷ megállapításaiból is érdemes, illetve hasznos lehet egy olyan erőteljes tudományos és tárgyi keretet kovácsolnunk, amelyben – illetve amelyhez képest – a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szövegszintű vizsgálatok is elnyerhetik valós helyüket és értéküket. Az összefoglalóan és leegyszerűsítően *közigazgatástani*¹⁹⁸ megközelítésként is kezelhető törekvések a jogtudományi típusú (normatív, illetve dogmatikai) megközelítések valamifajta *kontrollmechanizmusaként* is értelmezhetők tehát – némileg választ is adva a jelen rész bevezetésében felvetett ellentmondásokra. Már Lörincz Lajos is felrajzolja

¹⁹⁵ TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 48.

¹⁹⁶ Jelen alfejezet alapját *A köz természete* című munka adja (RIXER 2013b).

¹⁹⁷ A természettudományos megközelítések és módszerek lehetséges használatára nézve lásd például: NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös.

¹⁹⁸ A közigazgatástán fogalmára nézve lásd például: FÁBIÁN 2011, 13–15. A közigazgatás tudományos vizsgálata körében a *közigazgatástani* megközelítések célja a többoldalú, a jogtudományi megközelítések egyoldalúságát oldó, az életviszonyokat, társadalmi jelenségeket a maguk összetettségében érzékelő vizsgálatok szükségességének, hasznosságának elfogadtatása. Így alakul ki – idővel – a politikatudományi, szociológiai, üzemszervezési, döntéshalméleti, pszichológiai és egyéb megközelítések sokasága.

annak kontúrjait, hogy a közigazgatási jogtudomány elemzései mely csomópontokban (a közigazgatás működésének mely meghatározó aspektusaiban) megkerülhetetlenek: „[a] közigazgatási jogtudomány eredményei között elsőként annak leírását kell megemlítenünk, hogy az állami akarat miként, milyen módszerek alkalmazásával transzformálódik közigazgatási joggá, milyen kényszerítő eszközök mozdítják elő az elvont szabályok realizálódását, [továbbá] milyen viszonyok kívánatosak a közigazgatás és a többi hatalmi ág kapcsolatrendszerében.”¹⁹⁹

Ezen – ma is létező, továbbra is domináns – csomópontok vizsgálata során azonban ma már nehezen lenne tartható bármely, az említett témák vizsgálatára irányuló projektben *a szűken vett normatív, illetve dogmatikai elemzés kizárólagosságára korlátozott megközelítés*, tekintve, hogy ezek révén olyan összefüggések, mint az adott vonatkozás (feldolgozott intézmény) demokratikus, jogállami volta, illetve a tételezett jog és a tényleges jogalkalmazói gyakorlat közti távolság *hiteles, alátámasztott megjelenítése alig lenne lehetséges*.

A nemzetközi szakirodalom is utal arra, hogy a különböző közigazgatások leírasi kísérleteiben sokáig – nemzetközileg is – szinte egyeduralkodó módon voltak jelen a (köz)politikai, illetve a (jog)intézményközpontú megközelítések²⁰⁰ – attól is függően, hogy angolszász vagy kontinentális háttérű szerzőről volt-e szó, s csak a legutóbbi idők kezdik elmosni ezen különbségeket, részben az interdiszciplinaritás térnyerése nyomán. Külön fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a hagyományosabb közigazgatás-tudományi és közigazgatás-szociológiai, közigazgatás-tudományi módszerek napjainkban kiegészülnek a globalizált világ elemzésére inkább alkalmas hálózatzemléti megközelítésekkel is.²⁰¹ Sőt, a kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási jelenségek vizsgálata nem csupán a megfelelő tudományterület, illetve módszer által befolyásolt. Legalább ilyen lényegesek az ideológikus összefüggések is, amelyek tudományos köntöst öltve, egymástól elkülöníthető, adott időszakban önálló, nem elsődlegesen jogias szemléletű (közmenedzsment)irányzatokként is megragadhatók: „[a] magyar közigazgatás tudományos vizsgálata során hagyományosan legalább három megközelítésmód között tehetünk különbséget: a klasszikus weberi, a társadalmi hatásokat hangsúlyozó közpolitikai, illetve az új közmenedzsment megközelítések között”,²⁰² amelyekhez *újabban a neoweberi, s néhány további modell is felzárkózott*.²⁰³

A jog és a tudás egyéb formái közötti dialógus kialakulásához eleve egy erőteljesen interdiszciplináris kiindulópont szükséges.²⁰⁴ Ez ma már többet jelent, mint a szociológia vagy a diskurzus-analízis módszereinek segítségül hívása a jogi folyamatok jobb megértéséhez,

¹⁹⁹ LŐRINCZ 2005, 22.

²⁰⁰ Lásd például: VAN DER HOEK, M. Peter (2005): *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. London – New York, Routledge.

²⁰¹ NAGY Marianna 2011, 200. és 207–209. Ennek részleteire nézve lásd: BARABÁSI Albert László (2016): *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Budapest, Libri.

²⁰² GAJDUSCHEK 2011, 391.

²⁰³ „Napjaink közigazgatás-fejlesztésének tendenciái, illetve az ezeket megalapozó közigazgatás-tudományi irányzatok nehezen beazonosíthatóak és kategorizálhatóak. Az Új közmenedzsment irányvonal meghaladásának szándékán túl az új nézetek és lehetséges irányok igen széles skálán jelennek meg: a neoweberi államtól az esetleges »új közigazgatásig« terjednek.” ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István et al. (2013): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. 1. kötet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 50. A korábbi szakirodalomból lásd még: ZUPKÓ Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég.

²⁰⁴ SHERWIN, Richard (2009): *Intersections of Law and Culture*. (A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.) Konferenciaelőadás.

áttekintéséhez. Olyan új (tudomány)területek felé történő nyitás igénye is megfogalmazódik, amelyek mindeddig nem vagy csak alig érintkeztek a jogtudománnyal, illetve a közigazgatási jogtudománnyal (kulturális antropológia,²⁰⁵ irodalomtudomány vagy éppen a kognitív idegtudományok stb.). Sőt, ma már ezek kapcsolata sem szorítkozhat általánosságok szintjén mozgó „kölcsonös bemutatkozásra”, sokkal inkább olyan előzetesen megkonstruált interdiszciplináris eljárások és ezekhez kötődő koherens és szisztematikus módszerek kialakítása szükséges, amelyek biztosítani képesek az érdemi összehasonlító kutatások stabil kereteit, s egyúttal a szükséges rugalmasság és nyitottság felé is elkötelezettek.²⁰⁶

1.2. Hogyan csoportosíthatjuk a közigazgatási jogtudománnyal érintkező újabb tudományterületeket?

Az új – a közigazgatási jogtudománnyal is érintkező, azzal érdemi kölcsönhatásba is kerülő – közigazgatás-tudományi rész tudományok, interdiszciplináris területek katalógusának felállításakor érdemes már előzetesen csoportosítanunk ezeket.

a) Egyrészt vannak néhány évtizede már jelen lévő, de a jelentőségüknek megfelelő helyet csak lassan „elfoglaló” (szub)diszciplinák (például közmenedzsment,²⁰⁷ politikatudományról leválasztott közpolitika,²⁰⁸ jogi szociálpszichológia).

²⁰⁵ Részletesebben lásd például: FREEMAN, Michael – NAPIER, David (2000): Law and Anthropology. *Current Legal Issues*, Vol. 12, No. 1. 47.

²⁰⁶ ROTHCHILD, Jonathan (2008–2009): Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner. *Journal of Law and Religion*, Vol. 24, No. 2. 476.

²⁰⁷ Józsa szerint „a közigazgatás-menedzsment [JENEI György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég] vagy közmenedzsment [Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus] politikai, gazdasági, kulturális háttérnek, országspecifikus formáinak, eszközrendszerének a bemutatásával a közigazgatás-tudomány spektruma tovább szélesedett” (Józsa 2011, 204.). Az üzleti menedzsmenttől elkülönülő önálló közigazgatási menedzsment (és menedzsmenttudomány) létjogosultságát éppen az adja, hogy értékevezérelt, a közjó által meghatározott gondolkodásmódokat és szemléleteket kell megragadnia és visszatükröznie – szemben a döntően hatáslánc-elméletekre épülő üzleti menedzsmenttel. Mezey Gyula (2011): *Közigazgatási menedzsment. Teljesítmény-, minőség-, tudásmenedzsment módszerek*. Budapest, Aula. 7.; illetve korábban Mezey Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 103–110. E terület – oktatásban is megnyilvánuló – bővülése abban is tetten érhető, hogy egyre több az önreflexív, a további lehetőségek katalogizálását is felvállaló munka a területen. Lásd például: Hajnal György – Jenei György (2008): Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás- és közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon. *Köz-Gazdaság*, 3. évf. 4. sz. 21–41.; Kovács Éva Margit – Vastag Gyula (2016): Közmenedzsment: közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 120–136.

²⁰⁸ „A közpolitika és az összehasonlító közpolitika a közigazgatási kutatások szerves részévé vált” – olvashattuk már 2002-ben [GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula. 8.], s valóban, a magyar közigazgatás-tudományban új szint jelentett a közpolitikai elemzések megjelenése, illetve hangsúlyosabbá válása, különösen a 2000-es évek elejétől. Néhány kimagasló munkát említve: GAJDUSCHEK György – ROSSITER, Tony szerk. (2002): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban*. Budapest–London, Magyar Közigazgatási Intézet – Civil Service College; HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság; ÁGH Attila (2012): Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján: A demokráciák minősége

b) Másrészt léteznek olyanok, amelyek a jogtudomány hagyományos és továbbra is hangsúlyos segédtudományainak új részterületeiként bukkantak fel (például kormányzástan, viselkedési közgazdaságtan²⁰⁹).

c) Harmadrészt olyan önálló (segéd)tudományok, amelyek korábbi pozícióik „visszaszerzését” célozzák meg (például filozófia).

d) Negyedrészt önállósuló szakjogtudományok, mint amilyen az állami egyházjog is.²¹⁰

e) Ötödrészt pedig elvileg *egészen új*, intenzív önállósulást mutató (interdiszciplináris) tudományterületekkel is számolnunk érdemes (például közigazgatás és szépirodalom, integrítástudomány, identitástudomány).

Ezek egy része a közigazgatás-tudományok, illetve közigazgatási jogtudomány *vizsgálati tárgyainak megváltozása* (bővülése) miatt kerül(t) egyre inkább előtérbe (például európai közigazgatási jog, e-közigazgatás [elektronikus közigazgatás], területi [regionális] tudományok²¹¹ [például geopolitika,²¹² turizmus²¹³]), *mások pedig inkább az új módszerek, megközelítések, olykor oktatásmódszertani kényszerek*²¹⁴ *eredményeképpen* mutatják be korábban nem látott oldaláról is a közigazgatás valamely területét, aspektusát, összefüggését (például közigazgatás és szépirodalom), *megint mások pedig korábban is létezett megközelítések rendszerezetté válása révén léptek az önállósulás útjára* (például integrítástudomány).

Akadnak olyan résztudományai is a közigazgatás-tudománynak, amelyek jelentősége alig túlbecsülhető, ám elhelyezésük (rendszertani értelmezésük) mégis nehézséget okoz: *ilyen az összehasonlító közigazgatás-tudomány, amely a jogtudományi megközelítésekhez képest egyszerre azoktól elkülönülő önálló résztudomány, és ugyanakkor a közigazgatási jogtudomány alapvető módszere is.* Az összehasonlító közigazgatás(i jog)tudomány saját-

és teljesítőképessége. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 2. sz. 55–72. A diszciplína hazai sajátosságaira nézve lásd különösen: HAJNAL György (2010): Közpolitika és közpolitika-tudomány Magyarországon. *Századvég*, 16. évf. 58. sz. 162–167.

²⁰⁹ Magyarországon legújabbban a viselkedési közgazdaságtan elméleti megalapozása és gyakorlati alkalmazásainak kimunkálása jelenti az egyik olyan területet, amely közvetlenül kapcsolódhat a közigazgatáshoz, illetve annak kutatásaihoz, újszerű és lényeges eredményeket is produkálva. Lásd: KOLTAY Gábor – VINCZE János (2009): Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 6. sz. 495–525.

²¹⁰ ÁDÁM Antal (2000): Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 50 évf. 9. sz. 540. A közigazgatás és az egyházak kapcsolatára, valamint e kapcsolat jogi aspektusaira nézve lásd még: RIXER Ádám (2010e): *Religion and Law. Vallás és jog*. Budapest, KGRE ÁJK. 87–148. (A továbbiakban RIXER 2010e.)

²¹¹ RECHNITZER János (2007): A társadalomtudomány új ága: a regionális tudomány. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1580–1589.

²¹² Ennek tudományrendszertani helyére nézve lásd: SZILÁGYI István (2016): A geopolitika a társadalomtudományok rendszerében. *Comitatus*, 26. évf. 1. sz. 49–65.

²¹³ Az MTA tudományrendszertana szerint a turizmus interdiszciplináris alkalmazott tudomány, amely a térhez (területhez) kötődik, s vizsgálataiban egyként kapcsolódnak a természeti és társadalmi erőforrásokhoz.

²¹⁴ A tudományos igazságokat már nem lehet kizárólag a hagyományos, porosz típusú frontális módokon átadni, azaz oktatásmódszertani, didaktikus okokból is sor kerül(het) a közigazgatás-tudományok körének bővülésére. A témakörhöz lásd még a közigazgatás-tudományi oktatás szervezeti és tartalmi kérdéseit részletesen tárgyaló egyes műveket. Lásd például: HAJNAL–JENEI 2008, 31–34.

tossága, hogy egy döntően kétlépcsős tevékenységről van szó: először is elő kell állítani az egyes államok vonatkozásában az összehasonlítást lehetővé tevő adatokat, tényeket, majd ezt követően kerülhet sor az összevetésekre és következtetésekre levonására. Miután egy-egy közigazgatási jelenség elszigetelt, a „nagy képet” figyelmen kívül hagyó elemzése szerény, illetve egyenesen téves eredményeket hozhat (különösen, ha ezt még össze is hasonlítjuk egy hasonlóan „kiragadott”, máshonnan származó jelenséggel), az utóbbi időben a hazai tudományban is nagyobb számban jelentek meg többszempontú országtanulmányok, amelyek aztán megnyitották az utat egy-egy kiragadott részkérdés mások általi alaposabb vizsgálata előtt is.²¹⁵ *Más kérdés, hogy a valódi – tehát nem csupán a magyar jogba beillesztett vagy beilleszteni kívánt megoldások igazolására szolgáló*²¹⁶ – összehasonlító elemzés még mindig kevés.²¹⁷

2. A közigazgatási jogtudománnyal érintkező lényegesebb új, illetve visszatérő (inter)diszciplínák

Melyek tehát azok az új-régi diszciplináris területek, amelyek ma leginkább alátámaszthatják, kiegészíthetik, illetve átértelmezhetik a közigazgatásra vonatkozó hagyományosabb jogtudományi megközelítések eredményeit? Az alábbi lista ezen területek közül a jelenkor szerinti legmeghatározóbbakat kívánja bemutatni.

²¹⁵ „Az összehasonlító közigazgatási kutatások olyan új fejlődési irányban mozdultak el, hogy az egyes államok közigazgatási rendszereit és intézményeit komplexen és szisztematikusan kezdték el taglalni, mintegy pótolva ezzel azt a korábbi fogyatékosságot, hogy az egyes államokról való ismeretek esetlegesen [...] kerültek publikálásra, így valójában a szerzett információk egymással nem voltak összemérhetőek” (SZAMEL K. 2010b, 183.). Az újabb, jobban használható munkák között lásd: BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel; SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex. Természetesen ilyen átfogó, az összehasonlítást a nem magyar anyanyelvűek számára is érdemben lehetővé tevő „alaplímre” szükség volt a magyar közigazgatás vonatkozásában is (PATYI–RÍXER 2014).

²¹⁶ Szamel Katalin szerint az összehasonlító vizsgálatoknak nem lehet elsőleges célja „valamifajta pragmatikus beépíthetőség a hazai vagy bármely jogrendszerbe”, inkább az adott társadalmi jelenségnek a maga komplexitásában való vizsgálata, a tárgyra vonatkozó szintézis megteremtésének igénye, végső soron az általános következtetések megfogalmazásának lehetővé tétele. SZAMEL Katalin (2006): *A közigazgatás jövőjéről és a jövő közigazgatásáról*. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula. 379. Szamel gondolatára rimel Lőrincz Lajosé is, aki a külhoni modellek kritikátlan átvételének gyakorlata és a szisztematikus összehasonlítás korábbi hiánya kapcsán állítja, hogy: „Az összehasonlítás felkészítésére és hasznosítására adódott kedvező történelmi és politikai lehetőség [1990-ben] egyaránt felkészületlenül érte az igazgatással bármilyen formában foglalkozó tudományokat s a politikai elitet a fejlesztési mintát kereső országokban. Ennek következménye az említett országok elárastása részben őszintén segíteni akaró, jó szándékú, de a nemzeti viszonyokat nem ismerő tanácsadókkal [...], akik használhatatlansága rövid idő alatt bebizonyosodott. [...] Mindaz az eklekticizmus, ami a közép- és kelet-európai országok jelenlegi igazgatási intézményrendszerében megfigyelhető, nemcsak a különböző korszakok egymásra rakódásából fakadó szükségszerű és elkerülhetetlen történeti örökség, hanem a tájékozódás nagyfokú hiányának is jele” (LŐRINCZ 2005, 40.).

²¹⁷ Bővebben lásd: FEKETE Balázs (2015): *A jogösszehasonlítás magyarországi történetének és alkalmazásának alapkérdései*. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 419–450. Lásd továbbá az „összehasonlító közigazgatás” hazai kialakulásáról és közelmúltjáról: KOI Gyula (2010): *Adminisztratív komparatiztika: tegnap, ma, holnap. Közjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 41–45.

2.1. Archontológia

Az archontológia mint történeti segédtudomány mostanában több vonatkozásban is felhívta magára figyelmet szűkebb területünkön is. „A közigazgatási jogvédelem hazai múltja, hivatásrendi és aktuális dogmatikai kérdései 2017/164/KRE-ÁJK című pályázatban vállaltuk, hogy elkészítjük a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság bírójának életút-elemzését, hivatali karrier-vizsgálatát. A vállalkozás a választott kutatási területet és a módszertani követelményeket tekintve előzmény nélküli, hiszen a hazai jogtörténeti irodalomban ilyen jellegű összefoglalás nem történt. Általában hiányoznak a jogi hivatásrend egyes ágait érintő kutatások, és a – közjegyzői kart kivéve – nem folytak ebben a tárgykörbe vágó alapkutatások sem. A korabeli magyarországi bírói kar összetételéről, a kiválasztásuk szakmai és egyéb kritériumainak érvényesüléséről, az előmenetelük társadalmi háttérééről sem találunk megalapozott történeti műveket” – írja a kutatásvezető, Stipta István egy most folyó kutatás okai és céljai kapcsán.²¹⁸

Amint arra e kötetben több ízben is utalok, az archontológiai *jellegű* feltáró kutatások igen hasznosak lennének nem csupán a jeles jogalkalmazók, hanem a szűkebben vett jogtudomány képviselői vonatkozásában is. A mindenkor meghatározó jogalkalmazókat és jogtudósokat – a dogmatika legjelesebb fejlesztőit – érő hatások mértékének és jellegének felmérésében, a tudományra, jogalkotásra, illetve egyedi döntéshozatalra nehezedő terhek, akadályok feltérképezésében és a tankönyvekben vagy jogalkalmazói döntésekben nem rögzített – ámde a dogmatikai kérdéseket is befolyásoló – álláspontok megjelenítésében rendkívüli szerepe lehet eme segédtudománynak, amely éppen a fenti lehetőségek miatt különíthető el a kronológiától vagy a történeti szociológiától – miközben objektivitása jelentősen meghaladhatja az önéletrajzi típusú forrásokét is.²¹⁹

2.2. E-közigazgatás

Az 1990-es évektől az informatika nemcsak eszköz-, hanem tárgyi szinten is behatol a tudományokba. A digitális eszközpark, a számítástechnika fogalmai, módszerei és tételei szervesen beépülnek az adott tudományterület – esetünkben a közigazgatás-tudományok, illetve a közigazgatási jogtudomány – művelésének szövetébe és új szakmai „minőségeket” hoznak létre.²²⁰ A 2000-es évek közepétől dinamikusán fejlődő részterületté váltak a ha-

²¹⁸ STIPTA István (2017): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99. A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

²¹⁹ Utóbbi kérdéskörhöz lásd: HELLER Ágnes (2015): *Az önéletrajzi emlékezés filozófiája*. Budapest, Múlt és Jövő.

²²⁰ Z. KARVALICS László (2008b): Az adatsilóktól a tudomány kontrollforradalmáig. *Magyar Tudomány*, 169. évf. 3. sz. 352–363. (A továbbiakban Z. KARVALICS 2008a.); CZÉKMANN, Zsolt – KISS, Lilla Nóra (2015): The Concept of E-administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, Vol. 18, No. 1. 73–88.

zai e-közigazgatási kutatások,²²¹ különösen a jogi informatika területén.²²² „A műszaki-technológiai fejlődés folyamatos szabályozási kihívást jelent” – olvashatjuk Polyák és Szőke munkájában a közigazgatásra vonatkozó joganyagot, s így az e-governance-jelenségeket is érintő probléma lényegét.²²³

Leginkább az a kérdés, hogy a közigazgatáson belüli, illetve a közigazgatás által kifelé irányulóan végzett tevékenységek támogatása, fejlesztése hogyan valósulhat meg a digitalizációs és más hasonló törekvések révén, legyen szó projektmenedzsmentről²²⁴ vagy éppenséggel a *big data* kérdésének kezeléséről,²²⁵ amely a közigazgatásban is megkerülhetetlenné teszi a *data science*, illetve *data engineering* eredményeit.²²⁶

Lényeges összefüggés az is, hogy önálló aspektussá (további részterületté) vált az egyes digitális kormányzási irányzatok, stílusok, konkrét megoldások rendszerezése, nem egy esetben a rangosabb észak-amerikai és európai közigazgatási folyóiratokban megjelent vonatkozó tanulmányokat dolgozva fel.²²⁷ A globális trendek, illetve nagyon is lokális fejlemények²²⁸ beazonosítása mellett *természetesen* az az új információs és kommunikációs technológia hatására létrejövő e-tudomány elektronikus közigazgatással kapcsolatos kutatásainak egyik növekvő jelentőségű eleme „az Európai Unió elektronikus közigazgatással kapcsolatos célkitűzéseinek, valamint azok megvalósulásának elemzése” is.²²⁹

²²¹ Lásd például Z. KARVALITS László (2008b): *Úton a digitális kormányzás felé*. Budapest, Demos. (A továbbiakban Z. KARVALICS 2008b.); BUDAI Balázs Benjámin – KÖNIG Balázs – TÖRLEY Gábor – ORBÁN Anna (2012): *Elektronikus közigazgatás-szervezés, közigazgatási technológia*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem; illetve legújabbban: VESZPRÉMI Bernadett (2018): Az elektronikus ügyintézés terjedésének gátjai az állami feladatellátásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 63–76.

²²² Lásd például: HORVÁTH Katalin – KÖNIG Balázs – ORBÁN Anna – TÖRLEY Gábor (2013): *A közigazgatási informatika alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt.; CHRISTIÁN László szerk. (2011): *Az információs társadalom jogi vetületei. Alkalmazott jogi informatika*. Budapest, PPKE JÁK.

²²³ POLYÁK Gábor – SZŐKE Gergely László (2015): Technológiai determinizmus és jogi szabályozás, különös tekintettel az adatvédelmi jog fejlődésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 31.

²²⁴ SPENCER, Dimitrina – ZIMMERMAN, Ann – ABRAMSON, David (2011): Special Theme: Project Management in E-Science: Challenges and Opportunities. *Computer Supported Cooperative Work*, Vol. 20, No. 3. 155–163.

²²⁵ CHEN, Philip C. L. – ZHANG, Chun-Yang (2014): Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, Vol. 27, No. 5. 314–347.

²²⁶ A korábbiakban elemzett folyamatok egységesen felértékelik a tudománynak azokat az ágait, amelyek a „nyers jeltömegből hasznosítható tudás” kinyerésének módszereit kutatják. A nagy mennyiségű adat feldolgozására alkalmas rendszerek önálló kutatási irányt jelentenek a közigazgatás-tudományokban (s azon túl is); előtérbe kerülnek például a közigazgatásban is alkalmazható üzletiintelligencia-rendszerekre vonatkozó vizsgálatok is. A hazai szakirodalomban utóbbira nézve lásd: BUDAI Balázs Benjámin (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 312–318.

²²⁷ Lásd például: GIL-GARCIA, J. Ramon – DAWES, Sharon S. – PARDO, Theresa A. (2017): Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, Vol. 20, No. 5. 633–646.

²²⁸ LENDVAI Róbert (2017): Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten. *Comitatus*, 27. évf. 4. sz. 52–58.

²²⁹ CSAKI-HATALOVICS Gyula (2017): Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. sz. 71.

2.3. Filozófia

Amint arra korábban is utaltunk, korunk változásai kikényszerítik a közigazgatásra irányadó jogi normák és a valós működés tényei közötti valamifajta *filozófiai* szintézis újbóli megteremtését (is). Ez az irány egyik alapja, ösztönzője és megvalósítója lehet egy paradigmaváltásnak a hazai közigazgatás-tudományokban is. Lányi szerint „általánosságban is kijelenthető, hogy a válságok hatására a társadalomtudományok egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdjék el vizsgálni. Válságkorszakokban, amikor a mindennapi tapasztalat rácsfol addigi várakozásainkra, a jog- és politikaelmélet is radikalizálódik: saját – stabilnak hitt – előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia. Így ismét polgárjogot nyer a filozofálás, miután a filozófiai kérdésfeltevéstől idegenkedő, a leíró szaktudomány igényével fellépő politikaelméleti [és közigazgatás-elméleti] diszkurzusból egyre nehezebb kirekeszteni olyan kérdéseket, amelyek nem a működés módjával, hanem értelmével (tehát az értelmezés kereteivel) kapcsolatosak”.²³⁰

Az elmúlt évtizedekben a magyarországi jogi és jogtudományi gondolkodás sem a filozófiai reflexió felé tolódott el, „beérte a gyakorlat igényelte válaszokkal, s – talán a filozófiai dilemmák kilátástalansága okán – szándékosan is korlátozta magát ezekre, feladva nagy és végső válaszok fellelését”.²³¹ Ennek egyik lenyomata a vizsgált területünkön is a kommentárirodalom – mint műfaj – dominánssá válása. A fentebb bemutatott változások azonban már detektálhatók a közigazgatás-tudományban és közigazgatási jogtudományban is: a jogtudomány figyelme is – egyebek mellett – egyre inkább azon kérdés felé fordul, hogy hogyan is lehetséges a morális elvek – fokozottabb – behatolása a jog világába, olyan területeken is, ahol ezek szükségessége régóta hangoztatott tény, ám a tényleges inkorporáció nem vagy csak töredékesen ment végbe (lásd például – részben a tudomány előtt álló feladatként – a többségi társadalomnak a roma kisebbség irányában fennálló és jogi instrumentumokban is rögzíthető morális felelőssége kérdéskörét a mai Magyarországon...). Filozófia és szaktudomány összekapcsolódásának lehetőségeiről szólva Veress *általánosságban* jegyzi meg, hogy „[a]z »inter« közegében valósulhat meg és mutatkozhat meg ténylegesen a filozófia igazi »alkalmazottsága«, az, hogy az »alkalmazott« filozófia valójában nem lehet más, mint interdiszciplináris kutatás. És ugyancsak itt válik meghaladhatóvá a szaktudományos kutatások végletes elidegenedettsége a filozófiától, és mutatkozhat meg újból a tudomány a maga tiszta lényege és értelme szerint, mint filozófiai alkotás”.²³²

Az újabb hazai szakirodalomban a filozófia és a közigazgatási jogtudomány – mint szűkebb témánk – megújuló kapcsolatára utal például Bordás is, amikor azt állítja, hogy az integritás új fogalma egyenesen „az állam [új] filozófiai – azon belül etikai – megközelítésének” köszönhető.²³³

²³⁰ LÁNYI András (2012): Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 1. sz. 107.

²³¹ SZABÓ Miklós (2000): Szó szerint... A jog és nyelv interferenciájáról. In SZABÓ Miklós – VARGA Csaba szerk.: *Jog és nyelv*. Budapest, PPKÉ JÁK. 2.

²³² VERESS 2008, 206.

²³³ BORDÁS 2012, 14.

2.4. Hungarológia

A közigazgatás fogalmának kibővülésével, a határon túli magyarokkal kapcsolatos autonómiaviták²³⁴ és érdemi közigazgatási feladatok megjelenésével, az állam és a közigazgatás tudatos közösségépítő és a magyar kultúra hangsúlyosabb külhoni megjelenítését célul kitűző közpolitika megjelenésével új határtudományok, interdiszciplínák is érdemi szerepet kapnak a közigazgatás és a közigazgatási jog vizsgálatában.²³⁵

Az egyik ilyen a hungarológia (magyarságtudomány vagy másként nemzettudomány és magyarságismeret). A hungarológia a magyarságra vonatkozó ismeretek kerete, a különböző diszciplínák elemeinek egy meghatározott célra irányított, egymásra is vonatkoztatott egysége – írta korábban Köpeczi.²³⁶ „A mindennapi hungarológiai tevékenység [...] szükségessé tette egy olyan gyakorlati jellegű fogalom közmegegyezéssel elfogadtatását, amely orientációt jelent mind a közigazgatás, mind a hungarológiai intézményrendszer számára. A Klaniczay Tibor 70-es években született meghatározásához igazodó fogalom szerint: a hungarológia a magyarságnak mint etnikumnak, mint nemzetnek, mint történelmi utat bejárt társadalomnak, mint nyelvnek, mint sajátos civilizációnak a kutatását, az e területekre vonatkozó tudományos ismeretek oktatását és megismertetését jelenti külföldön.”²³⁷ 2018 áprilisában 12 hatályos közjogi szervezetszabályozó eszköz és 13 rendelet tartalmazott a hungarológiával összefüggő rendelkezést, leggyakrabban hungarológia mesterképzési szakkal, illetve a határokon túl működő szervek és szervezetek feladataival összefüggő kérdéseket rendezve.

2.5. Identitástudomány

Szintén az állam szerepfelfogásának, illetve ön- és énképének változásával függ össze az úgynevezett identitástudomány körvonalainak megjelenése. Szinte egyik pillanatról a másikra jelent meg *nagy hangsúllyal* a közéletben és a tudományban is a 2010-es években a kérdés, hogy miben is áll a magyarság politikai, jogi és egyéb identitása (önazonossága). Az identitástudomány fogalmát korábban szűkítő módon a néprajzra és az ahhoz hasonló – a hagyományok leírását, rendszerezését végző – tudományokra értették. *Ehhez képest ma előtérbe kerül a jogi, illetve alkotmányos identitás, a különféle – államéletben is szerepet játszó – szereplők, entitások, így a közigazgatás egésze*

²³⁴ Különösen izgalmas – és magyar vonatkozásokkal is bíró – kérdéskör a közigazgatási területbeosztás, autonómia, önkormányzatiság az etnikai, nyelvi, illetve vallási kisebbségek vonatkozásában. Lásd például: AGG Zoltán – GÁSPÁR Anikó (2017): Székelyek, katalánok, kurdok. *Comitatus*, 27. évf. 4. sz. 75–79.

²³⁵ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a terület iránti érdeklődés fokozódása a tudományos és egyéb viták intenzitását is növeli. Lásd például: BÁRDI Nándor (2017): Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája. In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris. 130–155.

²³⁶ KÖPECZI Béla (2000): A hungarológia helyzete és lehetőségei. *Hungarológia*, 2. évf. 1–2. sz. 9.

²³⁷ KISSNÉ PAP Margit (2000): Áttekintés a hungarológia jelenlegi helyzetéről és a fontosabb további feladatokról. *Hungarológia*, 2. évf. 1–2. sz. 25.

és egyes elemei vonatkozásában is.²³⁸ Az európai integráció némileg átalakította, de egyúttal meg is erősítette az egyének és közösségek (nemzetek) önazonosság-igényét.²³⁹ A globalizációval párhuzamosan ezért is vált/válik az *identitáskutatás* az egyik meghatározó stúdiummá. Jegyezzük meg azt is, hogy a hazai közigazgatás-tudományi szakirodalomban vannak előzményei a kérdés tudományos igényű feldolgozásának.²⁴⁰

2.6. Integritástudomány

Az integritás kérdése az utóbbi évtizedben a magyar közigazgatás, illetve közigazgatási (államtudományi) felsőoktatás „varázsszavává” vált.²⁴¹ Míg korábban leginkább a korrupció legszűkebben vett büntetőjogi(as) vonatkozásai jelentek meg e kérdéskör tudományos feldolgozásaiban, addig e terület ma már a korrupció „árnyaltabb jelenségei”,²⁴² a közszolgálati jogi elemek és az etikai, filozófiai, valamint kormányzástani összefüggések hangsúlyosabb válása mellett olyan, „a menedzsment-szakirodalomból már ismert elemeket is képes magába foglalni, mint az értéktudatosság, a vezetői készségek, a szervezetfejlesztés vagy a [tételek jogban is terebélyesedő] kockázatelemzés”.²⁴³ Úgy ítéljük meg tehát, hogy

²³⁸ A témához az újabb szakirodalomból lásd: RIXER Ádám (2017a): Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 1–2. sz. 147–171. (A továbbiakban: RIXER 2017a.); CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2016): A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 4. sz. 21–32.; JACOBSON, Gary Jeffrey (2010): *Constitutional Identity*. Cambridge, Harvard University Press.

²³⁹ Lásd részletesebben NAVRACSICS Tibor (2014): Nemzeti érdek és Európa. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 4. sz. 100–104.

²⁴⁰ GLATZ Ferenc et al. szerk. (2000): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (megye, régió, kistérség)*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. A kötet egyik középponti témája éppen a területi (térségi, regionális) identitás.

²⁴¹ A fogalmi pontosítás igénye állandó, meg-megújuló szükséglet a szakirodalomban, változatlanul a dogmatikai tisztázás áll a középpontban. Lásd például: PALLAI Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 181–193.

²⁴² E körben bizonyosan említendő a *politikai patronázs*, illetve *klientelizmus* jelenségeinek közigazgatással összefüggő problémaköre, amely hazánkban meglepően kevésbé elemzett terület: KÖRÖSÉNYI András (1997): A közigazgatás politikai irányítása és a patronázs. *Valóság*, 40. évf. 12. sz. 46–71.]. Természetesen a kérdéskör „érzékeny” volta magyarázat erre, s alapvetően nem magyar sajátosságról van szó: nemrégiben még az USA-ban is problémaként merült fel, hogy a terület kevésbé elemzett [BEARFIELD, Domonic A. (2009): What Is Patronage? A Critical Reexamination. *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1. 64–76.]. Az újabb magyar szakirodalomból lásd: SZILÁGYI Emese (2015): Tetten érhető a politikai klientelizmus? *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 31–39.

²⁴³ KLOTZ Péter (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. (Doktori értekezés téziszfüzete.) Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. 3. Az etikai kérdések kapcsán hazánkban is várható, hogy a közérkölc és magánérkölc ütközőzónájában található politikai etika kérdésköre egyre inkább a közszolgálati szempontú elemzések középpontjába kerül majd. E témához lásd: VOGELSANG-COOMBS, Vera (2016): *The Political Ethics of Public Service*. Springer. A magyarul is megjelent munkák közül kiemelendő továbbá: KISIŁOWSKI, Maciej – KISIŁOWSKA, Izabela (2017): *Administratęgia. Hogyan ęrjünk el sikereket kęzizgatzatási vezetękęnt?* Budapest, HVG.

nem csupán a közsférában is erősödő új feladatról, illetve tevékenységről (integritástanácsadás, integritásmenedzselés) van szó, de egy új, a közigazgatási *jogtudomány által is vizsgálendő interdiszciplináris tudományterület kialakulása is zajlik*.

Jegyezzük meg itt is, hogy az integritás kérdése nem csupán a közigazgatás-tudomány erősödő és a jogtudományi kutatásokkal is összekapcsolódó új, az oktatásban is önálló részdiszciplinája,²⁴⁴ de egyúttal a közigazgatási jogtudomány integritásaként is jól értelmezhető fogalom, amely az utóbbi időben szintén napirendre került – idehaza és különben egyaránt.²⁴⁵

2.7. Kormányzástan

„A kormányzástan a demokratikus többpártrendszerű polgári jogállam kormányzati gyakorlatát elemző, alkalmazott társadalomtudomány a rendszerváltozás után egyre jobban önállósult Magyarországon, és ez a folyamat elsődlegesen a politikai szociológiából és az állambölcseletből kiváló politikatudományhoz fűződik” – írja Sárközy Tamás.²⁴⁶ A kormányzástan olyan komplex interdiszciplináris társadalomtudomány, amelyben „államtani, közjogi és közigazgatási jogi, emellett menedzsmenttani (döntésmélet, vezetés- és szervezéstan), közgazdaságtudományi (pénzügy, marketing), valamint szociológiai és szociálpszichológiai elemek egyaránt megjelennek”.²⁴⁷ A governológiára döntően a kormányzással, azon belül is legintenzívebben a kormányok működésével, a kormányzati funkciókkal, a *jó kormányzás* kritériumaival összefüggő vizsgálatok jellemzők.

2.8. Közigazgatási kommunikációtudomány²⁴⁸

A közigazgatás belső, illetve kifelé irányuló kommunikációjának vizsgálata nem csupán a tényleges és ideális kommunikációs stratégiák és konkrét megoldások feltárására törekszik: a tudomány számára egyre lényegesebb kérdés az is, hogy az a kép, amely a közigazgatásban önmagáról, saját szerepéről él, hogyan közelíthető a társadalomban a közigazgatásról (illetve annak specifikus szereplőiről) kialakult – előbbtől adott esetben

²⁴⁴ BOKOR Tamás (2018): Az antikorrupció és az integritás oktatásának lehetőségei. *Magyar Tudomány*, 179. évf. 4. sz. 541–549.

²⁴⁵ *A kutatási integritás európai magatartási kódexe* (2018). (Átdolgozott kiadás.) Berlin, ALLEA – All European Academies.

²⁴⁶ SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC. 46.

²⁴⁷ SÁRKÖZY 2017, 47.

²⁴⁸ Egyik első leírási kísérletként lásd: FARKAS Éva – MERUK József szerk. (2008): *Közigazgatási kommunikáció Magyarországon*. Pécs, PTE FEEK. A téma nemzetközi irodalmából lásd: NIELSEN, Vibeke Lehmann (2007): Differential Treatment and Communicative Interactions: Why the Character of Social Interaction is Important. *Law & Policy*, Vol. 29, No. 2. 257–283.

jelentősen eltérő – képhez.²⁴⁹ Ugyanígy – némileg megfordítva a képletet – kérdés az is, hogy pontosan milyen minőségben is kerülünk kapcsolatba a közigazgatással, hiszen igen eltérő kommunikációs felületek és stratégiák jellemzik a közigazgatást, attól függően, hogy információk fogyasztójaként, ügyfélként vagy (állam)polgárként, esetleg személyi állománya potenciális tagjaként tekint ránk, s lép kapcsolatba velünk.²⁵⁰

Amikor közigazgatási kommunikációtudományról beszélünk, a terület napjainkban kap egy új, további aspektust is: a közigazgatás – mint vizsgálati tárgy – kommunikációján túl megjelenik – új, ámde érdemi elemként – magának a közigazgatás-tudománynak a szélesebb társadalmi nyilvánosság felé megnyíló kommunikációs szükséglete is.²⁵¹ Ez az igény nyilván egyes szűkebb szakpolitikai területekre, ágazati, s legtöbbször gyakorlati jelentőségű kérdésekre vonatkozó, naprakész tudományos válaszok disszeminációja kapcsán merül fel *elsősorban*,²⁵² tipikusan adózással vagy ellátások igénybevételével összefüggő jogalkalmazási dilemmák feloldására törekvés formájában.²⁵³ Ez az aspektus azonban ma már nem valamifajta – szükséghez képesti, illetve opcionális – ismeretterjesztő irányultság, hanem az – ahogyan azt korábban is jeleztük – az egészséges tudomány szerves része, egy újfajta tudástranszfer.²⁵⁴

2.9. Közigazgatás és szépirodalom

Magyarországon is lassanként önálló diszciplínává válik az úgynevezett *jog és szépirodalom*, amely a jogi jelenségek szépirodalmi összefüggéseit kívánja feltárni. A legegyszerűbb – s talán leggyakrabban alkalmazott – séma szerint a kutatási területen két jellegzetes megközelítés különíthető el: az egyik, amely azt vizsgálja, hogy a jog hogyan

²⁴⁹ JARRETT, J. Gregory et al. (1984): Communications. [Section] *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6. 551–557. Elérhető: <https://www.jstor.org/stable/i356337> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 11.) A közigazgatás és a média közötti kettős kapcsolat áll fenn: egyik oldalról a média formálja a közigazgatásról a társadalomban kialakított képet, másrészt a közigazgatás szabályozza és felügyeli a médiát, ami révén (általában közvetett formában) a társadalom közigazgatás-érzékelése is alakítható. Lásd részletesebben: BENCsik András – FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese – SZÖKE Gergely László (2015): A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 60–75.

²⁵⁰ LISTE, Lucía – SØRENSEN, Knut H. (2015): Consumer, client or citizen? How Norwegian local governments domesticate website technology and configure their users. *Information, Communication & Society*, Vol. 18, No. 7. 733–746.

²⁵¹ Ma már a „tudományos láthatóság” kérdésköre sem feltétlenül szűkül a tudomány belső mérőszámaival kapcsolatos vizsgálatokra. A témához lásd: SASVÁRI Péter – TÖRLEY Gábor (2015): A magyar közigazgatást kutatók tudományos láthatósága. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 112–132.

²⁵² BEATO, Ricardo R. – TELFER, Jana (2010): Communication as an Essential Component of Environmental Health Science. *Journal of Environmental Health*, Vol. 73, No. 1. 24–25.

²⁵³ A magyar szakirodalomban lásd például: HAJDU Emese (2015): Az adólevonási jog ellenőrzéséről az adóhatóság és az adózó közötti kommunikáció új eszköze kapcsán. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 57. évf. 3. sz. 115–116.

²⁵⁴ DUNCAN, W. Jack (1980): Knowledge Transfer in Administrative Science. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 4. 341–349.

jelenik meg az irodalmi művekben (*law in literature*), míg a másik a jogot magát tekinti egy sajátos irodalmi műfajnak (*law as literature*).²⁵⁵

A „jog az irodalomban” megközelítés szorosan kapcsolódik a jog kritikájához,²⁵⁶ amellett, hogy a jognak az irodalmi művekben megjelenő képe jogtörténeti, illetve eszmetörténeti forrásként is használható.²⁵⁷ Sőt, – különösen a modern regényirodalom művei – a jogszociológiai kutatások számára is értékes forrásul szolgálhatnak. Ez utóbbi diszciplínában – Ehrlich „élő jog” koncepciójára támaszkodva – az 1970-es években jelentek meg először a figyelmet a dokumentumelemzés ilyen irányú kiterjesztésének lehetőségére felhívó munkák.²⁵⁸ Az ilyen elemzések például jelentős segítséget nyújthatnak a jogászokról a társadalomban kialakult kép vizsgálata során is. A „jog mint irodalom” koncepció szerint a jog alapvető funkciója a közösség fenntartása, ezért lényege a konstitutív retorika – vagyis a közösség tagjai történeteinek „újraelmesélése”, ami lehetővé teszi, hogy a jog által kezelt konfliktus lezárásaként az egyén újra megtalálja benne helyét.²⁵⁹

Amennyiben a különféle, világszerte egyre nagyobb népszerűsége szert tevő „jog és szépirodalom” kurzusok (képzések) jelentőségét és lehetőségeit merőben oktatásmódszertani nézőpontból elemezzük, azt látjuk, hogy ezek révén a jogi típusú problémák nem valós eseteken, hanem a valósággal valamifajta rokonságot mutató, döntően kitalált, irodalmi köntösbe öltöztetett történeteken keresztül jutnak el a hallgatókhoz. Az egyes jogintézmények bemutatása, értelmezése így egy olyan „közös élmény” alapján lehetséges, amelyet az egyéb – hagyományos – stúdiumok csak korlátozottan képesek nyújtani, hiszen a hallgatók többsége – különösen a porosz típusú oktatási környezetben – érdemi szakmai előismeretek nélkül, „felkészületlenül” vagy korlátozott ismeretekkel van jelen egy-egy órán, szükségtelenül nagy teret engedve az oktatónak, aki – legalábbis Magyarországon – a szemináriumi típusú alkalmakon is gyakran csak mintegy megismétli, „bővítve újratermeli” az előadáson elhangzottakat.

A „jog és szépirodalom” megközelítések mintájára – azokat mintegy leszűkítve egy területre – a hazai szakirodalomban már felmerült a „közigazgatás és szépirodalom” tartalmú kurzusok lehetősége is.²⁶⁰ Amennyiben a jog és szépirodalom irányzat jól felismerhető körvonalait próbálnánk összevetni e frissen bevezetett fogalom (közigazgatás és szépirodalom) kontúrjaival, akkor egyrészt arra a megállapításra juthatunk, hogy utóbbi szélesebb körre terjeszti ki vizsgálatait, amennyiben a közigazgatás terrénúmához jogon túli – jog által nehezen, közvetve megragadható – összefüggések is tartoznak. Másrészt

²⁵⁵ H. SZILÁGYI István (2010): Jog és irodalom (habilitációs előadás). *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 1. sz. 5. E témában lásd még: NAGY Tamás (2011): Jog, irodalom, intertextualitás. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 38–47.; Kiss Anna – Kiss Henriett – TÓTH J. Zoltán szerk. (2010): *Csíny vagy bűn?* Budapest, CompLex; RIXER Ádám (2012c): Jog és szépirodalom. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 165–193. (A továbbiakban: RIXER 2012c.). A két terület kapcsolatának nehézségeit is elemezték egyes munkákban, erre nézve lásd például: Cs. Kiss Lajos (2007): Megjegyzések a jog és művészet viszonyához. *Iustum Aequum Salutare*, 3. évf. 2. 13–18.

²⁵⁶ H. SZILÁGYI 2010, 6.

²⁵⁷ H. SZILÁGYI 2010, 9.

²⁵⁸ H. SZILÁGYI 2010, 9–10.

²⁵⁹ H. SZILÁGYI 2010, 14–15.

²⁶⁰ A területet megalapozó munkaként lásd: RIXER Ádám (2015a): Közigazgatás és szépirodalom. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 49–72. (A továbbiakban: RIXER 2015a.)

azonban arra is okkal következtethetünk, hogy a közigazgatás és szépirodalom tárgya szűkebb, mint a jog és szépirodalomé, tekintve, hogy a jog nem szűken vett közigazgatási vonatkozásai kívül rekednek az ezzel foglalatostkodók érdeklődési körén. E két megközelítés látszólagos ellentmondását, feszültségét nagy mértékben oldja azonban az a tény, hogy a közigazgatási jelenségek szépirodalmi ábrázolásai túlnyomó többségükben ezen jelenségek jogi instrumentumok által tételezett ideáljaival való konfliktusként jelennek meg, relativizálva, elmosva a jog és szépirodalom, illetve közigazgatás és szépirodalom közti – esetleges – elméleti határokat.

A kérdés, amelyre eme új irányzatnak is érdemes választ adnia, úgy is megfogalmazható, hogy irodalmi és jogi (jogi-igazgatási) szövegek képezhetnek-e egymás számára értelmes kontextust, az egyik csoportba tartozó szövegek tanulmányozása járhat-e bármilyen haszonnal a másik szövegegyüttes darabjainak értelmezése tekintetében.²⁶¹ Természetesen nem elégedhetünk meg azzal, hogy kizárólag intertextualitás-problémaként kezeljük a kérdéskört.²⁶²

Az e területen folyó kutatások tehát részben szépirodalmi művek közigazgatási képzésbe történő bevonásának lehetőségeit kívánják majd körüljárni, tételesen felsorolva azokat az indokokat, érveket, amelyek alátámasztják e megközelítések szükségességét (végső soron az önálló tudományterület létjogosultságát erősítve, igazolva), másrészt pedig fel is kínálják a szépirodalom régebbi vagy újabb, feldolgozandó munkáit,²⁶³ valamint a feldolgozás javallott szempontjait is.

A témakör valós, gyakorlati jelentőségét növeli az a tény is, hogy a hazai közigazgatási (államtudományi) képzésben immár egyetemi szintű oktatás, illetve doktori képzés is zajlik, azaz – vélhetően – a módszertani, didaktikus megfontolások, felvetések létjogosultsága is növekszik.

2.10. Nyelvtudomány

A nemzeti kultúrának az anyanyelv a legfontosabb közösséget meghatározó tényezője. Magyarországon a nyelv társadalmi-politikai dimenziója megerősödni látszik az elmúlt

²⁶¹ NAGY 2011, 39.

²⁶² Azaz ha a szépirodalom felől közelítünk, vagy a jogi-igazgatási tematika (jogalkalmazási kérdés, kodifikációs probléma stb.) jelenik meg közvetlenül a szépirodalomban, vagy a jogi műnyelv beszűremkedése a megfigyelés tárgya, esetleg a jogi szövegek közvetett hatása mutatható ki az irodalmi mű létrejöttének folyamatában. A jog(tudomány) felől közelítve pedig úgy merül fel a kérdés, hogy a jogi textusok formálódásában – különösen nyelvhasználati kérdésekben, új terminológiák stb. kialakulásában – milyen szerepet játszottak a kor (szép)irodalmi alkotásai, politikai, társadalomkritikai stb. töltettel (is) rendelkező írásművei, illetve bizonyos *kvázi* irodalmi művek, például a Biblia vagy Manu törvénykönyve.

²⁶³ A közigazgatás és szépirodalom szoros kapcsolatára utal, hogy vannak olyan munkák is, amelyek a szépirodalmi köntöst csupán ürügyként használják, hogy a szerzők igazgatási, szervezés- és vezetésméleti vagy éppen politikai elképzeléseit kifejtthessék, bemutathassák. Utóbbira jó példa Balzac *Hivatalnokok* című regénye (Budapest, Európa, 1964), amelynek váza a szerző közigazgatási reformterve (!). De a kortárs magyar irodalom is számos kitűnő regényt kínál, bemutatva a közigazgatáson belüli viszonyokat, ritkábban a közigazgatás és az ügyfél kapcsolatát. ANDRÁS László (2010): *Egy medvekutató feljegyzései*. Budapest, Nyitott Könyvműhely; NAGY Koppány Zsolt (2014): *Nem kell vala megvénülnöd 2.0*. Budapest, Magvető. Az előbbi a közigazgatásba való belépés, utóbbi az onnan való kilépés szatirikus bemutatása.

időben, előtérbe kerül a külső hatásokkal szembeni *identitásféltség* is.²⁶⁴ Kis nyelvek esetében a szaktudományos közösségek formálásának és egybentartásának különösen fontos eleme (eszköze) a nyelv, az önálló szakterminológia léte és folyamatos gondozása. A 2005-ben kiadott *Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities* című, a nemzeti terminológiapolitika megalkotását, fenntartását sürgető UNESCO-irányelv is felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy nyelv szaknyelvi terminológiája (esetünkben a jogi, igazgatási szaknyelvi terminológia) az egyes tárgykörökben nem vagy túlságosan lassan fejlődik ki (vagy nem tart lépést a változásokkal), megeshet, hogy a mai gyors technikai fejlődés mellett egy idő után az adott nyelven egyes szakterületeken érdemi kommunikáció már nem valósítható meg (azaz funkcionális nyelvvesztés következhet be), és ez akár az egynyelvű közösségek tudományos és gazdasági fejlődésből való kizáródásához is vezethet.²⁶⁵ Amennyiben az új életbeli jelenségek nyelvi megragadása felől közelítünk a kérdéshez, nyilvánvaló, hogy a megoldások, illetve lehetséges változási és változtatási tendenciák nyilvánvalóan nem merülhetnek ki az anglicizmusok és angol/amerikai jogi műnyelv elemeinek, illetve az Európai Unió sajátos nyelvezetéből átszüremkedő kifejezések beépülésében²⁶⁶ – *középtávon vélhetően egy jogi szaknyelvi, illetve általános nyelvújítás is időszerű lenne*.

A nyelvtudomány jogtudománnyal való kapcsolata több megközelítésben is felvethető: a magyar jogi dogmatika megújítása, az új jelenségek magyar megfelelőjének „feltalálása” nem csupán szűken vett tudományos kérdés, a legtöbb esetben kifejezetten jogalkotási vonatkozásai is vannak. Önálló kérdéskör, hogy a jogalkotó mit tesz, hogy biztosítsa a nyelvi „korszerűséget”. A közelmúltban több önálló – bár elszigetelt – kísérlettel is találkozhatott a figyelmes szemlélő. A KIM 2013-ban – a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program Nyelvi Egyszerűsítési Alprogramjában – kísérletet tett a jogszabályok nyelvi egyszerűsítésére, s ennek keretében 26 jogszabály szövegét vizsgálták meg a résztvevők, azzal a céllal, hogy érdemi egyszerűsítési javaslatokat is megfogalmazzanak. Bár a kísérlet kudarcba fulladt, a jogalkotási és tudományos hozadékok jelentősek.²⁶⁷ Szintén deregulációs megfontolások vezették a KIM-et, amikor a könnyebb és eredményesebb jogalkalmazás érdekében a jogrendszer egyfajta „méregtelenítése, salaktalanítása céljából” 2012 októberétől a KIM, együttműködve a Balassi Intézettel, a jogszabályok érthetősége és nyelvhelyessége felett őrködő úgynevezett nyelvőrök foglalkoztatását kezdte meg. Miközben eme kísérlet is viszonylag gyorsan elhalt, nyilvánvaló, hogy a tudományos igényesség jelenléte a jogalkotásban tartósan nem nélkülözhető.²⁶⁸

²⁶⁴ SCHÖPFLIN György (2004): *Az identitás dilemmái. Kultúra, állam, globalizáció*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor. 143.

²⁶⁵ Lásd részletesebben: BÓLCSKEI Andrea (2011): A szabványügy és magyar nyelv. *Magyar Nyelvőr*, 135. évf. 3. sz. 28.

²⁶⁶ A témához lásd még: LÁNCOS Petra Lea (2012): *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. (PhD-értékezés.) Budapest, PPK-E, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

²⁶⁷ NAGY Balázs Ágoston (2014): Miért olyan nehéz a jogszabályok nyelvi egyszerűsítése? *Glossa Iuridica*, 1. évf. 2. sz. 101–113. Mindehhez tegyük hozzá, hogy Magyarországon már korábban is sor került hasonló kísérletre, még az 1970-es években. Lásd: TAMÁS András (2002): *Legistica. A jogalkotásban vázlata*. Budapest, Szent István Társulat. 135.

²⁶⁸ A jogalkotási tevékenységgel, mint önálló „szakmával” foglalkozó művek korábban sem nélkülözték a nyelvi követelményeket, tipikus hibákat stb. nagy terjedelemben bemutató fejezeteket. Lásd például: GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk. (2007): *Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők*

Izgalmas kérdés az is, hogy a hazai szerzők által írott, ám idegen nyelven születő tudományos jellegű szövegeknek milyen nyelvi jellegzetességei vannak,²⁶⁹ s e vonatkozásban kijelenthető, hogy – bár a legtöbb munka támaszkodik nyelvi és szakmai lektorok közreműködésére – ezek szóhasználatára *olykor* azonos témakör esetében is rendkívüli változatosságot mutat. Néha a legelemibb fogalmak (Magyarország Alaptörvénye, illetve irányítás, felügyelet, ellenőrzés) angol nyelvű fordításai esetében is szembeötlő az egységes terminológia hiánya, illetve a „rokon” jellegű, ám nem azonos tartalmú kifejezések (például rendészet/rendvédelem) „csereszabatos” volta. Ennek a gyakran a hazai tudományos párbeszédet, illetve a nem magyar olvasó megértését is nehezítő „sokszínűségnek” több oka is van.²⁷⁰ Ezek között említhetjük az angolszász jogi terminológia „megfeleltethetőségének” nehézségeit, az EU-s terminológia hiányosságait,²⁷¹ illetve azt a tényt is, hogy nincs a napi tudományos, illetőleg hatósági tevékenységben egyaránt jól használható – azaz a ma széles körben használt műszavakat és a hatályos jogot legalább nagy vonalakban visszatükröző és világos elhatárolásokkal is operáló – angol–magyar, illetve magyar–angol jogi/közigazgatási szótár. Ez különösen annak fényében meglepő, hogy a piacon – az elektronikus szótárakat, szövszedeteket, illetve adatbázisokat is beleértve számolva – legalább másfél tucat (!) ilyen kiadvány (felület) található.²⁷²

Itt is említendők a kétnyelvű közigazgatási szótárak, amelyek az úgynevezett szétértégződés kiteljesedése, illetve a nyelvvesztés előtti talán utolsó pillanatban nyújthatnak segítséget a határon túli, nagyobb tömböket alkotó magyarságnak (szlovák–magyar és román–magyar relációban), s amelyek egyúttal rendkívüli tudományos erőfeszítéssel és a hazai tudományosság figyelmét elkerülve jöttek létre.

A közigazgatási jogtudomány és nyelvtudomány kapcsolatában a legfrissebb fejleményeket részben egyes művek jelentik, amelyek kifejezetten (vagy nagy terjedelemben) a hazai, magyar nyelvű jogi-igazgatási szövegek mai jellegzetességeit elemzik,²⁷³ részben a szűken vett terminológiai kutatások felfutása sorolható ide,²⁷⁴ részben pedig a 2017-ben elindult *Magyar Jogi Nyelv* című folyóirat jelent(het) izgalmas lehetőséget és fórumot a további munkához.

továbbképzéséhez. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság. 100–115.

²⁶⁹ RIXER 2013a.

²⁷⁰ A magyar szavak, kifejezések idegen nyelvű fordításainak „sokszínűsége” a szűken értelmezett nyelvi, nyelvhasználati nehézségeken túl részben annak is köszönhető, hogy a politikai döntéshozók, illetve jogalkalmazó szervek a szükségesnél, illetve lehetségesnél ritkábban támaszkodnak a döntés-előkészítés fázisában a – részben idegen nyelvű – tudományos kutatások eredményeire, gyakran csupán szelektíven és utólagosan használják azokat önnön döntéseik legitimálására.

²⁷¹ Ezen vonatkozásokban a szupranacionális bíróságok (EJEB, EuB stb.) gyakorlata a nyelvi egységesítést nagymértékben szolgálta, különösen az angolszász jogintézményeken „túltekintő”, „nemzetköziesebb” angol jogi nyelv(használat) kialakításával. Ezzel együtt a „helyi” sajátosságok pontos – azaz a valós tartalmakat visszatükröző – nyelvi leírásában, megjelenítésében hiányosságok, illetve látványos párhuzamosságok figyelhetők meg.

²⁷² RIXER 2013a, 19.

²⁷³ Ezek közül is kiemelendő: TOLCSVAI NAGY Gábor szerk. (2018): *A magyar nyelv jelene és jövője*. Budapest, Gondolat; KATONA József Álmós – MALECZKI József (2016): *A pontos fogalmazás művészete – Clear Writing*. Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet.

²⁷⁴ TAMÁS Dóra Mária (2017): *Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át*. Budapest, ELTE Eötvös.

2.11. Pszichológia

A közigazgatást érintő pszichológiai elemzések döntően a *tágabban vett* közigazgatással összefüggésben (tipikusan a közalkalmazottak feladatellátásával kapcsolatban²⁷⁵), illetve általában a tágabban értelmezett állami-politikai szféra kapcsán,²⁷⁶ a közigazgatást is érintő bíraskodással összefüggésben²⁷⁷ vagy *szférafüggetlen* témákban érzékelhetők.²⁷⁸ Egyébként a terület továbbra sem „felkapott” – mindazonáltal látható egyfajta növekedés, azaz érdeklődésváltozás a közigazgatás, illetve közszféra irányába, még akkor is, ha kifejezetten a mai magyar közigazgatásra (az államigazgatás, illetve az önkormányzatok személyi állományára, valamint az azokkal kapcsolatba kerülő ügyfelekre) vonatkozó empirikus kutatások e területen továbbra sem dominánsak. Áttörést sejtet az a tény is, hogy napjainkban egyre nagyobb teret hódít az a szemlélet, amely a hatékony közigazgatási működés egyik alapjának azt a kérdést tekinti, hogy *maguk a közszolgálatban tevékenykedők rendelkeznek-e naprakész és releváns magatartástudományi ismeretekkel*. 2018-ban jelent meg az a hiánypótló munka, amely hazánkban elsőként vállalkozott a közigazgatási szempontoknak megfelelő és a gyakorlatban is hasznosítható interdiszciplináris tudásanyag közzétételére.²⁷⁹

Elmozdulás abban a tényben is felismerhető, hogy *új határtudomány* jelent meg a jog és pszichológia határán: *a jog szociálpszichológiája*. Az „új határtudomány körvonalai” kapcsán jegyzi meg Hunyady, hogy „nem nehéz felismerni, hogy az érintett tudományok – a jog és a pszichológia – találkozása a nemzetközi tudományosság napirendjén van. A jogtudomány térfelén a normatív tartalmak számbavétele és logikai rendjének kiteljesítése mellett a jogviszonyok valóságának, a jog társadalmi beágyazottságának empirikus vizsgálata – elsőként a jogszociológia keretében, majd más társadalomtud-

²⁷⁵ „A kiegészítés a segítő foglalkozásúak gyakori szindrómája.” SZÉNYEI Gábor András – ÁDÁM Szilvia – GYÖRFFY Zsuzsanna – TÚRY Ferenc (2015): A kiegészítő szindróma megelőzése. A hagyományoktól a modern információs technológiákig. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 4. sz. 847. A további irodalmak közül kiemelendő: KUN Ágota – SZABÓ Anett (2017): Boldogság tényezők a pedagógusok munkájában. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 72. évf. 3. sz. 281–310. Elsősorban az oktatási, szociális, illetve gyermekvédelmi igazgatási területeken kerül előtérbe a gyermekpszichológia. Lásd például: WOLFE, Lucy (2012): Darling Divas or Damaged Daughters? The Dark Side of Child Beauty Pageants and an Administrative Law Solution. *Tulane Law Review*, Vol. 87, No. 2. 427–455.

²⁷⁶ Lásd például: KOVÁCS Judit (2015): Az igazságosságkutatás, az együttműködés-versengéskutatás és a hatalom pszichológiájára irányuló kutatás tematikus érintkezési pontjai. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 1. sz. 197–213.; BERECKZEI Tamás (2015): A manipuláció művészete. A machiavellizmus kognitív és evolúciós alapjai. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 1. sz. 7–22.

²⁷⁷ Lásd például: FEKETE Mária – GRÁD András (2012): *Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak*. Budapest, HVG-ORAC. Szűkebb témánk szempontjából is figyelemreméltók az igazságszolgáltatás pszichológiájáról (440–449. oldalak), illetve a hatékony jogász kommunikáció pszichológiájáról (517–533. oldalak) írott fejezetek.

²⁷⁸ Lásd például: KVASZINGERNÉ PRANTNER Csilla – SOLTÉSZ Péter – FARAGÓ Boglárka – PLÉH Csaba – SOLTÉSZ-VÁRHELYI Klára (2016): A multitasking jelenség hatása a feladatvégzésre és az időbeosztásra. Módszertani előtanulmány. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 71. évf. 1. sz. 109–125.; KOVÁCS Kristóf – FARAGÓ Boglárka (2016): A modern technológia hatása a kognitív képességekre: áttekintés. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 71. évf. 1. sz. 127–141.

²⁷⁹ HALLER József – FARKAS Johanna szerk. (2018): *Pszichológia a közszolgálatban I*. Budapest, Dialóg Campus.

mányokkal való együttműködésben – jelentős és növekvő szerephez jut”.²⁸⁰ A lehetséges kutatási témák kapcsán Hunyady a következőket írja: „A laikus jogtudás, értékelő ítéletalkotás és viszonyulás, valamint a jog alakítását megcélzó közös fellépés hálás konkrét témái a szociálpszichológiai vizsgálatoknak.”²⁸¹

A hazainál jóval bővebb nemzetközi szakirodalom²⁸² rámutat arra is, hogy a *közigazgatáson belüli* hibás attitűdöket nem lehet kizárólag teljesítményértékeléssel, monitoringgal stb. kezelni, a közszolga mentális állapotának és a konkrét társadalmi szituációnak, illetve ezek egymásra hatásának (kölcönhatásának) leírása és befolyásolása körében a *szociálpszichológia módszertana* is igen nagy segítségünkre lehet.²⁸³ Ez a – modern – szociálpszichológia már nem kizárólag az információs aszimmetriák helyreállítására törekszik, sokkal inkább a mélyreható, értékrendet átalakító (!) változások előmozdítására tesz kísérletet,²⁸⁴ olyan komplex szocializációs folyamatot vázolva fel, amelyben a „mentális programozás” egyik döntő eleme az íratlanul érvényesülő közmegegyezések felülírása (lehet).²⁸⁵

Megjegyezzük, hogy a jogalkalmazói döntéshez vezető jogi-logikai tények ismeretése mellett egyre nagyobb szerephez jutnak – a hazai irodalomban is – a döntés kialakulásában szerepet játszó egyéb szempontok.²⁸⁶ Így például a jog és érzelmek modern jogelméleti mozgalma (*law and emotions scholarship*)²⁸⁷ is betört a hazai jogirodalomba:²⁸⁸ ezen irány az érzelmek szerepének tényleges súlyát az egyes jogterületeken zajló jogalkalmazás körében kísérli meg bemutatni. Eme elmozdulás ellenére a közigazgatás-ellenes jelleggel (is) bíró magatartásokhoz kapcsolódó pszichikus folyamatok tudományos igényű elemzése leginkább a büntetőjogias összefüggések, jelenségek, tényállások kapcsán kerül előtérbe Magyarországon, és másutt is.²⁸⁹

²⁸⁰ HUNYADY György (2015): Bevezető. In HUNYADY György – BERKICS Mihály (2015): *A jog szociálpszichológiája. A hiányzó láncszem*. Budapest, ELTE Eötvös. 7.

²⁸¹ HUNYADY 2015, 9.

²⁸² Nemzetközileg is megfigyelhető a viselkedéstudományi megközelítések további térnyerése. Lásd például: JAMES, Oliver – JILKE, Sebastian R. – VAN RYZIN, Gregg G. (2017): Behavioural and experimental public administration: Emerging contributions and new directions. *Public Administration*, Vol. 95, No. 4. 865–873.

²⁸³ SOBIS, Iwona – VRIES, Michiel S. de (2010): Restoring Professionalism: What Can Public Administration Learn from Social Psychology? In NEMEC, Juraj – PETERS, B. Guy eds.: *State and Administration in a Changing World*. Bratislava, NISPAcee. 95.

²⁸⁴ SOBIS–VRIES 2010, 97.

²⁸⁵ SOBIS–VRIES 2010, 104–107.

²⁸⁶ Spottswood szerint: „Jogi rendszerünk erősen inkonzisztens annak megítélésében, hogy az érzelmek milyen szerepet játszhatnak a bíróságokon az egyes közigazgatási és egyéb döntésekben.” SPOTTSWOOD, Mark (2013): Emotional Fact-Finding. *Kansas Law Review*, Vol. 63, No. 1. 41.

²⁸⁷ Ennek kezdeteire nézve lásd: BANDES, Susan A. ed. (1999): *The Passions of Law*. New York – London, New York University Press. Az újabb fejlemények tekintetében lásd: SHAW, Julia – SHAW, Hillary (2014): From Fact to Feeling: An Explication of the Mimetic Relation Between Law and Emotion. *Liverpool Law Review*, Vol. 35, No. 1. 43–64.

²⁸⁸ Lásd például: FEKETE Balázs (2013): Érzelmek és jogtudomány: egy lehetséges értelmezés. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 3. sz. 89–104.

²⁸⁹ Például: GERLACH, Heiko (2013): Self-Reporting, Investigation, and Evidentiary Standards. *Journal of Law and Economics*, Vol. 56, No. 4. 1061–1090.

IV. rész

Közigazgatás-tudományi iskolák kialakulásának lehetőségei a mai Magyarországon

1. Bevezetés

Az adott tudományág, illetve tudományterület önreflexiója sohasem öncél, azt látjuk, hogy ez általában stimuláló hatású az egész területre nézve, ideértve annak határterületeit is. A kifejezetten a mai magyar közigazgatás-tudományra, annak jellegzetességeire vonatkozó, *érdemi értékelést* is tartalmazó munkák az utóbbi években igen csekély számban jelentek meg (lásd még később). Ezért is volt előremutató és valós szükségletekre reagáló az MTA IX. Osztály²⁹⁰ Jogtudományi Bizottsága Közigazgatás-tudományi Albizottságának 2013. áprilisi döntése, amely egy a magyar közigazgatás-tudomány jelen helyzetét felmérő vizsgálat elindítását szorgalmazta, elsősorban a közigazgatási tárgyú szakirodalom áttekintése, illetve a működő – s a közigazgatási tárgyú kutatásokat is felvállaló – iskolák, tudományos műhelyek feltérképezése révén. E vizsgálat – legalábbis az említett keretek között – mindeztidáig nem teljesedett ki, ám a felvetések továbbra is válaszokat igényelnek.

Eme írás adalékokkal, szempontokkal kíván szolgálni egy fenti tárgyban kialakuló vitához, szűkebb feladataként a hazai közigazgatás-tudományi törekvések beazonosíthatóságát, „iskolakénti” értékelését lehetővé tevő főbb szempontok előzetes katalogizálását határozva meg.

Pontos helyzetértékeléshez természetszerűen megfelelő kérdésekre is szükségünk van: esetünkben fontos *előkérdések*, hogy *egyrészt* mit is értünk közigazgatás-tudomány alatt, *másrészt* milyen közelmúltbéli hazai tudományos előzményei és vonatkozásai vannak a címben megfogalmazott felvetésnek, továbbá, *harmadrészt*, mit is értsünk iskola alatt a jelen kontextusában. E három, előzetesen megválaszolandó kérdésre adott feleletek

²⁹⁰ „A közigazgatás-tudománynak – más tudományterületek mellett – az MTA IX. Osztálya a gazdája, amely tagjainak és bizottságainak közreműködésével tudományos üléseket, székfoglalókat, emléküléseket szervez, véleményt nyilvánít általános tudománypolitikai, tudományszervezési kérdésekben, valamint a tudományos utánpótlást érintő ügyekben. Az alapkutatásokat végző egyetemi, főiskolai tanszékek mellett az akadémiai kutatóhálózatba tartozó intézetek is fontos szerepet töltenek be a tudományos életben. Az MTA regionális kutatóintézetei jelentős eredményeket produkáltak a területi közigazgatás átalakítása, a területfejlesztés és a regionalizmus kérdésében, valamint a magyar önkormányzati rendszer politológiai jellegű vizsgálata, elemzése körében. A Jogtudományi Intézet keretein belül [pedig] több témakörben (összehasonlító vizsgálatok, közérdek és közigazgatás, bürokrácia stb.) szintén színvonalas közigazgatás-tudományi vizsgálatok folynak” (JÓZSA 2011, 190.).

aztán lehetővé teszik, hogy továbblépjünk, s megpróbáljunk egy szempontkatalógust felállítani arra nézve, hogy mitől is lesz, *lehet* iskolaszerű egy entitás, egy konkrét törekvés, egy gondolkodásmód a közeljövő magyar közigazgatás-tudományában, illetve közigazgatási jogtudományában. Nézzük tehát elsőként a három előkérdést!

Ad 1. A közigazgatás-tudomány kontúrjainak felrajzolásával megvalósított szűkítés praktikusán ki is jelöli azokat a tudományokat és konkrét intézményeket, amelyek körében egyáltalán vizsgálódni érdemes, amikor iskolaszerű képződményeket keresünk. Rögzítsük ismét: a közigazgatás-tudomány még mindig inkább a közigazgatással foglalkozó résztudományok összessége, semmint valamifajta komplex „szupertudomány”.²⁹¹ Természetesen ezen (rész)tudományok között van különbség annak tekintetében, hogy milyen mértékben tartoznak vizsgálódásuk homlokterébe a közigazgatás jelenségei, így – hagyományosan, de ma is tartható módon – a jogtudomány, a szűkebben vett igazgatástudomány és politikatudomány tarthatnak igényt a „közigazgatás-tudomány főbb területe(i)” címre, miközben tagadhatatlan, hogy újabban az önállósult közmenedzsment-tudomány, a közpolitika, illetve a regionális tudományok, a rendészettudomány vagy éppen az „előretörő” infokommunikációs terület sem maradhatnak ki a felsorolásból – s itt annak sincs különösebb jelentősége, hogy egymással érintkező, sőt egymást részben át is fedő tudományokról van szó. Leginkább tehát ezek azok a területek, amelyek közül egy vagy több tárgyainak, módszereinek koncentrált megjelenése egyáltalán *esélyt* adhat a közigazgatás-tudományi iskolakénti azonosításra.

Ad 2. Az 1945 utáni magyar közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány fejlődésének, esetleges belső ellentmondásainak, illetve eredményeinek feldolgozására egyelőre csak elnagyolt módon került sor a hazai szakirodalomban. Az e tárgyban született írások vagy értékszempontokat kevésbé megjelenítő módon inkább az egyes szerzőket és műveiket katalogizáló természetűek (lásd elsősorban Szamel Katalin és Józsa Zoltán munkáit), vagy egyébként a korszak – alapvetően államigazgatás-központú – magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi összevetésben megfigyelhető lemaradását, a szocializmusban kialakult struktúrák későbbi fennmaradását hangsúlyozzák, szintén részletező, elmélyült értékelés nélkül (lásd például Jakab András vonatkozó, több nyelven is megjelent tanulmányát²⁹²). Miért lényeges a jövő magyar közigazgatás-tudományának, lehetséges irányainak vizsgálata körében az elmúlt 70 esztendő folyamatainak mélyreható elemzése? Leginkább azért, mert a hagyományok vagy a tudomány mindenkori keretfeltételei nem önmaguktól értetődő módon sorolódnak be a „haladó” és „kevésbé

²⁹¹ Ehhez kapcsolódóan Madarász már 1978-ban a következőket írta: „Szamel és Lőrinc azt kutatták, hogy létre sikerült-e hozni a különböző tudományos megközelítések eredményeiből a szintézist, valami olyan egységes rendszert, amely már minőségileg különbözik az alkotóelemeket szolgáltató tudományágtól, de azok összességétől is. Sorra olvashatjuk szerzőink tagadó válaszait. A közigazgatástudományinak minősíthető munkák többségéről azt a megállapítást olvashatjuk, hogy a közigazgatásról, annak egyes jelenségeiről többféle tudomány eredményeit foglalják össze. Nem beszélhetünk tehát valamiféle speciális ismeretanyagról, amelyet közigazgatástudományinak nevezhetnénk, amelyet csak ez nyújthat, és más tudomány nem. Némileg más a helyzet az általános igazgatástudománnyal, amely képes volt olyan törvényszerűségeket feltárássára, olyan tételek, elvek és összefüggések rendszerbe foglalására, amelyeket más tudományok addig nem produkáltak” (MADARÁSZ 1978, 424.).

²⁹² Lásd: JAKAB 2008; JAKAB 2010; JAKAB 2011.

épületes” hagyományok közé, ezeket előbb detektálnunk, majd értelmeznünk, végül pedig értékelnünk kell ahhoz, hogy utóbb egyes elemeket *például* objektív, stabilan jelen lévő, változtathatatlan (?) külső adottságokként, másokat befolyásolható és befolyásolandó folyamatokként, megint másokat fejlesztendő értékeként ragadhassunk meg. Némileg általánosabban: a saját múltjához, gyökereihez való viszonyában bizonytalan, saját önképét *leginkább* a Magyary-jelenségre korlátozó közigazgatás-tudomány „feladat- és jövőtűrő képessége”, válsághelyzetekben megmutatkozó kezdeményezőkézsége, végső soron a Magyaryéhoz hasonló küldetéstudata is szükségképpen korlátozott lesz.

Az 1989-es jogi típusú rendszerváltozás *elvileg* kedvező helyzetet teremtett a magyar közigazgatás-tudomány autonóm struktúráinak kialakíthatósága, valamint a tudományterület érdemi önállóságának fejleszthetősége tekintetében. A legizgalmasabb kérdések egyike *mégis* éppen az, hogy ez a lehetőségek oldalán megfigyelhető kapacitásnövekedés – egészen a legutóbbi időkig – miért hozott csupán töredékes szakmai eredményeket. Illetve a tudomány-finanszírozásban, a közigazgatási jogi dogmatikában, a közigazgatási diszciplínák oktatásában, oktatásmódszertanában²⁹³ és a tudományos eredmények külső hasznosulásában miért nem beszélhetünk *nyilvánvaló* áttörésről a 25–30 évvel korábbi állapotokhoz képest?

Válaszok után keresgélve érdemes felfigyelnünk arra, hogy az államszocializmus egyes gyakorlatainak tovább élése és a rendszerváltás folyamatában történő „újrakanonizálása” természetesen nem csupán a közjogi/politikai/államszervezeti berendezkedés és a köznapi működés alapelemei körében volt tetten érhető, hanem a közigazgatás-tudományokban is. A *dogmatikai* és *tudományfelfogásbeli* kontinuitás egyszerre jelenti a jogi normák szintjén megjelenő fogalmak, fogalmi készletek (konkrét nyelvi kifejezések) nagy fokú azonosságát, illetve a tudományosan elfogadott – és az egymást jól ismerő, csekély számú szereplő által kanonizált – megközelítések, paradigmák szinte töretlen tovább élését. Ennek előnyei (az ily módon bizonyítottan jól adaptálható fogalmak letisztult, következetes, sőt „politika- és rendszerfüggetlen” használata) mellett számolnunk kell valós veszélyekkel is. Az egészséges tudomány egyes hagyományos „kényszermechanizmusainak” – még az államszocializmusban történt – kiiktatása ugyanis oda vezetett, hogy a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratokból eltűnt az érdemi tudományos vitákban is megmutatkozó kritikai hangvétel (például a recenziók – immár hagyományosan – nem tartalmazzak az adott mű gyengeségeit, hiányosságait taglaló részeket). Madarász már 1978-ban tett egy óvatos megjegyzést a Lőrinc Lajos, Nagy Endre és Szamel Lajos által jegyzett munkával²⁹⁴ kapcsolatban, miszerint „a korrekt információközléshez képest az egyéni értékelő vélemények kisebb súllyal jelentek meg”.²⁹⁵ Ennek okai között akkor – az egyéb lehetséges okok mellett – nyilván a politikai korlátok is jelen voltak. Mindehhez hozzátartozik az is, hogy a közigazgatási jog dogmatikája mind a mai napig csak részlegesen kidolgozott, aminek *egyik* jele, következménye, hogy a tudományosnak

²⁹³ Ezen szempont tanulmányozásához – az utóbbi időszak szakirodalmából – lásd: BELÉNYESI Emese (2011): Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 3. sz. 75–89.

²⁹⁴ LŐRINCZ Lajos – NAGY Endre – SZAMEL Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

²⁹⁵ MADARÁSZ 1978, 421.

szánt munkák *egyes témakörökben* gyakran még *mostanában is* csupán a jogszabályok tartalmának ismertetésére szorítkoznak.²⁹⁶

Az említett jellegzetességek természetesen csupán tartós – évtizedes gyakorlatok által változtatható – (rész)irányokat jeleznek, s napjainkban a fenti tendenciákat meghaladó, felülíró ellenáramlatok, tudatos ellenhatások felmutatása és rendszerezése is lehetséges.

Ad 3. Az alapkérdés az, hogy ma léteznek-e hagyományos értelemben vett, önálló identitással rendelkező, „ezerből is felismerhető”, magas szakmai minőséget képviselő közgazdaság-tudományi iskolák.

„Évtizedek óta van a magyar közgazdaság-tudománynak egy álma, mely arról szól, hogy vajon legjelentősebb oktatóinak, illetve kutatóinak iskolateremtő jelentősége van-e? Azt hiszem ehhez a mércét Magyary Zoltán emelte fel, s azóta a közgazdaságban tevékenykedő kiemelkedő jelentőségű szerzők valamennyien az ő tevékenységéhez mérik magukat. Alighanem értelmetlen az a kérdés, hogy sikerült vagy sikerül-e bárkinek Magyary Zoltánt túlszárnyalnia. Az azonban már korántsem, hogy valaki, a közgazdaság-tudomány egy nemzetközileg elismert szaktekintélye iskolateremtőnek minősíthető-e hazai tudományunkban.”²⁹⁷ A minőség igen kényes kérdés, egyelőre inkább *láthatóságról* érdemes beszélnünk, amennyiben ez egy semleges tartalmú, mégis – bizonyos ismérvek mentén – jól számszerűsíthető elvárás, illetve szempont. A láthatóság vagy minőség szempontja leginkább abban a kérdésben ragadható meg egy „iskola” kapcsán, hogy az *valódi szellemi műhelyként is funkcionál-e* vagy csupán szervezeti, elemi szakmai kapcsolattartási, pénzszerzési, publikációs és egyéb egzisztenciális nyomások, kényszerek hajlamosítják-e a résztvevőket a felszínes és időleges együttműködés(ek)re. Az iskola szellemi műhelykénti megragadása egyúttal ki is tágitja azoknak a formáknak, intézményes kereteknek a körét, amelyek iskolateremtő jellegűek, természetűek lehetnek. A tanszékek mellett feltétlenül idesorolhatjuk az elektronikus felületeket, a tudományos folyóiratokat, a nem egyetlen intézményhez kötődő tudományos megoldásokat, minisztériumi vagy egyéb központi közigazgatási szerveknél kialakított minőségi szakmai együttműködési formákat is – ha már a korábban létezett különféle szervezési intézetek abbéli formájukban nem léteznek.

A közgazdaság-tudomány látható – az egyén, a kutató szintjén, elszigeteltségén túlmutató – része a tankönyvekből és leginkább kommentárokból összeálló rész, a szakirodalom folyóiratokban hozzáférhető része, az oktatási, akadémiai, ritkábban minisztériumi szféra erre szakosodott intézeteinek, tanszékeinek, szervezeti egységeinek, továbbá a jelenségcsoport „mozgó” részeinek, az eseti kutatásoknak, kutatási együttműködéseknek és részben ezekkel is összefüggésben a konferenciáknak, egyéb szakmai rendezvényeknek a köre.²⁹⁸ Mégis, ezt – az egyébként tekintélyesnek nevezhető részt – még mindig

²⁹⁶ Ehhez lásd: JAKAB András (2010): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In RIXER Ádám szerk.: *De iuris peritorum meritis 6. Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KRE ÁJK. 98–101.

²⁹⁷ SZAMEL K. 2006, 380.

²⁹⁸ Ugyanehhez a kérdéshez másként közelítve, azt is állíthatnánk, hogy a közgazdaság-tudomány(ok) előtt álló egyik nagy feladat a személyesség, közvetlenség és elmélyültebb tudományos kapcsolatok-kapcsolatrendszerek kialakítása. Pozitív és üdvözlendő kezdeményezésekben szerencsére nincs hiány: így például a 2010-es évek első felében tanszékvezetők többé-kevésbé éves rendszerességgé találkozóira, közigazgatási TDK-k találkozóira is sor került, továbbá a tudományterületen friss PhD-vel rendelkezők számára is

csak a jéghegy (esetünkben a magyar közigazgatás-tudomány) csúcsának tekinthetjük, amennyiben a közigazgatás-tudomány fogalmát a közpolitika-formálásra, jogalkotásra és jogalkalmazásra gyakorolt tényleges hatásra is kiterjesztve kívánjuk megragadni – tekintve, hogy inkább csak kivételesen látható, hogy az egyes tudományos eredmények mikor, miért, milyen megfontolások révén váltak vagy nem váltak egy program, illetve koncepció, tervezet vagy javaslat elemeivé. Ez a kitágított fogalom meghatározás azt állítja, hogy közigazgatás-tudományinak csak azt az ismeretet, illetve törekvést tekinthetjük, ami a különféle közpolitikai programok kialakítására, a jogalkotás folyamatára és eredményeire, továbbá a jogalkalmazási gyakorlatra *vagy az egyéb társadalmi folyamatokra* legalább közvetve, ámde bizonyítottan hatást gyakorló olyan tudományos konstrukció, elmélet, rendszerezett és formalizált tudás, amelyet egyébként valamilyen formában vagy mértékben a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé tettek. (Lásd még ehhez a *Századvérről* írottakat.)

Az „iskola” fogalma kapcsán élnünk kell egy további pontosítással is: jelen munkában a tudományos entitás, illetve tudományos irányzat kifejezéseket előbbivel egyenértékűként használjuk, aztán később, a szempontkatalógus felvázolása után természetesen megfogalmazható és megválaszolható a kérdés, hogy vannak-e akár hagyományos értelemben vett iskolák, akár önálló és érdemi tudományos irányzatok vagy kiemelkedő hatású konkrét szereplők a mai magyar közigazgatás-tudományban.

Jegyezzük meg azt is, hogy az iskolakénti meghatározást, azonosíthatóságot Magyarországon korlátozza egy objektív körülmény, mégpedig az, hogy – a jogtudományon túli területek képviselőit is figyelembe vevő megközelítéssel is – igen kevesen foglalkoznak közigazgatás-tudománnyal. Ebből pedig az következik, hogy kialakul egy nagy fokú egymásrautaltság, egy olykor egészséges, olykor egészségtelen szimbiózis, amely *nehezíti* az érdemi elkülönülést, a személyileg és szervezetenként is elkülönülő, egyenesen „széttartó” működéseket, a szükséges konfrontációt és kritikai jelleget magában foglaló „iskolaattribútumok” teljes körű kifejlődését.

A „csékély egyedszám” egyébiránt nem csupán az ország területéből és népességéből következő adottságként, valamifajta „szükségszerűségként” jelenik meg, hiszen a hazai (teljes, minden tudományterületet lefedő) kutatói állomány létszámát tekintve minden lehetséges összehasonlításban elmarad a fejlett világ átlagától.²⁹⁹

megrendeztek egy kétnapos konferenciát. Feltűnő továbbá, hogy egyre több az olyan tudományos/szakmai kezdeményezés is, amely tudatosan törekszik valamennyi közigazgatási tudományokkal/közigazgatási joggal foglalkozó intézmény (tanszék) bevonására valamely kutatásba, továbbá egy-egy magyar vagy éppen idegen nyelvű országtanulmány elkészítésébe, tankönyv, illetve kézikönyv megírásába.

²⁹⁹ „Hazánkban jelentős problémát jelent a kutatói állomány stagnálása, illetve az elvándorlás. Nemzetközi összehasonlításban Magyarországon a kutatói állomány létszáma stagnál (alig növekszik), nem követi az EU-ban, illetve a környező országokban tapasztalható növekedési trendeket. Az egyes tudományágakban európai szinten is kiváló kutatási eredmények ellenére Magyarországon szűkös a kutatói kapacitás, mindösszesen 38 000 kutató dolgozik a vállalati, az egyetemi és az akadémiai kutatóhelyeken, a 10 000 foglalkoztatottra jutó kutatók száma FTE-re (Full-time Equivalent) vetítve 56, ami jelentősen elmarad az OECD-átlagtól (74 kutató/10 000 foglalkoztatott).” *EFOP-3.6.3-VEKOP-16 számú program Felsőoktatási hallgatók tudományos műhelyeinek és programjainak támogatása* c. felhívás (2016). 6. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/efop-363-vekop-16-felsoktatasi-hallgatk-tudomnyos-mhelyeinek-s-programjainak-tmogatasa (A letöltés dátuma: 2017. 03. 12.)

2. Az egyes iskolák értékelésének főbb szempontjai

Az alábbi szempontok nem kizárólagosak, s nem is feltétlenül igaz mindegyik egy akár „iskolaként”, akár önálló irányzatként megragadható törekvésre, ám nagy biztonsággal kijelenthetjük, hogy bármely iskolaszerű képződmény (értsd: minőségi kutatóhely) megfelel az alábbi szempontok többségének.

I. szempont: szerves fejlődés, beazonosítható fejlődéstörténet

Értékként kell kezelnünk, ha egy szervezet, szerveződés organikus módon alakul ki, azaz bővülési, növekedési szakaszok is azonosíthatók az intézmény történetében. Ennek valódi jelentőségét, értékét az adja, *ha a módosulások, fejlődési mozzanatok detektálhatóan valamifajta szervezeti tudásra, illetve intézményi emlékezetre is visszavezethetők*, azaz nem csupán véletlenszerű, eseti, illetve külső hatások érvényesülnek.³⁰⁰ A fejlődés gyakran tárgyi eredményei révén ragadható meg a legkönnyebben: a konkrét szerzőn vagy szerzőkön túl az adott tudományos műhellyel is kapcsolatba hozható művek (szerencsés esetben alapművek), valamint azok újabb kiadásainak léte, könyvsorozatok, valamely témában visszatérően publikált kutatási eredmények is utalhatnak organikusan fejlődő, érdemi entitásokra.

Az egyes a tudományos entitások növekedési pályája, átalakulási folyamata – elvileg – egy ideáltípus

kutatás → kutatócsoport → kutatóműhely → (kutató)intézet

láncolatban is meghatározható, azzal együtt is, hogy egyrészt vannak a fentiekkel nem feltétlenül egynemű, de a felsorolás elemeivel szoros összefüggést, kapcsolatot mutató képződmények is (például a tanszék); másrészt a hazai példák ellentmondók annak tekintetében, hogy néhol a lazább keretet jelentő kutatóműhelyen belül jön létre több kutatócsoport, másutt pedig a kutatócsoport jelenti az állandóság és intézményesültség egy magasabb szintjét.

Az iskolajelleg tekintetében nem egyértelmű, hogy milyen irányban jelent befolyásoló tényezőt az a körülmény, hogy az adott entitás része valamely tágabb intézménynek, intézményhálózatnak. Ez ugyanis egyszerre lehet lassító, hátráltató, illetve „szinergiákat kihasználó”, rugalmas és innovatív működést lehetővé tevő körülmény – ezt csak egyedileg fogjuk tudni megítélni.

Természetesen a szerves fejlődés jól megfér a vizsgált témák tekintetében érvényesülő kontinuitással is. Kivételes ugyanis, hogy egy ilyen iskola „mindenevő lenne”, nyilvánvalóan létrejöttének körülményei, helye, a meghatározó személyek személyes érdeklődései, a mindenkor megrendelők, finanszírozók, pályáztatók igényei nagymértékben korlátozhatják a szerteágazó érdeklődést és még inkább a távoli területeken kifejtett és egységesen magas színvonalú kutatást. Gyakran már a nevük is egy-egy

³⁰⁰ A szervezeti tudás felhalmozása mindig tanulási folyamat eredménye. Az egyéni tudásra épül ugyan, de jóval több a munkatársak képességeinek, ismereteinek és tapasztalatainak számszerű összegzésénél, jobb esetben a szervezet „lenyomatát hordozza”, azaz nem csupán információ, s emiatt másutt történő felhasználása is csak korlátozott lehet.

szűkebb területtel, a közigazgatás-tudományokon belüli egyik tudománnyal való szoros kapcsolatra (például MTA Regionális Kutatások Központja) vagy egyébként valamely átfekvő témakörrel való rendszeres foglalkozásra (például MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport) utal.

Azt látjuk, hogy a kontinuitás szerves fejlődést erősítő *lehetséges* hatása legalább két vonatkozásban bizonyosan megfigyelhető: az egyik a személyi állandóság, a másik pedig a szakmai irányultság, érdeklődés relatív változatlansága.

A személyi aspektus nyilvánvalóan magában foglalja azt a kérdést is, hogy az adott „entitásnak” kik a tagjai, értve ez alatt a szakmai „beágyazottságot”, a tagok, vezetők, s olykor a holdudvarhoz tartozók érdemi jelenlétét a szűken vett közigazgatás-tudományban, de akár a nyilvánosság tágabb szféráiban is. Józsa Zoltán egyenesen úgy fogalmaz, hogy a magyar közigazgatás-tudományban azoknak az „iskola-teremtő professzoroknak (Lőrincz Lajos, Kilényi Géza, Verebélyi Imre, Berényi Sándor, Ficzer Lajos, Máthé Gábor)” a szerepe meghatározó, illetve „mintaadó a későbbi generációk számára”, akik a szűken vett oktatási és kutatási tevékenységeik mellett a szakmai és azon túli közéleti tevékenységet is kifejtettek, kifejtének.³⁰¹ A hazai gyakorlatban *egy, legfeljebb két emblematisz szereplő* határozza meg az adott intézményes törekvést, ezzel mintegy egyetlen (hívó)szóval beazonosíthatóvá téve az adott kutatás főbb jellegzetességeit, a személyi kört, szűkebb témát stb. A 2-3 főállású, s egyúttal teljes munkaidős kollégát foglalkoztató tanszékek korában lényeges kérdés az is, hogy a megbízott oktatókat, doktoranduszokat, demonstrátorokat, TDK-tagokat és egyéb aktív külső tagokat, gyakorlati szakembereket milyen mértékben képesek ezek az entitások magukhoz vonzani.

A kontinuitás nem csupán személyi állandóságot jelent, hanem egy olyan folyamatoságot is, amely abban érhető tetten, hogy az alapító, az „emblematisz figura” személyén is túlmutató szakmai jelenlét, a törekvések iránya, szakmai kerete többé-kevésbé fennmarad az adott személy távoztával, kiesésével is.

II. szempont: önkéntesen, illetve önszerveződő módon létrejött tudományos társaságok léte a vizsgált területen, illetve kapcsolat ezekkel

Sajátos minőségi szempont egy adott (tudomány)terület vonatkozásában az annak művelőit, képviselőit (is) tömörítő, kifejezetten civil jellegű szerveződések léte, illetve ezek tevékenységének intenzitása. Ezek léte – az egyetemi, akadémiai, illetve kifejezetten piaci típusú szerveződések mellett – azért lényeges, mert *elvileg* kevésbé vannak kitéve a politikai, finanszírozási és egyéb nyomásoknak. Ez elvileg azt is jelenti, hogy ideális esetben egy független fórumot, keretet teremthetnek az adott tudomány képviselői és eredményei számára. A függetlenség hangsúlyozása azért is lényeges a magyar viszonyok elemzése körében, mert hazánkban hagyományosan jelentős a politikailag elkötelezett tudományos műhelyek – mai szóhasználattal: *think tank*-ek – szerepe, különösen, ha a szakpolitikákra, jogalkotásra gyakorolt hatást, a tényleges tanácsadói tevékenységet is figyelembe vesszük. Korábban ilyen volt például az MSZMP Társadalomtudományi Intézete, míg a rendszerváltás után a Századvég Alapítvány.

³⁰¹ Józsa 2011, 201.

A vizsgált területen – a rendszerváltás utáni időszakból, függetlennek mondható civil szervezetként – csupán a Magyar Közigazgatás-tudományi Egylet, illetve a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület említhető, (egyelőre) csekély ismertséggel, befolyással, illetve alacsony aktivitási szinttel. Külön említendő – sajátos szakmai-civil entitásként – a Közigazgatási Bírák Egyesülete (illetve annak szervezeti egysége, az úgynevezett Tudományos Tanács), amelynek aktivitása a 2010-es évek második felében, a közigazgatási bíráskodás szervezetének és eljárásjogának átalakulási folyamatában ismét megnőtt.³⁰²

Megállapíthatjuk tehát, hogy – az önálló iskolák kialakulását is stimuláló esetleges hatásuk miatt – külön értékelési szempont lehet a civil típusú tudományos szervezetek (társaságok) jelenléte, hatása az adott tudományterületen vagy általában az adott állam tudományában. Utóbbi vonatkozásban egy portugál kutatás a tudományok területén működő civil szerveződések öt fő funkcióját azonosította be: az adott terület szakemberei közötti kommunikáció biztosítását, a kutatástámogatást, a tudományos eredmények terjesztését, a szakmai érdekek képviselését, valamint a tanácsadó, véleményező szerepet.³⁰³ A kutatás eredményei azt mutatták, hogy ezen entitások kifelé, a társadalom felé irányuló szerepei folyamatosan egyre hangsúlyosabbá válnak – az adott közösségen belüli funkciókhoz képest. További sajátosság, hogy a minden területen megfigyelhető nemzetköziesedés ellenére a legtöbb ilyen szervezet – kapcsolataiban és vizsgálódásaiban is – rendkívül erősen kötődik saját állama társadalmi aktoraihoz, illetve a társadalom aktuális problémáihoz.³⁰⁴

Az 1980-as évek végének politikai-jogi típusú – és ami lényegesebb: államilag (központilag) vezérelt – átmenetében a (szervezett) civil társadalom egy nyilvánvaló erősödés ellenére „sem képezte az átmenet alapját és tolóerejét”. Az átmenet *elsődleges*en nem organikus, illetve forradalmi típusú átmenetként áll előttünk, amennyiben bekövetkeztének okai leginkább külső politikai és gazdasági okokban érhetőek tetten. A civil szféra gyengesége nem csupán a politikai, szociális, vallási és egyéb területeken mutatkozott meg, hanem az egyéb, jól körülhatárolható – többé-kevésbé – autonóm területek (részszférák), így a *tudományos közösségek* jellegzetességeiben, integritásában, „hatalomfüggésének” mértékében is. A diktatúra utáni közigazgatás-tudomány talán legnagyobb veszélye, hogy továbbra is hajlamos elfogadni a természetellenest természetesnek, hiszen korábban, illetve a „rendszerváltozás” folyamatában nem alakultak ki készségintű és öntudatos mechanizmusai, amelyek a „védekezésen és a jelenségek óvatos körülírásán” túli szférákban is folyamatosan életképesek. Ez a szocializmusban gyökeredző tudományfelfogás, tudományos „énkép” elvész a történések kommentálásában, s végső soron – kritikával ugyan, de – bármit hajlandó tudomásul venni.

Ágh Attila vázolja fel az ideális megoldást: „Kíváncos hazánkban is – nyugati minták nyomán – olyan [még ha nem is civil] kutatóintézetek – s ezek révén újjító-feltaláló közösségek – létrejötté, melyek nem tartoznak sem az akadémiai intézetek államilag finanszírozott rendszeréhez, sem pedig a pártok vagy a kormány politikailag elkötelezett

³⁰² *Megalakult a Közigazgatási Bírák Egyesülete Tudományos Tanácsa* (2008). BH, 9. 720.

³⁰³ DELICADO, Ana et al. (2014): What Roles for Scientific Associations in Contemporary Science? *Minerva*, Vol. 52, No. 4. 439.

³⁰⁴ DELICADO 2014.

»agytrösztjeihez«, hanem olyan független és állandó intézmények, amelyek a legtágabban értelmezett »piacról«, minden irányból megrendeléseket vesznek fel.»³⁰⁵

III. szempont: nemzetközi jelenlét

Az „iskolaképződés” lényeges részkérdése lehet, hogy az adott tudományos entitásnak, illetve tagjainak van-e érdemi nemzetközi jelenléte. E vonatkozásban kardinális, hogy az „iskola” beazonosítható marad-e (beazonosíthatóvá válik-e) akkor is, amikor valamely képviselője külföldön, konferencián szerepel – vagy egyébként nemzetközi tudományos együttműködésben vesz részt stb.

A tudományos mobilitással kapcsolatos kutatások mind azt támasztják alá, hogy a kapacitásépítés és tudományos kiválóság egyik záloga ez a fajta mobilitás. A fejlődő államok tudományos felzárkózása mögött minden esetben – egyik elemként – látjuk a nemzetközi kutatási együttműködésekben való részvétel erősödését is, ami minden esetben együtt jár a kutatási infrastruktúra, illetve a használt kommunikációs technológiák (lásd még a következő pontban írottakat) fejlesztésével is.³⁰⁶ A legismertebb példa talán a japán oktatáspolitiká, amelynek kifejezett törekvése volt a japán tudományos intézmények nemzetköziesítése, elsősorban külföldi kutatók időleges, ámde tömeges alkalmazása révén, ezzel is erősítve a saját, tudományos vérkeringésben játszott szerepüket.³⁰⁷

A nemzetközi jelenlét ténye ma már új dimenziókat is kap. A nemzetállami, illetve hagyományos tudományterületi kötődéseken túlmutató kategóriák megjelenése e körben sem váratott magára: néhol egyenesen „új tudáosztályok” megjelenéséről esik szó, külön említve az „információtermelők”, a „kreatívak” és az egyéb „globális tudáosztályok” többé-kevésbé elkülönült, új logikák mentén kiépülő csoportjait.³⁰⁸

Magyarországról szólva, nem csupán a politikatudományban, hanem általában is trendszerű, hogy – az egyéb nemzetközi szereplőkhöz képest – a hazai társadalomtudományok művelői *hagyományosan inkább egyénileg* keresik a nemzetközi kapcsolatokat, illetve még mindig megfigyelhető az egyszerűs művek dominanciája, s jelen van a „tudományos elmagányosodás” tünete is, miközben a prosperáló tudománynak feltétele, hogy az adott területen legyenek sokkapcsolatos tudományos tekintélyek.³⁰⁹ Lényeges, konkrét szempont, hogy a nemzetközi tudományos közéletben mely magyar szerzők elfogadottsága (idézettsége) tekinthető kiemelkedőnek,³¹⁰ amennyiben kutatói és emberi

³⁰⁵ ÁGH 2008, 10.

³⁰⁶ MERLE, Jacob – LYNN, Meek V. (2013): Scientific mobility and international research networks: trends and policy tools for promoting research excellence and capacity building. *Studies in Higher Education*, Vol. 38, No. 3. 331.

³⁰⁷ PUZO, Ieva (2016): Hope amidst uncertainty: foreign scientists in contemporary Japan. *Contemporary Japan*, Vol. 28, No. 1. 81–99.

³⁰⁸ STEHR, Nico (2017): *A szabadság a tudás leánya*. Budapest, Gondolat. 264–274.

³⁰⁹ A hazai politikatudományra vonatkoztatva ezen jellemzőket lásd részletesebben: ANTAL Attila (2011): A magyar politikatudomány hiányzó hálózatai. (Magányos harcosból csapatjátékost). *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 136.

³¹⁰ Bár e kérdés eldöntéséhez a „nyers” citációs adat – a nemzetközi hivatkozások pusztja száma – önmagában csak viszonylagos értékű kiindulópontot jelent, néhány szerző esetében kétségtelen, hogy a folyamatos és szerteágazó nemzetközi jelenlét „jól dokumentált”. Ilyen szerzőnek tekinthető például Hajnal György, Horváth M. Tamás, Jenei György, Pálné Kovács Ilona, illetve Verebélyi Imre.

kvalitásaik, az általuk vizsgált témakörök jellege, kutatásaik módszertana és eredményei, továbbá az egyes nemzetközi projektekben betöltött szerepük jelentős mértékben meghatározhatja a magyar közigazgatás-tudomány külső jellegzetességeit – s ettől nem elválaszthatóan annak megítélését – is. Szerencsés módon az újabb közigazgatás-tudományi szakirodalomban megjelentek azok az írások is, amelyek kifejezetten a nemzetközi tudományos láthatóság mérését tekintik feladatuknak.³¹¹ Ez a felfutás nem a véletlen műve: a tudományos kutatások általános trendjei a közigazgatási tárgyú, jogtudományi irányultságú kutatásokat sem kerülik el: a kutatások tárgyával, módszereivel, eredményeinek újszerűségével vetekedő szempont lett a *láthatóság és az idézettség*.

Természetesen a láthatóság szemponttá válása és tényleges növekedése mellett döreség volna azt gondolnunk, hogy a „redukált méretű” magyar közigazgatás-tudomány nagy számban lenne képes teljesen önálló, a nemzetközi trendeket meghazudtoló, azokhoz képest unikális és rendszerré szervezett eredményeket nagy számban felmutatni, azaz inkább feltételezhetjük, hogy az iskolaszerű képződmények valamilyen mértékű elkötelezettséget mutatnak a meghatározó, éppen divatozó nemzetközi irányzatok, így például az „NPM és riválisai” felé.³¹² Ez a kinyilvánított elkötelezettség, választás egyúttal meg is könnyíti az adott szerveződés nemzetközi „vérkeringésbe kapcsolhatóságát”, a közigazgatás-tudományok nemzetközi térképén való elhelyezhetőségét.

Pozitív változásként értékelhető, hogy az elmúlt évtizedben egyre több hazai műhely szervez folyamatosan (ismétlődően) nemzetközi konferenciákat közigazgatási témákban.³¹³

IV. szempont: intenzív és korszerű tudományos kommunikáció

Egy adott entitás tudományos kommunikációjával kapcsolatos valamely elemzésben nyilván szerepelnie kell azoknak az adatoknak, amelyek mutatják, hogy szakmai ülések, workshopok, konferenciák, doktori védések, illetve komplett kutatások megszervezésére, menedzselésére sor kerül-e, megjelennek-e rendszeresen olyan – akár papíralapú, akár elektronikus – munkák, kiadványok, amelyek a tudományos közvéleményben összekapcsolódnak ezzel a szerveződéssel. Napjainkban ezen szempontok tekintetében vizsgált területünkön is előtérbe kerül az új technológiák ismerete, továbbá megfelelő, sőt adott

³¹¹ Például TÖRLEY–SASVÁRI 2015; illetve általánosabban, ám regionális összehasonlításra is vállalkozva: KAMPIS György – SOÓS Sándor – GULYÁS László (2011): A magyar tudomány intézményi szerkezete és kompetenciái, 2001–2010 a Reuters-Thomson – ISI Web of Science adatbázis alapján. *Magyar Tudomány*, 172. évf. 8. sz. 163–180.

³¹² A közigazgatás leggyakrabban tárgyalt tudományos megközelítései között említhetjük a weberi, a közpolitikai, az új közmenedzsment megközelítésmódjait, illetve újabban a governance-irányzat, illetve az új-weberizmus tör utat magának. Az ideális közigazgatás jellegzetességeire, tartalmára rákérdező irányzatok eltérő részelemeket tartanak hangsúlyosnak, miközben a jogszerűség, társadalmi eredményesség, a piaci mechanizmusok vagy éppen partneri együttműködések jelentőségét és létjogosultságát mindegyik elmélet (modell) elismeri, s valamilyen mértékben alkalmazásra is javasolja. Lényeges tehát, hogy ezen elméletek sorában – noha azok időben többé-kevésbé elválaszthatók – az újabb megközelítésmód sohasem oltotta ki a korábbi, inkább irányváltást, még pontosabban, hangsúlyeltolódást hozott magával.

³¹³ Feltétlenül ilyenként említhetjük az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézetét Pécsen, a PPKE JÁK Ereklye Kutatócsoportját, illetve az NKE-n működő egyes műhelyeket. Az újabb – kifejezetten perspektívákat nyitó – rendezvények között külön is említhetjük a 2018. június 13-án a PTE ÁJK szervezésében Pécsen megrendezett I. Nemzetközi atomenergetikai jogi konferenciát.

esetben újító jellegű használatának kérdése is, tekintve, hogy mind a vizsgált közigazgatásban, mind pedig a közigazgatás-tudományok oktatásában megfigyelhető ezek „helykeresése” és gyorsuló térhódítása.

Megkerülhetetlen tény továbbá, hogy „a nemzetközi tudományos közösség igényei alapján jöttek létre különböző tudományos közösségi oldalak, melyek közül regisztrált felhasználók száma alapján a Google Scholar, a Mendeley, az [Academia.edu](https://www.academia.edu/) és a Research Gate emelkedik ki. Ezek a közösségi oldalak fokozatosan a tudásmetriai kutatások új alternatívájává válnak, a jövőben akár a Scopus és Clarivate Analytics (korábban Web of Science) adatbázisok szerepét is átvehetik”.³¹⁴

A felsőoktatási és kutatási szférában is alkalmazott új technológiák általános fejlődése, a virtuális valósághoz való viszonyában megváltozott, új igényszinttel rendelkező hallgatóság, illetve megrendelői kör, továbbá kifejezetten a személyes fizikai jelenlétet nem igénylő munkavégzés lehetőségeinek – az elektronikus folyóirat-adatbázisok terjedésével is összefüggő – bővülése is jelentősen átrendezi a közigazgatás-tudományi kutatások módszertanával, a kutatásszervezéssel összefüggésben felmerülő problémák és megoldások térképét.³¹⁵ A számos, e körben említhető új jelenség között is feltétlenül kiemelt figyelmet érdemel a közösségi média, amennyiben annak kommunikációs hálózata az információáramlást éppúgy lehetővé teszi a tudományos közösségekben, mint az informálisabb szerveződésekben, közösségekben (csoporthasulásokban). Élő párbeszéd zajlik ma a tudományban arról, hogy hogyan használják vagy hogyan használhatnák a tudomány képviselői ezeket az eszközöket, illetve színtereket kutatásaik kapcsán – akár az eredmények egyes tudományos közösségeken belüli, akár azok közötti vagy éppen a szélesebb nyilvánosság felé történő közvetítése során. Egy 587 – különféle tudományterületeken tevékenykedő – kutató bevonásával zajlott nemzetközi felmérés éppen ezeket a szokásokat volt hivatva felmérni, megmutatva, hogy a Twitter, Facebook, LinkedIn, illetve a különféle blogfelületek alkalmazása folyamatosan terjed.³¹⁶

A tudományos kommunikáció sajátos érvkészlete és érvelési megoldásai önálló kulturális jelenségekként is megragadhatók, s mint ilyenek, retorikai dimenziót is adnak bármifajta tudományos megnyilatkozásnak.³¹⁷ A globális tudományos kommunikációban a tudástranszfer és tudományos párbeszéd módozatai legkönnyebben tudományterületek, az elkülönülő tudományos közösségek, illetve a tudományos produktumok jellegzetességei szerint különíthetők el, illetve vizsgálhatók. Napjainkban minden ilyen vizsgálatnak (így a közigazgatás-tudományi irányultságúaknak is) figyelembe kell vennie a *hibridizáció* jelenségét is, amennyiben a *lingua franca* szerepét betöltő angol nyelv használata összemosza, elegyíti az angolszász sajátosságokat az egyéb tradíciókkal – új, egyedi retorikai eszköztárakat is eredményezve.³¹⁸ További – izgalmas – kutatások mu-

³¹⁴ SASVÁRI Péter László – URBANOVICS Anna (2018): Kutatói közösségi hálózatok használata a Nemzeti Közszerkeleti Egyetemen. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 3. évf. 9. sz. 2.

³¹⁵ Ehhez lásd részletesebben: DETTA, Jeffrey A. Van (2015): The Law School of the Future: How the Synergies of Convergence will Transform the Very Notion of „Law Schools” During the 21st Century from „Places” to „Platforms”. *University of La Verne Law Review*, Vol. 37, No. 1. 105.

³¹⁶ COLLINS, Kimberley – SHIFFMAN, David – ROCK, Jenny (2016): How Are Scientists Using Social Media in the Workplace? *PLOS ONE*, Vol. 11, No. 10. 1–10.

³¹⁷ FREDDI, Maria – KORTE, Barbara – SCHMIED, Josef (2014): Developments and trends in the Rhetoric of Science. *European Journal of English Studies*, Vol. 17, No. 3. 221.

³¹⁸ FREDDI–KORTE–SCHMIED 2014, 223.

tatják be azt is, hogy adott tudományterület angol anyanyelvű és nem angol anyanyelvű részközösségei milyen különbségeket mutatnak az angol nyelv használata, a terminológia, sőt az alkalmazott módszerek (!) tekintetében is.³¹⁹

A kommunikáció kapcsán jegyezzük meg azt is, hogy az nem lehet *öncél*: a forma csak a tartalom közvetítésének, hatékony megismertetésének, hozzáférhetővé tételének szolgálatában töltheti be valódi rendeltetését. Történetileg is jól látható, hogy a világosan megjelenített célok jelentik a minőségi – azaz *iskolakénti* – működés egyik legfőbb zálogát.³²⁰

V. szempont: minőségi oktatás, illetve új diszciplínák oktatása

Az iskolajellel nehezen lenne megállapítható bármely szerveződés esetében, ha az egyébként híjával volna a szervezett oktatási formákban való megjelenésnek. Mindazonáltal az „iskolaszerűség” megállapíthatóságának egyik legnyilvánvalóbb feltétele éppen az, hogy valamely állandó keret (kutatóműhely, kutatócsoport, önálló intézet, esetleg doktori iskola vagy – hazánkban egyelőre példa nélküli módon – civil szervezet) egy, az oktatási tevékenységtől jól elkülönülő tudományos kutatás céljait is szolgálja-e.

Gyakorlatilag valamennyi tudományterület közös jellemzője ma a „vegyes”, illetve „közbülső” diszciplínák térnyerése,³²¹ ami értelemszerűen a tudományos törekvések irányait, az eredmények jellegét, továbbá azok oktatásban való megjelenését is befolyásolja. A „hagyományos” közigazgatási „tantárgyak” között találunk olyanokat is, amelyek elvileg régebb óta léteznek, de egy-két személy elszigetelt törekvésein túlmutató kidolgozott tartalommal csak az utóbbi időben „élesedtek”.³²²

A hazai viszonyok egyik legkényesebb kérdése még ma is ugyanaz, mint jó egy évszázaddal ezelőtt:³²³ *a szemináriumi rendszer tényleges tartalma, illetve haszna* – mi-

³¹⁹ FREDDI–KORTE–SCHMIED 2014, 223–224.

³²⁰ A Magyar-féle Közigazgatás-tudományi Intézet kutatási prioritásai ma is példaértékűek: a külföldi (jog) fejlődés eredményeinek adaptív számbavétele, a hazai *scientific management* megteremtése érdekében multidiszciplináris kutatások folytatása, s ezekhez kapcsoltn az elmélet és a gyakorlat közötti érdemi együttműködés biztosítása, az empirikus kutatások kiterjesztése mind-mind olyan célok, amelyek ma is tarthatók, jelen viszonyaink között is jól értelmezhetők. Lásd részletesebben: MÁTHÉ GÁBOR (2013): Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz. 9.

³²¹ КАРТАШОВА, А. А. (2015): Трансформация и деформация научного знания в связи с расширением научных подходов и методов. (A. A. Kartasova: Transformation and deformation of scientific knowledge in connection with changes in society) *Liberal Arts in Russia / Rossiiskii Gumanitarnyi Zhurnal*, Vol. 4, No. 5. 347.

³²² „Emlékezetem szerint már 2004 környékén említette nekem Professzor Úr, hogy a mesterszakra két új elméleti diszciplína oktatása volna mulhatatlanul szükséges. Nevezetesen a Közigazgatás-elméletet, illetve az Összehasonlító közigazgatás tantárgyak létrehozatalát említette ilyenként. Tény, hogy Lőrincz Lajos professzor a két, valóban létrejött új elméleti tárgy közül az Összehasonlító közigazgatás tantárgyfelelősi pozícióját látta el, erőit főleg ezen új diszciplína kidolgozására fordította.” Koi Gyula (2016a): Reformok és állandóság a közigazgatás-elmélet tantárgy oktatásában, tekintettel Lőrincz Lajos tantárgyalapító szerepére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 145. (A továbbiakban: Koi 2016a.)

³²³ „Concha egyik kedvenc jogászprofesszora az egyetemen Kautz Gyula volt [...]. Kautz jelentősége Concha emlékezése és Ereký leírása szerint abban állott, hogy ő volt az egyetlen jogi kari professzor, aki hallgatói

közben a kétirányú kommunikáció lehetősége és jófajta kényszere szükségszerű alapja, feltétele bármilyen szellemi közösségnek.

További szempont az is, hogy *elvileg* egy ilyen – esetünkben közigazgatás-tudományi – közösség egyik legmegbecsültebb és leginkább „fazonszabász” tagja lehet egy-egy közigazgatás-tudományi doktori iskola. Az ezzel kapcsolatos bizonytalanságunk oka leginkább abban áll, hogy a jogi-igazgatási területeken létező doktori képzésekben *jellegadó módon* általában nincsenek jelen a nagyobb szabású, valódi (nem tanulmánykötetben testet öltő) kutatások, illetve a szervezett, iskolarendszerű doktori kurzusok még mindig dominálnak a tutoriális elemekkel szemben.³²⁴ „Az utóbbi elem hangsúlyossá tétele³²⁵ tűnik korunk legnagyobb feladatának, s egyúttal a doktori iskolák és témavezetők egyik legnagyobb felelősségének is” – állítja Kecskés.³²⁶

Az iskolajelleg megragadható kell hogy legyen az oktatott tárgyak gyakorlattal való kapcsolatában is. „Felmérésünkéből kiderül, hogy a bemutatott tantárgyak nem alkalmasak maradéktalanul arra, hogy az interaktív módszereket, mint például a szerepjáték, az esettanulmányok megvitatása és a szimuláció, jelentős mértékben hasznosítsák. Az egyetemi, főiskolai gazdasági képzésekben az esettanulmányokat és az egyéb interaktív pedagógiai módszereket nem használják ki megfelelő mértékben, valamint nem élnek elég gyakran azzal a lehetőséggel sem, hogy üzletembereket és vállalkozókat hívjanak meg közös »beszélgetésre« a tanterembe. Az egyetemek a korábbi vállalkozók tapasztalatait korlátozott mértékben építik be az oktatásba” – olvashattuk a vállalkozási ismeretek kapcsán 2016-ban,³²⁷ s a leírtak – talán egyre csekélyebb mértékben – igazak a közigazgatás-tudomány körébe tartozó tárgyak egy részére is.

tudományos törekvéseit abban a korban felkarolta. Előadás után minden érdeklődőnek megadta a kért felvilágosítást, saját könyvtárából is adott kölcsön számukra könyveket, a lakására is meghívta őket, és azt pótolta, ami a korban csak álom volt: a szemináriumi rendszert.” Koi Gyula (2016b): Concha Győző élete és munkái. *Allamtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 35. sz. 3. (A továbbiakban: Koi 2016b.)

³²⁴ Lásd részletesebben: KECSKÉS Gábor (2014): Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 303. E problémát hasonlóan látják más szerzők is: „Az iskolarendszerű [doktori] képzés első egy-két éve sokszor túl általános: előfordul, hogy alapképzéshez hasonló előadásokat hallgatnak a doktoranduszok. Emellett a témavezetők általában túl sok doktoranduszt vállalnak, igazi együttműködés kevéssé alakul ki. A doktoranduszok nem (mindig) részesülnek igazi témavezetésben.” *Felsőoktatási hallgatók tudományos műhelyeinek és programjainak támogatása. EFOP-3.6.3-VEKOP-16* (2016). 6. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/efop-363-vekop-16-felsoktatasi-hallgatk-tudomnyos-mhelyeinek-s-programjainak-tmogatsa (A letöltés dátuma: 2017. 10. 11.)

³²⁵ Minden valódi iskolának a mester és tanítvány viszony az alapja, nem pedig a „tanyagleadásra” redukált képzés. Ehhez lásd még: MÁTHÉ Gábor (2011): Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 46–55.; LŐRINCZ Lajos (2010): Magyar Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia szerk.: *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex. 39–45.

³²⁶ KECSKÉS 2014, 303.

³²⁷ CZEGLÉDI Csilla et al. (2016): A vállalkozói ismeretek oktatásának helyzete a magyar felsőoktatásban. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 18.

VI. szempont: szoros kapcsolat a közigazgatással

Annak idején már Magyar is alapkérdésnek tartotta, állandóan hangsúlyozta, hogy tudományos megalapozottság nélkül nincs jó közigazgatás.³²⁸ A közigazgatás-tudomány jogalkotással és jogalkalmazással való szakmai kapcsolatának jelentőségét Woodrow Wilson is máig ható érvennyel ragadja meg, amikor azt állítja: „[A közigazgatás tudományának] arra kell törekednie, hogy erősítse a kormány lépéseit, kevésbé rendszertelenné tegye tevékenységét, javítsa és tisztázza szervezetét, és betetézze kötelességtudását.”³²⁹

A támogató, illetve kontrollfunkció tényleges, érdemi ellátása számos esetben kifejezetten igényli azt is, hogy az adott „iskola” tagjainak egy része maga is jogalkotással/jogalkalmazással foglalkozzon hivatásszerűen is, s ebbéli tapasztalatait hasznosítsa tudományos szerepvállalással. E vonatkozások nyilvánvaló hasznai mellett (például gyakorlatorientált oktatás, erősebb szakmai érdekérvényesítő képesség³³⁰) utalnunk kell arra a lehetőségre is, hogy a műhely (az adott kutató) és a közigazgatás kapcsolata politikai felhangokat kaphat, és ez a szűken vett tudományosság kárára is válhat. Hazai viszonyok között ez azt jelenti, hogy az adott entitás egésze politikai besorolást nyer, elkönyvelik valamely oldal (bal, jobb stb.) képviselőjének, megkönnyítve vagy éppenséggel megnehezítve az egyes forrásokhoz való hozzáférést (is).

Helytálló Józsa azon gondolatmenete, miszerint „az elmélet (tudomány) és gyakorlat közötti határvonal átjárhatósága 1990 után tovább erősödött, így az oktatás és kutatás képviselői közül sokan politikai, közéleti szerepvállalással egészítették ki szakmai karrierjüket, vagy gyakorlati területeken helyezkedtek el. A tudományos karrierminták sokszínűvé váltak, s elhárultak az akadályok az ismeretek konvertálása, széles körű felhasználása előtt.”³³¹ Tény azonban, hogy a gyakorlatban azt is látjuk, hogy a magyarországi viszonyok között ennek a kettős szerepvállalásnak vannak jól érzékelhető korlátai is. Például azok, akik a közjogtudományban is szerepet játszva miniszteri szinten „exponálták” magukat, viszonylag komoly szakmai, egzisztenciális hátrányokkal, legalábbis időleges szakmai „vesztésekkel” tudtak csak visszaintegrálódni a tudományos közéletbe (lásd az elmúlt időszakban Vastagh Pál, Forgács Imre, Takács Albert vagy éppen Petrét József esetét).

A magyar közigazgatás-tudomány az 1980-as évek óta (de azt is állíthatjuk, hogy folyamatosan, a kezdetektől) a helyét keresi a mindenkori társadalmi-gazdasági konstellációban. A hazai politika és a közigazgatás-tudomány eltérő rendszerlogikái is jelentősen hozzájárulnak ehhez: a politika rövid határidővel, esetleg határnapra rendel „azonnal gyógyszernek minősíthető produktumokat”, míg a közigazgatás-tudomány legfeljebb néhány – egymás alternatívájaként is megjelenő – gyógyhatású készítménnyel tud

³²⁸ MÁTHÉ 2011, 48. A tudományos alapok léte természetesen nemcsak közvetlenül, a szűken vett, egyedi döntések kapcsán lényeges, hanem közvetve, a tágabb közpolitika befolyásolásában, a jogállamiság erősítésében is. Utóbbiak jelentőségére (a tudomány felelősségére és lehetőségeire) utalnak – egyebek mellett – a különféle jogállamiság-indexek (Bertelsmann, World Justice Project, Freedom House) is, „amelyek mind lassú eróziót jeleznek a volt szocialista államokban az EU-hoz való csatlakozás óta” (JAKAB 2018, 9.).

³²⁹ WILSON, Woodrow (2007): A közigazgatás tanulmányozása. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest, HVG-ORAC. 187.

³³⁰ „Az erős, érdekérvényesítő képességgel bíró szakmai háttér alapvető a közigazgatás társadalmi szerepe, fontossága, rangja szempontjából, azon túl, hogy ez a háttér a közös értékek, normák, hagyományok (szakmai kultúra) garanciája is” (JÓZSA 2011, 189.).

³³¹ JÓZSA 2011, 196.

szolgálni, sőt az esetleges mellékhatásokkal is mindig nagy terjedelemben foglalkozik. Ezenfelül – amint arra fentebb már utaltunk – mintha az átpolitizált közélet és a szűken vett tudományos (szakmai) közélet is gyakran arra kényszerítené a közigazgatás-tudományok képviselőit, hogy az alternatívák mérlegelésével és az azok közötti választást eredményező döntéssel egyúttal politikai bátorságukat, elköteleződésüket is megmutassák.

A politika túlzott befolyása már Magyaryt is élénken foglalkoztatta. „Objektivitásának és reálpolitikusi mivoltának bizonyítékeként értékelhető az a meggyőződése, hogy tudományos intézetnek »kívül« kell szerveződnie, ám az 1931-ben alakult Magyar Közigazgatás-tudományi Intézetnél – a speciális magyar ok folytán, a kormány befolyásolásától mentes működés biztosítása miatt – az egyetemi autonómia keretén belüli formát szorgalmazta” – írja ezzel kapcsolatban Máthé Gábor.³³²

Néha a politikai hatások, összefüggések rejtve maradnak, s ez ugyanúgy problematikus lehet, hiszen nem transzparens, hogy a végső döntésben milyen lényegesebb hatások játszottak szerepet. A magyarországi rendszerváltás keretében kialakuló helyi-területi közigazgatás úgynevezett szakmai megalapozása empirikus és deduktív, leíró és összehasonlító kutatásokkal, modellezéssel már az 1980-as években megkezdődött,³³³ illetve az elmúlt húsz évben volt néhány nagyívű program, amelyek kidolgozásához elméleti és gyakorlati szakemberekből álló munkacsoportok alakultak (például a közigazgatási reform munkálatai az 1990-es évek közepén, az új általános eljárási törvény megalapozása, az IDEA-program).³³⁴ Ezekkel kapcsolatban azonban általánosságban megállapíthatjuk, hogy a jogalkotás későbbi, minisztériumi, illetve országgyűlési fázisaiban ezen munkacsoportok eredményei – *talán a legutóbbi közigazgatási perrend kivételével* – nem vagy csupán rendkívül töredékesen épültek be a véglegesedő szövegváltozatokba.

A fenti – rendszereken átívelő – stabil közpolitikai és társadalomlélektani (alap) adottságokon túl érdemes rögzítenünk azt is, hogy a hazai közigazgatás-tudomány egyes képviselőin mintha napjainkban eluralkodott volna az alkotó öröm nélküli tevékenysége. A publikációk számát (!) gyarapító kommentárirodalom lett a domináns „műfaj” a magyar közigazgatás-tudományban, s csak kevés szerző (mű) esetén nyilvánvaló a mondanivaló tágassága, a felelősségérzet tudatossága, a közlés személyes meggyőződések általi inspiráltsága. Miközben a tudománynak nem lehet *elsődleges* célja a személyes egzisztencia biztosítása vagy *általánosságban a tudomány elvont* szolgálata, a valódi tudomány – a tudományosság kritériumainak betartása mellett is – választásai révén szinte szükségképpen elfogult, pártos és ezektől nem elválaszthatóan felelős: felvetései, állításai és különösen korszerű kérdésfelvetései csak egy tágabb horizonton, tágabbra rajzolt társadalmi kontextusban lesznek jól értelmezhetők.

A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy „hiába vannak világszínvonalú kutatóink, ha túl kicsi és képzetlen az a hazai elemzői, alkalmazott kutatói réteg, akik

³³² MÁTHÉ 2011, 50.

³³³ Például: KÖKÉNYESI József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; VEREBÉLYI Imre (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

³³⁴ FAZEKAS Marianna (2011): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 38–39.

a világban elért eredményeket képesek lennének konkrét szakpolitikává formálni”.³³⁵ Ez a kijelentés arra utal, hogy a közigazgatás szakmai minőségét befolyásoló különféle szférák és szereplők egymásrataltsága igen nagy. Az egyik kiemelkedő eredményei – valamilyen mértékben – feltételezik az egyéb szférák és aktorok kiegyensúlyozott működését, magas színvonalú és folyamatos szakmai jelenlétét is.³³⁶

VII. szempont: nem egy forrásból származó finanszírozás

A legjelentősebb kérdések egyike az anyagi – elsődlegesen pénzügyi – feltételek biztosítása.³³⁷ A KÖFOP-VEKOP-pályázatok és egyéb, *hasonló* források léte és nagyságrendje egyrésztől biztató, másrésztől azonban hasonló hatással is járhat, mint amit a civil szféra forrásai tekintetében jelentettek/jelentenek az elmúlt három évtizedben a nagy félállami/félcivil forráselosztó képződmények (közalapítványok, köztestületek, közhasznú – non-profit – társaságok), amennyiben ezek *rátelepedve* a szférára, nem segítették elő az önálló forrásszerzést, nem „kényszerítették” önállóságra, kezdeményezésre a támogatott civil entitásokat, nem járultak hozzá *egy államtól teljes mértékben független támogatói kultúra, illetve egy piaci megrendelésekre (is) fókuszáló forrásbevonási szemlélet kialakulásához*. Ezzel pedig – végső soron – veszélyeztették, veszélyeztetik a civilség – esetünkben pedig a tudomány – lényegét adó önállóság, autonóm kezdeményezés és működés mechanizmusait, egyebek mellett a kritikai jelleget. A kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektagságával való találkozását.³³⁸ Ez a megállapítás jól adaptálható a tudománypolitika, tudományszervezés és tudományfinanszírozás összefüggéseire is...³³⁹

Mielőtt azonban azt a hamis képet keltenénk, hogy a közigazgatás-tudományi kutatások nagyobb része finanszírozható lenne tisztán piaci mechanizmusok révén, rögzítsük a tényt, hogy „a társadalomtudományi kutatások eredményei hosszabb időszak után hasznosulnak, szemben a természettudományi kutatások új ismereteivel”,³⁴⁰ s éppen

³³⁵ Józsa 2011, 196.

³³⁶ A különféle aktorok (tipikusan a politikusok, gyakorló szakemberek és a tudomány képviselői) együttműködésére, illetve annak hiányára vonatkozó újabb kutatások közül kiemelendő: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

³³⁷ E szempont igen szoros kapcsolatot mutat a II. szemponttal is.

³³⁸ CSÁKI György szerk. (2009): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág. 52–59.

³³⁹ E kérdéskör legújabb gyakorlati aspektusa a 2019-es költségvetés tervezése során az MTA és az Innovációs és Technológiai Minisztérium konfliktusaként kiobbant vita, amely a hagyományos MTA-források jelentős részének – igaz, hasonló célok támogatására – a minisztériumhoz történő átcsoportosításának terve kapcsán robbant ki 2018 nyarán. A kialakult vitát – amely a hatékonyság szó jelentéstartalma és konkrét szituációban értelmezése körül zajlik – többen az alapkutatások és alkalmazott kutatások között feszülő ellentétekre is visszavezetik – utóbbiak előbbiekre rováására történő erőltetését egy hibás, a tudományban csak korlátozottan érvényesíthető „menedzserszemléletnek” tulajdonítva.

³⁴⁰ Józsa 2011, 195.

ez a felismerés a korlátja a „befektetők”, szponzorok, kutatástámogatók egy bizonyos szintnél intenzívebb – kutatásokba történő – bevonásának jogi-igazgatási (tudomány) területeken. Ez természetesen nem abszolút igazság, vannak gyors hasznokat és megtérülést ígérő részterületek is (például közigazgatási informatika), ám tendenciaszerűen, a természettudományokkal való összevetésben ez a *főszabály*.

Mindezek alapján csak azt érdemes megfogalmaznunk, hogy az ideális működés az, amely nem korlátozódik közvetlen vagy közvetett állami forrásokra, hanem valamely módon – *még ha minimális mértékben is* – képes az államtól független forprofit vagy nonprofit szervezetek támogatásának elnyerésére is.

VIII. szempont: hatás az egyéb tudományokra, illetve a művészetekre, továbbá a látszólag távoli területekről érkező hatások feldolgozása, befogadása

Egy valódi iskola nem csupán önnön szűkebb területén belül lehet képes hatást gyakorolni, de a tudomány, illetve a művészet egyéb régióiban is. A közigazgatás-tudományok tekintetében sem kizárt, hogy módszereik, eredményeik széles körű hasznosíthatósága, képviselőik szakmai, illetve emberi habitusa az egyéb társadalomtudományokra, általában a humán tudományokra, sőt a művészetekre is érdemi befolyással legyen. Ennek a hatásnak – a szűken vett tudományos hasznokon túl – tárgyi emlékei, lenyomatai is lehetnek, például Bereményi Géza 1985-ben készült különleges látvány- és gondolatvilágú első filmje, *A tanítványok* éppen a Magyar Zoltán köré szerveződő közigazgatás-tudományi iskola egyes vonatkozásait, tágabb társadalmi kontextusait mutatja be.

Megfordítva a képletet, a közigazgatás-tudománytól látszólag távol eső területekről, nem „tudományos természetű” társadalmi szférákból is kaphat termékenyítő impulzusokat a tudomány, s csak az adott szerveződésen vagy egyénen múlik, hogy kialakít-e önmaga számára egy olyan működési módot, amely tervszerűen is beemeli ezeket a saját tevékenységét meghatározó elemek közé. Enyedi Zsolt – a politikatudomány kapcsán – a következőt állítja: „Ugyanakkor hadd ismerjem el, hogy bár a professzionalizálódás és a tudományosítás lelkes híve vagyok, az inspiráló gondolatok, sőt a konkrét politikatudományi tudás jelentős része is a szűken vett szakma keretein kívülről érkezik.”³⁴¹

IX. szempont: versenyhelyzet

Két közigazgatási irányultságú tanszék vagy más hasonló szerveződés jelenléte egy intézményben, illetve egy településen, esetleg azonos régióban stimuláló hatású lehet, jófajta versenyt generáló, az együttműködések – vagy éppen azok részleges hiányán – keresztül a tudományterület egészének láthatóságát és fajlagos súlyát is növelő tény. Annak idején a Magyar-féle tanszéket – ahhoz, hogy egyáltalán létjogosultsága igazolható legyen – valamivel „látványosan” meg kellett különböztetni a *másik* közigazgatási tanszéktől, a Tomcsányi-félétől, s a közigazgatástani irányzat térnyerésében a jogi irányzattól való megkülönböztethetőség is erőteljes szerepet játszott.³⁴²

³⁴¹ ENYEDI Zsolt (2010): Nemes és nemtelen motívumok. *Századvég*, 16. évf. 58. sz. 29.

³⁴² Ez – mások mellett – Tamás András álláspontja is.

Bár vannak olyan mértékadó vélemények, amelyek „komoly versenyszituáció”-t, érdemi konkurenciát feltételeznek például a hazai állam- és jogtudományi karok között,³⁴³ a verseny legfeljebb korlátozottnak, illetve számos elemében (véletlenszerűen osztogatott államilag finanszírozott hallgatói helyek, nem minőségi szempontok mentén felépülő struktúrák fenntartása és átláthatatlan finanszírozása, folyamatos „adósságkonszolidálás”) szimulátnak tekinthető, miközben a társadalmi érdeklődés a jogi-igazgatási pályák iránt lényegében töretlen, és e területek képviselőinek (végzettjeinek) elhelyezkedési esélyei továbbra is kiugróan jók.

Különösen izgalmas, s egyúttal iskolaformáló az a „tudománypolitikai” természetű „verseny”, amely „súlypontáthelyezéssel” az államtudományok irányába igyekszik eltolni a közigazgatás-tudományokat,³⁴⁴ ezzel is kiemelve, hangsúlyozva azok jogtudományoktól való relatív elkülönültségét. Madarász egy négy évtizeddel ezelőtti helyzetre vonatkoztatva írta következőket: „Úgy tűnik, a közigazgatás kutatásának irányairól való viták és tájékozódás után új szakasz kezdődött. [...] Szakirodalmunk kiterbélyesedése után mód lesz majd ismét tudományrendszertani vitákra [!], de akkor már magasabb szinten, a megszületett magyar művek alapján.”³⁴⁵ Mintha csak az új évszázad tízes éveiről írna... Vajon mi lehet az oka annak, hogy ezek a tudományrendszertani viták nem közvetlenül a rendszerváltozást követően indultak meg, és zajlottak le, hanem csupán negyedszáz esztendővel később? Hiszen a külső mintákhoz igazodás objektív kényszere, a belső véleményvezérekhez igazodás nagyon is megkerülhetetlen elvárásai egy nem demokratikus alapszerkezetű társadalomban valóban akadályozták a nyílt viták lefolytatását. Vélhetően a józan, építő és a másik személyét tiszteletben tartó kritikát, a lényeges kérdéseket tudományos fórumokon megvitatni akaró alapállást – a biztosabb eredményt ígérő politikai színterek és rejtetekutak helyett – ugyanúgy tanulni kell, mint bármi mást. Önmagában a demokrácia beköszönte – különösen ha az a vadkapitalista viszonyokkal együtt érkezik – nem teszi alkalmassá az adott közeget bizonyos típusú, önkéntes és mégis tudatosan szervezett tudományos viták lefolytatására – ide csak egy hagyományépítést is szükségképpen magában foglaló tanulási út vezethet.

X. szempont: az alkalmazott módszerek önállósága és letisztultsága

Kiindulópont lehet e vonatkozásban, hogy már a *Magyary-iskola esetében is az empirikus, szociológiai módszer alkalmazása volt a döntő mozzanat, egyúttal újdonság*. „Rendkívüli eredményességű intézményként értékelendő a Magyary-iskola, amely egy hatásos, a gyakorlatban működő, nagy tapasztalatú és elméleti igényességű szakemberekből (közel száz főből) álló testület volt, mely közvetlenül kapcsolódott a Magyar Közigazgatási Intézethez. A munkaközösség a roppant kiterjedésű igazgatási tudománykört rengeteg résztanulmánnyal s az egyes területek kiváló szakértőinek *empirikus vizsgálatával* alapozta meg” – írja Máthé.³⁴⁶

³⁴³ Lásd például MEZEY Barna (2014): Jogi felsőoktatás a politika sodrában. A jogászképzés huszonöt esztendeje. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 403.

³⁴⁴ Ehhez lásd még a II. rész végén, a 4. fejezet 5. pontjában írottakat.

³⁴⁵ MADARÁSZ 1978, 429.

³⁴⁶ MÁTHÉ 2013, 9.

Fontos megállapítanunk, hogy az empirikus módszer véletlenül sem azonos a közigazgatás napi gyakorlata által igényelt leíró, s gyakran logikai alapú ismertetésekkel (probléma-feloldásokkal). Amikor Koi nehezményezi, hogy „napjainkban a hazai és a nemzetközi közigazgatás-tudományi és jogtudományi tudományos folyóiratok teljességgel gyakorlati irányultságúak”, nyilvánvalóan nem a klasszikus „típusos esetfeldolgozások” módszerét esetlegesen felhasználó törekvéseket ostromozza, hanem egyrésről a kommentálásban kimerülő publikációk nagy számát, másrésről pedig a (jog)dogmatikai részletkérdéseket érdemben és nagy terjedelemben firtató vagy éppenséggel egyenesen filozófiai megközelítéseket alkalmazó írások *nyilvánvaló* hiányát.³⁴⁷

A gyakorlat elemzése körében egyébiránt előremutató fejleményeket is detektálhatunk: ilyen a létező *modellkísérletek* (pilotprojektek) tapasztalatainak tudományos összegzésére és az így nyert ismeretek saját modellkísérletek formájában történő hasznosítására irányuló kutatások fellendülése (pontosabban elindulása) Magyarországon (lásd például a PPKE JÁK Ereky István kutatócsoportjának eredményeit³⁴⁸).

Ahogy arra korábban is utaltunk, a módszertani önállóság gyakran több rész-tudomány alkotó módon történő összekapcsolásának eredménye. Máthé szerint már „Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentőségét [is] az adja, hogy az 1850 óta kettős pályán futó közigazgatás-tudományt: a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási politikát az egyetemi oktatásban addig nem képviselt közigazgatástannal, továbbá a tudományosan alátámasztott racionalizálási kutatási eredményekkel egyetlen szintézisbe, a magyar közigazgatás-tudományba ötvözte.”³⁴⁹ A lényegét illetően hasonló álláspontot képvisel Madarász is: „Mit állapíthattak meg szerzőink a nem jogi aspektusú közigazgatás tudomány módszeréről? Az alapvető válasz itt is a módszer komplexitása, vagyis az, hogy az ilyen szemléletű tudományos munkákban többféle tudomány módszerét alkalmazzák. Nincs tehát speciális módszere az új tudományágnak, legfeljebb az alkalmazott módszerek együttese tekinthető speciálisnak. Mindezek alapján egyet lehet érteni Szamel Lajos azon megállapításával, hogy ki lehet ugyan tűzni, célként egy szintetizált közigazgatástudomány megteremtését, ma azonban még ettől messze vagyunk, s egyelőre közvetlenebbül megvalósítható feladatként csak azoknak a nézőpontoknak a számbavételét tekinthetjük, amelyekből a közigazgatás vizsgálata eredménnyel kecsegtet.”³⁵⁰

A fejlemények (azóta bekövetkezett módszerbéli változások) között azonban kiemelendő, hogy a kutatások, tanulmányok körében is relatív többségbe kerülnek a közigazgatás adott aspektusának, intézményének *alkotmányjogi alapjait* is érdemben taglaló munkák – bizonyos mértékben még tovább is erősítve a jogias megközelítések korábban is létezett dominanciáját.

A gyakran emlegetett „multi-, illetve interdiszciplináris kutatás ma már nem jelentheti azt, hogy a reformok bevezetését követően komplex jellegű vizsgálatok tárják fel a diszfunkciókat, hanem azokat már előzetesen fel kell tárni, a maguk teljes rend-

³⁴⁷ A szerző egyenesen „az elméleti kutatások elnyomásáról” beszél. Koi 2016a, 138.

³⁴⁸ GERENCSÉR, Balázs Szabolcs ed. (2013): *Pilot projects in Public Administration Management. Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences. I.* Budapest, Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences.

³⁴⁹ MÁTHÉ 2013, 1.

³⁵⁰ MADARÁSZ 1978, 424.

szerében” – állítja Ágh.³⁵¹ Az alkalmazott módszerek vagy éppenséggel a kutatások tárgyának, terjedelmének korlátozottsága gyakran az elérni kívánt, világos cél hiányában is keresendő: „Nálunk az alulfinanszírozott, marginalizált társadalomtudományok egészében véve [...] elszakadtak a társadalmi stratégiai tervezés igényeitől, és befelé forduló, önmagukkal társalgó részdiszciplínákká estek szét” – fogalmazza meg szintén Ágh.³⁵² A közigazgatás-tudományi kutatások tekintetében is hasznosnak tekinthetjük tehát azokat a megközelítéseket, amelyek a várható szükségletek felől, jövőorientált módon közelítenek a valósághoz, s nem korlátozzák önmagukat a jelen sürgető kihívásaira. Magyarország vonatkozásában feltétlenül ilyen – *középtávon még halogatható* – kérdések például a demográfiai problémák, a romakérdés,³⁵³ a migráció kezelése, az éghajlatváltozás³⁵⁴ várható hatásai és a közigazgatás ezekkel összefüggő, várható feladatai.

A valóban önálló módszer általában nem merülhet ki abban, hogy például egy országtanulmányokat tartalmazó kötet minden egyes fejezete azonos alfejezetcímek mentén tárgyalja az adott közigazgatások vizsgálandó aspektusait – hiszen a szerzők tudományos előlétele, egyéni megközelítései, alkalmazott módszerei szerkezeti azonosságok mellett is nagy különbségekhez, szétartó megközelítésekhez és végső soron nehezen összevethető eredményekhez vezethetnek. Szerencsére az utóbbi időben elmélyültebb, több szempontra is figyelő, *érdemi* módszertanra is látunk példákat.³⁵⁵ Tegyük hozzá, a komplex, átfogó megközelítésekhez olyan kutatókra van szükség (olyan kutatókra is szükség van), akik többféle tudás birtokosai, adott esetben pályájuk során mindvégig képzik magukat, s ennek részeként érdeklődésük olykor egészen új határterületek felé is fordul.

XI. szempont: a szakmai infrastruktúra fejlettsége

Az úgynevezett szakmai infrastruktúra fogalmát legalább három megközelítésben határozhatjuk meg, azzal a pontosítással, hogy e három aspektus nem csupán egyidejűleg van jelen, de részben át is fedi egymást. A szakmai infrastruktúra legkézenfekvőbb eleme az *intézményi háttér* (intézményi infrastruktúra), amely az elhelyezésben, technikai (számítástechnikai és egyéb) feltételekben, könyvtári és ezekhez hasonló elemekben érhető tetten. Másodikként említhetjük az úgynevezett *személyi infrastruktúrát*, azt az összetevőt, amely mennyiségi és minőségi mutatószámok mentén írja le, jellemzi adott időszak közigazgatás-tudománnyal foglalkozó oktatóinak, kutatóinak, gyakorlati szakembereinek főbb jellegzetességeit, tudományos nézőpontból releváns jellemzőit. S végül, harmadikként kell utalnunk arra az összetevőre, amely az előbbi kettőből nő ki, ám túl is mutat azokon: ez az a *hagyomány*, amely részben tudatosan alakítva jön létre egy-egy intézményhez, személyhez kapcsolhatóan, másrészt organikus módon, csupán utóbb felismerhető, katalogizálható eredményeket, szokásokat, módszereket hozva létre az adott területen, esetünkben a közigazgatás-tudományban.

³⁵¹ ÁGH 2008, 11.

³⁵² ÁGH 2008, 11.

³⁵³ Lásd például RIXER Ádám (2013b): *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, Patrocinium. (A továbbiakban: RIXER 2013c.)

³⁵⁴ Lásd például: www.inhungary.com/budapest/desert-in-hungary.html (A letöltés dátuma: 2015. 02. 23.)

³⁵⁵ HORVÁTH–BARTHA 2016.

3. Összefoglalás

Összefoglalásképpen elmondható, hogy minél több fenti szempontnak felel meg egy közigazgatás-tudományi entitás, annál valószínűbb az „iskolaszerű” működés. A lista természetesen szabadon bővíthető, s még akkor is hozzájárulhat a hazai közigazgatás-tudomány kíváncsú mintáinak azonosításához, ha egyébként minden szellemi teljesítménynek vagy emberi kapcsolatrendszernek vannak a tudomány számára kevésbé hozzáférhető összetevői is...

Végezetül érdemes azt is rögzítenünk, hogy – a fentebb leírtak ellenére – *önmagában* a közigazgatás-tudomány, illetve a közigazgatási jogtudomány önállósága, a tudomány világán belüli érdemi elkülönültsége még nem *feltétlenül* eredményezi nemzetközi hírű iskola vagy iskolák kialakulását, illetve tartós fennmaradását. A tudomány világában létező, megfigyelt jelenség, hogy valamely tudomány hálózati központjainak átmeneti vagy tartós hiánya esetén a terület „kénytelen a társtudományokból, pongyolábban a »tudományos közéletből« ilyen szakmai központokat (ha tetszik autoritásokat) importálni” – azaz úgynevezett „outsider hubok”-hoz csatlakozva is létezhet.³⁵⁶

³⁵⁶ E jelenség kapcsán – igaz, a hazai politikatudomány vonatkozásában – lásd például: ANTAL 2011, 136.

Vákát oldal

V. rész

Szemponatok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez

1. Bevezetés

E rész elnagyolt kísérletet tesz arra, hogy a mai magyar közigazgatás-tudományi folyóiratokat szemrevételezze, s valamifajta rendszerezés szándékával lehetséges szempontokat határozzon meg egy majdani – alaposabb – kutatáshoz. Ennek az írásnak tehát nem elsődleges célja egy teljes körű bibliográfia összeállítása, ugyanakkor nem kerül meg a fontosabb folyóiratok említését sem, s azokra vonatkoztatva különféle értékelési szempontok felvetését, továbbá a folyóiratok előzetes besorolását, csoportosítását ezen szempontok mentén. Miután a szakirodalomban viszonylag kevés a kortárs előzmény, szükségesnek mutatkozik – a nemzetközi párhuzamok felvillantásával vagy azoktól függetlenül – egyes rendszerszintű következtetések levonása is. Jelen munka nyilvánvaló – előzménybéli és terjedelmi – korlátai miatt azonban a jövőre vonatkozó elképzelések nem elsősorban programadó kijelentésekben, sokkal inkább egy olyan kérdéskatalógusban öltenek testet, amely a terület fejlődéséhez és tudatos fejlesztéséhez kínál érdemi szempontokat.

Rögzítsük előljáróban, hogy nemzetközileg is megfigyelhető a közigazgatás-tudományi jellegű folyóiratok összehasonlítása, ez azonban *az esetek döntő többségében* valamely tartalmi kérdés megítélésében, vizsgálatában mutatkozó eltérések rögzítésében merül ki, s nem a lap finanszírozásával, szerkesztésével, megjelenési módjaival stb. kapcsolatos összevetésekben.

Másként fogalmazva: az adott állam hazai közigazgatási folyóiratainak összevetése, több állam folyóiratainak összevetése, esetleg előbbieket nemzetközi (elsődlegesen nem valamely nemzeti közigazgatáshoz, illetve tudományos közösséghez kötődő) folyóiratokkal való összevetése leggyakrabban valamely közigazgatási szakkérdésnek (kutatási célkitűzésnek) alárendelten valósul meg, így például gyakran kerül sor egyes folyóiratok tartalmainak összemérésére

a) egyes nemzeti közigazgatások egészének összehasonlító vizsgálata;³⁵⁷

³⁵⁷ CANDLER, Gaylord George (2006): The comparative evolution of public administration in Australia, Brazil, and Canada. *Canadian Public Administration*, Vol. 49, No. 3. 334–349. A tanulmány három folyóirat (az *Australian Journal of Public Administration*, *ARPA*, a *Revista de Administração Pública*, *RAP*, és a *Canadian Public Administration*, *CPA*) tanulmányainak tartalmi elemzésén keresztül végez nemzetközi összehasonlító elemzést.

- b) az adott állam valamely közigazgatási, ritkábban közigazgatás-tudományi kérdésének vizsgálata;³⁵⁸
- c) egyes résztémák nemzetközi összehasonlító vizsgálata³⁵⁹ körében – leginkább a látásmódok, alkalmazott módszerek különbözőségének megragadásán keresztül.

A közép-kelet európai, illetve a volt szovjet blokk államainak tudományos műhelyeiben divatozó megközelítések, vizsgálati módszerek között változatlanul hangsúlyos az adott tárgyra vonatkozó nyugati és hazai diszkurzus elemeinek, illetve következtetéseinek összehasonlítása a közigazgatásnak minősíthető folyóiratokra támaszkodva (is).³⁶⁰

Az egyes résztudományok közigazgatásról vallott elképzelései, felmutatható eredményei számos országban önálló, összefoglaló jellegű kutatási eredményekben is megjelennek, ilyenkor gyakori módszer egy vagy több folyóirat írásainak alapos áttekintése, s a közigazgatásra vonatkozó tanulmányok tartalmának adott tudomány szempontjából történő elemzése.³⁶¹

A más – tehát nem a közigazgatásra vonatkozó elképzelésekben megmutatkozó különbségekre alapozott – szempontok szerinti összehasonlítás, katalogizálás – ahogyan erre a korábbiakban is utaltunk – kevésbé elterjedt.

2. Mitől folyóirat? Mitől közigazgatás-tudományi?

Akár elektronikus, akár papírlapú egy tudományos folyóirat, ugyanazoknak a kritériumoknak kell *konjunktív módon* megfelelnie. Hangsúlyt kell helyeznie a) a tudományos prioritások meghatározására és fenntartására; b) a minőségbiztosításra (előzetesen meghatározott szerkesztési szabályokra, többé-kevésbé átlátható szerkesztési folyamat létre,

³⁵⁸ Lásd például CHUANFU, Chen et al. (2013): Impacts of government website information on social sciences and humanities in China: A citation analysis. *Government Information Quarterly*, Vol. 30, No. 4. 450–463. Új – sajátos, ámde növekvő jelentőségű – szempont az egyes közigazgatási folyóiratok szerzői vonatkozásában a kormányzati adatbázisokra és egyéb forrásokra támaszkodás mértékének vizsgálata. Lásd még: GRIMAUD, Olivier – DEVAUX, Sandrine (2007): Health needs and public health functions addressed in French public health journals. *European Journal of Public Health*, Vol. 17, No. 1. 38–42.

³⁵⁹ HENDERSON, Keith M. (2009): Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study. *Canadian Public Administration*, Vol. 52, No. 2. 271–290. Itt a Public Administration Review és Canadian Public Administration című folyóiratok azonos témában megmutatkozó eltérő megközelítéseinek felmérése vezet következtetésekhez, mind az egyes közigazgatások, mind pedig az alkalmazott tudományos módszerek különbözőségei tekintetében. Lásd továbbá: BRANDÃO, Soraya Monteiro – BRUNO-FARIA Maria de Fátima (2013): Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração (Research on public sector innovation: analysis of scientific literature in national and international journals in the area of administration). *Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro*, Vol. 47, No. 1. 227–248.

³⁶⁰ GUROVA, Galina – PIATTOEVA, Nelli – TAKALA, Tuomas (2015): Quality of Education and Its Evaluation: An Analysis of the Russian Academic Discussion. *European Education*, Vol. 47, No. 4. 346–364.

³⁶¹ Lásd például: HALLIGAN, John (2015): Public administration in the Australian Journal of Political Science: A review. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 4. 707–718. A tanulmány az *Australian Journal of Political Science* (AJPS) közigazgatási tárgyú írásait elemzi.

lektorálásra stb.);³⁶² c) a szerzők azonosítására; d) a tudományos eredmények terjesztésére, hozzáférhetővé tételére; továbbá e) egy elérhető archívumra.³⁶³

A leglényegesebb tartalmi előkérdés azonban – a minimális számú „határeset” megléte ellenére³⁶⁴ – nem is az, hogy mit tekintünk tudományos folyóiratnak, sokkal inkább, hogy hol húzzuk meg a közigazgatás-tudomány határait. Ettől függ ugyanis, hogy mely folyóiratokat fogjuk vizsgálatunk tárgyává tenni. A legkézenfekvőbb megoldás, hogy a közigazgatás-tudományt az azt alkotó résztudományok összességéként tételezzük, nem megfélekedve arról sem, hogy egyes területek egymáshoz képesti súlya, jelentősége nagyobb, amennyiben azok – hagyományosan – intenzívebben, illetve nagyobb terjedelemben foglalkoznak a közigazgatás jelenségeivel. Tradicionálisan a szűken vett igazgatástudomány, a jogtudomány, illetve a politikatudomány sorolható e körbe, de újabban az önállósult közmenedzsment-tudomány, a közpolitika, illetve a regionális tudományok, a rendszertudomány vagy éppen az „előretörő” infokommunikációs terület sem maradhatnak ki a felsorolásból. A döntő szempont az, hogy az adott folyóirat cikkeinek, tanulmányainak abszolút vagy legalább relatív többsége közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó témákkal (a hagyományos megközelítésben a közigazgatás szervezetével, személyi állományával, illetve működésével) foglalkozik-e. Ez tehát még azt sem zárja ki, hogy például önálló *Közigazgatási Szociológia* vagy *Közigazgatás és Pszichológia* című kiadványokkal keljen egy – a mostanihoz hasonló tárgyú – tanulmányban foglalkoznunk, miközben a gyakorlatban – legalábbis hazánkban – ilyenek nincsenek.

Egy megengedőbb megközelítés a *közigazgatás-tudományi folyóirat* titulus odaítélését egyébként már akkor is lehetővé teheti, ha az adott folyóirat rendszeresen és érdemben (tehát nem csupán említésszerűen) foglalkozik közigazgatási témákkal. Ez a könnyítés nyilván számos folyóirattal bővíti a vizsgált kört.

Néhány esetben önmagában a lapcímek alapján történő besorolás valamilyen mértékben megtévesztő lehet, hiszen például a *Jog–Állam–Politika* című folyóirat címe és honlapján található krédója³⁶⁵ alapján akár azt is feltételezhetnénk, hogy az államszervezettel, s ezen belül a végrehajtó hatalom különböző aspektusaival, foglalkozó írások meghatározók a publikált írások között. A valóság azonban nem ez: a közigazgatással szorosabb kapcsolatot mutató írások aránya a 2009-es kezdettől folyamatosan és átlagosan

³⁶² Chronowski a magyar közjogtudomány sajátos viszonyairól szólva a következőket állítja: „A minőségbiztosítás kérdése: nem annyira az anonim lektorálás – amelynek a relatíve kicsi tudományos közösségben kapacitás-korlátai vannak –, hanem a reflexió és a konstruktív szakmai vita, a tudományterület képviselőinek tematikus és módszertani önreflexiója lehet megoldás” (CHRONOWSKI 2018, 17.).

³⁶³ ROWLAND, Fytton (1997): Print Journals: Fit for the Future? *Ariadne*, No. 7. 1–9.

³⁶⁴ A határesetek közé sorolhatjuk például a Magyar Zoltán Szakkollégium (NKE) *Tanítványok* című szakmai periodikáját, amely tudományos apparátussal ellátott hallgatói írások mellett – néhány esetben – oktatói írásokat is közölt – miközben ezen írások terjedelme, illetve a lábjegyzetek (végjegyzetek) száma és relevanciája alapján a tudományos szempontok érvényesülése kevésbé egyenletes. E vonatkozásban említhetjük a *Közszolgálat* című közigazgatási magazint is, amely bár tudatosan nélkülözi a tudományos jelleget, mégis egyidejűleg tekinthető szakmai, ismeretterjesztő, illetve szórakoztató kiadványnak. Az 1991-ben indult *Ön-Kor-Kép* is inkább szakmai, mint szűkebb értelemben vett tudományos kiadvány, amely azzal a céllal (is) jött létre, hogy „segítséget nyújtson az eltérő képesítéssel rendelkező képviselőknek az önkormányzásra való felkészülésben” (JÓZSA 2011, 192.).

³⁶⁵ „A periodika lektorált tanulmányokat és recenziókat közöl, melyek az állam- és jogtudományok és a politikatudomány teljes területét lefedik.” Elérhető: <http://jap.sze.hu/jog-allam-politika> (A letöltés dátuma: 2017. 01. 09.)

csupán mintegy 20–25%. Ellenpéldaként említhető a *Polgári Szemle* című folyóirat, amely – nevébőlkevessé kikövetkeztethető módon – többségében jogias megközelítésű, illetve az állammal, államszervezettel foglalkozó írásokat tesz közzé.³⁶⁶

Mindebből az (is) következik, hogy az egyes folyóiratok közigazgatási jellegét *egyedileg* érdemes vizsgálnunk.

3. A hazai közigazgatás-tudományi kutatások mennyiségének robbanásszerű növekedése. Látszat vagy valós fejlődés?

Közigazgatás-tudományi területen nem csupán az elektronikus, de – előbbi fejlődése ellenére – a papíralapú kiadványok száma is jelentősen megnőtt az elmúlt két évtizedben Magyarországon. S ez a trend nem csupán a kommentárok, monográfiák és egyetemi jegyzetek piacán figyelhető meg, hanem a közigazgatás-tudományi kutatásokat rendszeresen közlétező felületek, folyóiratok számában, végső soron a közigazgatás-tudomány körébe sorolható cikkek, tanulmányok számbeli növekedésében is. Ennek a változásnak a háttérében kézenfekvő politikai és gazdasági okok is meghúzódnak, így térségünkben a cenzúra visszaszorulása, illetve a hagyományos és új felületek fajlagos – adott esetben egy tanulmányra számított – előállítási költségeinek radikális csökkenése.³⁶⁷ Vannak azonban további globális fejlemények is, amelyekről szintén nem feledkezhetünk meg: évtizedes trend, hogy mind a fejlett, mind a feltörekvő országokban egyre nagyobb a nyomás az egyetemi kutatókon, hogy mind többet és többet publikáljanak, „a mind szigorúbbá váló akadémiai promóciós rendszer egyre komolyabb publikációs elvárásokat fogalmaz meg”.³⁶⁸ A szakmai elismerésre törekvés mellett, illetve az akadémiai előrelépés lehetőségén (vagy inkább kényszerén) túl persze létezik egy sokkal kézzelfoghatóbb oka is annak, hogy a kutatók – dolgozzanak bárhol, bármilyen területen – miért publikálnak egyre intenzívebben.³⁶⁹ A nemzetközi tudományos életben a vezető oktatók, kutatók igen tekintélyes összegű, döntően pályázat útján elnyerhető ösztöndíjakkal egészíthetik ki az alapfizetésüket, a graduális és posztgraduális hallgatók, a pályakezdő oktatók és kutatók számára pedig „az ösztöndíjak jelenthetik a túlélés forrásait”.³⁷⁰ Ebből a szempontból természetesen Magyarország sem jelent kivételt, hiszen a hazai, közigazgatási területek művelői által is elnyerhető kutatási ösztöndíjak (Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, Magyar Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj, Szentágotthai János Tapasztalt Kutatói Ösztöndíj, OTKA-pályázatok stb.) elbírálása során többé-kevésbé hasonlóan kiemelten kezelik a pályázók

³⁶⁶ Lásd a *Polgári Szemle* főszerkesztői bevezetőjét: „Szerkesztőbizottságunk, amelyben a hazai tudományos élet és az államigazgatás elismert szakemberei vesznek részt, kiemelt céljának tekinti a körülöttünk zajló gazdasági és társadalmi változások szakszerű, hiteles bemutatását.” LENTNER Csaba (2016): Főszerkesztői bevezető. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 3.

³⁶⁷ Az új digitális platformok fő előnyei: majdnem zero marginális költség, gyors növekedés lehetősége, saját minőségbiztosítás lehetősége, új típusú – így például a „tömegek tudását” is hasznosító – erőforrások bevonása. CSÉFALVAY Zoltán (2017): *A nagy korszakváltás*. Budapest, Kairosz. 259–260.

³⁶⁸ CSOMÓS György (2014): A nemzetközi egyetemi rangsorok és a magyar egyetemek publikációs teljesítményének összefüggései: kritikus tényezők és lehetséges megoldásuk. *Társadalomkutatás*, 4. sz. 357.

³⁶⁹ CSOMÓS 2014, 358.

³⁷⁰ CSOMÓS 2014, 358.

publikációs teljesítményét.³⁷¹ „Végső soron egyáltalán nem meglepő, hogy a nemzetközi akadémiai élet általános érvényű alaptörvénye – függetlenül a kutatási tudományterülettől – egyetlen gondolatba sűrítethető össze: Publish or Perish! – azaz: Publikálj vagy pusztulj!” – jelenti ki Csomós.³⁷²

Nincsenek egészen pontos, számszerű adataink a vizsgált tudományterület mai képviselőinek publikációs teljesítményéről (miközben a Magyar Tudományos Művek Tára felhasználásával ez a munka könnyen elvégezhető lesz), de az intenzívebb publikációs tevékenységet kifejtő, gyakran pályájuk elején lévő aktorok – egyéb közlemények mellett – éves átlagban *legalább* 4-5 hazai és további 1-2 külhoni folyóiratban tesznek közzé tanulmányt. Lőrincz Lajosnak, a magyar közigazgatás-tudomány kiemelkedő alakjának, 1965-ben csupán egy tanulmánya jelent meg tudományos folyóiratban,³⁷³ 1970-ben pedig egy sem, s éves átlagban kettő-háromnál több szinte soha. A mai szemmel „elfogadhatatlanul alacsony intenzitású” publikációs tevékenység háttérben természetesen jóval kiterjedtebb, illetve mindenképpen *kiérleltebb*, a mai átlagos cikkek, tanulmányok hasonló mutatóival (például a ráfordított idő mennyisége, személyes beszélgetések, nyilvános viták hatása a végső szövegváltozatra) össze sem hasonlítható kutatások húzódtak meg. A hazai helyzetet tovább ront(hat)ja a doktori képzés 2016-ban bekövetkezett átalakítása, amely egy, a korábbinál intenzívebb folyamatot tételez, beleértve a konkrét publikációs elvárások „áttételeken keresztül történő” növelését is.³⁷⁴

A mennyiségi növekedés egyik tényezője feltétlenül az a tény, hogy a technikai fejlődés egy kattintásnyi távolságot eredményezett szerző és olvasó között, átrendezve a klasszikus viszonyokat annak tekintetében, hogy ki lehet szerző, olvasó (felhasználó), esetleg kiadó, a kiadást anyagilag támogató szereplő egy közigazgatás-tudományi közlemény tekintetében, illetve, hogy e szerepek mennyire stabilak – utóbbi alatt a szerzők, esetlegesen az olvasók beazonosíthatóságát, visszajelzéseik gyorsaságának lehetőségét stb. is értve.

Azt feltételezhetnénk, hogy az újabb felületek létrejöttével – és ezen keresztül az elérhető tudás mennyiségének növekedésével – az egyes közlemények tényleges olvasottsága is nő, de egyenes arányosságról bizonyosan nem beszélhetünk. Sőt, egyes – adatokkal csak részben alátámasztott – állítások szerint egy komikus alaphelyzet állandósul: több az író, mint az olvasó.³⁷⁵

A fentiekre tekintettel sem haszontalan a technikai forradalom vizsgált témával összefüggő eredményeinek némileg behatóbb vizsgálata – erre vállalkozik a következő alfejezet, illetve később a 4.2. alfejezet d) pontja is.

³⁷¹ CSOMÓS 2014, 358.

³⁷² CSOMÓS 2014, 358.

³⁷³ LŐRINCZ Lajos (1965): A tudományos élet országos irányító szervei az európai szocialista országokban. *Állam- és Jogtudomány*, 8. évf. 3. sz. 387–409.

³⁷⁴ A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) Korm. rendelet, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 266/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet további elvárásokat fogalmaz meg a doktoranduszok tudományos közleményeivel szemben.

³⁷⁵ GÁCS, Anna (2007): Who will Read Us if We all become Writers? Print and digital Literary Periodicals, Authorship and Authority. In Gács Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögéből*. Budapest, L'Harmattan. 142.

3.1. Infokommunikáció és (közigazgatás-)tudomány – általános jelenségek

A szakmai blogfelületek megjelenése, az elektronikus folyóiratok és elektronikus cikk-adatbázisok, illetve kifejezetten *open access* felületek elterjedése – számos hasonló jelenség mellett – jelentős hatást gyakorol a közigazgatás-tudományra, az eredmények disszeminációjára, és általánosságban is a tudományos kapcsolatokra.³⁷⁶ A változások döntő eleme, hogy *a tudományos munka folyamatában a birtoklás helyett a hozzáférhetőség válik kulcskérdéssé.*³⁷⁷

Az új jelenségek, illetve lehetőségek a jól érzékelhető előnyök mellett veszélyekkel is járnak a korábban említett potenciális olvasókra, felhasználókra nézve. Nyíri Kristóf a szöveg „elsajátítását” mint hagyományokra épülő tevékenységet értelmezi, s álláspontja szerint a Gutenberg-galaxistól való távolodás egyáltalán nem lesz egyszerű: „A digitális szövegfeldolgozás világában létrejövő gondolkodás cseppfolyós, töredezett, a nézőpont elillanó egysége által jellemzett. [...] Ha könyvben olvasunk vagy szemelgetünk, ha a könyvtár polcai mentén sétálunk, vagy akár a katalóguscédulákat forgatjuk, valamiféle olyan helyzetérzékelésre teszünk szert, amely elektronikus közegben nem adódik. Ahhoz, hogy tudásunk bármiféle értelemben teljes legyen, tudnunk kell, hogy mit tudunk, valamiféle áttekintéssel, memorizált vázlattal kell bírunk tudásunkat illetően. Fölidézzük az oldal képét a könyvben, vagy a kötet helyét a könyvtárban; emlékezetképünk van bizonyos fontos bekezdésekről. Amikor a szövegeket képernyőn olvassuk vagy futjuk át, ilyen áttekintésre aligha tehetünk szert.”³⁷⁸ Jakob Nielsen internetfilozófus végzett kutatást arról, hogy a felhasználók hogyan olvasnak a weben, *beleértve az ott megnyitott szövegeket is.* Nielsen hívta fel a figyelmet arra, hogy az interneten böngészők a legtöbb esetben nem olvasnak, hanem „szkennelnek”. Átfutják, végigpásztázzák az oldalak tartalmát, megnézik a főcímet, az illusztrációkat, a kiemelt szavakat és számokat, beleolvasnak az első bekezdésbe stb. Csak ha úgy döntenek, hogy kifejezetten fontos számukra az adott lap (oldal) tartalma, akkor látnak neki a szisztematikus olvasásnak.³⁷⁹ Ezen megállapítások a gyorsolvasás képességét valamilyen mértékben elsajátító tudományos kutatók vonatkozásában vélhetően korlátozott értékűek lesznek csupán, de ki tagadhatná közigazgatás-tudományunk friss jellegzetességei között a „többet írunk, mint olvasunk” jelenséget (lásd ehhez a publikációs nyomásokról a jelen rész 3. fejezetének elején írottakat is).

Mindezekhez tegyük hozzá azt is, hogy az elektronikus felület nívója nem egyszerűen szövegfeldolgozási vagy azon túlmutató informatikai fejlesztési kérdés, és nem

³⁷⁶ Olyan új, értékeremtő irányultságú, de egyúttal üzleti alapú, digitális platformok jönnek létre a tudományban is, amelyek a feleknek egy nyitott, részvételen alapuló, a szolgáltatások és információk cseréjét biztosító infrastruktúrát és bizonyos szintű öngazdálkodást tesznek lehetővé. PARKER, G. Geoffrey – ALSTYNE, Marshall W. – CHOUNDARY, Paul Sangeet (2016): *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy And How to Make Them Work for You*. New York, W. W. Horton and Company. 3. Idézi: CSÉFALVAY 2017, 259.

³⁷⁷ TAMÁSNÉ Fekete Adrienn (2014): *Könyvtári ismeretek alapképzésben résztvevő hallgatóknak 2014*. Elérhető: http://konyvtar.uni-eszterhazy.hu/public/uploads/2014-konyvtari-ismeretek-alapkepzesben-resztvevo-hallgatoknak_56951ac5bb368.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 15.)

³⁷⁸ NYÍRI Kristóf (2006): Konzervatívnak lenni az internet korában. *Információs Társadalom*, 6. évf. 4. sz. 14. Idézi: KERÉKES Pál – KISZL Péter (2014): „Műszálas” olvasás – mérlegen a nyomtatott és az elektronikus szöveg. *Könyv és Nevelés*, 16. évf. 4. 22–31.

³⁷⁹ NIELSEN, Jakob (2004): *Web-design*. Budapest, Typotex.

is csak megfelelő üzleti konstrukciók megalkotásának problematikája, hanem (új) *elemek a kulturális tradíciók olyan korábban létrejött, összefüggő rendszerének* is, amely sem részben, sem egészben nem bontható meg könnyen. „Nem vagyunk biztosak benne, hogy a digitális nagyiparban ezt mindig figyelembe veszik az új projektek elindításánál” – írja Kerekes és Kiszl,³⁸⁰ s ez a gondolat felvethető az új közigazgatási, közigazgatás-tudományi felületek vonatkozásában is, amennyiben kérdéses, hogy azok elindítói mennyire veszik figyelembe az új típusú olvasói szokásokat, igényeket – egyáltalán a felületek új típusú korlátait és veszélyeit vagy éppenséggel azt a tényt, hogy a felület adott esetben a laikusok (a „nagyközönség”) számára is könnyen elérhetővé válik.

Vajon a fenti – s ehelyütt csupán elnagyoltan vázolt – sajátosságok miként befolyásolják a közigazgatás-tudományi kutatások minőségét, tartalmát, jellegét, divatozó módszereit? Részletes válasz nélkül is rögzítsük, hogy a számítógép vagy tágabban értelmezve az infokommunikációs eszközök nem ellenségei, riválisai az olvasásnak, a laikus vagy tudományos igényű információszerzésnek, hanem alternatívái, sőt bizonyos szempontból lehetőségei egyrészt a közigazgatással kapcsolatos olvasás újraéledésének, másrészt pedig a tudományos kutatás új szintre lépésének, módszerbővülésének.³⁸¹

4. A (magyar) közigazgatás-tudományi folyóiratok főbb sajátosságai

4.1. Általános sajátosságok

Nem csupán irodalmi folyóiratok esetében igaz, hanem minden új, tudományos jellegű folyóirat esetében is, hogy az – még ha erősen korlátozott formában is – valamifajta *ellenkultúrát* képvisel, azaz rendelkezik egy kánonalkotó törekvással vagy kifejleszteni igyekszik egy erre alkalmas „színteret” – de legalábbis kánonalkotó gesztusokat emel a nyilvános térbe, részben a létező kánonok kibővítésére, részben ellenkánonok megalkotására törekedve.³⁸² Bárhonnan közelítünk is e célkitűzésekhez, azok megvalósulásának elemi előfeltétele a szerkesztők, szerzők, lektorok, valamint az olvasóközönség közötti érdemi dialógus. Enélkül ugyanis a szellemi műhely (közösség) kialakítására és „élő folyóiratkénti” működésre vonatkozó igény sem lehet megalapozott.

Az *ellenkultúra* kifejezést a fenti gondolatsorban – praktikus okokból – érdemes a némileg szolidabb *rendszerkritika* kifejezésre cserélnünk. E megközelítésben az új látásmód meghonosítására törekvő és a jövőre orientáltság jól összehámozható a jogalkalmazó közigazgatás működéséhez nyújtott gyakorlati segítség szándékával. Amint azt Lőrincz Lajos igen találóan megjegyezte a *Közigazgatási Szemle* első számához – szerkesztőbizottsági elnökként – írott köszöntőjében: „A magyar közigazgatás legutóbbi száz évében csaknem

³⁸⁰ KEREKES–KISZL 2014, 26.

³⁸¹ NÉMETH Nóra Veronika (2013): Olvasni jó? Egyetemi hallgatók viszonya az olvasáshoz. *Metszetek*, 2. évf. 4. sz. 43. Elérhető: http://metszetek.unideb.hu/files/201304_03_nemeth.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 12. 14.)

³⁸² HAVASRÉTI József (2007): Szóbeliség, dialógus és ellen-nyilvánosság egy „élő folyóirat” koncepciójában. A Lélegzet (1980–1985). In GÁCS Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögéből*. Budapest, L'Harmattan. 155–159.

mindvégig volt olyan folyóirat, periodika, amely tanulmányaival, ismertetéseivel, kritikájával segítséget nyújtott a mindenkori *közigazgatás-politika jó irányba* történő alakításához. Történelmi hagyományaink arra köteleznek bennünket, hogy a folyamatosságot biztosítva a 21. században is a magyar közigazgatás szakmai igényeit magas színvonalon kielégítő szerkesztői munkát végezzünk.”³⁸³ Természetesen a kritika jellege, mértéke, esz-közrendszere, *a létező közigazgatáshoz való viszony* folyóiratonként igen eltérő lehet, ám tény, hogy a nemzetközi közigazgatás-tudományi folyóiratok között is csak kivételesen akad példa arra, hogy egy periodika például a mindenkori „alternatív”, nem *mainstream* közigazgatás-elméletek felkutatására és bemutatására fókuszáló folyóiratként azonosítsa önmagát, felvállalva akár a tudományos értelemben vett marginalizálódás, illetve finansziális ellehetetlenülés veszélyét is.³⁸⁴

A fenti okfejtés nyomán izgalmas kérdés, hogy *melyek is a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok jelenkori kánonjának – olykor egymást is átfedő – legfontosabb forrásai*. Feltétlenül ilyennek tekinthetjük:

- a) a társadalom- és bölcsészettudományok (és kisebb mértékben a természettudományok) *egyetemes hagyományait*, ideértve a „formanyelvet” és a felhalmozott ismeretek körét is;
- b) *a szűkebben vett jogtudomány elemi dogmatikáját*, illetve ettől nem elválaszthatóan a közigazgatási jog és közigazgatási jogtudomány fogalmi vázát;
- c) *a közigazgatás-tudomány közigazgatással foglalkozó egyéb, „jogon túli” rész-tudományainak eredményeit*, ritkábban több terület (résztudomány) egymásra tekintettel, komplex megközelítést alkalmazva felhalmozott eredményeit;
- d) *a Magyar-iskola eredményeit*, részben mint gondolkodási mintákat, de legalább az előbbihez hasonló mértékben, mint morális referenciapontokat, mint az önálló és integritással bíró magyar közigazgatás-tudomány alapjait;
- e) *a létező közigazgatás intézményes megoldásait*, valamint
- f) *a jelenkor sürgető szükségleteit és a jövő kilátásait*.

Ezek azok az elemek, amelyek egy élő közigazgatás-tudomány hazai alapjait képezik, s amelyek bármely alapos elemzés, tudományos kutatás, illetve produktum elengedhetetlen *kiindulópontjaiként* szolgálnak.

4.2. Konkrét, elemi sajátosságok

Az általános – tehát valamennyi tudományos kutatás, fórum, illetve folyóirat esetében figyelembe veendő, s szinte szükségképpen érvényesülő – szempontokon túl természetesen léteznek olyan sajátosságok is, amelyek nem „kézenfekvőek”, minőségi összehason-

³⁸³ LŐRINCZ Lajos (2007b): A Közigazgatási Szemlééről. A szerkesztőbizottság elnökének köszöntője. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 1. sz. 3.

³⁸⁴ Az *Administrative Theory & Praxis* című folyóirat története kapcsán lásd részletesebben: Box, Richard C. (2005): Dialogue and Administrative Theory & Praxis: Twenty-Five Years of Public Administration Theory. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 3. 438.

lításokra *önmagukban* nem alkalmasak, s amelyek tekintetében komoly különbségek is kialakulhatnak hazai folyóiratok között. Ilyen – egyébiránt lényeges, jellegadó – szempontok az alábbiak lehetnek.

a) A megjelenés formája

A hazai tudományos folyóiratok nyomtatott és elektronikus formát is ölthetnek. Egyre ritkább, hogy egy folyóiratnak csak nyomtatott változata legyen, ám folyamatosan nő mind a kizárólag elektronikus felületen létező, mind pedig a mindkét változattal rendelkező periodikák száma. A nyomtatott vagy elektronikus lapszám megjelenése előtti, néhány írásra korlátozott előzetes elektronikus közzététel gyakorlata egyelőre teljes mértékben hiányzik a vizsgált körben.

b) A megjelenés rendszeressége

A leggyakoribb az évi négy megjelenés, a havi gyakoriság kivételes. A hazai közigazgatás-tudományi folyóiratok kapcsán feltétlenül meg kell jegyeznünk, hogy a napra pontosan tervezett/tervezhető megjelenés ritka. Némely – előre ritkán bejelentett – esetben az erőforrások hiánya miatt, esetleg a beérkezett anyagok csekély száma okán vagy a nyári időszakra tekintettel összevont lapszámok is megjelennek.

E körben megfigyelhető, hogy – élve az új információtovábbítási megoldások adta lehetőségekkel – nő azon felületek száma, amelyek tudatosan lerövidítik a tudományos produktum elkészülte és a nagyközönség számára történő tényleges hozzáférhetővé tétel közötti időtartamot. Az egyik – e területen új, 2016-ban elindított – fórum az *Államtudományi Műhelytanulmányok*, amely elektronikus felületként teszi lehetővé a legfrissebb tudományos, szakmai (rész)eredmények gyors, akár napokon, heteken belüli hozzáférhetővé tételét. Közigazgatási témákat ritkábban elemző kiadványokként az MTA Közgazdaságtudományi Intézete által kiadott *Műhelytanulmányok – Discussion Papers* című periodika, illetve az MTA TK Jogtudományi Intézete által gondozott *MTA Law Working Papers* is hasonló célokat szolgálnak. A másik – valóban új – jelenség a blog formáját öltő működés. A kozjavak.hu blog az MTA–DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport blogja, amely ténylegesen folyóiratjellegű tudományos felületként funkcionál, olyannyira, hogy a reménybeli szerzők számára – a megjelentetni kívánt szövegre vonatkozóan – egyes szerkesztési elveket is előírnak.

c) Példányszám

A *Jog–Állam–Politika* az egyetlen folyóirat a vizsgált körben, amely közli a példányszámot, de a megadott 500 darab (évi négy alkalommal) valószínűtlenül soknak tűnik. A példányszámok feltüntetésének hiánya vélhetően a megrendelések változó számától jelentősen függő – fix példányszámok helyett valamifajta *print on demand* működést sejtető – kiadói tevékenységre, illetve a példányszámok üzleti titokkénti kezelésére vezethető vissza. Természetesen az elektronikus felületek, cikkadatbázisok egyre könnyebb hozzáférhetősége és egyre nagyobb „anyagmennyisége” miatt a példányszám kérdése is

erősen relativizálódik. Ezzel együtt nem haszontalan, ha a folyóirat szerkesztősége, kiadója stb. időről időre felméri a lap tényleges olvasottságát.³⁸⁵

d) Szervezeti háttér, finanszírozás, alkalmazott üzleti modellek

A folyóiratok szakmai háttérét adó entitások között egyként megtalálhatók a szűken vett közigazgatási szervek (például minisztériumok³⁸⁶), közintézmények (például egyetemek), érdekvédelmi típusú szervezetek,³⁸⁷ szakmai-tudományos civil szervezetek,³⁸⁸ illetve ritkábban forprofit szerveződések is. A tényleges kiadói tevékenység (nyomdai, terjesztési és egyéb tevékenységek) piaci alapú, ami azért is lényeges, mert – elsősorban a szűk piac miatt – csak előfizetésekből és hirdetések bevételeiből Magyarországon nehéz rentábilisan „működtetni” egy lapot – a *legtöbb* lap saját bevételei (bármely szereplő legyen is azok haszonélvezője) nagyságrendekkel elmaradnak a ráfordításokhoz képest. Jeleznünk kell, hogy a kiadások jelentős része mögött – közvetve vagy közvetlenül – változatlanul költségvetési források állnak.

Jól érzékelhető az a folyamat is, amelynek keretében állami háttérű (például Magyar Hivatalos Közlönykiadó), illetve közfeladatot költségvetési forrásokból (is) ellátó kiadók (például Akadémiai Kiadó,³⁸⁹ amely csak részben van az MTA tulajdonában) mellett, helyett a kiadók között egyre inkább előtérbe kerülnek az inkább piacnak tekinthető – részben nemzetközi háttérű – szerveződések (HVG-ORAC,³⁹⁰ Opten Informatikai Kft.,³⁹¹ Wolters Kluwer Kft.³⁹² stb.).

Magyarországon a tudományos folyóiratok piacán dominálnak a kis példányszámok: ezt hívják a szakirodalomban üzleti válsághelyzeteket³⁹³ is gyakran eredményező „ezoterikus” kiadói tevékenységnek,³⁹⁴ szemben az üzleti modellel, amely éppen profitorientáltsága okán érdekelt a nagyobb számú olvasó elérésében.³⁹⁵ Az üzleti modellek között a vizsgált területen nemzetközileg leggyakrabban alkalmazottak: a) a *duális modell*,

³⁸⁵ Egy más tudományterületről hozott példaként lásd: A folyóirat olvasottságáról (2017). *Egészségfejlesztés*, 58. évf. 3. sz. 3–6.

³⁸⁶ E körben említhető a Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata, a *Belügyi Szemle*, amely 2006 és 2010 között *Rendészeti Szemle* címmel jelent meg, illetve az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata, a *Fontes Iuris*.

³⁸⁷ Az *Új Magyar Közigazgatás* 2014. január elsejétől a Köszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeti Szövetségének, a *Jegyző és Közigazgatás* pedig a Jegyzők Országos Szövetségének (hivatalos) lapja.

³⁸⁸ A *Comitatus: önkormányzati szemle* a Magyar Regionális Tudományi Társaság (MRTT) lapja, amelyet 2008-tól a COMITATUS Társadalomkutató Egyesület ad ki. A folyóirat létrejöttének körülményeiről és szerepvállalása jellegéről lásd részletesebben: NÉMETH Sándor (2016): A magyar önkormányzatiság tanúja: a Comitatus folyóirat. *Comitatus*, 26. évf. 2. sz. 18–22.

³⁸⁹ Mint a *Society and Economy in Central and Eastern Europe* című lap kiadója.

³⁹⁰ Például a *Jegyző és Közigazgatás* c. lap gondozójaként.

³⁹¹ A *Jogesetek Magyarázata* (JeMa) kiadójaként.

³⁹² A *Public Governance, Administration and Finances Law Review* kiadójaként. 2017-ben, év közben a lapot átvette a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kiadója.

³⁹³ READINGS, Bill (1996): *The University in Ruins*. Cambridge (MA), Harvard University Press.

³⁹⁴ Az ókorban az ezotéria kifejezés a bizalmas (tanulói) körrel, a kisszámú beavatottal megosztott ismereteket jelentette.

³⁹⁵ KOLTAY, Tibor (2007): Alternative Models of Journal Publishing and the Problem of Prestige. In GÁCS Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögéből*. Budapest, L'Harmattan. 92–93.

amely a papíralapú és elektronikus változatot is fenntartja, de utóbbi esetében az újabb lapszámokat csak nagy késéssel teszi hozzáférhetővé; b) a *bundling*, amely egy olyan értékesítési stratégiára utal, amelynél egy cég az elkülönült termékeket – más termékkel vagy szolgáltatással – valamilyen kombinációban árusítja,³⁹⁶ az elektronikus cikkadatbázisok esetében különösen előnyös lehet felhasználói oldalon, ha egyszerre több száz folyóirathoz lehet hozzáférést szerezni; valamint c) a *pay per view* típusú szolgáltatás, amely nevéből is adódóan eseti fizetési lehetőséget/kötelezettséget jelent.

A magyar piacon az első és második megoldásra is látunk példát. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy sok esetben csökevényes megoldásokkal találkozunk, s a potenciális felhasználók (alku)pozíciói is igen szerények. Az MTA könyvtárának jelentése szerint az általa működtetett elektronikus információszolgáltatás nemzeti program (eisz) révén elérhetővé tett cikkadatbázisok éves előfizetésére fordítható keret a 2016-os költségvetésben 2 568 041 forint volt, ami a gyakorlatban – az összeg abszolút nagyságrendjén túl – azért is kevés, mert az előfizetési díjak folyamatosan emelkednek.³⁹⁷ A rövid- és középtávú nehézségek között kell említenünk azt a tényt is, hogy jelenleg hiányzik a ma még monopolhelyzetben lévő nagy (nemzetközi) kiadókkal, adatbázis-szolgáltatókkal való tárgyalásra vonatkozó nemzeti stratégia.³⁹⁸

Az üzleti modellek egyedüli alternatívája az *open access*. Az open access (OA) irodalom digitális, online elérhető, ingyenesen és jogi korlátozások nélkül felhasználható publikációkat foglal magában. A nyílt hozzáférés lehetőséget biztosít – a pénzügyi és jogi korlátozások eltörlésével – a tudományos eredmények szabad újrafelhasználására. A nyílt hozzáférés alapja az internet és a szerző vagy szerzői jog tulajdonosának együttműködése. Az open access egyrészt támogatja a tudományos kommunikáció rendszerének integritását azzal, hogy hosszú távon biztosítja a publikációk elérhetőségét, másrészt új fejezetet nyit a tudományos diskurzusban a kutatási eredmények és adatok demokratikus újrafelhasználásához nyújtott lehetőséggel.³⁹⁹ A különféle citációs indexek kialakulása és elterjedése is egyszerre oka és eredménye az open access jelenségnek.

Az open access a publikációs költségek újracsoportosítását is feltételezi, vagyis már nem az információ végfelhasználója (egyéni felhasználók, könyvtárak, intézmények) viseli a költségeket, ugyanakkor a nyíltan elérhető tartalmak létrehozását és rendelkezésre bocsátását valakinek továbbra is finanszírozni kell – még az ingyenes P2P fájlmegosztó szoftverek világában is.

Igaz, hogy a szerzők számára a dokumentumok személyes archiválása intézményi vagy interdiszciplináris repozitóriumokban rendszerint ingyenes, mégis a dokumentumszerverek üzemeltetéséhez szükséges infrastruktúrát (személyzet, számítógépek stb.) általában az üzemeltető intézmények (leginkább egyetemi könyvtárak, akadémiai intézmények) vállalják át. Az open access folyóiratban vagy OA-kiadónál történő publikálás a szerző számára ingyenes is lehet, de nem szükségszerűen az.⁴⁰⁰

³⁹⁶ VALENTIN Pál (2011): Árukapsolás és csomagban történő értékesítés: jogesetek és közgazdasági elmélet. *Műhelytanulmányok – Discussion Papers*, No. 21. 5. Elérhető: <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1121.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 01. 09.)

³⁹⁷ MOLNÁR Csaba (2017): Legyőzhetők-e a tudományos monopóliumok? *Magyar Nemzet*, 2017. 01. 05. 15.

³⁹⁸ MOLNÁR 2017.

³⁹⁹ Elérhető: www.open-access.hu/ (A letöltés dátuma: 2016. 12. 13.)

⁴⁰⁰ Elérhető: www.open-access.hu/ (A letöltés dátuma: 2016. 12. 13.)

e) Tudományos előzmények

Vajon mely lapok rendelkeznek – a szerzők és szerkesztők személye által biztosított kontinuitáson túl – tudományos előzményekkel, ha úgy tetszik szakmai múlttal? *Magyar Közigazgatás* címmel folyóirat 1884 és 1944 között jelent meg először hazánkban, s annak a később hasonló néven (is) megjelenő periodika – jogi értelemben – nem utódja. A második világháború után, 1949-től az *Állam és Igazgatás* című periodika volt a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei számára készült legtekintélyesebb szakfolyóirat (az első két évben *Állam és Közigazgatás* néven). Az *Állam és Igazgatás* jogutódjaként *Magyar Közigazgatás* címmel újonnan induló periodika 1990 és 2006, illetve 2011 és 2012 közötti időszakokban jelent meg.⁴⁰¹ 2006 után egyébként a *Magyar Közigazgatás* helyét a *Közigazgatási Szemle* és a *Nemzetközi Közlöny* lettek volna hivatva átvenni, ám mindkettő igen rövid életű kezdeményezésnek bizonyult. Részben hasonló céllal indult el 2009-ben a *Közigazgatás-tudományi Közlöny* is az MTA tudományos szakmai folyóirataként, ám 2010-ben az is megszűnt. A 2013 óta megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2012-ben jött létre a *Magyar Közigazgatás* és a *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*⁴⁰² című folyóiratok összevonásával.

f) A megjelenés nyelve

Döntően magyar nyelvű folyóiratokat látunk a vizsgált területen, azzal, hogy az elmúlt évtizedben több kísérlet is volt arra, hogy egy angol nyelvű, kifejezetten közigazgatási témájú, hazai alapítású tudományos folyóirat is legyen a magyar piacon. Az első – ámde rövid életű – érdemi kísérlet a *Nemzetközi Közlöny* volt, amely a közép-kelet-európai országok közös közigazgatás-tudományi periodikájaként pozicionálta önmagát a 2000-es évek végén. Az újabb kísérletet a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* jelenti 2015-től, amennyiben ezt is angol nyelvű nemzetközi közigazgatási és közpénzügyi folyóiratként alapították. Hivatalosan nemzetközi periodikáról van szó a Wolters Kluwer (illetve 2018-tól az NKE) kiadványaként, ám egyúttal magyar folyóiratként is említendő, hiszen a főszerkesztők (Hulkó Gábor, Lapsánszky András), a szerkesztőbizottság elnöke (Patyi András) és a bírálóbizottság elnöke (Rixer Ádám) is magyarok. Ezen periodika címe és tartalma is mutatja a nemzetköziesedés szándékát, amennyiben – eltérően a hagyományos német hatástól – a közigazgatás értelmezését új hangsúlyok felé tolja el: a közigazgatás jogias megközelítései mellett és helyett előtérbe kerülnek például az angolszász közigazgatás-tudományi kultúra pragmatikus hagyományai körében a szervezéstan, a politológiai vagy éppen azok a közgazdaságtani megközelítések is, amelyek különösen a közpénzügyekben és a közpolitika elemzésében kapnak jelentős szerepet.⁴⁰³

⁴⁰¹ Nem azonos az 1884 és 1944 között megjelent *Magyar Közigazgatás* című folyóirattal, annak nem jogutódja.

⁴⁰² A *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle* első száma 2011-ben jelent meg, egyetemi kari tudományos folyóiratként.

⁴⁰³ GAJDUSCHEK 2012, 32.

g) Lektorálás

Részletesen kidolgozott lektorálási elvek a legtöbb hazai közigazgatás-tudományi lapnál egyáltalán nincsenek, vagy egyébként nem hozzáférhetők. Előbbi tekintetében üdítő kivétel a *Public Governance, Administration and Finances Law Review*.

Mind a lektoráláshoz, mind pedig az írárok megjelenés előtti hozzáférhetővé tételéhez kapcsolódó – újabb *nemzetközi* – jelenség a lektorálásra beérkezett írárok eredeti – tehát akár szerkesztetlen, tartalmilag nem ellenőrzött – formában, lektorálási felhívással (!) egyetemben történő feltöltése a folyóirat honlapjára.⁴⁰⁴ A lektorálás korlátok nélküli lehetővé tétele egyrészt javíthatja a transzparenciát, végső soron a minőséget, másrészt annak ellenében is hathat, amennyiben nem feltétlenül a legmegfelelőbb aktorok játszanak szerepet ebben a hagyományosan bizalmi alapokon is nyugvó folyamatban – a terjedő *sharing economy* egyfajta tudományos megnyilvánulásaként. A beérkezett írással kapcsolatos szerkesztőségi kommunikáció esetében egyébként nemzetközileg az a gyakoribb, hogy csupán a szerző nevét, az írásmű címét és a lektorálásra beérkezés időpontját tüntetik fel – egyfajta minőségbiztosítási szándékkal (jelleggel). Számos példát látunk arra is a – nemzetközi – gyakorlatban, hogy – legalább éves jelentés formájában, de néhány esetben lapszámonként – szerkesztőségi kommunikációként feltüntetik az elutasítások és közlésre befogadott írárok számát (ritkábban csupán egymáshoz viszonyított arányát) is. Sajnálatos módon a hazai gyakorlatban mind a lektorálás, mind pedig a benyújtott, közlésre szánt írással kapcsolatos akár előzetes, akár utólagos, kifelé irányuló kommunikáció kivételes.⁴⁰⁵

h) Alkalmazott megközelítések, domináns tudományterületek, illetve kutatási módszerek

Azt a kérdést, hogy a közigazgatás tudományos vizsgálatában milyen mértékben jelennek meg a jogi aspektusok, empirikus eszközökkel, a *Magyar Közigazgatás* című folyóirat 1996–2006 közötti számaiban megjelent cikkek, pontosabban (és szűkebben) e cikkek címeinek egyszerű elemzésével vizsgálta meg Gajdushek György. A folyóirat a vizsgált időszakban (is) a hazai közigazgatási szakirodalom legmeghatározóbb periodikájának számított, viszonylag nagy példányszámmal és széles terjesztési bázissal.⁴⁰⁶ A kutatás eredményei alapján „az adott időszakban megjelent 893 tudományos közlemény közül mindössze 28 tartalmazta az *eredmény*, a *hatékony* és a *teljesítmény* kifejezéseket. Érdemes megjegyezni, hogy ezen 28 cikk mintegy harmada (9) az egyéni teljesítményértékeléssel, alapvetően annak jogi szabályozásával foglalkozott. Ezzel szemben 529 cikk, az összes közigazgatással foglalkozó publikáció mintegy 60%-a tartalmazta a *jog* kifejezést. A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a hazai közigazgatás-tudomány a közigazgatást szinte kizárólag a jog szemüvegén keresztül vizsgálja.”⁴⁰⁷ A kifejezetten közigazgatási jogtudományi irányultságú szaklapok mellett

⁴⁰⁴ Lásd például az egészségügyi igazgatással összefüggő írássokat is közlő *Journal of Medical Internet Research* című folyóirat gyakorlatát.

⁴⁰⁵ Biztosan sor kerül lektorálásra a *Miskolci Jogi Szemle*, illetve a *Pro Futuro* című folyóiratok esetében.

⁴⁰⁶ GAJDUSCHEK 2012, 35.

⁴⁰⁷ GAJDUSCHEK 2012, 36.

más jogtudományi és egyéb társadalomtudományi folyóiratokban is jelennek meg jogias alapállású, érvrendszerű – s értelemszerűen közigazgatási témát tárgyaló – írások. Így például a *Jogtudományi Közönyben*, az *Állam- és Jogtudományban*, a *Magyar Jogban*, illetve a *Magyar Tudomány*, továbbá a *Közgazdasági Szemle* és a *Tér és Társadalom*⁴⁰⁸ című kiadványokban évtizedekre visszamenően is különösen hangsúlyosnak tekinthető az ilyen írások jelenléte.⁴⁰⁹ Talál(hatt)unk olyan folyóiratot is, amely önmagát kifejezetten *nemzetközi és jogi* folyóiratként határozta meg, ily módon is hangsúlyozva a jogias szemléletmódok (kívánatos?) dominanciáját.⁴¹⁰

A legújabb tendenciákat figyelve is kijelenthető, hogy az egyes életbeli jelenségek, illetve normatív instrumentumok tartalmának, lényegének értelmezése körében a „leíró” jellegű magyarázatok mellett, illetve között ma is – legalább relatív – többséget alkotnak a közjogi-alkotmányjogi kereteket is nagy terjedelemben ismertető és elemző munkák. S ez még akkor is igaz, ha jól látható, hogy az 1990-es és 2000-es években a területi közszolgáltatásokkal, az önkormányzatok közszolgáltatásaival összefüggő empirikus kutatások is fellendültek.⁴¹¹

A tipikus tárgyak között kutatva néhány érdekes tendencia is szemünkbe ötlük: például azt érzékeljük, hogy egyes tárgyak meglepően felülreprezentáltak a közigazgatási kutatásokban. Többen, például Szamel Katalin is felhívják a figyelmet „a regionalizmus-kutatások túldimenzionáltságára”.⁴¹² E tény háttérében legalább három okot gyaníthatunk: a) a külhoni érdeklődők jelentős része ilyen és ehhez hasonló kutatásaihoz keres partnereket, ezeken a területeken rendkívüli az információéhség, b) az információk jól értelmezhetők a külföldi partnerek számára is (szemben más területekkel), ezekhez adódik továbbá c) a terület néhány hazai képviselőjének kiemelkedő publikációs tevékenysége, s mindezek összességében egy látszólagos aránytalansághoz vezetnek. Ez azonban egy szükségképpen belső aránytalanság közigazgatás-tudományunkban, amelyet inkább úgy lehet csökkenteni, hogy a többi terület is szorosabbra vonja kapcsolatait a nemzetközi „főáramokkal és azok képviselőivel”.

A módszer kérdéséhez sorolhatjuk azt a sajátosságot is, hogy általában a szakirodalom, de különösen a magyar recenzíós irodalom nagymértékben nélkülözi a kritikát. Ezt legtöbbször a szocializmus örökségének tartják.⁴¹³

⁴⁰⁸ A *Tér és Társadalom* az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézetének 1987-ben alapított, negyedévenként megjelenő tudományos folyóirata. Ahogy a szerkesztőbizottság elnöke, Enyedi György az 1. évfolyam 1. számában megfogalmazta, a *Tér és Társadalom* „nem egyetlen szaktudomány eredményeit teszi közzé, hanem egy problémát: tér és társadalom viszonyát vizsgálja a különböző szaktudományok szemszögéből, sajátos megközelítésben”.

⁴⁰⁹ Józsa 2011, 192.

⁴¹⁰ Ez volt a 2008 és 2011 között megjelent *Föld-Rész* című folyóirat.

⁴¹¹ A legújabbak között lásd például: HOFFMAN István et al. (2018): Fakultatív feladatok ellátása Budapest Főváros XIV. kerületében (Zuglóban): Rövid összefoglaló az empirikus vizsgálat első eredményeiről. *Jegyző és Közigazgatás*, 20. évf. 2. sz. 15–18.

⁴¹² SZAMEL K. 2010b, 157–183.

⁴¹³ JAKAB András 2010, 101. A teljesség kedvéért mindehhez tegyük hozzá, hogy a kritika hiányára utalás az érintett vonatkozásokban a szakmai természetű kritika hiányára, hiányosságaira utal, nem pedig az ideológiai alapú „kritikák” hiányára.

További jellegzetesség az is, hogy a tudományos és ügynevezett népszerű forrás-közlés kevésbé jellemző, még a közigazgatási jogtudományi irányultságú periodikák esetében sem.

5. Az összehasonlítás, illetve értékelés egyes komplex szempontjai

Az előző fejezetben meghatározott szempontok mellett olyan összetett vizsgálati szempontrendszer is kialakítható, amelyek önmagukban is teljesértékű, érdemi összehasonlítást tesznek lehetővé. Ilyen komplex megközelítés lehet az egyes lapok célkitűzéseinek és ezekhez társított eszközeinek felmérése, illetve adott esetben összehasonlítása.

5.1. A közigazgatás-tudományi folyóiratok célkitűzései és ezekhez rendelt főbb eszközei

Nagy általánosságban feltétlenül igaz, hogy „a tudományos szaklapok, folyóiratok a tudomány egészséges vérkeringésének fenntartásában kulcsszerepet töltenek be. Összekötő kapcsot jelentenek az egyes szellemi, szakmai műhelyek között, amellyel, hogy az új kutatási eredmények nyilvánosságát is biztosítják”.⁴¹⁴ Sőt, a meghatározó hazai közigazgatás-tudományi folyóiratok többségének önképe, célmeghatározása, tudományos programja is egyértelműen ezeket a törekvéseket tükrözi vissza. Akad köztük olyan, amelynek – a publikációk közlésén túl – célja a „[t]udományos műhelybeszélgetések kezdeményezése a tudományterület legszélesebb szakmai közösségének bevonásával”,⁴¹⁵ vagy éppen a tudományos eredmények és a gyakorlat által felvetett szükségletekre adott válaszok áramlásának megteremtése, részben tehetséggondozás révén.⁴¹⁶ Hasonló célokkal indult el a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* is, amely önképe szerint szintén a tudományos párbeszéd és együttműködés fórumává kíván válni a visegrádi (V4) országokban.

Ezen általánosabb cél(ok) mellett speciális célok is megfogalmazódnak: a nevükben a műhelytanulmány kifejezést használó felületek „a kutatási eredmények gyors közlését és vitára bocsátását” tekintik elsődleges szerepüknek,⁴¹⁷ míg egy másik folyóirat a jogi kultúra fejlesztését kívánja megvalósítani színvonalas esetelemzések hazai

⁴¹⁴ Józsa 2011, 191.

⁴¹⁵ Az *Államtudományi Műhelytanulmányok* közlőjében olvashatjuk az alábbiakat: „A most induló, online folyóirat az államtudományok elméleti-módszertani megalapozását, alkalmazási lehetőségeit, hazai és nemzetközi beágyazódását vizsgáló írásoknak nyújt helyet. A lap küldetése az államtudománnyal kapcsolatos kutatások közlése és vitára bocsátása, valamint a tudományos műhelybeszélgetések kezdeményezése a tudományterület legszélesebb szakmai közösségének bevonásával.” (Kiemelés: R. Á.)

⁴¹⁶ *Közjogi Szemle*, Főszerkesztői üzenet. Elérhető: <https://hvgorac.hu/kojogiszemle/default2.html> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 06.)

⁴¹⁷ MTA Közgazdaságtudományi Intézete által gondozott *Műhelytanulmányok – Discussion Papers* közlője külön megjegyzi, hogy „a sorozatban megjelent tanulmányok további publikációk anyagául szolgálhatnak” – elkerülendő, hogy a közzététel akadályá legyen a „komolyabb” fórumokon való későbbi megjelenésnek.

elterjesztésével.⁴¹⁸ Akad periodika, amely valamifajta, a közigazgatás szakigazgatási vagy funkcionális területére irányuló előzetes szűkítést alkalmaz,⁴¹⁹ s van olyan is, amely kifejezetten „általános periodika kíván lenni a közjog egy-egy területére koncentráló speciális szakfolyóiratok mellett”,⁴²⁰ egy-egy lehatárolt problémát vizsgál a különböző szaktudományok szemszögéből⁴²¹ vagy éppenséggel az államtudományok felől közelít önnön célkitűzéseikhez.⁴²²

Több periodika is céljaként határozza meg az aktualitások elemzését⁴²³ és a jövőre vonatkozó prognózisok megfogalmazását. Az *Új Magyar Közigazgatás* például küldetése szerint „tudományos igényességgel kívánja feldolgozni a közigazgatás fejlődését meghatározó eseményeket, kormányzati döntéseket, a jogalkalmazói tapasztalatokat és iránymutatásul szolgál annak megítéléséhez, hogy merre tart a magyar közigazgatás”.⁴²⁴ A *Közjogi Szemle* pedig azt rögzíti főszerkesztői köszöntőjében, hogy „a *res publicae* körében felmerülő, tényleges, megoldásra váró problémákra kíván fókuszálni, a felmerülő kérdések jövő-orientált megoldási lehetőségeinek feltárásával”.

Szerencsés, ha a célkitűzéseket időszakonként felidézük, és ezeknek a folyóirat kialakult gyakorlatával való összehasonlítására is sor kerül.⁴²⁵

⁴¹⁸ Jogesetek Magyarázata szerkesztőségi köszöntőjében a következőket olvashatjuk: „Folyóiratunk missziója kettős: egyrészt a jogi kultúra fejlesztése, a Nyugat-Európában (*Fallbesprechung, case note, commentaire d'arrêt* néven) elterjedt esetelemzések magyarországi népszerűsítésével a joggyakorlat érvelési színvonalának emelése; másrészt pedig a bíróságokkal szembeni szakmai kontroll erősítése azáltal, hogy az ítéleteket rendszeresen alapos jogtudományi kritikának vetjük alá.” Izgalmas kérdés, hogy – esetünkben – a közigazgatási jogalkalmazás, a közigazgatási bíráskodás színvonalára milyen hatással lehet az esetjog alaposabb, tudományos igényű, azaz részletező elemzése a szakfolyóiratokban. A nemzetközi szakirodalomban látunk példát arra, hogy mind a tudományos esetfeldolgozás módszertanát, mind pedig ezen tanulmányok jogalkalmazásra gyakorolt tényleges hatását felmérték. Lásd például GUERRA, Mariana et al. (2015): Case Study in Public Administration: A Critical Review of Brazilian Scientific Production. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, Vol. 19, No. 2. 271–289. A szerzők 47 – 2006 és 2011 között brazil szakfolyóiratokban megjelent – cikkekre, tanulmányra alapozva próbálták felmérni a divatozó módszertant és a közvetett hatásokat.

⁴¹⁹ Ilyen például a *Közbeszerzési Szemle*.

⁴²⁰ *Közjogi Szemle*, Főszerkesztői üzenet.

⁴²¹ A *Tér és Társadalom* – nevéből is adódóan – a tér és társadalom viszonyát vizsgálja a különböző szaktudományok szemszögéből, sajátos megközelítésben, míg a *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, a Corvinus 1979 óta létező lapja vállalt céljai között szerepelteti – egyebek, tehát közgazdaságtani, politikatudományi és szociológiai tárgyú munkák mellett – a közigazgatási tárgyú írások közzétételét is „a társadalom és közgazdaságtan témakörben”. Elérhető: www.akademiai.com/loi/204 (A letöltés dátuma: 2017. 01. 12.)

⁴²² A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* alapító okirata rögzíti az alábbiakat: „Az államélet, a társadalom és a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítését tekinti tudományos missziójának. Célja az általános államtudományok, kiemelten a közigazgatás-tudomány és a jogtudomány, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzélése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése.” 1–2. Elérhető: www.uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatasi-alapito-okirat (A letöltés dátuma: 2017. 13. 14.)

⁴²³ Lásd például a *Jegyző és Közigazgatást*.

⁴²⁴ VEREBÉLYI Imre (2008): Beköszöntő. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 3.

⁴²⁵ Lásd például: AGG Zoltán (2017): Közéleti vagy tudományos? – Tartalmi vagy formai követelmények? Adalékok a Comitatus Önkormányzati Szemle fejlődéstörténetéhez. *Comitatus*, 27. évf. 2. sz. 39–44.

A jelenlegi folyóiratok jelentős része – némileg rációfalva a fentebb ismertetett fennkölt gondolatok egy részére – jelenleg inkább tematizált információforrás, publikációs „leadóhely”, semmint interaktív, érdemi tudományos párbeszédet generáló felület. *Adódik a kérdés, hogy melyek azok a megoldások, amelyek révén egy orgánus érdemi szellemi műhellyé válhat.* Melyek azok a megoldások, amelyek révén a lap lényegesen több lesz az egyes cikkek összességénél – üzenetében, mondandójában túlmutatva az egyes feldolgozott témakörökön. Feltétlenül ilyennek tekintendők az alábbiak.

1. *Érdemi – nem egyszemélyes – szerkesztőségi munka.* A hazai szakfolyóiratok vonatkozásában szerkesztőbizottsági, szerkesztőségi ülésekről nincsenek hozzáférhető adatok, a folyóiratok honlapjain ezek (akárcsak kivonatos formában) általában nem férhetők hozzá, ám néhány lap esetében valóban folyik ilyen munka (például *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*).
2. *Vendégszerkesztők alkalmazása.* Ilyenkor a kommunikáció a szerkesztők, a vendégszerkesztők és az általuk felkért bevont szerzők együttműködése révén válik érdemivé.
3. *Érdemi kérdéseket is érintő valós vaklektorálás,* ideális esetben két lektor alkalmazásával. A lektorálás kapcsán azt is meg kell jegyeznünk, hogy a tudatosan nem anonim, a lektor nevét a megjelenéskor kifejezetten feltüntetendő törekvés (lásd például hazánkban a *JeMa* kísérletét) is tartható, a minőség erősítését célzó álláspontot fejez ki, tekintve, hogy lektorok – ha közvetve is –, de a nevüket adják a produktumhoz.
4. *Lapszámbemutatók szervezése,* felkért személyek bevonásával, felolvasással vagy kerekasztal-beszélgetéssel. Ennek sajátos változata, amikor magát a lapot kell bemutatni.⁴²⁶
5. *Tematikus évfolyamok alkalmazása,* ami a tematikus lapszámok létező gyakorlatánál⁴²⁷ annyival több, hogy a második, illetve további lapszámok írásai érdemben reagál(hat)nak az előző (korábbi) lapszám(ok) írásaira is.
6. *Konferenciák, egyéb tudományos jellegű összefüggések szervezése* a tematikus lapszám(ok) témájához igazodóan, vagy akár attól függetlenül is, az adott terület aktualitásait, „kortárs folyamatait”, irányzatait bemutatandó. Amennyiben ezeket a fórumokat nem a lap szerkesztői, hanem valamely – az adott lapot is gondozó – tanszék, egyetemi vagy akadémiai intézet, kutatócsoport, műhely, esetleg forprofit vagy nonprofit szervezet hozza tető alá, úgy a lap szellemi erőtere azáltal is jelentősen megnőhet, függetlenül attól is, hogy a konferencia által érintett résztémák és az adott időszak lapszámaiban érintett témák között egyébként mekkora az átfedés. Magyarországon gyakran konferenciák kvázi utókiadványaként vagy az ott elhangzottak közlését elősegítő, bátorító felületként is funkcionálnak egyes

⁴²⁶ A *Public Governance, Administration and Finances Law Review* című tudományos folyóirat bemutatójára 2016. június 2-án került sor Győrben, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, *Lapbemutató és Tudományos konferencia* cím alatt, a lap tárgykörében elhangzó, angol nyelvű előadások formájában.

⁴²⁷ Az MTA AJB Közjogi Albizottsága 2016. szeptember 22-én rendezte a közigazgatási bíráskodás jogáról szóló tudományos vitaülését. A *Közjogi Szemle* a 2016/4. számban, egy tematikus rész keretében az előadók és hozzászólók tanulmányait szerkesztett egységben publikálta.

lapok (leggyakrabban az adott tudományos jellegű eseményt, rendezvényt szervező intézmény lapja, bár vannak kivételek is).

7. *Kutatási fórumkénti* (értve ez alatt a kutatási partnerek egymásra találását elősegítő funkciót), részben kutatási lehetőségeket és azokat elősegítő eseményeket hirdető felületkénti *működés*, feltételezve, hogy online formája is van az adott folyóiratnak. Ennek újabb formája a blogként történő működés, működtetés.

A fentiek is mutatják, hogy számos forma elképzelhető, olyannyira, hogy ezek teljes körű katalogizálása nem is lehetséges. Mindenesetre az ebben az alfejezetben felsorolt szempontok nagy többsége egyúttal kifejezetten *minőségbiztosítási szempontnak* is tekinthető, s ráirányítja a figyelmet a lapok kiadóinak, szerkesztőinek és „fogyasztóinak” etikai felelősségére is. A publikációs nyomás növekedésével egyidejűleg a különféle etikátlan, sőt jogellenes magatartások is egyre nagyobb teret nyernek ugyanis.⁴²⁸ Az akadémiai korrupciós jelenségekként emlegetett visszaélések formái között említhető a mások szerzői jogaival való visszaélés, a plágium, ugyanannak a közleménynek többszöri megjelentetése⁴²⁹ (e tény feltüntetése nélkül), (társ)szerzőség feltüntetése valós teljesítmény nélkül, mások ötleteinek eltulajdonítása, a hivatkozásokkal való üzletelés, felszínes lektori tevékenység, hanyag munka, szóhasználati etika körébe tartozó visszaélés, személyeskedő stílus, tanulmányok adása és vétele, s számos további forma.⁴³⁰

6. Az értékelés/összehasonlítás objektívizálható szempontjai

Az önmagukban minőségi összehasonlításra kevésbé alkalmas szempontok (4. fejezet), illetve az összetett szempontrendszer (az 5. fejezetben ezek közül egyet fejtünk ki) mellett kialakultak olyan nemzetközi mutatószámok, amelyek közvetlenül is alkalmasak például folyóiratok minőségi jellemzésére, sőt egymáshoz képesti, tudományos szempontú értékelésére is.

Első helyen kell emlitenünk a folyóiratok impact faktor (IF) alapján történő összehasonlítását, amely a legtöbb hazai humán tudományban egyelőre kevésbé alkalmazott – ugyanúgy, ahogyan a közigazgatás-tudományi területeken működő kutatók publikációinak minőségmérése tekintetében sem honosodott meg ez a mutató. Közvetett, ám szintén lényeges számok jelennek meg az úgynevezett egyetemi rangsorokban is, amelyek az adott intézmény által gondozott periodikák megítélése tekintetében is befolyásoló tényezők. A meghatározó egyetemi rangsorok között is egyre nagyobb jelentőségre tesz szert például a Shanghai Jiao Tong University rangsora (ARWU), vagy más néven

⁴²⁸ JING, Xiao (2007): On How Editors of Academic Journals at Institutions of Higher Learning Should Resist Academic Corruption. *Chinese Education and Society*, Vol. 40, No. 6. 47.

⁴²⁹ Tipikus, bár nem általános, hogy ugyanaz az írás egy folyóiratban, egy nyomtatott kötetben és/vagy – minimális módosítások mellett – egy kommentár fejezeteként is megjelenik – az esetek egy részében a másod- vagy harmadközlés tényére történő utalás nélkül. A korábbi szabályozatlan állapothoz, illetve elnagyolt szabályozáshoz képest az MTA Könyvtár és Információs Központ MTMT-osztályának 2016. november 7-én kiadott útmutatója pontosan rögzíti az új közlemények szükséges jellemzőit, s ezektől való megkülönböztetés céljából az utánközlés jellemzőit. Elérhető: www.mtmt.hu/system/files/utankozles_bsz20161108.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 01. 05.)

⁴³⁰ JING 2007, 47–48.

a Sanghaj-rangsor, amely – szemben más rangsorokkal – nagyobb hangsúlyt fektet a kutatásra, illetve a tudományos eredmények disszeminációjára, s elsősorban ennek révén vált a globális teljesítmény mérésének egyik népszerű indikátorává.⁴³¹

Hazánkban nagyobb jelentőségű az úgynevezett folyóiratlisták kérdésköre. Mind az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztály (IX. Osztály) összesített folyóiratlistáját, mind pedig ezen IX. Osztály Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóiratlistája néhány évenként módosul: a legutóbbi két alkalom 2015 januárjában (01. 17.), illetve 2017 májusában (05. 29.) volt.⁴³² A listák A-B-C-D minősítéssel ellátott tételeket tartalmaznak, külön felsorolva a nemzetközi, s külön a hazai folyóiratokat. A IX. Osztályon belül is komoly eltérések vannak az egyes bizottságok folyóiratlistái között – abban az értelemben, hogy a minősítés/átminősítés szempontrendszere milyen elemekre, illetve az egyes elemekre milyen súllyal terjed ki. Szintén látványos eltérések mutatkoznak abban, hogy ezen szempontokat mennyire „veszik komolyan” az egyes bizottságok, illetve javaslattevő albizottságok. A legproblematisabb elem *általánosságban* a folyóiratok minősítése körében a folyamat transzparenciája, tervezhetősége, a személyes szempontok és érdekek ellenében is megjelenítendő kiszámíthatóság követelményének érvényesülése (pontosabban mindezek korlátozottsága). A IX. Osztályon belül gyakorlatilag valamennyi bizottság minősít olyan folyóiratokat, amelyek közigazgatás-tudományi tárgyú kutatások eredményeinek közzétételét (is) lehetővé teszik, ám leginkább az Állam- és Jogtudományi Bizottság, a Politikatudományi Bizottság és a Regionális Tudományok Bizottsága listáin található azok a lapok, amelyek közigazgatási irányultságúak – legalábbis rendszeresen tesznek közzé a közigazgatással szorosabban összefüggő írásokat.⁴³³ Öröndetes tény, hogy a legutóbbi átfogó revízió (2017. 05. 29.) nyomán az Állam- és Jogtudományi Bizottság nemzetközi folyóiratlistáján jelentősen megnőtt az új, minősített közigazgatás-tudományinak tekinthető folyóiratok száma. A IX. Osztály folyóirat-minősítési szempontrendszere egyik meghatározó eleme, hogy az „A” kategóriás folyóiratok aránya maximum 20% lehet.

7. Összefoglalás helyett

Melyek tehát azok a kérdések, amelyek a hazai közigazgatás-tudományi folyóiratokkal kapcsolatban középponti jelentőségűek, s melyeket lehet csak további kutatásokkal tisztázni? Feltétlenül ilyenként érdemes kezelnünk, hogy:

1. Hogyan befolyásolja az elektronikus felületek léte és fejlődése a nemzetközi és különösen a hazai közigazgatás-tudomány belső folyamatait, illetve a nyilvánvaló előnyök mellett milyen veszélyek, nehézségek katalogizálhatók?
2. Befolyásolhatók-e, korlátozhatók-e azok a publikációs „kényszerek”, amelyek a publikálás tényét önértékké avatják, a minőséget, a mögöttes kutatási ráfordítást

⁴³¹ CSOMÓS 2014, 358.

⁴³² A szakmai reakciók között lásd például: SASVÁRI Péter – NEMESLAKI András (2017): Tudományos folyóiratok méltányos rangsorolása az MTA Gazdasági és Jogi Osztályában. Mít mutatnak az adatok? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 80–91.

⁴³³ A IX. Osztály által elfogadott folyóiratlistákat lásd: <http://mta.hu/doktori-tanacs/a-ix-osztaly-doktori-kovetelmenyrendszer-105380> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 22.)

másodlagosnak tekintve. Az akadémiai korrupció jelenségeinek visszaszorítása hogyan lehetséges, mit tehetnek ezért a folyóiratok szerkesztői? Mely vonatkozásokban, mely területeken szükséges leginkább a szakmai folyóiratok minőségbiztosítási törekvéseinek erősítése?

3. Melyek azok a tényezők, amelyek korlátokat szabnak a közigazgatás-tudományi területeken működő egyetemi oktatók és kutatók nemzetközi publikációs életben való érvényesülése előtt, s amelyek megváltoztatása nélkül kritikus a magyar egyetemek, illetve kutatóintézetek felzárkóz(tat)ása a világ elitjéhez.⁴³⁴
4. Valójában kiknek készülnek a megjelenő tanulmányok.
5. Amennyiben a legszélesebb szakmai közösség elérése a cél, úgy milyen szövegekkel (szövegtípusokkal) lehet jobban kiszolgálni a jogalkalmazók-jogalkotók szükségleteit, gyakorlati igényeit.
6. Vajon a fenti – s ehelyütt csupán elnagyoltan vázolt – sajátosságok, illetve változtatási kényszerek miként befolyásolják (majd) a közigazgatás-tudományi kutatások minőségét, tartalmát, jellegét, divatozó módszereit.

⁴³⁴ Csomós 2014, 358.

VI. rész

Tankönyvek és jegyzetek

1. Bevezetés

Jelen részben a vizsgált terület magyarországi tankönyveire és jegyzeteire koncentrálunk. Az V. fejezetben a hazai közigazgatás-tudományi, illetve közigazgatási jogtudományi tárgyú folyóiratokkal kapcsolatban ismertetett szempontok jelentős része e vonatkozásban is felmerül, egyúttal pedig hasonló eredményeket mutat, ezért itt csupán a leglényegesebb, illetve többletinformációkat kínáló szempontokat rögzítjük. Úgy látjuk továbbá, hogy a hazai folyóiratok és tankönyvek (jegyzetek) elemző bemutatása együttesen már felsorakoztatja mindazon szempontokat, amelyek az egyéb közigazgatási jogtudományi eredményeket rögzítő műfajok (leginkább a nem tankönyvként használt monografikus igényű munkák) elemzése során is segítségünkre lehetnek – így eme harmadik kategória önálló értékelésére e kötetben nem is kerítettünk sort.

2. A tankönyv és jegyzet fogalma

Bár gyakorlati jelentősége egyre kevésbé van, előjáróban érdemes tisztáznunk a *tankönyv* és *jegyzet* fogalmi közti különbséget. Kiindulópontul Ellington és Harris általános meghatározása szolgálhat, amely szerint a tankönyv „olyan, az oktatás szolgálatában álló könyv, amely rendszerezett, érthető és fokozatosan előrehaladó formában egy tantárgy vagy szakterület anyagát tartalmazza, s amely ekképpen a szóban forgó tantárgy vagy szakterület tanítása vagy tanulása során az elsajátítandó ismeretek alapvető forrásaként alkalmazható”.⁴³⁵ Kiemelendő továbbá, hogy a tankönyv „hosszabb időre szóló *tantervi-tantárgyi tananyagot tartalmaz*”,⁴³⁶ illetve, hogy mondandóját valamifajta teljeskörűség igényével, a „hézagmentesség” szándékával rögzíti.⁴³⁷ Fontos elmozdulás a néhány évtizeddel ezelőtti fogalommeghatározásoktól, hogy korábban a hivatalos jóváhagyás is lényeges

⁴³⁵ ELLINGTON, H. – HARRIS, D. (1986): *Dictionary of Instructional Technology*. London, Kogan Page. 169.

⁴³⁶ KARLOVITZ János (2002): Tankönyvi, tankönyvelméleti alapfogalmak. *Könyv és Nevelés*, 2. évf. 2. sz. 2.

⁴³⁷ „Más szakirodalmi munkák azt emelik ki, hogy a tankönyv a tanterv által meghatározott »szükséges« és »elégéses« ismeretanyagot gazdaságosan adja elő, vagyis nem túl bőbeszédűen és terjengősen, de nem is túlságosan szűkszavúan, semmiképpen nem hiányosan, hézagosan. (A »hézag-mentesség« egyébként már a tantervekkel szembeni elvárások, követelmények között is szerepel a tantervelméleti munkákban)” (KARLOVITZ 2000, 2.).

fogalmi elem volt, de ez mostanra lekopott a fogalomról (legalábbis Magyarországon). A fentiekhez képest a jegyzet a tankönyvnél szűkebb kategória: *az egyik lehetséges megközelítésben* a tananyag lényegét rögzítő tömör feljegyzés, amely döntően az egyetemi, főiskolai előadások szövegét közli szerkesztett és sokszorosított formában, tipikusan nyomtatott kiadványként. Rugalmasabb, változékonyabb műfaj, mint a tankönyv, s ez abból a másodikként említhető megközelítésből is következik, hogy a jegyzet nem is feltétlenül fedi le az adott tárgyra előírt teljes tananyagot: *gyakran csupán egy részterület ismereteinek átadását célozza*. A jegyzet általában adott egyetemhez, karhoz vagy szakhoz szorosan kötődő jelenség. *Nem tévesztendő össze továbbá a jegyzettel mint önálló publicisztikai műfajjal* (amelyet sajtó- vagy véleményműfajnak is neveznek).

A két kategória objektív jelentőségét jelentősen oldja a kivételek gyakorisága (például nem tankönyvnek írott munkák illetlen használata⁴³⁸), illetve az átmeneti műfajok⁴³⁹ szabadpiaci viszonyok között különösen megnövekedett száma, valamint – s ez a döntő szempont – az elektronikus formák terjedése. Jelen részben mégis arra teszünk kísérletet, hogy a hagyományos, illetve újabb formátumok *főbb sajátosságai mentén csoportokba rendezzük* azokat a közigazgatás-tudományi, illetve szűkebben vett közigazgatási jogtudományi jellegű műveket, amelyek valamilyen szervezett tudásátadási formát szolgálva, elsődlegesen oktatási (képzési, továbbképzési) céllal íródtak.

3. Az értékelés szempontjai

Melyek tehát azok az ismérvek, amelyek a szűken vett közigazgatási jogi tankönyvek, jegyzetek tekintetében érdemi csoportosítási szempontként vehetők figyelembe?

a) *A kiadó kiléte*. Az 1950-es évektől mostanáig leggyakrabban felsőoktatási intézmény, ritkábban központi közigazgatási szerv, illetve egyéb entitás, tipikusan intézet vagy vállalat (gazdasági társaság), ritkábban civil szervezet szerepel az adott munkán kiadóként.

b) *Azonos tárgykörben egyidejűleg létező munkák léte vagy hiánya*. A rendszerváltozásig egy időben (korszakonként) csupán egy-egy hivatalosan is elismert, e minőségét a munkában is rögzítő tankönyv létezett egy-egy jól lehatárolható, a közigazgatás(i) jog) belső

⁴³⁸ Erre már a rendszerváltozás előtt látunk példákat, azaz a graduális képzésekben tankönyvként használt egyéb monográfiák korábban is voltak, miközben tény, hogy nagyobb számban csupán az 1990-es évektől terjedtek el. Lásd például: SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; RAFT Miklós szerk. (1982): *A helyi-területi közigazgatás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

⁴³⁹ Ilyen átmeneti műfajok lehetnek a gyakorló szakembereknek szánt kézikönyvek, kommentárok, illetve módszertani útmutatók, amelyek egyúttal a különféle képzések, továbbképzések igen gyakori anyagai is, s ebbéli minőségükben tankönyvi státuszra is szert tesznek. Lásd például: BAITZ Andor et al. (1993): *A jegyzők kézikönyve*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet; SÁRKÖZYNÉ SZABÓ Piroska – NAGY-ZÖLD Viktória (2007): *Módszertani útmutató a helyi önkormányzati rendeletek szerkesztéséhez*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

tagozódásának megfelelő területen Magyarországon.⁴⁴⁰ Az „egy terület, egy könyv” elv okai között említendő a szakmai, politikai kontroll természete (központosított tankönyv-rendszer léte, a piaci viszonyok hiánya, egyre csökkenő mértékben a cenzúra jelenléte, a tudományterület kiemelkedő szereplőinek különféle, nyílt vagy kevésbé nyílt formákban deklarált párhűsége, de legalábbis lojalitása a fennálló rendszerek irányában, amelynek része lehetett a létező kiadványok elfogadása is „adottként”), a képző intézmények alacsony száma, valamint a nem vagy nagyon lassan változó jogszabályi környezet.

1990 után aztán viszonylag rövid idő alatt – felmenő rendszerben, az új jogi-igazgatási karok, szakok létrejöttét is követve – szinte minden képző intézmény megjelentette a maga tananyaghoz kötődő kiadványait, sorozatait – legalább jegyzetként. Azt látjuk, hogy az utóbbi három évtizedben egyetlen tankönyv sem tudott kizárólagosságra szert tenni, azaz egyiket sem oktatták valamennyi jogi-igazgatási felsőoktatási intézményben az adott szűkebb terület (a közigazgatás általános tanai, nem elsődlegesen jogi „alapintézményei”, a közigazgatási jog dogmatikai alapjai, a közigazgatási jog általános része, közigazgatási eljárásjog,⁴⁴¹ külön szabálysértési jog,⁴⁴² az egyes ágazati, illetve funkcionális területek joga⁴⁴³ mint „különös rész”, a főbb alrendszerek – államigazgatási, önkormányzati alrendszerek – joga stb]. kötelező tananyagaként, miközben ebben az időszakban is volt három-négy nagyobb formátumú, a tudományterület (szakjogtudomány) egészére tartósan hatást gyakorló mű a piacon.⁴⁴⁴

c) *A képzés területe, illetve szintje, jellege.* E vonatkozásban elhatárolási szempont lehet, hogy jogi vagy igazgatási, esetleg rendészeti jellegű (irányultságú) képzésekben használatos munkáról van-e szó; egyetemi vagy főiskolai képzésben használják-e; illetve elsősorban alap-, mester- vagy éppenséggel doktori képzésben részt vevők számára íródott-e, továbbá „hagyományos” felsőoktatási keretek között zajló kurzus

⁴⁴⁰ Így például: MARTONYI János – BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat; SZAMEL Lajos – IVÁNCICS Imre (1970): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész I. A honvédelmi és a belső rend biztosítására irányuló igazgatás.* (Egységes jegyzet. Állam- és jogtudományi karok.) Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. 1961 és 1970 között csak egyszer módosították. Lásd továbbá: BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM Könyvkiadó.

⁴⁴¹ Lásd például: BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem; BALLA Zoltán et al. (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai.* Budapest, Rejtjel.

⁴⁴² Például: ÁRVA Zsuzsanna (2017b): *A szabálysértési jog alapjai.* In BALÁZS István szerk.: *Közigazgatási eljárások.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 172–188; BALLA Lajos – HARANGOZÓ Attila – MÓRÉ Sándor (2017): *Szabálysértési jog.* Budapest, Patrocinium; TORMA András szerk. (2001): *Szabálysértési jog.* Miskolc, Virtuóz; JACSÓ Judit – SÁNTA Ferenc (2012): *Közigazgatási büntetőjog.* (Egyetemi jegyzet.) Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

⁴⁴³ Különösen a gazdálkodás jogi vetületei jelennek meg leggyakrabban e körben, illetve a közbeszerzés önállóan is.

⁴⁴⁴ Feltétlenül ilyenek tekinthetjük a következő munkákat: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris; LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC; illetve PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

anyagaként hasznosul vagy valamely szakirányú továbbképzési szak,⁴⁴⁵ felsőfokú szakképzés, szakjogászképzés,⁴⁴⁶ esetleg egyéb, a közigazgatás személyi állományát célzó továbbképzés⁴⁴⁷ stb. anyagaként. Néhány – kivételes – esetben azt tapasztaljuk, hogy adott mű a graduális, a doktori, illetve a szakjogász képzésben is használatos – legalább egy-egy fejezete erejéig.⁴⁴⁸

d) Ma is lényeges minőségi szempont lehet, hogy *egy- vagy többszerzős műről van-e szó, s ami lényegesebb, a szerzőtársak közötti együttműködés kiterjedt-e tartalmi kérdésekre is* – azaz a szerkesztett mű kialakítása során volt-e érdemi szakmai egyeztetés, folyamatos egymáshoz igazodás a résztvevők (a tankönyv szerzői) között stb.

e) E körben is megkerülhetetlen a *lektorálás* kérdésköre. A tankönyvként megjelenő munkák túlnyomó többségükben rendelkeznek feltüntetett lektorral, ám a lektorálás érdemi, nagy mélységű, részletkérdések elemzéséig hatoló megtörténte csak azokban az esetekben vehető biztosra, amikor a lektorálás maga is pályázati pénzből támogatott (s ekként nagyobb terjedelmű lektori vélemény benyújtásához kötött): egyébként számos hazai tankönyvprojektben nem számolnak a lektor vagy lektorok díjazásával, s ennek megfelelően a lektori közreműködés is jelképes vagy elnagyolt marad.

f) Szintén kiindulópont lehet egy-egy munka megítélése körében a *feldolgozás módja*, így például a társtudományok eredményeinek beemelésére törekvés, illetve más jogtudományi ágak (szakjogtudományok) vonatkozó eredményei megjelenítésének szándéka (újabbán leginkább az államjogé, alkotmányjogé).

g) Önálló szempontként kell utalnunk arra is, hogy a mű a *hazai viszonyokra koncentrál-e, avagy a nemzetközi* – jelenleg döntően európai uniós – *összefüggésekre is kitér*. Az elmúlt két évtizedben önálló területté alakult az Európai Közigazgatási Tér, majd pedig egy körvonalazódó, önálló európai közigazgatási jog bemutatása.⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása. Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus.

⁴⁴⁶ Lásd például: RIXER Ádám – HOFFMAN István – SZILVÁSY György (2011): *Közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.

⁴⁴⁷ Lásd például: KISS 2007; HORVÁTH Zoltán et al. (2002): *Általános közigazgatási ismeretek I–II*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

⁴⁴⁸ E körben említhetők például Tamás András munkái, *A közigazgatási jog elmélete*, illetve a *Legistica*. (TAMÁS 2001; TAMÁS 2002.)

⁴⁴⁹ Lásd például: BALÁZS István (2017): A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai, az európai közigazgatási jog problematikája. In ÁRVA Zsuzsanna et al. szerk.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 96–112.; FORGÁCS Imre (2006): Közigazgatás az integrációk korában. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris. 31–73.; TORMA András szerk. (2013): *Európai közigazgatás*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó; VINCZE Attila (2016): *Unionsrecht und Verwaltungsrecht: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Rezeption des Unionsrechts*. Baden-Baden, Nomos; SZEGEDI László (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása. Az uniós normák közvetett és közvetlen végrehajtása*. Budapest, Dialóg Campus.

h) Az összehasonlító szemlélet terjedése, illetve a legtöbb vonatkozásban megkerülhetetlen elemmé válása is tény, azonban az összehasonlítás jellege, terjedelme, tudományos igényessége is izgalmas önálló szempont lehet.⁴⁵⁰

i) Viszonylag új kérdés a tankönyv, jegyzet *nyelve*, ami egyúttal a képzés lehetséges nyelvét, illetve a nemzetközi jelenlét (idézhetőség) lehetőségét is növeli/növelheti. A kérdés jelentőségét folyamatosan növeli az idegen nyelven elinduló képzések megjelenése egyes intézményekben.⁴⁵¹

j) Az a) pontban írottakra is rimelő további szempont, hogy az adott intézmény (képző intézmény vagy akár kiadó) mennyire törekszik valamifajta teljeskörűsége; *mennyire teljes a kínálati paletta* a tananyagok terén (is), vannak-e az adott intézménynek tankönyv-, illetve jegyzetsorozatai. A legfrissebb példák a tízkötetesre tervezett *Institutiones Administrationis* sorozat (NKE),⁴⁵² illetve az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének 2013-ban elindított tankönyvsorozata.

k) Nem elhanyagolható továbbá, hogy *hagyományos, papíralapú vagy elektronikus formában jut-e el a tananyag a célközönséghez*. Több helyen az elsődleges forma már most a tanszéki honlapokon keresztül elérhető, s kifejezetten eme felületre szánt munkáké (például Miskolc, Debrecen). Eredményét tekintve hasonló megoldás az egyetemi kiadó által ingyenesen hozzáférhetővé tett elektronikus jegyzet formátuma is.⁴⁵³

⁴⁵⁰ A Lőrincz Lajos által elindított és végigvitt kutatás eredményeit rögzítő, a maga nemében kiemelkedő munkaként lásd: SZAMEL K. et al. szerk. 2011. A korábbi kísérletek között lásd például: MIHAJLOV Dobromir et al. (1979): *Az európai népi demokratikus országok központi államigazgatási szervei. Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Német Demokratikus Köztársaság, Románia*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Vagy még korábban: BERÉNYI Sándor – SZATMÁRI Lajos (1972): *Az államigazgatási személyzet képzése és továbbképzése a világ országaiban*. Budapest, Hazafias Népfront – Kőzalkalmazottak Szakszervezete – Minisztertanács Tanácsai Hivatala. 5.

⁴⁵¹ Egyes idegen nyelvű képzésekben bizonyosan használt munkák például: BUDAI, Balázs B. – TÓZSA, István (2012): *The Current Breakthrough Points in Public Administration*. Budapest, Corvinus University of Budapest; PAULOVIČ, Anita – SZABÓ, Eszter – HORTON, Charles (2006): *The preservation of natural and architectural environment in an international aspect*. Miskolc, Bibor.

⁴⁵² Az *Institutiones Administrationis* sorozat kötetei közül is kiemelendő: VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. I. kötet*. Budapest, Dialóg Campus; PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai. II. kötet*. Budapest, Dialóg Campus. Patyi a funkció, feladat és tevékenységfajta felől közelít a kérdéshez, majd pedig az aktus fogalmát állítja vizsgálatai középpontjába, nagy hangsúlyt helyezve az aktusok egyéb, hasonló jelenségektől (cselekmény, határozat stb.) való tudományos igényű megkülönböztetésére. Hangsúlyozza, hogy – szemben egyes tudományos álláspontokkal – az aktus nem felesleges vagy tartalmatlan közvetítő fogalom, hanem szükséges elemző, leíró eszköz, amely elősegíti „a jogszabályok érthető és áttekinthető rendbe állítását” (PATYI 2017, 110.). A sorozat további megjelent kötetei: LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. III. kötet*. Budapest, Dialóg Campus; VARGA 2018; valamint BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus.

⁴⁵³ HOFFMAN István (2017): *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. (Harmadik, hatályosított és átdolgozott kiadás.) Budapest, ELTE Eötvös.

A fentiek mellett számos egyéb szempont is meghatározható. Így például az, hogy a kötetnek mekkora a *példányszáma*, de ez a nyelvi korlátozottság – a magyar nyelvű könyvek piaca egy igen szűk piac –, az elektronikus formák, a könyvtárhasználat, a fénymásolás és egész könyvek szkennelésének elterjedtsége, továbbá a szerzői jogok védelmének alacsony szintje miatt *vélhetően soha nem lesz döntő szempont*, különösen, hogy Magyarországon egyéb területeken is kevés a rentábilis tankönyv, jegyzet.⁴⁵⁴ A *finanszírozás módja, forrása* (nagyobb kutatási pályázatok egy részfeladataként, részvállalásaként, munkaviszony vagy egyedi megbízás keretében) mind *izgalmas önálló szempontok lehetnek a mai viszonyok további vizsgálata körében is*, ám ezek részletei túlmutatnak ezen a fejezeten, s részben jelen mű egészén is, így részletesebb, önálló kifejtésükre itt nem kerül sor.

Fontos, hogy mindezen támpontok többége csupán látszólag formai kritérium, amennyiben ezek több vonatkozásban a minőségre, tanulhatóságra is utalnak, azaz legalábbis a munkák elfogadottságára, érdemi jelenlétére és hatására vagy a munka kiérlelt, körültekintő kialakítására bizonyosan következtethetünk az egyes szempontokhoz rendelt feltárható adatokból.

⁴⁵⁴ Lásd a korábbi irodalomból: CSEREY Lászlóné (1998): Felsőoktatási tankönyvkiadás és könyvtártámogatás. Gondolatok egy konferencia után. *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 45. évf. 2. sz. 74–75.

VII. rész

A magyar közigazgatás-tudomány posztszovjet tünetei és azok felszámolásának lehetőségei

1. Előbeszéd, avagy a rész céljai és főbb feltevései

A mai közigazgatás-tudományok posztszovjet tünetei, illetve jellegzetességei nem csupán teoretikus kérdésekként jelennek meg, hanem erőteljes gyakorlati jelentőségük is van. Kiindulópontom – vagy ha úgy tetszik: tétलगondolatom –, hogy *az a tudományterület, amelynek nincs világos kapcsolata saját közelmúltjával, nem rendelkezhet sem letisztult önképpel, sem saját jövőjével kapcsolatos erőteljes vízióval*. Ez teszi szükségessé – egyebek mellett – azoknak a sajátosságoknak az összegyűjtését, katalogizálását, amelyek az 1945 utáni időszakban jelentek meg (vagy meglévő tendenciaként tovább erősödtek), s hatásuk mind a mai napig érezhető, nem egy vonatkozásban változatlanul meghatározó a hazai (közigazgatás-)tudományban.

Előrebocsátom, hogy a mai magyar közigazgatás-tudományok egyik lényeges gyengeségének saját 1945 utáni belső folyamatai részleges feltáratlanságát, s ezzel is összefüggésben az ezen korszakban keletkezett – s számos esetben csak kéz- vagy gépiratban fennmaradt – releváns munkák *tudatos* gyűjtésének hiányát látom. Utóbbi tényeket felerősíti az *oral history* fennmaradását célzó kutatások teljes hiánya, illetve a mindezekből következő valódi nehézség: *a (közel)múltra vonatkozó értékelés nagy fokú hiánya, elmaradása*. Amint azt az alábbiakban látni fogjuk, a mai magyar közigazgatás-tudomány „hétköznapijai” is példákkal szolgálnak arra a tendenciára, amelyet – az egyszerűség kedvéért – a tudományfejlődés posztszovjet tüneteinek nevezek munkámban: például a szakfolyóiratok esetében a kritikai szemlélet hiánya, illetve korlátozottsága igen szembeötlő.⁴⁵⁵ Szintén erőteljes sajátossága a mai magyar közigazgatás-tudományoknak, különösen a közigazgatási jogtudománynak, a pozitívista alapállás dominanciája, ami egyrészt a kommentáriródalom felé tolja el utóbbi résztudományt, másrészt pedig a filozófiai összefüggések feltárására törekvés, a jövőorientált megközelítés és a valóban stratégiai gondolkodás az esetek túlnyomó többségében csupán másodlagosan vagy egyenesen reziduálisan van jelen.

⁴⁵⁵ Természetesen nem az 1950-es évekre kialakult ideologikus, „megsemmisítő kritika” hiányáról van szó, hanem a nagy mélységű elemzésekéről, amennyiben utóbbiak – némi túlzással – visszaszorultak a tudományos fokozat megszerzéséhez szükséges munkákkal összefüggő opponensi vélemények körébe.

Mindezen hatások nem párhuzamos példák nélküliek: amint azt látni fogjuk, a korábbi szovjet blokk egyéb államainak közjogi átalakulásában és közigazgatás-tudományaik fejlődésében is sok hasonlóság vagy egyenesen azonosság fedezhető fel.

2. Néhány szó a vizsgálat módszeréről

Amikor azt kérdezzük, hogy mit is jelent pontosan ez a – magyar közigazgatás-tudománnyal összefüggésben felhozott – „posztszovjet” kifejezés, akkor bizton állíthatjuk, hogy – amennyiben létezik ilyen összefüggés – e fogalom tartalmi kibontása nyilván együtt jár a mai magyar közigazgatás-tudományra hatást gyakorló tényezők, területek és aspektusok feltárásával is. Már előzetesen érdemes rögzítenünk, hogy a posztszovjet kifejezés *nem a valaha volt Szovjetunió utódállamainak* mai közigazgatási, illetve esetünkben leginkább közigazgatás-tudományi sajátosságait fedő szűkített fogalom, hanem sokkal inkább a korábban, 1989 előtt a szovjet érdekszférához sorolt – döntően közép- és kelet-európai – államok egyes ma is létező, s némely esetben egymással is rokon sajátosságait megjeleníteni hivatott fogalom. Így tehát a posztszovjet kifejezés – ebben a vonatkozásban – a „posztkommunista” kifejezés rokon értelmű kifejezésekként, szinonimájaként is felfogható.

Rögzítenünk kell már előljáróban azt a tényt is, hogy a szovjet típusú tudomány mindvégig a szovjetizált társadalom politikai és gazdasági sajátosságait tükrözte vissza, azaz végletesen „centralizált és autoriter” természetű-alapszerkezetű, illetve működésmódú volt.⁴⁵⁶

Abban a rendszerben a kutatók, tudományos életben szakmai szerepet betöltő személyek háromféle tudományos tevékenységi terület (és szervezeti forma) között oszlottak meg: vagy az egyetemi rendszerben, vagy a Tudományos Akadémia kutatóintézeti rendszerében, vagy a központi közigazgatás különféle szakmai-tudományos tevékenységet végző szervezeti egységeiben tevékenykedtek.⁴⁵⁷ Ennek a struktúrának egyik meghatározó sajátossága az volt, hogy a tudomány képviselőinek leginkább akkor lehetett érdemi hatása, befolyása a kormányzati döntésekre, ha az adott szakmai kérdés már a politika napirendjén szerepelt, s volt kifejezett „megrendelés”.⁴⁵⁸

A glasznoszty előtti időszakban a szovjet kutatók megállapításai és a nyugati szakértők elemzései nagy mértékben fedték egymást, amennyiben mindkét csoport azt állította, hogy a szovjet tudomány a szükségesnél vagy a lehetségesnél alacsonyabb összteljesítményt nyújt. Ma már meglepőnek tűnhet, de mindkét „oldal” tudósai egy alapvetően egészséges (!), ámde a bürokratikus kötöttségek miatt „visszafogottabban” működő rendszernek látták a szovjet típusú tudományt.⁴⁵⁹ A glasznoszty utáni időktől kezdődően a szovjet korszak és a posztszovjet fejlemények értékelése a vizsgált terület

⁴⁵⁶ GRAHAM, Loren R. – DEZHINA, Irina (2008): *Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform*. Bloomington, Indiana University Press. 163.

⁴⁵⁷ ROWE, Elana W. (2013): *Russian Climate Politics: When Science Meets Policy*. New York, Palgrave Macmillan. 17.

⁴⁵⁸ ROWE 2013, 18.

⁴⁵⁹ KNEEN, Peter (1993): The Soviet scientific legacy: some differences of interpretation. *Science and Public Policy*, Vol. 20, No. 4. 251.

vonatkozásában már sokkal kevésbé „bizakodó”, s sokkal inkább egy olyan tudomány képe bontakozik ki, amelyet a bürokratikus és végletesen átpolitizált közeg már olyan mértékben megfertőzött, hogy a tudomány és művelőinek szakmai minősége is nagymértékben leépült.⁴⁶⁰ Ebből a képből egyúttal az is következik, hogy a szovjet idők tapasztalatain felnövő tudomány regenerációs képessége is sokkal alacsonyabb, mint azt korábban feltételezték.⁴⁶¹

Tehát jelen könyvrész legfőbb feladata, hogy választ találjon az olyan kérdésekre, mint például: „Igaz-e, hogy a magyar (közigazgatás-)tudomány három – fentebb vázolt – „lába” többé-kevésbé változatlan formában és működési móddal maradt fenn?” vagy „A mai politikai aktorok, illetve a közpolitikai folyamatok sajátosságai ránehezednek-e a tudományos élet képviselőire, érdemben befolyásolva a szakmai álláspontok tartalmát, megnehezítve a szakmai érvek megjelenítését? Amennyiben igen, úgy van-e összefüggés, érdemi kapcsolat a jelenlegi helyzet és a kommunista múlt hagyatéka között? Milyen mértékben tekinthetjük a jelenlegi struktúrákat a múlt következményeinek?”

Az elvégzendő munka menetét tekintve, a hazai közigazgatás-tudományok posztszovjet jellegzetességei körében vizsgálódva először is érdemes feltárnunk, összegyűjtünk azokat a hagyományos közpolitikai és tudománypolitikai sajátosságokat, amelyek stabilan, politikai kurzusokon átívelően vannak jelen, s éppen emiatt közvetve vagy közvetlenül bizonyosan befolyásolják a tudományos kutatások tárgyait, módszereit és lehetséges eredményeit is. *Nyilván hasznos, ha ezen sajátosságok esetében rögzítjük azt is, hogy azok milyen mértékben tekinthetők az államszocializmus hozadékának.* További, a tisztázást elősegítő feladat az államszocializmus időszakát megragadó tudományos megközelítésekben gyakrabban felbukkanó sztereotípiászerű, tudományosan különösebben nem alátámasztott megállapítások „listázása” is, amennyiben számolnunk kell a rendszerváltozás óta eltelt közel 30 év erőteljes torzító hatásaival is.

S az is nyilvánvaló, hogy egy ilyen feltáró jellegű folyamat keretei között – azt mintegy betetézve – az 1989 előtti folyamatokkal szoros kapcsolatot mutató jelenségek, mai tünetek valamennyire részletező bemutatására, értékelő elemzésére is sort kell keríteni.

Végezetül rögzítsük azt is, hogy e fentebb vázolt munka eredményei akkor válhatnak valós, az összehasonlítás próbáját is kiálló értékekké, ha a korábbi szovjet blokkba tartozó egyéb államok hasonló sajátosságaira rákérdező felmérés eredményei teszik azokat még könnyebben megragadható és értelmezhető adatokká, tényekké.

Kiemelendő, hogy a fentebb említett aspektusok, lehetséges vizsgálati szempontok és irányok eleddig alig-alig léteztek a hazai közigazgatás-tudományban: a közigazgatás-tudomány kommunizmus idején kialakult struktúráinak jellegzetességeire és különösen ezek tovább élésének *önálló* vizsgálatára mindezidáig *érdemben* nem került sor. Ebből következően alapkutatás-jellegű, s egyúttal célzott vizsgálatok elvégzése indokolt, amennyiben a korábbi eredmények *nagy fokú* hiánya ezt indokolja. Szerencsés módon egy lassú változás, tudományos elmozdulás is körvonalazódni látszik, amennyiben a térség államainak – mint a szovjet érdekszféra volt államainak – a közigazgatási struktúrákra

⁴⁶⁰ KNEEN 1993.

⁴⁶¹ KNEEN 1993.

és az egyes szakpolitikákhoz kapcsolódóan a tudományra is kiterjedő összehasonlítása több, újabban megjelent kötetnek is célzott tárgya.⁴⁶²

Jelen rész módszertanával összefüggésben fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy *a hazai közigazgatást és a hazai közigazgatás-tudományokat érő hatások sok esetben rendkívül hasonló eredetűek*,⁴⁶³ s noha igyekeztünk külön is kiemelni a vizsgálatunk szűkebb tárgyára vonatkozó eredményeket, a legtöbb esetben a tágabb (köz)politikai környezet, illetve az államfejlődés egynémely sajátossága a korabeli vizsgálati tárgyat és a vizsgálatot végző tudományt valamifajta *egységként* láttatja. Nem haszontalan tehát a következő fejezetben a tágabb közpolitikai sajátosságok „korkötött” és „kortalan” elemeit is számba vennünk, azt állítva, hogy ezeknek egyként van magyarázó erejük a kommunizmus időszakának magyar közigazgatás-tudománya, közigazgatási jogtudománya, s ezek további fejlődése vonatkozásában is.

3. A hajdani „keleti blokk” sajátosságai 1945 után: tovább élő hagyományok és új minták

3.1. Az államszocializmus hozadéka

A fenti program szerint haladva, legelőször is bemutatjuk a szovjet típusú állam leginkább jellegadó sajátosságait, azokat, amelyek a hajdani „keleti blokk” államait és természetesen azok egyes részterületeit is jól leírták. Ezen sajátosságok három szempontból is meghatározók lehetnek a mai magyar közigazgatás-tudományok vonatkozásában is. Egyrészt ezek a jellegzetességek és tények mind a mai napig figyelembe veendőek, ha valaki a mai közigazgatási intézmények részletes, az előzményekre is kiterjedő vizsgálatára vállalkozik; másrészt ezek mai jelenléte vagy hiánya nemzetközi összevetésre, fejlődési irányok (fejlettségi szintek) feltérképezésére is lehetőséget teremt, továbbá – harmadrészt – sokkal feltételezhetjük, hogy amennyiben ilyen hatások valóban érvényesülnek, úgy azok nem csupán a szűken vett közigazgatás működését befolyásolják, hanem *adott esetben* a közigazgatási jelenségeket vizsgálati tárgyal választó mai tudományos közösség(ek) létezmódjait is.

A jól ismert történelmi körülmények hatására 1945 után (leginkább 1947–1948-tól) az egyes államok közigazgatásai – függetlenül attól, hogy éppen hol álltak fejlettségben – átvették a szovjet modellt, az alábbi jellegzetességek megjelen(ít)ése mellett:

- uniformizálás, a nemzeti sajátosságok figyelmen kívül hagyásával, illetve tudatos leépítésével;

⁴⁶² Lásd például: LIEBERT, Saltanat – CONDREY, Stephen E. – GONCHAROV, Dmitry eds. (2013): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. New York, Routledge.

⁴⁶³ A hazai közigazgatási jog és közigazgatási jogtudomány korabeli jellegzetességeit párhuzamosan vizsgálja Varga Zs. András is. VARGA Zs. András (2014): Közigazgatás és közigazgatási jog a második világháború és a jogállam helyreállítása között. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 581–589.

- erőteljes központosítás bevezetése a közigazgatásban, az önzigazgatás eszméjének csupán elvi fenntartásával;
- a helyi és egyéb öntevékeny kezdeményezések lehetőségének szűkítése, minden viszonylatban az alá-fölé rendeltség erősítése mellett;
- a különféle szintű közigazgatási szervek irányításában az adott szintnek megfelelő pártszervek befolyásának biztosítása: a teljes közigazgatás az egypárti diktatúra „végrehajtó segédcsapataként” funkcionál;
- a személyi állomány kiválasztásában és előmenetelében elsődleges a politikai megbízhatóság.⁴⁶⁴

A közép- és kelet-európai államok közigazgatásainak ezek voltak a legnyilvánvalóbb közös sajátosságai a rendszerváltozások előtti időszakban. A teljesség kedvéért jegyezzük meg azonban azt is, hogy a fenti sajátosságok valamelyest eltérő mértékben (eltérő intenzitással) jelentek meg egyik vagy másik állam gyakorlatában, s időszakonként is változó formákban léteztek.

3.2. A magyar közpolitika hagyományos, politikai rendszereken átívelő és ma is létező – stabil – sajátosságai

A tágabb közpolitikai környezetnek lehetnek – és hazánkban vannak is – olyan hangsúlyos elemei, amelyek – valamilyen mértékben – az államszocializmust megelőzően, az államszocializmus (kommunizmus) időszakában és az 1989-es rendszerváltozás utáni jogállami változások ellenére is jelen voltak/vannak. Eme *stabil* elemek között különös jelentőségű, hogy

- a „felülről lefelé” rendszer⁴⁶⁵ miatt általános – és tendenciaszerű – gyengeség a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és az átláthatóság *érzékelt* hiánya;
- az érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata⁴⁶⁶ miatt a közszféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajthatósága nehézkes;
- a közpolitika egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a kiugró mértékű túlpolitizáltság⁴⁶⁷ miatt aránytalan és kiszámíthatatlan, és egyébként

⁴⁶⁴ BAKA, András (1993): How do changes in local and regional authorities functions and way of operation entail changes in ethical considerations? In *Public ethics and staff training. Working documents of the 5th Seminar of the European Network of Training Centres for Local and Regional Authorities Staff*. Strasbourg, Council of Europe Press. 16.

⁴⁶⁵ JENEI György (2003): A közpolitika és a közigazgatástudományok. In TAKÁCS Péter – BÉRCI Ildikó szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések*. Budapest, ELTE ÁJK. 127.

⁴⁶⁶ GERŐ, Márton – KOPPER, Ákos (2013): Fake and Dishonest: Pathologies of Differentiation of the Civil and the Political Sphere in Hungary. *Journal of Civil Society*, Vol. 9, No. 4. 361–374.

⁴⁶⁷ A politikai és a közigazgatási szférák kapcsolatát vizsgálva adják magukat a kézenfekvő kérdések: Milyen mélységű és jellegű a közigazgatás átpolitizálódása? Hogyan lehet mérni ezt az átpolitizálódást? Vass szerint „a leggyakoribb indikátor a politikai kinevezések kiterjedése a közigazgatás szervezeti hierarchiájában”. Vass László (2010): A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 69. A közigazgatási vezetői pozíciók (főosztályvezetőtől felfelé) átpolitizálódása már korábban is megfigyelhető volt a magyar közigazgatásban, de 2006-tól ez csak tovább erősödött néhány jogszabályváltozás hatására. Mindeközben a köztisztviselők 98%-a – egy felmérés tanúsága szerint – elutasítja

is a politikai túlsúly jellemzi a politikai-adminisztratív rendszer és a társadalom viszonyát,⁴⁶⁸

- d) hiányzik a közpolitika utolsó szakasza, a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.⁴⁶⁹

Utóbbi értékelés körében döntő szerepe van a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatának, különösen az utólagos hatásvizsgálatnak, amelynek elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen (lenne) a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez.⁴⁷⁰

Érdemes kiemelni azt a tényt is, hogy miközben a döntéshozatali folyamatok belső dinamikáiban *ma* nem látszik érdemi elmozdulás a korábbiakhoz képest, a metapolitikai térben⁴⁷¹ feltétlenül erősödik a megalapozottabb, sokszereplős, bevonáson alapuló döntéshozatali folyamatokra vonatkozó *kommunikáció*, nem utolsósorban az új Alaptörvény elfogadásával, a nagy ellátórendszerek utóbbi években bekövetkezett átalakításával és különösen az úgynevezett nemzeti konzultációk révén.

Szintén itt említendő, hogy a magyar közigazgatás modernizációjában – a nyugati reformtendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai folyamatosak,⁴⁷² illetve a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében – amint azt már említettük – a „top-down” megközelítés dominál, amennyiben az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai *gyakran* csupán formálisan működnek.⁴⁷³ Utóbbi tényről is elválaszthatatlan, hogy a magyar politikai kultúra hagyományosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása,⁴⁷⁴ s nem utolsósorban a korrupciós jelenségek léte, amelyek a térség átlagát meghaladó mértékben vannak jelen.⁴⁷⁵ A klasszikus – nemcsak hazánkra jellemző, de itt is bizonyosan megfigyelhető – kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait, továbbá az erős érdekcsoportok által gyakorolt befolyást, illetve a kormányzati

a politikai érdemeken alapuló előmenetelt (Józsa 2011, 169.). A kérdés kapcsán hangsúlyoznunk kell azt is, hogy amikor Magyarországgal kapcsolatban politikáról vagy pártpolitikáról esik szó, a politikai rendszer, illetve pártrendszer nem feltétlenül a hagyományos, nyugat-európai értelemben vett törésvonalak mentén épül fel. Erre nézve lásd: HANLEY, Seán (2004): Getting the Right Right: Redefining the Centre-Right in Post-Communist Europe. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 20, No. 3. 9–27.

⁴⁶⁸ JENEI György (2010): Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről. In Hosszú Hortenzia – GELLÉN Márton szerk.: *Államszerep válság idején*. Budapest, CompLex. 95.

⁴⁶⁹ PESTI Sándor (2001): *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel. 206.

⁴⁷⁰ Lásd részletesebben: *Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához. A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok* (1995). Budapest. 5.

⁴⁷¹ JENEI 2003, 129

⁴⁷² JENEI 2010, 94.

⁴⁷³ JENEI 2010, 95.

⁴⁷⁴ KULCSÁR Kálmán (1987): *Politika és jogszociológia*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 336.

⁴⁷⁵ *Building a Better Working World* (2010). Elérhető: www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/global_fraud_survey_2010_pr (A letöltés dátuma: 2013. 07. 11.)

tevékenységek méretével és komplexitásával, valamint az egyes közpolitikai programok közötti oksági egymáshoz rendeléssel kapcsolatos nehézségeket.⁴⁷⁶

Lényeges továbbá, hogy Magyarországon „a mindenkori jelen a mindenkori múlt mértékvesztő és erőteljes delegitimálásával tűnik ki, saját teljesítményei előtérbe állítása helyett”.⁴⁷⁷ Ebben az erőtérben még a kormányzati kurzusváltások is „katasztrófatörténeti” jellegzetességeket mutatnak. Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy az *értékváltság* szociológiában ismert jelensége is gyakran az ilyen jellegű legitimációs küzdelmek nyomán üti fel a fejét a társadalomban.⁴⁷⁸

A korrupció kérdésköre kapcsán külön is ki kell emelnünk, hogy a közpolitikai folyamatok hagyományos magyar modellje alapján stabil elemként van jelen az ügyfelek és fogyasztók felé fennálló felelősség – a büntetőjogban kialakult formákon túli – jogi és erkölcsi formáinak fejletlensége, kialakulatlansága, illetve ezek tényleges, közigazgatáson belüli alkalmazásának gyakori hiánya. A közszektor etikai szabályai – ideértve az önkormányzatok etikai kódexeit is – általában *változatlanul* megrekednek azon a szinten, hogy általános magatartási elvárásokat fogalmaznak meg, konkrét részletszabályok, példák, illetve javasolt minták megjelenítése nélkül.⁴⁷⁹

További adalék, hogy az Országgyűlésen kívüli lobbitevékenység 57%-a a különféle *szakhatóság jellegű szervtípusokat* célozza meg, egyedi hatósági ügyekkel összefüggésben, s ez a sajátosság – gyenge szabályozás mellett – jelentősen megnöveli a különféle vesztegetési és egyéb korrupciós jelenségek lehetőségét.⁴⁸⁰ Mindezt csak tovább erősíti az egyéni érdekkijáráshoz mint hagyományosan legerősebb érdekérvényesítési (ügymintézési) mód, s *alapvetően* a politikai struktúrák is fenntartják ezt a sajátosságot.

4. Téves leegyszerűsítések, sztereotípiák a közigazgatás és a közigazgatás-tudomány tekintetében

A következő lényeges (elő)kérdés, amelyet tisztáznunk kell, azt firtatja, hogy melyek is azok a *sztereotípiák*, illetve túlzó leegyszerűsítések, amelyek a tágabb nyilvánosság szféráiban és a szűkebben vett hazai közigazgatás-tudományokban is megjelentek, érdemi hatást gyakorolva akár az 1945 utáni folyamatok értékelésére is.

1. Az első ilyen *a demokratikus alapszerkezet hiánya miatti fejletlenség* bélyege, amely a közigazgatás 1945 utáni korszakára vonatkoztatott állításként jelent meg, s ettől nem elválasztható módon bukkant fel – éppen a politikai kontroll totalitása miatt – az *önálló eredményeket felmutató közigazgatás-tudomány fogalmi kizártságának* érve is. Előbbivel

⁴⁷⁶ HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. 33.

⁴⁷⁷ SZIGETI Péter (2008): *A magyar köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 17.

⁴⁷⁸ SZIGETI 2008.

⁴⁷⁹ BENCsik András (2015): *A közigazgatás törvényességétől a technikai innovációig*. Pécs, Harthmedia Kft. 54–55. További részletekért lásd még: COOMBES, David – VASS, Laszlo (2007): *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPAcee.

⁴⁸⁰ SIMON Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan. 135.

kapcsolatban Tamás András jegyzi meg igen találóan, hogy az „államszocializmus közigazgatása sok szempontból hatékony és olcsó, miközben valóban abszolutisztikus és kevéssé demokratikus: tévedés lenne azonban »fejletlennek« minősíteni”.⁴⁸¹ A közigazgatás feltételezett fejletlensége annyiban feltétlenül hatással van a közigazgatás-tudományokra is, hogy egy minden elemében elmaradott közigazgatás tanulmányozása, illetve, adott esetben, a javaslatok megfogalmazására is vállalkozó, ám minden elemében politikailag determinált tudomány valóban nem lehet egészséges, valamint társadalmilag igazán hasznos. A második – közigazgatás-tudomány önállótlanására vonatkozó – vélekedés tehát lehetetlennek tartja a demokratikus alapszerkezetű társadalom és tudományos közeg híján az önálló és előremutató eredményeket, s ennek megfelelően igen sommásan minősíti az 1945 utáni időszak közjogtudományát is.⁴⁸²

Fogalmilag természetesen lehetséges, hogy a vizsgált időszak eredményei szerények (voltak), ám ezek behatóbb vizsgálata, a tények feltárása s egyrésztől *átfogó, másrésztől szükségképpen egyéniesített* értékelése nélkül ebben a kérdésben *dőreség* lenne állást foglalni.

2. A második – további vizsgálatokat ellehetetlenítő, illetve tévutakra vivő – *hiba az 1945 (1948) utáni helyzetet* – akár a közigazgatás, akár a közigazgatás-tudomány vonatkozásában – *előzmények és előképek nélküli, tovább élő hatások nélküli konstrukciókként tételezni*. Ez praktikusán egyrésztől azt jelenti, hogy igenis lehetnek olyan, az államszocializmusban valóban létező domináns hatások, amelyek ténylegesen rendszerfüggetlen, konstans jellegzetességek (például a kompországjellegből adódó közpolitikai sajátosságok), s ezeknek *kizárólag* a kommunista múlt hagyatékaként való azonosítása fals eredményeket hozhat. Ugyanígy, erőtlen érvelést eredményezhet, ha már előzetesen kizárjuk annak lehetőségét is, hogy az államszocializmusban is léteztek alternatív értékrendek, struktúrák, ha úgy tetszik, „túlélő” entitások és magatartásminták, amelyek – valamilyen mértékben – kifejezetten a hivatalos intézmények ellenében *is* érvényesültek, különösen, hogy „Magyarország politikai identitásának elvesztésével nem veszítette el teljes mértékben jogi és igazgatási identitását”.⁴⁸³ Valamifajta – az 1945 előtti időkben gyökeredző – kontinuitásról nemcsak abban az értelemben beszélhettünk, hogy közigazgatásunk kétségkívül megőrzött valamifajta európai szellemiséget az államszocializmus időszakában is, hanem abban is, hogy „közigazgatásunk szervi tevékenysége, az ügyvitel szabályai, iratmintái, sőt akta-borító nyomtatványai 1989-ben eléggé hasonlítanak az első világháború előtti „k. und k.” adminisztrációéhoz”.⁴⁸⁴ Lőrincz Lajos ezt a sajátos – ha tetszik, tartalmi, ha úgy tetszik, formai jellegű – kontinuitást egyenesen a magyar közigazgatás konzervativizmusaként fogja fel: „[a] magyar közigazgatás sokat átkozott lassúságának most mutatkozott meg az az előnye, [hogy] negyven év sem volt elegendő,

⁴⁸¹ TAMÁS 2001, 104.

⁴⁸² JAKAB, András (2008): Wissenschaft und Lehre des Verfassungsrechts in Ungarn. In BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – PEDRO, Cruz V. Hrsg.: *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Band II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*. Heidelberg, CF Müller. 773–801.

⁴⁸³ TAMÁS 2001, 106.

⁴⁸⁴ TAMÁS 2001, 108.

hogy legutóbbi példaképéhez teljesen hasonulni tudjon: hanyagsága, slendriánsága miatt elmulasztotta Európához való kapcsolatait elszakítani.”⁴⁸⁵

Ehelyütt is utalnunk érdemes arra, hogy Magyarországon a polgári értékek bizonyos „mélyszerkezeti” kontinuitása egyébként is mindvégig megfigyelhető volt az állam-szocializmus időszakában is. Ezen logikát továbbvive, a szocializmus korabeli értékek, attitűdök, elvárások polgári átmenetet követő jelenléte, kontinuitása mellett is jelentős érvek szólnak. Ezek a „zsigeri logikák” és gyakran öntudatlan késztetések *vélhetően* nem csupán a közigazgatási fogyasztók, ügyfelek, igazgatottak oldalán, de a közigazgatás személyi állománya körében és kifejezetten a közigazgatás-tudomány – személyi kontinuitást is megtestesítő – képviselőinek tudományhoz való viszonyulásában is tetten érhetők.⁴⁸⁶

3. Az államszocializmus megoldásainak feléledése – hiba vagy szükségszerűség?

Tény, hogy „egy birodalmi rendszerű közigazgatás összeomlásának hatalmas szívóereje van, amely sok mindent képes maga alá temetni”.⁴⁸⁷ Megfigyelhető azonban az is, hogy ahogyan időben távolodunk az 1980-as évek végétől, úgy oldódnak a korábban divatozott megoldásokkal szembeni zsigeri ellenállások: részben a feledékenység, részben a korábbi mintákhoz való visszatérés ösztöne, részben pedig a különböző válságok szülte kényszerszerekre adott adekvát és praktikus válaszok iránti igények erodálják annak az elutasításnak az egyöntetűségét, amely 1990 táján mindenre, ami köthető volt az államszocializmus hatalmi és igazgatási megoldásaihoz, határozott nemet mondott.

Egyes területeken a 2010-es években újra megjelennek az államszocializmus, illetve kifejezetten a *kádárizmus* megoldásai, bár ehhez hozzá kell tennünk, hogy nem a kádárizmushoz való visszatérés szándékával, sokkal inkább azért, mert ezek a megoldások adekvát válasznak tűnnek az újabb problémákra, különösen azokon a területeken, ahol az állami – és érdemi – kontroll lehetősége időközben nagymértékben lecsökkent.⁴⁸⁸

Összefoglaló jelleggel is kimondható, hogy a kádárizmus igazgatási megoldásaihoz hasonló modellekhez és intézményekhez való visszatérés *vélhetően* nem elsősorban a létező szocializmus társadalom- és emberképe iránti nosztalgiaiból fakad, sokkal inkább két másik tényezőtől következik: egyrészt egy sajátos és folyamatos „ingamozgás”

⁴⁸⁵ LŐRINCZ Lajos (1991): Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 12. sz. 1064.

⁴⁸⁶ RIXER 2013b, 36.

⁴⁸⁷ TAMÁS 2001, 104.

⁴⁸⁸ Például a közoktatási *szakfelügyelet* kérdése körében az 1985-ig létezett struktúra egyes lényeges elemeinek visszaépítését tapasztalhattuk 2013-tól. Hasonló okként (szempontként) merül(t) fel e körben az egyes feladatok nem megfelelő szervtípushoz, illetve szinthez telepítése a rendszerváltást követően. E vonatkozásban elegendő csupán a *járás* intézményét kiemelni; az 1984-ben kivezetett elnevezés (és részben intézményi tartalom) szintén 2013-ban tért vissza a magyar közigazgatási jogba – mint régi-új tételesjogi intézmény. Lásd részletesebben: RIXER 2013b, 37–38. Természetesen tartható az az álláspont is, amely az említett intézmények 19. századi vagy még korábbi eredetére utal vissza, s ennek megfelelően az előzmények között nem a *közvetlen* előzményeket emeli ki, cáfolva, hogy itt a szocializmus megoldásainak valamifajta feléledéséről lenne szó.

eredménye,⁴⁸⁹ másrészt pedig a válságok kényszerei vezetnek olyan megoldásokhoz, amelyek az állami kontroll fokozódó szükséglete, illetve központosító megoldások felé tolják el a legkülönbébb igazgatási intézményeket (intézményrendszereket).

Az ingamozgás fogalma arra utal, hogy a rendszerváltozás időszakában a korábbi rendszer megoldásaitól való elhatárolódás kényszeres formákat is öltött. A korábbi megoldások politika által karikírozott, felnagyított hátrányaitól való ódzkodás gyakran maga alá temette az életképes (rész)megoldásokat, jól bejáratott gyakorlatokat is, ám ezek vonatkozásában az eltelt jó két évtized megmutatta, hogy melyek azok az elemek, amelyeket valóban antidemokratikusnak, a valódi közérdekkel ellentétesnek, esetleg az egyéni szabadságokat korlátozóknak vagy az elemi transzparencia, illetve hatékonyság követelményeit figyelmen kívül hagyónak kell minősítenünk, s melyek azok, amelyek részleges és jogállami követelményeknek megfelelőtett (tipikusan valamifajta érdemi jogorvoslatot biztosító) (újra)bevezetése indokolt.⁴⁹⁰

A fenti szempontok tehát valamifajta előzetes szűrőként funkcionálhatnak akkor, amikor az esetleges posztkommunista jellegzetességek vizsgálatára adjuk a fejünket. Ezek felvetése azért is indokolt, mert jelen munka alap kutatás-jellegű. Egy későbbi, részletesebb munka elvi alapjait, főbb szempontjait hivatott lefektetni, s ennek részeként érdemes szót ejtenünk a lehetséges – vagy a szakirodalom alapján feltételezhető – megismerési hibákról, illetve téves előfeltevésekről is. (Ezekhez kapcsolódóan lásd még a VIII. részben írottakat.)

5. Az államszocializmus időszakának továbbható sajátosságai

Amint azt már a korábbiakban is leírtuk: a közigazgatás-tudományok belső folyamatai és eredményei, valamint a közigazgatás napi gyakorlata és az abból levonható következtetések egy adott korszakon belül igen nagy mértékben mutatnak átfedést, s jelen írás is abból az előfeltevésből indul ki, hogy számos – a „szovjet” múltból eredő – tendencia és lényeges sajátosság mindkét jelenségcsoport tekintetében magyarázó erejű. Ez a legfőbb oka annak, hogy számos vonatkozásban az egyik területen megjelenő korábbi hatásokokat és azok továbbható következményeit adottnak és magyarázóerővel bírónak tekintjük a másik terület tekintetében is.

Melyek tehát azok a – mind a közigazgatás-tudományokban, mind pedig a közigazgatási praxisban meglévő – sajátosságok, amelyek jelenléte – a korábban elemzett tágabb közpolitikai sajátosságokon túl is – folytonosnak tekinthető az elmúlt hét évtizedben – s ilyenként az államszocializmus tovább élő örökségeként is vizsgálat tárgyává tehető? Kutatásaim alapján a főbb sajátosságok a következők.

⁴⁸⁹ A közigazgatási reformok és az állam viszonya területén egyúttal tágabb összefüggésbe ágyazza a szakirodalomban visszatérően megjelenő „ingapálya-jelenséget” Peters, utalva a közigazgatási rendszerek – politikai rendszereken túlmutató – ciklikusságára. PETERS, B. Guy (2008): *The Role of the State in Governing: Governance and Metagovernance*. (NISPACee working paper.) Bratislava, NISPACee. Idézi: GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. (Tézisfüzet.) Győr, SZIE ÁJK DI. 139.

⁴⁹⁰ RIXER 2013b, 39.

1. *Pozitivisták megközelítés, az egyéb megközelítések – és azok eredményeinek – figyelmen kívül hagyásával*

A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány – hagyományosan – rendkívül *jogias* jellegű. Ezen az sem változtat érdemben, hogy a magyar közigazgatás-tudomány legjelesebbjei (korábban Magyary Zoltán, a közelmúltban Lőrincz Lajos) időről időre hangot adtak a közigazgatás egyoldalú jogi elemzésével kapcsolatos ellenérzéseiknek. Mindazonáltal a közigazgatás alapvetően jogtudományi módszerekkel, jogi megközelítésben történő elemzése kézenfekvő, hiszen „a közigazgatás kérdései jogilag egyenműsíthetőek, illetve mechanizmusai a 19. század elejétől tudatosan jogra alapítottak”,⁴⁹¹ azaz a tényleges gyakorlatban is ez a meghatározó. Egy nemrégiben közzétett felmérés adatai szerint a megkérdezett köztisztviselők – saját bevallásuk szerint – munkaidejük pontosan kétharmadát jogi jellegű tevékenységre fordítják, s ugyanez az arány a megkérdezett – közigazgatásban dolgozó – jogászok esetében is csak alig magasabb (68%).⁴⁹²

A ma érvényesülő többségi álláspont (pontosabban: tan) szerint a közigazgatás bármely területének legszűkebb vizsgálati lehetősége a vonatkozó közigazgatási jogi instrumentumok belső törvényszerűségeinek elemzése.⁴⁹³ Egy szélesebb horizontú megközelítésre, s ezzel egyfajta „jogi belső multidiszciplinaritásra” ad lehetőséget, ha a közigazgatási jogban is fellelhető egyes intézményeket a hasonló jellegű – ám más jogi területeken ható – intézményekkel vetjük össze: például a közigazgatási felelősséget a jogi felelősségi rendszer egyik altípusaként értelmezve, azt más jogágak felelősségi rendszerének rendszert alkotó elemeivel hasonlítjuk össze.⁴⁹⁴

A „jogi belső multidiszciplinaritás” szükségességét támasztja alá a közigazgatási jog által szabályozott életviszonyok néhány jellegzetessége is: figyelembe kell vennünk ugyanis, hogy évtizedek óta csak egyre nő azon komplex jogviszonyok száma és jelentősége, amelyek a közigazgatási jog és a polgári jog határterületén a két nagy jogterület „átfedésében” jönnek létre.⁴⁹⁵

⁴⁹¹ TAMÁS András (2011): Közigazgatási jogtudomány. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 67–68.

⁴⁹² GAJDUSCHEK 2011, 395.

⁴⁹³ RIXER 2013b, 13.

⁴⁹⁴ Ehhez lásd például: NAGY Marianna (2011): A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl? In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 200.

⁴⁹⁵ A jelenségről már Szladits Károly 1941-ben megállapította, hogy vannak „kétklaki, vegyes jogi helyzetek, melyek egyik részben közjogiak, más részükben magánjogiak. [...] A jogfejlődés irányzata a közjogi és magánjogi intézmények kombinációja és felcserélhetősége felé utal: új átcsoportosítások folynak le szemünk előtt, főleg az ún. gazdasági jog [...] körében, melyek közjogi és magánjogi elemeket új szintézisben egyesítenek.” SZLADITS Károly (1941): *Magyar magánjog. I.* Budapest, Grill. 20.
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: korábbi Ptk.) 198. § (3) bekezdése alapján „szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.” A közigazgatási jog és a magánjog közötti „senki földjén” elhelyezkedő

A fentieket Gellén Márton 2014-ben megjelent cikke alapján kiegészíthetjük azzal is, hogy a hazai közigazgatási képzés – úgy is, mint a közigazgatási kultúra meghatározó eleme – változatlanul rendkívül jogias jellegű, középpontjában a jogi diszciplínának állnak.⁴⁹⁶ Annak ellenére, hogy a Nemzeti Közszerződési Egyetem (NKE) a nem jogász-képzést imitáló hazai egyetemi szintű közigazgatás-tudományi képzés legfőbb támogatója, még az önálló Közigazgatás-tudományi doktori iskola elindítása mellett sem valósult meg maradéktalanul ez a cél: a saját örökségével való szembenézés és – bizonyos értelemben – leszámolás egy hosszú, sok erőfeszítést igénylő folyamat – akár a (minta)tantervek és tantárgyi tematikák átalakítása területén is.⁴⁹⁷

Nyilván nehéz szembeszállni ezekkel a hagyományos megközelítésekkel (a jogi típusú megközelítések dominanciájával), akkor, amikor a tudomány a jelenre koncentrál, s ennek megfelelően a kortárs tudományosság legfőbb „kifejezőmódja” az a kommentárium, amely – önképe szerint – döntően reaktív és értelmező feladatokat lát el.

Meghaladható-e a pozitivisták alapállása? – tehetjük fel a kérdést. A modern jog és jogtudomány mai állapotának kialakulásában az egyik döntő hatást – még korábban – az isteni természetjog kizárólagosságától történő elszakadás jelentette. Az ember által alkotott pozitív jog érvényességének transzcendens (morális) igazolása profanizálódott a racionális természetjog formájában.⁴⁹⁸ Bár a pozitív jog érvényességének transzcendens, úgynevezett metajurisztikus (morális) elvekkel történő igazolási kényszere ezzel még nem szűnt meg, maga az igazolási probléma áthelyeződött a nem teremtett világ történetiségének dimenziójába.⁴⁹⁹ Kecskés Pál írta: „Midőn a romantika eszmevilágában kifejlődő történeti-jogi iskola konzervativizmusa a történeti népszellemben nyilvánuló szokásjogot tekintette a pozitív jog forrásának, a történeti módszer sürgetésével jelentős mértékben elősegítette a jogi pozitívizmus kifejlődését.”⁵⁰⁰ E metafizikum elutasításával – azaz Isten létének és szerepének elutasításával – kizárólag a konkrét, tételes jogot tekintette egyedül létező és érvényes jognak, azzal, hogy álláspontja szerint a létrejött szabályok egyetlen lehetséges mögöttes oka a történelmi körülményekben keresendő. Ebben a megközelítésben a jog fogalma a tárgyi (pozitív) értelemben használt jogra szűkül(t), amelynek egyedüli eredője, és így értelmezésre jogosultja, az állam, illetve az állami akarat.⁵⁰¹

A jog pozitívalódási folyamatának, az erkölcs és a jog (moralitás és legalitás) funkcionális különválasztásának előrehaladásával, a természetjogi gondolkodást háttérbe szorító jogi pozitívizmus megerősödésétől kezdve a jogi érvényesség „eredetére és mibenlétére” irányuló kérdésre keresett válasza a következő alternatíva kínálkozik. A pozitív jog vagy a célracionálisan tételezett (jogi!) eljárás keretében hozott döntés által tesz szert érvényességre, s nem szorul semmiféle jogon kívüli transzcendens igazolásra, vagy pedig

jogviszonyok sajátosságairól lásd például: HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaság-irányítás*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 84.

⁴⁹⁶ GELLÉN 2014, 111.

⁴⁹⁷ GELLÉN 2014, 119.

⁴⁹⁸ Cs. Kiss Lajos (1994): Bevezetés. In Cs. Kiss Lajos – KARÁCSONY András szerk.: *A társadalom és a jog autopoietikus felépítettsége. Válogatás a jogi konstruktivizmus irodalmából*. Budapest, ELTE ÁJK. 8.

⁴⁹⁹ Cs. Kiss 1994, 8.

⁵⁰⁰ KECSKÉS Pál (2002): Természetjog. In SZABÓ Miklós szerk.: *Natura Iuris. Természetjogtan, jogpozitívizmus, magyar jogelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó. 219–220.

⁵⁰¹ KECSKÉS 2002, 219–220.

fennáll a külső igazolási kényszer, a metajurisztikus (morális) elvekre való ráutaltság.⁵⁰² Már itt érdemes megjegyeznünk, hogy napjainkban ismét a – lehető legtágabban értelmezett – természetjogias felfogások lassú erősödésének lehetünk tanúi. A változatlanul uralkodónak tekinthető jogpozitivizmussal összefüggésben életszerű az a felvetés, amely szerint „a jog, mint norma- és értékrendhez tartozó mozzanat, érvényességének igazolását igényli; s hogy a pozitív tapasztalat változó világa nem szolgálhat kielégítő igazolással, csak addig maradhatott rejtve, míg magára nem eszmélt az egyoldalú természettudományos műveltségtől lekötött bölcselkedő szellem”.⁵⁰³

Okserű kérdés, hogy jelen vannak-e ezek a látásmódok, problémaközelítések a mai magyar közigazgatásban, illetve, hogy miként jelenhetnek meg (érvényesíthetők) ezek a megközelítések az államműködés és a közigazgatás vizsgálatában, azaz miként nyerhetnek teret a hazai közigazgatás-tudományban. Ahogy Rabin fogalmaz: „A jogfilozófiában lényeges különbség mutatkozik a jogszabályokat mindenfajta benső morális tartalomról leválasztható, merőben emberi alkotásoknak tekintők (ez a pozitivista iskola megközelítése) és azok álláspontja között, akik a jogot elsődlegesen egy magasabb etikai minőséggel való viszonyában értelmezik, illetve definiálják (ez a természetjogi iskola). Mindkét iskola számos etikai megfontolással áll elő, ám az egyszerűség kedvéért a két »oldalt« a pozitivist, kötelezettség-alapú etika [positivist ethics of obligation] és a természetjogias, lelkiismereti alapú [naturalist ethics of conscience] etika képviselőjeként jeleníthetjük meg. [...] A szabályok alkalmazásáért felelősök oldalán a kötelezettség-alapú szemléletről az adott helyzetre előírt konkrét szabályokhoz való ragaszkodás következik, egy neutrális jellegű hatáskörgyakorlási etika [szerepfelfogás], amely mindig is középponti jelentőségű volt a közigazgatási normákkal kapcsolatosan. Ezzel szemben a lelkiismereti alapú etika azokban az erőfeszítésekben érhető tetten, amelyek megpróbálják valamilyen magasabb standardhoz igazítani az adott közigazgatás működését a jogszabályok alkalmazása (végrehajtása) körében is. Számos magasabb mérce lehetséges, feltétlenül ilyenek a »hagyományos értékrend«, a »közérdek«, a »társadalmi egyenlőség« vagy éppen a »justice-as-fairness« elv”.⁵⁰⁴

A jogfelfogás ma körvonalazódó természetjogias iránya alapvetően egy időben és térben erősen kötött *relatív természetjogi érvrendszer*ként áll előttünk, amennyiben közvetlen hivatkozási alapja gyakran nem más, mint a válság, azaz a 2008 óta tartó pénzügyi és egyéb (például természeti⁵⁰⁵) válságok teremtette direkt kényszer.

Nem szabad azonban azt gondolnunk, hogy a különböző természetjogi elvek és gondolkodásmódok magyar jogba/jogéletbe történő behatolása csak az elmúlt években következett be. Ez egy folyamatként tételezhető jelenség, amelynek csupán „erőteljes sűrűsödése” figyelhető meg az általunk vizsgált utóbbi – elsősorban 2010 utáni – időszakban. Már a rendszerváltás utáni magyarországi kárpótlási folyamat is bizonyos természetjogi

⁵⁰² Cs. KISS 1994, 8–9.

⁵⁰³ KECSKÉS 2002, 220.

⁵⁰⁴ RABIN, Jack ed. (2003): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York, Marcel Dekker. 7.

⁵⁰⁵ A kolontári iszapkatasztrófa jogi-igazgatási összefüggései tekintetében lásd részletesebben: RIXER Ádám (2010d): A vörösiszap-katasztrófa miatti felelősség. In SZÉCSI Gábor szerk.: *70. Studia in honorem Endre Tanka*. Budapest, KRE ÁJK. 27–51. (A továbbiakban: RIXER 2010d.)

elvek „aktualizálásából” született,⁵⁰⁶ amennyiben a korábbi jogszerű döntések részleges korrekciójára azért kerülhetett sor, mert azok igazságtalanok voltak, törvényes úton valószínűsíthetően meg „önkéntes megfosztást”.

A folyamatszerűség, fokozatosság és „szakaszos” megvalósulás ellenére felsejlik ebben az újabb magyar jog- és normafejlődésben (és a szűkebben értelmezett közigazgatási jogban is) egy *pozitív jog – relatív természetjog – keresztény természetjog* „ív” lehetősége is. A legújabb – adott esetben keresztény megalapozású és tartalmú – természetjog annyiban új, hogy a pozitív joganyag rendelkezéseit nem kizárólag a tételes joganyag létrehozójára vagy a „jogtörténetben” kifejeződött elvekre stb. vezeti vissza, hanem valamely szabály közvetlen igazolásaként és szükségképpen eredőjeként fogadja el az adott – széles körű társadalmi beágyazódottsággal rendelkező, Magyarország esetében keresztény – hitrendszer általános elveit és esetlegesen egyes tételes elvárásait.⁵⁰⁷ A kereszténységre direkt módon utaló, arra visszavezethető, illetve bibliai alapú szabályok a hazai tételes jogban egyelőre leginkább önmeghatározások, illetve programnormák formájában vannak jelen.⁵⁰⁸

Amint arra Nagy Marianna találóan utal, arra kérdésre, hogy „miért nem működik a jog” egyelőre nem sikerült kielégítő választ kapnunk,⁵⁰⁹ a tágabban vett közigazgatástudomány és a vele érintkező – tipikusan társadalomtudományi – területek hagyományos, „bejáratott” módszerei erre nem adnak feleletet. Elkerülhetetlen tehát a közigazgatásra irányadó jogi normák és a valós működés tényei közötti *filozófiai* szintézis újbóli megteremtése (is). Feltehetően ez az irány lesz a paradigmaváltás egyik alapja, megvalósítója a hazai (közigazgatás)tudományokban (is).⁵¹⁰ *Általánosságban is kijelenthető, hogy a válságok hatására a társadalomtudományok egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdjék el vizsgálni.* Válságkorszakokban, amikor a mindennapi tapasztalat rácsfol addigi várakozásainkra, a jog- és politikaelmélet is radikalizálódik: saját – stabilnak hitt – előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia. „Így ismét polgárjogot nyer a *filozofálás*, miután a filozófiai kérdésfeltevéstől idegenkedő, a leíró szaktudomány igényével fellépő politikaelméleti [és közigazgatás-elméleti] diszkurzusból egyre nehezebb kirekeszteni olyan kérdéseket, amelyek nem a működés módjával, hanem értelmével (tehát az értelmezés kereteivel) kapcsolatosak.”⁵¹¹

⁵⁰⁶ Bővebben lásd: PRUGBERGER Tamás – SZALMA József (2003): A természetjog és polgári jogi kodifikáció. *Magyar Jog*, 50. évf. 3. sz. 129–139.

⁵⁰⁷ A jogalkalmazásban is hangsúlyosabbá váló „természetjogias” gondolkodásmód jelenlétét kevesen vitatják, mindazonáltal annak okai tekintetében jelentős különbségek érzékelhetők. Így például Kovács András György *A Kúria dogmatika-fejlesztő tevékenysége* címmel tartott előadásában – a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye szervezésében, 2018. március 2-án a Ludovikán *A magyar közigazgatási jogtudomány aktuális kérdései* címmel megrendezett konferencia keretében – is azt állította, hogy eme elmozdulás elsősorban a többszintű és elletmondásos jogszabályi környezetre vezethető vissza, s kevésbé az ideologikus, társadalomszemléleti hangsúlyváltásokra.

⁵⁰⁸ RIXER 2012b, 41–43.

⁵⁰⁹ A természettudományos megközelítések és módszerek lehetséges használatára nézve lásd például: NAGY 2010, 207.

⁵¹⁰ RIXER 2013b, 19.

⁵¹¹ LÁNYI 2012, 107.

2. A stratégiai gondolkodás hiánya

Ideális esetben a közigazgatást és közigazgatás-tudományt a jövő tényei által is orientált jelenségekként írhatjuk le, azaz a középtávoli, ámde már ma is prognosztizálható – a valóságban, illetve a vizsgálat tárgyaiban bekövetkező – változásokra, továbbá ma is létező, de a még nem érető gondokra adott mai válaszkísérletek léte, a stratégiai gondolkodás elsajátítása és alkalmazása is egy fontos minőségi szempont. Nyilvánvaló, hogy ma ilyen kérdéseknek tekinthetjük a klímaváltozás vagy éppenséggel a demográfiai változások, a migrációs jelenségek, esetleg a romakérdés középtávú hatásait,⁵¹² amelyek ma még részben vagy egészben megkerülhetők, de látható és egyre szorongatóbb kérdések.

A valódi – nem kötelességszerű és semmitmondó – stratégiai tervezés mibenléte nyilván összetett kérdés, ám akár évszázados, hagyományos közpolitikai sajátosságként, akár az államszocializmus örökségeként, akár a – legalább részben – a jelen politikai viszonyai által alakított sajátosságként tekintünk a stratégiai tervezés hazai hiányosságaira, stabil trendet látunk. Ez az a pont, ahol a közigazgatás és a közigazgatás-tudomány trendjeinek hasonlatossága, kongruens volta is különösen nyilvánvaló. Ágh Attila ezt így fogalmazta meg egyik írásában: „Nálunk az alulfinanszírozott, marginalizált társadalomtudományok egészében véve [...] elszakadtak a társadalmi stratégiai tervezés igényeitől, és befelé forduló, önmagukkal társalgó részdiszciplínákká estek szét.”⁵¹³ Ez a veszély a mai magyar közigazgatás-tudományokra is ott leselkedik...

Amennyiben arra a kérdésre kell választ találnunk, hogy mitől is jó a jó állam (*good state*), akkor – a fentebb írottakra is figyelemmel – azt kell mondjuk, hogy a teljes válaszba bizonyosan beletartozik a valós társadalmi problémákra való reflektálás képessége és készsége. Ideális viszonyokat feltételezve, ehhez még azt is hozzátehetjük, hogy a sürgető kihívásokra vonatkozó válaszadás ténye és a válaszok tényleges tartalma nem

⁵¹² Ennek egyes részleteire nézve lásd: RIXER 2013c. Témánk szempontjából is lényeges összefüggés, hogy a romapolitikával összefüggésben az oly gyakran említett paradigmavált(oz)ás ma már nem jelentheti egyszerűen a részvételi típusú demokrácia intézményeinek számszerű erősítését: ahhoz, hogy a roma kisebbség Magyarországon aktív, kezdeményező részese lehessen ennek a jogközösségnek, nyilvánvaló, hogy túl kell lépni a legális-jogi procedurális stabilitás demokráciakoncepcióján, értékelvű szempontokkal is tágitva annak látó- és hatókörét. A jövő nemzedékek – így növekvő jelentőséggel és a demográfiai trendek alapján növekvő létszámmal a magyarországi romák újabb nemzedékeinek – érdekvédelme ugyanis ma már azt kívánja, hogy „egy aktuálisan nem létező népességre – végső soron a pillanatnyi többség véleményétől függetlenül érvényes elvre – hivatkozva korlátozzuk az empirikus többség akarátának érvényesülését, nyilatkozzék az meg akár a politikai választásokon, akár a kereslet és kínálat piaci játékan keresztül” (LÁNYI 2012, 118.). Ennek bejáratott gyakorlati működéséhez azonban a demokratikus képviselő és döntéshozatal hagyományos elvei kiegészítésre szorulnak, azaz új intézményesített megoldásokra is szükség van/lesz (például együttdöntési jog intézményesítése).

A magyarországi romakérdéssel és romapolitikával – mint Magyarország egyik legégetőbb problémájával – kapcsolatban elmondható, hogy az elmúlt harminc évben az egyes kormányzatok nekibuzdulásait (politikai nyilatkozatait, integrációs programjait) általában nem követték jogszabályi változások, illetve következetesen végigvitt intézkedések MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György (2012): Üveggyöngyház. Változatlan romapolitika. *Fundamentum*, 16. évf. 1. sz. 67. Továbbá érdemes itt is megjegyeznünk, hogy „[a] kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjének megváltoztatását is igényli” (MAJTÉNYI–MAJTÉNYI 2012, 67.). Tény, hogy mindegyik felvetett szempont felerősíti a tudomány szerepét és felelősségét is.

⁵¹³ ÁGH 2008, 11.

lenne szabad, hogy függjön attól, hogy azok miként befolyásolják a döntéshozók politikai helyzetét, rövid távú érdekeit.

A közigazgatás szervezete, a jogszabályok tartalma, a közigazgatás tényleges teljesítménye és a jogalkalmazás hatékonysága szempontjából is lényeges előkérdés, hogy az állam, a társadalom és a tudomány milyen mértékben képesek egy választadási folyamat elindítására a következő évek és évtizedek sürgető kérdéseire nézve.

3. A tudásátadás új, hatékony módszereivel kapcsolatos lemaradás, az ezen módszerekhez való viszonyulás jellege, természete

Hagyományos – az államszocializmusnak az öntevékenységet, újítást kezelni nem tudó működéséből is következő – sajátossága a hazai jogi-igazgatási felsőoktatának (is), hogy a mindenkori *status quo* fenntartása legalább olyan lényeges, mint a változás kényszerének való engedelmesség. Ma már ki kell mondani, hogy a közigazgatás-tudományokon belül olyan új szubdiszciplínák is megjelenhetnek (meg kell hogy jelenjenek), amelyek nem elsődlegesen az életviszonyok átalakulásához, a technika fejlődéséhez, a külső feltételekhez, kihívásokhoz igazodás kényszere miatt bukkannak fel, hanem azért mert a tudományos igazságokat már nem lehet kizárólag a hagyományos, porosz típusú frontális módokon átadni, azaz *oktatásmódszertani, didaktikus okokból is sor kerülhet a közigazgatás-tudományok körének bővülésére*. (Lásd még ehhez a II. és III. részben írottakat.) Az oktatásmódszertani megújulás nem korlátozódhat a hasznos, ám merőben *technikai*, a tudásközvetítés modernebb megoldásait felmutató fejlesztésekre (például PowerPoint, illetve azon túllépve a Prezi alkalmazása) vagy éppen a *gyakorlatias*, a jogalkalmazást szimuláló megoldások alkalmazására (például szabálysértési tárgyalás szimulálása, képviselő-testületi ülés szimulálása), a *közvetett tudásátadás újszerű formái is meg kell hogy jelenjenek*, például a közigazgatási témájú szépirodalmi művek közös olvasása, ismertetése, átbeszélése révén. Utóbbi, „jog és irodalom” vagy „közigazgatás és szépirodalom” megközelítés megjelenése a jogi felsőoktatásban és a közigazgatás oktatásában, ahol lassan önálló részdiszciplínává válik a *jogi/igazgatási jelenségek szépirodalmi műveken keresztül is történő bemutatása*.⁵¹⁴ Világos, hogy a hallgatói attitűdök megváltozása, a tudásszerzés hagyományos felületeinek és formáinak átalakulása, az egyéni értékrendek és közösségi prioritások átrendeződése mellett a hagyományos oktatási formák már nem vagy csak kevéssé teszik hozzáférhetővé a tudást – s mindez az oktató, kutató oldalán is kialakít egy kényszert arra nézve, hogy eredményeit, tudásait újszerűen közvetítse.⁵¹⁵

⁵¹⁴ A két terület összekapcsolódása természetesen nem új keletű. Vannak olyan munkák is, amelyek a szépirodalmi köntöst csupán ürügyként használják, hogy a szerző igazgatási, szervezés- és vezetésméleti vagy éppen politikai elképzeléseit kifejezhessék, bemutathassák. Utóbbira jó példa Balzac *Hivatalnokok* című regénye, amelynek váza a szerző közigazgatási reformterve [BALZAC, Honoré de (2011): *Hivatalnokok*. Budapest, Fapadoskönyv]. De a kortárs magyar irodalom is számos kitűnő regényt kínál, bemutatva a közigazgatáson belüli viszonyokat, ritkábban a közigazgatás és az ügyfél kapcsolatát. Lásd például ANDRÁS 2010; illetve NAGY 2014. Az előbbi a közigazgatásba való belépés, utóbbi az onnan való kilépés szatirikus bemutatása. A részleteket lásd: RIXER 2015a, 49–72.

⁵¹⁵ Az internet közjogtudományra és annak oktatására gyakorolt hatásáról lásd: LATTMANN Tamás (2013): Jogász, jog és az internet. In VESZELSZKI Ágnes szerk.: *@világhálóba keveredett ember. Hogyan változtatta meg az Internet az Ön gondolkodását?* Budapest, ELTE Eötvös. 273–279.

Tegyük hozzá: szabadabb időszakokban kisebb a fentiek jelentősége, amennyiben például a közigazgatás és szépirodalom kurzus nem a „kimondhatatlan kimondásának” eszközeként jelenik meg, de a folyamatok érzékelésében, a jelenségek valós súlyának és értékének a tudomány fogyasztói általi megragadása körében feltétlenül hasznos eszközről van szó, nem államszocialista környezetben is.

Izgalmas – egyelőre nem megválaszolt – kérdés, hogy a szocializmus hiperrealistának mondott irodalma miért is nem ment egészen közel a közigazgatáshoz, s hogy ennek a továbbhatása-e, hogy *a helyi közigazgatás nem érdemi téma a mai magyar szépirodalomban*.⁵¹⁶

4. Tudomány és állam, avagy a tudomány közigazgatásra gyakorolt hatásának korlátozottsága

E kérdéskör kiindulópontja (is) az a kérdés, hogy a tudomány milyen mértékben képes a közpolitikai döntések alakulásának befolyásolására, a szűken vett jogalkotás befolyásolására, illetve milyen mértékben és módon képes hatni – például a jogértelmezéshez nyújtott segítséggel – az egyedi hatósági döntések tartalmára.

A hazai szakirodalom alapján a hazai közigazgatás-tudományok jogalkotásra gyakorolt hatása, illetve a jogalkotás előkészítésében érdemben közreműködő szervek, valamint a közigazgatás-tudományok képviselői közötti kapcsolat igencsak esetleges. A tudományos eredmények hasznosulása *összességében* bizonytalan, nehezen tervezhető. E tény szorosan összefügg azzal a – már érintett – jelenséggel is, hogy a közpolitikai folyamatok elindulnak, de a politikai ciklusokon átívelő közpolitikai programok hiánya miatt azoknak gyakran nincs „kifutó szakaszuk”, gyakran hiányoznak a lezárás, az értékelés fázisai.

A tudomány és az élő jog kapcsolatának töredezettségéhez az is hozzájárul, hogy a jogalkotási folyamatban előírt hatásvizsgálatok – akár az előzetes, akár az utólagos természetűek – igen gyakran hiányoznak vagy csupán elnagyoltan jelennek meg a folyamatban. Miközben természetesen az is igaz, hogy számos esetben mire valaki belekezd(ene) egy alaposan előkészített, valamennyi lényeges körülményt körültekintően elemző vizsgálatba, az adott életviszonyra vonatkozó szabályozás már jó eséllyel nincs is hatályban – részben vagy egészben megváltozott...⁵¹⁷

Mindent egybevetve kijelenthetjük, hogy a közigazgatás-tudományok eredményei és a jogalkotási, illetve jogalkalmazási „termékek” színvonala között kimutatható kapcsolat, de az erőteljes átpolitizáltság, illetve a jogalkotásra vonatkozó jogi előírások jelentős részének *lex imperfecta* jellege⁵¹⁸ miatt ez a kapcsolat nem konzisztens, s az egyes jogalkotási termékek vonatkozásában is nehezen prognosztizálható.

⁵¹⁶ RIXER 2015a, 71.

⁵¹⁷ FAZEKAS Marianna (2011): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 38. Ez egyúttal a szakirodalom azon gyors(uló) elévülésének egyik oka is, amelynek önálló mérőszáma is kialakult: egy témakör szakirodalmának felezési ideje azt az időtartamot mutatja, amely alatt a hivatkozások gyakorisága, a szakirodalom felhasználásának mértéke az adott tudományos közegeben felére csökken. Lásd bővebben: PRICE, Derek de Solla (1979): *Kis tudomány – nagy tudomány*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

⁵¹⁸ A szabályozás tárgya szerinti érintettekkel folytatott előzetes egyeztetés elmaradása csak akkor vezethet alkotmányellenesség megállapításához, ha az egyeztetést valamely jogszabályban nevesített szervezettel kellett volna lefolytatni.

A vizsgált körben önálló részterület a pártpolitika hatása, a közigazgatás-tudományok hatalomfüggésének kérdése is. A pártpolitika tudományra gyakorolt hatása középonti jelentőségű kérdés, amennyiben érdemi jelenléte a kutatók politikai alapokon álló klasszifikációját eredményez(het)i. Ennek egyik hátrányos következménye, hogy miközben a tudományos objektivitás (elfogulatlanság) egyik előfeltétele és garanciája a politikai és szűken vett szakmai értékek és szempontok valamifajta elhatárolása, addig a politika intenzív jelenléte a „szektorban” olyan – rég feledettnek hitt – jelenségek feléledését is eredményezheti, mint amilyen például az öncenzúra jelensége.⁵¹⁹

Amikor a közigazgatás-tudomány politikával való összekapcsolódását vizsgáljuk, választ kell találnunk arra a kérdésre is, hogy mennyire elfogadható, illetve milyen mértékben tekintendő természetesnek az a tendencia, hogy egyes kormány-, illetve kurzusváltások *általában* egy-egy előre megjósolható kutatói kört „hoznak helyzetbe”.

„Magyarországon a politikusok befolyása a közintézmények működésére a politikai patronázs jellemző jegyeit mutatja” – állítja Jenei.⁵²⁰ Ennek a ténynek – bárhol is húzzuk meg a „közintézmény” fogalmának légies határait – rendkívüli jelentősége van a – a szinte kizárólag állami forrásból működő – magyar közigazgatás-tudomány fórumainak jellegzetességei, képviselőinek attitűdjei, végső soron pedig a tudmánypolitika és tudományfinanszírozás, illetve a tudományos párbeszéd szinterei és színvonala tekintetében is.

A folyamatosan érvényesülő – azaz politikai ciklusokon átívelő – hazai közpolitikai sajátosságokról jelen fejezetben már szót ejtettem. E pontban az általános és némileg elnagyolt jelenségeket a tudomány hatalomhoz való viszonyára konkretizálom, a tudomány képviselőinek tipikus, jellegzetes magatartásait is vizsgálva.

Jelen alpont kiindulópontja az a tény, hogy az új, 1989 utáni közép-európai demokráciák nem a széles körű társadalmi részvételen alapuló, rétegzett és kifinomult társadalmi konzultációs eljárásokra és intézményrendszerre építették a politikai rendszert, hanem – szinte kizárólag – a képviseleti elven működő parlamentközpontú politikaformálás struktúráira. A legtöbb szerző úgy látja, hogy az egyének és az állam közötti teret kitöltő civil társadalom hiánya következtében ezen társadalmak tagjai nem tudták szocializációjuk során magától értetődő módon elsajátítani, magukba építeni a problémák identifikálását, érdekeik megfogalmazását, gondolataik kicserélését, a különböző vélemények összeegyeztetését, amiből adódóan a problémák kezelésének a sokfélesége sem alakulhatott ki.⁵²¹ Közpolitikai oldalról megállapítható, hogy hazánkban 1990 után létrejöttek a képviseleti demokrácia jogi és intézményi feltételei, valamint működési mechanizmusai, de azóta nem történt érdemi elmozdulás a részvételi típusú demokrácia irányába, vagyis a magyar demokrácia „befagyott” a képviseleti demokrácia szintjén.⁵²²

Előbbiből nehezen elválasztható sajátosság, tendencia továbbá, hogy a mindenkori – rendszerváltás utáni – állam tudatos törekvései révén imitálja, rekonstruálja, helyettesíti a civil szférát, ezzel egyúttal el is erőltetve azt. E kérdéskör elemzése so-

⁵¹⁹ TAKÁCS Róbert (2005): *Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években*. Elérhető: https://mediakutato.hu/cikk/2005_01_tavasz/04_sajtoiranyitas (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.)

⁵²⁰ JENEI György (2014): Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén. In LAPSAÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 279.

⁵²¹ *Rezsőházy Rudolf*tal készült beszélgetés (2001). *Új Horizont*, 1. sz. 3.

⁵²² JENEI 2010, 95.

rán nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, „szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektagolt-ságával való találkozását.⁵²³ Ettől nem elválasztható kérdés, hogy – amint arra korábban is utaltunk – többek szerint hazánkban is kívánatos – nyugati minták nyomán – olyan kutatóintézetek létrejötte, amelyek nem tartoznak sem az akadémiai intézetek államilag finanszírozott rendszeréhez, sem pedig a pártok vagy a kormány politikailag elkötelezett „agytrösztjeihez”, hanem olyan független és állandó intézmények, amelyek a legtágabban értelmezett „piacról”, minden irányból megrendeléseket vesznek fel.⁵²⁴ Nyitott kérdés, hogy ez mennyire reális.

Az 1980-as évek végének politikai-jogi típusú – és ami lényegesebb: államilag (köz-pontilag) vezérelt – átmenetében a (szervezett) civil társadalom nyilvánvaló erősödés ellenére „nem képezte az átmenet alapját és tolóerejét”.⁵²⁵ Az 1988–1990-es átmenet *elsődleges* nem organikus, illetve forradalmi típusú átmenetként áll előttünk, bekövetkeztének okai leginkább külső politikai és gazdasági okokban érhetők tetten. Amint erre korábban is utaltunk, a civil szféra gyengesége nem csupán a politikai, szociális, vallási és egyéb területeken mutatkozott meg, hanem az egyéb, jól körülhatárolható – többé-kevésbé – autonóm területek (rész szférák), így a *tudományos közösségek* jellegzetességeiben, integritásában, „hatalomfüggésének” mértékében is. A diktatúra utáni közigazgatás-tudomány talán legnagyobb veszélye, hogy továbbra is hajlamos elfogadni a természetellenest természetesnek, hiszen korábban, illetve a „rendszerváltozás” folyamatában nem alakultak ki készség szintű és öntudatos mechanizmusai, amelyek a „védekezésem és a jelenségek óvatos körülírásán” túli szférákban is életképesek.

Sokáig e kérdéskör egyik leggyakrabban elemzett összefüggése az értelmiségi szerep mibenléte, tartalma, antidemokratikus vagy éppen demokratikus viszonyok közötti jelentősége volt,⁵²⁶ ám ez a vita ma már kevésbé *éles*, mint a rendszerváltozást közvetlenül megelőző vagy követő időszakban.

Természetesen a hatalomhoz való viszony nem csupán az annak való alárendelődés különféle formáiban jelenhet meg, de annak ellensúlyaként is. Tartható – bár a fentiekkel némileg ellentétes – álláspontot fejt ki Szamel Katalin, amikor a következőket írja: „A magyar intelligencia egyetemeken oktató elitje mindig is képes volt fékezni az állami beavatkozás intenzitását [...], minden beavatkozási kísérlettel szemben védelmezve a felsőoktatási szférát, talán még a legkeményebb diktatórikus időszakokban is. A felsőoktatás szocialista irányítása voltaképpen – minden törekvése ellenére – csak egy tökéletesen soha

⁵²³ RIXER 2012a, 26.

⁵²⁴ ÁGH 2008, 10.

⁵²⁵ Lásd részletesebben: RIXER, Ádám (2015b): *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 74–90. (A továbbiakban: RIXER 2015b.)

⁵²⁶ Lásd például: SALAT Levente (1991): Értelmiségi kényszerpályák a poszt-kommunista társadalmakban. *Korunk*, 2. évf. 4. sz. 510–512.; DUPCSIK Csaba (1994): *Korunk hősei*. (Szelényi Iván négy könyve: Új osztály, állam, politika; Városi társadalmi egyenlőtlenségek: tanulmányok; Harmadik út? Polgárosodás a vidéki Magyarországon; A poszt-kommunista átmenet társadalmi konfliktusai). *Buksz*, 6. évf. 2. sz. 151–154.

meg nem valósított kísérlet volt arra, hogy az egyetemi autonómiát megtörve (letörve) a felsőoktatást (is) uniformizálja.”⁵²⁷

Melyek tehát az elemzett szférák mai kapcsolatának főbb gyakorlati formái és színterei? Az államszocializmusban létezett színtereken és struktúrákon túltekintve, a (köz-)igazgatási) jogalkotás és a tudomány képviselői közötti kapcsolat mai jellegzetességei tekintetében már előjáróban rögzíthetjük, hogy a kapcsolat feltétlenül létező, sőt szoros. Az elmúlt húsz évben volt néhány nagyívű program, amelyek kidolgozásához elméleti és gyakorlati szakemberekből álló munkacsoportok alakultak (például a közigazgatási reform munkálatai az 1990-es évek közepén, az új általános eljárási törvény megalapozása, az IDEA-program stb.). A tudomány és a gyakorlat összekapcsolását a jogalkotási folyamatokban a jogrendszer számos szabálya is lehetővé teszi.⁵²⁸ A legújabb – nagy jelentőségű – közigazgatási tárgyú jogszabályok megalkotása során is sor került a tudomány képviselőinek – intézményes – bevonására. Így például a kormánynak a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozata elrendelte a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását [az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként], illetve a közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására az igazságügyi miniszter utasítást adott ki.⁵²⁹

A rendszerváltozás utáni időszak tekintetében is kiemelendő a Magyar Közigazgatási Intézet, amely például az 1990-es években kifejezetten kutatási háttérintézményként működött a Közigazgatás-korszerűsítési Kormánybiztosa mögött, s számtalan kiadvánnyal segítette elő a reformkoncepció kidolgozását. Az 1990-es évektől egészen 2008-ig a magyar közigazgatás-tudomány szellemi központját a Magyar Közigazgatási Intézet (MAKI) jelentette, amely folyamatosan vizsgálta a magyar közigazgatás aktuális kérdéseit, problémáit. Ennek megszűnését követően az ECOSTAT Kormányzati Gazdasági- és Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet vette át szerepét, miközben egyéb szervek – például a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (KSZSZKKK) – portfóliójában is megjelentek (egyre hangsúlyosabbá váltak) a tudományos, kutatási, könyvkiadási, illetve ezek finanszírozására irányuló feladatok. A legújabb kísérletek egyike a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen belül létrehozott

⁵²⁷ SZAMEL Katalin (2014): Az államszervezeti és államigazgatási reformok tükröződése a felsőoktatásban. In LAPSÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 526.

⁵²⁸ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 13. §-ának (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat alakíthat ki – egyebek mellett – tudományos szervezetekkel, illetve felsőoktatási intézmények képviselőivel is.

⁵²⁹ „1. § A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény [...] 38. § (2) bekezdése alapján, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatnak megfelelően a közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására 2015. július 7. napjától dr. Füzi-Rozsnyai Krisztina Mártát miniszteri biztossá nevezem ki.” Az igazságügyi miniszter 15/2015. (VII. 6.) IM utasítása miniszteri biztos kinevezéséről. *Hivatalos Értesítő*, 2015. évi 34. sz. 4129.

Államkutatási és Fejlesztési Intézet (ÁKFI), amely megkísérli összefogni a hazai államtudományi kutatásokat.⁵³⁰

Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy az elmúlt három évtizedben a tudomány eredményeit koncentráltan megjelenítő, öntevékenyen vagy éppen „mesterségesen” létrejött közösségeknek (tipikusan bizottságoknak) mekkora is volt a hatása, akkor általánosságban megállapíthatjuk, hogy a jogalkotás minisztériumi, illetve országgyűlési fázisaiban ezen munkacsoportok eredményei *a legtöbbször nem vagy csupán rendkívül töredékesen épültek be a véglegesülő szövegváltozatokba*. A hazai szakirodalom azt jelzi, hogy a kapcsolat töredékes, nehezen tervezhető, esetleges. Kiszámíthatatlan, hogy kit, mikor, milyen módon vonnak be, s különösen, hogy az eredmények miként hasznosulnak.

A közigazgatás-tudomány természetesen nem csupán akkor kerülhet élő kapcsolatba a közigazgatás szerveivel, amikor utóbbiak kezdeményezik ezt a kapcsolatot. A tudomány „muníciógyűjtő” tevékenységének hazánkban is régóta elengedhetetlen eleme a ténykutatás, a helyszíni információgyűjtés számos módozata. A jelentőségüket tekintve ismét egyre hangsúlyosabbá váló ténykutatások tekintetében el kell mondanunk, hogy ezek jellemzően önkormányzatokkal való együttműködés eredményeként állnak elő a rendszerváltozás utáni Magyarországon. Az államigazgatási szervek körében végzett ténymegállapító kutatások a legtöbbször rendkívüli nehézségekbe ütköznek, *az esetleges együttműködések formái még a 2010-es években is teljesen kialakulatlanok hazánkban*. Ebben az államszocializmusban kialakult reflexek maradványait is okkal feltételezhetjük: a tudomány és politika egészségtelen kapcsolata, stabil mintái, illetve a különféle félelmek tovább élése izgalmas összefüggésekre világít rá.

Rögzítsük: a magyar közigazgatás-tudomány mindig is hangsúlyozta a leíró, törvény-magyarázatokon túltekintő tudományos szemlélet szükségességét. Kiemelendő, hogy már a Magyar-iskola is az empirikus (ténymegállapító) módszert alkalmazta, aztán az 1960-as évektől ismét felelevenedett a ténykutatás módszere. Az 1963-as székesfehérvári ténykutatás és más hasonló kutatások előtérbe helyezték a szervezéstudomány(oka)t, a működés hatékonyságát, gazdaságosságát. A magyar közigazgatás-tudományban hagyománya van az úgynevezett típusos esetfeldolgozásoknak. A Magyar Zoltán vezetésével a tatabányai járásról készített ténymegállapító tanulmányok, Madarász Tibornak az 1970-es években a tatabányai városi tanács vizsgálatai vagy éppen Vági Gábor mezőhegyesi szakmai szociográfiája mutatják e módszer kimeríthetetlen gazdagságát. Az 1970-es, 1980-as évek egyik új jelszava a gyakorlatorientált kutatások támogatása volt. Az egyik ilyen kutatási projekt *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása* című országos kutatási főirány volt, amelynek Lőrincz Lajos vezetésével az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete adott otthont.

A magyarországi rendszerváltás után is világos, hogy a közigazgatás valóságának feltárásához elengedhetetlen az empirikus eszközök alkalmazása. A szociológiai eszközökre

⁵³⁰ 2016. február 1-jével kezdte meg működését az Államkutatási és Fejlesztési Intézet (ÁKFI), amely az államtudományokkal összefüggő kutatás-fejlesztési tevékenység szervezését és koordinálását végzi. Tevékenységének részét képezi a Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Operatív Program (KÖFOP) egyes projektjeiben folyó szakmai tevékenység megalapozása és támogatása, tudományos rendezvények szervezése, eredmények közzététele, valamint az NKE Államreform Programmal összefüggő tevékenységének és fejlesztésének támogatása. Emellett hozzájárul az egyetemen folyó képzések és az azokhoz tartozó tananyagok fejlesztéséhez.

(is) támaszkodó kutatások között bizonyos területek igen hangsúlyosnak mondhatók, ilyen például a tágabban vett jogalkalmazói kultúra vagy a korrupció kérdésköre.⁵³¹ Az 1990-es és 2000-es években a területi közszolgáltatásokkal, az önkormányzatok közszolgáltatásai-val összefüggő empirikus kutatások is fellendültek. Az egyik legújabb debreceni kutatás például egy magyar város, Hajdúböszörmény példáján keresztül mutatja be – elsősorban esettanulmányokra („ténymegállapító” tanulmányokra) támaszkodva – a közigazgatási feladatellátás kereteinek átalakulását, egészen pontosan azt, hogy a szolgáltatásszervezés módjainak átalakulását mennyiben határozza meg a helyi viszonyok változása, különös tekintettel arra a körülményre, hogy „a rendszerváltás utáni, hangsúlyosan decentralizált modellt egy kontrollált felelősségi körű struktúra váltotta fel”.⁵³² Itt is meghatározó szerepe volt az empirikus adatgyűjtésnek, tekintve, hogy „a különböző funkciók ellátása érdekében szerveződött formális és informális hálózatos kapcsolatok és a mindezekkel összefüggő elméleti problémák nem ismerhetők meg igazán a közvetlen tapasztalatok nélkül”.⁵³³

További előremutató fejlemény a gyakorlatot elemző módszerek körében a létező modellkísérletek (pilotprojektek) tapasztalatainak tudományos összegzésére és az így nyert ismeretek saját modellkísérletek formájában történő hasznosítására irányuló kutatások fellendülése Magyarországon (lásd például a PPKE JÁK Ereky István kutatócsoportjának eredményeit).⁵³⁴ *A modellalkotás módszerét azért is érdemes alkalmaznunk, mert a közigazgatás is felfogható egy adaptív komplex rendszerként, amelyben az egyes elemek elszigetelt vizsgálata a lehetséges magyarázatok értékét jelentősen csökkenti.*

Az államszocializmus időszakában – ahogyan arra a korábbiakban szintén utaltunk – az ügymenetvizsgálatok viszonylag gyakoriak voltak, s miközben ezek tekintetében a vasfüggöny lehullása után visszaesés volt megfigyelhető, most ismét növekedés látható, hasonlóan az ezen vizsgálatokra vonatkozó tudományos keretek kidolgozását célzó törekvések fellendüléséhez. Fontos azonban jelezni, hogy ma egy „ügymenetvizsgálat” sokkal komplexebb feladat, mint akkor, amikor ez az „ügyintéző mellé húzott széken üldögéléssel és jegyzeteléssel” teljeskörűen megoldható volt. Az elektronikus felületeken keresztül zajló ügyintézés, a digitalizáció térhódítása miatt a nagy mennyiségű és bonyolult technikai, valamint biztonsági (jogi) szempontok figyelembevételének kényszere radikálisan átalakít minden ténykutatást is.

⁵³¹ Lásd például GAJDUSCHEK György (2008): *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság; SZENTE Zoltán (2008): The effects of Europeanisation on administrative culture – from myth to reality. In BECK, Joachim – THEDIECK, Franz eds.: *The European Dimension of Administrative Culture*. Baden-Baden, Nomos. 40–62.

⁵³² HORVÁTH M. Tamás (2014b): Sugaras-gyűrűs szerkezet és városigazgatás. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 14. (A továbbiakban HORVÁTH 2014b.)

⁵³³ HORVÁTH 2014b, 342.

⁵³⁴ Az eredményeket lásd: GERENCSÉR Balázs szerk. (2013): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az úgynevezett pilot projektek határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press.

5. *A tudomány és a valóság kapcsolata, avagy mennyire alkalmas egyáltalán a magyar közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány arra, hogy a közigazgatás számára gyakorlati segítséget nyújtson?*

Államszocialista viszonyok között *természetes* jelenség, hogy a valóság csupán retusált módokon, politikailag szűrt és szakmailag nem feltétlenül alátámasztható formákban jelenhetett meg a tudomány berkeiben, kifelé irányuló törekvéseiben és a nyilvánosság tágabb szféráiban. Abban a közegben a hatalom önképe felülírta a szociológiai igazságokat, a „szebb jövő” ígérete (reménye) volt hivatva igazolni a cenzúrát, amely a „polgári csökevényekkel”, helytelen, „nem korszerű gondolkodásmódokkal” szemben védelmezte a „lakosságot”.

Ezen alpont egyik kiindulópontja az az állítás, hogy a közigazgatásra vonatkozóan *ma is* számos olyan tudományos elemzés, leírás is születik, amely nem tükrözi vissza a közigazgatás napi valóságát, realitását, sőt olykor egyenesen el is rejti azt, azzal, hogy inkább a felsejülő, *esetleges vagy kívánatos* jövőbeni tendenciákat elemzi nagyobb terjedelemben. Johnson e vonatkozásban példaként említi, hogy a hagyományos weberi bürokrácialeírás elemei a legtöbb létező közigazgatásban változatlanul erősek, egyenesen dominánsak, s e tény leginkább csak a tudomány berkeiben kérdőjeleződik meg,⁵³⁵ a politikatudomány és a közigazgatás-tudományok által felkínált újabb és újabb modellek révén.⁵³⁶

A probléma úgy is megfogalmazható, hogy a tudomány számára *ma is* kihívás, hogy ne csupán a közigazgatási jogalkotásban, illetve jogalkalmazásban való *aktív közreműködés* lehetőségétől ne szakadjon el, azaz ne veszítse el ezek befolyásolására való képességét, hanem hogy emellett a valóságérzékelésre való képességét is megtartsa – utóbbi természetesen szorosan összefügg az előbbivel is. Lényeges kérdés tehát – még ha költői felvetés is marad –, hogy a tudomány mennyire szaladhat előre, mennyiben köteles a jelen viszonyait kiindulópontnak tekinteni. A jelen viszonyainak kommentálásán túl hol van az a pont, ahol a predikciók tömege már valóságtorzító jellegzetességeket ölt?

A közigazgatás befolyásolására, illetve a közigazgatással való partneri kapcsolat kialakítására való alkalmasság több feltételtől, számos szakmai természetű elvárásnak való megfeleléstől függ. Ezek között is első helyen említendő a megfelelő módszer(ek) alkalmazása a tudomány oldalán. Korábban már utaltam arra, hogy a közigazgatás vonatkozásában a hiteles és további következtetések levonására, illetve további elemzések megalapozására alkalmas vizsgálathoz egyre inkább inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerekre van szükség. A vizsgált témában – a hagyományosan legerőteljesebb közigazgatási jogtudomány módszerei és eredményei mellett – az egyéb társadalomtudományok, embertudományok, sőt egyes természettudományok vizsgálati módszerei, megállapításai is hozzájárulnak egy olyan tudományos és tárgyi keret kialakításához, amelyben, illetve amelyhez képest a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szöveg-szintű vizsgálatok is elnyerhetik valós helyüket és értéküket.

A közigazgatás és a tudomány kapcsolatának partneri volta erősen függ a közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány belső szervezettségétől is. Hiba lenne

⁵³⁵ JOHNSON 1999, 204.

⁵³⁶ Lásd például a kormányzás szubszidiárius modelljéről: FRIVALDSZKY 2012.

a tudomány és a közigazgatás közötti kapcsolat – fentebb érzékeltetett – töredezettségét kizárólag a mindenkori politika nyakába varrni: a tudományterület (ág) képviselőinek felelőssége is felvetendő. Vajon a magyar közigazgatás-tudomány képviselői mindent megtettek-e azért, hogy a közigazgatással való összekapcsolódás formái egy szerves és stabil kapcsolattá fejlődjenek, *vajon a magunk oldalán megteremtettük-e azokat a felületeket, színtereket, amelyek lehetővé teszik, hogy jól szervezett szakértői csoportok szinte tetszőleges pillanatban bevezethetővé váljanak valamely kérdésben*. Józsa Zoltán szerint lényeges kérdés, hogy „a magyar közigazgatás-tudomány képviselői szakmai javaslataikkal elősegítették-e a (gyakorlati) problémák megoldását, létrehoztak-e olyan mechanizmusokat, csatornákat, kapcsolatrendszereket, melyek révén a tudományos eredmények, konkrét döntési alternatívák eredményesen közvetíthetők a politikai szféra képviselői számára”.⁵³⁷

A kérdés úgy is megfogalmazható, hogy a tudományterületnek mennyire kell jól szervezettnek lennie, a tudományos teljesítmények tervezhető hasznosulásának mennyire feltétele a terület belső integritása. *A közigazgatás-tudomány belső integritásának – s ezen keresztül az eredmények jobb hasznosulásának – legalább három fő feltételét, elemét látom.*

a) *A kritikai jelleg erősítése, a kritikai elemek megléte* előfeltétele bármely tudomány egészséges működésének. Az egészséges tudomány ezen hagyományos „kényszermechanizmusának” – még az államszocializmusban történt – részleges kiiktatása oda vezetett, hogy a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratokból jelentős részben eltűnt az érdemi tudományos vitákban is megmutatkozó kritikai hangvétel. Például a tanulmányokra a következő lapszámokban vagy más orgánumok hasábjain nem érkezik érdemi reakció, továbbá a szerkesztők gyakran nem érzik feladatuknak, hogy egy-egy kérdésben vitát generáljanak, ugyanígy a recenziók – immár hagyományosan – nem tartalmaznak az adott mű gyengeségeit, hiányosságait taglaló részeket. Szorosan kapcsolódik mindehhez, hogy a kifejezetten közigazgatási profillal megjelenő – tudományos igényű – folyóiratok esetében kivételes a valódi – szakmai, azaz tartalmi kérdéseket érdemben érintő – lektorálás. Ezeket a tendenciákat az elektronikus folyóiratok megjelenése kifejezetten felerősítette (utalhatok például a *Kodifikáció és Közigazgatás* című lapra).

A kritikai jellegű működés tekintetében azonban feltétlenül említendőek pozitív jelek is, amennyiben például egyes folyóiratok már kifejezetten céljuknak tekintik az alapos jogtudományi kritikát,⁵³⁸ illetve a lap évfolyamtematikus jellegű működésével „kényszerítik ki”, hogy adott témában vita alakuljon ki.⁵³⁹ Szerencsés fejlemény, hogy az egyéb közigazgatás-tudományi folyóiratok törekvésein is megfigyelhetők ezek a – leginkább vitafórumok kreálására irányuló – szándékok.

Végső soron tehát a belső tudományos vitáknak valósnak, érdeminek kell lenniük: egyrészt nem szorítkozhatnak *teljesen* egyirányú kommunikációkra, másrészt – ahogyan erre a következő alponthan utalunk – az adott tudományos területen megvalósuló

⁵³⁷ Józsa 2011, 188.

⁵³⁸ Erre példa a JeMa, amely nagy mélységben foglalkozik egyedi döntésekkel, s – a szerkesztői köszöntő alapján – a közölt tanulmányok kifejezett célja „a bíróságokkal szembeni szakmai kontroll erősítése azáltal, hogy az ítéleteket rendszeresen alapos jogtudományi kritikának vetik alá”.

⁵³⁹ A *Glossa Iuridica* tematikus évfolyamai révén éri el, hogy az adott év második száma, illetve a további számok írásai a korábbi számok felvetéseire reagáljanak.

kommunikációnak kell hogy legyenek *jól tervezhető, az eredmények megjelenítésére folyamatosan alkalmas* szinterei.

b) A terület belső integritása tekintetében a másik lényeges elem a *fórumok, találkozók, szakmai szinterek stabil léte*. Ugyanehhez a kérdéshez másként közelítve, azt állítjuk, hogy a közigazgatás-tudomány(ok) előtt álló egyik nagy feladat a személyesség, közvetlenség és elmélyültebb tudományos kapcsolatok-kapcsolatrendszerek kialakítása. Fontos rögzítenünk, hogy az 1989-es jogi típusú rendszerváltozás *elvileg* kedvező helyzetet teremtett a magyar közigazgatás-tudomány autonóm struktúráinak kialakíthatósága, valamint a tudományterület érdemi önállóságának fejleszthetősége tekintetében. Pozitív és üdvözlendő kezdeményezésekben szerencsére nincs hiány. Így például a közelmúltban (leginkább a 2000-es években) tanszékezetők nagyjából éves rendszerességgű találkozóira, illetve közigazgatási TDK-k találkozóira is sor került, továbbá a tudományterületen friss PhD-vel rendelkezők számára is megrendeztek egy kétnapos konferenciát az ELTE-n.⁵⁴⁰ A doktoranduszok – úgy is mint a tudományos utánpótlás biztosítékai⁵⁴¹ – egyébként is kiemelt figyelmet kapnak: a doktoranduszok találkozóján gyakorlatilag minden alkalommal van közjogi, illetve alkotmányjogi-közigazgatási jogi szekció is.⁵⁴²

Terjedő hagyomány, hogy a közigazgatási jogtudomány területén a jelentősebb oktatási, illetve tudományos munkák egyre nagyobb része – szemben az 1990-es, 2000-es évek széttartó tendenciáival – *tudatosan* valamennyi hazai tanszék együttműködésében készül.⁵⁴³ Ennek okai részben *praktikusak* (egyetlen tanszék sincsen, ahol valamennyi részterület magas szintű ismerete adott lenne, illetve közös pályázat növeli a nyertes pályázat esélyét), részben *tudománypolitikai jellegűek* (magas presztízsű, idegen nyelvű munkákban való közös részvétel a magyar közigazgatás-tudomány egésze számára jelent a „felemelkedés”, a nemzetközi ismertség lehetőségét), illetve *dogmatikai, tartalmi*

⁵⁴⁰ FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori Konferencia, 2013. június 6–7.* Budapest, ELTE ÁJK.

⁵⁴¹ A doktoranduszok új generációinak (ön)szerveződésére, illetve önálló bemutatkozására vonatkozóan lásd például: BABOS Tibor (2015): *Állam-tudomány: Fialat Kutatók Szakértői Rendszere. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 94–113.; MÉHES Tamás – TÉGLÁSI András szerk. (2018): *A jövő közigazgatástudománya. A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete.* Budapest, Dialóg Campus.

⁵⁴² Az éves rendszerességgű doktorandusz-találkozók közül kiemelésre érdemes a KRE ÁJK és az SZTE ÁJK doktoranduszrendezvénye minden ősszel, illetve tavasszal.

⁵⁴³ PATYI, András – RIXER, Ádám eds. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law.* Passau, Schenk Verlag; illetve LAPÁNSZKY András szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I–III.* Budapest, Wolters Kluwer. A folyamatban lévő projektek közül kiemelendő az MTA TK Jogtudományi Intézete által – a hazai állam- és jogtudományi karok támogatásával – elindított munkafolyamat, amely egy úgynevezett Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN) formájában teljesedett ki 2018-ban, amikor is az első 25 szócikk publikussá vált. A közigazgatási jogi címszavakat közel harminc hazai oktató-kutató készíti, s az IJOTEN a tervek szerint 2019-re már közel 1500 szócikket tartalmaz majd. A projekt egyik lényegi eleme a szócikkek rendszeres gondozása, frissítése lesz – a tervek szerint. Annak idején KILÉNYI Géza nagyívű vállalkozása, *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* esetében is az volt a célkitűzés, hogy az első, papíralapú megjelenést már csak átdolgozott, elektronikus kiadások követik majd, de szervezési, pénzügyi, szakmai és egyéb okok miatt végül is a frissítések nem következtek be [KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, CompLex]. Feltehetően az IJOTEN esetében is az lesz a döntő kérdés, hogy az újabb és újabb átdolgozásokra milyen szakmai, illetve anyagi előnyök hajlamosítják majd a résztvevőket.

jellegek (az egységes fogalomhasználat, újszerű fogalmi háló kialakítása, idegen nyelvű megfelelők egységes használata és stabil közmegegyezések kialakítása stb. nem biztosítható szűkebb körben).

c) Egészen a közelmúltig (?) az egyéni kutatások dominanciája érvényesült – a feladat ennek meghaladása. Feltételezhetjük, hogy a vázolt trend gyökerei (előzményei) is az államszocializmus időszakában keresendők. A magyar közigazgatás-tudomány mindig is egy-egy olyan személy körül összpontosult, akiknek emberi és szakmai magatartása nagymértékben determinálta a tudományos utánpótlás jellemzőit is,⁵⁴⁴ s a fenti sajátosságokat (legalább részben) mutató – és tovább vitt – markáns minták kialakulásában az államszocializmus időszakának objektív adottságai (korlátai) is bizonyosan szerepet játszottak/játszanak.

6. Terminológiai és dogmatikai gyengeségek, hiányosságok

A nyelvi, terminológiai és dogmatikai kérdések egymástól nehezen elválaszthatók, indokolt ezeket egymásra tekintettel vizsgálni.

A nyelvi problematika a *gyakorlat szintjén* ma elsősorban az angol nyelvű kifejezésekkel, az angol terminológia magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban – magyar nyelvű megfelelők hiányában – való közvetlen használatával összefüggésben merül fel.⁵⁴⁵ Fontos azonban a tágabb kontextusok rögzítése is, amelyekkel kapcsolatban Pomogáts Béla a következőképpen fogalmaz: „Magyarországon a huszadik század nyolcvanas éveinek közepe (tehát nemcsak a rendszerváltozás) óta egy nagyszabású civilizációs átalakulás ment végbe [...], és ez kihatott a nyelv életére is.”⁵⁴⁶ Rendkívül izgalmas (lenne) annak feltérképezése, hogy az újabb hazai jelenségek, illetve máshol meghonosodott kifejezések és intézményes megoldások milyen mechanizmusok révén nyerik el nyelvi formájukat a mai magyar tudományos közegben/jogalkotási szférában, különös tekintettel az idegen szavak mértékére, illetve a más nyelvek nyelvtani szabályainak segítségével képzett *félmagyar* szavakra. Pomogáts e kérdéskör jelentőségét és a problémák lehetséges feloldási irányait a következőképpen foglalja össze: „Az idegen szavak és kifejezések befogadására természetesen szükség van, de inkább csak akkor, ha valamely új fogalom, jelenség vagy eszköz megnevezésére nem áll rendelkezésünkre magyar szó, avagy ilyent nem tudunk némi nyelvújító leleménnyel létrehozni.”⁵⁴⁷

Pomogáts utal arra is, hogy amikor az MTA elrendelte az idegen szavak magyar helyesírását, „nagy kárt tett anyanyelvünkben, és erőteljesen felgyorsította a nyelvromlás folyamatát. Egyetlen varázsmozdulattal átlényegítette a beáramló idegen szavak

⁵⁴⁴ JÓZSA, Zoltán (2014): The Science of Public Administration, and the Study of Administrative Law in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag GmbH. 165.

⁵⁴⁵ A KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által 2013. december 5-én a KRE BTK dísztermében rendezett – *A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása* című – konferencia is részben ezt a kérdést járta körül.

⁵⁴⁶ POMOGÁTS Béla (2011): A nyelvstratégiától a kulturális stratégiáig. In HÓDI Éva szerk.: *Nyelvstratégia és nyelvművelés. Szarvas Gábor Nyelvművelő Napok*. Ada, Szarvas Gábor Nyelvművelő Egyesület. 77.

⁵⁴⁷ POMOGÁTS 2011, 77.

tömegét, és lett mindegyikből befogadott »jövényszó«. Sikertült az emberek többségével elhitetni: az a magyar szó, melyet magyar helyesírással írunk. Nem kell magyar fordításon töprengenünk amióta létezik »magyar« fájl, illetve szoftver. Ez a lépés minimálisra csökkentette a szakszókincs magyar elemeinek előállítására vonatkozó kényszert, ennek révén megszűntek a szerves és kreatív belső folyamatok, melyek korábban kimutathatóan léteztek”.⁵⁴⁸ Kérdés, hogy ezen idegen eredetű szavak számának radikális növekedése – a magyar eredetű szaknyelvi megfelelők hiányában – mennyiben rongálja a (szak)nyelv természetes immunrendszerét, megújulási képességét.

„Ezért kétségtelenül szüksége lenne egy új nyelvújító vagy legalább nyelvvédő mozgalomra, akár csak Kazinczy, vagy később Kosztolányi idejében.”⁵⁴⁹ A kérdés természetesen úgy is megfogalmazható, hogy a magyar jogi, illetve igazgatási műnyelv esetében szükséges-e, illetve lehetséges-e egy ilyen tudatos „nyelvújítás”, s ha igen, úgy mely területeken és milyen mértékben indokolt a beavatkozás?

Középponti jelentőségű tény, hogy a nemzeti kultúrának az anyanyelv a legfontosabb közösséget meghatározó tényezője. *Kis nyelvek esetében a szaktudományos közösségek formálásának és egybentartásának különösen fontos eleme (eszköze) a nyelv, az önálló szakterminológia léte és folyamatos gondozása.*

A közigazgatási jogtudományt különösen jellemző terminológiai széttagoltság eredményeként számos alapvető jelentőségű fogalom – például irányítás, felügyelet, mérlegelés, méltányosság, diszkréció stb. – sokáig lényegesen eltérő tartalommal jelent meg különböző szerzők munkáiban. Azóta az irányítás, felügyelet fogalmainak pontos jelentését (közmegegyezéssel tartalmát) jogszabály rendezi, de maga az egységesítés mint szükséglet továbbra is fennáll. Akár az „euronyelvi” hatások, akár a digitális forradalom hatásai vagy egyéb új és erőteljes jelenségek folyamatosan eredményezik újabb és újabb – nehezen lefordítható vagy más, korábban létezett fogalmakkal nehezen egyenmúsítható – fogalmak megjelenését a jogforrásokban és a tudományban is.

Fontos tehát annak rögzítése is, hogy ma már nem csupán a „belső” nyelvi, terminológiai nehézségeink meghatározók, hiszen a különböző hazai jelenségek leírására használt fogalmak idegen nyelvű megfelelőinek fellelése, beazonosítása és *következetes használata* is folyamatosan napirenden lévő problémát jelent. A *Hungarian Public Administration and Administrative Law* kötet nehézségeit sem elsősorban az anyagrészek megírása, illetve összeszerkesztése jelentette, sokkal inkább – szerzőkkel is egyeztetett – magyar–angol szövszedet elkészítése, amelyet szerkesztőként sorvezető gyanánt ajánlottunk a szerzőknek, s amelyet a többség figyelembe is vett. Ugyanígy az egyes idegen nyelvű kifejezések magyarításának hiánya is zavaró, sőt utóbbi jelenségtől függetlenül a hazai közigazgatási szókészlet olykor egész egyszerűen a nyelvi szegénység jeleit mutatja. Így például a kormányhivatal kifejezés egyidejűleg jelenti a kormány általános hatáskörű területi szervét, illetve a központi államigazgatási szervek egy típusát. Egy magára valamit is adó tudomány ilyen esetekben dühödt erővel kellene hogy korrigálja a hiányosságot: *várom, hogy melyik lesz az első tudományos műhely, amelyik például pályázatot ír ki a megfelelő*

⁵⁴⁸ POMOGÁTS 2011, 77.

⁵⁴⁹ POMOGÁTS 2011, 78. Kosztolányival kapcsolatban jegyezzük meg, hogy éppen ő helyezte a 20. század eleji nyelvújítás középpontjába a hivataloskodó, nyakatekert és öncélú „bikkfanyelvet” szembeni fellépést.

elnevezésre – 19. századi mintára. A 2017-ben útjára bocsájtott *Magyar Jogi Nyelv* című folyóirat egyik kifejezett feladata lehetne ezek meghirdetése célzott témákban.

A lehető legtágabban értelmezett dogmatika vonatkozásában elmondható, hogy annak megújítására számos munka tesz előremutató kísérletet, ám ezek közös jellemzője, hogy (vállaltan) csupán *egy* vagy *néhány* vonatkozásban (részkérdésben) vállalkoznak új típusú rendszerezésre, új típusú fogalmi háló kialakítására. Utaltom kell arra a tényre is, hogy a szűken vett jogelméleti irányultságú munkák (vagy legalább könyvfejezetek) száma rendkívül csekély a vizsgált területen.

A magyar közigazgatási – s ezen belül kifejezetten a közigazgatási jogi (jogtudományi) – dogmatika hiányosságai több területen is világosan felismerhetők. Így az új fogalmak (például társszabályozás, együttdöntés) régi – hasonló tárgykörben született – kifejezésekhez való tudományos igényű hozzákapcsolása: a régi és új jelenségek (fogalmak) *egyneműsítése*, azaz egymáshoz való viszonyának meghatározása még számos vonatkozásban várat magára. A fogalmi hálók kialakítása és hézagmentes összekapcsolása a hazai közigazgatási jogi dogmatika egyik lényeges feladata. Itt említendő továbbá egyes elhanyagolt, de a tudomány művelése során visszatérően nehézséget okozó területek, kérdéskörök tisztázó áttekintése, a fogalmi háló pontosításával. Tipikusan ilyennek tekinthetjük a *paraadminisztratív* szervek problémáját,⁵⁵⁰ amelynek valamifajta tisztázására korábban – sikertelenül – részben még törvényi szintű szabályozás is kísérletet tett. Visszatérő elem továbbá, hogy az aktustan mellett szükséges – ahogyan arra korábban is utaltunk – egy sajátképi – tehát elsősorban nem civiljogi megoldásokkal építkező – közigazgatási jogviszonyelmélet kidolgozása⁵⁵¹ és a közjogi (jogi) személyiséggel kapcsolatos vita folytatása is.

Amennyiben a dogmatikai nehézségek, hiányosságok mögött valamifajta közös és döntő okot keresünk, akkor azt a felvetést érdemes körüljárunk, hogy a magyar közigazgatás-tudomány a „megújítva megőrzés” helyett számos vonatkozásban a „kényszeredett alkalmazkodással kiegészített megőrzés” útját választotta. Még a 2010-es években is találunk olyan, újonnan kiadott általános részi tankönyvet, amelyben a hivatkozások relatív többsége Szamel Lajos 1977-es munkájára utal vissza. Félreértés ne essék: nem Szamel munkájának maradandó értékeivel vitatkozom, hanem azt a gyakorlatot vitatom, amely ellenáll az új jelenségek és az azokat leíró fogalmak aktív, érdemi használatának.

7. A magyar nyelvű tudományos műhelyekkel való kapcsolat hiányosságai, töredezettsége

A magyar nyelvű tudományos műhelyekkel való kapcsolatokat problémái a kommunista múlttal annyiban bizonyosan összefüggnek, hogy az államszocializmus időszakában az anyanyelv azonosságán alapuló kapcsolatok tudatos leépítése, az etnikai alapú összefüggések egy új „nemzetköziség” nevében történő elrejtése vagy egyenesen tagadása a tudománypolitika egyik törekvése is volt. Ez azonban nyelvetvesztéshez,

⁵⁵⁰ LŐRINCZ 2005, 141–142. A fogalmi és gyakorlati tisztázás szándékával születtek önálló és magas szakmai színvonalú tanulmányok [például: FAZEKAS Marianna (2006): A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 6. sz. 321–335.] is, de egy, a lehetséges szervtípusokat katalogizáló és az ellentmondásokat feloldani igyekvő átfogó mű még nem látott napvilágot.

⁵⁵¹ MOLNÁR 1995, 153.

illetve – a nyelvvesztés első fázisában – a határon túli magyar jogi és igazgatási szaknyelvek úgynevezett szétretegződéséhez vezet, ami az anyaország szaknyelvtől való elszakadáshoz, a kongruens fejlődés lehetőségének lassú elvesztéséhez vezethet.

Sárosi utal egyik munkájában az egyik legnagyobb problémára, amikor – az erdélyi magyar jogi és nem jogi nyelv kapcsán – kiemeli, hogy „a román nyelvről magyar nyelvre történő fordítások szövegének nyelvében feltűnő hibák, hiányok, *translationese* típusú jelenségek a romániai magyar nyelv egyes regisztereinek hiányosságaiból fakadnak”.⁵⁵²

A Magyarországon kívüli tudományos közösségekkel, műhelyekkel való együttműködés szükségessége nem újkeletű felvetés,⁵⁵³ s ezen kapcsolatok jórészt hiányoznak vagy rendkívül esetlegesek – a közigazgatás-tudományokban legalábbis feltétlenül. A határon túli magyar intézmények, illetve az egyes kutatók szakmai kutatásai, illetve programjai az anyaországban hasonló területen működő szakmai közösségek hasonló törekvéseitől nem csupán szakmailag, de számos esetben nyelvileg is izoláltan zajlanak. Ez akkor is igaz, ha a szélesebb értelemben vett közigazgatás-tudományok egyes diszciplínái (például menedzsmentismeretek, közigazgatási jog stb.) a környező országok felsőoktatási intézményeiben a magyar nyelven (is) felvehető kurzusok közt is megtalálhatók.⁵⁵⁴ Ám az ott oktató és helyben lakó – magyar anyanyelvű – kutatók publikációs tevékenységének a magyarországi tudományosságban is visszatükröződő eredményei – a magyar mellett – egyre nagyobb mértékben maguk is angol nyelvű publikációkban válnak hozzáférhetővé, továbbá publikációik igen gyakran a helyi államnyelven jelennek meg. Utóbbi – a nyilvánvaló előnyök mellett – annyiban nehézkes, hogy e személyi kör szakmai szocializációja is az adott államnyelven, az adott szakmai közösségen belül zajlik, s számos esetben ez az anyaországi entitásokkal való intenzív szakmai érintkezések – s különösen a kölcsönös hatások előidézése – ellenében hathat.

A nehézségek ellenére jegyezzük meg, hogy vannak egészen heroikus kísérletek a vizsgált területen, amelyek a nyelvvesztés megelőzésére, sőt a folyamat visszafordítására tesznek kísérletet. Így például a szlovák kormányzati portálon érhető el a 2012-ben elkészült szlovák–magyar közigazgatási szótár, amely közel hatezer kifejezést és szót tartalmaz. A szlovák–magyar szótáron egy négytagú, nyelvész-jogász szakértői csoport dolgozott éveken keresztül, rendkívül nehéz körülmények között. A szótár mintegy 1500 különböző ügytípus űrlapja alapján készült el.

A magyar kisebbség szempontjából – mind Szlovákiában, mind Romániában – létkérdés a magyar jogi-igazgatási műnyelv fennmaradása. Romániában is rendkívüli erőfeszítésekkel állította elő előbb a *román–magyar közigazgatási szótárát*, majd pedig *magyar–román közigazgatási szótárát* a 2000-es évek elején Fazekas Emese, Benő Attila

⁵⁵² SÁROSI-MARDIROSZ Krisztina Mária (2014): Az erdélyi magyar jogi és hivatalos nyelv néhány aspektusa. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 1. sz. 126.

⁵⁵³ RIXER 2014a, 16.

⁵⁵⁴ Például: Babeş–Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar (Kolozsvár); Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar (Komárno); Újvidéki Egyetem Közgazdasági Kar (Újvidék); Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Kar, Beregszászi Kihelyezett Képzés (Beregszász). A külföldi magyar tudományosság egyes – e tanulmány keretein és tárgyán túlmutató – összefüggései vonatkozásában lásd még: FÁBRI István (2001): Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében. *Regio*, 12. évf. 4. sz. 132–158.

és munkatársaik. Áldozatos munkával készült el 2008-ban a román–magyar oktatásterminológiai szótár Sárosi-Mardirosz Krisztina közreműködésével.

Sajnálatos, hogy ezek a rendkívüli jelentőségű tudományos alkotófolyamatok és munkák a hazai közigazgatás-tudományi folyóiratokban nem kaptak érdemi nyilvánosságot, s összességében is *szinte teljesen* visszhangtalanok maradtak.

8. A magyar közigazgatás kutathatóságának lehetőségei. A releváns idegen nyelvű irodalom korlátozottsága

A közigazgatás-tudományok nemzetközi vérkeringésében való fokozott és intenzív részvételnek bizonyosan feltétele, hogy a magyar közigazgatás-tudományok szűkebb kutatási tárgyára, a magyar közigazgatásra vonatkozó információk jól hozzáférhetők legyenek idegen nyelveken is. Fontos azonban, hogy ehhez nem elegendő sem az, hogy egyes hazai jogszabályokat lefordítanak, sem az, hogy hazai (vagy akár külföldi) szerzők valamely szűkebb terület, speciális kérdés tárgyában ismertetik a magyar megoldást. Lenniük kell olyan tudományos katalizátoroknak (értsd: átfogó munkáknak) is, amelyek révén Magyarország közigazgatási intézményei, konkrét megoldásai, dilemmái saját tágabb kontextusukban jól értékelhetők, elemezhetők. Ez olyan komplex és nem szakigazgatási területekre tévedő áttekintő munkák létét feltételezi, amelyek szinte bármely kérdéskör feldolgozásakor – például tárgymutatóik révén – a nem magyar nyelvű szerző segítségére sietnek, s lehetővé teszik, hogy a magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány főbb jellegzetességei egy helyen, összegyűjtve, egymásra tekintettel is rendszerezett módon és folyamatosan frissített formában könnyen hozzáférhetők legyenek. *Ilyen alapmű vagy alapművek nélkül a külföldi kutatónak folyamatosan, újra és újra fel kellene tárnia az adott államalakulat (esetünkben Magyarország) teljes jogrendszerét és közigazgatási felépítményét – jó eséllyel véletlenszerűen választva az elérhető források közül, vállalva annak fokozott veszélyét is, hogy egy pontatlan vagy elnagyolt kép alakul ki.*

Egy kis ország kis nyelve és adott nyelven megvalósuló közigazgatás-tudománya számára tehát különösen lényeges, hogy rendelkezésre álljanak olyan idegen nyelvű művek, amelyek a külvilág számára a közigazgatás és az arra irányuló helyi vizsgálatok megragadásához, helyes értelmezéséhez, valamint értékeléséhez szükséges tágabb kontextusokat félreérthetetlenül és egy helyen rögzítik.⁵⁵⁵ Ezt a régóta fennálló szükségletet volt hivatva kielégíteni a magyar közigazgatást és közigazgatási jogtudományt „egészben” és komplex – tehát valamennyi lényeges – megközelítésben, nagy mélységben, a szükséges részletességgel bemutató angol nyelvű kötet, amely a *Hungarian Public Administration and Administrative Law* címet viseli,⁵⁵⁶ s a Nemzeti Közszo­lga­lati Egyetem, illetve a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelyének együttműködésében valósult meg. E könyv lehetővé tette a külföldi kutatók számára, hogy a magyar közigazgatás főbb alkotmányos, szervezeti, működési és személyi állománnyal összefüggő tényeit, illetve a hazai közigazgatás-tudomány jelen állapotának főbb tényeit egy helyről, a tágabb közpolitikai

⁵⁵⁵ Erre is utalva jelentette ki Herczegh Géza, hogy „úgy kell írni, hogy Európában ne csak olvassanak, hanem el is olvassanak bennünket, ne csak értsenek, de meg is értsenek bennünket”. Pontos forrásmegjelölés nélkül hivatkozva: CSEHI-JOBBÁGYI-KOVÁCS 2012, 33.

⁵⁵⁶ Lásd RIXER 2014b.

és egyéb társadalmi kontextusok felvázolására is vállalkozó (!) kötetből nyerhessék ki. Erre korábban – Magyarországon – angol nyelven nem került sor, s az egyéb – idegen nyelvű – kísérletek sem voltak képesek áttörést elérni.⁵⁵⁷

A hazai viszonyokat bemutató, áttekintő munka korábbi hiányára több magyarázat is szolgál. Ezek közül a legkézenfekvőbb az, amely a magyar közigazgatás-tudomány relatív elszigeteltségét valószínűsíti, s állításait a közigazgatás-tudomány közegének belső szerkezetével, a közigazgatás hagyományosan és nagymértékben a konkrét államalakulathoz kötődő, a nemzetközi folyamatoktól, illetve együttműködésektől relatíve szintén elszigetelt jellegével és a nyelvi kötöttségre, illetve az idegen nyelvek ismeretének hiányára hivatkozással támasztja alá. Ezek az adottságok a rendszerváltozás után – s különösen a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásával – szükségképpen meg kellett hogy változzanak valamilyen mértékben: a kérdés ma leginkább az, hogy milyen mértékű a változás, az egyes említett területeken belül milyen elmozdulás figyelhető meg, illetve a korábbi trendek „önsúlya”, hatása ma is felismerhetően jelen van-e.

A fentiek megértéséhez, azaz a jelenkori magyar közigazgatás-tudományok részleges elszigeteltségét felvető hipotézis erősítéséhez hozzájárulhat annak a tények a rögzítése is, hogy az államszocializmus időszakában a „vasfüggöny” nem csupán az úgynevezett szocialista országok és a nyugati államok között állt fenn, hanem – bizonyos mértékben – a Szovjetunió és csatlós államai között is, amennyiben ezek tudományos kapcsolatai is felettébb esetlegesek, összességében nem az érdemi nemzetközi együttműködés irányába mutatók voltak.⁵⁵⁸

Azt feltételezzük tehát, hogy a fentebb bemutatott hatások következményei *valamilyen mértékben* mind a mai napig jelen vannak, mind az idegen nyelvek ismerete, mind pedig a külföldi kutatókkal való tudományos kapcsolatok intenzitása területén.

9. Hiányzik az 1945 utáni magyar közigazgatás-tudomány eredményeinek rendszerező gyűjtése és feldolgozása

Az 1945 utáni szerzők, azok művei, illetve a főbb irányzatok kérdésköre kevéssé tekinthető feldolgozottnak. Az 1945 és 1990 közötti magyar közigazgatás-tudomány eredményeinek minőségi szempontok szerinti csoportosítása, értékelő bemutatása ezért is rendkívül nehéz.

Természetesen az objektív, tudományos minősítéseket is tartalmazó értékelések, illetve az azok alapjául szolgáló konszenzusos értékelési szempontok hiánya nem csupán

⁵⁵⁷ Az elődök iránti tisztelet és tudományos tényyszerűség miatt feltétlenül meg kell jegyeznünk, hogy a magyar közigazgatás-tudományban – *korábban* – legalább két olyan kísérlet történt, amelynek eredményeképpen egy teljességre törekvő és egységes fogalomhasználatú, *idegen nyelvű* kötet állt össze, ám – tudományos szemszögből – mindkettő rendkívül „szerencsétlen” időszakban látott napvilágot, s teljesen visszhangtalan maradt. Az első Márkus Dezső munkája [MÁRKUS, Desider (1912): *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, J.C.B. Mohr – P. Siebeck. 579.], amelyet részben a szűkebb szakma elutasítása, részben pedig a világháború sodort el, a második pedig Berényi Sándor magyarul írott, oroszra fordított tankönyve [BERÉNYI Sándor (1990): *Vengerskoe administrativnoe pravo*. Moszkva, Progress. 482.] volt, amelynek állításait az időközben végbement magyarországi jogi-politikai változások tették zárójelbe.

⁵⁵⁸ HALÁSZ, Iván (2015): The Institutional Framework and Methods of the Implementation of Soviet Legal Ideas in the Czechoslovakia and Hungary during Stalinism. *Journal on European History of Law*, Vol. 6, No. 2. 32.

az ezeket alátámasztani hivatott munkák esetleges hiányával függ össze, ám e hiány kifejezetten szembeötlő. Úgy tűnik, hogy a mai magyar közigazgatás-tudomány képviselői inkább (szívesebben) foglalkoznak a dualizmus (1867–1918) vagy a két világháború közötti időszak közjogtudományával, illetve közigazgatás-tudományával (azok kritikájával), mint az 1945 és 1990 közötti időszak hasonló folyamataival, történéseivel és konkrét szereplőivel.⁵⁵⁹

A valódi probléma az, hogy *a saját közelmúltjával kapcsolatban bizonytalan tudomány mindig a szkepszis hangján fog szólni saját jelenével és jövőjével kapcsolatban is*. A mai magyar közigazgatás-tudományok tekintetében (s a közigazgatási jogtudomány tekintetében is) kimondható, hogy a tudomány egészére, valamint annak egyes képviselőire irányuló összehasonlító és értékelést is tartalmazó kutatások hiánya számos vonatkozásban megnehezíti/megnehezítheti a tudományos vizsgálódásokat.⁵⁶⁰ E kontinuum hiány okai között az alábbi szempontok bizonyosan figyelmet érdemelnek (felvethetők).

a) *A jól elkülönülő tudományos iskolák hiánya*. A legtöbben a hazai szakirodalomban csupán irányzatokról, áramlatokról, befolyásokról beszélnek, kerülve az iskola kifejezést. Az iskolák hiányának legvalószínűbb oka, hogy a nyelvileg zárt és igen kis létszámú közösségen belül kialakulnak ugyan rögzített vagy íratlan hierarchiák, de a jelentős mértékű egymásrataltság, a folyamatos együttműködés kényszere (kutatásokban, jegyzetírásban, doktori védéseknél, OTDK-k alkalmával stb.) – a tudományterület tudatosan rivalizáló képviselőinek hiányában – nem hoz létre valódi versenyhelyzeteket. *Időről időre egy-egy kiemelkedő képviselő mögött kialakulnak ugyan valódi iskolák, önálló irányzatok, ám ezek nem egymással rivalizálnak, sokkal inkább váltják egymást, időben követik egymást – legalábbis a magyar közigazgatási jogtudományban*.

b) A munkát nehezíti, hogy a „több periódusra osztható második világháború utáni magyar közigazgatás-tudomány átfogó értékelésére eddig nem került sor” – írta Szamel Katalin néhány évvel ezelőtt.⁵⁶¹ Ennek oka – Szamel Katalin szerint – „részen az az óvatosság, hogy a kortársakat, különösen a még élő kortársakat ne értékeljük és főleg

⁵⁵⁹ ACZÉL-PARTOS Adrienn (2008): A magyar közjog egyes aktuális kérdései a közjogi dogmatika idején. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 1–10.; HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2015): Magyar közjogtudomány és komparatiztika a dualizmus korában – módszerek, személyek, témák című konferencia. Előszó a tanulmányokhoz. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 146–147.; Koi Gyula (2015b): Külföldi forrásismeret és forráskezelés Concha Győző közigazgatási jogi és közigazgatástani munkásságában (1869–1905) a municipalizmus példáján keresztül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 197–205. (A továbbiakban Koi 2015b.); Koi Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. (PhD-értekezés.) Győr, SZIE ÁJK DI; VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. *Jog–Állam–Politika*, 2. évf. 3. sz. 77–100.

⁵⁶⁰ A jól érzékelhető hiányok felvetése mellett azonban – a kép teljessége érdekében – utalnunk kell arra is, hogy a hazai közigazgatási jogtudomány 1945 utáni képviselői tekintetében elvégzendő munkához egyre több általánosabb jellegű, ámde tudományosan megalapozott információ áll rendelkezésre. Lásd például: HORVÁTH Attila (2015): A szocialista állam- és jogtudomány. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 543–576.

⁵⁶¹ SZAMEL K. 2010, 158.

ne bíráljuk, részben azonban valószínűleg az is, hogy az értékelésnek nem volt sem eleendő perspektívája, sem olyan szempontja, aminek alapján az elvégezhető lett volna”.⁵⁶²

Tegyük hozzá, hogy a közvetlen politikai behatások korlátozottsága, a nagymértékű személyi kontinuitás az akadémiai, illetve felsőoktatási szférában, a megújuló állami megrendelések és részben külföldről finanszírozott új kutatások és megélénkülő nemzetközi kapcsolatok léte/lehetősége *elkerülhetővé és bizonyos mértékben elkerülendővé* tette az 1945 utáni magyar közigazgatás-tudomány *átfogó* értékelését, a szféra belső sajátosságait, mozgástörvényeit illető szakmai (tudományos) *értékelő* következtetések levonását, új típusú tudományos intézmények, mechanizmusok létrehozását. Tegyük hozzá – magyarázatképpen – azt is, hogy bizonyos egységszám alatt egy tudományos közösségen belül az egyes – a másik tevékenységének értékelésére irányuló – vélemények nagy biztonsággal eredményezik személyeskedést sem nélkülöző viták kialakulását, azon túl is, hogy egy-egy ilyen véleményt még ma is gyakran politikai állásfoglalásként értékelnek.

Azokban a munkákban, amelyek mégis vállalkoznak valamifajta értékelésre, vagy taxatív jellegű felsorolásokkal és azokhoz tartozó „szédelgő feldicsérésekkel” találkozunk (JÓZSA 2014; SZAMEL K. 2010), vagy éppen ellenkezőleg, sommás – amint arra e fejezetben korábban is utaltunk, negatív irányultságú – minősítésekkel, amelyek mindent és mindenkit egybemosnak, az 1945 utáni közigazgatás-tudomány egyes meghatározó jellegzetességeit abszolutizálva (JAKAB 2008). E helyzet természetesen szorosan összefügg azzal a ténnyel is, hogy a magyar közigazgatási jogtudományról – akár hatástörténeti megközelítésben,⁵⁶³ akár annak mai jellegzetességeire, külső meghatározottságaira⁵⁶⁴ és főbb kortárs, illetve korábbi irányaira vonatkozóan⁵⁶⁵ – igen csekély számban jelentek, jelennek meg terjedelmesebb szakmunkák. E hiányok is csak még nehezkesebbé teszik a kiegyensúlyozott, ámde érdemi értékeléseket...

c) *A kutathatóság, hozzáférhetőség és relevancia kérdése.* Az 1947 és 1990 között nyomtatásban megjelent munkák jelentős része tartalmilag nem feltétlenül tükrözi vissza a szerzők véleményét, teljes körű szakmai álláspontját: azok csupán a hivatalos szűrőkön átengedett közléselemeket tartalmazhatták.⁵⁶⁶ A cenzúra, illetve – a volumenében a hivatalos cenzúránál is jelentősebb – öncenzúra tudományra gyakorolt hatása igen jelentős

⁵⁶² SZAMEL K. 2010, 158.

⁵⁶³ Koi Gyula (2014): Az olasz közigazgatás-tudomány művelői, és hatásuk a magyar közigazgatástudományra (1842–1942). *Polgári Szemle*, 10. évf. 3–6. sz. 1–15.

⁵⁶⁴ Koi 2012, 425–434.

⁵⁶⁵ Lásd például: HAJNAL, György – PÁL, Gábor (2013): Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Working Papers in Political Science*, No. 3. Elérhető: https://politikatudomany.tk.mta.hu/uploads/files/archived/8519_2013_03_hajnal_pal.pdf (A letöltés dátuma: 2013. 06. 09.); JAKAB András (2011b): Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn. In BOGDANDY, Armin – CASSESE, Sabino – HUBER, Peter M. Hrsg.: *Ius Publicum Europaeum IV*. Heidelberg, CF Müller. 365–396.; JÓZSA 2011.

⁵⁶⁶ Érdemi változás – valamifajta enyhülés vagy erőző – csupán az 1970-es évektől figyelhető meg; ekkortól már létrejöhettek olyan szakmai produktumok, amelyek a jogi rendszer, illetve közigazgatási gyakorlat fennálló ellentmondásait *nagyobb terjedelmű* érdemi kritikának is alávetették, sőt rendszerszintű (!) problémákat is azonosítottak. Az 1970-es években folyó kutatásokra nézve lásd például: E. KAKUSZI Mária (1974): Közigazgatástörténeti kutatások és a közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 24. évf. 6. sz. 567–571. Az 1980-as évek végén – a rendszer felbomlásának gyorsuló szakaszában – aztán egyre több szókimondó elemzés látott napvilágot. Lásd például: HORVÁTH Imre – KISS László (1987): „Fékevesztett jogalkotás”. *Figyelő: Gazdaságpolitikai Hetilap*, 31. évf. 50. sz. 3.

a vizsgált korban, s amennyiben az adott mű tekintetében hiányoznak az erre vonatkozó részletes információk, annak tudományos, irodalmi vagy éppen általános művelődés-történeti jelentősége is csak nehezen megítélhető.

A korabeli kéziratok és gépiratok mentésének, konzerválásának (végső soron azok megőrzése a következő nemzedékek számára) hiánya szembeötlő. A probléma alapja az, hogy a 20 évnél régebbi íráskorok vagy nem számítógépen íródtak, vagy a floppykn stb. rögzített adatok elvesztek/elveszthettek. A nem, illetve még nem digitalizált tudományos eredmények feltárásának és megőrzésének tudományterületi mechanizmusai nem alakultak ki. Ma a leírt, közigazgatás-tudományi tárgyú íráskor mintegy 95%-a válik széles körben hozzáférhetővé, míg 30 vagy 60 évvel ezelőtt ugyanez az arány egyes becslések szerint legfeljebb 10–20% lehetett.

Nem csupán a hagyatékokban létező kéz-, illetve gépiratok megőrzésének átfogó terve hiányzik ma Magyarországon, hanem a különféle, úgynevezett belső anyagokként létrejött számos értékes anyagé, dokumentumé is, amelyeket *tipikusan* 2–5 példányban állítottak elő, s amelyek a létezéséről nincs tudásunk, illetve fizikai hozzáférhetőségük nem feltétlenül biztosított. Mindeztől még az MTA Jogtudományi Intézetében, illetve a Magyar Közigazgatási Intézetnél keletkezett anyagok szervezett feltárására, gyűjtésére, rendszerezésére (katalogizálására) és tervszerű kutatására sem született terv. Ilyen irányultságú gyűjtés jelenleg nem zajlik az Akadémiai Könyvtár kéziratárában, illetve levéltárában sem.

„Csto gyelaty”, avagy mit tegyünk ebben a helyzetben? Létezik-e olyan megoldás, amely elkerülhetővé teszi a fenti hibákat, és – *új intézmények felállítása nélkül, tehát nagyobb források biztosítása nélkül is* – részben pótolva a mulasztásokat, a mainál jobban képes megragadni az 1945 utáni folyamatokat, jobban értelmezhetővé teszi azokat az utókor számára is? *Az egyik ilyen módszer az idősebb professzorokkal készített életút-interjú lehet.*⁵⁶⁷ Ezek révén lenne biztosítható azoknak a – tudományterület szempontjából lényeges – összefüggéseknek, tényeknek a fennmaradása, amelyek egyébként az írott kordokumentumok között nem fellelhetők, s alapvetően az úgynevezett *oral history* részét képezik.⁵⁶⁸

Hiába ugyanis a technikai fejlődés minden korábbit felülmúló lendülete, azoktól, akik már nem élnek, semmilyen technikai vívmány nem képes megkérdezni, hogy magukat hova sorolták tudományosan, kiket tekintettek saját korukban mértékadó szerzőknek, milyen – ma már nehezen megállapítható – hatások érték őket három vagy öt évtizeddel

⁵⁶⁷ Erre nézve látunk elszigetelt kísérleteket, ám az elkészült interjúk hossza, jellege az esetek többségében nem jeleníti meg az életútinterjú – mint önálló műfaj – előnyeit. Közelmúltbéli példaként lásd: FAZEKAS Mariann (2015): Az elmélet és a gyakorlat ötvözete – Interjú a 80 éves Dr. Ficzer Lajos professzor emeritussal. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 50–54.

⁵⁶⁸ Az *oral history* rögzítésének vannak egyéb, létező, ámde töredékes formái is, mint amilyen például a nekrológ. A mégoly személyes hangú és részletgazdag méltatások, visszaemlékezések sem képesek azonban teljes képet nyújtani az adott tudósról – s ez nem a szerzők hibája, hanem döntően a műfaji és terjedelmi korlátokból adódik. Pozitív példaként lásd például a Kilényi Géza halálára írott egyik munkát: HAJAS Barnabás (2017): A közjog alakítója. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 68–69. Szintén látunk példákat az élő professzorok – tipikusan életkor betöltéséhez kapcsolódó – köszöntésére is egyes lapokban, elsősorban az adott folyóirat létrehozásában, működtetésében nagy szerepet játszó személyek esetében. Lásd például: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (2014): Prof. Dr. Verebélyi Imre 70 éves – Verebélyi Imre szakmai, oktatói és tudományos pályafutásának összefoglalója. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 85–89.

ezelőtt, milyen nemzetközi trendeket érzékelték, milyen kihívásokat láttak magyar közigazgatás-tudomány előtt stb.

A Magyar-iskola fő jellemzőit többen is feldolgozták, hozzáférhetővé tették, például Szamel Lajos, Máthé Gábor, illetve Verebélyi Imre, valamint Koi Gyula.⁵⁶⁹ *Az iskola jellemzőin* (tudományos alapállásán, a vizsgált témák jellegzetességein, a külföldi példák, ismeretek beépítésének módján és mértékén stb.) *túl azonban éppen az a legizgalmasabb és legtöbb muníciót tartogató kérdés, hogy hogyan volt képes az iskola még a névadó halálát követően is megtartani kontúrjait, hogyan volt képes Magyar a rosszul fizetett munkatársakat motiválni, szakmailag vezetni.* Ezekre a kérdésekre pedig tankönyvek vagy jogszabálytervezetekhez készített vélemények soha nem tudnak válaszolni. A javasolt módszer – az életútinterjúk – jelentőségét növeli az a tény is, hogy a magyar közigazgatás-tudományban, illetve a tágabb jogtudományban viszonylag kevés az emlékirat jellegű munka.⁵⁷⁰ A közigazgatás-tudomány képviselői előtt is gyakran tiszteleg a tágabb szakma, a tanítványok és pályatársak népes közössége, ám a – tipikusan 65., illetve 70. – születésnap alkalmából kiadott kötetek ezeket a lényeges információkat nem közvetítik, az ünnepelttel folytatott beszélgetést, „mélyinterjú” általában nem tartalmaznak – csupán az ünnepelt életrajzát rögzítik. Ezért is tűnik megkerülhetetlennek, hogy a magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselőivel belátható időn belül terjedelmes életútinterjúk készüljenek. Ezzel nem csupán a szakma megbecsülését kifejezve, de egyúttal biztosítva az ilyen formában nem rögzített – összefogottan, lényegretörően és mégis szabadon előadott – vélemények, ismeretek, összefüggések megőrzését is következő generációk számára.⁵⁷¹

6. A posztkommunista tünetek nemzetközi összehasonlításban

Egy adott ország közigazgatás-tudományának belső, „sajátképi” vizsgálatához képest egy tágabb kontextusú és árnyaltabb képhez juthatunk a nemzetközi összehasonlítás alkalmazásával.

⁵⁶⁹ A Magyar-életmű bemutatása még akkor is önmagán túlmutató jelentőségű, ha egyébként a bemutatás mélysége, terjedelme nem nagy, így például egyes művek kivonatainak közlésére, illetve a kortársak egynémelyikének véleményére, ezek rövid jegyzetekkel történő ellátására stb. korlátozódik. Ilyenként lásd például: SAÁD József (2000): *Magyar Zoltán*. Budapest, Új Mandátum Kiadó. E körben lásd még: SCHWEITZER Gábor (2017): Egyetemi sikerek, akadémiai kudarok. Tudománytörténeti adalékok Magyar Zoltán pályafutásához (1923–1930). In SCHWEITZER Gábor: *A magyar királyi köztársaságtól a magyar köztársaságig. Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok*. Pécs, Publikon Kiadó. 47–62.

⁵⁷⁰ A vizsgált korban keletkezett visszaemlékezések látványos hiányát mutatja az is, hogy a legutóbb megjelent írások is inkább csak korábbi – tevékenységük érdemi részét 1949 előtt kifejtő – jeles jogtudósok önéletrajzaiként állnak előttünk. Lásd például: KUNCZ Ödön (2017): *Életem (1884–1965)*. Budapest, ELTE Eötvös.

⁵⁷¹ E szükséglet természetesen minden jogterületen jelentős. „Ádám Antal professor emeritus egykori Óriás-tanítványként, egyben Benedek Ferenc pályatársaként nyitóelőadásában az iskolateremtő római jogász professzorokhoz fűződő személyes visszaemlékezéseit osztotta meg a hallgatósággal” – olvashatjuk egy nemrégiben megjelent ismertetésben. JUSZTINGER János (2017): Iskolateremtő római jogász professzoraink emlékezete. Tudományos emlékülés a pécsi jogi karon Óriás Nándor és Benedek Ferenc tiszteletére. *JURA*, 23. évf. 1. sz. 422–423.

Sőt, esetünkben különösen ígéretes lehetőség a magyar közigazgatás-tudomány azon államok hasonló tudományaival való összevetése, amelyek hasonló történeti múlttal, esetünkben államszocialista múlttal rendelkeznek, a volt szovjet blokk egykori tagjaiként. Esetünkben ugyanis valamennyi hasonlóság, esetleges azonosság és különbség is egy objektívebb képhez juttathat minket jelen viszonyainkat illetően is.

A kormányzás minősége és átláthatósága valamennyi – önképe szerint demokratikus alapszerkezetű – állam lényeges ismérve, sőt ezek mutatószámai révén a különféle államok viszonylag könnyen össze is mérhetők a szűken vett tudomány képviselői vagy éppen az olyan szervezetek munkatársai révén, mint amilyen a *Freedom House* vagy a *Transparency International*. Jelen témánk szempontjából lényeges, hogy az elmúlt időszakban (közel három évtizedben) a közép- és kelet-európai államok egyes közigazgatási területeken kialakuló jellegzetességeinek összehasonlító vizsgálata jelentős „felfutást” mutatott; s e vizsgáldások leggyakrabban az „átmenet országai”-ként (‘transitional states’) vagy – igen gyakran – a posztkommunista átalakulás országaiként (‘post-communist states’) hivatkoztak a megfigyelt államokra, ezen szempontokat jelölve meg legfontosabb csoportképző ismérvként. Jól látható, hogy mind a mai napig a legáltalánosabb, illetve leggyakoribb – az összehasonlítás céljait szolgáló – vizsgálati aspektusok:

- a) a politikai, illetve gazdasági felépítmény egyes elemei kapcsán a változások ütemének, a változások egyes elkülöníthető fázisainak rendszerező áttekintése (például Soós 2011; COOK 2007; FELKAY 1997);
- b) a korrupciós folyamatok jellegzetességeinek beazonosítása (például SAJÓ 2007);
- c) az állami szervek, s azok között a közigazgatás civil kontrolljának eszközeiben fellelhető újdonságok, megoldások katalogizálása (például EKIERT–FOA 2011);
- d) a közigazgatások emberi erőforrás-menedzsment területén mutatkozó sajátosságainak feltárása (például HOUSTON 2014);
- e) az önállóságot szerző helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak biztosítását célzó megoldások áttekintése (például COULSON–CAMPBELL 2007; ELANDER 1997), továbbá az egyes – csupán e térségben vagy globálisan is növekvő jelentőségű – szakigazgatási vagy funkcionális területeken mutatkozó újdonságok bemutatása (például CARMIN–FAGAN 2010).

A közigazgatásokhoz hasonlóan a közigazgatás-tudományok jellegzetességei és helyzete tekintetében is pontosabb látülethez juthatunk tudatos (célzott) nemzetközi összevetések révén, ha a hasonló helyzetben, azaz politikailag, történelmileg és kulturálisan velünk összehasonlítható volt szocialista országok – kiválasztott területeken érvényesülő – kortárs tendenciáival, folyamataival vetjük össze az adott területen tapasztalható mai magyar jellegzetességeket. Utóbbira tettem kísérletet 2015-ben oly módon, hogy a volt szovjet blokk környező országai közigazgatás-tudományainak 125 képviselőjét kerestem meg egy kérdéssorral, amely alapvetően a – legtagabb értelemben vett – múlt feldolgozásának, értelmezésének ottani sikerességére, a múlt – esetlegesen – tovább élő örökségére, valamint a közeli jövő várható tudományos fejleményeire, frekvenciált témákra kérdezett rá. 18, önállóan vagy valamely államalakulat tagköztársaságaként a korábbi szovjet blokkhoz tartozó állam, valamint a volt Jugoszlávia részeként létezett mai államok (Albánia, Örményország, Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Grúzia, Magyarország,

Kazahsztán, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Szerbia, Ukrajna) közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatóit kerestem meg – az esetek többségében angolul, néhány esetben oroszul feltéve kérdéseimet. A három feltett kérdés közül az első kettő kapcsolódott szorosabban a posztszovjet kérdéskörhöz – a továbbiakban csupán ezek, illetve az ezekre adott válaszok ismertetését végzem el. Mintegy 40-en érdemben válaszoltak, így lehetővé vált a kérdésekbe is belefoglalt hipotézisszerű állításaim, feltételezéseim illetően kontrollja is.

Az eredetileg angol nyelvű szöveg magyar fordítása a következőképpen hangzik:

„Egy olyan kutatáson dolgozom jelenleg, amely a magyar közigazgatás-tudományok múltját, jelenét és jövőjét igyekszik feltárni. Ennek során merült fel bennem a kérdés, hogy vajon a korábban szintén a szovjet blokkhoz tartozó államok azonos részterületeken (vonatkozásokban) kimutatható tapasztalatai és főbb megfigyelései egybevágna-e a magyar eredményekkel. Három vonatkozásban kérem szíves választ, visszajelzését, az alábbiak szerint:

1. Ön – a saját hazájában – érzékeli-e az államszocializmus időszakának bármely továbbélő hatását, következményét a jelenlegi közigazgatás-tudományok tekintetében? Amennyiben igen, úgy melyek ezek a hatások, következmények, például személyi folytonosság; külső (külföldi) kapcsolatok hiánya; nyelvtudás hiánya; dogmatikai hiányosságok, gyengeségek; a régi terminológia fennmaradása stb.?
2. Az ezen időszakban, a közigazgatás-tudományi területen keletkezett *jelen-tős* – nem nyomtatott, tipikusan kéziratban vagy gépiratban fennmaradt – dokumentumok gyűjtése, katalogizálása és feldolgozása bármilyen formában zajlik-e (megtörtént-e) a politikai rendszerváltozás óta az ön hazájában?
3. [...]”

Negyven kutatótól (összesen 14 országból) érkezett érdemi válasz 2015 elején, s ez a szám lehetővé tette bizonyos azonosságok felismerését.

Ad 1. A válaszadók túlnyomó többsége azt tapasztalta, hogy a személyi kontinuitás – az idő múlására is tekintettel – folyamatossága gyengült, s egyre kevésbé meghatározó elem. Mindazonáltal több, a jelenlegi közigazgatás-tudományok (ezek között is elsősorban a közigazgatási jogtudomány) helyzetét befolyásoló jelenséget is említettek válaszaikban, így *a múlt általi részleges vagy teljes determináltságra* utalva többen is említették, hogy:

- a) bár nem feltétlenül ugyanaz a személy van ugyanabban a pozícióban, de az intézményi keretek, a szakmai kiválasztás, a karrierutak alakulása tekintetében sok a változatlan elem, amelyek közül nem egy egészségtelen struktúrák, adott esetben kontraszelektációs mechanizmusok fenntartója;
- b) a dogmatika és a terminológia megújulása nem feltétlenül követi a környezet megújulásának sebességét, illetve a felmerülő vagy lehetséges témák által kiváltott szükségleteket, azok mértékét, intenzitását;
- c) az idegen nyelvek készségi szintű ismerete több államban továbbra is létező probléma;

- d) a posztszovjet térségben (a fogalom alatt nem csak a volt Szovjetunió tagköztársaságait értve) *még mindig* számos helyen hiányzik az *önálló* közigazgatástudományi doktori képzés;
- e) a közigazgatási szervek (illetve tágabban: az állami szervek) képviselői és munkatársai körében számos régi és tovább élő reflex létezik a tudományos kutatásokkal, illetve azok lehetséges hatásaival, veszélyeivel kapcsolatban – s ez viszonylag gyakran meghatározza a segítőkészséget, együttműködési készséget is; továbbá
- f) a közigazgatási területeken folyó képzések továbbra is a jogi megközelítést alkalmazó diszciplínák által meghatározottak, túlterheltek.

Az „útvonalfüggés” fogalma (angolul *path dependency*) a szovjet korszak közigazgatástudományokra gyakorolt maradandó hatásain túl, számos esetben segíti a mai magyar közigazgatás egynemely vonatkozásának vizsgálatát, illetve megértését is. Az államszocializmusból a demokratikus és szabadpiaci elveken alapuló társadalom felé tartó átmenet tervezési dilemmáit, illetve tétova intézményes megoldásait elemző cikkek így vagy úgy mindig kitérnek erre az „útvonalkötöttségre”, a múlt *egyes elmeinek bizonyos mértékű továbbható jelenlétére*.⁵⁷² Amiként Magnin is megjegyezte 2002-es írásában: „Magyarországnak változatlanul szembe kell néznie a különféle szektorális, regionális és egyéb társadalmi egyenlőtlenségek súlyos nehézségeivel és következményeivel. Ezen egyenlőtlenségek az államszocializmus időszakának örökségeként maradtak fenn, így például a fejlettségi különbség az ország keleti és nyugati részei között, de ugyanígy a romák hátrányos helyzete is visszavezethető arra az időszakra.”⁵⁷³

A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy a mai magyar közigazgatásra ható múltbéli tényezők között nem csupán a posztkommunista múlt egyes elemei köszönnek vissza: az 1989 előtti, illetve gyakran 1945 előtti struktúrák (és értékek) gyakran azon az alapon részesülnek védelemben, hogy az adott intézmény a nemzeti identitás része, a globális, nemzetek fölötti kapitalizmussal szembeni nemzeti, nemzetállami út megvalósításának záloga stb.⁵⁷⁴

Ad 2. A vizsgált időszak közigazgatás-tudományainak részletező, érdemi feldolgozása, illetve értékelése gyakorlatilag mindenütt hiányzik. Ennek okai között jelent meg a válszokban:

- a) félelem a politikai színezetű véleménynyilvánításoktól, ami a legtöbb esetben túlpolitizált, s legalább részlegesen diszfunkcionális közéletet, tágabb nyilvánosságot feltételez;

⁵⁷² Lásd például: HAUSNER, Jerzy – JESSOP, Bob – NIELSEN, Klaus eds. (1995): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*. Northampton (MA), Edward Elgar Publishing; JOHNSON, Juliet (2003): *Past Dependence or Path Contingency? Institutional Design in Postcommunist Financial Systems*. In EKIERT, Grzegorz – HANSON, Stephen E. eds.: *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge, Cambridge University Press. 289–316.

⁵⁷³ MAGNIN, Eric (2002): *Path-Dependence and Initial Conditions in the Transition Process: The Cases of Hungary and Romania*. *Journal of Economics and Business*, Vol. 5, No. 1. 73.

⁵⁷⁴ Ehhez lásd: MÁRKUS, György G. (1998): *Final Report to NATIP on the Research Project: Party Politics, Party System and the Dynamics of Political Cleavages in Hungary*. Budapest. Elérhető: www.nato.int/acad/fellow/96-98/markus.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 03. 25.). Az újabb irodalomban: RIXER 2017a.

- b) *valamennyi válaszadó arról számolt be, hogy az általa képviselt államban a korszakban keletkezett – s nagy példányszámban, nyomtatásban ki nem adott – dokumentumok, tudományos, szakmai jellegű iratok vonatkozásában szervezett, tudatos gyűjtőmunka nem folyt, illetve jelenleg sem folyik;*
- c) *az oral history tovább élését is biztosító memoárirodalom nagy fokú hiánya általános jelenség a teljes régióban, s nem csak a közjogi területen működött szerzők tekintetében.*

7. Összefoglalás és a jövőre vonatkozó javaslatok

Összefoglalva az eddig leírtakat, a közigazgatás-tudományok számára az úgynevezett posztszovjet tünetek az alábbi vonatkozásokban bizonyosan jól értelmezhetők, s egyúttal vizsgálatra is érdemesek.

- a) Az általános posztkommunista államfejlődési tendenciák áttekintése, ezek részeként a továbbható elemek, jelenségek rögzítése és létezésük okainak feltárása. E körben vizsgálható a politikai rendszereken átívelő közpolitikai modellek és jelenségek léte is.
- b) A mai (magyar) közigazgatás egyes ágazati vagy funkcionális területein jelen lévő – továbbható – elemek azonosítása.
- c) Az államszocializmusban létezett egyes intézményes megoldások *utólagos* feléledésének vagy erősödésének vizsgálata, ezek okainak feltárása.
- d) A hazai tudománypolitika, illetve tudományos közélet szocializmusban kialakult, s ma is változatlan, illetve részlegesen megváltozott elemeinek vizsgálata, továbbá ezeknek az eredményeknek a közigazgatás-tudományra vonatkoztatása. E körben az elemzéseknek ki kell terjedniük a változtatási javaslatokra, azokra a lehetséges megoldásokra, amelyek egy egészségesebb közigazgatás-tudomány, illetve szűken vett közigazgatási jogtudomány kialakulását eredményezhetik.

A hazai államszocializmus jellemzőit, illetve továbbható elemeit e részben mind a közigazgatás-tudomány kifelé irányuló, a közigazgatással fennálló szakmai kapcsolataiban, mind pedig a közigazgatás-tudomány (s leginkább a közigazgatási jogtudomány) belső folyamataiban feltártuk.

Előbbi vonatkozásban a központi jelentőségű kérdés az, hogy milyen mértékben képes a közigazgatás-tudomány (a közigazgatási jogtudomány) befolyásolni a közpolitikai folyamatok alakulását, a programok megalkotását, a szűkebben értelmezett jogalkotást, illetve a jogalkalmazói döntések tartalmát. A következtetésünk az volt, hogy a kapcsolat létező, de esetleges, azaz nehezen megjósolható, hogy egy-egy konkrét esetben milyen formákat ölt. A tudományok és az élő jog kapcsolatának töredezettségéhez az is hozzájárul, hogy jogalkotási hatásvizsgálatok – akár az előzetes, akár az utólagos elemzéseket tekintjük – részletező jogszabályi előírások mellett is szinte csak elvétve fordulnak elő – bár az is tény, hogy mire egy ilyen utólagos hatásvizsgálathoz bárki is hozzákezdene, az adott instrumentum vagy annak vizsgálandó rendelkezése gyakran már nincs is hatályban (!). A „jogcsereélődés” mértéke (azaz a tudomány által alig követhető intenzitása) mellett az említett töredezettség másik oka az a tény, hogy *hazánkban igen gyakran hi-*

ányzik a közpolitika utolsó szakasza. A közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk. Ez utóbbi nem új keletű jelenség, a saját felelősséget elimináló, a felelősségvállalás hiányát politikai érvekké transzformáló létezőmód az államszocializmus lényegéhez (is) tartozó sajátosság.

Tovább élő általános problémaként detektáltuk az is, hogy a politikai befolyás *számos esetben ma is* relativizálja a tudományos eredményeket, csökkenti azok hasznosulásának esélyeit, illetve rosszabb esetben szekértáborokra osztja a tudomány képviselőit is. Tudományunk önmagához való viszonya, önreflexiója, önnön történetének feldolgozására való képessége, a „törtétek” értékelő elemzése körében továbbra is létező akadály, hogy a személyes, politikai és szakmai szempontok gyakran elválaszthatatlanul keverednek össze egy-egy alkotó, műhely vagy irányzat tekintetében. A politikai szempontok szerinti besorolás továbbra is létező veszély, nem csupán azon szerzők vonatkozásában, akik már az államszocializmusban is alkottak, hanem az azóta eltelt több mint negyedszáz év tekintetében is. A tovább élő „zsigeri” félelmek egyik gyakorlati leképeződése az a sajátosság, hogy a hazai műhelyek leginkább helyi önkormányzatokkal működnek együtt (tudnak együttműködni), tekintve, hogy az államigazgatási szervekkel, illetve állami szolgáltatókkal való szakmai-tudományos együttműködés egzakt formái, lehetséges módzatai (világos, transzparens korlátai) még ma is kialakulatlanok (!).

Megkerülhetetlen tény, hogy az 1989-es jogi típusú rendszerváltozás *elvileg* kedvező helyzetet teremtett a magyar közigazgatás-tudomány autonóm struktúráinak kialakíthatósága, valamint a tudományterület érdemi önállóságának fejleszthetősége tekintetében. A legizgalmasabb kérdések egyike éppen az, hogy ez a lehetőségek oldalán megfigyelhető kapacitásnövekedés miért hozott csupán töredékes szakmai eredményeket, illetve a tudományfinanszírozásban, a közigazgatási jogi dogmatikában, a közigazgatási diszciplínák oktatásában, oktatásmódszertanában, illetve a tudományos eredmények külső hasznosulásában (lásd fentebb) miért nem beszélhetünk áttörésről a 25 évvel korábbi állapotokhoz képest. A válaszok jelentős része megjelenik e fejezetben, s – habár némileg leegyszerűsítő módon – leginkább a posztkommunista sajátosságok elemzésében ölt testet.

Amint az korábban kifejtettük, a változtatáshoz a jelen állapotainak felmérésére, a neuralgikus pontok beazonosítására és a jövőre vonatkozó tervek, prognózisok s ideális esetben víziók megfogalmazása is szükséges.

A továbbiakban *tehát* a jelen fejezetben feltárt jelenségekre, hatásokra alapított javaslatok rövid katalógusának összeállítására vállalkozom, remélve, hogy ezek hozzájárulhatnak a magyar közigazgatás-tudományok, s azon belül is leginkább a közigazgatási jogtudomány, fejlődéséhez.

A jövő által orientált közigazgatás-tudomány kialakítása – egy olyan tudományé, amely nem csupán követő, az eseményekre reagáló jellegű tudomány. A személyes vízióm az, hogy a magyar közigazgatás-tudomány nem egy kommentárirodalomként funkcionáló közeg, egy alapvetően reaktív típusú tudomány, hanem egy, a közeli és középtávú jövő feladatait proaktívan felvállaló tudományterület lesz. Bármennyire is elcsépelten hangzik, ez paradigmaváltást jelentene, különösen, ha a jövőre irányultság együtt jár a politikai megrendelésekről való legalább részleges leválással is.

A közigazgatás-tudományi folyóiratok lektorált, sőt érdemi – szaklektor(ok) bevonásával történő – lektoráláson áteső folyóiratokká alakítása.

A szakterminológia megújítására tett elszigetelt, konkrét normatív jogforrások előkészítéséhez kötődő kísérletek mellett szűk terjedelmű dogmatikai kérdéseket elemző rendezvények, továbbá nyelvújítási, illetve egyéb pályázatok révén a *közigazgatási (jogi) dogmatika akut és aktuális kérdéseinek a tágabb (szakmai) nyilvánosság elé vitele, s ott tartása*. Természetesen elkerülve bizonyos folyamatosan fennálló veszélyeket, azt például, hogy a „nyelvújítás” kimerüljön az adekvát EU-s terminológia és szóhasználat adaptációjában.

A szakmai közélet színtereinek számosabbá és folyamatosan működővé tétele. E vonatkozásban érdemi előrehaladás állapítható meg.

A tudomány közelmúltjával való kapcsolat kialakítása (!). Ennek keretében kettős feladat körvonalazódik:

- a) egyrészt a vizsgált korszak kéziratos, gépiratos és egyéb hasonló, tudományos értékelésre méltó emlékeinek megőrzését szolgáló programok elindítására van szükség. E vonatkozásban javasolható a LUDITA-rendszer kiterjesztése is;⁵⁷⁵
- b) másrészt pedig az úgynevezett oral history megőrzése valamilyen tárgyasult formában, elsősorban a közigazgatás-tudomány államszocializmus időszakában működött/is működött képviselőivel készített (szakmai) életútinterjúkkal. Ezek jelentőségét elsősorban az adja, hogy segítségükkel elkerülhetők a pillanatnyi minősítések, elnagyolt szakmai vagy egyéb értéktételek, miközben ezek *valós* esélye fennmarad a következő generációk számára, a tudomány számára biztosíthatók azok az elemi információk, amelyek egyébként az államszocializmus kapcsán – politikai, technikai és egyéb okok folytán – csak töredékesen állnak rendelkezésre. Hasonló kísérletek – igaz, más területeken – elindultak Magyarországon, az *OSZK Történeti Interjúk Tára* vagy éppen a magyaroktober.hu oldal is az egyéb formákban nem hozzáférhető személyes visszaemlékezések rögzítésére törekszik. A döntő kérdés ma – az idő szorításában – az, hogy ezek a kapcsolatfelvételek eredményeket felmutató formában megtörténnek-e. Az egyelőre másodlagos kérdés, hogy eme interjúkat, önvallomásokat egyébként leírták, illetve kiadták-e.

Tekintve, hogy a feltárandó és archiválendő anyagok feltételezhetően döntően éppen azon magánszemélyek birtokában vannak, akikkel az interjúk mihamarabbi elkészítése is indokolt lenne, az a) és b) alpontok alatti felvetések szorosan össze is függnék egymással.

Az államtól való anyagi függetlenség növelése, magánforrások bevonása. Több vonatkozásban is felmerült az az igény, illetve valós szükséglet, hogy a tudomány ne csupán közvetve vagy közvetetten állami források révén finanszírozottan legyen jelen a tágabb nyilvánosság szféráiban, hanem szabadságát, önállóságát, s ezeken keresztül eredményeinek kritikai jellegét, elfogulatlanságát és végső soron minőségét is javítva – valamilyen mértékben – magánforrásokra is képes legyen támaszkodni.

Annak rögzítése, hogy a közigazgatási jogtudomány tekintetében sem azonosíthatók „ideális” karrierutak: ez szolgálja ugyanis leginkább a különféle – részben ránk hagyományozott és részben egészségtelen – igazodási kényszerek alóli felszabadulást. Vélhetően akkor vagyunk igazságosak, ha elfogadjuk azt, hogy

⁵⁷⁵ Elérhető: <http://ludita.uni-nke.hu/ludita> (A letöltés dátuma: 2016. 09. 15.)

a mai magyar közigazgatási jogtudomány egyidejűleg több, egymástól részben el is váló tudományos attitűdöt, s ezekhez sorolható személytípust jelent. Az elvont elméletek őreit és továbbadóit, a legszűkebb értelemben vett (szoba)tudósokat; mellettük az új (!) elvi-elméleti és a felsőoktatásban is érdemben megjelenő összefüggéseket tudatosan egy-egy gyakorlati-módszertani anyaggal társító tudósokat;⁵⁷⁶ valamint azokat a teoretikus gondolkodás ellenében elsősorban a gyakorlatot visszatükröző és rendszerező elméket, akik a gyakorlati kihívásokra adott válaszaik gyorsaságával érik el, hogy gondolataik – tipikusan egy-egy kommentárban, jogalkalmazóknak szánt segédletben – újnak hassanak, illetve ténylegesen is hasznosuljanak. Nem szabad azt gondolnunk, hogy egyik vagy másik „szellemiség” önmagában is megállhatna hosszabb időn keresztül. Ezek egymásra támaszkodó, s egymásból is táplálkozó léte teszi ugyanis élő tudománynya a 21. század magyar közigazgatási jogtudományát is.

⁵⁷⁶ A korábbi időszakból jó példa erre, amikor 1978-ban Kiss László Ivancsics Imrével együtt könyvet írt a tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdéseiről [Kiss László – IVANCSICS Imre (1979): *A tanácsrendeletalkotás elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet], majd ehhez Kiss 1979-ben egy terjedelmes módszertani útmutatót csatolt [Kiss László (1979): *Módszertani útmutató tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet], amely a tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához volt hivatva praktikus segítséget nyújtani.

VIII. rész

A magyar közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái

1. Mi az a kognitív pszichológia?

A kognitív pszichológia – a pszichológiai kutatásokat addig uraló behaviourizmus és pszichoanalízis eredményeire is építve – az 1950-es évek végén, az 1960-as évek elején indult útjára,⁵⁷⁷ és ma is a kísérleti pszichológiai egyik legjelentősebb irányzata, amely a *belső mentális folyamatok* (emlékezet, képzelet, gondolkodás stb.) vizsgálatával közelít az emberi magatartáshoz, azon belül is elsősorban a megismerés folyamatát, illetve e folyamat egyes elemeit vizsgálva. A kognitív pszichológia „arról fogalmaz meg egy általános, empirikus képet, hogy az emberek miként dolgozzák fel az önmagukról és a világról szóló információkat”.⁵⁷⁸

A főbb kutatott területek a percepció (érzékelés, észlelés), a figyelem, az asszociáció, a megértés és tanulás, illetve problémamegoldás, a nyelv pszichológiája, a motiváció, az emlékezet, a felejtés, a képzelet, az érzelmek, az intelligencia, illetve értelmi fejlődés, s különösen a lelki zavarok.⁵⁷⁹ Jegyezzük meg, hogy a percepciókutatás fellendülése már a kezdetekben szorosan összekapcsolódott az információtudomány és a számítástechnika fejlődésével.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ A „programadó” írásként lásd: BROADBENT, Donald E. (1958): *Perception and Communication*. New York, Pergamon Press.

⁵⁷⁸ SMITH, Edward E. – NOLEN-HOEKSEMA, Susan – FREDRICKSON, Barbara L. – LOFTUS, Geoffrey R. (2005): *Atkinson & Hilgard. Pszichológia*. Budapest, Osiris. 500.

⁵⁷⁹ Lásd részletebben: PIAGET, Jean (1985): *The Equilibration of Cognitive Structures: The Central Problem of Intellectual Development*. Chicago, University of Chicago Press.

⁵⁸⁰ A számítógépek is információt vesznek fel, szimbólumokat kezelnek, adattételeket őriznek meg az emlékezetükben, és onnan újra visszakeresik őket, osztályozzák a bemenő információkat, alakzatokat és szabályságokat ismernek fel stb. A számítógép megjelenése megerősítette, hogy a kognitív folyamatok valóságosak, hozzáférhetők és megérthetők. A számítógép új szó- és fogalomkészletet is hozott a megismerés vizsgálatához: az olyan fogalmak, mint az információ, bemenet, feldolgozás, kódolás a humán tudományokban is meghonosodtak. Lásd bővebben: FORGÓ Sándor (2011): *A kommunikációelmélet alapjai*. Eger, Eszterházy Károly Főiskola. 3.6. alpont. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0005_03_a_kommelmélet_alapjai_scorm_05/36_a_megismeresi_folyamatok_s_a_kognitiv_pszichologia.html (A letöltés dátuma: 2017. 05. 12.). A két terület (jelenség) egymásra hatása és a kapcsolat tudományos vizsgálata ma is a kutatások egyik középponti eleme – a hazai tudományban is. Lásd például: KOVÁCS–FARAGÓ 2016, 127–141.

A kognitív pszichológia fő kérdése, hogy az egyén hogyan szer(ve)zi, illetve hogyan képezi le a tudását, tapasztalatait, hogyan gondolkodik. Rui Da Silva könyvében a következő definíciót olvashatjuk: „A kognitív pszichológia a pszichológia azon ága, amely olyan folyamatokat tanulmányoz, amelyek segítségével kiépülnek azok a mentális reprezentációk, amelyeket aztán alkalmaznak, és át is formálódnak a különböző értelmes emberi cselekvések keretében.”⁵⁸¹

A kognitív pszichológia alapfogalmaként szolgáló mentális reprezentációk⁵⁸² tehát a külső hatások azon belső – tipikusan képi vagy nyelvi – felidézési és egyéb leképeződési formái, amelyek a gondolkodás – s ezen keresztül a tudomány vizsgálatának – tárgyaivá válhatnak.⁵⁸³

1.1. A sémák fogalma és jelentősége

A megismerésnél mindig két tényező kölcsönhatása érvényesül, ezek közül az egyik a megismerés alanya (szubjektuma), a másik a megismerés tárgya (objektuma), s eme értelemszerűnek tűnő kettősség rögzítésének legfőbb indoka abban áll, hogy az előzetes ismereteket és előfeltevéseket is felhasználó megismerés szerkezetének, folyamatának valamilyen mértékben minden esetben idomulnia, alkalmazkodnia kell a megismerés tárgyához is – feltételezve, hogy a megismerőnek is „érdeke” a tárgy érdemi, okszerű megismerése. A megismerési folyamat első szakasza az érzékszervi észlelés, amelynek alacsonyabb foka az érzékelés (egyes érzéki tulajdonságok differenciálatlan felfogása), magasabb foka pedig az észlelés (az adott jelenség meghatározott jellegű tárgyként jelenik meg előttünk). Előbbiekre épülve a csakis az emberre, illetve emberi közösségekre jellemző következő fokozat a gondolati megismerés, amely szintén két, egymásra épülő fokozatból, az úgynevezett empirikus és a teoretikus megismerésből áll.⁵⁸⁴ Utóbbi már nem csupán közvetlenül az érzéki, tapasztalati anyagra épülő gondolkodás, hanem fogalomalkotás, illetve fogalmak összekapcsolása (azaz akár tudományos természetű állítások megfogalmazása) révén kifejezetten elméletalkotásra is törekszik.

A kognitív pszichológia – ahogyan azt korábban is kifejtettük – azt vizsgálja, hogy az emberek miképpen figyelik meg, dolgozzák fel, szaknyelven: kódolják, tárolják és hívják elő az információt. *Az információ mentális kezelésére és különösen az új események kategorizálására a tapasztalatok halmozódása során kialakuló úgynevezett sémák szolgálnak.*⁵⁸⁵ A séma az észlelés központi kognitív struktúrája, a teljes észlelési ciklusnak

⁵⁸¹ NEVES, Rui Da Silva (2011): *Psychologie cognitive*. Paris, Armand Colin. 12.

⁵⁸² A tudással és megismeréssel kapcsolatos reprezentációs rendszerek mibenlétére és mai felfogásaira nézve lásd részletesebben: PLÉH Csaba (2001): A tudás érvényessége és a kognitív pszichológia. Iskolakultúra, 11. évf. 8. sz. 75.

⁵⁸³ Lásd részletesebben: FODOR, Jerry A. (1996): Összefoglalás az elme modularitásához. In PLÉH Csaba szerk.: *Kognitív tudomány*. Budapest, Osiris. 197–206.

⁵⁸⁴ Elérhető: www.kislexikon.hu/megismeres.html (A letöltés dátuma: 2017. 04. 30.)

⁵⁸⁵ CARVER, Charles S. – SCHEIER, Michael F. (2006): *Személyiségszociológia*. Budapest, Osiris. (Második, átdolgozott kiadás.) 460. Tegyük hozzá, hogy e sémák közül is az az úgynevezett énséma a legfontosabb, „amely a múlt tapasztalataiból leszűrte azon kognitív általánosításokból áll, amelyek az énnel kapcsolatos információk feldolgozását szervezik és irányítják”. MARKUS, Hazel (1977): Self-schemata and processing information about the self. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 35, No. 2. 64.

az a része, amely az észlelőhöz képest belső természetű, a tapasztalat által módosítható, és az észlelt dologra nézve valamiképpen specifikus.⁵⁸⁶ A kognitív séma végső soron a tudásunknak az a része, amely új információk felvételére és feldolgozására tesz képessé minket.⁵⁸⁷ E sémák időben viszonylag állandók, következőképp szilárd keretet nyújtanak az információk észleléséhez és hasznosításához.⁵⁸⁸ E tény még akkor is lényeges kiindulópont, ha az új információk is folyamatosan beépülnek a meglévő sémákba, adott esetben módosítva is azokat, s e séma irányítja (e sémák irányítják) a további információk felderítését, értelmezését – mindezt egy körforgásban megvalósítva; egyre bővítve, finomítva a világ egy részének séma általi leképezését.⁵⁸⁹ *Az információ feldolgozása folyamatában azonban torzulások is bekövetkezhetnek, amikor is maladaptív (helyes alkalmazkodást gátló) diszfunkcionális sémák alakulnak ki – általában jellegzetes logikai hibákon keresztül eredményezve a valóság kognitív torzítását.* Ezeket a torz sémákat nevezzük kognitív csapdáknak.

2. A kognitív pszichológián és közigazgatás-tudományon át a megismeréstudományig

Közel hatvan évvel ezelőtt a kognitív pszichológia forradalma megváltoztatta a módot, ahogyan az elméről gondolkodunk, amennyiben a kognitív személyiségmegközelítés a lelki folyamatokat a korábbi megközelítéseknél átfogóbban, komplexebben ragadja meg és értelmezi. A kognitivizmus arra ihlette a pszichológusokat, hogy az emberi elmét „áthatolhatatlan fekete doboz” helyett egyfajta organikus számítógépként fogják föl. A metafora segített feltérképezni azt a „szoftvert”, amely mindennapi működésünket vezérli, és elméleteket kidolgozni arról, hogyan gondolkodunk, tanulunk, emlékezünk és használjuk a nyelvet.⁵⁹⁰

A kognitív pszichológia szerint a pszichés betegség jelentős részben olyan információfeldolgozási probléma, amelynek részben kiváltója, részben következménye az affektív vagy egyéb zavar, és amelyben szerepet játszanak viselkedési és biokémiai folyamatok is – egymással szoros kapcsolatban.⁵⁹¹ A kognitív pszichoterápiás szemlélet alapja az a felismerés, hogy ugyanannak az eseménynek eltérő jelentései lehetnek az egyes személyek számára, s ezek a jelentések jelentősen befolyásolják az érzelmi és egyéb reakciókat, márpedig – a példa kedvéért – intenzív emocionális állapotokban az információfeldolgozás félreértelmezések vagy éppen diszfunkcionális attitűdök következtében bizonyosan zavart szenved.

⁵⁸⁶ NEISSER, Ulrich (1984): *Megismerés és valóság*. Budapest, Gondolat. 24–25.

⁵⁸⁷ Elérhető: http://tanmester.tanarkepzo.hu/kognitiv_semak (A letöltés dátuma: 2017. 05. 06.)

⁵⁸⁸ SMITH et al. 2005, 503.

⁵⁸⁹ *Kognitív pszichológiai alapok* (é. n.). 8–9. Elérhető: <http://ait.iit.uni-miskolc.hu/~dudas/MIEAok/MIEa9.PDF> (A letöltés dátuma: 2017. 05. 06.)

⁵⁹⁰ Beültethetők-e az emlékek, és miért nagyobb az inkompetensek önbizalma? (2014). *Transindex*, 2014. 01. 29. Elérhető: <http://eletmod.transindex.ro/?cikk=22371index> (A letöltés dátuma: 2017. 05. 06.)

⁵⁹¹ Lásd részletesebben: BECK, Aaron T. (1983): *Cognitive therapy of depression: New perspectives*. In CLAYTON, Paula J. – BARETT, James E. eds.: *Treatment of depression: Old controversies and new approaches*. New York, Raven Press. 265–284.

Rögzítsük, hogy a kognitív csapdák nem csupán a hétköznapi megismerés jellemző sajátosságai. Csupán elvileg – a törekvések tudatosságának tényszerűségében – igaz az az előfeltevésünk, hogy a tudományos megismerés mindig tervszerű, minden körülményt szisztematikusan figyelembe vesz, és egy ellentmondásmentes, logikailag tiszta, egyértelmű fogalomhasználattal operáló rendszer keretei között érvényesíti a gondosan megtervezett kísérletekkel és a szakmai közélet kontrolljával alátámasztott elképzeléseit – szemben a hétköznapi megismerés spontaneitásra hajlamos, pontatlan, esetleges, észlelési torzításokkal és többértelmű fogalomhasználattal terhelt, túlzott leegyszerűsítésekre hajlamos, téves oktatáson alapuló és nem ellenőrzött, hibás következtetések eredményeképpen ellentmondásokat generáló struktúráival.

S ezen a ponton adja magát a kérdés, hogy miért ne vihetnénk át ezeket az egyéni információfeldolgozással kapcsolatos felismeréseket egy-egy közösségre, adott esetben felhasználva azokat egy jól körülhatárolható tudományos közösség (esetünkben a hazai közigazgatás-tudomány, illetve azon belül is a közigazgatási jogtudomány) információfeldolgozási sajátosságainak megértésében is.

Jelen írás (könyvrész) kiindulópontja éppen az a tudományos sejtés, hogy kognitív sémák nem csupán egy személy, hanem bármely közösség, így adott esetben egy tudományos közösség, s ezen keresztül az adott diszciplína jellemzőiként is jól értelmezhetők, s így a kognitív pszichológia által meghatározott tipikus megismerési csapdák is különösebb nehézség nélkül adaptálhatók e területekre.

A felvetés azért sem tekinthető erőltetettnek, mert minden társadalmi jelenségnek van egy kognitív vonatkozása. Így például a ma „divatos” identitáskérdésnek (és magának a szociális identitásnak) is van egy markáns, a tudomány által intenzíven vizsgált kognitív összetevője, amely egyrészt abban áll, hogy az egyén tudja azt, hogy melyik csoporthoz tartozik, továbbá az egyén arról is tud, hogy *a csoportja mit tekint a világban tudásra érdemesnek, s hogy ezekről milyen tudásokkal rendelkezik.*⁵⁹² Az identitásunk tehát tudást nyújt magunkról és a világról, amelyben élünk.⁵⁹³

A különböző hazai tudományágakon belül már régebben jelen van az a megközelítés, amely az adott területeken belül létrejött vagy lehetséges eredmények megismerése, feldolgozása vagy értelmezése kapcsán a – szükségszerűen jelen lévő, hasznos vagy éppen negatív értelemben vett – sémákat állítja előtérbe.⁵⁹⁴ Azzal együtt is, hogy ezen elmé-

⁵⁹² TAJFEL, Henri (1981): *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁵⁹³ KISS Balázs (2015): Politikai közösség kilencven perc alatt. Identitásváltások kognitív, értékelő és érzelmi dinamikája. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 2. sz. 59.

⁵⁹⁴ A semleges természetű séma-fogalomra találunk példát az egyik hazai felsőoktatási jegyzetben: „A modern tudomány ereje és folyamatos fejlődése jórészt annak köszönhető, hogy az oktatás során minden új tudós-generáció nagyjából ugyanazt az alapvető ismeretanyagot és gondolkodási sémakészletet sajátítja el [...]” *Informatikai jegyzetek. Mi a jelentés jelentése?* 2. (2013). Elérhető: www.bibl.u-szeged.hu/~drotos/informatikai-jegyzetek/1.html. (A letöltés dátuma: 2017. 06. 01.) A negatív sémák kapcsán pedig lásd például: MESTER Béla (2017): A nemzet, mint filozófiai tervezet. *Magyar Tudomány*, 177. évf. 4. sz. 452.

letek – néhány kivételtől eltekintve⁵⁹⁵ – általában nem kapcsolódnak össze közvetlenül a kognitív pszichológia eredményeivel – problematikus voltuk esetén is csupán mint az adott tudományág „rossz beidegződései”⁵⁹⁶ jelenítődnek meg (a pszichológia által bevezetett, vonatkozó fogalmak következetes használata nélkül).

A filozófiának már igen korán létrejött az emberi megismerés lehetőségeivel és korlátaival, forrásaival, formáival, módszereivel, valamint az igazsággal és annak kritériumaival foglalkozó ága (résztudománya), az episztemológia (ismeretelmélet). Ennek módszereit és eredményeit is felhasználva alakult ki napjainkra egy laza, de önállóságra törekvő tudománycsoport, a megismeréstudomány,⁵⁹⁷ a kognitív tudomány, amely Pléh kifejezésével „a metafizikai és ismeretelméleti filozófia egyedüli jogos utóda”.⁵⁹⁸

Szerencsés módon a közigazgatás-tudomány, illetve közigazgatási jogtudomány és a kognitív pszichológia tudományrendszertani megközelítésben – az utóbbit előbbiekké segédtudományaként megjelenítő felfogáson túl, illetve azon a tényen is túl, hogy mindegyik említett diszciplína tapasztalati tudomány – is jól összekapcsolható, amennyiben a megismeréstudomány minden olyan tudományterületet magában foglal, amelynek létezik olyan szelete, amely a megismerési folyamatokkal foglalkozik, legyen az emberi, állati, gépi, molekuláris szintű vagy éppen „globális”. Hagyományosan idetartozónak tekintjük a biológiát, pszichológiát, filozófiát, nyelvészetet, antropológiát és számítástechnikát, ám ez a kör jelentősen ki is bővíthető.⁵⁹⁹ Ezekre az egymással kapcsolatban álló, de nagyobb részben mégis független diszciplínákra a megismerés, a tudat kutatásához kétséget kizáróan szükség van, hiszen tárgyuk eltérő összefüggéseit kutatják. Nehézséget

⁵⁹⁵ Például Scharle szerint „a kognitív pszichológia fogalomkészletét és paradigmáit érdemes alkalmazni” az oktatás átalakításával kapcsolatos tudományos nézetek kapcsán is. SCHARLE Péter (2004): A kognitív pszichológia sémafogalma és a többciklusú felsőfokú képzés szintjei. *Magyar Tudomány*, 165. évf. 7. sz. 758. További példaként említhető: FEKETE Csanád (2016): Információ és hadviselés. Háború a kognitív hadszíntéren II. *Szakmai Szemle – Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat*, 4. sz. 46–80.

⁵⁹⁶ MESTER 2017, 458.

⁵⁹⁷ „Nem egy különálló tudományágról van szó, inkább összekötő kapocsról néha látszólag igen távol eső tudományterületek között. (Mint amikor egy problémára több megoldás létezik, de a probléma komplexitásából adódóan először csak részmegoldásokkal szolgálhatunk, majd a részmegoldásokat összekötve juthatunk közelebb az összetettebb probléma megoldásához.) Ebből már láthatjuk, hogy egyik fő »erőssége« abban rejlik, hogy nem közös módszertant ad a kutatók kezébe, hanem sok különböző kutatás filozófiai alapokon nyugvó, de egy irányba mutató ismereteit. Sokkal helyesebb kognitív tudomány helyett a kognitív szemlélet megnevezés használata. A kognitív szemléletű kutató vizsgálódásai során (legyen szó emberről, állatról vagy gépről) a megismerési szempontot helyezi előtérbe, s a megismerő modelleket úgy tekinti, mint a környezetet modelláló rendszereket. Ez a belső modell átalakítható, s átalakulni képes különböző hatásokra. A tulajdonképpeni megismerés (az állatvilágban is) akkortól jön létre, mikortól a modellek változtathatók lesznek, s a modelleken végzett műveletek ellenőrizhetők. A megismeréstudományi szemlélet a hatvanas évektől kezdődően alakult ki két nagy szakaszban. Először létrejöttek az egyes szakmák kognitív irányzatai, s mint vezető terület, létrejött a kognitív pszichológia. Később megjelent az igény az interdiszciplináris együttműködésre a különböző irányzatok között, amelyet összefoglaló néven megismeréstudománynak nevezünk” (PLÉH 2010, 22.).

⁵⁹⁸ BOROS János (2005): Tudat és tudatosság. A kognitív tudomány lehetőségei. *Magyar Filozófiai Szemle*, 7. évf. 3. sz. 440.

⁵⁹⁹ Mint Pléh Csaba kiemeli, a kognitív tudomány „szűk és tág köre négy diszciplínacsoportot ölel fel. Konceptuális eszközeit a logika-matematika-filozófia szentháromságától kapja. Magját a pszichológia, a nyelvészet, az antropológia képezik. Ezt egészíti ki két kiterjesztés, a megismerés két megvalósító rendszere [...]: az idegtudományok és a számítástudomány kognitív vonulatai.” PLÉH Csaba (1998): *Hagyomány és újítás a pszichológiában*. Budapest, Balassi. 254.

leginkább a diszciplínák belső sokfélesége, és a diszciplínák „nyelveinek” egymásra való „lefordíthatatlansága”, illetve egy közös metanyelv lehetőségének, adott esetben szükségességének kérdése okoz.⁶⁰⁰

A fentebb vázolt, kognitív szemléletet tükröző diszciplínacsoporthoz a közigazgatás-tudomány egyes hangsúlyosabb részdiszciplínái is különösebb nehézség nélkül hozzáilleszthetők, így önállóan jeleníthető meg:

- a) a közigazgatással kapcsolatos ismeretek társadalom általi észlelésével, tudati feldolgozásával, adott esetben sémák mentén történő értelmezésével és felhasználásával is foglalkozó *közigazgatási kommunikációtudomány*, illetve
- b) a korábbi és kortárs közigazgatás-tudomány ismeretszerzésének sajátosságaival, a tudományos közösség valóságészlelésével és feldolgozásával, információkezelésével is foglalkozó *közigazgatási kutatáselmélet, kutatástörténet és kutatásmódszertan*.

Az egyes közigazgatás-tudományi részdiszciplínák összekapcsolódásának intenzív voltára utal, hogy a közigazgatás-tudomány, sőt közigazgatási jogtudomány művelőinek elsődleges információforrásai között ma már jelen vannak a médiumok tudósításai is, ami nem (feltétlenül) valamifajta hibás vagy kényelmes tudományfelfogás, hanem sokkal inkább egy – a változások sebességéből is adódó – szükséglet eredménye. Ugyanígy a kommunikáció új elméleti és gyakorlati aspektusai jutnak szerephez a közigazgatás-tudományi eredmények akár szakmai, akár tágabb nyilvánossághoz való közvetítésében is. Itt ismételtén érdemes hivatkoznunk arra, hogy számos humán (és ahhoz képest határterületi) diszciplína tekint – a tömegtájékoztató eszközök több látens hatását is feltáró – segédtudományként magára a fentebb elemzett kognitív pszichológiára,⁶⁰¹ s ezek közé bizonyosan besorolhatjuk a közigazgatási kommunikációtudományt is.

3. Hogyan férközhetünk közelebb a közigazgatási jogtudomány kognitív csapdáihoz? A lehetséges módszerek kérdése

A valóság megismerésének, megismerhetőségének problémáival a filozófia rész tudományai foglalkoznak. Az ismeretelmélet (episztemológia) – amint arra korábban is utaltunk – olyan kérdésekre keresi a választ, hogy létezik-e a valóság a megismerésre törekvő tudattól függetlenül, megismerhető-e egyáltalán, milyen kapcsolat van a valóság és az ismereteink között, mi az igazság stb.⁶⁰² Azt a problémát pedig, hogy hogyan juthatunk igaz ismeretekhez, a tudományfilozófia és a tudásszociológia is vizsgálja.⁶⁰³

Általában – akár a magánéletben, akár tudományos kutatóként – azt feltételezzük, hogy a valóság és a tapasztalataink között van bizonyos összhang, kongruencia, azaz a világ megismerhető. Amikor a valóság közigazgatási jogtudomány általi megismerésének

⁶⁰⁰ BOROS 2005, 441.

⁶⁰¹ Lásd például a médiapedagógia területén: DÓRA László (2014): A médiapedagógia segédtudománya: a kognitív pszichológia. *Képzés és Gyakorlat*, 12. évf. 3–4. sz. 27.

⁶⁰² *Kutatásmódszertani alapok 1.* (2009). Debrecen, k. n. Elérhető: http://dragon.unideb.hu/~nevtud/Tanarkepzes/meres/1_fejezet.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 04. 23.)

⁶⁰³ *Kutatásmódszertani alapok 1.* 2009

sajátosságait, lehetőségeit, illetve létező korlátait vagy egyenesen diszfunkcionális gyakorlatait vizsgáljuk, óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mindezen szempontok hogyan válnak hozzáférhetővé egy ezekre irányuló, tudományos igényű kutatásban, milyen módszerrel, adott esetben objektív, mérési megoldásokkal fogjuk beazonosítani az egyes csapdatípusokat.

Az első – kézenfekvő – megoldás a közigazgatási jogtudomány irodalmán belüli előképek segítségül hívása, amennyiben feltételezhető, hogy az adott diszciplína belső folyamatai, esetleges „szakaszváltó” sajátosságai, „megakadásai” vagy éppen a változási képesség tekintetében megfigyelhető anómiászerű jelenségei valamilyen mértékben dokumentáltak. E vonatkozásban a magyar közigazgatási jogtudomány igen szerény eredményeket tud felmutatni. Ritka a diszciplína belső folyamatainak, sematikus – adott esetben százados – percepciók módjainak azonosítására törekvő, jobb esetben azokat legalább elemi módon katalogizáló mű.⁶⁰⁴ Természetesen egy ilyen munka elvégzésében nagy segítség (jó kiindulópont) a hazai tudományelméletben – más tudományok kapcsán vagy a legtágabban vett jogtudomány kapcsán – kimunkált tipikus sémák felhasználása, adaptálása is.⁶⁰⁵

A második – szintén kézenfekvő – megközelítés a hagyományos pszichológiai tanulmányozási módszerek alkalmazása. Tekintve, hogy az emberi pszichikum, illetve a szakirodalomban önállóan is megjelenő közösségi pszichikum⁶⁰⁶ leginkább közvetve, külső megjelenési formái révén tanulmányozható, az ezekkel kapcsolatos tudományos természetű megértési folyamat is leginkább a megfigyelés-elméletalkotás-kísérlet körforgásában eredményezhet egyre pontosabb és pontosabb eredményeket. A pszichológiai tanulmányozási módszerek között egyébiránt domináns a viselkedés(zavarok) megfigyelése és a tervszerű megfigyelések révén nyert tapasztalatok elemzése. A viselkedés tanulmányozása körében, illetve szűkebb témánk szempontjából is kiemelt jelentőségű az úgynevezett személyiségmérés módszere.

A kognitív nézőpontú személyiségmérés a személy mentális struktúráira helyezi a hangsúlyt. Sokféle módon lehet mérni a valóságról kialakított mentális képet: az úgynevezett kognitív mérési eljárások az interjútól és önjellemző skáláktól a gondolkodás lejegyzéséig terjednek.⁶⁰⁷ „Utóbbin belül megkülönböztethetjük azt a módszert, melynek keretében a vizsgált személy mindent kimond, ami a megadott tevékenység folytatása közben eszébe jut, továbbá azt a megoldást, amely a gondolati- és élményminták gyűjtése révén próbál következtetni, az alapján, hogy az adott személy időről időre (rendszeresen vagy rendszertelen időközönként, utóbbira lásd Csíkszentmihályi és Csíkszentmihályi, 1988⁶⁰⁸) beszámol arról, hogy mit csinál(t), illetve ezalatt mire gondol(t). Ezekről megkülönböztethetjük az eseménykövetés vagy énmonitorozás módszerét, amelynek lényege,

⁶⁰⁴ A kivételek között említhetjük például: JAKAB 2010; illetve RIXER, Ádám (2016): Post-Soviet Features of Hungarian Administrative Sciences. *Central European Public Administration Review*, Vol. 14, No. 2–3. 169–198.

⁶⁰⁵ E vonatkozásban feltétlenül kiemelendő: JAKAB–MENYHÁRD 2015.

⁶⁰⁶ NÉMETH János István (2016): *Az egész életen át tartó tanulás a kultúra, a kultúrafogalom és a kultúra-közvetítés rendszerében.* (PhD-értekezés tézisei.) Budapest, ELTE PPK, Neveléstudományi DI. 7.

⁶⁰⁷ Lásd részletesebben: MERLUZZI, Thomas – GLASS, Carol – GENEST, Myles eds. (1981): *Cognitive Assessment*. New York, Guilford.

⁶⁰⁸ CSÍKSZENTMIHÁLYI, Mihály – CSÍKSZENTMIHÁLYI, Isabella Selega eds. (1988): *Optimal Experience: Psychological studies of flow in consciousness*. Cambridge, Cambridge University Press.

hogy az adott időszakban nem mindent rögzítünk, ami történt, hanem csak az események bizonyos típusait. Az eseménykövetés valamely konkrét viselkedés, érzelem vagy gondolati minta előfordulásának és az ezekkel együtt járó történésekre vonatkozó információknak a feljegyzéséből áll (mikor, hol történt az esemény, egyedül voltam-e, milyen helyzetben). Ily módon feltárhatjuk a szabályszerűségeket a problematikus gondolatok és érzelmek hátterét képező körülményekben. Jobban megérthetjük azt is, hogy automatikus módon milyen sémákat használunk.”⁶⁰⁹ Ezek a módszerek különösen hasznosak lehetnek akkor, amikor a közigazgatási jogtudomány valamely konkrét képviselőjének megismerési sémáit, „szervült reagálási attitűdjeit” törekszünk felmérni.

Az, hogy mikor melyik módszert alkalmazzuk, gyakran attól függ, hogy milyen típusú eseményt szeretnénk vizsgálni. A hangos gondolkodási módszerek például elsősorban akkor előnyösek, amikor problémamegoldás közben akarjuk vizsgálni a megismerő folyamatokat.⁶¹⁰ A kutatás célja ilyenkor a problémamegoldás egyes szakaszaiban megjelenő gondolatok tanulmányozása. Az ilyen kérdések vizsgálatát az a praktikus szándék is vezérli, hogy felmérjük, mely stratégiák hatékonyak és melyek nem a szakterület tipikus problémáinak megoldásában.⁶¹¹ A hatékony stratégiák beazonosítása mellett természetesen a diszfunkcionális, „hamis” sémák leépítése és újabb, adekvát sémák kiépítése is azonos értékű cél. Nem csupán az egyéni „terápia” szintjén, de közösségi szinten is lehetséges az a fajta tanulás, amelynek révén az alany (entitás) képessé válik az önmagára, illetve a tudományosság vagy életszerűség próbáját ki nem álló káros, automatikus típusgondolatok detektálására, felismerésére, és azok másfajta „belső beszélgetéssel” történő helyettesítésére. Ez a folyamat a kognitív újrastrukturálás vagy átkeretezés, amelynek középponti eleme *a lehető legtöbb* gondolati hipotézis folyamatos ellenőrzése, ahelyett, hogy azokat bizonyossággként kezelnék.⁶¹²

A következő alfejezetben a hazai pszichológiai szakirodalomban hozzáférhető egyes csapdatípusok – teljesség igényét nélkülöző – összegyűjtésére vállalkozunk, természetesen azzal a „szűrőfeltétellel”, hogy azok relevánsak a hazai közigazgatás-tudományi megismerési gyakorlatok tekintetében is. Ha úgy tetszik, ez egy önálló, újabb módszer, amely alapozó természetű, s utóbb, további kutatások esetén kiegészülhet a pszichológia fentebb említett – konkrét személy alapos megfigyelésére irányuló – módszereivel.

4. A közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái

Fontos tudatában lennünk annak, hogy a tudomány képviselője is ember, aki maga sem mentes a számtalan – torzult gondolkodásból és téves ismeretből táplálkozó – heurisztikus előítéllettől. Ugyanakkor lényeges az is, hogy önmagában a szubjektum – egyéni

⁶⁰⁹ CARVER–SCHEIER 2006, 455.

⁶¹⁰ CARVER–SCHEIER 2006, 454.

⁶¹¹ CARVER–SCHEIER 2006, 454.

⁶¹² CARVER–SCHEIER 2006, 459.

látásmódon keresztüli – jelenléte a tudományban⁶¹³ nem csupán nem feltétlenül negatív jelenség, de a tudomány előrehaladásának egyik záloga is. A magyar közigazgatás-tudomány irodalma is mutatja, hogy képviselői is bele-beleesnek a leggyakoribb kognitív csapdákba. Ezeket a kognitív csapdákat tekinthetjük a közigazgatás-tudomány úgynevezett torzító hatásainak is.

Ezek közül számos természetesen „diszciplinakon átívelő” természetű. Ezek a valóságérzékelés, a megismerés, illetve a gondolkodás általános, tipikus hibáiként jelennek meg – még akkor is, ha egyes tudományágakon belül különösen hangsúlyosak (például a klasszikus közgazdaságtani tévedésként azonosítható *post hoc ergo propter hoc* típusú tévedés). Az alábbiakban csupán azokat a torzító sémákat (csapdákat) mutatjuk be, amelyek hangsúlyosak és példákön keresztül is hozzáférhetővé tehetők a közigazgatás-tudományokban, illetve azon belül is a közigazgatási jogtudomány területén.

A magyar közigazgatási jogtudomány leggyakoribb kognitív csapdái tehát az alábbiak:⁶¹⁴

- a) *Irracionális sablonok* a hétköznapi gondolkodásban,⁶¹⁵ s azok tudománybeli megfelelői.⁶¹⁶
 1. *Feltétlenül szükséges, hogy környezetem minden fontos tagja elfogadjon, megbecsüljön, szeressen.*
 2. *Az emberi dolgoknak egyféle tökéletes, helyes megoldása van, ettől nem szabad eltérni.* A tudományterület kialakult megközelítésmódjai nem meghaladhatók, amennyiben az adott kérdésben hozzáférhető a Magyary Zoltán vagy mások által kimunkált dogmatika és módszer, úgy *minden esetben*, automatikusan azt kell alkalmazni vagy kiindulópontként figyelembe venni.
 3. *A környezetem úgysem fogadná el, ha őszinte lennék.* „Öncenzúra nélkül nincs esélyem hosszabb távon ebben a közegben, túl kicsi a magyar közigazgatási jogtudomány közege ahhoz, hogy felesleges őszinteségekkel (érdemi, nyílt kritikával) ellenségeket gyűjtsek.”

⁶¹³ Érdemes külön is kiemelnünk, hogy a „sémák” önmagukban inkább (alap)adottságok, mint jó vagy rossz jelenségek, jelenségszoptok (tudományos beállítódások). A tudomány sajátossága, hogy a jelenségek fogalmiasítására, a fogalmak összekapcsolása révén ítéletalkotásra, továbbá olyan elméletalkotásra törekszik, ahol az ismeretrendszer elemei nagyobb részben előzetes közmegegyezésekben meghatározott logikai összefüggések révén kötődnek egymáshoz. A tudomány lényege az ellenőrizhetőség, vagy legalábbis az adott tudományos vélemény tartható álláspontként történő elfogadtatásához szükséges „objektív bizonyítékok” feltárására való képesség. Ez – például egy új eredmény felmutatása és beillesztése – csak akkor lehet eredményes, ha a tudományterületen kialakult feszes dogmatika ismeretére, adott esetben a rideg formalizmus betartására és az addigi eredmények átlátható kategorizálására épül – a tudomány addigi megállapításaihoz képest (azokra tekintettel) is világossá téve a változtatás jellegét, természetét. Mindazonáltal a megismerésben jelentős szerepe van a képzelőerőnek, az alkotó fantáziának, az intuíciónak is, sőt a hibás gondolkodásnak, az eredménytelen kísérletnek, illetve az ezekre irányuló belátásnak is. Mind-mind olyan tényezők, amelyek tanulmányozása révén az adott tudományág-tudományterület belső mozgástörvényei, saját tárgyára vonatkozó megismerési sajátosságai is jobban hozzáférhetővé válnak.

⁶¹⁴ Ehhez lásd például: FERGUSON, Niall (2010): *A pénz felemelkedése. A világ pénzügyi történelme*. (Második kiadás.) Budapest, Scolar. 345–346.

⁶¹⁵ *Kognitív megközelítések hatása a klinikai pszichológiában*. 2. (é. n.). Elérhető: www.google.hu/?gws_rd=ssl#q=Kognit%C3%ADv+megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9sek+hat%C3%A1sa+a+klinikai+pszichol%C3%B3gi%C3%A1ban (A letöltés dátuma: 2017. 05. 22.)

⁶¹⁶ Utóbbit csak ott tüntetem fel, ahol a konkretizálásnak többletértéke, önálló magyarázó ereje van.

4. *Csak akkor érek valamit, ha a feladatokat tökéletesen oldom meg.*
 5. *Borzalmas, ha valami nem úgy következik be, ahogyan elvártam.* A hiba szégyen tárgya, beismerése nem lehetséges – tehát már az adott probléma felmerülésekor hangsúlyosan figyelembe kell venni, hogy melyek azok a stabil keretek, megoldások, „sémák”, amelyek legbiztosabban teszik elkerülhetővé a szakmai botlást.
 6. *Ami egyszer már valamilyen volt, az a megismétléskor is ugyanolyan lesz. Az emberek nem változnak, vagy ha mégis, egyre gyengébben teljesítenek.*
 7. *Az élet tele van veszélyekkel, csapdákkal, a legfontosabb, hogy ezektől óvakodjunk.* A hibázás elkerülése fontosabb, mint önálló állítások megfogalmazása.
 8. *Gyenge ember vagyok. Szükségem van egy erősebbre, akire rábízom magam.* Minden leírt mondat, fontosabb megállapítás önálló alátámasztásra szorul: lábjegyzet nélkül nincs valamirevaló tudományos mondat.
 9. *Nehéz helyzetekben legjobb elkerülni a döntést – adott esetben kilépve a helyzetből.*
 10. *Bajomat, boldogtalanságomat mások okozzák.* Az egyetem, a kutatóintézet, a munkahelyi vezető, a beosztott, a finanszírozás vagy a (tudomány)politika felelőssége az általam elért eredmények szűkös volta, hiánya, illetve a nem korszerű ismeretek, megközelítések alkalmazása.
- Ezen „sablonok” alkalmazása nyilvánvalóan radikálisan meghatározhatja az új közigazgatási, jogi, illetve oktatással vagy tudományos közélettel összefüggő jelenségek (új jogszabályok, új művek vagy szóbeli megnyilatkozások) érzékelésére való nyitottságot, a választott információ-, illetve problémafeldolgozási módot is.
- b) *Hozzáférhetőségi előítélet:* vagyis amikor állításainkat a ténylegesen szükséges adatok, források helyett a (leg)könnyebben hozzáférhető, illetve „hivatalos” forrásokra alapozzuk. Ez részben a médiumokon, az elektronikus felületeken keresztüli tájékozódás kísértését és veszélyeit jelenti,⁶¹⁷ részben pedig a hatályos és könnyen hozzáférhető jogszabályokra (jogforráskorpuszokra) támaszkodás kínálta hamis biztonság ígézetét. Utóbbi esetben azt kell(ene) figyelembe vennünk, hogy a jogban bekövetkező változás és a társadalmi változás ténylegessége, illetve tényleges iránya, tartalma nem feltétlenül járnak kéz a kézben.
 - c) *Utólagos bölcsesség:* vagyis nagyobb valószínűséget tulajdonítunk az eseményeknek, miután bekövetkeztek (ex post), mint mielőtt megtörténtek (ex ante). Ezen logika révén valamely kérdés éppen hatályos jogszabályi rendezése szükség-szerű, valamifajta fejlődés törvényszerű következményeként jelenik meg a szak-

⁶¹⁷ „A kutatók vizsgálatai kimutatták, hogy a média esetében az úgynevezett top-down információfeldolgozási módszer játszik kiemelkedő szerepet. A top-down ismeretszerzésre jellemző, hogy az előzetes tapasztalatok segítik az értelmezést, és így a már meglévő ismeret irányítja a figyelmet. Ezért minden médiabeli közlés esetében a kontextus határozza meg a feldolgozást [...]. A top-down jellegű kognitív folyamatnak a lényege, hogy a médiafogyasztó előzetes tudása alapján értelmezi a közlést, és a már fejében lévő ismeretanyagához igazított séma szerint határozza meg annak a jelentését. Ehhez természetesen aktív világértelmezés kell. A kutatók azt tapasztalták, hogy a társadalmi kontextusú (socially based) médiaszövegek esetében ez az információfeldolgozási módszer működik [...]. A top-down típusú megértés elsősorban az előzetes tudással és motivációval jellemezhető, ezért nem passzív és strukturálatlan, kizárólag a fogyasztót jellemző faktorokból áll” (DÓRA 2014, 29.).

irodalomban, ennek pedig egyenes következménye a kommentálás kultúrájának általánossá válása, ami ebben az esetben – tendenciaszerűen – a kritikai jelleg hiányát és az alternatív megoldások ismertetésének elmaradását is jelenti.

- d) *Megerősítési torzítás*: a már felállított hipotézisünk alátámasztására keresünk megerősítést ahelyett, hogy az ellenérvek cáfolatára törekednénk.
- e) A d) alpontban írottak szélsőséges – de nem példa nélküli – változata a *kognitív disszonancia redukció* jelensége, amikor valakiben két egymásnak ellentmondó hang szólal meg, és ezt a konfliktust az illető önmaga becsapásával oldja fel. Ilyen például, mikor egy leszokófélben levő dohányos megkíván egy cigarettát, és azzal nyugtatja magát, hogy megérdemli azt, mert nagyon nehéz napja volt, és egyébként is az lesz az utolsó szál. *A közigazgatás-tudományban – tudomány-etikai kérdéseket is felvetve – ez például akkor jelenik meg, amikor valamely kérdés kapcsán ellenérvek, lehetséges megvalósítási problémák, akárcsak (szak)politikai fenntartások egyáltalán nem jelenítődnek meg az adott – tudományos igényű – munkában. Ez csak rontaná az összehatást, az érvek súlyát, okvetetlenkedéssel ásná alá a lehető világok legjobbját felvázoló nagyszerű konstrukciót – gondolja ilyenkor a szerző, szembemenve a tudomány legalapvetőbb elvárásaival. Hasonló természetű az abszolutisztikus dichotóm gondolkodás, amely csupán bináris kódok mentén képes értelmezni a valóságot, az átmenetek, változási lehetőségek és egyidejűségek lehetőségének figyelmen kívül hagyásával.*
- f) *Heurisztikus hatás*: a már korábban kialakított értékítéleteink hatást gyakorolnak arra, ahogyan a költséget és a hasznót megítéljük (például a megrendelő szája íze szerint alakított következtetések formájában). A különféle közigazgatás-fejlesztési programok szolgálatába állított kutatások esetében a megrendelő előzetesen kommunikált általános, elvi és olykor nagyon is konkrét célkitűzései inkább arra kényszeríthetik a kutatót, hogy az elvárásokat és az azoknak megfelelő tudományos válaszokat próbálja beazonosítani, a problémák katalogizálása és az azokra adott autonóm válaszok helyett/mellett. Ez érdekalapú önkorlátozást és abból következő részleges öncenzúrát eredményez.
- g) Sajátos – önállóan is említendő – típusa eme fenti sémának az úgynevezett *kon-teó* (konspirációs teória), amelynek kialakulását és térnyerését a pszichológiai szükségleteken kívül szintén a kognitív csapdák – tudati működésünkben eredő gondolkodásbeli, logikai hibák – teszik lehetővé. A d) alpontban említett megerősítési torzítás is a konteókba vetett hit segítségére siet, továbbgerjesztve azt. Ezen kognitív hiba miatt vagyunk hajlamosak észrevenni csak azokat a bizonyítékokat, amelyek megerősítik a már meglévő előfeltételezéseinket, és figyelmen kívül hagyni vagy leírni azokat, amelyek megcáfolnák azt. Bármely, tudományos érvként is befogadható információra ráfoghathatjuk, hogy az az ellenség, a nemtelen ellenfél által megtévesztett és/vagy finanszírozott tudósok, politikusok vagy újságírók véleménye: a valóság eltorzításával kimunkált, tudatosan megtévesztő eredmény. Ennek kimondása, kommunikálása egyúttal még tovább erősítheti hitünket az összeesküvésben.⁶¹⁸ A szakirodalom ezt a problémát az „események

⁶¹⁸ KERESZTES Dániel (2014): A konteók működése. *Pécsi Bölcsész*, 2014. 03. 14. Elérhető: http://magazin.pecsibolcsesz.hu/cikk/a_konteok_mukodese (A letöltés dátuma: 2017. 06. 10.)

elővételezésének” kérdéseként egy adott személy arra vonatkozó elvárásaira, várakozásaira vonatkoztatja, hogy bizonyos eseményeket milyen más események követnek majd, illetve bizonyos konkrét cselekvések milyen konkrét következményekkel járnak.⁶¹⁹

- h) A korábban – b) alpont – említett felületesség (kényelmesség) ellentéte a *túlzott aprólékosság*, a forrásokban történő tobzódás, amely az állítások, következtetések lényegét – egy bizonyos, nehezen meghatározható mérték felett – nehezebben hozzáférhetővé teszi. E körben látszólag távolinak tűnő összefüggések is felmerülhetnek: a lábjegyzetekben tobzódás gyakran nem csupán a tájékozottság bizonyítéka kíván lenni, olykor a terület kortárs művelőinek idézésétől várható előnyök (értsd: majdani viszonyosság) is versenyre kelnek az adott probléma megoldásának intenzív emberi és szakmai vágyával.
- i) *Túlzott magabiztosság*: leggyakoribb esete a legjobb és legvalószínűbb esetek, variánsok (alternatívák) összemosása. Eliezer Yudkowsky írja a következőket: „[a]z emberek lehet, hogy elbizakodottak és túl optimisták. Sokszor egyetlen felületesen átgondolt jövőbeli lehetőségre koncentrálnak úgy, hogy az összes többi forgatókönyvet kizárják.”⁶²⁰ Ez az „egy lapra feltett közigazgatás-fejlesztés” veszélye is: például az elektronikus közigazgatás fejlesztésének csodaszerként, minden helyzetre, ügýtípusra egyedül alkalmas megoldásként kezelése.
- j) *„Bámészkodók közönye”*: vagyis, hogy a tömegben hajlamosak vagyunk felmenteni magunkat a felelősség alól. Ez a megközelítés utal a „pártos tudomány” problematikájára is, arra tudniillik, hogy milyen mértékben jelenjen/jelenhet meg az ember voltunkból, értelmiségi hovatartozásunkból, többségi társadalomhoz tartozásunkból vagy éppenséggel valamely jobb meggyőződésünkől eredő felelősségünk⁶²¹ a tudományos kérdések elsődleges megragadása, megfogalmazása, megválaszolása, a módszertan alkalmazása körében. A kényes, nem támogatott, szakmai hátrányokkal (is) járó témákkal való foglalkozás (a jelenkori politika hatása a közigazgatásra, romakérdés a közigazgatásban, a magyar közigazgatástudomány részleges elmaradottságának okai stb.) ellenében ható, az információkezelést jelentősen befolyásoló sémátípusról van szó.
- k) *Sodródás*: esetleges viselkedés, amelyet a szűken vett tudományos szemponton túli szempontok *dominanciája* (például szakmai vezető elvárása, publikációs kényszer, pénzszerezés kényszere, előrejutás iránti vágy, kapcsolatrendszer erősítésére törekvés), illetve automatizmussá erősített mintakövetés jellemez. A közösség – legyen szó bármilyen közösségről – mindig is a túlélést jelentette az ember számára, így különösen fontos, hogy viszonylag zökkenőmentesen együtt tudjunk élni a csoport többi tagjával – ebből következően a kognitív anomáliák egyik nagy csoportját a konformitásra, beilleszkedésre való törekvésünk adja.

⁶¹⁹ CARVER–SCHEIER 2006, 452.

⁶²⁰ FERGUSON 2010, 347.

⁶²¹ RIXER 2013b, 122–125.

- l) *Érzelmek túlsúlyra jutása*: Mischel és Skoda (1995)⁶²² modellje a kognitív-affektív feldolgozórendszer modelljeként áll előttünk. A két szó egyidejű használata arra utal, hogy az érzelmek fontos szerepet játszanak a kognitív tapasztalatban.⁶²³

A fenti csapdák – és egyéb mentális struktúrákból – összeáll egy olyan sajátos „kognitív térkép” is,⁶²⁴ amely láttatja egyes eseményeknek vagy helyzeteknek a vizsgált közösség általi értelmezésének lényeges sajátosságait, az úgynevezett kognitív kiértékelés⁶²⁵ főbb jellemzőit, lehetővé téve az ezekkel kapcsolatos tudatosítást, illetve – adott esetben – változtatást.

5. A csapdák lehetséges okai és a további kutatások lehetséges irányai

A fentiekben bemutatott csapdák kialakulásának – és akár politikai rendszereken vagy tudományterületi paradigmaváltásokon átívelő fennmaradásának – hátterében nyilván számos – önálló elemzésre szoruló – ok állhat. Ezek egyike-másika döntően egy adott személy szociokulturális és egyéb mintáira, „egyéni kódjaira” vezethető vissza, míg számos esetben bizonyosan egy egész közösség „szervült reagálási attitűdjeiként” lesz azonosítható.

A kognitív nézőpontú személyiségkutatások egyik legstabilabb megközelítése a kognitív-szociális tudásméleti megközelítés, amely szerint a személyt jellemző kognitív változók több lényeges csoportja befolyásolja az információfeldolgozást, a tanulás folyamatát.⁶²⁶ Tekintsük át röviden ezek lényegesebbjeit, kitérve a közigazgatási jogtudomány esetleges párhuzamos példáira is!

A változók egyik lényeges csoportját a személy kompetenciái, azaz életünk során kifejlesztett képességeink alkotják. A kompetenciák nem statikus tudásösszességet alkotnak, hanem aktív lehetőséget, amely konkrét szituációkban hívható elő, s amelyet az újabb szituáció is formál. Ezek alapvetően szociális készségek és problémamegoldási stratégiák. *Egy-egy helyzet megoldása eltérő kompetenciákat igényelhet, így más és más személyiségű személyeket helyezhet előtérbe.*⁶²⁷ A közigazgatási jogtudomány vonatkozásában ez legalább két felvetés megfogalmazását indokolja.

⁶²² MISCHEL, Walter – SHODA, Yuichi (1995): A Cognitive-Affective System Theory of Personality: Reconceptualizing Situations, Dispositions, Dynamics, and Invariance in Personality Structure. *Psychological Review*, Vol. 102, No. 2. 246–268.

⁶²³ CARVER–SCHEIER 2006, 453.

⁶²⁴ A kognitív térkép a memóriában feltételezett struktúra, amely a tanulási helyzetben felmerülő különböző helyzeteket szervezi és raktározza, a tanulási helyzet mentális képe (SMITH et al. 2005, 743.).

⁶²⁵ „A kognitív kiértékelés egy esemény vagy helyzet értelmezése az egyén céljai és jólléte szempontjából. Egy esemény kognitív kiértékelése befolyásolja mind az átélt érzelmek minőségét és intenzitását, mind pedig az észlelt fenyegetettség mértékét” (SMITH et al. 2005, 743.).

⁶²⁶ MISCHEL, Walter (1973): Toward a cognitive social learning reconceptualization of personality. *Psychological Review*, Vol. 80, No. 4. 252–283.

⁶²⁷ CARVER–SCHEIER 2006, 451.

a) Elvetendő a közigazgatás-tudós ideáltipikus prototípusára vonatkozó előfeltevés. Ilyen nincs, de a fenti készségek stb. ismeretére, tudatos használatára szükség van az egyén és a tudományos közösség szintjén is. Attól függően tehát, hogy éppen milyen szükségletek kerülnek előtérbe, válnak/válhatnak meghatározóvá egyes tudományos személyiségtípusok is a tudomány szűkebb térrénumán belül is. Például az idők szavára hallgató politikai komisszár, a dogmatikai hagyományt továbbvinni képes szobatudós, a gyakorlat igényelte válaszokat kergető, a közigazgatásban dolgozó szakember, a kortárs problémákra fogékony konferenciaszervező, a társtudományok eredményeit felhalmozó, hozzáférhetővé tevő kutató, az oktatásban játszott szerepén keresztül közvetett hatással bíró tudóstípus stb.⁶²⁸ Sőt, a fentiekből kiindulva egyazon személy (itt: közigazgatás-tudománnyal foglalkozó személy) is eltérő attitűddel, sémaalkalmazással jelenhet meg egy eltérő szerepben, egy egyébiránt hasonló jelenség megismerése és feldolgozása során is! Köszönhető ez annak, hogy egy adott személy saját információkezelési sémáihoz való viszonya is „szerfelett dinamikus”, jelentősen függ az adott szereptől, a felmerülő problémához való saját feltételezett viszonyától is.⁶²⁹ Scharle szerint: „Ugyanaz a szakértő rutinfeladat megoldásához mesterként alkalmazhat egyszerű modelleket, kutatóként folyamatosan foglalkozhat egy ismert modell fejlesztésével, szerencsés esetben pedig [például oktatóként] új modellé formálhatja a valóság szerkezetét minden korábbiánál teljesebben tükröző összefüggésekre vonatkozó felismeréseit”⁶³⁰ – a konkrét szituáció által előhívott sémától is függően.

A fentieket összefoglalva azt állíthatjuk tehát, hogy az alap kutatás, az alkalmazott kutatás, a kísérleti fejlesztés,⁶³¹ az innováció, a szűken vett szakértői vagy éppen a tudományos ismeretterjesztés, mint a tudomány megjelen(ít)ésének formái, igen eltérő információfeldolgozási és -megjelenítési sémákat, végső soron szerepképviselési módokat eredményezhetnek. A jogtudomány térrénumának sajátossága – s ez a kognitív csapdák természetét, e területen divatozó formáit is befolyásolja –, hogy egy folyamatos és gyorsuló „örökös üldözőverseny folyik a reálfolyamatok vezérlésének, befolyásolásának találékony mesterei és a jogrendszer modelljét finomító doktorok között”. Magyarul: szemben a filológusokkal, a közigazgatási jogtudomány képviselői tekintetében is fennáll egy konstans időbeli sürgetés, kényszer, amely nyilvánvalóan erősítheti a fentebb kifejtett redukzív és dichotóm gondolkodásmódokat.

b) Az objektív külső körülmények (a társadalom és/vagy a közigazgatás) megváltozása legfeljebb olyan mértékű hatással van (lehet) a közigazgatás-tudományra (a terület adott pillanatban beazonosítható képviselőinek összességére), mint amit e közegben a kollektív prekonceptiók, kognitív folyamatok, tanult feldolgozási, problémaérzékelési módok,

⁶²⁸ Ezek az irodalmi köntösbe bujtatott kategóriák természetesen nem egymást kizáró minősítések; egy adott személy tevékenységének értékelése sokkal inkább az egyes – tipikus, a tudományos lét részét képező – tevékenységfajták és szerepvállalások mértéke, egymáshoz viszonyított aránya és – jobb esetben – minősége alapján lehetséges.

⁶²⁹ SCHARLE 2004, 748.

⁶³⁰ SCHARLE 2004, 748.

⁶³¹ Az alap kutatáshoz, illetve alkalmazott kutatáshoz képest a kísérleti fejlesztés olyan kutatásból és gyakorlati tapasztalatokból nyert tudásra támaszkodó rendszeres munka, amelynek célja új – még nem létező – „termékek” létrehozása, új eljárások, komplex rendszerek, illetve szolgáltatások bevezetése, továbbá az így létrehozott vagy bevezetett produktumok lényeges elemeinek folyamatos fejlesztése.

sémák stb. lehetővé tesznek. Azaz csak a meglévő, esetleg éppen formálódó adekvát kompetenciák mentén lehetséges problémaérzékelés – illetén hiányzó kompetenciák esetén a probléma sem létezik...

Mischel a változók egy másik osztályát kódolási stratégiáknak és személyes konstrukcióknak nevezi, arra utalva, hogy az eseményeket és az embereket mindannyian másképp, egyedileg értelmezve észleljük és kategorizáljuk, attól függően, hogy milyen sémák állnak rendelkezésünkre.⁶³² A reakcióinkat – állítja – nem az objektív körülmények határozzák meg, hanem az, hogy hogyan értelmezzük a helyzetet. Ez – a korábban már leírtakhoz képest – nem jelent érdemi újdonságot, csupán ismételten aláhúzza annak – a tudomány világán belül is érvényesülő – igazságát, hogy a kutatás tárgyával kapcsolatos eredményeinket legalább annyira a rendelkezésünkre álló értelmezési keretek határozzák meg, mint amennyire a vizsgált jelenség „objektív” sajátosságai.

Mischel szerint a tanulási folyamat egyik további lényeges változója az, hogy az adott személy milyen eredményt akar elérni, vagyis minek van a személy számára szubjektív értéke.⁶³³ Ezek azok az ösztönzők (incentívek), amelyek arra késztetik a személyt, hogy alkalmazza a viselkedés és a viselkedés következményeinek kapcsolatára vonatkozó elvárásait. Ha az elérhető eredmény nem érdekes számunkra, akkor ezt a tudásunkat nem fogjuk felhasználni, folyamatszerűen alkalmazni. A közigazgatási jogtudomány vizsgált vonatkozásai tekintetében azt mondhatjuk – némi leegyszerősítéssel –, hogy a tudományos igényességű megismerés igénye és stabil fennmaradása attól is függ, *hogy szakmai, anyagi vagy emberi hasznok, előnyök várhatók-e az adott információfeldolgozási folyamattól.*

Ha a most elemzett okok mellett további – a magyar közigazgatási jogtudományra jellemző – speciális és kollektív – az általánosabb, a teljes emberiséget jellemző pszichológiai, logikai és motivációs korlátokon, típusproblémákon túlmutató – okokat keresünk, akkor adják magukat a posztoszocialista tudományfejlődésben, illetve a vizsgálat tárgyához képest nem adekvát tudományos módszerek alkalmazásában (például a leíró módszer általánossá, majdhogynem kizárólagossá válásában), a dogmatika nem egyenletes, illetve szerves hazai fejlődésében, a jogi műnyelv önfejlődési képességének csökkenésében (zavaró euronyelvi hatásokban stb.) végső soron a jelenségek leírására rendelkezésre álló fogalmi készletek gyengeségében is tetten érhető szempontok, szerepet játszva a kognitív csapdák jelenlétében.

Az okok között egészen prózai szempontok is hangsúlyosak lehetnek: a kognitív megközelítés egyik egyszerű tétele, hogy az emberek figyelmi kapacitása nem végtelen. Ha más dolgokra túl sok figyelmet fordítunk, akkor kisebb hatékonysággal tudjuk végrehajtani azt, amivel éppen foglalkozunk. A figyelem elterelődését eredményezheti adott esetben a szorongás – megnehezítve magát a tanulást is.⁶³⁴ A tudományra, illetve annak szerves részeként az oktatásra nehezedő adminisztratív terhek hasonló hatásmechanizmus kiváltói lehetnek: a figyelem végletesen megoszlik, a tevékenység dokumentálása egy ponton öncéllá válhat – s közben, adott esetben, elvész a koncentrált alkotás lehetősége és végső soron az alkotás öröme...

⁶³² CARVER–SCHEIER 2006, 451.

⁶³³ CARVER–SCHEIER 2006, 451.

⁶³⁴ CARVER–SCHEIER 2006, 457.

Vákát oldal

IX. rész

A közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány jövőbeni feladatai. Összefoglalás helyett

1. Bevezetés

Azt látjuk, hogy a közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány feladatainak *egy része* folyamatosan jelen lévő vagy időről időre újra megjelenő feladat, *más részük* valóban újszerű, a közelmúltban alakot öltött teendőként áll előttünk, *megint mások* pedig éppen csak felsejlenek. E három *mesterséges* kategória kialakítása is csupán a körültekintő, minél több szempontot felvető katalogizálást hivatott elősegíteni, amennyiben e csoportosítás is közelebb juttathat minket a teendők egyes sajátosságaihoz. E részben éppen arra vállalkozunk, hogy megkönnyítsük a harmadikként említett körbe tartozó jelenségek detektálását és értelmezését. Már az I. rész 4.1. alfejezetének gb) alpontjában is jeleztük, hogy a valós, *ám ma még talán csak körvonalazódó* társadalmi problémákra való reflexió képessége mind az állam, mind pedig a felelős tudomány egészséges működése szempontjából lényeges kérdés.

Jegyezzük meg, *hogy a tudományos feladatokhoz legkönnyebben a kutatási tárgyak azonosítása révén jutunk el*, s ahogyan azt korábban is megjegyeztük: „A közigazgatás-tudományi kutatások tekintetében is hasznosnak tekinthetjük tehát azokat a megközelítéseket, amelyek a várható szükségletek felől, jövőorientált módon közelítenek a valósághoz, s nem korlátozzák önmagukat a jelen sürgető kihívásaira [vagy a mainstream irányokra].” Magyarország esetében feltétlenül ilyen – *középtávon még halogatható* – kérdések például a demográfiai problémák, a romakérdés,⁶³⁵ az éghajlatváltozás⁶³⁶ – mint komplex kérdések várható fejleményei és a közigazgatás ezekkel összefüggő, várható feladatai.

A mű korábbi részeiben a közigazgatás-tudományok, s azon belül is a közigazgatási jogtudomány előtt álló jelenlegi és középtávú *feladatokat* számos további – *a kutatási tárgyakon túlmutató* – szempontból is elemeztük. Egyrészt a ma divatozó vizsgálati megközelítések, problémafelvetési és -kezelési módok, illetve módszerek bemutatását végeztük el (például interdiszciplinaritás jelenléte, illetve alkotmányos összefüggések nagy terjedelmű elemzésének gyakorlata), másrészt áttekintettük a tudomány „immunrendszerét”, egészséges működését befolyásoló pozitív és negatív tényezőket (a folyóiratok

⁶³⁵ Lásd például: RIXER 2013c.

⁶³⁶ Lásd például: www.inhungary.com/budapest/desert-in-hungary.html (A letöltés dátuma: 2015. 02. 23.)

lektorálásától a szféra kognitívcsapda-jelenségeinek áttekintéséig számtalan területre kitérve, vissza-visszatérően a szféra belső folyamatait, kapcsolati jellemzőit elemezve). A tudománynak azonban sajátossága, hogy az aktuális tárgyakon, módszereken és egyéb sajátosságokon túl adott időszakban rendelkezik egy, ezen – most felsorolt – elemekből összeálló, *komplex feladatérzékelési móddal* is. Az egyszerűség kedvéért ezt hívhatjuk paradigmának is. Lényege, hogy a tudományos közösség bármely új jelenséget automatikusan a közmegegyezéssel modellekkel próbál leírni, azokhoz képest pozicionálva bármely jelenséget. A közigazgatás-tudományok is ismerik ezeket a – *szinte hívószavakká egyszerűsödve terjedő* – modelleket: például a „bevett” közmenedzsment irányzatok (ma például a *good governance* vagy éppenséggel a *neoweberi* irányok) szerinti besorolás gyakorlatilag megkerülhetetlen bármely kérdés, új-régi jelenség tudományos igényű leírása körében.

Jelen résznek azonban nem elsődleges célja újszerű, paradigmatisztikus modellek részletekbe menő felrajzolása. Sokkal inkább azt a kérdést járjuk körül, hogy a) *mely utakon, mely megközelítésekkel juthatunk el a várható feladatokra vonatkozó prognózisok felállításához*; illetve b) ezek a jövőbeni állapotokat előre jelző állítások miként (milyen feltételek mellett) válnak – adott esetben – tudományunk főáramának részeivé, ténylegesen is a tudomány érdeklődésének tárgyává.

Munkám utolsó részében tehát arra vállalkozom, hogy röviden bemutassam azokat a szempontokat (szűrő kérdéseket), amelyek *megsejthetővé* teszik az újabb, belátható időn belül kialakuló (közigazgatás-tudományi) vizsgálati tárgyakat. *Végső soron ezek azok a szempontok, amelyek az egyedi, esetlegesnek látszó, egymással csupán távoli összefüggést mutató jelenségekről (például új társadalmi jelenségekről, új jogintézményekről) eldönthetővé teszik, hogy azok logikailag összekapcsolódnak-e, idővel akár egy általánosabb modell elemeivé „rendeződve”.*

Maradva a bevezetett kifejezésnél, jegyezzük meg, hogy a tudomány feladatérzékelési módjait – bármennyire prózai is ez – *leginkább* a „hétköznapi közigazgatás” újabb feladatai alakítják, fejlesztik.⁶³⁷ Amikor tehát a klasszikus, évszázados vagy évtizedes múlttal rendelkező közigazgatási feladatok mellett időről időre újabbak is megjelennek, ezek egyúttal *lehetővé teszik* valamennyi feladat tudomány általi újszerű megközelítését és csoportosítását, azaz a tudomány tárgyainak és módszereinek finomhangolását is.

Egy másik – jelen kötettel párhuzamosan készülő – munkámban⁶³⁸ éppen annak bemutatására teszek kísérletet, hogy számos, újonnan detektált közigazgatási feladat között kapcsolatokat, közös nevezőket tárjak fel, megalapozva egy új modellt is, az úgynevezett személyességmodellt, amely a magyar közigazgatás közvetlen formákban megjelenő kapcsolat- és közösségsszervező, valamint identitásépítő törekvéseit rendezi egy új, egységes keretbe. E modell vagy más hasonló modellek részletes ismertetése szétfeszítené e munka

⁶³⁷ A leghagyományosabb megközelítésben a közigazgatási feladatok tartalmi rendszerét – leegyszerűsítve, a tevékenységtípusok fő jellegzetességeit kiemelve – *közhatalmi* (jogalkotás, jogalkalmazás, közszervezetek irányítása, közhatalmi ellenőrzés) és *közszolgáltatás-szervezési* (ideértve a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatellátásra irányuló törvényi, jogszabályi felhatalmazást, a közszolgáltatási szerződéses rendszer működtetését, a vállalatsszervezést és vállalatirányítást) tevékenységek összességeként értelmezzük (KÖKÉNYESI 2013, 254.).

⁶³⁸ RIXER, Ádám (é. n.): *The new functions of state administration: direct community organising and identity-building. The case of Hungary*. (Megjelenés alatt.)

kereteit, ezért a továbbiakban csupán a szikár elméleti keretek rögzítésére vállalkozunk, *s a konkrét modell csupán elnagyoltan, egy-egy vonatkozás erejéig, utalásszerűen jelenik majd meg.*

2. A jövő feladatai

2.1. A jövő, a közigazgatás és a közigazgatás-tudomány hármaskapcsolatrendszer

Amikor a *közigazgatás jövője* kifejezést használjuk, leggyakrabban a szektorfüggetlen stratégiai tervezésnek⁶³⁹ az adott közigazgatás vonatkozásában elemzendő létező struktúráira és jövőbeni lehetőségeire, egyes (szak)igazgatási területek leginkább nemzetközi összevetésben értelmezhető, újonnan detektált s várhatóan a jövőben kiteljesedő szükségleteire, illetve új kísérleti modelljeire vagy konkrét, intézményes megoldásaira, a közszolgálat fejlesztésének lehetséges irányaira vagy éppen a közigazgatás-tudományok kitörési pontjaira, megújulási lehetőségeire⁶⁴⁰ és azok nemzeti közigazgatásokra visszaható eredményeire utalunk. Bármely vonatkozást válasszuk is azonban, *a jövő csak korlátozottan lesz bizonytalan tartalmú kategória*, amennyiben annak az alapjait, ami 10 vagy 20 év múlva napi realitás lesz – például a közigazgatásban – ma vetjük meg az oktatás, képzés, továbbképzés felmenő rendszerű átalakításával, valamint a tudományos struktúrák és azok fenntarthatóságának biztosításával stb. Azt bizonyosan nem tudjuk előre jelezni, hogy *pontosan* milyen típusú kihívások érik majd a magyar közigazgatást vagy az azt vizsgáló tudományos közösséget húsz esztendő múlva, de a majd akkor adott készség szintű válaszok egyes jellemzőire, a lehetséges – majdani – problémamegoldási módzatokra valamilyen mértékben már ma is következtethetünk a létező – kihívásokkal terhelt – közpolitikai, a tudomány világát ma jellemző, képzési és egyéb hasonló, társadalmi szintű trendekből. *S a tudománynak éppen az az egyik lényeges feladata, hogy összekapcsolja a közigazgatást saját jövőjével*, részben közvetlenül felkínált modelljei, alátámasztott víziói révén, részben pedig közvetve, az oktatás, képzés elősegítésével.

2.2. A jövő közigazgatás-tudományának feladatai

A jövő közigazgatásának lehetséges „irányaihoz”, s ezek révén a tudomány új feladataihoz – amint arra utaltam is – a *The new functions of state administration...* című munkámban a lehetséges (közel)jövőbeni közigazgatási feladatokon mint (új) tudományos vizsgálati tárgyakon keresztül közelíték. Kísérletet teszek arra, hogy azonosítsak néhány új közigazgatási feladatot, s egy ezekből összeálló lehetséges közigazgatási funkciót, amely a köz- és szakpolitikák hangsúlyos elemeként válhat meghatározóvá, az egyes közigazgatások egészének jellegét és – adott esetben – önképét változtatva meg. A következő

⁶³⁹ POISTER, Theodore H. (2010): The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, Vol. 70, Special Issue. 246–254.

⁶⁴⁰ OSTROM, Vincent (2008): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

fejezetben – *példaképpen* – egy ilyen ténylegesen körvonalazódó feladatcsoport jelenlétére kívánjuk felhívni a figyelmet, *feltételezve* annak jövőbeni erősödését – s azt is, *hogy az ennek révén a tudományos vizsgálatoknak is egyik hangsúlyos elemévé, esetlegesen önálló modelljévé válik.*

A kiválasztott aspektus, „trendszerű változási irány” *természetesen nem egyedüli vagy bizonyosan kiteljesedő jelenségcsoport* – sokkal inkább egy példa, amely révén bemutatatható a jövő közigazgatásának egy lehetséges forgatókönyve, s egyúttal az is, hogy a közigazgatás-tudomány, illetve a jogtudomány lehetőségei jóval tágabbak az eddig feltételezettekénél... Bátran vállalkozhatunk ugyanis a jövőre vonatkozó prognózisok felállítására is.

3. A példa. A közigazgatás új funkciója: direkt közösség- és kapcsolatszervezés, illetve identitásépítés

Jelen fejezet célja egy új, a közeli és középtávú jövőben valószínűsíthetően erősödő, önállósuló közigazgatási funkció felvillantása – példa gyanánt. *A konkrét – tudományos igényű – kísérlet sajátossága, hogy ma még csupán sejteni lehet, hogy a direkt közösség- és kapcsolatszervezés, illetve identitásépítés szerepe növekedni fog az állam által felvállalt közigazgatási feladatok körében.* Azokat az új jelenségcsoportokat vontuk vizsgálódásunk körébe, amelyek esetében a közigazgatás – s azon belül is hangsúlyosan az államigazgatás – klasszikus kisközösségi, a magánautonómia körébe tartozó csoportosulások, emberi kapcsolatrendszerek kiépítését stimulálja valamilyen egyéniesített és közvetlen (!) formában. Olyan kapcsolatrendszerekről van szó, amelyekben az *intimitás* alapvonás, amelyek zárt, *nem elsősorban* a tagok kifelé (az adott közösségen kívülre) irányuló törekvéseit felerősítő, megszervező személyegyesülésekként jelennek meg. Azt láthatjuk, hogy az állam változó ön- és énképe, valamint a társadalom külső és belső hatások által alakított szükségletei együttesen egy izgalmas, új jelenségcsoportot eredményeznek.

A fenti felismerésekhez az vezetett el, hogy a magyar és egyéb civil társadalmak és a kormányzatok kapcsolatával, a humán közszolgáltatások nyújtásának hazai és nemzetközi sajátosságaival foglalkozva, illetve a magyar és más jogrendszerek átalakulási folyamatait vizsgálva egy trendszerű változással szembesültem. A hivatkozott munkában megjelenített példák tudatosan *nem kizárólag* magyarországi példák, amennyiben így a hazai párhuzamos jelenségek is összevethetővé válnak a távolabbi vagy éppen EU-s példákkal, illetve a globális problémákra (például migráció, környezetszennyezés) és egyéb jelenségekre (például a kommunikációtechnológia fejlődése) adott és témánk szempontjából is releváns válaszok, kísérletek számos esetben eleve másutt jelennek meg először, s csak onnan „terjednek át” Magyarországra. *A bemutatott és elméleti szervezhető jelenségek többségének ábrázolása mindazonáltal egy konkrét ország (Magyarország) példáján keresztül történik,* mert olyan sok ellentétes ok és hatás van (lehet) e jelenségek hátterében, hogy egyelőre bőven elegendő egyetlen példán megvizsgálni azokat. Így a nem egynemű, például eltérő kulturális közegben megjelenő hasonló jelenségek különbségeinek magyarázatai nem fogják szétfeszíteni az írást. Ez – amint azt fentebb is jeleztem – természetesen nem jelenti azt, hogy egyes részkérdéseknél ne lenne szükséges külföldi (párhuzamos) példák, külföldi szakirodalmak használata, illetve hogy

a későbbiekben ne lehetne (kellene) kiterjeszteni a kutatást kifejezetten egy-egy másik államra, akár összehasonlító jelleggel is.

A különféle területeken észlelt – részben véletlenszerűnek, részben sporadikusnak látszó – jelenségek összegyűjtése, induktív módon történő kezelése és feldolgozása vezetett el az alaphipotézishez, hogy létezik, illetve kialakulóban van (vagy várható, hogy rövidesen kialakul) egy sajátos, *új értelmű*

- a) *kapcsolatszervező*;
- b) *direkt közösségsszervező (közösségépítő)* és/vagy kifejezetten
- c) *identitásépítő funkciója is a (magyar) közigazgatásnak, s ezen belül is az államigazgatásnak.*

Ezen összetett hipotézis egy modellé transzformálható, ezt nevezzük – az egyszerűség kedvéért – *személyességmodellnek*: a személyesség kifejezés tűnik ugyanis legalkalmasabbnak arra, hogy egy közös fogalom alá vonja a fenti jelenségeket, illetve a további hasonló – majdan feltárandó – jelenségeket.

E konkrét vizsgálat – s minden hasonló vizsgálat – során a közigazgatással összefüggő állami és társadalmi jelenségek köréből kiemeljük (kiválogatjuk) azokat a jelenségeket, amelyek a kiinduló hipotézisünket (hogy tudniillik ilyen közigazgatási funkciók, illetve a közigazgatás által felvállalt vagy esetlegesen felvállalendő feladatok körvonalaződnek) valószínűsítik, alátámasztják, s azt egy stratégiai modellbe rendezve (ez a személyességmodell) megpróbáljuk igazolni, hogy a közigazgatásnak egy új, növekvő jelentőségű funkciójáról van szó. Ezt a modellt – mint minden modellt – természetesen tesztelnünk kell – azon sajátosság figyelembevételével, hogy itt egy időben szükségképpen elhúzódó folyamatról van szó, amelynek keretében *majd* eldönthető (igazolható) lesz, hogy a modell jó-e, azaz valóban hangsúlyosabbá válik-e, önállósul-e egy ilyen funkció, amely nyilván közpolitikai programokban, esetlegesen önállósuló közszolgáltatás-típusokban és konkrét jogalkotási eredményekben is egyre inkább tetten érhető lesz. A modell valós tapasztalatokkal való összevetése nyomán kerülhet sor annak „végleges” validálására (illetve verifikálására), amelynek sikertelensége a modell elvetését vagy továbbfejlesztését is eredményezheti.

A fentiekből kiindulva rögzítenünk kell, hogy a javasolt megismerési folyamat egy induktív és deduktív elemeket egyként magába foglaló tevékenység, amennyiben az első állomás egy olyan (tudományos) *sejtés*, amely nélkülözi a paradigmatisztikus jellemzőket, s szükségképpen egy olyan alapelképzelés, amely igényli a belőle levonható következtetések gyakorlati tapasztalatok általi igazolását. Ezen a ponton pedig ismételtelen hangsúlyoznunk kell, hogy éppen az egész folyamat „jövőre vonatkozó becslés” jellege nagytíja fel azt a tényt, hogy a tudomány (s ezen belül a közigazgatás-tudomány is) kumulatív természetű jelenség: eredményei felhalmozódnak, emiatt pedig időről időre rendet kell vágnunk az új-régi tények, dogmatikai konstrukciók és kifejtett elméletek sokasodó halmazában. Így tehát az induktív modell, amely az elméleteket a tapasztalatokból leszűrt törvények alapján állítja fel, és a deduktív modell, amelynek kiindulópontja mindig valamely – később gyakorlati tapasztalatokkal ütköztetett – elméleti konstrukció, itt egybeolvadnak, kontúrjaikat veszítik. Ezt erősíti az a tény is, hogy a közigazgatás-tudományokon belül számos puhább, kevésbé egzakt igazolásokhoz „szokott” tudományterület is van, amely egyébként is eltávolodik a természettudományos bizonyítási megoldásoktól, módszerektől.

Karl Popper fogalmazta meg az azóta alaptétellé vált gondolatot (a tudományos megismeréssel kapcsolatban), hogy induktív úton csupán cáfolni lehet egyes feltételezett törvényszerűségeket, igazolni nem, mert: „Nem állíthatjuk biztosan, hogy minden hattyú fehér, akárhány fehér hattyút láttunk is már.” Mindebből szűkebb témánkra tekintettel csupán az következik, hogy bizonyos szabályosságok felismerése nem vezethet általános törvényszerűségekre – esetünkben egy rivális paradigmaként érvényesülő,⁶⁴¹ átfogó, új „közigazgatási irányzat”, például önálló „közmenedzsment-irányzat” – azonosításához, ám – s ez sem kevés – a korábbiaktól látványosan elütő sajátosságai miatt ezen újonnan felismert szabályosságok *részei, elemei, alkotórészei* lesznek egy átfogóbb modellnek – amelyet aztán újra és újra ki lehet tenni a tudomány és az idő próbájának. Tehát, ha az adott elméleti konstrukció nem is lesz önálló elmélet, *lehetséges*, hogy a jövő elméleteinek egy hangsúlyos elemét tiszteljük majd benne.

3.1. Az új modellekkel kapcsolatos kiindulópontok: öt szempont, amely mentén bármely munkahipotézis igazolható vagy elvethető lesz

Valamely – a közigazgatás jövőjére vonatkozó – elméleti konstrukció (esetünkben a személyességmodell) nem csupán azon *nyers* hipotéziseket tartalmazza, amelyek az egyes – itt a személyesség megjelenése és felerősödése révén (ki)alakuló – lehetséges, átfogó feladatokként jelennek meg, hanem e hipotézisek tágabb kontextusaként azokat *a módszerbeli predikciókat is*, amelyek segítenek a gondolati irányok kialakításában, rendszerezésében, végső soron igazolásában. Másként fogalmazva: meg kell határoznunk azokat a kiindulópontokat (megközelítéseket), amelyek révén a közigazgatási jelenségek teljeskörűen jelen vizsgálat tárgyává tehetők, illetve a közigazgatásra vonatkozó ismeretek a leghatékonyabban használhatók fel bármely modell létjogosultságának igazolására, esetleges alátámasztására, illetve továbbfejlesztésére.

Mit jelent mindez a gyakorlatban, melyek azok a *megközelítések*, amelyek révén a jövőre vonatkozó prognózisok a legkönnyebben és legkörültekintőbben fogalmazhatók meg a vizsgált területen is?

Valamennyi alábbi szempont abból az előfeltevésből indul ki, hogy az önállósuló, tudományosan is leírható új jelenségcsoportok – amelyek a közigazgatás új feladataiként, s ezen keresztül a közigazgatás-tudományok új vizsgálati tárgyaiként is megjelennek – nem a semmiből kreálódnak, előzmények, átmenetek és botladozó gyakorlati kísérletek, próbálkozások nélkül. Így tehát az új modellek kialakítása körében hasznos *kontrollszempontok lehetnek az alábbiak.*

1. A mai, *tudományos és közpolitikai főáramok* kínálta „hagyományos” válaszok köre, amennyiben azok immár *folyamatszerűen tökéletesedő megoldásai* is „rímelhetnek” az alternatív, paradigmaváltást sürgető felvetésekre, például *a technikai fejlesztések, a digitalizáció irányai és eredményei látszólag eltérő célokat megfogalmazó* törekvések szolgálatában is megjelenhetnek. Másként fogalmazva: a kor legújabb, „legmodernebb” közigazgatási, tipikusan közigazgatás-szervezési, közigazgatás-technológiai, közszol-

⁶⁴¹ KUHN, Thomas S. (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat.

gáztatás-hozzáférsi megoldásai sok esetben egyúttal egy újabb irányzat eszközeiként, csatornáiként is viselkedhetnek – *megteremtve az átmenetet a régi és az új között*. Amikor tehát a *személyességjelenség* létező, de még sporadikus közigazgatási jelenlétét vizsgáljuk, érdemes figyelmünket az elmúlt időszak legerőteljesebb – s saját modellünkől teljesen független – irányzatainak, törekvéseinek friss eredményeire is ráirányítanunk, hátha éppen e körben lelünk biztos támpontokat, a jövőt az általunk vizsgált vonatkozásban (is) előkészítő kiindulópontokat. Az eddigiek alapján sem lehet meglepő, hogy a legtöbb – a *The new functions of state administration...* című kötetben – bemutatandó egyedi példa valamilyen formában kapcsolódik a digitális technológiához, azaz – látszólagos ellentmondásként – a digitalizációs fejlesztésekben is benne rejlő perszonalizációs cél⁶⁴² éppenséggel olyan törekvéseket is szolgál, amelyek aztán meghaladhatják a ma divatozó, elektronikus közigazgatással kapcsolatos hivatalos célkitűzéseket...

2. Az 1. alpont rendszerszintűnek mondott jelenségei ellenében léteznek a *jelen akut kihívásaira, közkeletűbb néven, válságaira adott új közpolitikai, szakpolitikai, közgazdaságtani, jogi és olykor kifejezetten amorf, individuális válaszok* is. Ezek néhol már rendszerezhetők, *néhol azonban annyira újak és „eredetiek”, hogy még nem is feltétlenül álltak össze rendszerré (például egységes szakpolitikai irányná)*. Ezek a ma még nem csupán sporadikusnak, de olykor igencsak esetlegesnek vagy a „főáramoktól” elszigeteltnek is látszó elemek, tényezők előbb-utóbb összeállhatnak egy képviselhető elméletté. Nem haszontalan tehát, *ha a kor legnagyobb kihívásaira adott első válaszokat, válaszkísérleteket is kiindulópontként kezeljük a középtávú jövő feladatai, illetve kezelendő helyzetei kutatásakor is, feltételezve, hogy azok a jövőben – esetleg – általános és folyamatosan alkalmazott válaszokká válnak*. Tehát – újra visszatérve a direkt közösség- és identitásépítés példájához – a magyar állam és annak közigazgatása által a határon túli magyarsággal kapcsolatos vagy egyéb kihívásokra adott egyedi, szituatív válaszok természetéből akár átfogó következtetéseket is levonhatunk, feltételezve, hogy ezek később egységes irányokká terebélyesedhetnek.

3. A *közigazgatás-tudományok által megjelenített jelenlegi kritikák rámutatnak a divatozó – például közmenedzsment – irányok gyengepontjaira*, ezzel is kijelölve a lehetséges jövőbeni irányokat, így a *(neo)weberi modell* problémái között felvetik a sematizmus erősödésének veszélyeit, vagy éppen azt, hogy a *good governance* modellje „demokrácia-exportra” készült, tehát korlátozott értékű más kultúrközegekben, új problémákat is generál stb. A jelenlegi domináns – a gyakorlat által is megmért – elméleti modell vagy modellek gyengeségeiből, *belső ellentmondásaiból is következtetünk* tehát a jobb, ideálisabb leírasi (és alkalmazási) kísérletek majdani tartalmára, illetve a felmerülő problémákra adott válaszok tartalmára, felhozott példánk esetében az egyedi, személyre (közösségre), adott társadalomra szabott tudatos válaszok tartalmára. Ez azt is jelenti, hogy a ma hangsúlyos irányként érvényesülő államközpontúság fejlesztésével, az állami szerepvállalás kiterjesztésével és az intézményrendszerek/ellátórendszerek átalakításával kapcsolatos

⁶⁴² A „digitális ökoszisztéma közigazgatás szempontjából meghatározó megatrendjei között” is megjelenik az úgynevezett perszonalizáció, amely nem más, mint „a termékek és szolgáltatások az egyén személyiségének, preferenciáinak megfelelő testreszabása az online fellelhető adatai vagy korábbi interakciói alapján” (BUDAI–GERENCÉR–VESZPRÉMI 2018, 21.).

tudományos igényű felvetések, *kritikák*, javaslatok egyúttal *akár* a későbbi trendek, irányok hírnökeiként is értelmezhetők.

4. A *történettudomány*, illetve általánosságban a társadalomtudományok által a társadalmi lét alaplogikáiként azonosított sajátosságok önmagukban is válaszokat körvonalaznak a közeljövő várható (közigazgatási) megoldásait illetően. Például a ciklikusság ténye, a történelmi jelenségek szakaszosan ismétlődő jellege felveti, hogy *korábban már – valamilyen formában – létezett elemek újrafelfedezéséről is szó van*, szó lehet. Tehát a korábbi modellek tartalmának, valamint ezek váltakozásának, sorrendjének, egymásra épülésének sajátosságaiból is megpróbálhatunk következtetéseket levonni, *elsősorban logikai úton következtetve arra*, hogy mi lesz a következő etap, lépcsőfok, modell, illetve annak tartalma, meghatározó jellegzetessége.

Ehhez a megközelítéshez hasznos kiindulópont lehet:

- A társadalmi lét azon említett sajátossága, hogy a különféle rendszerszintű társadalmi kihívásokra adott főbb (alapvető) választípusok szakaszosan ismétlődnek, s időről időre „szükségszerűen” újra előtérbe kerülnek, így jól látható az is, hogy – szűkebb példánknál maradva – az 1920-as, 1930-as évek *Human Relations* (emberi viszonyok tana) mozgalmának, illetve szervezetelméleti és munkapszichológiai irányzatának számos *kérdésfelvetése* ma újra aktuális lett, s ezek a legkülönbélebb társadalomtudományokban egyre nagyobb súllyal jelennek meg.
- Továbbá, hogy a főbb elméletek, az adott tudományterületen belül „divatozó” irányzatok egy adott „történeti korszakon” belül nagyjából ugyanazokat az elemeket tartalmazzák, *de rövidebb időszakoként más és más elemeket jelenítenek meg nagyobb hangsúllyal*.⁶⁴³
- Az újonnan várható elemeket (hangsúlyokat) az éppen kiemelt, középpontiként tételezett hangsúlyok (elemek) valamifajta jövőbeni *ellenhatásaként* is feltételezhetjük. Ezen szempont a személyességmodell körében például ott juthat szerephez, amikor detektáljuk, hogy a közigazgatás-fejlesztés jelenlegi főárama a digitalizálás, az újabb és újabb elektronikus felületek kreálása, *a hozzáférhetőség technikai vonatkozásaira koncentrált tevékenység*, amely – adott esetben – felerősítheti azokat az igényeket is, amelyek a személyesség, közvetlenség és „emberi léptékűség” követelményeit *a mostani trendektől eltérően, akár kifejezetten egyes jelenlegi törekvések ellenében* fogalmazzák meg.

5. A *társadalmi jelenségekre adott, nem tudományos válaszok, reflexiók tartalma is releváns*: lásd a *művészetek* elmozdulásait, ezek kortárs problémákra adott sajátos válaszainak analógiakénti felhasználási lehetőségeit (például migráció és kortárs művészet,⁶⁴⁴ közigazgatás és szépirodalom⁶⁴⁵ stb.). A valóság egyes dimenzióinak leírására, modellezett megragadására, értelmezésére irányuló nyilvános társadalmi kísérletek között nem csupán politikai vagy éppen tudományos természetűekről beszélhetünk, hiszen például

⁶⁴³ Így például a közösség bevonása, a hatékonyság, jogszerűség stb. elvei mindegyik mai közmenedzsment-irányzatnál megjelennek, csak eltérő hangsúlyokkal.

⁶⁴⁴ A migráció, a hazai művészetek és a közigazgatás kapcsolatrendszerére nézve lásd: RIXER Ádám (2018b): *A magyarság migrációs jelenségei a hazai tudományban és művészetben*. A Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által 2018. június 15-én *A magyarság migrációs jelenségei* címmel megtartott nemzetközi konferencia nyitóelőadásának handoutja. 1–12.

⁶⁴⁵ Ezek is a közigazgatás társadalomban kialakult képét tükrözik vissza...

a művészet is az előbbiekkal összemérhető intenzitással és eredményességgel törekszik ugyanerre.

Ha a fenti öt megközelítés domináns válaszai, feltárt példái *egy adott téma kapcsán nagy számban illeszkednek a vizsgált modellbe, nagy számban mutatnak a felsejlő irányokba, akkor feltételezhetjük, hogy egy tendenciával állunk szemben*, amely akár ki is teljesezhet, önálló irányzattá válhat – de ha nem is így történne utóbb, akkor is sikerült azonosítanunk egy-egy tudományosan értékes szempontot. Itt érdemes ismételtén megjegyeznünk, hogy egy ilyen „irány” tényleges súlyát, jelentőségét csak utóbb, a további fejlemények, változások és további szempontok mérlegelését követően – talán csak évekkel, évtizedekkel később – határozhatjuk meg pontosan. Adott tehát egy *munkahipotézis*, amely hagyományos induktív megközelítéssel állt elő, s ezt kell majd utóbb igazolni.

A gyakorlatban – tehát bármely tudományos probléma megoldási folyamatát szemlélve – leginkább arról van szó, hogy a fenti öt megközelítés valamelyikének dominanciája és következetes alkalmazása nyomán születik egy eredmény, amelyet aztán a másik négy megközelítés alkalmazásával is megpróbálunk igazolni. Ezen igazolások egyik lényeges eredménye éppen az lehet, hogy egymástól látszólag elszigetelt jelenségcsoportok között teremthetnek kapcsolatot, tárhatnak fel érdemi összefüggéseket – *erősítve egy átfogó elmélet kialakulásának esélyeit is*.

Vákát oldal

Válogatott bibliográfia

A

- ACZÉL-PARTOS Adrienn (2008): A magyar közjog egyes aktuális kérdései a közjogi dogmatika idején. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 1–10.
- ÁDÁM Antal (2000): Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 9. sz. 539–551.
- AGG Zoltán (2017): Közéleti vagy tudományos? – Tartalmi vagy formai követelmények? Adalékok a Comitatus Önkormányzati Szemle fejlődéstörténetéhez. *Comitatus*, 27. évf. 2. sz. 39–44.
- AGG Zoltán – GÁSPÁR Anikó (2017): Székelyek, katalánok, kurdok. *Comitatus*, 27. évf. 4. sz. 75–79.
- ÁGH Attila (2012): Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján: A demokráciák minősége és teljesítőképessége. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 2. sz. 55–72.
- ÁGH Attila (2008): Az IDEA program a közigazgatási reform szolgálatában. In KÁDÁR Krisztián szerk.: *IDEA és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest, Közigazgatás-fejlesztési Társaság. 8–20.
- ANDRÁS László (2010): *Egy medvekutató feljegyzései*. Budapest, Nyitott Könyvműhely.
- ANTAL Attila (2011): A magyar politikatudomány hiányzó hálózatai. (Magányos harcosból csapat-játékost). *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 135–144.
- ÁRVA Zsuzsanna (2017): A közigazgatás kutatásának intézményrendszere. In BALÁZS István szerk.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 199–218.
- ÁRVA Zsuzsanna (2017): A szabálysértési jog alapjai. In BALÁZS István szerk.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 172–188.
- ÁRVA Zsuzsanna et al. (2013): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

B

- BABITS Mihály (1937): Humanizmus és korunk. In BELIA György szerk.: *Babits Mihály. Esszék, tanulmányok. II.* (Magyar Elektronikus Könyvtár.) Elérhető: <http://mek.oszk.hu/05200/05258/html/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
- BABOS Tibor (2015): Állam-tudomány: Fiatal Kutatók Szakértői Rendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 94–113.
- BAITZ Andor et al. (1993): *A jegyzők kézikönyve*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- BAKA, András (1993): How do changes in local and regional authorities functions and way of operation entail changes in ethical considerations? In *Public ethics and staff training. Working documents of the 5th Seminar of the European Network of Training Centres for Local and Regional Authorities Staff*. Strasbourg, Council of Europe Press. 14–22.

- BALÁZS István (2017): A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai, az európai közigazgatási jog problematikája. In ÁRVA Zsuzsanna et al. szerk.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 96–112.
- BALÁZS István (2016): Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. *Közigazgatási jog IV. Állam- és Jogtudomány*, 57. évf. 3. sz. 148–157.
- BALÁZS István (2015): A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából. *MTA Law Working Papers*, 2. évf. 25. sz. 1–17.
- BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 35–40.
- BALÁZS, István – PAPP, Olga eds. (2014): *Local Self-Government in Hungary*. Paris, OLA.
- BALLA Lajos – HARANGOZÓ Attila – MÓRÉ Sándor (2017): *Szabálysértési jog*. Budapest, Patrocinium.
- BALLA Zoltán et al. (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Budapest, Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21.
- BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J. Zoltán szerk. (2017): *65. Studia in honorem István Stipta*. Budapest, KRE ÁJK.
- BALZAC, Honoré de (2011): *Hivatalnokok*. Budapest, Fapadoskönyv.
- BARABÁSI Albert-László (2016): *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Budapest, Libri.
- BÁRÁNY V. Fanny – HAVASI Bianka (2014): Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 86–100.
- BÁRDI Nándor (2017): Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája. In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris. 130–155.
- BARRY, Andrew – BORN, Georgina – WESZKALNYS, Gisa (2008): Logics of interdisciplinarity. *Economy and Society*, Vol. 37, No. 1. 20–49. DOI: <https://doi.org/10.1080/03085140701760841>
- BEATO, Ricardo R. – TELFER, Jana (2010): Communication as an Essential Component of Environmental Health Science. *Journal of Environmental Health*, Vol. 73, No. 1. 24–25.
- BEDNAY Dezső (2011): *Jogi alaptan*. Budapest, Atalanta.
- BELÉNYESI Emese (2011): Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 3. sz. 75–89.
- BENCsik András – HORVÁTH Csaba szerk. (2017): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkő Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület.
- BENCsik András (2015): *A közigazgatás törvényességétől a technikai innovációig*. Pécs, Harthmedia Kft.
- BENCsik András – FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese – SZŐKE Gergely László (2015): A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 60–75.
- BERECZKEI Tamás (2015): A manipuláció művészete. A machiavellizmus kognitív és evolúciós alapjai. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 1. sz. 7–22. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2015.70.1.2>
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel.

- BERÉNYI Sándor (1990): *Vengerskoe administrativnoe pravo*. Moszkva, Progress.
- BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó.
- BERÉNYI Sándor – SZATMÁRI Lajos (1972): *Az államigazgatási személyzet képzése és továbbképzése a világ országaiban*. Budapest, Hazafias Népfront – Közalkalmazottak Szakszervezete – Minsztertanács Tanácsi Hivatala.
- Beültethetők-e az emlékek, és miért nagyobb az inkompetensek önbizalma? (2014). *Transindex*, 2014. 01. 29. Elérhető: <http://eletmod.transindex.ro/?cikk=22371index> (A letöltés dátuma: 2017. 05. 06.)
- BOKOR Tamás (2018): Az antikorrupció és az integritás oktatásának lehetőségei. *Magyar Tudomány*, 179. évf. 4. sz. 541–549.
- BORDÁS Mária (2012b): Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 11–31.
- BORDÁS Péter (2017): Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 16–20. DOI: <https://doi.org/10.21867/kjk/2017.3.4>.
- BORDÁS Péter (2016): Közjog és közösség! Közjogi albizottság a tudományági együttműködés jegyében. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 70–71.
- BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Hivatal.
- BOROS Anita (2016): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 1–11.
- BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 58. sz. 1–44.
- BOROS János (2005): Tudat és tudatosság. A kognitív tudomány lehetőségei. *Magyar Filozófiai Szemle*, 7. évf. 3. sz. 439–455.
- BÖLCSKEI Andrea (2011): A szabványügy és magyar nyelv. *Magyar Nyelvőr*, 135. évf. 3. sz. 48–61.
- BUDAI Balázs Benjámin (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus.
- BUDAI Balázs Benjámin – KÖNIG Balázs – TÖRLEY Gábor – ORBÁN Anna (2012): *Elektronikus közigazgatás-szervezés, közigazgatási technológia*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Hivatal.
- BUDAI, B. Balázs – TÓZSA, István (2012): *The Current Breakthrough Points in Public Administration*. Budapest, Corvinus University of Budapest.
- BUKOVICS István (2013): Gondolatok a közigazgatás tudományos megalapozásáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 4–27.

C, Cs

- CANDLER, Gaylord George (2006): The comparative evolution of public administration in Australia, Brazil, and Canada. *Canadian Public Administration*, Vol. 49, No. 3. 334–349. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2006.tb01986.x>
- CARVER, Charles S. – SCHEIER, Michael F. (2006): *Személyiségpszichológia*. (Második, átdolgozott kiadás.) Budapest, Osiris.

- CHEN, Philip C. L. – ZHANG, Chun-Yang (2014): Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, Vol. 27, No. 5. 314–347. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ins.2014.01.015>
- CHRISTIAN László szerk. (2011): *Az információs társadalom jogi vetületei. Alkalmazott jogi informatika*. Budapest, PPKE JÁK.
- CHRONOWSKI Nóra (2018): A közigazgatás jogi helyzetéről: globális és lokális hatások között. *Glossa Iuridica*, 5. évf. 1–2. sz. 9–18.
- CHRONOWSKI Nóra et al. szerk. (2017): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat.
- CHRONOWSKI Nóra szerk. (2017): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös.
- COLLINS, Kimberley – SHIFFMAN, David – ROCK, Jenny (2016): How Are Scientists Using Social Media in the Workplace? *PLOS ONE*, Vol. 11, No. 10. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0162680>
- CONCHA Győző (1918): *Szabó Béla, elfeledett közjogászunk*. Budapest, Franklin.
- COOK, Linda J. (2007): *Post-Communist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca–London, Cornell University Press.
- COOMBES, David – VASS, Laszlo (2007): *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPACE.
- COULSON, Andrew – CAMPBELL, Adrian eds. (2007): *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*. New York, Routledge.
- CZEGLÉDI Csilla et al. (2016): A vállalkozói ismeretek oktatásának helyzete a magyar felsőoktatásban. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 18–26.
- CZÉKMANN, Zsolt – KISS, Lilla Nóra (2015): The Concept of E-administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, Vol. 18, No. 1. 73–88.
- Cs. KISS Lajos (2017): Államelméleti helyzetkép. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. sz. 4–47.
- Cs. KISS Lajos (2007): Megjegyzések a jog és művészet viszonyához. *Iustum Aequum Salutare*, 3. évf. 2. 13–18.
- Cs. KISS Lajos (1994): Bevezetés. In Cs. KISS Lajos – KARÁCSONY András szerk.: *A társadalom és a jog autopoietikus felépítettsége. Válogatás a jogi konstruktivizmus irodalmából*. Budapest, ELTE ÁJK. 7–9.
- CSÁKI György szerk. (2009): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula (2017): Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. sz. 71–103.
- CSÉFALVAY Zoltán (2017): *A nagy korszakváltás*. Budapest, Kairosz.
- CSEHI Zoltán – JOBBÁGYI Gábor – KOVÁCS Péter (2012): Öt kérdés a jogászat és a jogtudomány pillanatnyi állásáról. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 17–40.
- CSEREY Lászlóné (1998): Felsőoktatási tankönyvkiadás és könyvtármegújítás. Gondolatok egy konferencia után. *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 45. évf. 2. sz. 74–75.
- CSÍKSZENTMIHÁLYI, Mihály – CSÍKSZENTMIHÁLYI, Isabella Selega eds. (1988): *Optimal Experience: Psychological Studies of Flow in Consciousness*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511621956>
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2016): A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 4. sz. 21–32.

- CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András eds. (2011): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Dublin, Clarus Press.
- CSOMÓS György (2014): A nemzetközi egyetemi rangsorok és a magyar egyetemek publikációs teljesítményének összefüggései: kritikus tényezők és lehetséges megoldásuk. *Társadalomkutatás*, 4. sz.
- CSÜRÖS Gabriella (2006): Iglói Szontagh Vilmos. In P. SZABÓ Béla – MADAI Sándor – MEGYASZAI Georgina szerk.: *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914–1949). I.* Debrecen, DE ÁJK. 101–114.

D

- DAN, Sorin (2015): The New Public Management is Not That Bad After All: Evidence from Estonia, Hungary and Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 44 E. 57–73.
- DARÁK Péter (2016): A közigazgatási bíráskodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 45–54.
- DARÁK Péter (2015): A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 55–56.
- DEÉS Szilvia (2011): *Egyetemi tudománymarketing. A harmadik generációs egyetem szemlélete és kommunikációja*. (PhD-értekezés.) Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan DI. 35–36.
- DELICADO, Ana et al. (2014): What Roles for Scientific Associations in Contemporary Science? *Minerva*, Vol. 52, No. 4. 439–465. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11024-014-9260-3>
- DÓRA László (2014): A médiapedagógia segédtudománya: a kognitív pszichológia. *Képzés és Gyakorlat*, 12. évf. 3–4. 27–34. DOI: <https://doi.org/10.17165/tp.2014.3-4.2>
- DRINÓCZI Tímea (2010): *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC.
- DUNCAN, W. Jack (1980): Knowledge Transfer in Administrative Science. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 4. 341–349.
- DUPCSIK Csaba (1994): Korunk hősei. (Szelényi Iván négy könyve: Új osztály, állam, politika; Városi társadalmi egyenlőtlenségek: tanulmányok; Harmadik út? Polgárosodás a vidéki Magyarországon; A poszt-kommunista átmenet társadalmi konfliktusai). *Buksz*, 6. évf. 2. sz. 151–154.

E

- E. KAKUSZI Mária (1974): Közigazgatástörténeti kutatások és a közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 24. évf. 6. sz. 567–571.
- EKIERT, G. – FOA, Roberto (2011): Civil Society Weakness in Post-Communist Europe: A Preliminary Assessment. *Carlo Alberto Notebooks*, No. 198. Elérhető: www.carloalberto.org/assets/working-papers/No.198.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 04. 05.)
- ELANDER, I. (1997): Between centralism and localism: On the development of local self-government in postsocialist Europe. *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 15, No. 2. 38–54. DOI: <https://doi.org/10.1068/c150143>
- ELLINGTON, H. – HARRIS, D. (1986): *Dictionary of Inmstructional Technology*. London, Kogan Page.

- ENYEDI György (2004): A bölcsészeti és a társadalomtudományok a Magyar Tudományos Akadémián. *Magyar Tudomány*, 49. köt. 12. sz. 1382–1386.
- ENYEDI György (1987): Köszöntjük az olvasót! *Tér és Társadalom*, 1. évf. 1. sz. 3–4.
- ENYEDI Zsolt (2010): Nemes és nemtelen motívumok. *Századvég*, 16. évf. 58. sz. 25–30.

F

- F. ROZSNYAI, Krisztina (2018): Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In SOMMERMAN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert eds.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin, Springer Verlag. 1569–1599.
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FÁBRI István (2001): Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében. *Regio*, 12. évf. 4. sz. 132–158.
- FARKAS Éva – MERUK József szerk. (2008): *Közigazgatási kommunikáció Magyarországon*. Pécs, PTE FEEK.
- FAZEKAS Marianna (2015): Az elmélet és a gyakorlat ötvözte – Interjú a 80 éves Dr. Ficzer Lajos professor emeritussal. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 50–54.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori Konferencia, 2013. június 6–7*. Budapest, ELTE ÁJK.
- FAZEKAS Marianna (2011): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 35–47.
- FAZEKAS Marianna (2006): A közttestületek szabályozásának egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 6. sz. 321–335
- FAZEKAS Marianna – FICZER Lajos szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- FEISCHMIDT Margit (é. n.): *Az empirikus kutatások kvalitatív módszereinek episztemológiai alapvetései*. Elérhető: http://mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/indexa2f3.html?option=com_tanelem&id_tanelem=829&tip=0 (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.)
- FEKETE Balázs (2015): A jogösszehasonlítás magyarországi történetének és alkalmazásának alapkérdései. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 419–450.
- FEKETE Balázs (2013): Érzelmek és jogtudomány: egy lehetséges értelmezés. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 3. sz. 89–104.
- FEKETE Csanád (2016): Információ és hadviselés. Háború a kognitív hadszíntéren II. *Szakmai Szemle – Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat*, 4. sz. 46–80.
- FEKETE Mária – GRÁD András (2012): *Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak*. Budapest, HVG-ORAC.
- FELKAY, Andrew (1997): *Out of Russian Orbit; Hungary Gravitates to the West*. Westport, Greenwood Press.
- Felsőoktatási hallgatók tudományos műhelyeinek és programjainak támogatása. EFOP-3.6.3-VEKOP-16* (2016). Elérhető: www.palyazat.gov.hu/efop-363-vekop-16-felsoktatsi-hallgatk-tudomnyos-mhelyeinek-s-programjainak-tmogatsa (A letöltés dátuma: 2017. 10. 11.)
- FERGUSON, Niall (2010): *A pénz felemelkedése. A világ pénzügyi történelme*. (Második kiadás.) Budapest, Scolar.

- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk. (2006): *Közigazgatási jog. Különös rész európai uniós tekintéssel*. Budapest, Osiris.
- FINSZTER Géza (2013): A változó rendszet és a rendszettudomány. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 14. köt. 5–12.
- FINSZTER Géza (1998): A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívája. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 1. sz. 34–39.
- FODOR, Jerry A. (1996): Összefoglalás az elme modularitásához. In PLÉH Csaba szerk.: *Kognitív tudomány*. Budapest, Osiris. 197–206.
- FOLKESSON, Emelie (2013): Human Rights Courts Interpreting Sustainable Development: Balancing Individual Rights and the Collective Interest. *Erasmus Law Review*, Vol. 6, No. 2. 142–154.
- FORGÁCS Imre (2006): Közigazgatás az integrációk korában. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós tekintéssel*. Budapest, Osiris. 31–73.
- FORGÓ Sándor (2011): *A kommunikációelmélet alapjai*. Eger, Eszterházy Károly Főiskola. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0005_03_a_kommelmélet_alapjai_scorm-05/36_a_megismeresi_folyamatok_s_a_kognitiv_pszichologia.html (A letöltés dátuma: 2017. 05. 12.)
- FREDDI, Maria – KORTE, Barbara – SCHMIED, Josef (2014): Developments and trends in the Rhetoric of Science. *European Journal of English Studies*, Vol. 17, No. 3. 221–234. DOI: <https://doi.org/10.1080/13825577.2013.867184>
- FRESLI Mihály (2012): Bizonyos közigazgatási terminusok fordításának nehézségei oroszról magyar nyelvre. In HORVÁTHNÉ MOLNÁR Katalin – SCIACOVELLI, Antonio szerk.: *Az alkalmazott nyelvészet regionális és globális szerepe. XXI. Magyar Alkalmazott Nyelvészeti Kongresszus: Szombathely, 2011. augusztus 29–31*. Sopron, Magyar Alkalmazott Nyelvészek és Nyelvtanárok Egyesülete. 287–292.
- FRIVALDSZKY János (2016): *Jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Budapest, Pázmány Press.
- FRIVALDSZKY János (2012): A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János szerk.: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, JTMR Faludy Ferenc Akadémia – L'Harmattan. 51–106.
- FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.

G, Gy

- GÁCS, Anna (2007): Who will Read Us if We all become Writers? Print and digital Literary Periodicals, Authorship and Authority. In GÁCS Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögből*. Budapest, L'Harmattan. 141–149.
- GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 4. sz. 29–49.
- GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás értelmezése Magyarországon. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 390–396.

- GAJDUSCHEK György (2008): *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság.
- GAJDUSCHEK György – ROSSITER, Tony szerk. (2002): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban*. Budapest–London, Magyar Közigazgatási Intézet – Civil Service College.
- GELLÉN Klára szerk. (2017): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus – Pólay Elemér Alapítvány.
- GELLÉN, Márton (2014): Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case. *Teaching Public Administration*, Vol. 32, No. 2. 111–126. DOI: <https://doi.org/10.1177/0144739413502217>
- GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. (Tézisfüzet.) Győr, SZIE ÁJK DI.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2015): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press.
- GERENCSÉR Balázs szerk. (2013): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press.
- GERENCSÉR, Balázs Szabolcs ed. (2013): *Pilot projects in Public Administration Management. Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences. I*. Budapest, Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences.
- GERŐ, Márton – KOPPER, Ákos (2013): Fake and Dishonest: Pathologies of Differentiation of the Civil and the Political Sphere in Hungary. *Journal of Civil Society*, Vol. 9, No. 4. 361–374. DOI: <https://doi.org/10.1080/17448689.2013.844449>
- GLATZ Ferenc et al. szerk. (2000): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (megye, régió, kistérség)*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- GRAHAM, Loren R. – DEZHINA, Irina (2008): *Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform*. Bloomington, Indiana University Press.
- GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula.
- GUROVA, Galina – PIATTOEVA, Nelli – TAKALA, Tuomas (2015): Quality of Education and Its Evaluation: An Analysis of the Russian Academic Discussion. *European Education*, Vol. 47, No. 4. 346–364. DOI: <https://doi.org/10.1080/10564934.2015.1107377>
- GYERGYÁK Ferenc (2016): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49–63.
- GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk. (2007): *Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság.

H

- H. SZILÁGYI István szerk. (2018): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1967–2017*. Budapest, Pázmány Press.
- H. SZILÁGYI István (2010): Jog és irodalom (habilitációs előadás). *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 1. sz. 5–28.
- HAJAS Barnabás (2017): A közjog alakítója. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 68–69.

- HAJDU Emese (2015): Az adólevonási jog ellenőrzéséről az adóhatóság és az adózó közötti kommunikáció új eszköze kapcsán. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*, 57. évf. 3. sz. 115–116.
- HAJNAL György (2010): Közpolitika és közpolitika-tudomány Magyarországon. *Századvég*, 16. évf. 58. sz. 162–167.
- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság.
- HAJNAL, György (2006): Interaction Between the Study and the Practice of PA in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 18 E. 49–67.
- HAJNAL György – JENEI György (2008): Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás- és közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon. *Köz-Gazdaság*, 3. évf. 4. sz. 21–41.
- HAJNAL, György – JENEI, György (2008): The Study of Public Management in Hungary: Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat. In KICKERT, Walter ed.: *The Study of Public management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, Routledge.
- HAJNAL, György – PÁL, Gábor (2013): Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Working Papers in Political Science*, No. 3. Elérhető: https://politikatudomany.tk.mta.hu/uploads/files/archived/8519_2013_03_hajnal_pal.pdf (A letöltés dátuma: 2013. 06. 09.)
- HALÁSZ, Iván (2015): The Institutional Framework and Methods of the Implementation of Soviet Legal Ideas in the Czechoslovakia and Hungary during Stalinism. *Journal on European History of Law*, Vol. 6, No. 2. 29–37.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2015): Magyar közjogtudomány és komparatiztika a dualizmus korában – módszerek, személyek, témák című konferencia. Előszó a tanulmányokhoz. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 146–147.
- HALLER József – FARKAS Johanna szerk. (2018): *Pszichológia a közszolgálatban I.* Budapest, Dialóg Campus.
- HAMZA Gábor (2012): A külföldi nemzeti (tudományos) akadémiák struktúrája – különös tekintettel a természettudományok és a társadalomtudományok kapcsolatára. *Állam- és Jogtudomány*, 53. évf. 1. sz. 161–175.
- HANLEY, Seán (2004): Getting the Right Right: Redefining the Centre-Right in Post-Communist Europe. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 20, No. 3. 9–27. DOI: <https://doi.org/10.1080/1352327042000260788>
- HARMATHY Attila (2006): A tulajdon közjogi és a magánjogi kérdéseiről. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula.
- HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HAUSNER, Jerzy – JESSOP, Bob – NIELSEN, Klaus eds. (1995): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*. Northampton (MA), Edward Elgar Publishing.
- HAVASRÉTI József (2007): Szóbeliség, dialógus és ellen-nyilvánosság egy „élő folyóirat” koncepciójában. A Lélegzet (1980–1985). In GÁCS Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögéből*. Budapest, L'Harmattan. 155–159.
- HEDTKE, Reinhold (2006): The social interplay of disciplinarity and interdisciplinarity – Some introductory remarks. *Journal of Social Science Education*, Vol. 5, No. 2. 1–9. DOI: 10.2390/jsse-v5-i4-1025

- HELLER Ágnes (2015): *Az önéletrajzi emlékezés filozófiája*. Budapest, Múlt és Jövő.
- HETESI Erzsébet – VERES Zoltán (2013): *Nonbusiness marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HOFFMAN István (2018): A helyi önkormányzatok személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatainak összegzése – történeti és nemzetközi kitekintéssel. *Jegyző és Közigazgatás*, 20. évf. 1. sz. 15–19.
- HOFFMAN István (2017a): A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselők) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 4. sz. 216–224.
- HOFFMAN István (2017b): *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. (Harmadik, hatályosított és átdolgozott kiadás.) Budapest, ELTE Eötvös.
- HOFFMAN István (2016): Hamza Gábor – Siklósi Iván (szerk.): Magyar Jogtudósok. V. kötet. *Magyar Jog*, 63. évf. 6. sz. 379–381.
- HOFFMAN István (2015a): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223.
- HOFFMAN István (2015b): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös.
- HOFFMAN István – CSEH Kristóf Balázs – JUGOVICS Andrea – MOLNÁR Csaba – NÉMET Noémi – ÖKRÖS Dávid (2018): Fakultatív feladatok ellátása Budapest Főváros XIV. kerületében (Zuglóban): Rövid összefoglaló az empirikus vizsgálat első eredményeiről. *Jegyző és Közigazgatás*, 20. évf. 2. sz. 15–18.
- HORVÁTH Attila (2015): A szocialista állam- és jogtudomány. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 543–576.
- HORVÁTH Imre – KISS László (1987): „Fékevesztett jogalkotás”. *Figyelő: Gazdaságpolitikai Hetilap*, 31. évf. 50. sz. 3.
- HORVÁTH Katalin – KÖNIG Balázs – ORBÁN Anna – TÖRLEY Gábor (2013): *A közigazgatási informatika alapjai*. Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás: Ké a közjog? [Kozjavak.hu](http://kozjavak.hu), 2015. 09. 20. Elérhető: <http://kozjavak.hu/kie-kojog> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- HORVÁTH M. Tamás (2014a): Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 4. sz. 1–10.
- HORVÁTH M. Tamás (2014b): Sugaras-gyűrűs szerkezet és városigazgatás. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2014): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH Zoltán et al. (2002): *Általános közigazgatási ismeretek I–II*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- HOUSTON, David J. (2014): Public Service Motivation in the Post-Communist State. *Public Administration*, Vol. 92, No. 4. 843–860. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12070>

HUNYADY György (2015): Bevezető. In HUNYADY György – BERKICS Mihály (2015): *A jog szociálpszichológiája. A hiányzó láncszem*. Budapest, ELTE Eötvös. 7–11.

I

Informatikai jegyzetek. Mi a jelentés jelentése? 2. (2013). Elérhető: www.bibl.u-szeged.hu/~drotos/informatikai-jegyzetek/1.html. (A letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)

J

JACSÓ Judit – SÁNTHA Ferenc (2012): *Közigazgatási büntetőjog*. (Egyetemi jegyzet.) Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

JAKAB András (2018): Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 5. évf. 1. sz. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf

JAKAB András (2011): Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn. In BOGDANDY, Armin – CASSESE, Sabino – HUBER, Peter M. eds.: *Ius Publicum Europaeum IV*. Heidelberg, CF Müller. 365–396.

JAKAB András (2010): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In RIXER Ádám szerk.: *De iuris peritorum meritis 6. Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KRE ÁJK. 91–109.

JAKAB, András (2008): Wissenschaft und Lehre des Verfassungsrechts in Ungarn. In BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – PEDRO, Cruz V. Hrsg.: *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Band II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrech*. Heidelberg, CF Müller. 773–801.

JAKAB András (2007): Közjog, magánjog, polgári jog – a dogmatikatörténet Próteuszi és az Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 3–27.

JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk. (2015): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC.

JAKAB András – MENYHÁRD Attila (2015): A magyar jogtudomány helyzete és kilátásai. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 25–47.

JAKAB András – SZABÓ Miklós (2015): A jogdogmatikai kutatás. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 51–78.

JAKAB András – URBÁN László szerk. (2017): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris.

JENEI György (2014): Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén. In LAPSÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 278–286.

JENEI György (2010): Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről. In Hosszú Hortenzia – GELLÉN Márton szerk.: *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex. 78–93.

JENEI György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég.

- JENEI György (2003): A közpolitika és a közigazgatástudományok. In TAKÁCS Péter – BÉRCI Ildikó szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések*. Budapest, ELTE ÁJK. 124–130.
- JING, Xiao (2007): On How Editors of Academic Journals at Institutions of Higher Learning Should Resist Academic Corruption. *Chinese Education and Society*, Vol. 40, No. 6. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.2753/ced1061-1932400608>
- JOHNSON, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris.
- JOHNSON, Juliet (2003): Past Dependence or Path Contingency? Institutional Design in Post-communist Financial Systems. In EKIERT, Grzegorz – HANSON, Stephen E. eds.: *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge, Cambridge University Press. 289–316.
- JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – A magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15.
- JÓZSA, Zoltán (2014): The Science of Public Administration, and the Study of Administrative Law in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag GmbH. 163–180.
- JÓZSA Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress.
- JURAJDA, Štěpán – KOZUBEK, Stanislav – MÜNICH, Daniel – ŠKODA, Samuel (2017): Scientific publication performance in post-communist countries: still lagging far behind. *Scientometrics*, Vol. 112, No. 1. 315–328. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-017-2389-8>
- JUSZTINGER János (2017): Iskolateremtő római jogász professzoraink emlékezete. Tudományos emlékülés a pécsi jogi karon Óriás Nándor és Benedek Ferenc tiszteletére. *JURA*, 23. évf. 1. sz. 422–423.

K

- KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus.
- KALAS Tibor – TORMA András (2007): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Miskolc, Virtuóz.
- KAMPIS György – SOÓS Sándor – GULYÁS László (2011): A magyar tudomány intézményi szerkezete és kompetenciái, 2001–2010 a Reuters-Thomson – ISI Web of Science adatbázis alapján. *Magyar Tudomány*, 172. évf. 8. sz. 163–180.
- KARÁCSONY András (2012): Az állam- és a politikatudomány helyzete a jogi kari oktatásban. In SZALMA József szerk.: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság. 15–26.
- KARLOVITZ János (2000): Tankönyvi, tankönyvelméleti alapfogalmak. *Könyv és Nevelés*, 2. évf. 2. sz. 1–6.
- KATONA József Álmos – MALECZKI József (2016): *A pontos fogalmazás művészete – Clear Writing*. Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet.
- KECSKÉS Gábor (2014): Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 297–308.
- KECSKÉS Pál (2002): Természetjog. In SZABÓ Miklós szerk.: *Natura Iuris. Természetjogtan, jogpozitivizmus, magyar jogelmélet*. Miskolc, Bíbor. 134–162.

- KEREKES Pál – KISZL Péter (2014): „Műszálás” olvasás – mérlegen a nyomtatott és az elektronikus szöveg. *Könyv és Nevelés*, 16. évf. 4. sz. 22–31.
- KERESZTES Dániel (2014): A konteók működése. *Pécsi Bölcsész*, 2014. 03. 14. Elérhető: http://magazin.pecsibolcsesz.hu/cikk/a_konteok_mukodese (A letöltés dátuma: 2017. 06. 10.)
- KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- KISIŁOWSKI, Maciej – KISIŁOWSKA, Izabela (2017): *Adminisztráció. Hogyan érjünk el sikereket közigazgatási vezetőként?* Budapest, HVG.
- KISS Anna – KISS Henriett – TÓTH J. Zoltán szerk. (2010): *Csíny vagy bűn?* Budapest, CompLex.
- KISS Balázs (2015): Politikai közösség kilencven perc alatt. Identitásváltások kognitív, értékelő és érzelmi dinamikája. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 2. sz. 56–87.
- KISS László (2008): Jogállam és/vagy élhető állam. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 142–146.
- KISS László (1979): *Módszertani útmutató tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- KISS László – IVANCSICS Imre (1979): *A tanácsrendeletalkotás elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- KISS Mariann (2015): *Alapmarketing*. Budapest, Akadémiai. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630598279>
- KISSNÉ PAP Margit (2000): Áttekintés a hungarológia jelenlegi helyzetéről és a fontosabb további feladatokról. *Hungarológia*, 2. évf. 1–2. sz. 25–41.
- KLINGHAMMER István (2008): A térképészet tudománya. *Magyar Tudomány*, 169. évf. 6. sz. 725–737.
- KLOTZ Péter (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. (Doktori értekezés tézifüzete.) Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.
- KNEEN, Peter (1993): The Soviet scientific legacy: some differences of interpretation. *Science and Public Policy*, Vol. 20, No. 4. 251–260. DOI: <https://doi.org/10.1093/spp/20.4.251>
- Kognitív megközelítések hatása a klinikai pszichológiában. 2. (é. n.). Elérhető: www.google.hu/?gws_rd=ssl#q=Kognit%C3%ADv+megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9sek+hat%C3%A1sa+a+klinikai+pszichol%C3%B3gi%C3%A1ban (A letöltés dátuma: 2017. 05. 22.)
- Kognitív pszichológiai alapok (é. n.). 8–9. Elérhető: <http://ait.iit.uni-miskolc.hu/~dudas/MIEAok/MIEa9.PDF> (A letöltés dátuma: 2017. 05. 06.)
- KOI Gyula (2016a): Reformok és állandóság a közigazgatás-elmélet tantárgy oktatásában, tekintettel Lőrincz Lajos tantárgyalapító szerepére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 138–151.
- KOI Gyula (2016b): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 35. sz. 1–20.
- KOI Gyula – PATYI András szerk. (2015): *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)*. (Kritikai kiadás. Magyary Zoltán összes munkái, 1.) Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- KOI Gyula (2015a): Magyary Zoltán életműve. A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 123–139.
- KOI Gyula (2015b): Külföldi forrásismeret és forráskezelés Concha Győző közigazgatási jogi és közigazgatástani munkásságában (1869–1905) a municipalizmus példáján keresztül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 197–205.

- KOI Gyula (2014a): Az olasz közigazgatástudomány művelői, és hatásuk a magyar közigazgatástudományra (1842–1942). *Polgári Szemle*, 10. évf. 3–6. 1–15.
- KOI Gyula (2014b): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó.
- KOI Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. (PhD-értekezés.) Győr, SZIE ÁJK DI.
- KOI Gyula (2012): Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality. In ŽATECKÁ, Eva ed.: *COFOLA 2012: The Conference Proceedings*. Brno, Masaryk University, Faculty of Law. 425–434.
- KOI Gyula (2010): Adminisztratív komparatiztika: tegnap, ma, holnap. *Közjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 41–45.
- KOLOMOIETS, T. (2015): The Importance of Professional Heritage of Professor M. Kuplevasky for Modern Ukrainian Administrative Legal Science and Law-Making Annotation (Значення творчої спадщини професора М. Й. Куплеваського для сучасної української адміністративно-правової науки та нормотворчості). *Law of Ukraine/Keresési eredmények Право України*, No. 7. 3–18.
- KOLTAY Gábor – VINCZE János (2009): Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 6. sz. 495–525.
- KOLTAY, Tibor (2007): Alternative Models of Journal Publishing and the Problem of Prestige. In GÁCS Anna szerk.: *A folyóiratok kultúrája az elektronikus kor szemszögéből*. Budapest, L'Harmattan. 35–47.
- KOVÁCS Éva Margit – VASTAG Gyula (2016): Közmenedzsment: közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 120–136.
- KOVÁCS Judit (2015): Az igazságossággal, az együttműködés-versengéssel és a hatalom pszichológiájára irányuló kutatás tematikus érintkezési pontjai. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 1. sz. 197–213. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2015.70.1.12>
- KOVÁCS Kristóf – FARAGÓ Boglárka (2016): A modern technológia hatása a kognitív képességekre: áttekintés. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 71. évf. 1. sz. 127–141. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2016.71.1.7>
- KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása. Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus.
- KOVAČ, Polonca (2013): The Public Administration Discipline in Slovenia: Between Legal and Administrative Sciences. *NISPAcee Journal of Public Administration & Policy*, Vol. 6, No. 2. 33–52. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2013-0005>
- KÖBEL Szilvia (é. n.): *A közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének előzményei és következményei – a levéltári kutatások lehetőségei*. (Kézirat.)
- KÖKÉNYESI József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Kilengések. Köszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 246–259.
- KÖPECZI Béla (2000): A hungarológia helyzete és lehetőségei. *Hungarológia*, 2. évf. 1–2. sz. 9–12.
- KÖRÖSÉNYI András (1997): A közigazgatás politikai irányítása és a patronázs. *Valóság*, 40. évf. 12. sz. 46–71.

- KUHN, Thomas S. (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat.
- KUKORELLI István (2003): Magyar közjog oktatása a jogi karon. In TAKÁCS Péter – BÉRCI Ildikó szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések*. Budapest, ELTE ÁJK. 23–29.
- KULCSÁR Kálmán (1987): *Politika és jogszociológia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KUN Ágota – SZABÓ Anett (2017): Boldogság tényezők a pedagógusok munkájában. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 72. évf. 3. sz. 281–310. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2017.001>
- KUNCZ Ödön (2017): *Életem (1884–1965)*. Budapest, ELTE Eötvös.
- A kutatási integritás európai magatartási kódexe* (2018). (Átdolgozott kiadás.) Berlin, ALLEA – All European Academies.
- Kutatásmódszertani alapok I.* (2009). Elérhető: http://dragon.unideb.hu/~nevtud/Tanarkepzes/meres/1_fejezet.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 04. 23.)
- KVASZINGERNÉ PRANTNER Csilla et al. (2016): A multitasking jelenség hatása a feladatvégzésre és az időbeosztásra. Módszertani előtanulmány. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 71. évf. 1. sz. 109–125. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2016.71.1.6>

L

- LAPSÁNSZKY András szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I–III.* Budapest, Wolters Kluwer.
- LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter szerk. (2017): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus.
- LÁNCOS Petra Lea (2012): *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. (PhD-értékezés.) Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.
- LÁNCZI András (é. n.): *A politikatudomány helyzetéről és állapotáról*. Elérhető: www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/lanczi.htm/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)
- LÁNYI András (2012): Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 1. sz. 105–130.
- LATTMANN Tamás (2013): Jogász, jog és az internet. In VESZELSZKI Ágnes szerk.: *@világhálóba keveredett ember. Hogyan változtatta meg az Internet az Ön gondolkodását?* Budapest, ELTE Eötvös. 273–279.
- LENDVAI Róbert (2017): Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten. *Comitatus*, 27. évf. 4. sz. 52–58.
- LENTNER Csaba (2016): Főszerkesztői beköszöntő. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 3.
- LIEBERT, Saltanat – CONDREY, Stephen E. – GONCHAROV, Dmitry eds. (2013): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315089300>
- LISTE, Lucia – SØRENSEN, Knut H. (2015): Consumer, client or citizen? How Norwegian local governments domesticate website technology and configure their users. *Information, Communication & Society*, Vol. 18, No. 7. 733–746. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118x.2014.993678>

- LŐRINCZ Lajos (2010): Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia szerk.: *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet.* Budapest, CompLex. 39–45.
- LŐRINCZ Lajos (2007a): Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1567–1569.
- LŐRINCZ Lajos (2007b): A Közigazgatási Szemléről. A szerkesztőbizottság elnökének köszöntője. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 1. sz. 3.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007c): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2000): *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában.* Budapest, MTA. 1–13.
- LŐRINCZ Lajos (1991): Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 12. sz. 1057–1064.
- LŐRINCZ Lajos – NAGY Endre – SZAMEL Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos (1965): A tudományos élet országos irányító szervei az európai szocialista országokban. *Állam- és Jogtudomány*, 8. évf. 3. sz. 387–409.

M

- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1978): Merre tart a közigazgatástudomány? *Jogtudományi Közlöny*, 33. évf. 7. sz. 421–429.
- MAGNIN, Eric (2002): Path-Dependence and Initial Conditions in the Transition Process: The Cases of Hungary and Romania. *Journal of Economics and Business*, Vol. 5, No. 1. 67–87.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- MAGYARY Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* Budapest, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata R. T.
- MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György (2012): Üveggyöngyhatás. Változatlan romapolitika. *Fundamentum*, 16. évf. 1. sz. 67–70.
- MÁRKUS, Desider (1912): *Ungarisches Verwaltungsrecht.* Tübingen, J.C.B. Mohr – P. Siebeck.
- MARKUS, Hazel (1977): Self-schemata and processing information about the self. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 35, No. 2. 63–78. DOI: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.35.2.63>
- MARTONYI János – BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- MÁTHÉ Gábor (2013): Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz. 1–10.
- MÁTHÉ Gábor (2011): Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet.* Budapest, Gondolat. 46–55.
- Megalakult a Közigazgatási Birák Egyesülete Tudományos Tanácsa* (2008). *BH*, 9. 720.

- MÉHES Tamás – TÉGLÁSI András szerk. (2018): *A jövő közigazgatás-tudománya. A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus.
- MERLE, Jacob – LYNN, Meek V. (2013): Scientific mobility and international research networks: trends and policy tools for promoting research excellence and capacity building. *Studies in Higher Education*, Vol. 38, No. 3. 331–344. DOI: <https://doi.org/10.1080/03075079.2013.773789>
- MESTER Béla (2017): A nemzet mint filozófiai tervezet. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 4. sz. 450–458.
- MEZEY Barna (2014): Jogi felsőoktatás a politika sodrában. A jogászképzés huszonöt esztendeje. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 395–408.
- MEZEY Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 103–110.
- MEZEY Gyula (2011): *Közigazgatási menedzsment. Teljesítmény-, minőség-, tudásmenedzsment módszerek*. Budapest, Aula.
- MIHAJLOV Dobromir et al. (1979): *Az európai népi demokratikus országok központi államigazgatási szervei. Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Német Demokratikus Köztársaság, Románia*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- MISCHEL, Walter (1973): Toward a cognitive social learning reconceptualization of personality. *Psychological Review*, Vol. 80, No. 4. 252–283. DOI: <https://doi.org/10.1037/h0035002>
- MISCHEL, Walter – SHODA, Yuichi (1995): A Cognitive-Affective System Theory of Personality: Reconceptualizing Situations, Dispositions, Dynamics, and Invariance in Personality Structure. *Psychological Review*, Vol. 102, No. 2. 246–268. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-295x.102.2.246>
- MOLNÁR Csaba (2017): Legyőzhetők-e a tudományos monopóliumok? *Magyar Nemzet*, 2017. 01. 05. 15.
- MOLNÁR Miklós (1995): A közigazgatási jogtudomány aktuális problémái. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 4. sz. 147–153.
- NAGY Balázs Ágoston (2014): Miért olyan nehéz a jogszabályok nyelvi egyszerűsítése? *Glossa Iuridica*, 1. évf. 2. sz. 101–113.
- N, NY
- NAGY Gyula – MOLNÁR Gyöngyvér (2017): A magyar pedagógia folyóirat tudományometriai elemzése: tendenciák, szerzők, társszerzőségi együttműködés. *Magyar Pedagógia*, 117. évf. 1. sz. 5–27.
- NAGY Koppány Zsolt (2014): *Nem kell vala megvénülnöd 2.0*. Budapest, Magvető.
- NAGY Marianna (2011): A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl? In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 192–206.
- NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. (Második, hatályosított kiadás.) Budapest, HVG-ORAC.

- NAGY Tamás (2011): Jog, irodalom, intertextualitás. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat. 38–47.
- NAVRACSICS Tibor (2017): Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. *Comitatus*, 27. évf. 2. sz. 32–38.
- NAVRACSICS Tibor (2014): Nemzeti érdek és Európa. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 4. sz. 100–104.
- NEISSER, Ulrich (1984): *Megismerés és valóság*. Budapest, Gondolat.
- NÉMETH János István (2016): *Az egész életen át tartó tanulás a kultúra, a kultúrafogalom és a kultúráközvetítés rendszerében*. (PhD-értekezés tézisei.) Budapest, ELTE PPK, Neveléstudományi DI.
- NÉMETH Nóra Veronika (2013): Olvasni jó? Egyetemi hallgatók viszonya az olvasáshoz. *Metszetek*, 2. évf. 4. sz. 33–53. Elérhető: http://metszetek.unideb.hu/files/201304_03_nemeth.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 12. 14.)
- NÉMETH Sándor (2016): A magyar önkormányzatiság tanúja: a Comitatus folyóirat. *Comitatus*, 26. évf. 2. sz. 18–22.
- NEVES, Rui Da Silva (2011): *Psychologie cognitive*. Paris, Armand Colin.
- NIELSEN, Jakob (2004): *Web-design*. Budapest, Typotex.
- NOCHTA Tibor – MONORI Gábor szerk. (2015): *Ius est ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK.
- NYÍRI Kristóf (2006): Konzervatívnak lenni az internet korában. *Információs Társadalom*, 6. évf. 4. sz. 9–17.

O

- ORBÁN Anna (2015): Az e-közigazgatási kutatások trendje. Áttekintés a nemzetközi és hazai irodalmak alapján. In KERESZTES Gábor szerk.: *Tavaszi Szél 2015/Spring Wind 2015 Konferenciakötet. III*. Eger, Líceum. 81–94.
- OSTROM, Vincent (2008): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

P

- PALLAI Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 181–193.
- Pallas Nagylexikon (é. n.). Elérhető: <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/003/pc000323.html#9> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 23.)
- PALLÓ Gábor (2005): Enciklopédizmus, diszciplínák, interdiszciplínák, projektek. *Világosság*, 46. évf. 9. sz. 19–30. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20050929102518.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.
- PATYI András (2013a): Administrative justice in Hungary. In SMUK Péter ed.: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, CompLex. 145–154.

- PATYI András (2013b): „Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem”. Aktuális gondolatok a rendészettudomány kapcsán. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 64–69.
- PATYI András (2012): The Autonomy of Local Governments and the New Constitution. In HULKÓ Gábor – PATYI András szerk. (2012): *Public Finances: Administrative Autonomies*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft. 549–561.
- PATYI András (2011): „E pluribus unum”. A Nemzeti Közszerződési Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 3. sz. 24–31.
- PATYI András – BOROS Anita szerk. (2019): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus.
- PATYI András – KOI Gyula (2017): „Az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot” – Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve. In Szontagh Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. (Államtudományi Klasszikusok.) Budapest, Dialóg Campus.
- PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 8–29.
- PATYI András – LAPSÁNSZKY András (2014): Prof. Dr. Verebélyi Imre 70 éves. Verebélyi Imre szakmai, oktatói és tudományos pályafutásának összefoglalója. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 85–89.
- PATYI, András – RIXER, Ádám eds. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag.
- PATYI, András – TÉGLÁSI, András (2014): The constitutional basis of Hungarian public administration. In PATYI, András – RIXER, Ádám eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 203–218.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULOVICS, Anita – SZABÓ, Eszter – HORTON, Charles (2006): *The preservation of natural and architectural environment in an international aspect*. Miskolc, Bíbor.
- PERGER Éva (1994): A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 12. sz. 745–750.
- PESTI Sándor (2001): *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel.
- PISZTÓRY Mór (1876): *Bevezetés az államtudományokba*. Budapest, Hoffmann és Molnár.
- PLATSAS, Antonios E. (2015): Law in the Spirit of our Age: Between Modernity and Postmodernity? *Law Journal of the University of Latvia – Juridiskā Zinātne*, No. 8. 198–213.
- PLÉH Csaba (2010): *A lélektan története*. Budapest, Osiris. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_lelektan_tortenete/adatok.html (A letöltés dátuma: 2017. 03. 23.)
- PLÉH Csaba (2001): A tudás érvényessége és a kognitív pszichológia. *Iskolakultúra*, 11. évf. 8. sz. 75–78.
- PLÉH Csaba (1998): *Hagyomány és újítás a pszichológiában*. Budapest, Balassi.
- POISTER, Theodore H. (2010): The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, Vol. 70, Special Issue. 246–254. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>
- POKOL Béla (2015): A jogtudomány társadalomtudományosodása (és így perspektivikus létrejötte). *Jogelméleti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 106–130.

- POLYÁK Gábor – SZŐKE Gergely László (2015): Technológiai determinizmus és jogi szabályozás, különös tekintettel az adatvédelmi jog fejlődésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 31–37.
- POMOGÁTS Béla (2011): A nyelvstratégiától a kulturális stratégiáig. In HÓDI Éva szerk.: *Nyelvstratégia és nyelvművelés. Szarvas Gábor Nyelvművelő Napok*. Ada, Szarvas Gábor Nyelvművelő Egyesület. 76–87.
- PRICE, Derek de Solla (1979): *Kis tudomány – nagy tudomány*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PRUGBERGER Tamás – SZALMA József (2003): A természetjog és polgári jogi kodifikáció. *Magyar Jog*, 50. évf. 3. sz. 129–139.
- PUZO, Ieva (2016): Hope amidst uncertainty: foreign scientists in contemporary Japan. *Contemporary Japan*, Vol. 28, No. 1. 81–99. DOI: <https://doi.org/10.1515/cj-2016-0005>

R

- RABIN, Jack ed. (2003): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York, Marcel Dekker.
- RAFT Miklós szerk. (1982): *A helyi-területi közigazgatás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- RASMUSSEN, Morten (2013): Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians. *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 5. 1187–1221.
- READINGS, Bill (1996): *The University in Ruins*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- RECHNITZER János (2007): A társadalomtudomány új ága: a regionális tudomány. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1580–1589.
- Mi a rendszertudomány?* (2011). Elérhető: http://rendszertudomany.blog.hu/2011/04/01/mi_is_a_rendszertudomany (A letöltés dátuma: 2017. 05. 23.)
- Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához. A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok* (1995). Budapest.
- REZSŐHÁZY Rudolf (2016): *Bevezetés a társadalomtudományok módszertanába*. Budapest, Typotex.
- Rezsőházy Rudolfal készült beszélgetés* (2001). Új Horizont, 1. sz. 1–3.
- RIXER, Ádám (é. n.): *The new functions of state administration: direct community organising and identity-building. The case of Hungary*. (Megjelenés alatt.)
- RIXER Ádám (2018a): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus.
- RIXER Ádám (2018b): *A magyarság migrációs jelenségei a hazai tudományban és művészetben*. A Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által 2018. 06. 15-én *A magyarság migrációs jelenségei* címmel megtartott nemzetközi konferencia nyitóelőadásának handoutja. 1–12.
- RIXER Ádám (2017a): Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 1–2. sz. 147–171.
- RIXER, Ádám (2016): Post-Soviet Features of Hungarian Administrative Sciences. *Central European Public Administration Review*, Vol. 14, No. 2–3. 169–198. DOI: <https://doi.org/10.17573/ipar.2016.2-3.08>
- RIXER Ádám (2015a): Közigazgatás és szépirodalom. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 49–72.
- RIXER, Ádám (2015b): *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag.

- RIXER Ádám (2014a): A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása: Vitaindító. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 1. sz. 9–15.
- RIXER, Ádám (2014b): Introduction. In PATYI, András – RIXER, Ádám (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 33–159.
- RIXER Ádám (2014c): *Új irányok a magyar közigazgatás-tudományban: Habilitációs tézisek*. Győr, SZIE ÁJK DI.
- RIXER Ádám (2013a): A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 4–22.
- RIXER Ádám (2013b): *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatástudományban*. Budapest, Patrocinium.
- RIXER Ádám (2013c): *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, Patrocinium.
- RIXER Ádám (2012a): *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium.
- RIXER, Ádám (2012b): *Features of the Hungarian Legal System after 2010*. Budapest, Patrocinium.
- RIXER Ádám (2012c): Jog és szépirodalom. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 165–193.
- RIXER Ádám (2011a): Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei. In FÁBIÁN Adrián szerk.: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 295–306.
- RIXER Ádám (2011b): A mai jog jellegzetességei. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 3. sz. 149–161.
- RIXER Ádám (2010a): Írország közigazgatásának sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 5. sz. 23–34.
- RIXER Ádám (2010b): Málta közigazgatásának sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 9–10. sz. 45–54.
- RIXER Ádám (2010c): Mai jogunk jellegadó vonásai. *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 3. sz. 25–36.
- RIXER Ádám (2010d): A vörösiszap-katasztrófa miatti felelősség. In SZÉCSI Gábor szerk.: *70. Studia in honorem Endre Tanka*. Budapest, KRE ÁJK. 27–51.
- RIXER Ádám (2010e): *Religion and Law. Vallás és jog*. Budapest, KGRE ÁJK.
- RIXER Ádám – HOFFMAN István – SZILVÁSY György Péter (2011): *Közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.
- ROTHCHILD, Jonathan (2008–2009): Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner. *Journal of Law and Religion*, Vol. 24, No. 2. 475–506. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0748081400001685>
- ROWE, Elana W. (2013): *Russian Climate Politics: When Science Meets Policy*. New York, Palgrave Macmillan.
- ROWLAND, Fytton (1997): Print Journals: Fit for the Future? *Ariadne*, No. 7. 1–9.
- ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.
- ROZSNYAI Krisztina (2015): A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai. *Magyar Jog*, 62. évf. 9. sz. 485–491.
- RÓZSA Erzsébet (2016): Részvétel, laikusság és kompetenciák – az orvos-beteg együttműködési modell perspektívájából. *Replika*, 25. évf. 100. sz. 43–48.

S, Sz

- SAÁD József (2000): *Magyary Zoltán*. Budapest, Új Mandátum.
- SAJÓ, András (2007): *Understanding Post-Communist Corruption*. Elérhető: www.oecd.org/hungary/39303242.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)
- SAJÓ András (1988): *Társadalmi-jogi változás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SALAT Levente (1991): Értelmisségi kényszerpályák a poszt-kommunista társadalmakban. *Korunk*, 2. évf. 4. sz. 510–512.
- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC.
- SÁRKÖZYNÉ SZABÓ Piroska – NAGY-ZÖLD Viktória (2007): *Módszertani útmutató a helyi önkormányzati rendeletek szerkesztéséhez*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- SÁROSI-MARDIROSZ Krisztina-Mária (2014): Az erdélyi magyar jogi és hivatalos nyelv néhány aspektusa. *Glossa Iuridica*, 1. évf. 1. sz. 1114–1128.
- SASVÁRI Péter – NEMESLAKI András (2017): Tudományos folyóiratok méltányos rangsorolása az MTA Gazdasági és Jogi Osztályában. Mit mutatnak az adatok? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 80–91.
- SASVÁRI Péter – TÖRLEY Gábor (2015): A magyar közigazgatást kutatók tudományos láthatósága. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 112–132.
- SASVÁRI Péter László – URBANOVICS Anna (2018): Kutatói közösségi hálózatok használata a Nemzeti Közszerződési Egyetemen. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 3. évf. 9. sz. 1–14.
- SCHARLE Péter (2004): A kognitív pszichológia sémafogalma és a többciklusú felsőfokú képzés szintjei. *Magyar Tudomány*, 165. évf. 7. sz. 748–758.
- SCHÖPFLIN György (2004): *Az identitás dilemmái. Kultúra, állam, globalizáció*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor.
- SCHWEITZER Gábor (2017): Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok. Tudománytörténeti adalékok Magyary Zoltán pályafutásához (1923–1930). In SCHWEITZER Gábor: *A magyar királyi köztársaságtól a magyar köztársaságig. Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok*. Pécs, Publikon. 47–62.
- SCHWEITZER Gábor (2014): Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938–1943 között. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 4. sz. 77–96.
- SIMON Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan.
- SMITH, Edward E. – NOLEN-HOEKSEMA, Susan – FREDRICKSON, Barbara L. – LOFTUS, Geoffrey R. (2005): *Atkinson & Hilgard. Pszichológia*. Budapest, Osiris.
- SMUK Péter szerk. (2013): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, CompLex.
- SOBIS, Iwona – VRIES, Michiel S. de (2010): Restoring Professionalism: What Can Public Administration Learn from Social Psychology? In NEMEC, Juraj – PETERS, B. Guy eds.: *State and Administration in a Changing World*. Bratislava, NISPACE.
- SOÓS Sándor (2005): A tudomány evolúciós rendszertana és az extradiszciplinaritás problémája. *Világosság*, 46. évf. 1. sz. 39–48.
- SÓLYOM Péter (2016): A jogtudomány interpretív felfogásához. In BÓDIG Mátyás – ZÖDI Zsolt szerk.: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK JTI – OPTEN. 113–132.

- SPENCER, Dimitrina – ZIMMERMAN, Ann – ABRAMSON, David (2011): Special Theme: Project Management in E-Science: Challenges and Opportunities. *Computer Supported Cooperative Work*, Vol. 20, No. 3. 155–163. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10606-011-9140-4>
- SPINDLER Zsolt (2017): Bódig Mátyás – Zödi Zsolt (szerk.): A jogtudomány helye, szerepe és haszna (Budapest, MTA TK JTI – OPTEN 2016) 267. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 3. sz. 142–146.
- SPOTTSWOOD, Mark (2013): Emotional Fact-Finding. *Kansas Law Review*, Vol. 63, No. 1. 41–101.
- STEHR, Nico (2017): *A szabadság a tudás leánya*. Budapest, Gondolat.
- STIPTA István (2017): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99–135.
- SZABADFALVI József (2004): Adalékok egy jogtudósi életműhöz: Bibó István 1942 és 1949 közötti egyetemi előadásai. *Állam- és Jogtudomány*, 45. évf. 3–4. sz. 351–361.
- SZABÓ Imre (2011): *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*. Budapest, Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa.
- SZABÓ Miklós (2000): Szó szerint... A jog és nyelv interferenciájáról. In SZABÓ Miklós – VARGA Csaba szerk.: *Jog és nyelv*. Budapest, PPKE JÁK. 1–55.
- SZAMEL Katalin (2014): Az államszervezeti és államigazgatási reformok tükröződése a felsőoktatásban. In LAPSÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 524–533.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- SZAMEL Katalin (2010a): Rendszerváltás a magyar közigazgatás-tudományban. In NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor szerk.: *Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA JTI.
- SZAMEL Katalin (2010b): Magyar közigazgatástudomány. In GAJDUSCHEK Gy. et al. szerk.: *Közigazgatásmélelet: egyetemi jegyzet a mesterképzés számára*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 157–183.
- SZAMEL Katalin (2006): A közigazgatás jövőjéről és a jövő közigazgatásáról. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula. 375–385.
- SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre (1970): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész I. Különös rész. A honvédelmi és a belső rend biztosítására irányuló igazgatás*. (Egységes jegyzet. Állam- és jogtudományi karok.) Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- SZEGEDI László (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása. Az uniós normák közvetett és közvetlen végrehajtása*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZENTE Zoltán (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 88–91.
- SZENTE Zoltán (2008): The effects of Europeanisation on administrative culture – from myth to reality. In BECK, Joachim – THEDIECK, Franz eds.: *The European Dimension of Administrative Culture*. Baden-Baden, Nomos. 40–62. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845211152>

- SZÉNYEI Gábor András – ÁDÁM Szilvia – GYÖRFFY Zsuzsanna – TÚRY Ferenc (2015): A kiegészítő szindróma megelőzése. A hagyományoktól a modern információs technológiákig. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 4. sz. 847–862. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2015.70.4.8>
- SZERB Antal (1972): *Magyar irodalomtörténet*. (Ötödik kiadás.) Budapest, Magvető.
- SZIGETI Péter (2008): *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SZILÁGYI Emese (2015): Tetten érhető a politikai klientelizmus? *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 31–39.
- SZILÁGYI István (2016): A geopolitika a társadalomtudományok rendszerében. *Comitatus*, 26. évf. 1. sz. 49–65.
- SZILÁGYI Péter (2014): *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös. Elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_jogi_alaptan/adatok.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- SZLADITS Károly (1941): *Magyar magánjog. I.* Budapest, Grill.
- SZMODIS Jenő (2016): Tendenciák és témák a kortárs jogirodalomban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 4. sz. 241–244.
- SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.
- SZOPÍŃSKI, Tomasz – STANIEWSKI, Marcin W. (2017): Manifestations of e-government usage in post-communist European countries. *Internet Research*, Vol. 27, No. 2. 199–210. DOI: <https://doi.org/10.1108/intr-01-2015-0011>
- SZUCHY Róbert (2018): Az intelligens energetikai rendszerek szabályozási kérdései. In HOMICSKÓ Árpád Olivér szerk.: *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, KRE ÁJK. 179–198.

T

- TAJFEL, Henri (1981): *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TAKÁCS Péter szerk. (2017): *Unitas multiplex: Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr, Gondolat.
- TAKÁCS Róbert (2005): *Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években*. Elérhető: https://mediakutato.hu/cikk/2005_01_tavasz/04_sajtoiranyitas (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.)
- TAMÁS András (2013): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 28–34.
- TAMÁS András (2011): Közigazgatási jogtudomány. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 67–78.
- TAMÁS András (2002): *Legistica. A jogalkotástan vázlata*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS Dóra Mária (2017): *Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át*. Budapest, ELTE Eötvös.
- TAMÁSNE Fekete Adrienn (2014): *Könyvtári ismeretek alapképzésben résztvevő hallgatóknak 2014*. Elérhető: http://konyvtar.uni-eszterhazy.hu/public/uploads/2014-konyvtari-ismeretek-alapkepzesben-resztvevo-hallgatoknak_56951ac5bb368.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 15.)

- TÉGLÁSI András (2016): A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. Avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?). *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 141–170.
- THOMPSON KLEIN, Julie (2006): A Platform for a Shared Discourse of Interdisciplinary Education. *Journal of Social Science Education*, Vol. 5, No. 2. 10–18. DOI: [10.2390/jsse-v5-i4-1026](https://doi.org/10.2390/jsse-v5-i4-1026)
- THOMPSON KLEIN, Julie (1990): *Interdisciplinarity. History, Theory, and Practice*. Detroit, Wayne State University Press.
- TOLCSVAI NAGY Gábor szerk. (2018): *A magyar nyelv jelene és jövője*. Budapest, Gondolat.
- TOMCSÁNYI Teodóra (1999): A mentálhigiéné jelenségvilága. In TOMCSÁNYI Teodóra – GREZSA Ferenc – JELENITS István szerk.: *Tanakodó. A mentálhigiéné elmélete, a mentálhigiéné képzés, mentálhigiéné az emberek szolgálatában*. Budapest, Magyar Testnevelési Egyetem – Párbeszéd (Dialógus) Alapítvány – HÍD Alapítvány. 16–45.
- TORMA András szerk. (2013): *Európai közigazgatás*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.
- TORMA András szerk. (2001): *Szabálysértési jog*. Miskolc, Virtuóz.
- TÓTH Judit szerk. (2015): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis, 77. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- TÖRÖK Gábor (2016): Államtudomány és civilizisztika, avagy mennyiben segítheti előbbi az utóbbi. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 6. sz. 1–8.

V

- VADÁSZ Tibor (2018): Krízis a bírósági igazgatásban? *MTA Law Working Papers*, No. 13. 1–14.
- VADÁSZ Vanda (2017): Autonómia a közigazgatásban – Beszámoló a MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett kerekasztal-beszélgetésről. *JTiblog*, 2017. 05. 09. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/blog/2017/05/autonomia-a-kozjogtudomanyban-beszamolo> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- VALENTINY Pál (2011): Árukapcsolás és csomagban történő értékesítés: jogesetek és közgazdasági elmélet. *Műhelytanulmányok – Discussion Papers*, No. 21. 5. Elérhető: <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1121.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 01. 09.)
- VAN DER HOEK, M. Peter (2005): *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. London – New York, Routledge.
- VARGA, András Zs. – PATYI, András – SCHANDA, Balázs eds. (2015): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press.
- VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Budapest, Dialóg Campus.
- VARGA, Zs. András (2017): Die Entwicklung des Rechts der öffentlichen Verwaltung. In MÁTHÉ, Gábor szerk.: *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus. 817–864.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.
- VARGA Zs. András (2014): Közigazgatás és közigazgatási jog a második világháború és a jogállam helyreállítása között. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 581–589.

- VARGA Zs. András (2011): Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell. VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK – KIM. 111–126.
- VASS László (2010): A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 65–80.
- VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatás és a kormányzás alapkérdesei Magyar Zoltán életművében. *Jog–Állam–Politika*, 2. évf. 3. sz. 77–100.
- VEREBÉLYI Imre (2008): Beköszöntő. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 1–3.
- VEREBÉLYI Imre (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- VERESS Károly (2008): *Az interdiszciplinaritás problémája*. 198–206. Elérhető: http://eda.emc.ro/xmlui/bitstream/handle/10598/29502/EME_EM_2015-1_013_VeressKaroly_InterdiszciplinaritasProblemaja.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2017. 08. 28.)
- VERHEIJEN, Tony – NEMEC, Juraj (2000): *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee.
- VESZPRÉMI Bernadett (2018): Az elektronikus ügyintézés terjedésének gátjai az állami feladatellátásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 63–76.
- VINCZE, Attila (2016): *Unionsrecht und Verwaltungsrecht: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Rezeption des Unionsrechts*. Baden-Baden, Nomos.

W

- WEBER, Max (1923): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Franklin Társulat.
- WILSON, Woodrow (2007): A közigazgatás tanulmányozása. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatástudományi antológia*. Budapest, HVG-ORAC. 187–211.
- WISSEMA, J. G. (2009): *Towards the third generation university: Managing the university in transition*. Northampton, Edward Elgar Publishing Inc.

Z

- Z. KARVALICS László (2008a): Az adatsilóktól a tudomány kontrollforradalmáig. *Magyar Tudomány*, 169. évf. 3. sz. 352–363.
- Z. KARVALICS László (2008b): *Úton a digitális kormányzás felé*. Budapest, Demos.
- ŽUKOWSKI, Przemysław M. (2015): Profesorowie i wykładowcy prawa administracyjnego i nauki administracji na polskich państwowych uniwersytetach w latach 1918–1939. Katedry i organizacja. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, Vol. 8, No. 3. 299–317.
- ZUPKÓ Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég.

Ajánlott irodalom

- ÁDÁM Zoltán (2004): A kelet-közép-európai posztkommunista átalakulás államközpontú megközelítése. *Külgazdaság*, 48. évf. 10. sz. 35–49.
- BORDÁS, Mária (2012a): Application of Cloud Computing in the Public Sector in Hungary. *Journal of US-China Public Administration*, Vol. 9, No. 5. 534–551. DOI: <https://doi.org/10.17265/1548-6591/2012.05.005>
- CARMIN, Jo Ann – FAGAN, Adam (2010): Environmental mobilisation and organisations in post-socialist Europe and the former Soviet Union. *Environmental Politics*, Vol. 19, No. 5. 689–707. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2010.508300>
- FÖLDI András (2016): Összehasonlító jogtörténet: egy módszertani kísérlet. *Jogtörténeti Szemle*, 18. évf. 3. sz. 30–36.
- FRÖCHLICH Johanna (2017): *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. (PhD-értekezés, műhelyvita előtt benyújtott változat.) Budapest, PPKE JÁK DI.
- FUKUYAMA, Francis (1994): *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest, Európa.
- G. MÁRKUS György (2000): A harmadik út és a globális kapitalizmus megszelídítése. In DALOS Rimma – KISS Endre szerk.: *Bal, jobb, harmadik út*. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány. 9–33.
- GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk. (2015): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press.
- HANKISS Elemér (1986): *Diagnózisok 2*. Budapest, Magvető.
- HAŠKOVÁ, Hana – SAXONBERG, Steven (2016): The Revenge of History – The Institutional Roots of Post-Communist Family Policy in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Social Policy & Administration*, Vol. 50, No 5. 559–579. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12129>
- KATONA Vilmos (2016): Metszet: egy tudományos folyóirat születése. *Metszet: építéset, újdonságok, szerkezetek, részletek*, 7. évf. 6. sz. 50–54.
- KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei. Az eredményesség, a gyorsaság, az egyszerűség elve*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KILÉNYI, Géza – LAMM, Vanda eds. (1990): *Democratic Changes in Hungary: Basic Legislations on a Peaceful Transition from Bolshevism to Democracy*. Budapest, Public Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences.
- KORKUT, Umut (2012): Hungary. In BECHAIN, Donnacha O. – SHERIDAN, Vera – STAN, Sabina eds.: *Life in Post-Communist Eastern Europe after EU Membership. Happy ever after?* London, Routledge. 86–102. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203116609>
- KORNAI János (2004): Mit tanulhatnak a posztzocialista átalakulás útjára lépő országok az átmenet eddigi tapasztalataiból? *Közgazdasági Szemle*, 51. évf. 10. sz. 899–923.
- MEZEI István (2007): A turizmus fejlődésének néhány hasonló eleme a posztkommunista országokban. In SZÓNOKYNÉ Ancsin Gabriella – PÁL Viktor – KARANCSI Zoltán szerk.: *A hatá-*

- rok kutatója. *Tanulmánykötet Pál Ágnes tiszteletére*. Szeged–Szabadka, Magyarságkutató Tudományos Társaság. 168–175.
- MISZLIVETZ Ferenc (2011): Válság és demokrácia – 1989 öröksége. In SIMON János szerk.: *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Stiftung. 134–156.
- ÖRSI Julianna (2007): Iskolateremtő műhely, kutatóhely, kulturális centrum, avagy a korszerű múzeum funkcionális váltásai. *Jászkunság*, 50. évf. 2. sz. 151–158.
- RIXER Ádám (2017b): Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez. In BENCsik András – HORVÁTH Csaba szerk.: *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkő Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 161–180.
- RIXER Ádám (2017c): Közigazgatás-tudományi iskolák kialakulásának esélyei a mai Magyarországon. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 329–339.
- RIXER Ádám (2017d): A magyar közigazgatási jogtudomány kognitív csapdái. In HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert szerk.: *60. Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 441–456.
- RIXER Ádám (2012d): Az európai kulturális politika egyes kérdései. In SEPSI Enikő szerk.: *Studia Caroliensia. A Károli Gáspár Református Egyetem Évkönyve*. Budapest, KRE – L'Harmattan.
- ROPOLYI László (2004): Technika és etika. In FEKETE László szerk.: *Kortárs etika*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 267–282.
- Soós, Károly A. (2011). *Politics and Policies in Post-Communist Transition: Primary and Secondary Privatisation in Central Europe and the Former Soviet Union*. Budapest – New York, CEU Press.
- SZABÓ Márton (2012): Közpolitikai diskurzuselemzés. *Working Papers in Political Science*, No. 7. Elérhető: http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/971_1347612216.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 06.)
- TORMA András (2014): A közmenedzsment reformok új irányai. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 95–112.
- TÖNNIES, Ferdinand (2004): *A közösség és társadalom*. Budapest, Gondolat.
- TRUPIA, Francesco (2017): Migrant hood and self-governing rights: a new paradigm for the post-communist Eastern Europe. *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 8, No. 1. 177–195.
- VADÁL, Ildikó (2004): Die Verwaltungsorganisation in Ungarn. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin eds.: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. Wien, Verlag Österreich. 109–136.

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Szarvas Melinda
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00809_00

ISBN 978-963-531-346-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-347-1 (pdf)
ISBN 978-963-531-348-8 (epub)

Bármely tudományterület önmagáról kialakított képe befolyásolja képviselőinek együttműködését, a kutatások intenzitását, nyitottságát, végső soron a tudományterület minőségét. Éppen ezért időszerű a magyar közigazgatási jogtudomány önreflexiója: milyen módszerek divatoznak a hazai közigazgatási jogtudományban; milyen sajátosságokat mutatnak a tudományos műhelyek; milyen új határterületek vannak kialakulóban, hogyan alakul a jogtudomány helyzete a közigazgatás-tudományok rendszerében; továbbá milyen hatása van a tudománynak a jogalkotásra és jogalkalmazásra?

E munka nem kíván bírálja lenni a területnek: arra törekszik, hogy a tudományos teljesítmények minősítése körében bevett és a hazai viszonyok között is hasznos szempontok mentén kérdéskatalógust állítson össze. Eszközöket kínál, amelyek a további, részletesebb kutatások számára is jó kiindulópontok lehetnek. Példái csupán az egyes felvetések alátámasztására szolgálnak, s nem minősítik a meg nem jelenített szerzőket, munkákat.

Jelen monográfia legfőbb vállalása a magyar közigazgatási jogtudomány jelenének és lehetséges jövőbeni helyzetének vizsgálatához szükséges szempontok összegyűjtése.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzás megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE