

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY LEGUJABB FEJLŐDÉSE

NEMZETI ÉLETÜNK sok problémája közt egyre nagyobb érdeklődés nyilvánul meg a közigazgatás kérdései iránt. E felfokozott érdeklődésből nemcsak a hivatásbeli szakemberek, de a szélesebb művelt magyar rétegek is kezdik erőteljesebben kivenni részüket; szinte napról-napra tapasztaltuk, hogy általános érdeklődésű folyóiratok, napilapok hasábjain, ankétek és előadások nyilvánossága előtt egyre szélesebb megvilágításban és megvitatásban szerepeltek az állam igazgatásának alapvető kérdései. Az érdeklődésnek e külső megnyilatkozásai arra látszanak mutatni, hogy az organizáció problémáinak a közösségi és az egyéni élet szempontjából való fontossága és a köz- és magánélet messzi területeit át- meg átszövő volta örvendetes módon széles rétegekben tudatosodott.

Ma ezt az érdeklődést igen sok jelenség táplálja; ezek között elég talán rámutatni arra az évszázada megindult folyamatra, melynek során a közigazgatási hatóságok feladatköre hihetetlen mértékben megnövekedett és így a közösségi gondoskodásra mind több és több feladat hárult. Ennek egyik eredménye az lett, hogy a közigazgatottak: maguk az emberek, életüknek mind több és több viszonylatában és mind gyakrabban kerülnek kapcsolatba a közigazgatás szerveivel. Ennek illusztrálására napjainkban önként kínálkozik a háborús közellátás kérdéseire hivatkozni, mert ezeken keresztül mindenki a legközvetlenebbül érzi, hogy *milyen mélyreható és a tömegek számára mennyire egzisztenciális jelentőségű lett a kapcsolat az állam igazgatási apparátusa és az emberek mindennapi élete közt.*

A közigazgatás ma valóban széles tömegek sorsát intézi, érthető és természetes tehát, ha működése szélesben gyűrűző hullámokat támaszt a nemzeti közvéleményben. Épen ezért a vele kapcsolatos problémák, tervek, reformok és tudományos elméletek ma jelentékenyen felülemelkednek a szakszerűség szűkebb méretű területein és talán nem túlzás azt állítani, hogy *a magyar közigazgatás alapvető kérdései napjainkban a legfontosabb nemzetpolitikai problémákkal állnak egyvonalban.*

HA AZ ELŐBBIEKBEN a széleskörű érdeklődés legfőbb okául a közigazgatás és az emberek nagyfelületű érintkezését jelöltük meg, a kijvetkezőkben a szakörök felfokozott érdeklődését a tudományos fejlődés oldaláról szeretnénk igazolni.

Evégből mindenekelőtt rá kell mutatni arra, hogy a *magyar közigazgatástudomány* egészen fiatal, alig évtizednyi múltú tudományág. Lényegében egy olyan *tudományos szintézis*, melynek két összetevője: a *közigazgatási jog* és a *közigazgatástan* már nagy és terjedelmes tudományos multtal rendelkeztek, mikor mindkettőjük

fejlődése és a modern állami igazgatás szükségletei egymásba olvasztásukat, egységbe formálásukat indokoltta tették.

A közigazgatás tudományos vizsgálatának e két iránya jórészt egymás mellett, párhuzamosan, de egymástól földrajzilag távol fejlődött ki.

Kettőjük közül a nagyobb múltú a *közigazgatási jog*, melynek kifejlődése az *európai kontinensen* ment végbe. Az a megállapítás, hogy „nagyobb múltú”, csak a közigazgatástannal szembeállítva érvényes, mert a közigazgatási jog a többi jogágazatok között a legfiatalabb hajtás. Keletkezését elméletileg arra a reakcióra lehet visszavezetni, mely a XIX. századi rendőrállamok önkénye és erőszakos hatósági működése ellenében fejlődött ki. Bár a kontinens egyes államainak fejlődésében számottevő különbségek voltak, lényegükben megegyeztek, mert a közös törekvés az volt, hogy a közigazgatás túlkapásaival szemben az állampolgári szabadságot és a magántulajdont megvédelmezzék. Így alakult ki Európaszerte a *jogállam eszméje*.<sup>1</sup> E fejlődés nyomdokait követte a közigazgatási jog tudományos művelése is, melyben ma a franciák jogfejlődés áll az élen. A franciáktól az olasz és német irányon át az angol fejlődésig (ahol külön közigazgatási jog csak ma van alakulóban) a közigazgatási ügyek is a rendes bíróságok elé tartoznak) széles skálája mutatkozik a közigazgatási jogtudomány kialakulásának. Közös jellemzője azonban a közigazgatási jogtudomány mindegyik irányának, hogy a jó közigazgatás legfőbb követelményeként egyedül a *jogszerűséget* állította előtérbe (ezen a téren nálunk csak a pénzügyi közigazgatás kivétel) s ezzel olyan bürokráciát fejlesztett ki Európaszerte, mely a formális ügyintézés, szabályos: tehát a jogszabályokba nem ütköző aktuelintézés neki elsőrendű szempontjai mellett az ügyek alapos, gyors és *eredményes*, tehát tényleges elintézését kisebb-nagyobb mértékben elhagyagolta.

A közigazgatás tudományos vizsgálatának másik iránya, a *közigazgatástan*, Amerikában fejlődött ki. Itt kezdettől fogva hiányzott a hatósági önkény elleni küzdelem, ezért a közigazgatás jogi oldala, egészen a legutóbbi évtizedekig, kifejezetten maradt. Az *Amerikai Egyesült Államok* alkotmányát 1787-ben alkották meg, mely *Montesquieu* tanítása alapján a három államhatalmi főfunkció szétválasztását (törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás) a lemeszszebbmenőleg megvalósította és ezzel a hatósági önkény európai méretű meghonosodását jórészt eleve megakadályozta. A tudományos érdeklődés itt — a sajátosan közigazgatási jog kifejlesztése helyett — a közigazgatási feladatok megoldásának módszerei, hatásfoka és általában az *organizáció elméleti és gyakorlati kérdései* felé fordult. Mindezekkel szemben a legfőbb követelmény az „*efficiency*”, az *eredményesség* lett, melyet mind a magánigazgatásban (*privát administration*), mind a közigazgatásban (*public administration*) feltétlenül megkövetelendőnek tartanak. A közigazgatástan Amerikában *Hoover* és *Taylor* kezdései alapján ma már hatalmas tudományos irodalomra hivatkozhatik és világszerte „*legjobbba való törekvés*” tudományának tartják.

A közigazgatástannal azonban nemcsak Amerikában műveltek. Európában a németek fejlesztették ki a közrendészet tudományából, legnagyobb hatású képviselője a múlt század végén *Stein*

<sup>1</sup> A *jogállam* fogalmát a tudomány általában három alapkövetelményhez köti: 1. a közigazgatásnak a *törvények uralma* alatt kell állnia, 2. az állam szerveivel szemben az állampolgárok független *közigazgatási bíróságnál* találhassanak oltalmat, 3. a közigazgatási hatóságok és bírói szervek hatásköri összefüggésében ugyancsak független *hatásköri bíróság* döntson.

*Lőrinc* és nyomdokain a magyar *Concha Győző* volt, azonban néhány évtizedes rövid hatás után ismét a közigazgatási jogi irány kerekedett felül, sőt lett egyeduralkodóvá.

Az amerikai és európai fejlődés közti nivellálódas folyamata a legutolsó évtizedekben indult meg. Nálunk először a francia *Fayol* munkásságán és a *racionalizálási törekvéseken* keresztül éreztette hatását az amerikai közigazgatástani irány, míg a fiatal amerikai közigazgatási jog fejlett európai példák alapján indulhatott az előző világháború után erőteljes fejlődésnek.

*Magyarországon*, simulva az európai fejlődéshez, a közigazgatás tudományos művelése *túlnyomóan jogi irányú volt*. A közigazgatástannal egyedül *Concha Győző*<sup>2</sup> képviselte, az ő munkásságának hatása azonban nem tudta ellensúlyozni a jogi szemlélet monopóliumát.

A magyar tudományos glóbuszon a közigazgatástudományi irány tehát igen csekély tradicionális alappal rendelkezett, nálunk — mint Európaszerte — a legutolsó három évtizedben ismét a közigazgatási jogi irány jelentette egyedül és kizárólag a közigazgatás tudományos művelését.

Ebben a szellemi atmoszférában lépett fel, mintegy tíz évvel ezelőtt, egy új tudományos irány, mely a magyar közigazgatás tudományos művelését hatalmas lépésekkel új problémák és új megoldások felé vitte előre. Az új irány megalapítója, kijelölője és ma már európai, sőt világhírű képviselője *Magyary Zoltán* professzor, a budapesti *Pázmány Péter tudományegyetemen* a közigazgatási és pénzügyi jog tanára. Kivülről *Mártonffy Károly* és *Martonyi János* egyetemi tanárok, valamint a fiatal magyar tudományemzedék számos tagja képviseli ezt az irányt, mind az egyetemi oktatásban, mind a tudományos irodalomban, — sőt a gyakorlati közigazgatásban is.

*Magyary* professzor és munkatársi gárdája mindenekelőtt az Európában mostohán kezelt *közigazgatástan* tudományos vizsgálatát tekintette feladatának. Figyelemmel és megbecsüléssel az ez irányú európai kezdeményekre, főként a kiterjedt és bőséges *amerikai irodalom* nyomán a szervezés tudományos és általános tanait kívánták szervesen beilleszteni az egyetemi jogi oktatásba. Ez a törekvés a *közigazgatástan és a közigazgatási jog párhuzamos műveléséhez* vezetett és első felismerésében abból a meggyőződésből táplálkozott, hogy a magyar közigazgatás számára nemcsak jogászokat, de az organizálás alapismereteivel is tisztában lévő ifjúságot kell az Alma Mater falai közül útnak indítani, hogy ismereteikkel a gyakorlati közigazgatás életében boldogulni tudjanak.

A közigazgatástan és a közigazgatási jog egyidejű művelése egy évtized során további nagyjelentőségű eredményhez vezetett. A korábban a klasszikus tudományos gondolkodás alapján egymástól élesen elhatárolt tudományágak *Magyary* professzor és munkatársainak művelése nyomán mind több és több ponton találta meg az érintkezés felületeit, kiegészítették, teljessé tették

<sup>2</sup> Műve: *Politika* II. kötet. Közigazgatástan, 1905.

egymást és végül is *egységes tudományos ötvözet* körvonalait kezdtek megmutatni. Ezt az új irányt, mely a *közigazgatás problémáit azok teljességében látja* és annak tárgyi, mennyiségi valóságát véve alapul, a gyakorlati szervezés és a jogi szabályozás kérdését egységes szemléletbe foglalja össze és kívánja megoldani: *közigazgatástudománynak*<sup>3</sup> nevezzük.

A fiatal magyar közigazgatástudományi irány kiteljesedését, alapjainak és tanainak átszűrt és lehiggadt rendszerbefoglalását jelenti *Magyary Zoltán* másfél évvel ezelőtt megjelent alapvető nagy műve: a *Magyar Közigazgatás*,<sup>4</sup> melynek jelentőségére az alábbiakban igyekszünk majd rámutatni.

Természetesen, a szintetikus magyar közigazgatástudományi irány művelése mellett, — sőt igen gyakran ezzel szemben — megmaradt egy tudományos tábora a kizárólagosan *közigazgatási jogi irány*nak is. Művelőinek egy része csak passzíve ellenzője az új fejlődésnek, másik része azonban alap gondolatában ellenzi és támadja az új irányt, mondván többek között, hogy ez az irány a közigazgatás eredményességét szembeállítja a jogszerűséggel, így a jogászkodás eszményi célkitűzését, a jogszerűséget bűnbakként állítja oda a nem kielégítő, az eredményesnek nem minősíthető közállapotokért; végeredményében tehát *ellenzi a közigazgatástani és közigazgatási jogi kutatás egyesítését*.<sup>5</sup>

Anélkül, hogy eleve állást kívánnánk foglalni, megállapíthatjuk, hogy közigazgatási jogunk művelése az elmúlt évtizedekben csak lépésekkel haladt előre, alapjai és tradíciói ma is a XIX. század közigazgatási szükségleteinek kielégítésével állnak összhangban; ezzel szemben a közigazgatástudományi irány a legújabb, legmodernebb szükségletekkel számol, a legkorszerűbb közigazgatási problémák megoldását tartja feladatának és a legutóbbi időkben mérőföldes léptekkel haladt a fejlődés útján.

Minden egyébtől eltekintve, pusztán ez a tény is indokolja, hogy a közigazgatástudomány legújabb fejlődéséről szélesebb körképet igyekezzünk vázolni.

MIELŐTT *Magyary* professzor és iskolájának tanításával foglalkoznánk, nem lesz talán érdektelen bemutatni a magyar közigazgatástudomány legnagyobb műhelyét, a *Magyar Közigazgatástudományi Intézetet*<sup>6</sup>, melynek az új irány megszületését jórészt köszönheti.

Nemcsak magyar viszonylatban szokatlan, de külföldi normákkal mérve is meglepő méretű szellemtudományi intézmény a *Magyar Közigazgatástudományi Intézet*.

<sup>3</sup> *Verwaltungswissenschaft, — sciences administratives, — administrative sciences.*

<sup>4</sup> *Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, 1942. Kir. Magy. Egyetemi Nyomda. 676 lap.*

<sup>5</sup> L. pl. *Szontagh Vilmos* kritikáját a *Magyar Jogi Szemle* 1943 júliusi számában.

<sup>6</sup> L. bőv. a szerző ismertetését a *Fiatalkor* 1943. dec. számában.

A munka külső kerete is széleskörű tevékenységet bizonyít: 6 szépen és modernül berendezett helyiség szolgál az intézeti munka céljaira, praktikus bútorokkal, a racionális tudományos üzem összes korszerű segédeszközeivel. 7000 kötetből álló, pontosan katalogizált és nagy gonddal rendbentartott *szakkönyvtár* áll a kutatók és tanítványok rendelkezésére. Az Intézet nagyarányú *grafikus ábrázolási munkásságot* is fejt ki; a különféle közigazgatási témákat térképekkel és szervezeti diagrammokkal ábrázolják és teszik áttekinthetővé: erre a célra két külön helyiség szolgál, az Intézet saját készítette térkép és grafikontára 2000 darabon felül van.

Az Intézet személyzete az *igazgató professzor*on kívül két *állami tisztviselő*ből áll, akiket a kultuszminiszter rendel ki ide szolgálattételre. Kívülük más minisztériumok, Budapest Székesfőváros, stb. szokott egy-egy tisztviselőt egy-két év tartamára tudományos továbbképzés céljából az Intézetbe küldeni. Fentiekén kívül önkéntesen dolgozó *egyetemi hallgatók* és változó létszámú *díjazott munkaerők* is állnak az Intézet szolgálatában.

A tudományos munka szempontjából egészen kiemelkedő jelentősége van a *külső munkatársak* munkaközösségének: ez részben egyetemi tanárokból és magántanárokból, részben pedig a különféle minisztériumok, intézmények vezető tisztviselőiből, közigazgatási bírálókból, stb. alakult. A külső munkatársak időnként összejevetelt tartanak, amikor is egyrészt a *közigazgatás legújabb problémái kerülnek megbeszélésre*, másrészt az Intézet tudományos folyóiratának, a *Közigazgatástudománynak*<sup>7</sup> összeállítását végzik.

Az Intézet aránylag rövid multra tekint vissza. 1931-ben alapította *Magyary* professzor a *Pázmány Péter tudományegyetem* keretében. „Intézet” és nem „szeminárium” elnevezést kapott, ezzel is utalva egyrészt arra a *szervezeti és tudományos autonómiára*, melyet az egyetem kebelében élvez, másrészt jelezve azt a célt, hogy nemcsak egyetemi hallgatók, hanem gyakorlati szakemberek, sőt külföldi közreműködők munkásságára is számít.

Az alapítást követő két esztendőre *Magyary Zoltán*, két évtizedes közhivatalnoki működés után, a *magyar közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa* lett. Ebben a minőségében módjában állt az egész magyar közigazgatás szervezetét felülről, a *legfelsőbb vezetés szemszögéből* megismerni. A *külföldi és pedig német, olasz, francia, angol, stb. közigazgatást* és irodalmat ugyancsak *helyszíni tapasztalatok* alapján ismerte meg. Különösen nagy jelentőségű volt, hogy 1932-ben a *Rockefeller*-alapítvány meghívására az *Amerikai Egyesült Államok*, 1935-ben pedig a *Vatikán* és a *Szovjetunió* állami életét volt módjában a helyszínen tanulmányozni.

Az intézeti kutató munka területeit vázolva, mindenekelőtt a *közigazgatási vezérkar* problémáját kell említeni, melyet a varsói VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus 1936-ban *Magyary* professzor kezdeményezésére és előadásában tárgyalt. A „*Közigazgatás és az emberek*” c. tárgykörben — a tatabányai járási viszonyait minden szempontból feldolgozva — széleskörűen bizonyították, miért kell a XIX. századi „*jogállam*”-nak szükségképpen a XX. század „*cselekvés-állammá*”-vá átalakulnia. Az intézeti munka egyik legnagyobb jelentőségű iránya az egész magyar köz-

<sup>7</sup> Megjelenik 1938 január óta Budapesten, jelenleg évenként 10 számban.



ban venni, hogy ezek az ismeretek a közigazgatás eredményes funkcionálásához elengedhetetlenül szükségesek, viszont oktatásuk a mai jogi oktatási rendszerben teljességgel hiányzik. Ennek az ismeretanyag-résznek mennyisége és határvonalai esetleg vitathatók, az azonban feltétlenül megérthető, hogy az a közigazgatástudomány, melynek egyik legfőbb tanítása az eredményességre való törekvés, önmaga kíván gondoskodni azoknak az alapismereteknek nyújtásáról, melyek viszont a közigazgatás-tudomány problémáinak eredményes megismeréséhez szükségesek.

A munka hatalmas tudományos jelentőségen túl másik fontos jelentősége az egyetemi jogi oktatás szempontjából emelendő ki. *Magyary professzor művében élet és tudomány oly elválaszthatatlan egységben fonódik össze, amire tudományos életünkben ezideig kevés példa volt*, mert megismertet a jogszabályok merev normái mögött lüktető való élettel, a szabályozott életviszonyokkal, valamint a megoldott és megoldásra váró problémákkal. Ezzel olyan ékes példát adott, mely alkalmas arra, hogy nyomdokain jogi oktatásunk egyéb területei is revízió alá vétessenek és ezzel a főiskolai jogi oktatás oly sokszor kívánt és hangoztatott gyakorlatibbá tétele felé jelentős lépéseket tegyünk.

A mű harmadik nagy jelentőségeként rá kell mutatni az új közigazgatástudományi iránynak a gyakorlati közigazgatás életében mindjobban érezhető hatására. Ha *Magyary* professzor és tanítványainak munkássága egyéb hatást nem érne is el, minthogy felrzná a művelt magyar rétegeket és a magyar közigazgatást és rádöbbené arra a tényre, hogy a közigazgatás terén évszázados mulasztást kell sürgősen pótolnunk, hogy meg tudjunk állni a népek nagy versenyében, úgy máris többet ért el, mint a politikai tudományok számos hazai művelője, kik doktrínáikat légüres térben és a nemzeti szükségletek talajáról elszakadva hirdetik.

E HELYEN természetesen nem lehet szó arról, hogy az új magyar közigazgatástudomány tanításait, tudományos eredményeit kimerítően felsorakoztassuk. Mindössze a legfontosabb alapvető és a tudományos és szakszemponatokon tülemlkedő, nemzetpolitikai jelentőségű alapeszméket igyekszünk most felvázolni.

A közigazgatástudomány belföldi és külföldi kutatásai mindenekelött azt a tényt bizonyították be kétségtelenül, hogy a XIX. század államának eszménye mélyreható változásokon ment keresztül és a mai, XX. századi állam közigazgatási apparátusával szemben a fejlődés egészen más követelményeket támaszt, mint százévvvel ezelőtt. E változások okai a következőkben foglalhatók össze:<sup>9</sup> 1. az ipari forradalom, mely a technika óriási fejlődésével az ipari termelést és ezzel az egész gazdasági életet gyökereiben megváltoztatta. 2. A közegészségügyi viszonyok nagy haladása következtében az emberi életkor meghosszabbodása és a lakosság számának nagy megnövekedése (pl. Európa lakossága 1800-ban 188 millió, 1930-ban 520 millió volt), ezzel kapcsolatban a nagyvárosok

<sup>9</sup> L. *Magyary*: i. m. 69—75. 1.

keletkezése és még ma is tartó rohamos növekedése. 3. Az állami feladatok nagymérvű megszorodása; az állam ugyanis mind nagyobb ütemben volt kénytelen magáravállalni mindazon feladatok megoldását, melyek „közérdekűek és közösen jobban megoldhatók”, s míg korábban a külső és belső védelem, az igazságszolgáltatás, valamint a rendészet feladatai úgyszólván kimerítették az állam tevékenységét, a modern XX. századi állam feladatainak köre hihetetlenül kiszélesedett (szociális, kulturális, közegészségügyi, közlekedési, stb. feladatok). 4. Az új feladatok nem a törvényhozás és igazságszolgáltatás, hanem a közigazgatás hatáskörének bővüléséhez, feladatainak sokasodásához vezettek. (Erre jellemző, hogy pl. Magyarországon 1840-ben az állami alkalmazottak száma 4300, míg 1918-ban már kerekén 229 ezer volt.) Ez azonban nemcsak mennyiségi, de minőségi átalakulást is jelent, mert elsősorban azok a feladatok szaporodtak meg, melyekhez nem impérium, hanem szaktudás kell. 5. A feladatok eltolódása folytán megszűnt az állami főhatalmi ágak XIX. századi egyensúlya és a törvényhozás és igazságszolgáltatással szemben a közigazgatás, a végrehajtó hatalom túlsúlya fejlődött ki.

Az eddigiek nemcsak azt mutatják világosan, hogy a XIX. századi, ú. n. preindusztriális állam mélyreható átalakulással XX. századi, postindusztriális állammá fejlődött, de kétségtelenül bizonyítják azt is, hogy az új, megsokasodott feladatok a régi, százévi előtti eszközökkel eredményesen többé meg nem oldhatók. A ma elötti eszközökkel eredményesen már régen levonták ebből a konzekvenciákat és olyan állami organizációkat építettek ki, mely a fokozott verseny követelményeinek is meg tud felelni, s ez: az ú. n. erős egzekutiva rendszere.

Az erős egzekutiva a végrehajtó hatalom vezető szerepét és ezzel párhuzamos felelősségét jelenti a törvényhozással szemben. A parlamentáris rendszerrel szemben, melynek lényege az, hogy a szétválasztott államhatalmi főfunkciók közül a törvényhozás ellenőrizzze a végrehajtó hatalmat és legyen túlsúlyban vele szemben, az erős egzekutiva rendszerében a közigazgatás a legerősebb állami funkció.

Az állami cselekvés eredményességének a gyorsaságtól és a szakszerűségtől való függése ugyanis ma már minden államban szükségessé teszi, hogy a törvényhozás mind gyakrabban ruházza át hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtó hatalomra. Sok államban ennek máz régen levonták a konzekvenciáit és új alkotmányaikkal alkalmazkodtak a posztindusztriális állam követelményeihez. Ezen az alapon rendezkedett be pl. Német-, Olasz-, és Oroszország, Portugália, Spanyolország, de jóval korábban, mindezeket megelőzve az Amerikai Egyesült Államok. Itt jártak el és az elnököt oly széles hatáskörrel ruházták fel, hogy az a legmodernebb követelményeknek is minden változtatás nélkül megfelel.

Magyarország még az átalakulás előtt áll. Azóta, hogy 1848-ban alkotmányunkon mélyreható reformokat hajtottunk végre, az

állam igazgatási feladatai húszszorosára növekedtek, a közigazgatás szervezete viszont megmaradt a XIX. század színvonalán. Miután „a szervezéstudomány nem ismer olyan megoldásokat, amelyek a méretek húszszoros megnövekedése esetén is változtatás nélkül ki-elégítőek“, a magyar közigazgatás átalakítására is feltétlenül szükség van, ha nem akarunk a XX. századi nagy küzdelemben az állami erőkifejtés egyik leghatásosabb eszközéről lemondani.

A közigazgatás tudományos vizsgálatának bemutatásánál jeleztek már a két irányt, mely egyfelől a jogállam és a jogszerűség, másfelől az eredményesség követelményét hangsúlyozta és kívánta megvalósítani. A modern közigazgatástudomány — a közigazgatási jogi irány híveinek állításai ellenére — nem áll ellentétben a joggal, sőt azt elengedhetetlen követelménynek tekinti, miután a közigazgatást jogi elemek nélkül el sem lehet képzelni. Vallja azonban, hogy a jogszerűség nem pótolhatja az eredményességet. Magyary és irányja ezért nem ellensége a jogállamnak, nem tör annak megsemmisítésére, sőt, egyenesen további kiépítésének és fejlesztésének szükségességét hangsúlyozza,<sup>10</sup> de viszont határozottan leszögezi, hogy a közigazgatásban a jogszerűség feltétlenül tiszteletreméltó eszménye mellé az eredményesség követelményét kell odaállítani ellenpáruul, mert a közigazgatási apparátus működésének eredménytelenségét nem mentheti az a körülmény, hogy eljárása a jogszerűség szempontjából kifogástalan volt.

A jogszerűség és eredményesség alapkövetelményeit kiegészíti a szakszerűség és gazdaságosság, valamint a végrehajtásban való aktivitás és erély követelése, mely utóbbiak elengedhetetlen követelményei az eredményességre való törekvésnek.

A magyar közigazgatástudomány szemléletének jellemzéséül végül rá kell mutatni művelésének arra az alapvető hitvallására, hogy „a közigazgatás az emberekért van“ és nem megfordítva.<sup>11</sup> A jogállam büvkörében élők hajlamosak arra, hogy a közigazgatást önmagáért létezőnek tekintsék, s annak működését az emberek, a közigazgatottak szemszögéből meg sem kísérlik vizsgálni. Magyary hangsúlyozza, hogy a közigazgatás a közösségért van: a városért, megyéért, az egész nemzetért. „A közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiség közt.“ A magyar közigazgatásnak tehát egyik legalapvetőbb gondolata kell, hogy legyen, hogy a széles tömegek igényeit becsületesen szolgálja és ezzel beleilleszkedjék az azok intézményes felemelésére irányuló szociális gondolat szolgálatába.

A MAGYAR közigazgatástudomány mai állását bemutatva, nem hagyhatunk figyelmen kívül egy olyan témakört, mely a leg-

<sup>10</sup> L. Magyary: Válasz a „Magyar Közigazgatás“ bírálóinak, Magyar Jogi Szemle, XXIV. évf. 16. sz.

<sup>11</sup> L. Magyary: i. m. 137—138. lap.

szélesebb érdeklődést váltotta ki s ahol az új közigazgatási irány megítélésében a legtöbb felületesség és félreértés mutatkozik, nevezetesen a közigazgatás és a politika viszonyában. Természetesen, itt nem a politikára, mint tudományra gondolunk, hanem a politikai világnézet kérdéseinek viszonyát szeretnénk tisztázni a modern közigazgatás aaptanaikhoz.

Magyary Zoltánt és tanítványait több ízben érte támadás nemcsak a szakemberek részéről, de olyan oldalról is, ahol működésükben világnézeti, sőt esetleg politikai tevékenységet is látnak.

Az egyik oldal azt mondja, hogy Magyary tanításának konklúzióiból „a mai totális világnézet szellője süvit“, hogy művének „divatos koreszmei árnyalata“ van, hogy tanításai végül is a tiszta politikumnál kötnek ki, stb. és legfőképpen, hogy a nemzet politikai berendezkedését kívánja a közigazgatástudomány kívánalitikai szerinti, mely bármilyen politikai berendezésű társadalom számára alkalmas.<sup>12</sup> Ez a felfogás végeredményében Magyaryékát a „totális világnézet“ hazai tudományos képviselőinek tartja.

De van egy épen ellenkező nézet is az új magyar közigazgatástudományi irányról. Abból kiindulva, hogy Magyary az angol-szász földön kifejlődött közigazgatástan eredményeit ötvözi az európai jogi fejlődés eredményeivel és hogy tanítása az USA viszonyainak széleskörű ismeretén nyugszik, valamint, hogy sok hasonlóságot mutat a amerikai állami berendezkedés tanulságait mintául állítja elének, benne sokan az „amerikai-világnézet“ hívét vélik felismerni.

A szerzőnek és munkatársainak ez a különböző irányokba való beskatulyázni akarása beszédesen bizonyítja elsősorban a hatalmas érdeklődést, melyet műve ébresztett, ezen túlmenően azonban arra a nagyfokú felületességre utal, amivel hazai földön oly gyakran szoktunk ítéletet mondani olyan dolgokról, melyeknek alapos megismerésétől igen messze állunk.

Ha Magyary Zoltán tanítását a maga teljességében szemléljük és megértjük, úgy azonnal tisztában kell lennünk azzal a ténnyel, hogy Magyary az állami organizációt, a közigazgatást, — így annak megreformálását is — nem önmagáért való célnak tekinti, hanem, bármilyen magas síkon, de mégiscsak eszköznek vallja az állam céljainak, tehát a politikai akarat érvényesítésének eléréséhez. Az előzőekben elmondottakból kitűnik az is, hogy épen korábbi jogállam volt az, mely hajlamos volt a maga pusztára létezését végső célnak tekinteni, míg a modern, erős egzekutíván felépülő állami berendezkedés a maga funkcióját szolgálatnak tekinti és azt vallja, hogy nem az emberek vannak a közigazgatásért, hanem a közigazgatás az emberekért.

Pusztán abból a tényből, hogy Magyary a végrehajtó hatalom túlsúlyát követeli, azért, hogy a régi parlamentáriszmus gyakorlathoz közelebb kerüljön, és ezzel meglévő közigazgatási tehetetlen egyhelyben-topogását és ezzel meglévő közigazga-

<sup>12</sup> L. Temple Rezső: Tudomány és politika, Magyar Törvényhozók Lapja, 1943. IV. 1-i szám.

tásunk számtalan hibáját kiküszöbölve, az állam feladatait minél gyorsabban és eredményesebben tudja megoldani, nehéz volna a „totális világnézet“ képviselőjének tekinteni, hiszen az erős egzekutiva rendszerét nemcsak a nemzetiszocialista Németország és a fasiszta Olaszország, de a Szovjetunió és legelsőbbben is (nem szólva a római katolikus egyház kétezeréves példájáról) az USA va. ósították meg. Utóbbit pedig a demokratikus szabadság honának tartják és világnézetileg ugyancsak szembenáll a „totális“ Németországgal.

Mindebből nyilvánvaló, hogy az erős egzekutiva megvalósítása és ezzel a XX. századi állammá való átalakulás független a politikai világnézettől. Róla lemondani és megvalósítását visszautasítani egyértelmű volna azzal, mintha a modern technika alkotásainak valamelyikéről lemondnánk, csak azért, mert azt nem nálunk, hanem külföldön találták ki. És ahogy a ma háborúban álló felek egyike sem mond le a tank vagy a repülőgép alkalmazásáról pusztán azért, mert azt a másik fél találta ki, ugyanúgy — a világ nagyhatalmainak példái nyomán, — az állami apparátus korszerű átépítése nálunk sem maradhat el és így a XX. században az erős egzekutiva a művelt világ minden államának domináns rendszere lesz, — vallja és tanítja Magyary Zoltán.

Kétségtelen, hogy Magyary tanítása, az állam életének szélesebb körű ismeretében, mélyreható összefüggéseivel, alkalmas lehet arra, hogy valamely politikai irány annak megvalósítását céljául tűzze ki. Tanításainak lényege azonban ez esetben sem lenne más, mint magas színvonalú szaktudomány, ő maga és tanítványai pedig elsősorban és legfőképpen szakemberek, akik tudásuk kincseit hazájuk érdekeinek szolgálatára szeretnék gyűmölcsöztetni, hogy ezáltal is képessé tegyék Magyarországot a modern világverseny küzdelmeiben való feltétlen helytállásra.

CZÉRE BÉLA DR.

*Uj Europa, Budapest, 1944, III. évf., 5. sz.*