

FAZEKAS MARIANNA

A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma

Közigazgatási korszakváltás egykor és ma

80 évvel ezelőtt, 1931 februárjában, alig egy hónappal közigazgatási racionalizálási kormánybiztosi kinevezését követően, Magyary Zoltán professzor azt javasolta a budapesti jogi kar tanácsának, hogy a külföldi tudományos intézetek mintájára hozzanak létre a karon a közigazgatás tudományos vizsgálatával foglalkozó, „kormánytól független” intézetet. A Kari Tanács igenlő döntését követően, hihetetlenül gyorsan, néhány hónap alatt létrejött a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, ami 1931 őszén kezdte meg tudományos tevékenységét. Az Intézet megalapításának 80. évfordulója tiszteletére az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara és Közigazgatási Jogi Tanszéke június 9–10-én tudományos konferenciát és kiállítást szervezett *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* címmel.

A konferencia célja nem csupán a megemlékezés volt, hanem egyfajta párhuzam vonása a Magyar Közigazgatástudományi Intézet nem egészen másfél évtizedes, páratlanul gazdag tudományos tevékenysége és a közigazgatással foglalkozó tudományok mai kutatási témái és eredményei között.

Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy van-e valami tartalmi párhuzam a közigazgatástudományok 80 évvel ezelőtti művelése és napjaink tudományos kutatásai között, vagy csupán formális egybevetéseket lehet tenni?

A tartalmi párhuzamra egyértelműen igennel lehet válaszolni. A legfontosabb közös vonás, ami összehasonlításra is tág lehetőséget ad az, hogy mindkét korszak közigazgatással foglalkozó tudományos elemzé-

seinek középpontjában egy-egy közigazgatási korszakváltás áll. Mindkét időszakban az állam szerepének és benne a közigazgatás funkcióinak, feladatainak, struktúrájának olyan mélyreható, gyökeres átalakulása megy végbe, ami a közigazgatásról való gondolkodást is teljesen új kérdések és válaszok elé állítja.

Magyary és munkatársai, tanítványai alapkérdése az állam szolgáltató nagyüzemmé válása volt, és ennek következményeként az „erős exekutiva” megteremtésének szükségessége. Olyan közigazgatásé, amely épít ugyan a jogállam alapértékeire, de meghatározó működési elvei a gazdaságosság és az eredményesség, vagy – ahogy Magyary soha nem mulasztotta el a scientific management eredeti fogalmait idézni – economy and efficiency.¹

Míg azonban Magyary és munkatársai számára az „erős exekutiva” szükségessége csakis nemzetállami keretek között merült fel, napjainkban a közigazgatással foglalkozó tudományok legnagyobb kérdése – Habermas nyomán² – a posztnemzeti állapot vagy drámaiban: a nemzetállam válsága.

Magyary még úgy jellemezhetette az államot, mint „egy nemzetegyeniség életformáját”,³ amelyre ebből következően a gazdasági életben kimutatható nemzetközi egyöntetűség nem vonatkozik, és amelynek közigazgatása mindegyik államban eltérő és egyedi lesz.

A kilencvenes évektől azonban a gazdasági globalizáció és ennek társadalmi, környezeti,

¹ Magyary számos munkájában visszatért ehhez a témakörhöz, a kérdés legrészletesebb kifejtését lásd az 1936-ban Varsóban megrendezett VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszusra összeállított főelőadói jelentésben: *L'organisation des autorités et surtout le rôle du chef du gouvernement au sein de l'administration publique*, Varsovie, 1936. A főelőadói jelentés magyarul *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* címmel jelent meg: Városi Szemle XXIII. évf. 1937, illetve Statisztikai Közlemények, 80. kötet 1. sz.

² *A posztnemzeti állapot és a demokrácia jövője* In: Jürgen HABERMAS: *A posztnemzeti állapot Politikai esszék*, L'Harmattan–Zsigmond király Főiskola, Budapest, 2006, 56–102. p.

³ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, Budapest, 1930, 8. p.

világpolitikai hatásai következtében regionális, nemzetközi vagy globális szintű „nemzetállamon túli kormányzásról”⁴ beszélhetünk. Olyan világról, amelyben az ezredforduló után az olasz Galgano professzor például arról beszélt, hogy a nemzetállami alapon szervezett közigazgatás már nem több történelmi relikviánál. Szerinte az új kereskedelmi világjog, a „lex mercatoria” fokozatosan átveszi nemcsak a nemzeti jogalkalmazás, hanem a nemzeti jogalkotás szerepét is. A pénzügyek globalizációja, a nemzetközi ügyvédi irodák által készített – interneten is elérhető – szerződési minták, on-line szerződések anakronisztikussá teszik például a pénzpiacok nemzeti szabályozását. A nagy gazdasági ügyekben már jórészt amúgy is a nemzetközi választott bíróságok és nem a nemzeti jogalkalmazók véleménye az irányadó, tehát a törvény mint jogforrás is feleslegessé válik.⁵

Ugy gondolom, hogy az „állam elhalásának” e legújabb teóriáit a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság új dimenzióba helyezte. Mértékadó gazdaságtörténészek, közöttük az Amerikában élő Berend T. Iván⁶ is paradigmaváltásról beszélnek. Vagyis arról, hogy a 2008–2009-es gazdasági összeomlás nemcsak egyike volt a szokásos „ciklikus” válságoknak, ami a „kreatív pusztítás” önelégült schumpeteri fogalmával leírható. Egyre többen látják úgy, hogy az elmúlt három év együttal csattanós cáfolatát adta annak a közismert neoliberais tételnek is, miszerint a gazdasági bajok forrása a túlzott mértékű állami szerepvállalásban keresendő. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a globális gazdaság mai problémái csak nemzetek feletti szinteken, merőben új intézményekkel és módsze-

rekkel kezelhetők. Elegendő, ha például az Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszer most formálódó új struktúrára gondolunk. Ezért ma olyan – korábban elrendezettnek hitt – kérdéseket is újra kell gondolnunk, mint a nemzeti kormányok, a regionális integrációk és a „globális kormányzás” intézményeinek jövőbeli szerepe. Ebben a világban a hazai közigazgatással foglalkozó tudományok egyik fontos feladata lehet a nemzetállami közigazgatás helyének és lehetőségeinek vizsgálata és értelmezése az új erőterben.

A közigazgatás „forradalmának” van egy másik dimenziója is, ez pedig az információs technológia és a kommunikáció szélesebben gyorsuló átalakulása. Ha hinni lehet Max Webernek, aki szerint a közigazgatás 19. század végi modernizációja nem elsősorban a politikusok által elhatározott reformoknak, hanem az írógép és az indigó feltalálásának volt betudható, akkor a jelenlegi infokommunikációs forradalom a közigazgatás működésének minden eddigi mechanizmusát félresöpri. Az infokommunikációs technika fejlődése az igazgatási műveletek elemi szintjéig lehatolva, gyökeresen formálja át azokat.⁷ Egyúttal ugyanúgy meghatározó szerepet játszik a nemzetállamok feletti közigazgatási kapcsolatrendszerek létrehozásában és működésében, mint ahogy a gazdasági globalizációnak is az egyik hajtómotorja volt.

A közigazgatás tudományos vizsgálatának komplexitása: tudományági sokszínűség

A közigazgatás előtt álló kihívások értelem szerűen új szemléletmódokat, új kérdéseket és módszereket követelnek a közigazgatással foglalkozó tudományoktól is. A Magyar Intézet ezekre azzal válaszolt, hogy lényegesen kitágította a közigazgatás tudományos vizsgálatának tárgyköreit és a közigazgatással foglalkozó tudományok körét.

⁴ Michael ZÜRN: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main, 1998, idézi Jürgen HABERMAS: *i. m.*, 66. p.

⁵ Galgano FRANCESCO: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdasági jog elemzése*, HVG–ORAC, Budapest, 2006, különösen II–VI. fejezetek. A könyvnek a nemzetállami közigazgatással való összefüggéseit részletesen elemzi: Forgács Imre: *Mégszem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*, Osiris–Zrínyi, Budapest, 2009, 38–47. p.

⁶ Lásd pl. BEREND T. Iván: *Európa átalakulása két válság között (1973–85 és 2008–10)*, Előadás a Magyar Tudományos Akadémián, 2010. június 8.

⁷ Lásd még LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2. 13. p.

A közigazgatásról való gondolkodásban a Magyar Közigazgatástudományi Intézet programjában jelent meg először kitűzött célként – idézem – „*A közigazgatási tudományok egész területének művelése.*” Ennek kifejtéseként Magyary azt fogalmazza meg, hogy „*A tudománynak mind a közigazgatási jog, mind a közigazgatástan problémáival szemben vannak kötelességei. Az intézet ennek a szintézisnek kimunkálásán dolgozik. Ez természetesen elkerülhetetlenné teszi a határterületekkel, egyrészt az alkotmányjoggal, másrészt a magán-gazdasági organizáció- és üzemtannal való érintkezést.*”⁸ A célkitűzés megfogalmazásakor Magyary nyilván tekintettel volt a magyar közigazgatási tudományok akkori fogalomhasználatára, mert „közigazgatástan” néven foglalja össze mindazokat a tudományterületeket, amelyeket azután az Intézet – az általánosan művelt közigazgatási jogtudomány mellett – magára vállalt. Ezek tárháza azonban lényegesen gazdagabb annál, mint amit a steini közigazgatástan alatt értünk. Erre már Szamel Lajos is rámutatott *A magyar közigazgatástudomány története* című monográfiájában, amely a hetvenes években először dolgozta fel tudományos igénnyel Magyary és a Magyary-intézet tevékenységét. Szamel az Intézet működését a következő tudományterületekre sorolva tárgyalja: közigazgatási jogtudomány, közigazgatási szociológia és közigazgatási politika, közigazgatással kapcsolatos szervezéstudomány és az összehasonító közigazgatás-tudomány.⁹ Ez a komplexitás az Intézet szinte minden kutatásában megnyilvánult, Magyary nyomán Kiss István szóhasználatával, akár felülről, akár alulról, akár belülről vizsgálták a közigazgatást.¹⁰

A közigazgatással foglalkozó tudományos vizsgálódásokban ez az összetettség ma is megállapítható. Azzal a lényeges különbséggel

azonban, hogy ez a komplexitás nem egyetlen tudományos műhelyben koncentrálódik, hanem különböző kutatók, kutatócsoportok, intézmények eltérő profilú kutatásaiból áll össze. Tehát valamiféle egymás mellett élés jellemzi a közigazgatási tudományokat művelő mai műhelyeket. Ennek persze megvan az a hátránya, hogy a kutatási eredmények nem rendeződnek össze, hanem egymástól függetlenül, egymás mellett „elbeszélve” mindenki a maga nézőpontja szerint elemez, értékel és von le következtetéseket a közigazgatásról.¹¹

Érdekes, hogy bizonyos elkülönülés, talán törésvonal is, a Magyary-intézetben belül is megfigyelhető volt. Szaniszló József – a krónikaíró tanítvány – így ír erről: „*A harmincas évek közepétől mégis jól érzékelhetően két irányzatra szakadt az iskola. Az egyiket a jogász személetű tanítványok képviselték ... A másik főirányt vegyes jellege miatt nehéz meghatározni. ... A különféle ténymegállapító vizsgálatok, az annak nyomán kibontakozó tennivalók meghatározása, majd szűkebb területre szoruló kivitelezése jelentette itt a súlypontot. ... A két irányzat »békés együttélésben« tevékenykedett, de úgy hiszem egymás munkáját nem értékelte kellően. Az együttélésben nem tükröződött a közigazgatás – Magyary-tól feltételezett – azonos szemlélete.*”¹²

A közigazgatás tudományos vizsgálatának komplexitása: módszertani sokszínűség

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet egyik legnagyobb és talán legismertebb tudományos újítása a közigazgatás vizsgálati módszereinek kibővítése, a tényvizsgálatok meghonosítása volt. Magyary tudományos munkásságát a saját és az Intézet tudományos eredményeinek a közigazgatás gyakorlatában való közvetlen hasznosíthatóságára törekvés

⁸ MAGYARY Zoltán: *A Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, MKI 15. sz. kiadványa, Budapest, 1934, 3. p.

⁹ SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, KJK, 1977, 191. p.

¹⁰ KISS István: *Jelentés a Magyar Közigazgatástudományi Intézet be nem fejezett munkáiról* (Kézirat), 1946. január 15. Magyary-Archivum (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék), III.

¹¹ Ezek egyik legutolsó áttekintését lásd JÓZSA Zoltán: *A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről*, *Közigazgatás-tudományi Közöny* 2009/1–2., 4–19. p.

¹² SZANISZLÓ József: *A Magyary iskola és háború utáni sorsa*, ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 1993, 113. p.

határozta meg. Magyar e kérdés kapcsán szívesen idézte báró Wlassics Gyula 1916-ban, a közigazgatási bíróság évnvítőjén elhangzott mondatát: „*Elméletünknek gyakorlatibbnak és gyakorlatunknak tudományosabbnak kell lennie.*”¹³ Ez a cél megnyilvánult a munkatársak, tanítványok kiválasztásában, az Intézet köré szervezett munkaközösség összetételében, a kutatási témákban és különösen a harmincas évek második felétől folytatott nagyszabású tényfeltáró vizsgálatokban: a tatai járás teljes körű feltérképezésében¹⁴ vagy a városmorfológiai kutatásban.¹⁵

Sőt az Intézet tevékenysége nem is állt meg az elemzésnél vagy javaslatok megfogalmazásánál, hanem – ma úgy mondanánk – modellkísérletekre is vállalkoztak. Ilyen volt – csak hogy a jelenlévők emlékezetébe idézzem – a tatai mintajáras vagy gesztesi szövetkezeti járas, illetve a szociális vármegye programja.¹⁶

Hogy állunk vajon ma az elmélet és a gyakorlat viszonyával?

Ahogy a tudományos vizsgálódások irányát, területeit tekintve sem lehet egységes választ adni, erre a kérdésre sem lehet általánosságban felelni. Nemcsak azért, mert a különböző tudományos megközelítések eleve más-más módszerekkel működnek, hanem maga a kapcsolat is kétirányú viszonyt

feltételez, amelynek működéséhez mindkét oldal aktivitására szükség van.

A közigazgatással foglalkozó tudományok közül a legkevésbé él a gyakorlat elemzésével a jogtudomány, kivéve az egyre terebélyesedő magyar és európai esetjog feldolgozását. A jogalkotás hatásvizsgálata azonban – akár az előzetes, akár az utólagos elemzéseket tekintjük –, szinte csak elvétve fordul elő. Erre persze némi malíciával azt lehet mondani, hogy a mi szakmánkban mire tudományos megalapozottsággal hozzáfognánk egy-egy jogszabály vagy akár kódex hatásvizsgálatahoz, már nincs is hatályban.

A közigazgatás-szociológiai, politológiai, közpolitikai, illetőleg közmenedzsment kutatások értelemszerűen sokkal színesebb kutatási eszköztárral dolgoznak, mégis jellegzetes, hogy ezek leggyakoribb tárgyai a helyi önkormányzatok működése, különösen a közszolgáltatás-szervezés, vagy némileg tágabban a közigazgatás területi struktúrája. A másik behatóbb vizsgálat alá vont terület a közigazgatási személyzet, és végül igen sokrétű a közigazgatási szankciórendszer kutatása. Szinte teljesen hiányzik viszont a hatósági munka ügymenetvizsgálatokra épülő feltérképezése, sőt még egységes hatósági statisztikáról sem beszélhetünk. Valószínűleg ennek is tudható be, hogy az ágazati anyagi jogi szabályozás felülvizsgálata helyett rendre az eljárási, ezek közül is az általános eljárási szabályok állandó változtatásával kísérlik meg a kormányok az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítását.

Ha a kapcsolat másik oldalát nézzük, mégpedig, hogy mennyire nyitott a gyakorlat az elmélet eredményeire, a helyzet ambivalens. Az elmúlt húsz évben volt néhány nagy ívű program, amelynek kidolgozásához elméleti és gyakorlati szakemberekből álló munkacsoportok alakultak (lásd a közigazgatási reform munkálatai a kilencvenes évek közepén, az új általános eljárási törvény megalapozása, az IDEA program). Ezek közül azonban némelyik elsősorban politikai okból csak töredékesen valósult meg, vagy az intézményesítés, jogalkotás fázisában már csak a hivatali mechanizmusok

¹³ Lásd pl. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, Budapest, 1930, 177. p.

¹⁴ Ennek összefoglaló munkája: MAGYARY Zoltán–KISS István: *A közigazgatás és az emberek Ténymegállapító tanulmány a tatai járas közigazgatásáról*, MKI 30. sz. kiadványa, Budapest, 1939.

¹⁵ A Magyar Közigazgatástudományi Intézet nagyszabású tényvizsgálata volt az 1937-ben elindított városmorfológiai kutatás, amely a 10 000-nél nagyobb magyar települések városiasságát mérte fel. E vizsgálódás egyik elágazását jelentették a Budapesttel foglalkozó kutatások (Nagy-Budapest területe, a fővárosi agglomeráció vizsgálata stb.). Sajnos e felmérés dokumentumai jórészt megsemmisültek, a megmaradtakat – az intézet megszűnése után különböző állami szervek között osztották szét, néhány térkép kivételével, ami a Magyar-archivumban megtalálható.

¹⁶ MAGYARY Zoltán: *Az első közigazgatási mintajáras*, Közigazgatástudomány III. évf. 1., 1940, 61–63. p., *A szociális vármegye*, MKI 33. sz. kiadványa, Budapest, 1941.

működtek. Ennek mikéntjét pedig már a harmincas években leírta Vladár Gábor – aki akkor az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályát vezette: „Akkor már nagy sietségben voltunk – úgy látszik a törvényjavaslat tervezeteket mindig a benyújtásukat megelőző éjjel kell befejezni –, és részletes vitára nem volt idő.”¹⁷

A közigazgatási kutatások nemzetközi dimenziói

Magyary Zoltán volt az első a magyar közigazgatás-tudomány történetében, aki nemcsak személyes külföldi kapcsolatokat épített, hanem intézményesen bekapcsolta az általa vezetett Intézetet a közigazgatással foglalkozó tudományos kutatások nemzetközi világába. Már az Intézet létrehozásához is külföldi példák szolgáltak alapul. Közismert, hogy az Intézet tagja lett a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézetnek (1936-tól Magyary az alelnöke), valamint többek között a római Instituto di Studi Legislativinek, a londoni British Institute of Public Administrationnak, a berlini Gesellschaft für Organisations- und eine pennsylvaniani Governmental Research Associationnak. Magyary számos külföldi ösztöndíjat szerzett tanítványainak, így pl. az ő jóvoltából tanult Szöllősy Zoltán Rómában, Valló József Párizsban, Lovász János Berlinben, Vecseklőy József pedig amerikai tanulmányai után a Távol-keletre is eljutott. Magyary a közigazgatás nemzetközi összehasonlító vizsgálatát már az 1930-as közigazgatási racionalizálási programban a következőkkel támasztotta alá:

„A tudománynak fontos kötelessége a nemzetközi jogfejlődést állandóan szemmel tartani és haladásáról és mindenkori állásáról a hazai közvéleményt, de legalábbis a szakköröket tájékoztatni. Ha azokat a korszerű fejlesztésre és a külföldi mérték figyelembe vételére ösztönözni

*nem is mindig tudja, fossza meg őket attól a mentségüktől, hogy kötelességükről és elmaradottságükről jobhiszeműen nem szerezhettek tudomást.”*¹⁸

A jelenlegi közigazgatási tudományokkal foglalkozó műhelyeknek és kutatóknak minden korábbi korszakhoz képest összehasonlíthatatlanul nagyobb lehetőségei vannak a nemzetközi tudományos szintre kilépni. Sőt – ahogy már a közigazgatás globalizált világban való értelmezéséről, szintjeiről és funkcióiról szóló bevezető gondolatokban érintettem – maga a nemzetköziség is mást jelent.

A tudományos kutatások számottevő részének ma már nem a hazai, hanem az európai vagy a globalizált közigazgatás a tárgya. Hiszen többen rámutattak már a közigazgatási jog és intézményrendszer európaizálásának kettőségre. Miközben az Európai Unió minden dokumentuma rögzíti, hogy a közigazgatás nemzeti intézmény, ugyanakkor a közigazgatási ágazati intézmények és szabályozás – ágazatonként eltérő mértékben és módon ugyan – jórészt az európai jog által (is) szabályozott vagy determinált terület. Ez a folyamat az Európai Unió minden válságjelensége ellenére – sőt esetenként éppen a válságból kilábalás útjaként – tovább terebélyesedik és mélyül, lásd a már említett Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszert vagy az ún. „közpénzügyi irányelv” javaslatot.

Az uniós tagsággal összefüggő követelmények mellett ennek az újfajta nemzetköziségnek sajátos policy transfer centrumai is vannak. Ilyennek tekinthetők – csak érintőlegesen – az OECD, a Világbank vagy az IMF, amelyeknek a 2008-as válságig igen nagy szerepük és bizonyos értelemben felelősségük is volt a New Public Management irányzat általánosságá tételében.¹⁹

Ilyen érték-közvetítőként értékelhetjük az Európa Tanács szerepét is. Az Európa Ta-

¹⁷ VLADÁR Gábor: *A Magánjogi Törvénykönyv 1928. évi módosításának tervezetéről*, Szladits Emlékkönyv, Budapest, 1938, 289. p.

¹⁸ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, 1930, 177–178. p.

¹⁹ Lásd erről Gellén Márton: *A Stratégiai kormányzás a kihívások keresztjében*, Új Magyar Közigazgatás, 2. évf. 2009/6–7., 17–22. p.

nács Velencei Bizottsága legfrissebb dokumentumaiban²⁰ összefoglaló jelentést tett közzé tagállamai számára a „jó kormányzással”, a „jó közigazgatással”, illetve a jogállammal kapcsolatos fogalmakról. Ennek ugyan nincs közvetlen közigazgatási hatása, de mégis nagyon fontos, hogy e jelentések mellékletei például egy részletes „check-listán” foglalják össze azokat a szempontokat, amelyek alapján bármely nemzetközi vizsgálatban minősíthető egy nemzetállam jogállami normáknak való megfelelése.

Úgy vélem, hogy a közigazgatással foglalkozó tudományos műhelyek és a kutatók egyre nagyobb mértékben használják ki a nemzetközi tudományos kapcsolatrendszerből adódó lehetőségeket, az egyéni szakértői szerepvállalástól a közös kutatócsoportokban való közreműködésig. A kutatók új nemzedékének pedig ez a nemzetközi tudományos világ olyan természetes, mint a levegővétel.

A közigazgatással foglalkozó kutatások politikai aspektusai

A párhuzamok sora nem lenne teljes, ha a Magyary-intézet kapcsán nem szólnék a közigazgatási tudományok és politika ellentmondásos viszonyáról.

A krónikások szerint Magyary az intézetet az akkoriban több országban létesített kormányzati közigazgatási kutatóintézetek mintájára hozta létre. Az egyetemre telepítéssel azonban éppen az volt célja, hogy az egyetemi autonómia biztosítsa az intézet számára a „*kormány befolyásától való függetlenséget*”.²¹ Mégis, amikor 1945-ben a kar az

intézet megszüntetéséről döntött, Moór Gyula a kari tanács ülésén szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy a helyébe létrejövő közigazgatási jogi intézet „*tartózkodjék politikai témák feldolgozásától*”.²²

Tény, hogy Magyaryt egészen a kormánybiztosi tisztétől kezdve sokféle politikai támadás érte. Ezt maga úgy foglalta össze, hogy nevezték az amerikai sofőr-kultúra képviselőjének, a hitlerizmus magyar propagálójának és a kommunizmus ügynökének is.²³ Megítélése a szocialista korszakban mindvégig ellentmondásos volt. Hosszú hallgatás után a hetvenes évektől napvilágot látott értékelésekben a szaktudományos eredmények elismerése mellett komoly bírálatot illették mind Magyary, mind az intézet tevékenységét a korabeli német, olasz, spanyol fasiszta közigazgatási rendszerek tanulmányozása, esetenként pozitív példaként való vagy csupán semleges bemutatása miatt.²⁴

Tény az is, hogy Magyary Zoltánnak a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 1941-es náci német felszámolásában és a berlini „ellenintézet” 1942-es létrehozásában játszott szerepe kapcsán a brüsszeli intézet 75. éves évfordulójára megjelent tanulmánykötetben Stefan Fisch azt a kérdést teszi fel: Magyary közreműködése vajon kollaboráció volt-e vagy bizonyos fokú naivitásra épülő félreértés, esetleg svejki magatartás?²⁵

Nyilvánvaló, hogy egy rövid konferencia-előadásban ezekre a kérdésekre nem lehet elemző, részletes választ adni. A tudományos igényű értékelés szerencsére megkezdődött, pl. Saád József Magyary írásait

²⁰ Lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf); illetőleg [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf)

²¹ Magyary Zoltán javaslata a Kari Tanács számára a Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozására (1931. február 26.), Magyary Archivum III/1.; közli: SZANISZLÓ József: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1777–1977 között* (Kötet azt ELTE Államigazgatásjogi tanszékének 200. éves jubileumára) II. kötet, 336–337. p.

²² Kivonat a Kari Tanács 1945. május 9-ei ülésének jegyzőkönyvéből az Intézet megszüntetéséről (Magyary-Archivum III/18.); idézi SZANISZLÓ uo. 352. p.

²³ MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a baladásért*, Kézirat 1944. november 9. (Magyary-Archivum I.) Részleteket közöl nyomtatásban: SAÁD József: *Magyary Zoltán Új Mandátum*, Budapest, 2000, 226–228. p.

²⁴ Lásd SZAMEL *i. m.*, III. fejezet, 151–265. p.

²⁵ FISCH, Stefan: *Origins and History of IISA/IIAS from its Beginnings to its Reconstruction after World War II (1910 – 1944/47)* In: RUGGE, Farbo – DUGGET, Michael: *IISA/IIAS Administration and Service (1930–2005)* I.O.S. Press Amsterdam–Berlin–Tokyo–Washington, DC. 2005, 103. p.

újraközlő kötete bevezető tanulmányában²⁶ vagy Verebélyi Imrének a témával foglalkozó írásaiban.²⁷

A kérdésfelvetés azonban sokkal általánosabb, amivel – úgy vélem – a közigazgatás vizsgálatát vállaló kutatóknak még inkább szembe kell nézni, mint a társadalomtudományok és ezen belül a más jogtudományi ágak művelőinek.

A mi kutatási területünkön nemigen lehet olyan kérdést találni, amely nem politikai, egyszerűen a közigazgatás mint kutatási tárgy miatt.

Magyary éles különbséget tett politika és közigazgatás között, a cél és az eszköz viszonyaként meghatározva kapcsolatukat, amikor a közigazgatás racionalizálásnak 1930-as programjában ezt írta: *„A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigazgatás e célok elérésnek eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint a zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak a hangszer közvetítésével juthat a fülekhöz. Így a politikai célok is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani. De amint a legnagyobb virtuóz is tehetetlen, ha rossz a hangszere, úgy minden politikának meg kell buknia, ha a közigazgatás gépezete nem alkalmas annak hű megvalósítására. És fordítva, amint a legjobb hangszerrel sem lehet művészt produkálni, ha a zenész nem ért a hangszerhez, épp úgy a miniszterúrnak racionalizált, magas színvonalon álló közigazgatás is csak akkor ad politikailag eredményt, ha a vezető politikusok egyúttal a közigazgatásnak is művészei, illetve intézményesen biztosítva van, hogy a közigazgatás szakszerű vezetése és irányítása soha meg ne szakadjon.”*²⁸

²⁶ SAÁD József: *Magyary Zoltán Új Mandátum*, Budapest, 2000, 7–64. p.

²⁷ VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatás szervezési, jogi és demokratikus fejlesztése, annak biányai az IIAS és magyar alelnökének két világháború tevékenységében*, Magyar Közigazgatás 2005/7., 389–397. p., ill. 2005/10., 590–597. p.; továbbá *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében*, In: *Allamszerep válság idején*, Magyary Zoltán emlékkötet, (szerk. DR. HOSSZÚ Hortenzia-GELLÉN Márton) Complex, Budapest, 2010, 15–38. p.

²⁸ MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa Budapest, 1930, 184. p.

Ezek kétségtelenül fontos szempontok és követelmények, de – úgy vélem – a hasonlat egy kissé leegyszerűsítő. Elegendő, ha csak egyetlen aspektusra utalunk, arra, hogy a közigazgatás jobbra maga is részt vesz a „kottaírásban”, azaz a kompozíció kialakításában, még ha szempontjait gyakran felül is írják különféle politikai törekvések.

Ezért a közigazgatással foglalkozó tudományos tevékenységben az egyik legteremtetesebb igénye a kutatónak, hogy jelen legyen kora közigazgatásának alakításában, aktív befolyást tudjon gyakorolni rá. A kudarcok egyike rendszerint éppen az, ha – amint már az elmélet és a gyakorlat kapcsolatánál említettem – a közigazgatás gyakorlatában süket fülekre találunk a tudományos eredmények. Ennél csak az a rosszabb, ha politikai, illetőleg gazdasági megrendelések homályosítják el a tudományos tisztánlátást.

Úgy vélem, mint minden tudományos tevékenységnek, a közigazgatást vizsgáló tudományoknak talán még fokozottabban az a rendeltetése, hogy a jó közigazgatás alapvető értékeit, azaz a jogállamiság, az alkotmányosság és a demokratizmus követelményét fogalmazza meg és képviselje bármelyik kérdésre adott válaszában. Ahogy ezt Bibó István éppen Magyary munkássága kapcsán – a *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* című munkájában már 1944-ben kristálytisztnak megfogalmazta:

*„Súlyos tévedés, ha a közigazgatás modern eredményességét a személyes vállalkozás, a szabályokhoz nem kötött lendület és az ötlet jegyében értelmezzük, mintha minden egyes közigazgatási feladat egy-egy huszárosan megoldandó járőrfeladat volna. A mai közigazgatásban az ilyen faladatok sokkal ritkábbak, mint ahogyan első pillantásra gondolnók.”*²⁹ Majd ugyanott néhány oldallal később:

„Míg ugyanis egyrészt a modern szolgáltatású közigazgatás organikus eredménye

²⁹ *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* (1944), In: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, 1935–1944*. Magvető, Budapest, 1986, 286. p.

annak a fejlődésnek, mely a hatalom megnevesítése és az uralmi vágyak tárgyi célok alá való rendelése felé mutat, másrészt viszont áll az is, hogy a szó modern értelmében eredményes közigazgatás a legnagyobb veszedelmet jelenti, mely a társadalmi szervezet, a hatalom értékszemponatokból telített, emberséges voltát fenyegeti. Ugyanis nem a hatalomvágy, az uralmi tendencia az egyetlen veszedelem, mely a társadalom külső, hatalmi szervezetét az igazságtalanság és értékrombolás székelyévé teheti, hanem a technikai lehetőségek túl nagy

*volta és a társadalmat akarata ellenére boldogító erőszak is. A társadalom egészét mind anyagi, mind szellemi síkon megragadni és irányítani képes eredményes közigazgatás ugyanis, a maga instrumentális tökéletességével, az eldologiasodásnak, az elembertelenedésnek oly veszélyeit rejt magában, melynek során az eredményesség merő absztrakt bálványává válhatik, elszakadhat a társadalom eleven szükségletétől és értékvilágától, és megmerevedett, öncélú kimérákká deformálódott sikerképzetek uralma alá kerülhet.*³⁰

A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma

80 évvel ezelőtt alapította meg Magyary Zoltán professzor a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. Ebből az alkalomból az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara 2011. június 9–10-ére tudományos konferenciát és kiállítást szervezett *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* címmel. A tanulmány ezen a konferencián elhangzott előadás írásbeli változata. A konferencia és ebből következően jelen írás célja sem csupán az emlékezés, hanem egyfajta párhuzam megvonása a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alig másfél évtizedes, páratlanul gazdag tudományos tevékenysége és a közigazgatással foglalkozó tudományok mai kutatási témái és eredményei között. A tanulmány az összevetést a közigazgatási korszakváltások és a tudományos kutatások ezzel összefüggő új kérdésfeltevései, a tematikus és módszertani sokszínűség, a tudományos elemzések nemzetközi környezete és a közigazgatás-tudományok politikai meghatározottsága szempontjából végzi el.

³⁰ Uo., 292. p.