

Bukovics István

A fenntartható közigazgatás elmélete

Theory of Sustainable Public Administration



Összefoglalás

Ezt a tanulmányt a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának és Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának azonos című kutatási tárgya inspirálta, azzal a céllal, hogy bemutassa a közigazgatással kapcsolatos ismeretek tudományos szemléletét. Másként fogalmazva célja a közigazgatás-tudomány alapjainak megismertetése. Kiindulópontja, hogy míg a közigazgatás (jelentős mértékben) a jog része, addig a közigazgatás-tudomány már nem a jogtudomány része. Hogy mi a jogtudomány, az mindmáig vitatott. (Erre még röviden visszatérünk *A jog jogfilozófiai problematikája* című részben.) Így a közigazgatás-tudomány és a jog sajátos viszonyba kerül, amelynek megértése nélkülözhetetlen a közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos ismeretek elsajátításához. Ennek érdekében magának a tudományos gondolkodásmódnak a jellemzőit is tárgyalnunk kell. Ezen túlmenően rövid áttekintést adunk a közigazgatás-tudományi ismeretterületek közti kapcsolatokról is. A közigazgatás-tudománynak, mint minden tudo-

PROF. DR. BUKOVICS ISTVÁN DSc, intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője (Bukovics.Istvan@uni-nke.hu).

mánynak, sajátos szemlélete van, sajátos gondolkodásmódot követ. Lényegének megértéséhez a gondolkodás fogalmából indulunk ki. A jelen tanulmányban foglalt anyag nem önmegalapozó, azaz önmagában nem magyaráz meg minden olyan ismeretet, amelyet felhasznál. Előismeretekre támaszkodik. Ezek elsajátítását segítik a szakirodalmi hivatkozások.

Summary

This study was inspired by a research conducted at the University of National Public Service, Faculty and Doctoral School of Public Administration to demonstrate a scientific approach to administration. Its purpose is to familiarise the reader with the foundations of public administration as a scientific discipline. The central idea of the study is that albeit in practice (to a significant extent) public administration is a part of the legal system, the scientific study of public administration is no longer considered as a part of the scientific study of law. The accurate interpretation of jurisprudence is controversial to this very day. This is described in the section on the philosophical problems of law. Therefore, public administration and law are interrelated in a peculiar way, and it is essential to understand the nature of this interrelationship for the theory of public administration. To this end, the characteristics of scientific thinking need to be discussed. A brief overview is also provided of the relations between the various fields of public administration. Just as any discipline, public administration has its specific approach. To understand its essence one needs to start from the concept of thinking. The aim of the study is not to define its basis, in other words it does not explain every information used in the study, rather it relies on previously defined information.

KÖZNAPI ÉS TUDOMÁNYOS GONDOLKODÁS

Minden normális elmeállapotú ember gondolkodik.

Ez a *tény* független az ember életkorától, a nemétől, foglalkozásától, vagyoni helyzetétől, képzettségétől, társadalmi hovatartozásától, politikai nézeteitől, vallási beállítottságától, érdeklődési körétől, értékrendjétől és még sok egyéb tényezőtől.

Az a *mód* azonban, ahogyan gondolkodunk, már egyáltalán nem független ezektől a tényezőktől.

Ennyit biztosan állíthattunk, ebben nincs okunk kételkedni. Azt azonban már nem tudjuk, hogy végül is mitől függ az emberi *gondolkodásmód*.

Mindenkinek van valamilyen tudomása, illetve elképzelése arról, hogy van *köznapi* gondolkodás („józan paraszti ész”), és van valami más is, ami ettől gyökeresen különbözik. Például igen természetes a mindennapi gondolkodás számára, hogy a bálna, ez a tengerben élő óriási víziállat, egy halfajta. Ennek ellenére tudomásul kell vennünk, hogy a bálna nem hal, hanem *emlős*. Hiába tudjuk akár tapasztalat, akár értesülés alapján, hogy például a csődörnek egyáltalán nincsen emlője (még anatómiailag sem), meg kell tanulnunk, hogy a csődör is emlős. Ez nem azért van, mert van emlője, hanem mert az állatrendszertan tudománya ettől termékenyebb lesz, mint e nélkül, azaz több érvényes (igaz) állításra tesz szert.

Az ilyen megállapítások ellentmondanak a józan paraszti észnek, és vannak, akik ezzel a körülménnyel nem akarnak megbarátkozni.

Mindjárt előljáróban szögezzük le, hogy a jelen anyagban bőségesen vannak olyan megállapítások, amelyek ellentmondanak megszokott szemléletünknek, *intuíciónknak*.

Ezek a *kontraintuitív* megállapítások. Ezek hitelét nem a közvetlen tapasztalat, hanem a róluk való tudás és a logika törvényei – gondolkodásunk szabályai – szavatolják.

A tudományos gondolkodás ott kezdődik, hogy elfogadjuk a kontraintuitív tényét, és nem állítjuk szembe a józan paraszti ésszel, hanem az előbbivel fejlesztjük az utóbbit.

A tudományos gondolkodás *szabatos*. Nem hasonlatokkal, metaforákkal, képekkel, hangulatkeltéssel és retorikai fordulatokkal operál, hanem a *logika* mindenki által elfogadott (mert elutasíthatatlan) szabályait alkalmazza. A tudomány szemben áll a szemléletességgel. A tudományos gondolkodás nem természetes, hanem mesterséges.

Amikor a közigazgatásról tudományosan gondolkodunk, és ez által tudásra teszünk szert, kétféle tudást ismerünk meg. A *valamiről* való tudást és a *valaminek* a tudását. A két tudás között óriási a különbség, ugyanakkor nélkülözhetetlen kapcsolat van közöttük. Feltételezik egymást. Ennek „nem tudása” – tudomásul nem vétele, *ignorálása* – vég-

zetes lehet. Használhatatlanná és feleslegessé teheti a tanulás-tanítás folyamatát és eredményét.

A tudományos gondolkodást az jellemzi, hogy nemcsak tárgyakról és tényekről szerez ismereteket, hanem új ismereteket tár fel (állít elő, vezet le), magukról az ismeretekről is. Ezek a *metaismeretek*.

**...a tudomány egy emberi
szükségletet, a tudásvágy
kielégítését szolgálja.**

A gondolkodásnak, és ami ettől elválaszthatatlan, a gondolatok *közlésének* – a *kommunikációnak* – többféle *megnyilvánulási formája* van. Ilyen a beszélt nyelv és az írott nyelv. Mindkét területen belül óriási különbségek, eltérések vannak.

Van anyanyelv, és van idegen nyelv. Van *köznyelv*, és van *szaknyelv*.

De gondolatokat más módon is lehet közölni, nemcsak nyelvi úton, szavakkal vagy írásban, hanem filmmel, zenével, festménnyel és egy se reg egyéb eszközzel.

Azon túl, hogy nem tudjuk, mitől függ az emberi *gondolkodásmód*, homályos, bizonytalan ismereteink vannak a nem köznapi gondolkodásról, jelesül a tudományos gondolkodásról.

Márpedig erre van szükségünk a közigazgatás-tudomány elsajátításához.

Nos, a tudományos gondolkodás ezzel a „*nem tudással*”, a „*nem tudás*” *tudásával* kezdődik.

A tudományos gondolkodásnak *önértéke* van. Ez azt jelenti, hogy a tudomány egy emberi szükségletet, a *tudásvágy* kielégítését szolgálja. Ez a szükséglet független a tudomány *hasznától*. Hasonló ez a gyermekvállaláshoz. Nem a családi pótlék végett vágyunk gyermekekre, családra. A csecsemő „haszna” üres, semmit ki nem fejező fogalom. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a csecsemő „haszontalan”. A tudományos szemlélet ilyen finom fogalmi különbségtételekkel kezdődik.

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS A JOG VISZONYA

Mint Magyary Zoltán kifejti: „A közigazgatás az állam cselekvése. A magánegyének cselekvése az állam számára közömbös, csak cselekvésük jogi hatásai érdeklük. Az állam magánjoga szabályozza az egyének egymás közti jogviszonyait, de nem érdeklük az, hogy azok jogügyletet köt-

nek, vagy nem kötnek, hogy amit csinálnak, az helyes, célszerű, olcsó, előrelátó-e, vagy az ellenkezője.”

„Nem így a közigazgatásnál. A közigazgatásnak is megvan a maga sajátos joga, amely szintén az államon nyugszik. A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklik, hanem maga a cselekvés is. Az államnak magának kell cselekednie, és pedig nem ötletszerűen, szakadozottan, tetszés szerint, hanem állandóan, összefüggően, szervezeten. Az államot tehát kell annak is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másiknál, és miért? Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén, és amelyek a jog számára közömbösek.”

„A közigazgatással nem jogi szempontból foglalkozó tudomány a közigazgatástan. Mivel pedig a közigazgatási jognak is fejlett tudománya van, a közigazgatástan és a közigazgatási jog együttes összefoglaló megjelölésére szolgál az a kifejezés, hogy közigazgatás-tudomány.”¹

A közigazgatás-tudomány *mint tudomány* (és nem mint emberi tevékenység, vagy mint az állam cselekvése, mint társadalmi képződmény) tudományelméleti értelemben független a *jogtudománytól*. A közigazgatás-tudományi szemlélet lényegének megismeréséhez hasznos, ha a joghoz, illetve a jogtudományhoz való viszonya fényében vizsgáljuk.

A JOG JOGFILOZÓFIAI PROBLEMATIKÁJA

Elfogadott nézet, hogy a jog és a jogtudomány mibenlétét csak *jogbölcseleti* (tehát nemcsak jogi, hanem a jogra vonatkozó) elvek alapján lehet meghatározni.

A jogbölcselet azonban mindmáig saját önmeghatározásával küzd, és ebben a küzdelemben nem jutott túl egy eléggé önreflexió csapdán. Moór Gyula² szerint „a jogfilozófia legnagyobb problémája az, hogy melyek a problémái”. Moór írja: [Hegel] „szerint a jogfilozófia egyetlen feladata a jog fogalmának kifejtése”.³ A hegeli kifejtést (a jog metafizikai szubsztancia) Moór metafizikai spekulációnak bélyegzi, viszont önálló meghatározást nem ad.

A jog fogalmának tételes meghatározására a Moór professzor dolgozatához hozzászólók (Bibó István és mások) sem vállalkoztak, ám a jog mint jelenség leglényegesebb jellemzőit kifejtették. A napjainkban elfogadott meghatározás szerint: „A jog olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (jogi normák) összessége,

– amelynek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz azokat az állam bocsátja ki vagy szankcionálja,

– amelyek az adott társadalomban általánosan kötelezőek, vagyis azokat általános érvényesség jellemzi,

– amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel ténylegesen biztosítják.”⁴

Ez a meghatározás a jog *funkciójának* a következő meghatározásával egészül ki:

– A rend és biztonság kialakítására, fenntartására és a konfliktusok megoldására szolgál.

– A társadalmat tudatosan alakítja, tervezi.

Ez a meghatározás tipikus esete a klasszikus, *etimológiai definíciónak*, amely jószerével csupán a szélesebb fogalom alá rendelést ismeri, amelynek sémája: „*olyan ez-és-ez, amely ilyen-és-ilyen*”. Ezt szokás *deduktív definíciónak* nevezni.

Számunkra ez túl kevés ahhoz, hogy a jog és a közigazgatás-tudomány célba vett disztinkciót szolgálja.

Korszerűbb, „technikaibb” (tehát szimbólumokat alkalmazó) és egzaktabb a *rekurzív* definíció, amelyet Bibó⁵ nyomán a következőképpen alkalmazunk.

A „jog eset” és a „*jogi döntés eredménye*” – alapfogalom. (Tehát intuitíve adottnak, ismertnek vesszük.)

Azt a kijelentést, hogy „*x jog eset*”, így jelöljük: $J(x)$. Azt (a kijelentő mondatot), hogy „*x jogi döntés eredménye y*”, így: $JDE(x, y)$. Mármost a jog eset rekurzív definíciója formálisan így festene: Ha $J(x)$ és $JDE(x, y)$, akkor $J(y)$. *Verbálisan*: Minden jogesetre vonatkozó jogi döntés eredménye maga is jog eset.

Ez a matematikában teljesen szokványos eljárás (pl. ha x egész szám, akkor $x + 1$ is egész szám, ahol az „ x szám” és az „ $x + 1$ ” fogalma alapfogalom) megkönnyíti a jog és közigazgatástan szemléletli előkészítését.

Jóllehet a jog és a jogtudomány elméletileg élesen különböznek egymástól, a gyakorlatban összefonódnak. Ezért a közigazgatástannak

a jogtól való megkülönböztetéséhez elegendő a szemléleti modelljük – *paradigmájuk* – különbségeit demonstrálni.

Bár a következőkben a jog és a jogtudomány kifejezéseket felcserélve használjuk, de alapvető különbségüket továbbra sem hagyjuk figyelmen kívül. Ez a szöveggörnyezetből világos lesz.

Hasonlóan járunk el a közigazgatás és a közigazgatástan esetében is. A paradigmatisms különbségek:

A jog magát (bizonyos esetekben) *tévedhetetlennek* deklarálja, illetve bizonyos intézkedését megmásíthatatlanná teszi (kivézés), amikor a „fellebbezésnek helye nincsen”, vagy a jogerős döntést hozza.

Ezzel szemben a tudományosság Popper-féle kritériumát elfogadva a tudomány (szándéka szerint) és a közigazgatástan attól tudományos, hogy alkalmazza a *falszifikáció* (cáfolhatóság) elvét, amennyiben olyan formájú *kijelentésekre*, *állításokra* és *megállapításokra* törekszik, amelyek tagadása (cáfolata) egyértelmű, és formailag (jelentésüktől függetlenül) szintaktikai, szemantikai és pragmatikai (egyszóval szemiotikai) értelemmel és érvényességgel bír.

Az „a vádlottat a Bíróság két év letöltendő büntetésre ítéli” cáfolata az eredeti jogi fogalmi rendszerben értelmezhetetlen (mert többértelmű). Ezzel szemben a „7 nem prímszám” teljesen egyértelmű (természetesen az aritmetika fogalmi rendszerén belül, az *enthümémákat* beleértve). Azt, hogy a „7 prímszám”, a szaknyelv *cáfolhatónak*, a köznyelv – *és a jog is* – ellenben *cáfolhatatlannak* tartja.

A joggal szembeni elvárás, hogy *egyenlő mércével* mérjen. (Bár nincsen olyan dolog, hogy „az igazság mércéje”, legfeljebb Leibniz álmában a *ratiocinator*.) A tudományban megengedhetetlen és lehetetlen lenne, ha egyenlő mércével mérnék egy hegy magasságát és a hajszál vastagságát. (A fraktálmélet erről sokkal többet tudna mondani.)

A tudomány hatékonyságát annak köszönheti, hogy maga dönti el, mit tart *lényegesnek*, és mit nem. Így joga van elhanyagolni a *létfontosságút* is. A jog ezt nem teheti meg. A jogban a *létfontosságú* nem lehet *lényegtelen*. (A tudományban ez nemcsak lehetséges, hanem jellegzetes, sőt megkülönböztetése egyenesen elvárás is.)

A jogban érvényes a „*nem tudom*” tilalma. („*Non liquet*”.)

A tudomány fenntartja magának a jogot a *tévedésre* és az *illetéktelenségre*. Egyes bíróság lehet illetéktelen valamely ügyben, de a jog, *mint olyan*, mindenben illetékes, még saját illetéktelenségének megállapításában is.

A tudomány mindig *hanyagol, modelleket* alkot a valóságról, tehát igazságokat hallgat el, meghamisít, hamis látszatot kelt, bizonyos értelemben hazudik is. Ezáltal jut előre, fejlődik, termel értéket, elégít ki (és kelt új) társadalmi igényeket. A jog ezzel szemben *méltányosságot* kénytelen gyakorolni, másként nem képes feloldani az *egyes, különös és általános* dialektikus konfliktusát. A méltányosság az általánososérvényűség szégyenlős beismerése. Gyökeresen más kategória, mint a hanyagolás.

A tudomány megállapításai objektívek. Egyes tudományos megállapítások örök érvényűek, sőt az emberi civilizációtól és kultúrától függetlenül igazak. (Pl. a 7 az prímszám.)

A jog végső soron szubjektív.

A jog lényegileg *gyakorlati*, a tudomány *elméleti*.

A jog *értékorientált, értékcentrikus, érdekérvényesítő*. A tudomány *érdekmentes és ténycentrikus*.

A jog az egyértelműség érdekében speciális szaknyelvet kényszerül használni (amit a laikus „bikkfanyelvnek” titulál). Ennek ellenére nem lehet *konstraintív*. Nem kerülhet szembe a józan paraszti ésszel, az emberek igazságérzetével. A tudomány fittyet hány a józan paraszti észre, és kitalál egy olyan jelrendszert, amelyben semmi sem magától értetődő, és ezért mindent bizonyítani, posztulálni vagy definiálni kell.

A jog elfogadja az ártatlanság vélelmét. A tudomány lételeme a *kétkedés*. A bebizonyítatlan állítás ártalmas. A tudományban az „ártalmasság vélelme” uralkodik.

A jog nem lehet *elvont*. A legkonkrétabb, tudományos szempontból legesetlegesebb tényező perdöntő lehet. A tudomány egyik leghatékonyabb eszköze az *absztrakció*.

A jog nem képes *etikai* fogalmakat pusztán *logikai* eszközökkel kezelni. A logika viszont igen.

A jog elvárja a tudománytól a *jogkövetést*, a tudomány nem várja el a jogtól a *tudománykövetést*.

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY RÉSZTERÜLETEI ÉS AZOK ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az anyag törzsrésze tartalmilag három egységre tagolódik. Az első részben kifejtésre kerül a közigazgatás-tudomány fogalmi fejlődése és tudományelméleti alapjai. A második részben a problémakör logikai

kockázatelemzése, amelyben tisztázásra kerül az etikai kérdések logikai kezelése, továbbá a kockázati rendszer állapota, mint a közigazgatás tárgya, valamint az emberi tényezők vizsgálata. A harmadik részben a struktúra és a funkció informatikai vonatkozásai egy közigazgatási modell és szoftver bemutatásával.

Első tekintetre nem világos, hogy mi köze van az első, lényegileg a közigazgatás-tudomány két fejezetben is részletesen taglalt tudományelméleti megalapozásának a második részhez, amely egyrészt egységbe foglal olyan távoli fogalmakat, mint etika, logika és kockázat, másrészt konfliktusokkal és informatikai hálózatokkal foglalkozik.

A harmadik rész azután igen radikális szemlélet- és nyelvezetváltással olyan technikai részleteket taglal, amelyek didaktikailag teljesen megalapozottnak tűnhetnek a tárgyban járatlan olvasó számára.

Nos, az e szemléleti törésekből fakadó nehézség kiküszöbölhető azáltal, hogy feltárjuk az egész tanulmányon végigvonuló logikai láncot, alapgondolatot, és egyfajta *kötőszöveget* készítünk.

A logikai kockázatelemzés relevanciája

Röviden fejtjük ki, mi köze van a logikai kockázatelemzésnek a közigazgatás-tudományhoz.

– *Közigazgatás* nélkül a társadalom elpusztulna.

– A társadalmat egyedek és intézmények, egyszóval *ágensek* alkotják, amelyeknek részben azonos, részben különböző *érdekeik* vannak. Az *ágensek* érdekérvényesítésre törekednek. Az érdekellentétek megléte és az érdekérvényesítésre való törekvés oda vezet, hogy a *szabályozatlan* és *irányítatlan*, azaz a közigazgatás nélküli társadalomban minden mindennel harcol. („*Bellum omnia contra omnes*”, Thomas Hobbes.)

– Ennek eredménye, hogy az emberek mindenekelőtt és mindenekfelett a *biztonságra* törekednek, vagyis a biztonság a legfőbb emberi szükséglet és így társadalmi érdek.

– Az érdekeket *értékítéletek* határozzák meg. Az értékítéletet, tartalmát az határozza meg, hogy mi minősül *jónak*, és mi minősül *rossznak*. A jó

**...a közigazgatás nélküli
társadalomban minden
mindennel harcol.**

és a *rossz etikai kategóriák*, más szóval: *etikai értékek*. A különböző érdekek között vannak összeegyeztethető és össze nem egyeztethető érdekek. Az etikai érték *szubjektív*. Az etikai értékek fontossági sorrendje az *értékrend*.

– Ha egy társadalomban nincsen közösen elfogadott (*konszenzuson* alapuló, *konszenzuális*) értékrend, akkor a társadalom nem maradhat fenn tartósan.

– Ha egy kijelentés (megállapítás, állítás, ítélet) nem arra vonatkozik, hogy mi a *jó*, vagy mi a *rossz*, hanem arra, hogy mi *igaz*, és mi *hamis* (téves), akkor nem értékítéletről, hanem *tényállításról* van szó.⁶

– A közigazgatás feladata a társadalom konszenzuális értékrendjének és biztonságának elfogadható szinten való fenntartása. A közigazgatástudomány feladata, hogy a közigazgatás feladatának teljesítését tudományos eszközökkel és módszerekkel biztosítsa.

– Ha valamely esemény, történés, cselekvés vagy intézkedés etikai lag nem rossz, más szóval nem elutasítandó, azaz nem „*nemkívánatos*”, akkor nem igaz, hogy „*kívánatos*”, hanem csupán *elfogadható*. Bizonyos események kimenetele a társadalom ágenseinek hatáskörében van, más események hatáskörön kívüliek. Ilyenek a *vis maior* esetek, az előre nem látható természeti csapások. Az események mindig kockázatosak, legfeljebb kockázatuk mértéke bizonyos körülmények között elhanyagolható.

– Abszolút igazság, hogy abszolút biztonság nincsen. A közigazgatástudomány feladata, hogy módszert adjon a közigazgatás kezébe, amelylyel az eseményeket elfogadhatóvá teszi. Ez azt jelenti, hogy etikai kérdéseket tudományos módszerekkel old meg, illetve ítél meg vagy kezel.

Az emberi kockázat kezelése a közigazgatás-tudományban

Ebben a pontban kifejtjük, miként illik bele az emberi tényező a közigazgatástudomány logikájába, valamint hogy miként kapcsolódik ez az előzőekhez.

A logikai kockázatelemzés és -kezelés, azaz röviden a hibafamódszer elvileg minden olyan kockázati rendszert érő nemkívánatos eseményt teljes logikai elbírálásban képes részesíteni azáltal, hogy feltárja annak gyenge és erős (azaz kritikus) pontjait. Ez azonban azon a feltételezésen (posztulátumon, axiómán) alapszik, hogy e kritikus pontokat alkotó prímesemények egymástól függetlennek tételezhetők fel, pontosabban, hogy esetleges egymástól való függésük nem változtatja meg a megha-

tározott kritikus pontokra vonatkozó kijelentések érvényét, logikai értékét.

Ez másként fogalmazva azt jelenti, hogy a hibafamódszer állandónak, változatlanul, adottnak feltételezi a vonatkozó kockázati rendszer logikai struktúráját, explikátumainak *logikai rendjét* (melyik melyiknek explikátuma) és *kapcsolatát* (melyik melyek konjunkciója, illetve diszjunkciója).

Ha a kockázati rendszert olyan nem kívánt hatás éri (például egy katasztrófa következtében), ahol a rendszer minősége oly radikálisan megváltozik, hogy többé már nem írható le az eredeti természeti törvényekkel, illetve nem alkalmazhatóak rá az eredeti társadalmi, jogi törvények, akkor a hibafamódszer alkalmatlanná válik.

Nos, bár az ember mint kockázati rendszer az esetek széles körében eredményesen fogható fel kockázati rendszerként, azaz jól modellezhető hibafával, azonban egy baleset, a körülmények változása ezt a lehetőséget a gyakorlatban megszünteti.

Másként fogalmazva, állandó logikai struktúrát feltételező logikával nem lehet a logikai struktúra változását leírni. Hasonlóan a természet-törvények esetéhez, ahol mások a dinamika és a statika törvényei. Nincs „világegyenlet”, amellyel minden fizikai jelenség leírható, amelynek a különböző jelenségeket leíró egyenletek speciális esetei lennének. A társadalmat sem lehet egyetlen világtörvénybe foglalni annak ellenére, hogy konszenzuális etikai alapelvek az érdekellentétek dacára létezhetnek.

Az emberi viselkedés alapvető vonása, hogy konfliktuskeltő. Ez a leíró logikai struktúra elkerülhetetlen megváltozásával jár együtt. Így az emberi viselkedés konfliktuskezelése kívül esik a hibafamódszer hatáskörén. Ezért van szükség a konfliktuselméletre.

A közigazgatás szervezési funkciója

Miközben a társadalmat alkotó ágensek érdekviszonyai folyamatosan újratermelik a konfliktusokat, azok sajtóságos kölcsönhatást eredményeznek közöttük. Ennek a kölcsönhatásnak a folyamán a résztvevők tanulnak egymástól. Ez az *ontogenetikus* (egyedekre vonatkozó) tanulás *filogenetikus* (kollektívumra vonatkozó) *evolúciót* és önreprodukciónak eredményez. Ezáltal jellegzetes, ám kontraintuitív struktúrák alakulnak ki, amelyek viszont hatékony funkciókat alakítanak ki.

A közigazgatás-tudomány megmutatja ennek a struktúralétesülésnek a törvényszerűségeit és jellegzetességeit a közigazgatás hatékonyságának növelése céljából.

A köznapi gondolkodás, de még a hagyományos szociológiai-szervezéselméleti gondolkodás számára is nyomon követhetetlen és értelmezhetetlen, miként lehetséges, hogy a konfliktusoknak evolúciós előnnyel járó struktúratermelő hatásuk van. Ez a körülmény indokolja, hogy a közigazgatás-tudomány közigazgatási konfliktuselmélettel foglalkozó fejezetének a sejtautomata-modellbe kell torkollnia. A sejtautomata-elmélet a közigazgatás-elmélet szerves része, szemléleti logikájának a konfliktuselméletet követő láncszeme.

Ezután az anyagban újabb szemléleti törés – radikális változás, minőségi ugrás – következik be.

A végrehajtás technikái

A fenntartható közigazgatás elméletének két aspektusa van. Az egyik leíró – *deskriptív* –, a másik előíró – *normatív*. A leírás megalapozza az előírást. A leírás alapelvekből indul ki, amely olykor feltételezéseket, hipotéziseket, posztulátumokat, axiómákat tartalmaz. Ilyenekre példák a következők:

1. Egyértelműen meghatározható azoknak a műveleteknek az összessége, amelyeket egy adott ügy adott eljárás szerinti elintézésére végre kell hajtani.

2. Ugyancsak egyértelműen meghatározható azoknak a műveleteknek az összessége, amelyeket egy adott ügy adott eljárás szerinti valamelyik műveletének végrehajtását követően az ügy elintézésére végre kell hajtani.

3. Minden ügy minden műveletéhez egyértelműen meghatározható azoknak az ügyintézőknek a köre, akik az adott művelet végrehajtására, szakképzettségüket (kompetenciájukat, hatáskörüket) és jogosultságukat (illetékességüket) figyelembe véve képesek.

4. Amikor egy konkrét művelet végrehajtása szükségessé válik, mindig található az erre szakmailag alkalmas ügyintézők között olyan, aki az adott műveletet időbeli elfoglaltságát tekintve el tudja végezni.

A leírás formailag, logikailag értelmezhető kijelentő mondatokból áll. Ezek igazsága csak az elfogadott alapelvek igazságától és az alap-

fogalmak jelentésétől függ. Nem függ véleményektől, álláspontoktól, nézőpontoktól. Hitelét a logika szabályai szavatolják. A közigazgatásra vonatkozó tudást gyarapítják.

Ezzel a módszerrel, tehát a *valamiről való tudással (definitio a quo)* készíti elő az elmélet a *valaminek a tudását (definitio ad quem)*, a közigazgatás gyakorlatát, végrehajtásának módját, eszközhasználati ismereteit.

A végrehajtás elméleti feltételeinek leírása azonban gyökeresen különbözik magának a végrehajtásnak (a végrehajtás folyamatának) a meghatározásától.

A közigazgatási (eljárásokban végrehajtandó) műveletek leírásához merőben más szaknyelvi apparátus szükséges, mint a közigazgatást magát leíró szaknyelvi eszközkészlet.

Ezt az apparátust nem lehet az elmélet nyelvéről lefordítani (ellentétben azzal, ahogyan például egy EU-joganyagot le lehet fordítani magyar jogi szaknyelvre), vagyis oly módon, hogy a fordításnak legyen egy rögzített szótári bázisa. Ennek oka, hogy a közigazgatási eljárás funkcionális (tehát rögzített elvi alapokon álló) leírásában a jogelvek nem mellőzhetők. Ezért itt a *méltányosság* és a *szubjektivitás* nyelvi eszközeinek helyet kell kapniuk.

Ennek két folyománya van. Az egyik, hogy a jogelvek leírása *kontextuális* (szöveggörnyezet-függő), azaz megállapításainak, állításainak jelentése a leírt szöveg környezetétől függ. A másik, hogy a jogelvek nem *konszenzuálisak*, nem a teljes egyetértésen alapulnak, hanem lényegileg többértelműek, vitathatóak, úgynevezett „ECC típusúak” (ECC = „Essentially Contested Concepts” = „Lényegileg versengő értelmezésű fogalmak”).

Ezzel szemben tény, hogy a közigazgatás megszervezése a mai világban informatikai-számítástechnikai eszközök nélkül nem lehetséges, és pedig azon egyszerű ténynél fogva, hogy ma az élet minden területén jelen vannak a számítógépek; használatuk, alkalmazásuk megkerülhetetlen.

Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási eljárások végrehajtását számítástechnikai nyelven kell megfogalmazni. Ámde a számítástechnikai nyelvek szöveggörnyezet-függetlenek („context free languages”), márpedig egy szöveggörnyezet-függő nyelv szöveggörnyezet-független nyelvre algoritmikus módon (tehát előre megadott szabályok szerint) nem fordítható le, mivel szótári szókészletük között nem létezik egy-egy értelmű

jelentéstartó kapcsolat. (Ahogyan egy regény nem fordítható le a film nyelvére, egy vers általában nem fordítható le a próza nyelvére, gondoljunk például egy gyermekmondókára, amelyben az „ingyom-bingyom” fordul elő.)

Más a *nyersfordítás*, amely például műszaki szövegeknél teljesen beválik, és más a *műfordítás*, amelyhez anyanyelvi szintű tudás kell.

A számítástechnika *ilyen értelemben vett* „anyanyelve” az úgynevezett „*in silico*” modellalkotás.

Ezért van szükség a fenntartható közigazgatás informatikai-számítás-technikai alapjainak kidolgozására, melyre figyelemreméltóan eredményes módszert ad a tananyag.

JEGYZETEK

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942; *Államigazgatás*. NKE, 2012

² Moór Gyula: *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolódásának kérdése*. András Nyomda, Kolozsvár, 1943, 241. o.

³ Uo. 248. o.

⁴ www.econom.hu/a-jog-fogalma

⁵ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó*. Magyar Jogi Szemle, Budapest, 1944.

⁶ A tényállítások vagy igazak, vagy hamisak, harmadik eset kizárva. („Tertium non datur”.) Tényállítás például az, hogy „süt a nap”, attól függetlenül, hogy ez igaz vagy hamis. Egy tényállítás bármiről szólhat, akár tényállításokról is. Például tényállítás, hogy „nincsenek abszolút igaz állítások”. (Ez az állítás speciel abszolút igaz.) A tényállítások akkor tudományosak, ha cáfolható alakúak. Például tudományos (bár hamis) állítás, hogy „minden holló fehér”, mivel elegendő például egyetlen nem fehér (például fekete) hollót produkálni a cáfolatához. (Ugyanakkor a „minden hattyú fehér” már nem tudományos állítás, bár lehet igaz.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Bibó István: *A magyar közigazgatásról*. Válogatott tanulmányok II. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/323.html>

Bukovics István: *A fenntarthatóság mint katasztrófaelméleti probléma*. In: Fenntartható fejlődés Magyarországon. Jövőképek és forgatókönyvek. Stratégiai kutatások,

Magyarország 2015, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Új Mandátum, Budapest, 2006.

Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmaticus elmélete*. MTA doktori értekezés, Budapest, 2007. www.drbukovics.hu

Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.