
KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKA*

Ritó Evelin**

Jelen tanulmány tárgyát a köztisztviselők és a politika sajátos viszonyának elemzése képezi. A politika és a közigazgatás tudományának összefonódása eredményeként megfigyelhető, hogy a közigazgatás politikai semlegessége egyre kevésbé biztosítható. Az említett függetlenség egy olyan elvárás az emberek részéről, amely fenntartását mindig egy adott ország konkrét körülményei határozzák meg, mivel a modern közpolitikai folyamatokban elválaszthatatlanul összefonódnak a politikusi és az igazgatási szerepek, ami a köztisztviselőket rendszeresen politikai szerepbe kényszeríti. Kutatásom során vizsgálat tárgyává teszem, hogy elméleti szinten hol választható el a politika a köztisztviselők munkájától, valamint, hogy az említett összefonódás eredményeként mennyire befolyásolhatják a köztisztviselők mindennapjait az aktuális politikai események.

1. Bevezető gondolatok

Napjainkban a közszolgálattal szembeni elvárások és kihívások gyors átalakulásának korát éljük.¹ A modern közigazgatás történetének egyik állandó kérdése a politika és a közigazgatás viszonya, amelyben az egyik, vagy másik oldal dominanciája, alávetettsége, vagy éppen kiegyensúlyozottsága jelenhet meg. A jogállam létrejöttével a közigazgatás és a politika dichotómiájára vonatkozóan normatív közhelyként fogalmazódott meg, hogy alkotmányos alapkövetelmény a politika és a közigazgatás szétválasztása, a közigazgatás politikai semlegességének, pártatlanságának és szakszerűségének biztosítása. A gyakorlatban azonban kivétel nélkül minden országban és korban a kutatások ezen követelmények teljesülésének komoly ellentmondásait jelzik.²



* AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-19-3-I KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT

** PhD hallgató, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei, *Magyar Közigazgatás, Újfolym* 2011/3., 10. o.

² Robert E. Goodin – Hans Dietrich Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Osiris Kiadó, Budapest. 2003. 534-541. o.

A demokratikus politikai rendszerek általában élesen elhatárolják a szakmai és a politikai szerepeket, amelyet a kontinentális európai közigazgatás weberi elvekre építő, a pártatlanságot és professzionalizmust hangsúlyozó és a közhivatalokat írott szabályok alapján, racionálisan működő szervezetként definiáló megközelítése teljes mértékben igazol.³

Kérdésként merülhet fel, hogy hol választható el a politika a köztisztviselők tevékenységétől, valamint hogy befolyásolhatja-e a politika a közigazgatás személyi állományát?

2. Fogalmi áttekintés

Mindenekelőtt célokom a politikai rendszer, valamint a köztisztviselők fogalmának – terjedelmi okok miatt – rövid áttekintése.

A politikai rendszert vizsgálhatjuk egy összetett képződményként, amelyben az egyes elemek – a pártok, az állam és az ideológia – nem azonos súlyúak. Megállapítható továbbá, hogy minden országban a pártok szerepe a legjelentősebb, hiszen a közvetlen céljuk az állami hatalom megszerzése vagy a hatalom gyakorlásában való részvétel. A politikai elemet a közvetlenül vagy közvetve választott politikusok jelentik, például a miniszterek, a kormány tagjai, illetve a polgármesterek, akik meghatározzák a végső célokat, értékeket, a köztisztviselők pedig ezek figyelembevételével előkészítik a döntéseket, valamint gondoskodnak azok végrehajtásáról.⁴

A közigazgatás a legtöbb ember számára maga az állam jelentését hordozza, azonban a közigazgatás egy sajátos állami tevékenységként is meghatározható, amelyet egy felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakember állomány lát el. A közigazgatás része az adott társadalom intézményrendszerének, működését az említett társadalom keretei között végzi. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatás és a társadalom viszonyát erős kölcsönhatás jellemzi. A közigazgatás tekinthető továbbá meghatározott számú köztisztviselő olyan szervezetekben való tevékenységének, melyek az államot, a közösséget jelenítik meg.

A politika és a közigazgatás közötti kapcsolat különösen a személyi állomány tekintetében szoros, így elsőként fontosnak tartom részletesebben bemutatni ezt a személyi kört. A meghatározás országonként változik, hiszen mindenhol más „közösséget” értenek alatta, azonban kijelenthetjük, hogy sokszor még egy adott ország vonatkozásában sincs egységes álláspont.

A XX. század magyar közigazgatására fókuszálva megállapítható, hogy Concha Győző *Politika* című művének II. kötetében a közzolgálat a köztisztviselő kötelezettségeire koncentrál, amelyek állandóan visszatérő feladatok elvégzésében nyilvánulnak meg. Álláspontja szerint a feladatokat mindig az öncél érdekében végzik. Ezzel szemben Magyar Zoltán a szolgálatadó fogalmából indul ki és

³ Vernon Bogdanor: *Politikatudományi enciklopédia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 325. o.

⁴ Gajdusчек György – Hajnal György: *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 55. o.

határozza meg, hogy ki minősül a köztisztviselőnek. Meglátása szerint a köztisztviselő az állam, vagy állam által szolgálatadóul elismert egyéb jogi személy munkájában való közreműködésre a megfelelő közigazgatási aktus által nyer megbízást.⁵

A közszolgálati jogviszony általános jellemzői Czékmann Zsolt szerint a következő jellemzőkkel foglalhatók össze:

- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,
- a munkavégzés színtere a hivatal.⁶

A köztisztviselők⁷, azon személyek, akik az említett szerveknél döntéslőkészítő, döntéshozatali, kiadmányozási tevékenységet látnak el, tehát feladatkörüket az irányítási, valamint az ellenőrzési tevékenységek adják. Érdemes megjegyezni azonban, hogy a köztisztviselőknek azon az alapon történő elhatárolása, hogy közhatalmi tevékenységet végeznek, nem jelenti azt, hogy ez kizárólag rájuk lenne jellemző, hiszen például a bírák, az ügyészek, a rendőrség és a honvédség állományába tartozó személyek is ilyen jellegű feladatokat látnak el.⁸

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 6.§ 13. pontja szerint a köztisztviselő a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza.

Álláspontom szerint a közszolgálati jogviszony az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint a nevükben foglalkoztatott köztisztviselő, ügykezelő között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

A követelményeket elvi alapon már a Kttv. preambuluma is nevesíti, a politika semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselő képe jól illeszkedik a modern közigazgatás célkitűzéseibe. Ezen elvek biztosítását konkrét jogszabályi rendelkezések biztosítják, példaként említeném a politika semleges és pártatlan eljárást, amely zálogaként összeférhetetlenségi szabályok kerültek lefektetésre. Kiemelendő továbbá, hogy nem lehet tisztviselői jogállást és a helyi önkormányzati képviselői posztot egy

⁵ Torma András: A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. in: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez* (szerk.: Fogarasi József) Unió Kiadó, Budapest, 1995., 41-42. o.

⁶ Czékmann Zsolt: *A közigazgatás személyzete: a közszolgálat* (letöltés helye: <http://jogikar.unimiskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozszoalalat.pdf> – 2018. április 10.)

⁷ Jelen tanulmány tárgyát a köztisztviselők és a politika kapcsolatának vizsgálata képi, így terjedelmi okok miatt a közigazgatás személyi állományának teljes körű áttekintésére nem kerül sor.

⁸ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 265. o.

időben betölteni, valamint tilos az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése is. A Kttv. 85. § szerint azonban az említett rendelkezés alól kivételt jelentenek például a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői tevékenységek. A közügyek pártatlan intézésének elvéből vezethető le az a követelmény, amely szerint tilos az olyan tevékenység folytatása, amely méltatlan a köztisztviselő hivatalához, vagy veszélyeztetné a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét.

3. A közszolgálati rendszerek csoportosítása⁹

A közszolgálati rendszereknek a történelem során két fő modellje alakult ki. E modellek a közszolgálat zárt és nyílt rendszerei, amelyeket alapvetően az különbözteti meg egymástól, hogy a közszolgálat zárt rendszere (karrier- vagy érdemrendszer) az egyéb foglalkoztatási viszonyoktól eltérő megoldásban alkalmazza a köz szolgáit. Európában a karrier jellegű vagy zárt modell lett az uralkodó, még az Egyesült Államokban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki.

3.1 A zárt rendszer jellemzői. A karrier rendszer az élethivatásszerű közszolgálat alap gondolatára építhető fel. Célja, hogy a szakképzettségét megszerzett személy fiatalon kerüljön a rendszerbe, és ott folyamatosan haladjon előre. Fontos szempont továbbá a stabilitás, amely biztosítását segíti elő a hivatalnokokkal szemben támasztott politika semleges munkavégzés iránti elvárás. Nyilvánvalóan ez nem abszolút értelemben elzárkózást jelent a politikától, hiszen bizonyos posztok kifejezetten politikai jellegűek (például a miniszter), de törekedni kell, hogy a lehető legkevesebb ilyen pozíció legyen. Ez a nagyfokú stabilitás azonban nehézkessé, lassan alkalmazkodóvá teheti a közszolgálati rendszert, fenn áll a veszélye annak is, hogy a hivatalnokok elkényelmesednek a modell nyújtotta biztonságban.¹⁰

3.2 A nyílt rendszer. Ezzel szemben a nyílt rendszer jellegzetessége, hogy alapján véve nem tesz különbséget egyik oldalról a köz – az állam és az önkormányzatok –, másik oldalról az egyéb kategóriák alá eső munkáltatók által alkalmazott munkavállalók foglalkoztatási viszonyait illetően. A nyílt rendszerek működtetése mögött az az elgondolás áll, hogy a közszolgák foglalkoztatási viszonyainak oly módon történő szabályozása, amely jelentős eltérést eredményezne a többi munkavállaló alkalmazási viszonyaival való összehasonlításban, nem indokolt. A nyílt rendszerekben a magán- és a közszféra alkalmazottai – általában – egyaránt munkajogi, illetve kollektív szerződés alapján kerülnek alkalmazásra. Az amerikai rendszer meghatározó eleme a választás, így itt a hatalmat nyert politikusok elsődleges feladata, hogy hozzájuk hűségese tisztviselői kart juttatják hatalomra. Ez eredményezi, hogy a tisztviselő osztozik a politikus

⁹ Jelen fejezet alapjául Czékmann: i.m. szolgált. (letöltés helye: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozszoalat.pdf> – 2018. április 10.)

¹⁰ Vass László: A politika és a közigazgatás viszonya, *Politikatudományi Szemle* XIX/3., 68. o. (letöltés helye: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010_3szam/vass.pdf – 2017. december 1.)

sorsán. Értelemszerűen politikai semlegességről nem beszélhetünk.

2.3 A zsákmányrendszer. Sajátos megjelenési formája a közszolgálati berendezkedésnek a zsákmányrendszer, amely lényege, hogy a választáson nyertes politikusok saját embereiket „ültetik be” a közigazgatás pozícióiba. Ezen berendezkedés azon az elven alapul, hogy a politika a közigazgatásban valósul meg, ezért a politikai célok elérésének legjobb eszköze, ha az uralomra jutó párt a közigazgatás minden egyes posztját embereivel tölti be. A közigazgatási álláshelyek betöltése így nem életpályára szóló hivatás, nem is a szakmai hozzáértés alapvetően a kiválasztás kritériuma, hanem kizárólag a politikai megbízhatóság.

A zsákmányrendszer létjogosultságát elsősorban azzal magyarázták, hogy a politikus megválasztása révén a választói akarat nyilvánul meg. A rendszer célja az olyan köztisztviselők alkalmazása, akik hozzá politikailag hívek és maradéktalanul végrehajtják döntéseit. A kiválasztás elsődleges kritériuma nem a szakértelem, a tudás, a képzettség, hanem csupán a politikai lojalitás.¹¹

Úgy gondolom, hogy a mindennapokban tisztán, önállóan egyik rendszer sem működik, a bemutatott modellek jellemzői folyamatosan keverednek. Az adott országra jellemző közszolgálati rendszert pedig az alapján nevezhetjük nyílt, illetve zárt rendszernek, hogy mely elemek dominálnak benne.¹²

4. A pártok szerepe

Megállapítható, hogy a közigazgatás semlegessége iránti igény egyre kevésbé valósul meg a mindennapokban. A politikai pártoknak erős, intézményesített lehetőségeik vannak a közpolitika tartalmi befolyásolására, meghatározására. Ezen lehetőségek alapvetően a döntési és az azt megelőző közpolitika-formálási szakaszokra koncentrálnak. A döntéshozatalt követően a megvalósítás szakaszában a politikai kinevezések gyakorlásával jelentősen befolyásolható a közigazgatás. Az adott központi szerepű végrehajtó szervezet vezető pozíciójának birtoklása a közpolitika formális, jogi kereteinek változatlanul hagyása mellett lehetőséget ad a saját érdekek eléréséhez.¹³ A kérdés jelen esetben az, hogy az adott párt milyen mértékben kívánja befolyásolni a közigazgatás szervezetét működtető személyi állományt?

Három megoldás alakult ki e tekintetben. Az első az apparátus teljes politizálása, azaz a pozíciók a hatalomra jutott párt híveivel való betöltése, amely a múlt század végéig jellemző volt az Amerikai Egyesült Államokban, valamint hasonló volt a Szovjetunió berendezkedése is. A második megoldás az apparátus semlegesítése, mindennemű pártbefolyás alóli kivonása, amelyre példaként Angliát

¹¹ Gajdusчек György: *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, KSzK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG, Budapest, 2008, 25. o.

¹² Mélypataki Gábor: *A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása*, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2., 156-159. o. (letöltés helye: http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201002/11_melypatakigabor.pdf – 2018. május 1.)

¹³ Gajdusчек – Hajnal: i.m. 142-147. o.

szokás megemlíteni. Harmadik verzióként egy átmeneti jellegű rendszer létrehozását lehet említeni, amely a két- vagy többpártú országokban is megvalósulhat. Ezen megoldás jellemzője, hogy a közigazgatás személyzete kettéválik, a csúcspozíciókat, a politikusréteget az uralmon lévő párt vagy pártok vezetői foglalják el, akik mobilak, mivel nagyfokú a pártérdekeltségük. Az említett személyek az állam nevében járnak ugyan el, de az államérdek számukra a pártérdeken keresztül jelenik meg. A szakértelmet, szakmai gyakorlatot igénylő pozíciókat, amelyek a végrehajtás területén jellemzőek a szakhivatalnokok töltik be.¹⁴

A politika – közigazgatás viszonyát elrendező jogi eszközök és a szervezeti, működési szabályzatok sokszor hiába próbálják rögzíteni a hatásköröket. A közpolitikai folyamatok vizsgálata során láthatjuk, hogy a politikusi és a köztisztviselői szerepek – különösen az érintkező felületeken, vagyis a politikusokkal közvetlenül kapcsolatban álló vezető köztisztviselőknél – elválaszthatatlanul keverednek egymással. Elméletileg a közhivatalnok önállóan hozza meg a döntéseit, azonban a valóságban a szervezeten belül a miniszterek és az érdekcsoportok hatása, kívülről pedig az átlátható költségvetés és közvélemény megítélése miatt rendszeresen politikai befolyás alá kerülnek.¹⁵

A mai közpolitikai folyamatokban a politikusok is ráébredhetnek arra, hogy akarataik érvényesítése nem korlátlan. A közigazgatási bürokrácia a speciális szakmai tudása, az általa „termelt” és birtokolt információ birtokában olyan hatalomra tesz szert, amely politikai befolyásra váltható. A bürokrácia és technokrácia összefonódása a közigazgatási szervezetekben elvezethet oda, hogy a politikusok kényszerülnek alkalmazkodásra, ha eredményt akarnak elérni.

A kormányzati politikusok népszerűsége, sikeressége egyértelműen függ a közigazgatás szakmai támogatásától, a közigazgatás eredményes működésétől. A bonyolult kormányzati döntési és koordinációs mechanizmusok szintén lehetővé teszik a közigazgatási szervezetben dolgozók számára a közpolitikai folyamatok irányának és sebességének befolyásolását. A közigazgatás politikai semlegességét érintő talán legkritikusabb jelenség az, hogy a közpolitikai folyamatok minden fázisában és szintjén jelen vannak a nyomást gyakorló érdekcsoportok, civil és magánszervezetek, lobbisták. A közigazgatás nincs elzárva társadalmi környezetétől, és a közpolitikai folyamatban saját maga is ráerősíthet a kívülről jövő érdekek érvényesítésére – vagyis keletkezik egy „politikai játéktér” a közigazgatás számára.¹⁶

Az utóbbi évtizedek nemzetközi tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a közigazgatás átpolitizálásának tendenciája mindenütt egyre erősödik. Az a mozzanat, hogy a politika, a politikai hatalom a közigazgatás működésére meghatározó befolyást gyakorol, demokratikus társadalmi berendezkedés feltételei között több síkon is nyomon követhető.

¹⁴ Lőrincz: i.m. 52-55. o.

¹⁵ B. Guy Peters: *The Politics of Bureaucracy*, Fourth Edition. Longman Publishers, London, 1995, 178–179. o.

¹⁶ B. Guy Peters – Jon Pierre (Eds.): *Handbook of Public Administration*, SAGE, 2002, 296. o.

A közpolitikai kutatások szerint a kormányzati politikusok és a vezető köztisztviselők szakmai feladatkörei jelentős mértékben összefonódtak, és gyakran tudományos elemzéssel sem lehet elkülöníteni a szakmai és a politikai elemeket. Lényeges kapcsolódási pont a politikai szféra és a közigazgatás között a kormányzati programokban rögzített politikai célkitűzésekhez kapcsolódó közigazgatási döntés-előkészítő és különösen a végrehajtó funkció. A gyakorlatban a vezető köztisztviselők gyakran kerülnek olyan helyzetbe, hogy a nyilvánosság előtt képviselniük kell a közpolitikákat. További mozzanat, hogy gyakran ki sem bogozzható, hogy egy közpolitikai döntés hol is keletkezett. A szakmai és politikai diskurzusok eredménye jelenik meg a nyilvánosság előtt, de az már nem látható, hogy az adott közpolitikai terület sok résztvevője közül ki is játszott döntő szerepet a politikai döntésben. A közpolitika felelőseit gyakran vezérik a „nagy események”, például természeti katasztrófák, amelyeket a kormányon belüli befolyás növeléséért és a forrásokért folytatott harcban felhasználnak. Ezekben a helyzetekben a politikusok és a köztisztviselők érdekazonosság alapján együtt lépnek a nyilvánosság elé is, ami a közigazgatást egyértelműen a politikai szerep felé sodorja.

A közigazgatás átpolitizálódásának mechanizmusa megvalósulhat a kormányzati-politikai vezetés tudatos törekvésével is, amely célja a közigazgatás feletti politikai kontroll erősítése. Ennek oka lehet, hogy a politikusok számára nagyon fontos, hogy az általuk irányított közigazgatási apparátus eredményeket produkáljon, időben hajtsa végre a kormányprogramban rögzített választási ígéreteket, megfelelően szolgálja ki az állampolgárokat. A tudatos átpolitizálás oka lehet a szakmai és politikai bizalmatlanság is az előző kormányt kiszolgáló köztisztviselők iránt. Nemzetközi példák mutatják, hogy az átpolitizálás célja lehetett a vezető köztisztviselők pártorientációjának befolyásolása, vagy más esetben a közhivatalok korrupciósága elleni politikai küzdelem. Az átpolitizálás oka lehet a kormányzás hatékonyságának növelése érdekében a politikai koordináció és kontroll erősítése olyan szervezeti megoldásokkal, amelyek újabb politikai testületeket, megbízottakat állítanak a közigazgatási egységek fölé.¹⁷

A közigazgatás politizációjának további aspektusa a köztisztviselők politikai szerepvállalása. Európában ritkán fordul elő, hogy a közigazgatás lenne a politikai fordulatok társadalmi bázisa, azonban a nemzetközi példák azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol gyenge a középosztály, a közigazgatás személyi állománya gyakran tölt be moderáló politikai funkciót, számottevő erőt képviselve például a választásokon. Szélsőségesebb esetekben az államcsínyek mutatják, hogy az államigazgatáson belüli akciókban közvetlen szerepet vállalnak a közszolgálatban lévő csoportok, illetve sokkal gyakoribb eset, hogy a köztisztviselők egyáltalán nem semlegesek bizonyos közpolitikai stratégiákkal kapcsolatban, és csendes szabatázzsal, vagy nyílt és aktív fellépéssel akadályoznak meg politikai törekvéseket.

¹⁷ Berry Bozeman: *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, New Jersey, 2000, 99. o.

5. Záró gondolatok

A modern közigazgatási rendszerekben, az egyes országok sajátosságainak megfelelően gyakran felbukkan a politizáció problémája, és alkalmaznak megoldásokat az átpolitizálásra, vagy annak fékezésére. Általános törekvés a politikai kinevezések körének törvényben rögzített meghatározása, és a politikai kinevezettek szervezeti helyének a kijelölése. E körben – a teljesség igénye nélkül – különösen figyelmet érdemel a kiválasztásban a verseny, a nyilvános pályáztatás, a köztisztviselői kar személyi állománya jogállásának magas szintű törvényi szabályozása, amely a bekerülési rendszer garanciális és átlátható szabályozása mellett, azzal együtt a köztisztviselői megbízás megszüntetését is széleskörű biztosítékokkal bátyázza körül, megszüntetve az indoklás nélküli és egyben jogi úton megtámadhatatlan, bármikori elmozdítási és felmentési gyakorlatot. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy egyes országokban (pl. Svédországban) a köztisztviselői kar pártatlanságának és politikai semlegességének erőteljes érvényesítése érdekében a köztisztviselők a bírákhoz hasonló függetlenséget élveznek.

A közpolitikákban alkalmazott megoldások eredményeképpen ma már az is látható, hogy sok országban jelentős átalakuláson megy keresztül a weberi bürokrácia és teljesen új módon jelentkezik a közigazgatás politikai semlegességének a követelménye. Példaként említendő a pozitív diszkrimináció alkalmazása egyes társadalmi problémák kezelése során, amely a közigazgatást arra kényszeríti, hogy valamely ideológiai értékrend alapján egyes társadalmi csoportokat másokkal szemben előnyben részesítsen. Természetesen mindez nem érinti azt a jogállami követelményt, hogy sem a politikusok, sem a köztisztviselők ne használhassák a közjavakat saját érdekeikre. A korrupció elleni küzdelemben sok eset mutatja azonban, hogy a dichotóm viszony bármelyik tagja betöltheti a jó, vagy a rossz szerepét, mivel mind a hivatalnokok, mind a részt vevő politikusok oldaláról megvalósulhat az önös érdekek érvényesítése.¹⁸

A közigazgatás politikai semlegességének követelménye egy fontos elvi és egy legalább ennyire fontos gyakorlati okra vezethető vissza. Elvi ok az állam közhatalmi jellege, amely megköveteli, hogy az állam az állampolgárok ügyeit részrehajlás nélkül intézze, továbbá, hogy a meghozott döntéseket egy, az állam egészéhez lojális szervezetrendszernek kell végrehajtania a közjó érdekében. A praktikus ok a közintézmények stabilitásának, a közhatalom folytonosságának igénye. A biztonságos és kiszámítható életfeltételek iránti igények megkövetelik, hogy a közügyeket intéző szervezetrendszer stabil és hatékony legyen és a működési rendje eltérjen a politikai ingadozásoknak kitett szervezetekétől.¹⁹

A közigazgatás teljes politikai semlegessége véleményem szerint azonban a gyakorlatban elképzelhetetlen, mivel minden közügy hordoz valamilyen értéktartalmat, így a közigazgatásnak minden tevékenysége valamilyen politikai érdek- és célrendszerben helyezkedik el. A befolyással való visszaélés

¹⁸ Vass: i.m. 67-69. o.

¹⁹ Linder Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban* (letöltés helye: http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf – 2017. december 10.)

megakadályozásának igénye pedig az alkotmányos demokráciákban mindenütt olyan garanciák kereséséhez vezetett, amelyek képesek megakadályozni azt, hogy a kormányon lévő politikai csoportok a saját pártérdekeik érvényesítésére használják fel a közigazgatást.
