

VIRÁGOZZÉK SZÁZ VIRÁG, VAGY KERTÉSZ KERESTETIK? *

Józsa Zoltán¹

Mielőtt a kedves olvasó a címet elolvassa riadtan tovább kattintana, szeretnék mindenkit megnyugtanni: nem a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos – egyébként jól ismert – pro és kontra érvekkel kíván az alábbi írás foglalkozni. Nem. Sokkal prózaibb, s látszólag csak egy szűkebb szakmai kör érdeklődésébe tartozó témával, a közigazgatási jog oktatásának régi, de napjainkban sem megoldott, s éppen ezért aktuális dilemmájával: az általános és a különös részi joganyag viszonyával.

1. A gyökerekről

Egy rövid visszatekintés a történeti múltba némi – de nem elegendő – eligazítással szolgál a gyökereket illetően. Magyary Zoltán idejében a közigazgatási jogi topika, ahogy Koi fogalmaz² még magába foglalta a közigazgatástant, a közigazgatási jogot (szervezeti jog, önkormányzati jog, közszolgálat), a közigazgatási eljárási jogot és a szakigazgatásokat. Sőt, ehhez még hozzácsatolták a pénzügyi jogot is.

A német-osztrák jogi tradíciók mindig is erős befolyással bírtak a hazai jogrendszer állapotára, így a német közigazgatási jogi dogmatika nyomán nálunk is megjelent a közigazgatási jog általános (Allgemeiner Thiel) és különös részre (Besonderer Thiel) történő felosztása, s bevett gyakorlattá vált az általános és különös részbe tartozó tematikák elválasztása.

1945 után az *Államigazgatási jog* című tankönyv foglalta össze az általános rész joganyagát, közismert témakörökkel a középpontban: fogalmak, központi, területi, helyi szervek, személyzet stb. A szovjet mintát követő munka inkább erős ideológiai elkötelezettsége, mintsem kifinomult dogmatikai alapvetései miatt érdemelt figyelmet. A különös részi témakörök³ jelentős részben igazodtak a központi államigazgatási szervek, s azok területi és helyi szervei

* DOI 10.21867/KjK/2019.4.2.

¹Dr. Józsa Zoltán, ny. egyetemi docens PhD, habil, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

² Koi Gyula (2011): *Rendészeti igazgatás (Ideiglenes egyetemi tanszék)*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Bólyai János Katonai Műszaki Kar.

³ Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos (1972): *Magyar államigazgatási jog – Különös rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1972.

feladataihoz, így kaphatott szerepet a szakigazgatási témák között a népgazdasági, ipari igazgatás, a kül- és belkereskedelmi igazgatás⁴ stb.

Ismereteink szerint ebben az időszakban a főszabály az általános rész oktatása volt. Az egyes szakigazgatási témák vagy csak sporadikusan vagy egyáltalán nem épültek be a jogász képzés rendszerébe. Ez utóbbiak tekintetében elfogadott volt az a nézet, mely szerint az államigazgatásban elhelyezkedők a gyakorlat során ismerik meg a munkájukkal kapcsolatos alapvető rendelkezéseket.

1990 után paradigma értékű változás nem következett be, tovább élt az általános és különös részi témakörök elválasztása.

Érdemes azonban felfigyelni arra, hogy a határvonal rugalmas jellege miatt mindkét terület témakörei igen gyakran változtak. A jogrendszer fejlődése nyomán az újabb és újabb szakterületek rövidebb-hosszabb ideig a szabad felségvizeken lebegtek, majd egy idő után behajóztak egyik vagy másik kikötőbe, s váltak az általános vagy különös rész ismeretanyagává.

Két döntő körülményt nem lehet figyelmen kívül hagyni, melyek ebben az időben meghatározó jelentőséggel bírtak a közigazgatási joganyag tartalmára és oktatására nézve. Egyfelől ettől az időszaktól számítjuk a nyugat-európai értelemben vett közigazgatás kialakulását, s oktatását, másfelől a közjogi (alkotmányjogi, közigazgatási jogi) joganyag mennyiségét és minőségét is – más jogágakkal egyetemben – jelentősen befolyásolták az európai hatások, a demokratikus állami és politikai berendezkedés követelményei.

A jogrendszer konzervativizmusát mutatja, hogy a közigazgatási joganyag általános és különös részre történő tagolása terén még sokáig nem történtek alapvető változások.

Az uniós csatlakozás szükségessé tette az intézményi kapacitás kiépítését, a közösségi joganyag befogadásához és alkalmazáshoz szükséges változások megvalósítását. A klasszikus ágazatspecifikus rendelkezések mellett a közösségi jogszabályok új dimenziót jelentettek a hazai jogrendszer számára. A közigazgatási joganyag jelentős mennyiségi és minőségi növekedése sem könnyítette a rendszerezés feladatát.

A vázolt fejlemények ellenére a 2008-ban publikált, *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* című kötet⁵ továbbra is a hagyományos nomenklatúrát alkalmazta. Külön tárgyalja a szervezeti jogot, az eljárással kapcsolatos rendelkezéseket, majd emel be a vizsgálódásba néhány fontosnak tartott különös részi területet (gazdasági közigazgatás, humán közigazgatás, rendészet, szabálysértés). Új elem, hogy a szakigazgatási témák feldolgozása során a szerzők már túllépnek az ágazati szemléleten és logikán, s elemzésük a hazai szabályozás mellett tartalmazza az uniós rendelkezések sajátosságait is.

⁴ Fábrián Adrián (2013): A közigazgatás és a szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége). In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből, I. kötet*. Budapest: Complex, Wolters Csoport.

⁵ Kilényi Géza (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest: Complex.

2. Hogyan tovább?

Továbbra is fenntartható a közigazgatás duzzadó, s ebből fakadóan egyre nehezebben kezelhető jog anyagának általános és különös részi tagolása, vagy sem? Kétségtelen, hogy az arányok nem az általános, hanem a szakigazgatási területek látványos növekedését mutatják.

A közigazgatási jog ismeretanyaga – mint ahogy utalás történt erre – a kialakult hagyományoknak, szokásoknak köszönhetően tagolódik általános és különös részre. E felosztás mellett elsődlegesen praktikus (didaktikai) szempontok szólnak, nem pedig objektív kritériumok mentén megfogalmazott vizsgálati eredmények. Az oktatásban bevált és eredményesnek bizonyult módszer a fogalmi, elméleti, intézményi alapok ismertetése, mely, mint ún. általános rész szilárd háttérrel jelent a későbbi ismeretek számára. Az általános közigazgatási jog adja a keretet, értelmezési és viszonyítási bázist a későbbi, speciális ismeretek számára.

Ezt követi intézményi hagyományok, szakmai, szervezeti és személyi adottságok függvényében az egyes szakigazgatási témák oktatása. A különös részi témakörök gazdagsága vetekszik a vadon termő virágok szín pompás látványával. Az építésügyi igazgatástól kezdve, a rendészeti, honvédelmi igazgatáson keresztül az oktatási, szociális, kulturális igazgatásig terjed a skála. És még hosszasan sorolható lenne tovább, szinte végtelenül.⁶

Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a két jogterület kölcsönösen hat egymásra, a határok viszonylagosak, s a differenciák tekintetében szerepe van a fogalom eltérő értelmezésének, azaz annak, hogy milyen joganyagot, milyen kritériumok alapján minősítünk általánosnak, vagy különösnek. A fentiekkel magyarázható, hogy az általános részbe tartozó joganyag tematikája is változó, jóllehet közös elemek (halmazok) kimutathatók e körben.

Az vitathatatlan, hogy a közigazgatási joganyag túlnyomó, meghatározó része ágazatspecifikus, adott közigazgatási szervtípus működéséhez kapcsolódik, azaz szakigazgatási jog. Fontos jellemzőjük, hogy dinamikusan változó jogterületekről van szó, amit mi sem bizonyít jobban, minthogy az 1990 előtt preferált szakterületek ma már eltűntek, vagy átalakultak. Azok a jogterületek, amelyek érintik a szakigazgatási szervek működését, eltérő terjedelműek és különböző módon ágyazódnak be a jogrendszerbe, változó a kapcsolatuk a többi jogterülettel. Példa lehet a szabálysértési jog esete, mely hol

⁶ A fentiek illusztrálására szolgál a 2013-ban megjelent nagyszabású vállalkozás, mely három vastag kötetben több mint harminc szakterület feldolgozását végezte el, oktatási, kutatási és továbbképzési céllal. *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből I-III. kötet*, (szerk.: Lapsánszky András, Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013). A 2018-ban megjelent *Institutiones Juris Közigazgatási Jog – Különös rész* (szerk.: Bencsik András – Rózsás Eszter, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2018) kiadvány tizennyolc szakigazgatási terület sajátosságait elemzi, a rendőrségi igazgatástól kezdve a területfejlesztésen keresztül a gyermekvédelmi, gyámügyi igazgatásig.

az általános részben, hol a különös részben kap helyet, vagy éppen a büntetőjog keretében kerül oktatásra.

Az egyes szakigazgatási területeknek a társadalom szempontjából eltérő a jelentősége, a kisebb jogterületeknek eltérő az elfogadottsága, s vitatott a helye a jogrendszerben is. Nyilvánvaló például, hogy az adójog és az adóigazgatás gazdaságpolitikai súlya más a sportigazgatáshoz képest, még akkor is, ha az utóbbi napjainkban különös preferenciával bír.

3. Tendenciák: specializáció és szabályozás

A közigazgatás szervezete és működése nem ismerhető meg a közigazgatási jog különös részéhez tartozó ismeretanyag nélkül. A közigazgatási jog különös része részletezi, kiegészíti, teljesebbé teszi azt a közigazgatási joganyagot, amely általánosságban szabályozza a közigazgatás intézmény és szervezetrendszerét.

A különös részi joganyag felfogható úgy is, mint a szakigazgatásra, annak szervezetére, működésére, eljárása vonatkozó jogi szabályozás. Az ágazatspecifikus szabályok vegyesen tartalmaznak anyagi, alaki és szervezeti normákat.

A modern közigazgatással szemben alapvető elvárás, hogy a lehető leggyorsabban reagáljon a gazdasági, társadalmi, politikai változásokra, a technikai kihívásokra. Nem véletlen, hogy az egyes szakterületeken szinte folyamatos a meglévő jogszabályok módosítása vagy új rendelkezések megalkotása. A tendencia az, hogy az egyre bonyolultabb államigazgatási, közigazgatási feladatok egyre specifikusabb jogi rezsimit kívánnak, amelyhez egyre kiterjedtebb szakigazgatási szervezet és személyzet is társul. A folyamat ahhoz vezetett, hogy végeredményben egy rendkívül szerteágazó, heterogén joganyag keletkezett, amely napjainkban is jellemző.

Nem hagyható figyelmen kívül a feladatok mennyiségi növekedése mellett, azok differenciálódása sem, ami a vonatkozó joganyag tekintetében is megmutatkozik. Napjainkban a közigazgatási joganyag nagyobb része különös részi joganyag, a közigazgatási jogi normák többsége ágazati, feladatspecifikus jogszabály, sajátos ismérvekkel. A szakirányú fejlődés különböző intenzitású minden ágazatban, így az egyes ágazatok szerepének, jelentőségének a súlya is változó.

4. A nemzeti közigazgatási jog európaizálódása

Az uniós csatlakozást követően megkezdődött a közszektor intézményeinek az európaizálódása. Az európaizálódás több dimenzióban⁷ értelmezhető, s ezen

⁷ Johan P. Olsen (2002): The Many Faces of Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40., No. 5. December, pp. 921-952.

effektusok közül talán a legmeghatározóbb az európai intézmények hatása a nemzeti közigazgatásra.

Az Európai Közigazgatási Térben és a globalizáció nyomán közös értékek és alapelvek⁸ kerültek elfogadásra. Rendszeressé és intenzívvé váltak a bilaterális és multilaterális kapcsolatok a nemzeti közigazgatási szervek és azok képviselői között. A közigazgatás személyzetének ismernie kell az EU-s intézmények döntési folyamatait, igazgatási kultúráját. Ma már megalapozottan beszélhetünk európai közigazgatásról és európai közigazgatási jogról is. Az uniós közpolitikák körében⁹ kiemelt jelentősége van az egyes szakpolitikáknak. A szabályozó típusú politikák jelentősége az évek során számottevően nőtt. Míg az ötvenes években 50 irányelv és 1000 rendelet került kibocsájtásra, addig ez a szám a kilencvenes években már 80, illetve 1500 volt.¹⁰ Egyben a korábbi időszak elosztó típusú politikája helyett a szabályozó politikák kerültek előtérbe. Az 1990-es évek elején már csak a nemzeti jogalkotás 25%-a volt független az EU-tól, mely arány azóta is jelentősen módosult.

A hagyományos ágazat centrikus, elsősorban jogszabályi ismertetésre koncentráló szakigazgatási tematika és az ezt leképző oktatás meghaladtá¹¹ vált. A nemzeti jogalkotás jelentős mértékben kiegészült és jellegében is megváltozott az egyes szakigazgatási területeken relevanciával bíró uniós joganyag adaptálása révén.

A jogi megközelítés mellett egyre erősebb a társadalomtudományoknak, a menedzsment tudományoknak a befolyása, az interdiszciplináris megközelítés és értelmezés szükségessé vált. A közigazgatási jogalkalmazás tényleges működésének a vizsgálatát be kell vonni a jogtudományi vizsgálatokba.¹² Ennek elsődleges lehetőségét a szakigazgatási szervek tevékenységének bemutatása, illetve a tevékenység társadalmi hatásainak az elemzése teremti meg.

A szükséges változások iránya két dimenzió mentén jelölhető ki: egyfelől az egyetemi képzésben és továbbképzésben jelentősen növelni kell a szakigazgatási területek súlyát. Ez egyben a hagyományos, értékhierarchiát tükröző szemlélet meghaladását is jelenti az általános és különös rész viszonyát

⁸ OECD (1999): Principles of Corporate Governance.

⁹ Alkotmányozó, elosztó, újraelosztó és szabályozó közpolitika.

¹⁰ Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2009): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Complex, Wolters Kluwer.

¹¹ A közigazgatási oktatás európai modellje még nem bontakozott ki – fogalmazza meg T. Verheijen – Connaughton (2003): Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline? In: *Public Administration*, Vol. 81., No. 4. December, pp. 833-851.

¹² Gajdusчек György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. In: *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 29-49. old.

illetően. Másfelől új módszertani alapokra kell helyezni a különös részi témakörök feldolgozását, oktatását. A ma már lehatárolt és a valóságos folyamatokkal kevésbé összhangban levő ágazati megközelítést fel kell váltani egy olyan intézményközpontú megközelítéssel, mely a napjainkra jellemző többszintű kormányzás tényleges gyakorlatát tükrözi.

Bármit is hoz a jövő, egy bizonyos, a kertet művelni kell.

Források jegyzéke:

- Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos (1972): *Magyar államigazgatási jog – Különös rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1972.
- Fábián Adrián (2013): A közigazgatás és a szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége). In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből, I. kötet*. Budapest: Complex, Wolters Csoport.
- Gajdusчек György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. In: *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 29-49. old.
- Johan P. Olsen (2002): The Many Faces of Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40., No. 5. December, pp. 921-952.
- Kende Tamás – Szücs Tamás (szerk.) (2009): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Complex, Wolters Kluwer.
- Kilényi Géza (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest: Complex.
- Koi Gyula (2011): *Rendészeti igazgatás (Ideiglenes egyetemi tansegédlet)*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Bólyai János Katonai Műszaki Kar.
- OECD (1999): *Principles of Corporate Governance*.
- T. Verheijen – Connaughton (2003): Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline? In: *Public Administration*, Vol. 81., No. 4. December, pp. 833-851.