

*Sebők Miklós PhD hallgató,
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet*

A bürokrácia legitimitása az Egyesült Államokban és az Európai Unióban – egy elméleti áttekintés¹

1. Bevezetés

Jelen cikkem célja demokrácia és bürokrácia viszonyának egy részleges politikaelméleti vizsgálata. Részleges a dolgot megközelítése két szempontból is: egyrészt az említett viszonyt csak egy aspektust, a legitimitást alapul véve elemzi, másrészt empirikus oldalról csak két speciális eseten, az USA „adminisztratív államán” és az Európai Unió brüsszeli bürokráciáján szemlélteti az elméleti megállapításokat. Minden „különössége” mellett is reményeim szerint egy ilyen vizsgálódás hozzájárulhat a bürokrácia egy általános politikaelméletének megfogalmazásához.

Ennek központi gondolata a következő lehet: a késő modernitás komplex társadalmi-gazdasági viszonyai között a kormányzás stabilitása csak két „tisztá” elv, a bürokrácia és demokrácia elvének valamilyen optimális keveréke mellett érhető el. A bürokratikus kormányzás tiszta megvalósulásaként egy olyan technokrata irányítású országot vagy városállamot képzelhetünk el, ahol a demokratikus politizálás teljes mértékben alárendelődik a bürokrácia szakmai szempontjainak. A szakasz másik végpontján a folyamatos állampolgári döntéseken, népszavazásokon vagy népgyűléseken alapuló részvételi demokrácia áll. Ezen ideáltípus esetében a bürokrácia csak a pontosan meghatározott döntések végrehajtására szorítkozik, bármifajta politikai mozgástér nélkül.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

A valóságban a két modell természetesen nem létezik tiszta formájában, még ha találunk olyan országokat, melyek metaforaként használhatók a két megközelítés magyarázatában (ilyen lehet például Szingapúr, illetve Svájc). A legtöbb fejlett országban így a modellek valamilyen keverékét találhatjuk meg, ami utalhat a „szakértői” és „demokratikus” kormányzás közötti elméletileg felállított átváltás gyakorlati relevanciájára. A technokrata kormányzással szemben az egyik legtöbbet hangoztatott érv, annak demokratikus (felhatalmazáson alapuló) legitimitációjának hiánya. Véleményem szerint ugyanakkor a bürokrácia rendelkezik csak rá jellemző sajátos legitimitációs forrásokkal, melyek ellensúlyozhatják a hatáskörének bővítésével kialakuló „demokratikus deficitet”.² Ennyiben tehát a bürokrácia legitimitációjának vizsgálata közelebb vezethet minket a demokrácia és a bürokrácia általános viszonyának megértéséhez.

Megalapozandó egy későbbi ilyen általános vizsgálatot jelen cikkemben először áttekintek egyes, a téma szempontjából lényeges legitimitáció- és bürokráciaelméleti kérdéseket. Ebben az elméleti fejezetben meghatározom a cikkben használt bürokrácia fogalmat, megvizsgálom a bürokrácia helyét az alkotmányos rendszerben, illetve vázolom a bürokrácia legitimitációja, mint kutatási terület problémáit. A második fejezetben a kérdés amerikai irodalma alapján rekonstruálom az adminisztratív állam legitimitációjával foglalkozó legfontosabb irányzatokat. A következő, az Európai Unió bürokráciájának sajátos kérdéseivel foglalkozó fejezetben az unió általános legitimitációját vizsgáló írások nyomán mutatok be a bürokrácia szerepére vonatkozó néhány feltevést. Cikkem zárásában kísérletet teszek arra, hogy az első fejezet általános elméleti és a második illetve harmadik fejezet konkrét bürokráciákat érintő problémáit egy egységes elemzési keretben tárgyaljam.

2. A bürokrácia legitimitációelmélete

2.1 A bürokrácia a hatalmi ágak rendszerében

Ha elfogadjuk azt a pozitivistá ihletettséggű állítást, mely szerint a tudomány műveléséhez egy „tiszta”, jól definiált fogalmakból álló nyelvre van szükség, akkor

² E megközelítés nem egyedülálló a bürokráciaelméleti irodalomban, ld. pl. Waterman – Wood (1994). Sőt, egyes szerzők éppenséggel a demokrácia rovására növelnék a szerintük hatékony és véleménykövető bürokrácia mozgásterét, ld. Meier (1997).

vizsgálódásunkat a bürokrácia fogalmának tisztázásával kell kezdenünk. Bürokrácia alatt a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos, Montesquieu-höz kapcsolódó elmélete szerint a végrehajtó hatalomhoz tartozó intézmények egy részét értjük. Ezeket a magyar szakirodalomban összefoglalóan államigazgatásnak nevezik, ideértve a központi közigazgatást (a kormányt, a minisztériumokat és a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveket) valamint a területi és helyi államigazgatási szerveket.³ Bár lehetséges és nem is ritka a bürokrácia fogalmának ennél lényegesen tágabb értelmezése (kiterjesztése például minden hivatalos állami szervre, így például a bíróságokra, vagy Weber nyomán akár a magánszervezetek irodai tevékenységére is) dolgozatunk alapkérdése, bürokrácia és demokrácia viszonyának vizsgálata szempontjából az említett meghatározás a releváns.

Egy másik megközelítésben Kelsen nyomán úgy is meghatározhatjuk az állami bürokráciát, mint (a három hatalmi ággal szemben megfogalmazott) négy államfunkció egyikének letéteményesét (Tamás, 2005). Ezen államfunkciók a törvényalkotás, a kormányzás, a bírászkodás és az adminisztráció. A „tisztá jogelmélet” nyelvén kifejezett államfunkciók köre tehát nem teljesen azonos a politikai-szociológiai értelmezés által meghatározott államhatalmi ágakkal, közöttük önálló entitásként megjelenik a bürokrácia és a vele cikkemben szinonimaként használt adminisztráció.⁴

A kurrens politikatudományi irodalomban is egyre gyakrabban kerül elő a bürokrácia mint negyedik hatalmi ág szerepe, átvéve ezzel az „ötödik Beatle” szerepét a sajtótól.⁵ Ezt a felfogást alátámasztja, hogy a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elméleti keretében a bürokrácia ugyan a végrehajtó hatalom része, amely azonban funkciói és intézményrendszere alapján többé-kevésbé elkülöníthető annak más képviselőitől, így az államfőtől vagy a kormánytól.⁶ A közpolitikai és közigazgatási funkcióival meghatározott

³ Magyar Közigazgatási Intézet – Közigazgatási szakvizsga: Államigazgatás, [http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/0fa12ff809dedc01c1256e40002f159c/0438e4408cc8c000c1256c53007518b7/\\$FILE/allig.pdf](http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/0fa12ff809dedc01c1256e40002f159c/0438e4408cc8c000c1256c53007518b7/$FILE/allig.pdf). Valamennyi link letöltésének időpontja: 2008. március 23.

⁴ A közigazgatástani jogtudományban számtalan felosztás és tipológia található a bürokrácia államban betöltött szerepével kapcsolatban. Ezekről bővebben ld. Dr. Nagy Péter: Európai alkotmány - európai közigazgatás, http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy_peter-europai_alkotmany-europai_kozigazgatas%5Bjogi_forum%5D.pdf

⁵ Erre utal néhány bevezető közigazgatási és politikatudományi tankönyv illetve folyóiratcikk címe is: Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government (Meier, 2000), Public Administration - Power and Politics in the Fourth Branch of Government (Licari-Smith, 2006) illetve Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions (Levy-Shapiro, 1987).

⁶ Ezzel együtt a bürokrácia az USA alkotmányos rendjében betöltött szerepéről szóló irodalmat áttekintve Francis E. Rourke arra jut, hogy az adminisztráció helyzete paradox. Egyszerre ismerik el, hogy a közpolitikai

bürokrácia ebből következően tekinthető egy önálló államfunkciónak, amely azonban ezer szállal kapcsolódik a végrehajtó hatalom más szereplőjéhez.

2.2. A bürokrácia legitimitációja, mint kutatási terület - Weber

Az önálló államfunkciót ellátó bürokrácia legitimitációjával, mint tudományos kutatási területtel kapcsolatban első benyomásunk az lehet, hogy nincs egy kanonizált alapirodalma. Ezen benyomásunkat számos körülmény támaszthatja alá, melyek közül talán a legfontosabb az, hogy nem találunk nagy összefoglaló műveket ezzel vagy ehhez hasonló címekkel. A kérdés vizsgálatát – egy első megközelítésben – tehát nem tudjuk a jól bejáratott ösvényeket bejárva elvégezni, ugyanis ezek az ösvények – vagy illeszkedve a tudományos élet nyelvéhez: kutatási programok – látszólag nem léteznek.

Ha nem ragaszkodunk ugyanakkor a bürokrácia-kifejezéshez, vagy egy bürokratikus legitimitációra vonatkozó fogalmi keret explicit kifejtéséhez, számos elméleti kiindulópontot meghatározhatunk vizsgálódásunk számára a társadalomtudományi irodalomban. Az állam általános legitimitációelmélete rendszerint Max Weber-ig nyúl vissza definícióért. Weber ugyanakkor nem csak az adott földrajzi területen érvényesített erőszakmonopólium kapcsán foglalkozik általános legitimitációelméleti kérdésekkel, hanem speciálisan a bürokráciával kapcsolatban is.⁷

Először is a bürokrácia legitimitációja szorosan együtt mozoghat a hatalmat gyakorló erőkkkel, mellyel minél inkább egységben tűnik fel, annál jobban tud támaszkodni ez utóbbi legitimitációjára. De a bürokrácia legitimitációja felfogható egy közvetlenebb értelemben is: az adminisztráció a jogrendszer része, ennyiben pedig működése közben jogi elveket és jogos döntéseket valósít meg. Sőt: éppenséggel ugyanazt a funkciót látja el a modern társadalomban, mint a jog. Ugyanolyan szabályalapú és személytelen módon érvényesül mint a modern jog, melynek következtében a joghoz hasonlóan hozzájárul az állami működés kiszámíthatóságának megteremtéséhez.

Weber egy harmadik megközelítésben a bürokráciát, mint szakértő és hatékony adminisztrációt értelmezi. E szerint a bürokrácia egy nélkülözhetetlen funkciót lát el a tömegdemokráciában, amennyiben a modern joggal együtt a racionalitást testesíti meg. Ennek

folyamatba általa beemelt tudás és képességek nélkülözhetetlen, akár legitim szerepet is adnak neki az alkotmányos rendben. Ugyanakkor minden nélkülözhetetlensége ellenére számos állampolgár szemében illegitim hatalomgyakorló maradt. Rourke (1987).

⁷ A weberi pozíció rekonstruálásában Berry Tholen összefoglalására támaszkodom (Tholen, 2004).

legitimáció-elméleti jelentősége az, hogy a modern társadalomban a demokráciát kívánatosnak tartjuk, akkor ezt csak a bürokrácia támogatásával együtt képzelhetjük el. A demokrácia felsőbbrendűsége más politikai rendszerekkel szemben márpedig Weber írásaiban, mint evidencia jelenik meg.

Webernél már megjelenik a későbbi legitimációelméletekben is érvényesülő két fő elem: az alkotmányos-demokratikus és a funkcionális legitimáció. Előbbi egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletére, ezen belül is a végrehajtó hatalom közvetlen, illetve a leosztott feladatok közvetett demokratikus legitimációjára épül. Másrészt a bürokrácia fontos szerepet játszhat az alkotmányos fékek és ellensúlyok rendszerében. A funkcionális legitimáció ezzel szemben a bürokrácia modern komplex társadalmakban betöltött szerepére utal. Miközben az újabb irodalom tematikusan jelentős mértékben bővítette ezt az alapvetést, a weberi megközelítések kimondva vagy kimondatlanul továbbra is ott állnak az újabb elméletek hátterében.

3. Az amerikai adminisztratív állam legitimitációja

3.1. Klasszikus szerzők

A kérdést a II. világháború utáni amerikai irodalomban elsősorban a megtermelt jövedelem egyre nagyobb része fölött diszponáló „adminisztratív állam” kapcsán tárgyalták. Ennek egyik első fontos állomása az 1940-41-ben a Public Policy és a Public Administration Review hasábjain lefolytatott Friedrich-Finer vita volt.⁸

Carl Friedrich a bürokratikus legitimáció problémáját implicit módon, a bürokrácia felelősségéhez kötve tárgyalta (Friedrich, 1940). Mivel a közigazgatás a modern kormányzat alapja, a hivatalnokok szükségszerűen jelentős döntési és eljárási mozgástérrel rendelkeznek. Friedrich duális felelősségfelfogása alapján ezt a diszkrecionális jogkört a bürokraták mindaddig gyakorolhatják, amíg megfelelnek a technikai tudás és a közvélemény elvárásának. Amennyiben tehát a bürokraták által vitt közpolitika nem sérti a szakmai illetve politikai szttenderdeket, felelős, azaz legitim hatalommal rendelkező szereplőknek tekinthetőek.

Friedrich megközelítését élesen bírálta Herman Finer, aki a duális mércét antidemokratikusnak tartotta (Finer, 1941). A bürokráciára az állam és a politika

⁸ Egy összefoglalásért ld. Stewart (1985).

szempontjából instrumentális, nem pedig konstitutív módon tekintő Finer ennek megfelelően a hivatalnokok a politikának történő egyértelmű alárendeléséről beszél.

Az adminisztratív állam fogalmát a közigazgatástudomány történetével foglalkozó cikkekben rendszerint Dwight Waldo klasszikus művéhez, az Adminisztratív államhoz kötik (Waldo, 1948). Waldo többek között a Herbert Simonnal folytatott vitáiban a közigazgatást a demokratikus kormányzás alapvető elemének nevezte. A bürokrácia nála legitimitása nála azonban nem a hatékonyságra vagy a Taylor-féle tudományos menedzsmentre, hanem sajátos közszolgálati tevékenységére vezethető vissza.

3.2 Modern megközelítések

Az adminisztratív állam legitimitációjáról szóló közigazgatástudományi irodalomban Joe P. Mitchell Waldo, Friedrich és Finer mellett további hét fontosabb szerzőt, illetve irányzatot különböztet meg (Mitchell, 2000).

A Finer-féle demokrácia-elméleti irányhoz sorolhatóak a társadalmi szerződés fogalmára építő szerzők. Az elméleti kiindulópont itt az, hogy az emberek nem tudják, vagy nem értnek egyet abban, hogy milyen szerepet játszanak a hivatalnokok a kormányzati rendszerben. A kérdésre a megoldás Michael Spicer és Larry Terry szerint itt a megfelelő kiindulópontot az alkotmány jelenti, amely korlátozza a politikai hatalommal való visszaélés lehetőségét (Spicer – Terry, 1993). Ennek megfelelően egy alkotmányos keretben az aktív államigazgatás akkor legitim, ha e tevékenységével jogszerű úton korlátozza a politika hatalmát. Másrészt a bürokrácia maga is hajlamos túlkapasokra, melyeket a politikusok feladata visszanyesni szabályozási és finanszírozási döntésekkel. A közigazgatás ennyiben fontos elemét jelenti az amerikai alkotmányos fékekre és ellensúlyokra épülő politikai rendszernek.

Szintén az alkotmányból indul ki, de azt egy waldói morális kötelezettséggel is kiegészíti John A. Rohr (Rohr, 1986). Számára az adminisztratív állam legitimitációját az adja, hogy konzisztens az alkotmánnyal, amit jól jelképez az is, hogy a bürokrácia szinte minden szintjén esküt kell tenni az alkotmány betartására és betartatására. Másrészt az eskü igazolja a hivatalok szakmai ügyekre érvényes autonómiaigényét. A közigazgatás mindemellett enyhíti az alkotmány esetleges (illetve az USA esetében konkrét) hiányosságait, például azáltal, hogy bővíti az állampolgári reprezentáció formáit.

Egy már nem speciálisan alkotmányos, de még mindig jogi megközelítésből tárgyalja a témát a legalizmus irodalma. Ennek egyik vezető képviselője, Kenneth Warren szerint az adminisztratív állam legitim, mert törvényes (Warren, 1993). Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1936 óta nem hozott például olyan döntést, amely megkérdőjelezte volna a Kongresszus jogát arra, hogy törvényhozási feladatokat delegáljon a bürokráciára. De az adminisztráció legitimitációját erősíti az is, hogy a választók és az olyan demokratikus intézmények, mint a bíróságok vagy a törvényhozás is elismerik.

Ez utóbbi szerepét hangsúlyozza egy 1993-as cikkében Theodore Lowi (Lowi, 1993). A törvényhozási fennhatóság elve szerint minden hatalom, így a végrehajtó hatalomé is a törvényhozásból eredeztethető. Ennyiben a közigazgatás is csak annyiban legitim, amennyiben a Kongresszus által részére delegált feladatokat lát el. Történik mindez meritokratikus alapon: az adminisztráció e feladatokat szakképzettségével, szakmai gyakorlatával, érdemli ki. De ennél is fontosabb, hogy elfogadják, hogy feladataikat a választott politikusoktól kapják. Ennyiben semleges, köztisztviselői státuszuk, nem pedig szaktudásuk jelenti legitimitációjuk elsődleges forrását.

Egy a semlegességhez kapcsolódó kategóriát, a közérdeket helyezi középpontba az ügynök-elmélet. A többek között Gary Wamsley nevéhez köthető megközelítés szerint a bürokrácia a demokratikus kormányzat (mint megbízó) „ügynöke” (Wamsley, 1990). Ahhoz, hogy ezen ügynöki funkcióját legitim módon láthassa el két feltételnek kell megfelelnie. Egyrészt a feladatkiadásából és az alkotmányból levezethető legtágabb értelemben vett közérdeket szolgálja. Másrészt ugyanakkor törekednie kell saját szakterületén a közjóról szóló egyetértés kialakítására. Wamsley szerint az így meghatározott bürokrácia szerepe egyértelműen alárendelt, de a mások által kiszabott feladatokat hatásosan és átgondoltan, azaz autonóm módon hajtja végre. Az érdekek összességével szemben szubsztantív értelemben használt közjó fogalom „kibontásában” játszott szerepe a bürokráciát így különös jelentőséggel ruházza fel.

E kettős szerepből Douglas F. Morgan az autonómiát, a döntésre való képességet emeli ki, amikor a bürokrácia saját gyakorlati bölcsességére (az arisztotelészi phronézisre) támaszkodik (Morgan, 1990). Morgan ennek kapcsán a két legitimitáció-típust, eredmény- és a folyamat alapú legitimitációt különböztet meg. Az eredmény orientált legitimitáció esetében az adminisztrációt a működésével elért jelentős előnyök minősítik, míg a folyamat vezérelt megközelítésben a bürokráciát eljárási szabályai teszik különlegessé. De a hivatalnokoknak mindkét megközelítésben rendelkezniük kell azzal a bölcsességgel, hogy a döntésselőkészítés-

és végrehajtás során a közvéleményre érzékenyen, hosszú távra és a társadalom komplexitására való tekintettel gondolkodjanak.

Végezetül a kérdés kapcsán egy posztmodern perspektívát kínál O. C. McSwite *Legitimacy in Public Administration* c. könyvében (McSwite, 1997). McSwite szerint az említett próbálkozások dacára sem találta meg legitím helyét az adminisztráció az amerikai kormányzati rendszerben, a helykeresésről szóló tudományos diskurzus pedig torzított. A Friedrich-Finer vita óta a bürokrácia legitimitációjával kapcsolatos vizsgálódások szükségesnek feltételezik az „ésszerű” kormányzást, melyhez a közigazgatás szakértelmével járul hozzá. E helyett egy olyan közigazgatás kép kialakítása lenne üdvös, mely az állampolgárokkal való együttműködésre épül – véli McSwite. Ennyiben a szakirodalomban intézményesített legitimitáció-vita további burjánzását egy pragmatikus megközelítéssel kellene pótolni, amely hozzájárulhatna a közigazgatástudomány „újraalapításához”.

4. Az Európai Unió bürokráciájának legitimitációja

4.1. Új kormányzati formák – régi és új megközelítésben

Az előző fejezetben bemutatott szerzők és elméleti irányzatok sajátosan az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedéséből kiindulva tárgyalták a bürokrácia legitimitációjának problémáját. Ennek ellenére számos meglátásuk általánosítható más alkotmányos és politikai berendezkedéssel rendelkező országra is, a professzionalizmus és demokrácia közötti átváltástól, a felelősség, a semlegesség vagy a fogalmának problematizálásáig. Egy általános, közigazgatás- és politikatudományi ihletettséggű bürokráciaelmélet megalkotása ugyanakkor napjainkban újabb kihívásokba, a nemzetállamtól eltérő új kormányzati formák megjelenésébe ütközik. A vonatkozó elméleti irodalom erre a változásra két módon, a régi megközelítések adaptálásával és új elemzési keretek kialakításával reagált.

A nemzetközi vagy nemzetek feletti intézmények, vagy az többszintű, új kormányzati entitások, mint amilyen az Európai Unió vizsgálatát a demokráciaelméleti és empirikus politikatudományi (azaz az elvont és konkrét legitimitációs forrásokat górcső alá vevő) művek többnyire a régi elméleti keretek között tárgyalják. Ezek az elméletek alapvetően két legitimitációs probléma, a közvélemény elfordulása és a döntéshozás demokratikus deficitének vizsgálatára szorítkoztak (pl. Decker, 2002 ill. a vonatkozó irodalom áttekintéséről Banchoff-Smith, 1999: 7-11). Az e megközelítéshez sorolható cikkek és könyvek viszonylag újkeletűek,

történelmileg ugyanis az EU esetében az integrációs folyamat a bürokratikus, nem pedig a demokratikus legitimitáción. A hőskorban a közvélemény és a politikusok legitímnek ismerték el az európai intézményeket és közpolitikai folyamatokat, még úgy is, hogy azok működésükben még csak nem is emlékeztettek a demokratikus nemzetállami kormányok működésére (Scharpf, 2003). Ezt a technokrata kormányzás kritikusai is elismerik, ugyanakkor egy fontos különbségre is felhívják a figyelmet a két korszak között: a Maastrichti Szerződésre és az Alkotmányszerződésre adott állampolgári reakciók azt jelezték, hogy miközben a vezetők továbbra is vezetni kívánták népüket, a nép már nem volt hajlandó őket követni a kijelölt úton (Bogdanor, 2007). A demokratikus deficit empirikus problémái azonban csak érintőlegesen kapcsolódnak tárgyunkhoz, a bürokrácia legitimitációjának kérdéséhez. Kezd ugyanakkor teret nyerni egy második generációs irodalom is, amely már figyelemmel van az EU, mint intézmény-együttes újszerű jellegére is és amely kutatásunk szempontjából is hasznos felismerésekkel szolgálhat.

4.2. Legitimitációs források és vektorok

A téma egyik legtöbbet idézett szakértője, Marcus Höreth egy cikkében három legitimitációs forrást különböztet meg az Európai Unió számára, melyből csak az egyik a demokratikus döntéshozási eljárás (Höreth, 1999). Ennek megfelelően a demokratikus deficit kialakulása az első tényező esetében még nem vezet automatikusan legitimitációs válsághoz, a diagnózis felállításához figyelembe kell venni ugyanis a további tényezőket. Ezek közül a második egy technokratikus-utilitarista dimenzió, az EU képessége arra, hogy problémamegoldó kapacitását sikerrel alkalmazza az előtte álló politikai kihívásokra. A harmadik legitimitációs forrást indirekt módon a legitím tagállami kormányok és törvényhozások jelentik, mint az unió szerződéseit aláíró felek (ehhez kapcsolódva mintegy mellékesen egy negyedik tényezőként megjelenik a joguralom is).

Höreth szerint e legitimitációs források között átváltás van (egy „legitimitációs trilemma”) azaz, az egyik erősítése csak a többi kárára valósítható meg. Végző soron ez egy zéró összegű játék, amely jellegéből fakadóan nem hozhat minden tényező számára egyidejű javulást. Ebből következően az egyoldalú reform-javaslatok (így az egyik legnépszerűbb, a közvetlen legitimitással rendelkező Európai Parlament jogosítványainak bővítése) eleve kudarcra vannak ítélve. Az ilyen intézményei (input) legitimitációs problémák mellett háttérbe szorul az output, azaz a kormányzati teljesítmény kérdése. Pedig a második legitimitációs

tényező, a népért, és a nép kollektív preferenciái alapján történő hatékony kormányzás terén talán könnyebb lenne áttörést elérni.

Egy ehhez hasonló elméleti megközelítésre épül Christopher Lord és Paul Magnette egy cikke is (Lord – Magnette, 2002). A szerzőpáros publikációjában nem kevesebbre vállalkozott, minthogy megalapozza az EU legitimitációjának általános elméletét. Cikkük fő kérdése az, hogy hogyan lehet összeegyeztetni egymásnak ellentmondó, ugyanakkor ugyanolyan mértékben megalapozott érdekeket és preferenciákat, felfogásokat a „helyes”-ről és a „jó”-ról, melyeknek ugyanazt az intézményrendszert kellene legitimálniuk. Az EU-ra véleményük szerint egyrészt teljes mértékben érvényes ez a probléma-felvetés, másrészt laboratóriumként szolgálhat általános érvényű megválaszolásához.

Az EU legitimitációjának irodalmát áttekintve a szerzők öt fő legitimitációs „vektort” különböztetnek meg (nemzetközi legitimitáció, parlamentáris legitimitáció, technokratikus legitimitáció, jogi és procedurális legitimitáció, korporatista legitimitáció). Az EU „kombinált” legitimitációjának meghatározásához szükséges ezen vektorok egymáshoz való viszonyának meghatározása. A kérdéses vektorok közül számunka elsősorban a technokratikus és a jogi-procedurális legitimitáció érdekes, így ezek vizsgáljuk meg közelebbről.

A technokratikus legitimitáció abból a feltevésből következik, hogy a közpolitikai hatalmat független intézményekre bízva képesek leszünk a lehető leghatékonyabban elérni céljaink. A feltevés mögött három előfeltevést határozhatunk meg: egyrészt hogy a célok hatékony elérése elégséges a politikai engedelmesség megteremtéséhez; másrészt a racionális, illetve „tudományos” alapú kormányzásba vetett hit; harmadrészt pedig hogy az egyéni igények felismerésére csak független európai intézmények képesek.⁹

A jogi és procedurális legitimitáció egyrészt a nemzetközi legitimitáció leágazásának tekinthető, hiszen nemzetközi szerződések alapozták meg a működését. Másrészt ugyanakkor egy fontos kiegészítése a technokratikus legitimitációnak is. A független intézmények tevékenységét ugyanis számos bíráló érte, amennyiben megpróbálták kihúzni magukat a demokratikus ellenőrzési mechanizmusok alól. Erre adott reakcióként bizonyos formális procedurális szabályokat írtak elő a független intézmények részére, mint amilyen az átláthatóság, az érdekek kiegyensúlyozott figyelembe vétele, az intézkedések hatásainak felmérése és utólagos értékelése.

⁹ Bár ez első hallásra nehezen tartható állításnak tűnik, bizonyos esetekben komoly érvek szólnak mellette: ilyen például a közös jegybank esete, mely a döntéshozásban képes függetleníteni magát az egyes országok választási ciklusaitól.

Egy korábbi cikkében Lord táblázatos formában is összefoglalta a lehetséges legitimáló tényezőket és ezek típusokhoz tartozását, mely szintén kapcsolódik Höreth osztályozásához.¹⁰

1. táblázat – Az EU legitimitációs tényezői

	Input – Az EU közpolitikai olyan mértékben legitimek, amennyire támaszkodnak az alábbiakra:	Output - Az EU közpolitikai olyan mértékben legitimek, amennyire megvalósítják a következőket:
Indirekt	Felhatalmazás az államok részéről	Az államok preferenciái
Parlamentáris	Választások	Választói preferenciák
Technokratikus	Szakértelem	Hatékonyság
Procedurális	Tiszta eljárás és a jogok tiszteletben tartása	Kiterjesztett jogok

Forrás: Lord, é.n.

Az említett eredményekre is támaszkodva Bursens és De Jonghe (Bursens – De Jonghe, 2003) egy általános elméleti keretet állított fel, melyben értelmezhetővé válik az EU sajátos legitimitációs problémája. Ez Beetham és Lord (Beetham – Lord, 1998) kutatási nyomán egyrészt épít a legitimitáció három részelemére: a demokratizációra, az identifikációra és a teljesítményre. Az általunk korábban használt alkotmányos-demokratikus legitimitációnak megfelelő demokratizáció az intézményi vagy formális legitimitációval egyenértékű. Identifikáció alatt a társadalmi legitimitációt értik, ami egy első megközelítésben egybeesik Carl Friedrich duális legitimitáció-fogalmának egyik lábával. Végül a teljesítmény-legitimitáció bármilyen kiegészítés nélkül egyenértékűnek tekinthető a Lord-féle output-legitimitációval.

Intézményi szempontból megkülönböztethető mindemellett három legitimitációs „modell”: a közvetlen, a közvetett és a technokratikus. Előbbi direkt úton, a néptől vezeti le legitimitációját, a nemzetközi szervezetekre jellemző közvetett felhatalmazás a tagállamoktól érkezik, míg a harmadik a szakértelemre épül. Az így felállított 3x3-as mátrixot Bursens és De Jonghe az EU-ra, mint a többszintű kormányzás (multi-level governance) intézményrendszerére alkalmazza. Ebben a keretben a közvetlen és közvetett legitimitáció kapcsolódik a szintekhez, és a technokratikus a kormányzás módjához.

Elemzésük arra jut, hogy a közvetlen, nemzetállami legitimitáció erősítése önmagában nem megoldás. Nem feleltethető meg ugyanakkor egy nemzetközi intézménynek sem, a

¹⁰ Ekkor még más vektorokat vett alapul, de a számunkra érdekes két dimenzió, a technokrata és a procedurális már megjelent.

tagállami jóváhagyás hiánya vagy megléte így szintén elégtelen magyarázat a legitimitációs problémákra. Így a kormányzás szintjei tekintetében erősíteni kell a kettős legitimitációt: a közvetlent (Európai Bizottság, Európai Parlament, Európai Bíróság) és a közvetettet (Európai Tanács, Miniszterek Tanácsa). A kormányzás módja esetében pedig többek között növelni kell a döntéshozási folyamat átláthatóságát és nyitottságát.

A fenti tipológiákat áttekintve azt állapíthatjuk meg, hogy az EU legitimitációjában fontos szerepet játszanak a bürokrácia által biztosított technokratikus és procedurális elemek. Márpedig amennyiben ezek az elemek általánosságban igazolják az unió legitimitációját, annyiban konkrétan is alátámasztják az uniós bürokrácia működtetésére vonatkozó igényeket. Végző soron így a konkrétan az EU legitimitációjával foglalkozó irodalom hasznos felismerésekkel szolgálhat egy általános bürokratikus legitimitációelmélet számára is.

5. Az amerikai és uniós bürokrácia legitimitációja – Egy általános bürokráciaelmélet felé

Jelen cikkemben demokrácia és bürokrácia viszonyának egy részleges politikaelméleti elemzésére tettem kísérletet. Ennek során a bonyolult elméleti összefüggést egy dimenzióból (legitimitáció) és a két sajátos bürokráciatípushoz (amerikai adminisztratív állam, EU bürokrácia) kapcsolódva vizsgáltam. Kiindulópontom az volt, hogy a késő modernitás komplex társadalmi-gazdasági viszonyai között a kormányzás stabilitása csak két „tisztá” elv, a bürokrácia és demokrácia elvének valamilyen optimális keveréke mellett érhető el (1). Másik vizsgált kérdésem az volt, hogy mennyire jogos vád a technokrata kormányzással szemben a legitimitáció hiánya (2). Végző soron pedig – mégannyira részlegesen – azt vizsgáltam, hogy az említett dichotómiára alapozva vázolható-e a bürokrácia egy általános politikaelmélete (3).¹¹

Az első kérdés kapcsán a két irodalmi áttekintés igazolni látszik a demokratikus és bürokratikus elvek keveredésére vonatkozó kiindulópontomat. Ez különösen azért fontos eredmény, mivel két rendkívül eltérő alkotmányos rendből és politikai kultúrából kiinduló szakirodalmi bázisról van szó. Számos szerző esetében (Weber, Friedrich, Lowi, Wamsley,

¹¹ Egy ilyen tértől és időtől független bürokráciaelméleti keret felállításának célja nem tanuskodik feltétlenül túlzott elbizakodottságról. A cikkben említett szerzők közül pl. Lord és Magnette is az általánosíthatóság szem előtt tartásával fogalmazta meg elméletét.

Höreth, Lord-Magnette, Bursens-De Jonghe) különböző hangsúllyal, de egyszerre jelenik meg legitímációs forrásként a közvetlen vagy közvetett demokratikus-alkotmányos, illetve a funkcionális-technokrata legitímációs forrás. Kifejezetten igaz ez az EU bürokráciával kapcsolatos újabb elméletekre, melyek már építettek a korábbi irodalomra. Ezek szinte kivétel nélkül egy komplex kormányzati legitímációs sémát vázolnak diverzifikált legitímációs forrásokkal.

Ennyiben a második kérdés kapcsán csak megkötésekkel tekinthető megalapozottnak a technokrata kormányzást legitímációs deficittel vádoló szerzők álláspontja. Az állam keretei között a bürokrácia ugyanis képes kitermelni a direkt és indirekt felhatalmazástól különböző, sajátos, technokratikus legitímációs forrását. Sőt, bizonyos esetekben (ld. Höreth legitímációs trilemmáját), a demokratikus legitímáció csak éppen a bürokratikus teljesítmény, azaz a technokratikus legitímáció rovására bővíthető.

Harmadrészt az áttekintett irodalom alapján rekonstruálhatónak tűnnek egy általános politikai bürokráciaelmélet bizonyos sarokpontjai. Webernél egy kezdetleges formában már megjelenik egy a hatalmát a végrehajtó hatalomból eredeztető bürokrácia (instrumentális, közvetett legitímáció), egy a jogra, a személytelen eljárásokra visszavezethető (konstitutív, alkotmányos, munkamegosztási) megközelítés valamint a szakértelemből nyert (funkcionális) legitímáció. Ez az elméleti keret képes magába ölelni Finer delegált hatalomra épülő megközelítését, de Morgan a bürokrata bölcsességére építő elméletét is. Visszavezethető rá a Höreth-féle demokratikus (közvetlen) vagy alkotmányos (közvetett) input legitímáció, de a technokratikus-utilitarista output legitímáció is.

Mindezek alapján véleményem szerint a weberi alapokon, illetve az amerikai és az uniós irodalom alapján felállítható egy két pillérű elméleti a bürokrácia legitímációjával kapcsolatban. A legitímáció első forráscsoportját a demokratikus-alkotmányos legitímáció jelenti. Ez egy két elkülöníthető, de egymással szorosan összefüggő alapelemre épülő fogalmi keret. Ide sorolhatóak a közvetlen demokratikus felhatalmazáson, illetve a közvetett, alkotmányos renden alapuló és/vagy instrumentális-delegáló legitímációs források. Ezek Bursens és De Jonghe alapján a kormányzati szintekhez, illetve egy elvontabb értelemben az alkotmányos-demokratikus intézményrendszerhez kapcsolódnak. Egy másik fő forrást jelent a funkcionalitásra épülő legitímációs forrás, kapcsoljuk azt az outputhoz, teljesítményhez, szakértelemhez, hatékonysághoz vagy racionalitáson alapuló, személytelen eljárásokhoz.

A két forráscsoport között átmenetet képeznek a konstitutív megközelítések (például Wamsley alárendelt, de autonóm adminisztrációja), melyben a bürokrácia egyszerre

nélkülözhetetlen eleme az intézményi, alkotmányos rendnek, és egyszerre adja hozzá sajátos, nem demokratikus hanem funkcionális legitimitációját.

Egy ilyen, a weberi-friedrichi hagyományokra épülő két pilléres elméleti keret fontos hozzájárulás lehet egy tértől és időtől független általános politikai bürokráciaelmélethez (sőt, akár egy általános pozitív államelméleti kerethez is). Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy egy ilyen általános elmélet felállítása szinte teljes biztonsággal utópikus vállalat lenne. Részleges elemzésünk csak a legitimitáció dimenziójában, és csak két, vázlatosnak is alig tekinthető irodalmi összefoglaló alapján hozott eredményeket. A vizsgálatból így kimaradtak a leendő elemzési keret legitimitáció melletti olyan alapvető elemei, mint az elszámoltatás, átláthatóság, reprezentáció vagy közvéleményérzékenység szempontjai. A hagyományos, 20. századi, nemzetállamokhoz kötődő megközelítések ugyanakkor legalábbis „párbeszéd-képesek” a szupranacionális, többszintű kormányzati strukturákkal foglalkozó 21. századi irodalmakkal, ami biztató előjel lehet egy későbbi koherens bürokráciaelméleti keret felállításához.

Felhasznált irodalom

- Banchoff, Thomas – Smith, Mitchell P. (szerk.)* (1999): *Legitimacy and the European Union: the Contested Polity*, Routledge
- Beetham, David – Lord, Christopher* (1998): *Legitimacy and the European Union*, in A. Weale - M. Nentwich – *Political Theory and the European Union*, Routledge
- Bogdanor, Vernon* (2007): *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, A Federal Trust Report, http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_LAD.pdf
- Bursens, Peter – De Jonghe, Karen* (2003): *The Quest for more Legitimacy in the European Union as a Multi-Level Political System: a Conceptual Framework*, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws25/DeJonge.pdf>
- Decker, Frank* (2002): *Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 2002. április: 256–272
- Finer, Herman* (1941): *Administrative Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review*, 1941. nyár: 335-350
- Friedrich, Carl J.* (1940): *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in C. J. Friedrich (szerk.) – *Public policy*, Harvard University Press
- Höreth, Marcus* (1999): *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European Governance*, *Journal of European Public Policy*, 1999/2.: 249-268
- Levy, Richard E. – Shapiro, Sidney A.* (1987): *Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions*, *Duke Law Journal*, 1987. június: 387-455
- Licari, Michael J. – Smith, Kevin B.* (2006): *Public Administration - Power and Politics in the Fourth Branch of Government*, Roxbury
- Lord, Christopher – Magette, Paul* (2002): *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, Working Paper 39\02, <http://www.one-europe.ac.uk>
- Lord, Christopher (é.n.)*: *Democracy and Accountability in an Enlarged European Union*, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=691
- Lowi, Theodore J.* (1993): *Legitimizing public administration: A disturbed dissent*, *Public Administration Review*; 1993. május-június: 261-265

- McSwite, O. C.* (1997): *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, SAGE Publications
- Meier, Kenneth J.* (1997): *Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy*, *Public Administration Review*, 1997. május-június: 193-199
- Meier, Kenneth J.* (2000): *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Wadsworth Publishing
- Mitchell, Joe P.* (2000): *The Central Bankers: Administrative Legitimacy and the Federal Reserve System*, <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-0305100-180653/unrestricted/Title.pdf>
- Morgan, Douglas F.* (1990): *Administrative Phronesis: Discretion and the Problem of Administrative Legitimacy in Our Constitutional System*, in: Kass, Henry – Catron, Bayard (szerk.) – *Images and Identities in Public Administration*, SAGE Publications
- Rohr, John A.* (1986): *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, University Press of Kansas
- Rourke, Francis E.* (1987): *Bureaucracy in the American Constitutional Order*, *Political Science Quarterly*, 1987. nyár: 217-232.
- Scharpf, Fritz W.* (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press
- Scharpf, Fritz W.* (2003): *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, 2003. január, MPIfG Discussion and Working Papers, No. 1.
- Spicer, Michael W. – Terry, Larry D.* (1993): *Legitimacy, History, and Logic: Public Administration and the Constitution*, *Public Administration Review*, 1993. május-június: 239-246
- Stewart, Debra W.* (1985): *Professionalism vs. Democracy: Friedrich vs. Finer Revisited*, *Public Administration Quarterly*, 1985. tavasz, <http://www.carrierallen.com/documents/gspa/comps/foundations/Stewart1985.pdf>
- Tamás, András* (2005): *A tiszta jogtan alkotmányelmélete*, *Világosság*, 2005/11., <http://www.vilagosság.hu/pdf/20051212092220.pdf>
- Tholen, Berry* (2004): *Democratic Renewal and the Legitimacy of Bureaucracy*, Erasmus Universiteit Rotterdam, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1752/NIG2-03.pdf>
- Waldo, Dwight* (1948): *The Administrative State*, Ronald Press

Wamsley, Gary (1990): *The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders*,
in. Bacher, Robert E. et al. (szerk.) – *Refounding Public Administration*, SAGE
Publications

Warren, Kenneth F. (1993): *We Have Debated Ad Nauseam the Legitimacy of the
Administrative State—But Why?* *Public Administration Review*, 1993/3: 249–254

Waterman, Richard W. – Wood, Dan B. (1994): *Bureaucratic Dynamics: The Role of
Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press