

## PACZOLAY PÉTER

### *A közigazgatás mint hatalmi ág*

Bibó István egyik legismertebb írása, 1947. január 13-án tartott akadémiai székfoglalója (*Az államhatalmak elválasztása egykor és most*) a montesquieu-i hatalommegosztás elve alkalmazásának egyik nehézségét az európai hivatalnoki karban látta: „... a végrehajtó hatalom, vagyis valójában a mögötte álló hivatalnoki kar a montesquieu-i elvre való hivatkozással a törvényhozás, különösen pedig a bírói hatalom beavatkozását próbálta visszautasítani. Oly módon, hogy a bírászkodásnak a közigazgatástól való elválasztását fordított értelemben, a maga javára próbálta kihasználni, s azt hangoztatta, hogy a közigazgatás aktusai nem kerülhetnek bírói megítélés alá, mert ez ellenkeznék a hatalmak elválasztásának elvével. Ez azután tipikus példája a dogma öntörvényű és saját céljával ellenkező értelmezésének, mely így lehetőséget adott arra, hogy a hatalomkoncentráció modern szervezete, a közigazgatás a hatalmak elválasztásának elvét, melynek lényege a hatalomkoncentrációval való küzdelem, a maga ellenőrizhetetlensége érdekében a maga javára használja ki. A közigazgatási bírászkodást ezért ma is a legtöbb európai államban hátsó ajtókon, komplikált, külön szervek formájában kell becsempészni...”<sup>1</sup>

Bibó joggal mutat rá arra, hogy bizonyos követelmények, így a közigazgatás és a bírászkodás elválasztása az európai államfejlődés közkincsévé lettek.<sup>2</sup> Sejtése szerint a jövő hatalmi koncentrációjának legdemoralizálóbb apparátusa a menedzserek (a szakértők és szervezők) forradalma lesz, a szakszerűség és a képzettség arisztokráciája.<sup>3</sup> Székfoglalójának – és egész életművének is - végső következtetése: az államhatalom szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítése.

---

<sup>1</sup> Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: *Válogatott tanulmányok II.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készítette: Vida István és Nagy Endre) Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 385. o.

<sup>2</sup> i.m: 387. o.

<sup>3</sup> i.m: 396. o.

Ugyanebben az 1947-es évben *A magyar közigazgatásról* címmel ad közzé „elvi állásfoglalást és történeti áttekintés”-t.<sup>4</sup> Megállapítja, hogy a magyar közigazgatásért harc folyik, amely mögött két alapgondolat húzódik meg: az egyik az, hogy a magyar közigazgatás alapvetően rossz; a másik, hogy a magyar közigazgatás a legfontosabb hatalmi pozíció, amelyet birtokba kell venni.

Bibó e remek, lényegre törő írása a jó közigazgatás kérdését megpendítve két szembeállítást mutat be: az egyik a közérdek és a magánérdek viszonya - ennek lényege a jogos, illetve az illetéktelen magánérdek megkülönböztetése. A másik az eredményesség és a szakszerűség szembeállítása, mint a XX. század kérdése.

Bibó valódi vízióval vezeti át e fejtegetést a közigazgatás szimbolikus értelmezésébe. Meglátása szerint a közigazgatást három nagy tényező határozza meg: a Hatalom, a Hivatal, és az Élet. Mit jelent a három megközelítés?

A hatalmi beállítás számára a közigazgatás eszköz, amelyet a hatalom – annak változó céljai érdekében – feltétel nélküli szolgálatára használ fel. A hivatali beállítás számára a közigazgatás szakma. Az élet – Bibó számára a társadalom – beállítása pedig azt jelenti, hogy a közigazgatás nem több mint a maga feltételeinek egyik tényezője. Az élet bizalmatlan a közigazgatással szemben, senki nem kíván eszköz vagy merő szám lenni. A három tényező összefolyásából eredő lehetőségeket számba véve – szinte lírai merengéssel – Bibó arra a következtetésre jut, hogy minden közigazgatás megítélésében a hatalom, a hivatal, és az élet egymáshoz való viszonyát kell figyelembe venni. Empirikus példaként említi *Hajnal Istvánnak* a francia bürokrácia kialakulásáról írt elemzését. Hajnal a bürokratikus állam kialakulását tekintette a középkor végi, újkor eleji nyugati fejlődés egyik legfontosabb jelenségének. „Minden részletre, ügykörre speciális, szakszerű tudás, gyakorlat lesz szükségessé, s az egésznek együttese nagyszerű munkarendszerré, államüzemmé alakul.”<sup>5</sup>

A magyar közigazgatás történeti összetevőit firtatva 1947-ben Bibó arra a pesszimista következtetésre jut, hogy „Magyarország örökre arra van kárhozthatva, hogy az általános

---

<sup>4</sup> Bibó István: *A magyar közigazgatásról*. In: *Válogatott tanulmányok II.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készítette: Vida István és Nagy Endre) Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 469. o.

<sup>5</sup> Hajnal István: *Az újkor története*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1936. 55. o. (Hajnal István *Írásbeliség, intellektuális réteg és európai fejlődés* című tanulmánya részleteinek újraközlése a *Medvetánc* 1982/2-3. számában - számomra legalábbis - legalább olyan élmény volt, mint Bibó írásaival történő megismerkedés.)

igazgatása protekciós és bürokratikus, a vidéki igazgatása hatalmaskodó és méltánytalan, az adórendszere áttekinthetetlen, földművelési igazgatása kaotikus, katonai ügyintézése üresen fontoskodó, tanügyi igazgatása irreális legyen...<sup>6</sup>

A nemesi igazgatás, majd a Habsburg-uralom, aztán az első világháború utáni „középosztály” erősítette az igazgatási szervezet öncélú zártságát. Az igazgatási apparátust így hagyományosan a saját hatalmi helyzetének fenntartására, konzerválására irányuló erőfeszítés jellemezte. Ebből a „beteg, zsákutcába szorult”<sup>7</sup> helyzetből kellett volna megtalálni a kitörést, a demokratikusság, a szakszerűség, a gyakorlatias ügyintézés és a társadalomba való beépülés irányába - de a történelem 1947 utáni folyása erre esélyt sem adott.

1944-ben írt *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* című recenziójában<sup>8</sup> már lefektette a közigazgatásra vonatkozó, fentiekben jelzett alaptételeit, melyeket, mint láttuk, az 1945 utáni demokratizálódás illúziójának idején próbált kitörési pontokként megjelölni. A cikk eredetileg a *Magyar Jogi Szemle* című folyóiratban jelent meg. A Magyar Jogi Szemle az Országos Bírói és Ügyészi Egyesület hivatalos közlönye volt, mely 1920 januárjától 1944. október 15-ig jelent meg havonta. 1943 júliusa és 1944 februárja között *Szontagh Vilmos* debreceni professzor és *Magyary Zoltán* között kibontakozott polémiában mindkét fél két-két vitairatot közölt. A vita kiobbantója Magyary Zoltán 1942-ben megjelent nagy jelentőségű és elismertségű munkájáról, a *Magyar közigazgatásról* írt Szontagh-recenzió volt.

Magyary alaptétele az volt, hogy az ipari-liberális korszakban a közigazgatással szemben elsősorban a jogszerűség követelményét támasztották. A posztindusztriális állam ezzel szemben a közigazgatásra széles körű gazdaság szervezési feladatokat ró, az uralkodó követelmény a közigazgatás nagyüzemszerű eredményessége. Magyary nyomatékkal hangsúlyozta, hogy nem a jogállammal szemben hangsúlyozza az eredményességet, hanem azon felül tűzi ki; de nem alaptalanul bírálja koncepcióját Szontagh azért, mert koncepciója az eredményesség javára tolodott el a jogszerűség rovására. Ehhez

---

<sup>6</sup> Bibó: *A magyar közigazgatásról*. 482. o.

<sup>7</sup> i.m: 484. o.

<sup>8</sup> Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: *Válogatott tanulmányok I.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készítette: Vida István és Nagy Endre.) Magvető, Budapest, 1986, 273. o.

járult Magyary azon tétele, mely szerint a modern államszervezet épp a hangsúlyeltolódás, funkcióváltás miatt erős végrehajtó hatalmat kíván: az erős exekutívának a legislatívától való eddigi függése megszűnik, a törvényhozástól függetlenül biztosítja az eredményességet. A hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i tana Magyary szerint válságba került.

Bibó vitába szállt e tétélekkel. A közigazgatás fejlődési tendenciáit csak úgy tudta elfogadni, ha az egymással szembeállítható alternatívák párhuzamosan erősödnek. Vagyis az eredményesség növelésével párhuzamosan szükséges a jogszerűség garanciáit növelni. A végrehajtó hatalom erősítésével párhuzamosan hatékonyabban kell kiépíteni a közvélemény, az általános szabályalkotás és az értékszabályozás szerveit.<sup>9</sup> Mindennek alapja a bibói világlátás két olyan alapelve, melyhez mindig következetesen ragaszkodott és melyekből nem engedett. Az általános, a politikával, a hatalommal kapcsolatban felállított elve egy erkölcsi követelmény, „mely a merő hatalomkoncentrációval szemben mindenkor a hatalomgyakorlás igazságos, emberséges és ésszerű közösségi célját állítja szembe.”<sup>10</sup> A közigazgatással szemben támasztott speciális elv pedig a szolgálatszerűség. A jogszerűség és az eredményesség ennek csak aspektusai.

A hatalommegosztás elve a *szuverenitásnak*, mint a hatalom integrálódásának és koncentrálódásának elméletével szembeállítva kerül Bibó érdeklődésébe. A tanulmány I. fejezetében világosan látható, hogy a *hobbes-i* szuverenitáselmélet és a *locke-i* hatalommegosztási elmélet megismerésében forrása szegedi mesterének, *Horváth* Barnának terjedelmes és jelentős munkája, az *Angol jogelmélet*, mely 1943-ban jelent meg. *Kukorelli* István pedig valószínűsíti, hogy Magyary hatalommegosztás értelmezése inspirálta Bibó hatalmi ágak megosztásáról szóló akadémiai székfoglalóját is.<sup>11</sup> Ezt igazolja, hogy a két írásban azonos gondolatmenetek és következtetések jelennek meg.

Bibó éles szemmel mutat rá, hogy a kontinentális Európa politika- és jogelméleti doktrinersége miként akadályozta meg a végrehajtó hatalom korlátozását, a bírói függetlenséget, és különösen a végrehajtó hatalom aktusainak bírói megítélés alá vonását. (Ez a gondolat visszatér a bevezetesként idézett akadémiai székfoglalójában, sőt annak egyik alaptétele.) Ezt a hatalommegosztás elvének visszájára fordításával érték el, mely szerint a

---

<sup>9</sup> Bibó: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. 294. o.

<sup>10</sup> i.m: 294. o.

<sup>11</sup> Kukorelli István: *A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa. A Bibó-Magyary vita*. Előadás A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és most című konferencián, ELTE ÁJK, 2011. június 9.

végrehajtó hatalomtól távol kell tartani a törvényhozó és a bírói hatalmi ág beavatkozását. A jogállam gondolatának győzelme azonban azt eredményezte, hogy a jogállam névre csak az az állam érdemes, mely „a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást.”<sup>12</sup> Bibó a bírói funkciót végeredményben egységes funkciónak tekintette, függetlenül attól, hogy milyen konkrét fórumként jelenik meg: rendes bíróság, külön közigazgatási bíróság, államtanács. A lényeg, hogy a bírói hatalom egyensúlyozó tényezőként épül be a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti harcba, mint Angliában a jog uralmát érvényesítő tényező, vagy mint az Észak-amerikai Egyesült Államokban a törvényhozás és a végrehajtás intézkedéseinek alkotmányosságát vizsgáló bíróság. (Ez utóbbit, vagyis a bírói felülvizsgálatot, Bibó lényegesen merevebb és szerencsétlenebb formának tartotta.)

Ami a közigazgatás eredményességét illeti, azt Bibó a szolgálatszerűség elvi keretében értelmezi. Maga a jogszerűség is a szolgálatszerűségnek, emellett a szakszerűségnek és a megbízhatóságnak egyik leglényegesebb tényezője. A modern posztindusztriális állam eredményességéhez Bibó szerint elsősorban nem „huszáros lendület” -re van szüksége, hanem megbízhatóságra, átgondoltságra, egyenletességre és folyamatos készenlétre.<sup>13</sup> Az erős végrehajtó hatalom követelményét pedig Bibó ismét csak a hatalmak megosztásának az elve alapján értékeli. Az erős végrehajtó hatalmon két eltérő dolog érthető. Az egyik a hatalomkoncentrációra való örök emberi törekvés. A másik értelemben az erő, hogy a hatalmi szervezet a meghatározott célokat magas hatásfokú szervezettséggel eléri. Azt elfogadja, hogy az erős közigazgatási végrehajtó hatalom alatt a szolgálatszerűségen és szakértelmen alapuló eredményességet értsük, azt viszont elutasítja, hogy ennek feltétele lenne a végrehajtó hatalomnak a többi hatalmi ággal szembeni túlsúlya, a közigazgatás és a törvényhozás szinte teljes egybeolvadása, és a parlamentáris rendszer megszüntetése. Ezzel szemben javasolja - egyébként szintén Magyary Zoltánra hivatkozva -, hogy a politikum behatását csökkentsék a szakszerű igazgatással szemben.<sup>14</sup>

Bibó munkásságának a közigazgatásra vonatkozó szegmense ugyanazokat az elveket és az emberi méltóság és szabadság iránti elkötelezettséget tükrözi, mint életműve egésze. Óhatatlanul felmerül az olvasóban, hogy Bibó és Magyary említett „vitájában”,

---

<sup>12</sup> Bibó: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. 278. o.

<sup>13</sup> i.m: 286. o.

<sup>14</sup> i.m: 291. o.

történelmietlenül fogalmazva melyiküknek lett igaza évtizedek múlva visszatekintve. Magyaryt igazolták az események abban, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág egyetlen hatalmi blokkban fonódott össze. Tegyük hozzá, hogy e hatalmi blokkal szemben az ellensúlyt csak a *bírói hatalom* jelentheti. A közigazgatás szolgáltszerűségére, szakszerűségére, a társadalomban való elmélyítés szükségességére vonatkozó elvárásokat, akárcsak azt, hogy a végrehajtó hatalom aktusait bíróság felülvizsgálhassa, a jogállami fejlődés megkerülhetlenné tette, és ezt igazolja az Alkotmánybíróság számos döntése is. Az az erkölcsi alap, amelyre Bibó a hatalomgyakorlás helyezi, sosem veszti el aktualitását, épp azért, mert a reálpolitika rendre szembe megy vele.

Konklúzió helyett ismét csak Bibót idézem:

„Nem véletlen, hogy a nagyobb jogszerűség felé mutató fejlődés mindig akkor vesz nagyobb lendületet, s akkor talál új megoldási formákat, amikor a túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel jelentkezik, akár a monarchia, akár a népuralom jelenti is ezt a hatalomkoncentrációt.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> i.m: 280. o.