

Kedves Kollégáim!

A X. jubileumi Húshigiéniai és Húsvizsgálati Világkongresszus egyik záró eseménye az lesz, hogy a 32 országból 64 szervezettől érkező előadókkal, hallgatókkal, résztvevőkkel együtt, megpróbáljuk – a most indított blogok, véleménygyűjtések segítségével – leírni, hogy „Egy ideális hatóság felépítése, működése és ismérvei” milyenek is lehetnek.



Egy ideális élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság felépítésének és működésének víziója – kerekasztal beszélgetés – moderátor - dr. Búza László – Foodlawment

Vitaindítónak szánom a következő webhelyen is megtalálható Bibó István írást. (<http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html>)

A JÓ KÖZIGAZGATÁS PROBLÉMÁJA

A közigazgatás jóságának a kérdését régebben a *közérdek* és a *magánérdek* szembeállításának jegyében, újabban az *eredményesség* és *szakszerűség* szembeállításának jegyében szokták felvetni és megválaszolni. Az első felfogás szerint a közigazgatás jóságának a kritériuma a közérdek érvényesítése, s ennek keretei között az a probléma, hogy mi a jogos magánérdeknek a területe, s hogyan kell az illetéktelen magánérdeket visszaszorítani. A másik felfogás szerint a közigazgatással szemben két alapvető követelmény áll fenn: a jogszerűség és az eredményesség, és a probléma megfelelő egyeztetése; néhai *Magyary Zoltánnak* és iskolájának² a felfogásában különös hangsúly van azon, hogy bizonyos korszakokban, pl. a 19. század liberális jogállamában a jogszerűség, máskor, pl. napjainkban az eredményesség követelménye van előtérben. Ebbe az elgondolásba belejátszik a közérdek–magánérdek szembeállítása is, mert általános feltételezés szerint a jogszerűség követelménye elsősorban a magánember védelmét jelenti a közérdek eredményes érvényesítése során őt érő esetleges érdeksérelemekkel szemben.

Teljességgel kérdéses azonban, hogy a közigazgatás központi problémájához közel jutottunk-e ezekkel a szembeállításokkal. Mindaddig, amíg a közigazgatás szakmai keretein belül maradunk, a feladat így is, úgy is az, hogy a közigazgatás „*igazgasson*”, vagyis valamit vagy valakiket akadályokon átvezessen, rendezzen, egyeztessen, kiegyenlítsen, akár közérdekről, akár magánérdekről, akár eredményességről, akár jogszerűségről van szó. Bizonyos esetekben valóban közérdeket egyeztet magánérdekkel, ^{2-473.} eredményességet jogszerűséggel, pl. mikor kisajátít; máskor azonban magánérdeket egyeztet magánérdekkel, jogigényt jogigénnyel, mikor pl. egy nagyobb méretű ipari üzem felállításának engedélyezése előtt megkérdezi a szomszédságot; vagy pedig egyik közérdeket egyezteti a másik közérdekkel, eredményességet eredményességgel, mikor pl. földreformot visz keresztül, s közben a termelés folyamatosságát is biztosítani igyekszik. Mindezek közül a lehetőségek közül a közérdeket magánérdekkel, eredményességet jogszerűséggel egyeztető feladatkör sem nem különösebben túlnyomó, sem nem különlegesen jellegzetes. Alig valószínű tehát, hogy sok értelme volna nagyobb jelentőséget tulajdonítani a szakmai közigazgatás folyamatos munkájában ezeknek az absztrakcióknak, különösen pedig egymással való szembeállításuknak.

Hol van tehát az a terület, ahol a közigazgatási feladatvégzés igazi nagy feszültségei, igazi nagy összeütközései mutatkoznak?

A közigazgatási feladatkört három nagy tényező határozza meg, amelyeket némileg szimbolikusan a következő kifejezésekkel jelölhetnénk meg: a *Hatalom*, a *Hivatal* és az *Élet*.

Ezek alatt nem is annyira társadalmi szervezeteket vagy csoportokat kell érteni, mint inkább különböző fajtájú magatartásmódokat, melyekkel a közigazgatás ügyeihez különböző helyzetekben egyáltalán közeledni szoktunk.

A *hatalmi* beállítás számára a közigazgatás *eszköz*, melyet a hatalom céljainak a szolgálatában fel lehet használni. A hatalom szempontjából az a közigazgatás jó, mely ezeket a célokat jól meg tudja valósítani; ha pedig változóak a célok, akkor az a közigazgatás jó, mely ingadozás és ellenállás nélkül tud átállítódni új meg új, rajta kívül álló erők által elébe tűzött célok végrehajtására.

A *hivatali* beállítás számára a közigazgatás mindenekelőtt egy *szakma*. Mint ilyen, különösen az írásbeliség elterjedésével önállósult. Legfőbb törekvése, mint minden más szakmának, az, hogy kiépítse a maga eljárás módjait, s formálja, egyeztesse, rendezze, „igazgassa” azt az életanyagot, mely rá van bízva. Hajlandó ^{2-474.} arra, hogy némileg megmerevedjék, de természeténél fogva igyekszik arra is, hogy eljárásait finomítsa, technikáját elmélyítse, a reá bízott anyagba beljebb hatoljon, s mindezt megteszi akkor is, ha senki nagy célokat nem tűz elébe, s nagy csodákat nem akar kihozni belőle.

Az *élet*, a társadalom beállítása az, hogy mindenekelőtt a maga folyamatos életét akarja élni, s a közigazgatást a maga feltételeinek egyik *tényezőjeként* tekinti. Lehet, hogy távoli és megközelíthetetlen feltételnek ismeri, melytől a legjobb esetben azt várja, hogy egyenletes és kiszámítható legyen; lehet, hogy közeli és ismerős valami a számára, melynek fogantyúit maga is otthonosan kezeli; azt azonban mindenképpen igyekszik elkerülni, hogy ő maga merő eszköz vagy merő szám legyen a közigazgatás számára; ezért bizalmatlan a közigazgatás útján vagy a közigazgatás által keresztülviendő nagy tervekkel szemben, ha azok következményei világosan és foghatóan át nem tehetők az egyes ember szükségleteinek és feltételeinek a világába.

Ezeket a tényezőket ismerve egyszerre rájövünk, mennyire nincs tartalma, sőt egységes jellege sem annak, amit mint *közérdeket* vagy mint *eredményt* a közigazgatás központi céljaként vagy értelmeként emlegetni szoktak. A közérdek a *hatalom* szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivattal és az étellel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás. A *hivatal* szájában a közérdek már valami reális, valóságos anyagból kivont értékkepzetet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét, összhangját, elmélyítését jelenti, mintsem a *köz* ügyét. Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a *társadalom*, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés. Teljesen más és más módon kapcsolódnak a közérdeknek mindezek az aspektusai a magánérdekkel: ^{2-475.} a merőben a hatalom által képviselt közérdek úgyszólván szükségszerűen harcba kerül magánérdekkel, a hivatal által képviselt közérdek rendszerint egyeztető részletmunkával jut kiegyenlítődsre a magánérdek különböző megjelenéseivel, az élet, a társadalom által hangoztatott közérdek pedig eleve magánérdekképzetek összegeződéseiből születik meg. Hasonlóképpen teljesen más az eredményesség és jogszerűség viszonya is aszerint, hogy honnan jelentkeznek. Más, ha a hatalom eredményre törekvése a hivatal szakmai jogszerűségével áll szemben, és más, ha a társadalom egyes tagjainak egyéni jogaiba, jogi igényeibe vagy várakozásaiba ütközik. Más, amikor a hivatal tör „eredményre” az ellenálló s jogait védő társadalommal szemben, és ismét más, amikor a társadalom követel eredményt a szakmai jogszerűségben megrekedt hivattól.

Ha mindezeket a lehetőségeket számba vesszük, akkor rá kell jönnünk, hogy az a szemlélet, mely a közigazgatásban közérdek és magánérdek összeütközését vagy eredményesség és jogszerűség összeütközését látta a legközpontibb és legdrámaibb jelenségnek, valójában egy bizonyos viszonylatot tartott szem előtt, melyben valóban élesen ütköznek meg ezek a szempontok: azt a viszonylatot, melyben a közérdeket és az eredményességet a *hatalom* vagy esetleg a hatalomnak egyoldalúan alávetett vagy hatalmi szellemmel telített más tényező képviseli. Érdekes mindjárt utalni arra, hogy a hatalomnak az az éles fellépése és a társadalom tömegeinek életétől való idegensége, mely közérdek és magánérdek, eredményesség és szakszerűség éles szembeállítására vezet, mint látni fogjuk, éppen a magyar közigazgatásra mindenkor meglehetősen jellemző volt; nem jellemző ellenben azokra a legmodernebb környezetekre, ahonnan Magyar Zoltán a modern eredményesség egész gondolkörét hozta. Nem csoda, hogy a magyar realitásra alkalmazva az egész gondolkör teljességgel más értelmet kapott, másképpen csattant, máshová ütött, és teljességgel más célok számára vált fegyverré, mint eredeti megfogalmazásában.

A hatalom éles fellépése a hivatallal és az étellel szemben {2-476.} azonban nem szükségszerű. Az ideális viszony az, amelyben egyrészt mind a három tényező nehézség nélkül közölni tudja a közigazgatási feladatvégzéssel azt, ami belső lényege: a hatalom a célok tudatos kitűzésében és az eszközök hozzárendelésében rejlő lehetőségeket, a hivatal a szakmai elmélyültséget, az élet pedig a valóságos szükségletek és személyes szabadságigények emberi közelségét; másrészt a közigazgatási feladatvégzés védekezni tud és ellent tud állani e három tényezőben rejlő deformációs veszélyekkel: a hatalom embertelen célszerűségével, a hivatal üres rutinjával és az élet folyékonyságával és változékonyságával szemben.

Az igazi probléma tehát minden közigazgatás megítélésében *a hatalom, a hivatal és az élet egymáshoz való viszonya*: egymástól való függése vagy függetlensége, egymásnak való alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága. Ezeknek a lehetőségeknek gazdag tipológiáját tartalmazza Hajnal István³ társadalomtörténeti munkássága, amely az összes európai igazgatásoknak mintául szolgáló francia közigazgatás jellemzésével és egyes közigazgatási rendszerek és intézmények történeti sorsának elemzésével olyan vonásokra és folyamatokra tud magyarázatot adni, melyek a közigazgatástudomány uralkodó sémái mellett tökéletesen rejtelmesek maradnak. Ezen az úton kíséreljük meg ezúttal mi is a magyar közigazgatás karakterét megragadni.

Szóval, Ön szerint, szerinted milyen (kell, hogy legyen) egy ideális élelmiszerlánc (állategészségügyi és élelmiszerellenőrző) hatóság?

Várom szíves véleményeket, gondolataitokat (mint hatósági szereplőkét, mint vállalkozókét, mint fogyasztókét ...)

Barátsággal, Búza László

☺ **Budapest az Élelmiszerlánc Fővárosa projekt** ☺

<http://events.foodlawment.com/>