



Bordás Mária<sup>1</sup>

## A jogállamiság kialakulása az európai államszervezeti rendszerekben

### A liberális jogállam és a joghoz kötött közigazgatás kialakulása Európában

A feudális társadalmi és gazdasági rendet felszámoló *polgári forradalmak* a 16. században kezdődtek Németalföldön, majd a 18. század végéig folytatódtak az angol és a francia polgári forradalommal. Jóval később, csak a 19. században zajlottak le a porosz, osztrák és olasz polgári forradalmak. A kapitalizmus gazdasági viszonyainak létrejötte, valamint az erre épülő modern államok kialakulása tehát évszázados fejlődés eredménye volt Európában.

Az európai államszervezeti rendszerek modernizációját a polgári forradalmak idején alapvetően meghatározta az a körülmény, hogy a feudális abszolutizmus önkénye ellen a polgárság minden elemében olyan állam létrehozására törekedett, amely képes volt megakadályozni a hatalom koncentrációját. Ezek a törekvések a közigazgatás túlzott beavatkozási kísérleteit is vissza tudták szorítani, és a közigazgatás cselekvését kiszámíthatóvá tenni. A modernizáció másik fontos tényezője volt a kapitalista gazdasági intézmények lehető legteljesebb érvényre juttatása, ami feltételezte a feudális jogi korlátok eltörlését, ezzel együtt a tőkés gazdasági rend jogi alapjainak megteremtését. Ehhez, legalábbis kezdetben, a liberálkapitalizmus idején a *be nem avatkozó állam* ideológiája szolgált alapul.<sup>2</sup>

A közigazgatás azért töltött be meghatározó szerepet a polgári forradalmak után létrejött európai állami és közigazgatási rendszerek létrehozásában, mert ebben látták a garanciát arra, hogy az állam és a közigazgatás működése a tőkés réteg politikai és gazdasági hatalmának tartós fennmaradását szolgálja.

A *liberálkapitalista* államszervezet alapját a 18. századi *felvilágosodás* eszmei rendszere teremtette meg a racionalitás, a társadalmi egyenlőség, az igazságosság

<sup>1</sup> Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: [bordas.maria@uni-nke.hu](mailto:bordas.maria@uni-nke.hu).

<sup>2</sup> Adam Smith: *A nemzetek gazdasága*. Budapest, KJK, [1776] 1992.

és a szabadság ideológiájával. Még a felvilágosodást megelőzően, a 16–17. században a *reformáció* a katolikus egyház megreformálásán túl elismertette a vallásszabadságot és az egyháznak az államtól való elválasztását, aminek következtében az egyház magánjogi szervezetté vált.

Az állami szuverenitás a 16. században a területiségre épülő központosított államokat jelentette a feudális széttagoltsággal szemben, és egyben feltételezte az uralkodó széles körben gyakorolt hatalmát is. A *parlamenti szuverenitás* az angol polgári forradalom után az angol gondolkodók államelméleteinek hatására vált államszervező elvvé, amikor a polgárság kompromisszumot kötött a feudális arisztokráciával, amelynek keretében elismerték a királyság intézményét, de a parlamentet tekintették a hatalom igazi letéteményesének. Ténylegesen azonban a parlament tagjai csak az arisztokrácia és a polgárság közül voltak választhatók. A *népszuverenitás* a francia felvilágosodás eszmerendszerének terméke, amely az egyenlő és általános választójog alapján megválasztott parlamentet tekintette a nép képviselőjének és a hatalom forrásának.

A *törvényesség* követelménye arra irányult, hogy a népszuverenitást kifejező parlament által hozott törvények határozzák meg az alapvető gazdasági és társadalmi viszonyokat. Ez nemcsak a többség akaratát fejezte ki, hanem nagymértékben kiszámíthatóvá is tette az egyének és a gazdasági szereplők cselekvését.

Az *alkotmányosság* az államszervezet működésére, a gazdasági rendre, az állampolgárok politikai- és szabadságjogaira, valamint a gazdaság szereplőinek gazdasági alapjogaira vonatkozó szabályoknak egy alaptörvényben, az alkotmányban való szabályozását jelentette. Ennek a jelentősége, hogy az alkotmány stabilitása garantálja: az alkotmányban foglalt elvekkel az állam működése nem lehet ellentétes, mert a parlament csak az alkotmány keretei között alkothat törvényeket, a közigazgatás pedig a törvények alá rendelt, és csak a törvények rendelkezései szerint járhat el.

Az alkotmányban rögzített legfontosabb államszervező elvekké a kapitalizmus kezdetén a törvényesség, a hatalommegosztás elve és a szekularizáció váltak.

A *hatalommegosztás* elve az államszervezetben a három közhatalmi ág, a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás elválasztását, valamint hatáskörük pontos jogi szabályozását jelentette. A legfontosabb döntések meghozatalára a parlament vált jogosulttá, majd az általa hozott törvények keretei között a közigazgatás feladata lett, hogy a törvényeket végrehajtsa. Ilyen értelemben a végrehajtó ág a törvényhozásnak volt alárendelt, és annak tartozott felelősséggel. Az igazságszolgáltatás függetlenné vált, feladata kizárólag a jog alkalmazása lett.

A *szekularizáció* a keresztény egyház és az állam szétválasztásának követelménye volt, amelynek eredményeként az egyház többé már nem volt jogosult az államhatalom gyakorlására, és nem rendelkezett közhatalmi jogosítványokkal sem.

Az állampolgárok alkotmányban szabályozott *politikai és szabadságjogai* a liberálkapitalizmus idején a jogegyenlőség, az egyéni szabadság, a vallásszabadság, a gondolat- és lelkiismereti szabadság, valamint az egyesülési és gyülekezési jog voltak. Ezek az alkotmányos alapjogok az egyén autonómiájának védelmét szolgálták az állami beavatkozással szemben, amelyek a feudális abszolutizmus önkénye ellenében fogalmazódtak meg.

A kapitalizmus gazdasági rendjének elvei a *piac*, a *verseny* és a *vállalkozás szabadsága* voltak a liberálkapitalizmus időszakában. Ezeket az elveket négy alkotmányos alapjogként fogalmazták meg. A *tulajdonhoz való jog* egyrészt a tulajdonnal való korlátlan rendelkezési jogot fejezi ki, másrészt pedig a tulajdon védelmét az állam kisajátító törekvéseivel szemben. A *szerződés szabadsága* azt jelenti, hogy a gazdasági tevékenység gyakorlása során bárki tetszőleges gazdasági tartalmú szerződést köthet. Az *arányos közteherviselés* a mindenki számára kötelező jövedelemarányos adózást deklarálja. A *gazdasági jogegyenlőség* értelmében bárki jogosult arra, hogy termelőeszközök tulajdonosává váljon, azzal gazdasági tevékenységet folytasson, vagy munkaerejét áruba bocsássa.

A *közjog* tehát Európában a polgári forradalmak után azért vált dominánssá, mert az alkotmányban mint alaptörvényben szabályozta az államszervezet rendszerére vonatkozó elveket, valamint a gazdasági szereplők és az állampolgárok alapvető jogait is. Ezeket az alkotmányos rendelkezéseket a törvényhozás törvényekben konkretizálta, majd a közigazgatás rendeletek útján végrehajtotta. Az alkotmányos elvek a közigazgatásra vonatkozóan azt hangsúlyozták – azon túl, hogy a közigazgatás mint végrehajtó hatalmi ág a parlament alá rendelt, és a törvényhozó szervnek tartozik felelősséggel –, hogy a közigazgatásnak is a törvényesség elve alapján kell működnie, ami a közigazgatás jogi szabályozásnak való alávetettségét jelentette.

A *közjog és a magánjog kettőssége* az európai jogrendszerekben ezzel egyre markánsabbá vált, ami alapvetően határozta meg a későbbiekben az európai közigazgatás fejlődését.

### Az európai államok fejlődése a liberális jogállamtól a „hatékony” államig

Az európai jogrendszerekben a liberális államfelfogásból következően a közigazgatás centralizáltságának és jogi szabályozottságának hagyományai alakultak ki. A *joghoz kötöttség* azért fogalmazódott meg a legfontosabb követelményként<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Magyary Zoltán: *közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 85–86.

a közigazgatással szemben, mert úgy vélték, hogy csak a közjogi szabályozás tudja érvényesíteni azt a követelményt, hogy a közigazgatás tartsa tiszteletben az egyének és a gazdasági szereplők autonómiáját.

A polgári átalakulást követő ideológiai változások a közigazgatást már nem az uralkodó akaratának alárendelt eszközként, hanem a népszuverenitást kifejező parlament döntéseinek végrehajtójaként kezelte. Ennek megfelelően a közigazgatás működését a törvényesség alapjaira helyezték, és a közigazgatási szervek cselekvését részletes jogi szabályozás alá vonták. Ezzel a hangsúlyt a közjogi normák minél pontosabb körülírására és alkalmazására tették. A közigazgatás jogi korlátok közé szorítása az önkényes állami beavatkozást volt hivatott megakadályozni, aminek következtében a közigazgatás csak jogi felhatalmazás alapján cselekedhetett.<sup>4</sup>

A közjog és a magánjog kettősségére épülő jogrendszerekben hagyománnyá vált az az elv, hogy az állampolgárok a magánjogi viszonyokban egyenrangúak, a közjogi viszonyokban, azaz az államhoz fűződő kapcsolataikban pedig elvárás, hogy az állam tartsa tiszteletben a gazdasági szereplők és az állampolgárok autonómiáját. A közigazgatás ilyen irányú beavatkozásának határai az alkotmányban rögzített gazdasági és állampolgári jogok voltak. A magánjogi jogalanyok – a gazdasági szereplők és az egyének –, valamint a közigazgatás kapcsolata úgy is leírható, hogy a magánjogi jogalanyok bármit megtehetnek, amit a jog nem tilt, de a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják.

A közjogi szabályozás alatt álló, centralizált és joghoz kötött európai közigazgatási rendszereket szokás *weberi modellnek* is nevezni. A weberi modellben a közigazgatást egyre kifinomultabb módon és egyre részletesebben kimunkált jogdogmatika alapján kezdték szabályozni, ami a liberális állammal szemben megfogalmazott követelményeknek pontosan megfelelt, de már ekkor látható volt, hogy sokszor figyelmen kívül marad az a körülmény, hogy a közigazgatási jogi szabályozás nem lehet öncélú, hanem valamely társadalmi-gazdasági cél elérésére kell irányulnia.

A jogállamiság a legáltalánosabb értelemben a közhatalom jognak való alávetettségét jelenti, azt, hogy az állam szervei csak jogi felhatalmazás alapján járhatnak el, csak azt tehetik meg, és csak úgy, amire a jogszabályok feljogosítják.<sup>5</sup> A jogállamiság ebben az összefüggésben a joghoz kötöttséget és a törvényességet jelenti. Ez a jogállami koncepció a *liberális jogállam*<sup>6</sup> elnevezéssel vált később ismertté.

<sup>4</sup> Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 5.

<sup>5</sup> Lőrincz Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2010. 264.

<sup>6</sup> Ádám Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 19–20.

Európában a liberálkapitalizmus idején kialakult felfogás a jogállamiság fontos garanciájának tekintette azt is, hogy a parlament által hozott törvények mint legfőbb jogforrások összhangban legyenek az alkotmányban mint alaptörvényben szabályozott elvekkel, valamint hogy a törvényeket a közigazgatásnak kell végrehajtania rendeletek formájában, de csak a törvényi szabályozás keretei között. A jogállamiságnak ez az értelmezése kifejezte egyfelől a közhatalmi ágak megosztásának elvét, másfelől pedig egy *jogszabályi hierarchiát* is felállított, amely szerint az alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogforrással.

A közjogi szabályozás a liberális jogállam gyakorlatában egyre jelentősebbé vált, aminek következtében a közjog a magánjogtól különálló joganyagot kezdett képezni az európai jogrendszerekben. Az állam tevékenysége – a köz- és magánjog kettősségéből következően – közjogi szabályok alá került, aminek funkciója egyfelől a közérdek érvényesítése volt, másfelől pedig a gazdasági szereplők és az egyének autonómiájának védelme az állami beavatkozással szemben. A közjogi szabályozással szemben elvárás volt, hogy az állami szervek cselekvései részletes jogi szabályozás alá tartozzanak annak érdekében, hogy a joghoz kötöttség elve következetesebben legyen érvényesíthető. A célt a jogi normák minél pontosabb körülírása és alkalmazása jelentette.<sup>7</sup> Ennek a törekvésnek az eredményeként a közigazgatás egy idő után *túlszabályozottá* vált.

A parlament mint a népszuverenitást kifejező szerv hatalma az európai liberális jogállami felfogás szerint semmilyen eszközzel nem volt korlátozható. A jogállamiságnak ez a liberális megközelítése formális, mivel a jogszabályoknak való alávetettség önmagában nem lehet jogállami, ha az állam, a parlamenti szuverenitásra hivatkozással, a jogi szabályozás tartalmának meghatározásában korlátlan hatalommal rendelkezik.

Az *alkotmányos jogállam*, amely a jogállamiság kritériumaként bizonyos elveket is felállított, azt a követelményt jelenti, hogy a törvényeknek az alkotmány rendelkezéseivel kell igazodnia.<sup>8</sup> Az alkotmány mint alaptörvény a kor követelményeinek megfelelő értékeket fogalmaz meg alapjogok és alapelvek formájában. A legtöbb európai alkotmány egyik alapelvként deklarálja a jogállamiság követelményét is, amelynek az alkotmányjogi elméletek és az alkotmánybíróági jogértelmezés többféle értelmet tulajdonít. A közhatalom korlátozása szempontjából az alkotmányos jogállam az alkotmányos alapjogok és a hatalommegosztás alkotmányban történő szabályozását jelenti.

A liberálkapitalizmus idején az uralkodó gazdaságfilozófia az állam gazdaságba történő be nem avatkozása mellett érvelt, amihez az alkotmányban a tőkés

<sup>7</sup> Lőrincz (1999): i. m. 8.

<sup>8</sup> Ádám (1999): i. m. 21–23.

gazdasági rend alapjait lefektető *gazdasági alapjogok* szolgáltak biztosítékként. Ebben az időszakban az egyént a közhatalom korlátozását jelentő *politikai és szabadságjogok* alkotmányos szabályozása védte a túlzott állami beavatkozástól.

A közhatalom hatalmi ágak szerinti megosztásának szükségessége mint az alapjogok mellett a jogállamiság másik intézménye már a liberálkapitalizmus idején is felmerült. A *hatalommegosztás* elve azonban a gyakorlatban nem tudta megoldani a közhatalmi ágak tényleges elválasztását, ezért a legtöbb európai kormányzati rendszerben továbbra is fennállt a hatalomkoncentráció veszélye.

Az európai kormányzati rendszerekben a választásokon győztes politikai pártok többséget alkotnak a parlamentben, és rendelkeznek a kormányalakítás jogával is, azaz politikailag egyaránt uralják a törvényhozó és a végrehajtó szervet. A parlament és a kormány – kinevezési jogának gyakorlása útján – a többi közhatalmi szervet is ellenőrzése alatt tudja tartani, különösen azokat, amelyek nem testületi, hanem egyszemélyi vezetés alapján működnek. Ha egy párt kétharmados többséggel rendelkezik a parlamentben, a közhatalom koncentrációjának még inkább fennáll a valószínűsége, különösen akkor, ha a kétharmados többség az alkotmány módosítását vagy új alkotmány létrehozását is lehetővé teszi.

A hatalmi ágak szétválasztása Európában azért sem tudta betölteni a közhatalom korlátozásának szerepét, és a hatalmi ágak közötti egyensúly azért sem volt megteremthető, mert felismerték, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás valójában az állam funkcióit, és nem a hatalmi ágait jelenti.<sup>9</sup> Az igazságszolgáltatás – eltérő jellege miatt (jogalkalmazó szerv) – nem tekinthető a közhatalom olyan súlyú gyakorlójának, mint a törvényhozó szerv vagy a kormány.

A kormány hatalma a parlamenttel szemben is túlsúlyossá válhat. Kezdetben az uralkodó álláspont az volt, hogy a végrehajtás a törvényhozásnak alárendelt, mert a kormány csak a törvények keretei között, azok végrehajtásaként alkothat rendeleteket. Később azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a kormány ténylegesen nem korlátozható a törvényhozó szerv által, mivel a gazdasági-társadalmi viszonyok egyre bonyolultabbá válásával a parlament egyre kevésbé rendelkezett azzal a szaktudással, amellyel a kormány szakértő apparátusa, ezért a kormány hatáskörébe tartozó *rendeleti jogalkotásnak* egyre nagyobb lett a jelentősége.

A törvényhozással szemben a kormány szerepe azért is vált meghatározóvá, mert a kormány és a parlament közötti politikai összefonódás miatt a parlament nem vált érdekeltté abban, hogy a kormány közhatalmának valódi korlátozója legyen. A törvények előkészítése során a kormány sokszor valójában már meghozza azt a politikai döntést, amelyet törvényi formában csak szabályozni kell

<sup>9</sup> Sári János: Államszervezési elvek és értékek. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég, 1992. 160–161.

a jog eszközeivel. A parlamentnek joga van képviselői indítványok formájában történő törvénykezdeményezésre – és ebben az esetben nem kormány-előterjesztések alapján kerül sor a törvények megalkotására –, azonban ez inkább kivételes jellegű, és nem alkalmazható széles körben, mivel nem a parlament, hanem a kormány szervei rendelkeznek azzal a szakértelemmel, amely a törvények előkészítéséhez szükséges.

Politikai szempontból az ellenzéki pártok, a média, az érdekképviselések, a civil szervezetek és a népszavazás intézménye is jelentős ellensúlyozó szerepet képvisel a közhatalom gyakorlóival szemben, azonban a közhatalom korlátozása szempontjából alapvető jelentősége azoknak a szerveknek van, amelyek közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek a parlamenttel és a kormánnyal szemben. A közhatalom valódi korlátozója az európai államszervezeti rendszerekben ezért csak a törvények megsemmisítésének jogával rendelkező *alkotmánybíróság* lehet. Ezt még hagyományosan kiegészíti az *ombudsman* intézménye, amely az állampolgári jogok sérelme esetén lép fel konkrét esetekben, valamint a *számvevőszék*, amely a közpénzek törvényes és hatékony felhasználását ellenőrzi.

A hatalom megosztásának liberális eszméje helyett a hangsúly az európai közhatalmi rendszerekben ezért egyre inkább a *fékek és ellensúlyok* elvére helyeződött.

A parlament és a kormány közhatalmi túlsúlya a legeredményesebben *alkotmányossági felülvizsgálattal* korlátozható, mert az alkotmánybíróság az alkotmányban szabályozott alapelvek és alapjogok alapján megsemmisíti azokat a jogszabályokat, amelyek az alkotmány rendelkezéseivel ellentétesek. Ilyen értelemben az alkotmánybíróság a parlament és a kormány közhatalmának legfőbb hatalmi ellensúlya.

A parlament és a kormány közhatalmi korlátozása azonban nem jelentheti azt, hogy az alkotmánybíróság minden korlátozás nélkül vizsgálhatja felül a parlament és a kormány tevékenységét, azaz nem veheti át azok jogalkotó szerepét. Az alkotmánybíróság hatásköre ezért olyan módon korlátozott, hogy az alkotmányban szabályozott alkotmányos rendelkezéseket a felülvizsgált jogszabályokkal összefüggésben értelmezi, és ha ellentétesek az alkotmány rendelkezéseivel, jogosult azokat megsemmisíteni. Az alkotmány által meghatározott alkotmányos értékek ilyen módon tehát kötik az alkotmánybíróságot a jogszabályok felülvizsgálata során.

A jogállamiság kialakult elvei, amelyek a liberálkapitalizmus idején a feudális abszolutizmus önkényével szemben fogalmazódtak meg, végső soron azt célozták, hogy a parlament a közérdeket képviselje, és a közigazgatás is a köz érdekében járjon el. A feudális abszolutizmus felvilágosult uralkodói a reformokba vetett meggyőződésük ellenére sem tudták a közérdeket következetesen érvényesíteni. A liberális jogállam koncepciója a népképviselő és a hatalommegosztás eszméiben

látta a közérdek érvényesítésére a garanciát, amelynek megvalósításához a törvényesség, a joghoz kötöttség és az alkotmányosság elveit használta fel.

A *közérdek* fogalmát azonban az európai állam- és közigazgatás-tudománynak nem sikerült egzakt módon meghatározni, mert az a liberális jogállami feltételezés, hogy a parlament mint a népszuverenitás letéteményese csak közérdekű döntéseket hozhat, a későbbiekben nem állta meg a helyét. A közérdek általában a különböző társadalmi csoportok érdekeinek formájában jelenik meg, amelyek mindegyikét a parlament és a kormány – tekintettel arra, hogy a parlamentben a parlamenti többséggel rendelkező politikai pártok programja valósul meg, és a parlament legtöbbször kevésbé kényszerül arra, hogy a parlamenti ellenzékkel kompromisszumot kössön – ténylegesen nem képviseli.

A közigazgatásnak a liberálkapitalizmus idősza után egyre több feladatot kellett ellátnia, ami később egy bonyolult összefüggésrendszert hozott létre a politika, az állam és a gazdaság között. A közigazgatásnak olyan sok szempontú elvárásnak kellett eleget tennie, amelyre egyre kevésbé volt képes.<sup>10</sup> A közérdek meghatározása és képviselése ennek következtében egyre nehezebbé vált.

Már a liberálkapitalizmus időszakában is világossá vált, hogy maga az alkotmány is azokat az elveket – a gazdasági alapjogokat és a formális jogegyenlőséget – tartalmazta, amelyek a *tőkés gazdasági rend védelmét* szolgálták, de nem rendelkezett a szociális jogokról, amelyek a bér munkából élők kiszolgáltatottságát korlátozták volna. Ezeknek az ún. *második generációs* szociális alapjogoknak az alkotmányos szabályozására csak jóval később, a szakszervezeti mozgalmak hatására került sor Európában.

A liberálkapitalizmus idején, amikor a weberi modellen alapuló közigazgatás kialakult, és az állam cselekvési szabadságát az alkotmányos jogállami elvek korlátozták, még azért nem merült fel, hogy a joghoz kötöttség akadályozza az állami akarat gyors és hatékony végrehajtását, mert az állammal szembeni elvárás a gazdasági folyamatokba történő be nem avatkozás volt, ami a gazdasági „játékszabályok” betartásának felügyeletére, valamint a közrend fenntartására szorítkozott.

A 19. század végétől azonban az állam feladatává vált a *gazdasági anomáliák* megoldása is, aminek következményeként az állam gazdaságot befolyásoló szerepe megnőtt. Felismerték, hogy a gazdasági stabilitást önmagában a piaci verseny nem képes hosszú távon biztosítani, hanem annak fenntartásához szükség van a piac felügyeletére, a pénzpiac szabályozására, valamint a fiskális eszközök alkalmazására is.

<sup>10</sup> David H. Rosenbloom – Deborah D. Goldman: *Public administration – Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, Random House, 1986. 6–28.

Az erőteljesebb állami beavatkozásra építő keynesi gazdaságpolitika gyakorlatba történő átültetése az Egyesült Államokban az 1930-as években a *New Deal* formájában elsőként bizonyította, hogy a gazdaság nem működhet jól egy *erőteljesebb állami beavatkozás* nélkül. Ebben az időszakban jött létre a versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog, ezen túl az állam a gazdasági tevékenységeket minőségi és biztonsági okokból is egyre szélesebb körű szabályozás alá vonta. A monetáris és fiskális eszközöket alkalmazó gazdaságpolitikát is ekkor alkalmazták elsőként. Az állami feladatok kibővültek a *szolgáltató* és a *gondoskodó* funkciókkal is: az állam a tulajdonában levő közüzemei útján vagy a magánvállalkozások állami támogatásával infrastrukturális közszolgáltatásokat szervezett, valamint jóléti intézményeket működtetett. Az állam gondoskodó funkciója a második világháború után a nyugat-európai *jóléti államokban* teljesedett ki.

Az európai közigazgatási jogban a 19. század végétől mindez két irányban indított el változást.

Az állami beavatkozás szükségességére az európai joghoz kötött közigazgatás – továbbra is szem előtt tartva azt az elvet, hogy a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják – úgy reagált, hogy az állami beavatkozás eszközeit is minden részletre kiterjedően szabályozta a jog eszközével. Ekkor még tökéletesebbre fejlesztették a hatósági jogalkalmazás és a közszolgáltatások szervezése *jogi szabályozásának dogmatikáját*. Ez utóbbi, bár nagy figyelmet fordítottak rá, mégsem tudta megoldani a közjog-magánjog kettősségére épülő közigazgatásban azt a kérdést, hogy a közszolgáltatást üzemeltető vállalkozás jogi státuszát és a közigazgatási szervvel kötött szerződését tekintve a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozzon, illetve a két jogág elemei hogyan ötvöződjének. Ez különösen akkor okozott gondot a közigazgatási jogdogmatikának, amikor a közszolgáltatás állami tulajdonhoz kapcsolódott.

Ekkortól vált meghatározóvá Európában a *rendeleti jogalkotás* is, amelylyel a közigazgatás a kerettörvények között egyre inkább elsődleges módon szabályozta a gazdasági viszonyokat, mivel a parlament a gazdasági folyamatok bonyolultabbá válásával egyre kevésbé volt alkalmas a gyors és nagy szakértelmet igénylő döntések meghozatalára.

A weberi közigazgatás arra a korra modellezett, amikor a közigazgatás még főként rendészeti tevékenységet végzett, és abban az időben ehhez a törvényesség és a joghoz kötöttség voltak a leginkább illő elvek. A közigazgatási *hatósági jogalkalmazásban* ennek fontossága ma sem kérdőjelezhető meg.

Az 1980-as évektől kibontakozó amerikai neoliberális gazdaságpolitika az európai közigazgatási rendszerekre is többé-kevésbé hatással volt, mivel ekkor már Európában is megfogalmazódtak azok a hatékonysági követelmények, amelyeket az amerikai üzleti és menedzsmentelvek alkalmazása kínált. Ennek hatására jött létre Európában az ún. neoweberi modell, amely sikeresen

építette be az amerikai közmenedzsment elveit a weberi típusú európai közigazgatásba.

A 2008-as pénzügyi világválság következményeként Európában a neo-liberalizmus háttérbe szorult, mert világszerte kezdik egyre inkább olyan színben feltüntetni, mint a gyenge, korlátozott hatalmú, a hatékony irányításra és a közérdekű problémák megoldására képtelen államszervező elvet. Helyette az *erős* és központosított állammal szembeni elvárásokat hangsúlyozzák, amelyik a közérdekű problémákat gyorsan és határozottan oldja meg.<sup>11</sup>

Kérdés – és ez napjaink egyik legvitatottabb kérdése a közigazgatástudományban –, hogy az ún. erős állam valóban hatékonyabb-e, vagy csupán arra törekszik, hogy a fékek és ellensúlyok felszámolásával a politikai és államhatalmat kisajátítsa.

<sup>11</sup> Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014. 121–131.

## Irodalomjegyzék

- Ádám Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 19–36. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.528>
- Lőrincz Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2010. 263–273.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 3–18. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.527>
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Rosenbloom, David H. – Deborah D. Goldman: *Public administration – Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, Random House, 1986.
- Sári János: Államszervezési elvek és értékek. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég, 1992. 160–161.
- Smith, Adam: *A nemzetek gazdagsága*. Budapest, KJK, [1776] 1992.
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.