

# Jog- és államtudomány

SZABADFALVI JÓZSEF\*

## Jogállam – cselekvő állam: Magyary Zoltán jogállam-felfogásának rekonstrukciója

*Rule of Law – Active State:  
Reconstructing the Conception of the Rule of Law in Zoltán Magyary's Theory*

### ABSZTRAKT

Magyary Zoltán a modern közigazgatás-tudomány és államelmélet nemzetközileg is ismert gondolkodója alapvetőnek tekintette a jogállamiság értékeit, de fellépett a jogi formalizmus okozta anomáliákkal szemben. Fontosnak tartotta védeni az alapvető jogokat, így a közigazgatási határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatát szorgalmazta. Ugyanakkor prioritás volt számára a közigazgatás, végső soron a végrehajtó hatalom hatékony és eredményes működése. A jogállamiság kritériumait és a hatékony, eredményes működés érintkezési pontjait műveiben nem tisztázta teljeskörűen, így az utókor számára különböző interpretációs lehetőségek adódnak szemléletmódja feltárása során.

**Kulcsszavak:** Magyary Zoltán, jogállam, cselekvő állam, jogszerűség, eredményes működés, közigazgatás, végrehajtó hatalom

### ABSTRACT

Zoltán Magyary was an internationally recognised Hungarian professor of law who carried out research in modern theories of administration and state theories. Defending the values of the rule of law and taking action against the anomalies of legal formalism were among his major scientific goals. According to him, one of the most important functions of a legal system is the protection of human rights, therefore he accepted the view that courts must have the authority to review administrative decisions. At the same time, he stated that the effective and productive functioning

\* Dr. Szabadfalvi József, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék, e-mail: szabadfalvi.jozsef@law.unideb.hu.

*of administrative institutions and the executive power is a priority in a legal system. Due to the fact that he did not provide a complete analysis of the correlation between the rule of law and the effective functioning of administrative institutions, he opened the possibility for posterity to give various and different interpretations of the issue.*

**Keywords:** Zoltán Magyary, rule of law, active state, legality, effective operation, public administration, executive power

Magyary Zoltán (1888–1945)<sup>1</sup> a modern közigazgatás-tudomány és államelmélet nemzetközileg is ismert gondolkodója gyakorlati és tudományos tevékenysége során az állam eredményes működésének megvalósítását tekintette elsődleges jelentőségűnek. Közigazgatás-racionalizálási kormánybiztosként a hatékony állami cselekvés gyakorlati megoldásait kereste, a „steril” tudományosság képviselőjeként pedig ennek elméleti megalapozását kívánta elvégezni. Magyary szellemi-világnézeti értékrendjét jól példázza egyik korai írásában tett kijelentése, amelyben a 19. század uralkodó felfogására, a liberalizmusra vezette vissza az állami működésben tapasztalható – elsősorban a politikai alapjogok kiszélesítéséből és a parlamentarizmus „tökéletlenségéből” adódó – diszfunkcionalitást. Véleménye szerint mindez veszélybe sodorja az állami célok megvalósítását, valamint az állam egységét: „*A liberalizmus és a*

<sup>1</sup> Életéről és munkásságáról lásd MARTONYI János: Új magyar közigazgatás felé. *Hitel*, 1943/6, 325–335.; SZAMEL Lajos: Magyary Zoltán és a közigazgatás-tudományi iskola. In: Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 161–265.; SZANISZLÓ József: Magyary Zoltán. In: Szaniszló József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között*. II. kötet. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Tanszék, Budapest, 1977, 281–299.; BERÉNYI Sándor: Magyary Zoltán szellemi öröksége. *Állam és Igazgatás*, 1988/9, 769–778.; SCHWEITZER Gábor: Magyary Zoltán emlékezete – három tételben. *Állam- és Jogtudomány*, 1995/3–4, 221–231.; SAÁD József: A racionalizátor. In: *Magyary Zoltán*. (Válogatta, sajtó alá rendezte, a bevezetést és a jegyzeteket írta: Saád József) Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000, 7–62.; KOI Gyula: Magyary Zoltán mint az összehasonlító közigazgatás úttörő művelője. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/7–8, 352–360.; SZALAI Miklós: Magyary Zoltán és a magyar alkotmányosság. *Történelmi Szemle*, 2012/1, 83–101.; VEREBÉLYI Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog – Állam – Politika*, 2010/3, 77–100.; LŐRINCZ Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Hosszú Hortenzia–Gellén Márton (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. CompLex, Budapest, 2010, 39–45.; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és Társadalom*, 2011/3, 173–179.; MÁTHÉ Gábor: Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 2013/3–6, 148–167.; BABUS Antal (szerk.): *Egy konzervatív úr a baloldali zarándokok között. Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja*. Argumentum–Balassi Intézet–Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Budapest, 2014.; KOI Gyula: Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája: Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), *Magyary Zoltán (1888–1945)*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 107–154.; KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2014, 293–309.; KOI Gyula: Magyary Zoltán (1888–1945). In: Hamza Gábor–Siklósi Iván (szerk.): *Magyar jogtudósok IV*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 105–122.; SCHWEITZER Gábor: A magántanári habilitációtól az egyetemi katedráig – Adalékok Magyary Zoltán tudományos pályaképehez (1923–1930). *MTA Law Working Papers*, 2015/22.; PATYI András: Magyary Zoltán és az összehasonlító államtudomány. *Közigazgatás-Tudomány*, 2021/1, 94–102.

demokrácia az állampolgárok nagy tömegét juttatta politikai jogokhoz. Ez azonban addig, amíg politikai jogaiknak az állam érdekében való használatát megtanulják, az államhatalomnak kiszélesítését jelentette ugyan, de egyúttal elernyedésére, felhígítására vezetett. Ez nem csak mérhetetlenül megnehezíti, hanem sokszor meg is hiúsítja a hivatottak által helyesnek fölismert cél irányában való vezetést és haladást. A nemzeti energia összefogása helyett annak elforgácsolása következik be. Hozzávéve a parlamentarizmus természetéből folyó (...) tökéletlenséget, ez arra vezet, hogy az összes nemzeti erők latba vetése döntő pillanatokban sem sikerül.”<sup>2</sup>

A következőkben megkíséreljük Magyary jogállam-felfogásának rekonstrukcióját, bemutatva az idő múlásával bekövetkezett hangsúlyeltolódásokat. A kérdéskörben megjelent fontosabb művei 1930 és 1944 között jelentek meg, az ekkoriban kifejtett nézetei képezik vizsgálódásunk tárgyát. Magyary gondolatainak feltárását az 1944. november 9-én kelt *Küzdelem a haladásért* című kéziratban hátramaradt személyes hangvételű írásának utolsó bekezdésében foglaltak szellemében igyekszünk elvégezni: „Gondolataimnak és nézeteimnek természetesen csak azért a fogalmazásáért vállalom a felelősséget, amelyet azoknak én adtam, nem pedig azért, amit érdekelt felek, vagy ellenségeim rám fognak, vagy nekem tulajdonítanak. Nézeteim könyveimben világosan és kellő részletességgel megtalálhatók. Ezért igényt tartok arra, hogy rólam csak könyveim alapján és meghallgatásommal mondjanak ítéletet.”<sup>3</sup> Háromnegyed századdal halála után – eleget téve Magyary kérésének – nézetei műveit citálva, az ott olvasható gondolatokat elemezve kerülnek bemutatásra.

## 1. Jogállam és/vagy cselekvő állam

Magyary 1939-ben a Mérnökpolitikai Társaságban előadást tartott a múlt és a jelen állameszményéről, amelyben tömören körvonalazta a jogállamiságról vallott, kiforrottnak tekinthető felfogását. Az eseményről szóló, lényegre törő összefoglaló egy műszaki tudományos szaklapban „Két korszak mezsgyéjén: Jogállam – a cselekvő állam” címen olvasható.<sup>4</sup> Magyary a 19. század állameszményének nevezi a jogállamot, ahol a jog uralma főképpen a közigazgatásban érvényesült.<sup>5</sup> A 20. század államára az időközben bekövetkezett technikai, gazdasági, társadalmi fejlődés következtében egyre több feladat hárul, amelynek megoldásában „többé nem a jog, tehát nem az akarás, nem a »wollen«, hanem [a] hozzáértés, a szaktudás, a »können« érvényesül”. A jogi szempont egyoldalúságát, illetve kizárólagosságát tarthatatlannak

<sup>2</sup> MAGYARY Zoltán: Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéből. *Budapesti Szemle*, 1924 (195) 562, 137. A parlamentarizmus tökéletlensége (válsága) és az államegység problémája kérdésében vallott felfogás tekintetében Magyary és Carl Schmitt szemléletmódjának párhuzamaira hívja fel a figyelmet PONGRÁCZ Alex: Az államelmélet válsága Carl Schmitt és Magyary Zoltán munkássága alapján. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/3.

<sup>3</sup> MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a haladásért*. [1944. november 9.] MTA Kézirattár, Ms 10.731/18.

<sup>4</sup> MAGYARY Zoltán: Két korszak mezsgyéjén: jogállam – a cselekvő állam. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1939/3, 109–110.

<sup>5</sup> „A közigazgatásnak arra kellett ügyelnie, hogy jogszabályt ne sértsen, de az odavezetett, hogy azt hitték, hogy ha a közigazgatás jogszabályt nem sért, akkor minden rendben van.” MAGYARY (1939): i. m., 110.

nevezi. Az állam és közigazgatás működésének mércéje immár nem kizárólagosan a jogszerűség, hanem a gyors és szakszerű cselekvés révén elért „teljesítmény” és „eredmény”. Ugyanakkor a két szempont egymással „könnyen” összhangba hozható, de ennek érdekében elengedhetetlen a 20. századi állam alkotmányos berendezkedésének átalakítása: „A XIX. századi alkotmányreformok a közszabadságok, a jogbiztonság stb. szempontjait tartották a legfontosabbaknak és a közigazgatás és az állami cselekvés lehetőségeire nem voltak kedvezőek (...) A XX. századi állami berendezkedés mindenütt úgy alakul, hogy az államtól és főleg annak közigazgatásától megkövetelik az eredményességet, de egyúttal megadják számára az eredményes cselekvés legjobb feltételeit. Ezért ha az államot egy szóval akarjuk jellemezni, azt a cselekvés államának kell nevezni (...) A főkérdés tehát nem az, hogy autoriter vagy demokratikus berendezkedés, hanem az állampolgárok boldogítására és a nemzetközi versenyben nagy hatásfokkal, vagy kis hatásfokkal dolgozó állam.”<sup>6</sup>

Súlyos szavak ezek, különösen, ha belegondolunk, hogy a 20. századi modern állam útkeresésének időszakában, illetve a második világháború kirobbanásának évében hangzottak el. Mindenképpen elgondolkodtató, hogy az egyéni szabadságjogok, azok érvényesítésének kérdése még az említés szintjén sem fogalmazódik meg.

Magyary a hazai államélet modernizálását elősegítő példaként és megoldásokért egyaránt tanulmányozta a korabeli angolszász, nyugat-európai, illetve német, olasz, sőt szovjet gyakorlatot, amelyekben a politikai ideológiáktól független leghatékonyabb mintákat kereste.<sup>7</sup> Álláspontja szerint a 19. század liberális jogállamát „erős exekutíva” kialakításával lehet meghaladni. Számára lényegtelen volt, hogy az általa szorgalmazott „etatista modernizáció” demokratikus vagy totalitárius, jobb- vagy baloldali formában megy-e végbe.<sup>8</sup> 1942-ben megjelent fő művében Léon Duguit-t idéz-

<sup>6</sup> MAGYARY (1939): i. m., 110.

<sup>7</sup> Magyary szemléletmódjának és tájékozódásának tömör jellemzését adja Saád József: „Közigazgatás-tudománya... a harmincas évek kollektivistá és diktatórikus államainak mindegyike felé nyitott volt. Alapját minisztériumi igazgatási tapasztalatai, rendszeré formálódását alapvetően a Hoover-adminisztráció mérnöki intervencionalizmusa és aktivizmusa, a New Deal gazdasági diktatúrája és dirigista kampányszlogenjei ihlették. Kulcsfogalmait a tudományos üzemvezetésből s annak az általános igazgatásra értelmezett fayoli doktrínájából vette. Az európai kontinens »cselekvő államait« mintaszerűen megvalósító bolsevik, fasiszta és nemzetiszocialista megoldásokban saját – alapvetően amerikai alapozottságú – államtudományi rendszere forradalmi kiteljesedését látta, s állította mintaképül a modern tömegdemokráciák kihívásaival szemben tehetetlenkedő, konzervatív-rendies terheltségekbe bonyolódott Magyarország elé.” SAÁD (2000): i. m., 12–13. Lényegében hasonló véleményt fogalmaz meg Bibó István visszaemlékezésében: „Magyary Zoltán nagy szervező volt, és egyik előfutára, magyarországi propagátora a modern nyugat-európai és amerikai vezetéstudománynak. Én nem szerettem őt, mert egy tisztán technokrata szemléletű ember volt, akinek számára a demokrácia és a mögötte lévő szabadságesszme és emberi méltóság közönyösek voltak, őt csak a nagyméretű szervezés érdekelt, tehát éppúgy csodálta Hitlert és a nemzetiszocialista államot, mint az amerikai, elnöközpontú, nagyméretű szervezést, és a szovjet hatalomkoncentrációt és központosított szervezést... Magyary mindezek ellenére egy jelentékeny kritikus elme volt, aki az egész Horthy-Magyarország közigazgatási anarchiáját, tehetetlenségét és önkényét pellengérré állította... Magyary tehát bizonyos értelemben reformer és haladó ember volt, csak éppen a szabadság ügye iránt nem volt sok érzéke.” (Életútinterjúk. In: Huszár István: *Bibó István. Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok*. Kolonel, Budapest, 1989, 107–108.)

<sup>8</sup> A parlamentáris demokráciát a „bürokratikus etatizmus” oldaláról meghaladó „autoriter forradalom” szükségességét hirdette. Vö. SZALAI (2012): i. m., 100. Szalai markáns véleményt fogalmaz meg írásában Magyary reformprogramjáról: „Magyary, amikor tanulmányában [Államéletünk válsága – Sz. J.] a magyar állam

ve írt a folyamatban lévő változásokról: „*Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik, és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján.*”<sup>9</sup> Folyamatos kritikák övezte tudományos és gyakorlati tevékenysége során a „cselekvő állam” megteremtésén munkálkodott, amelyet megpróbált a jogállamiság klasszikus felfogásával összhangba hozni. Mindezt oly módon, hogy a kormányzat „erős exekutívája” lehetőség szerint csupán a legszükségesebb korlátok között folytassa tevékenységét. Szemléletmódját alapvetően meghatározta közigazgatás-tudományi felfogásának két alappillére, az állam-üzem analógia és általános igazgatás- (vezetés-) tudományi érdeklődése.<sup>10</sup>

## 2. Magyary jogállam-felfogásának formálódása

Magyary még kormánybiztosi kinevezése előtt tette közzé *A magyar közigazgatás racionalizálása* című – Bethlen István miniszterelnöknek ajánlott – művét.<sup>11</sup> Az 1930-ban – két évtizednyi minisztériumi szolgálat után, egyetemi tanári kinevezésének évében – megjelent könyvében a modern állam megnövekedett feladatellátása során a működés eredményességét biztosító feltételrendszer kialakítására vonatkozó javaslatokat fogalmazott meg, amelyekkel a hivatalban lévő kormányfőt kívánta segíteni. Az elméleti, történeti, összehasonlító elemzések és külföldi gyakorlati példák bemutatásakor a jogállamiság kérdése is szóba kerül: „*Közigazgatásunk racionalizálásának programjában... talán első helyre kell tenni a közigazgatási eljárás és közigazgatási végrehajtás kodifikálását, ami a közigazgatás jogszerűségének fejlesztése és minden jogállamban elismert állampolgári jogok védelme szempontjából halaszthatatlan feladat.*”<sup>12</sup> A közigazgatás racionalizálása programjának fontos és sürgető elemeként említi a közigazgatási bíráskodás – mint jogállami követelmény – „fejlesztését”, összhangban a nemzetközi jogfejlődés tendenciáival. Külön kiemeli az alsófokú közigazgatási bíróság régóta megoldásra váró problémáját: „*Minthogy pedig az évek multjával egyre fontosabb és nem annyira közigazgatási, hanem mindinkább közjogi, pontosabban alkotmányjogi kérdések utaltattak a közigazgatási*

*antiparlamentáris átalakításának programját egyfelől a korporativista politikai katolicizmussal, másfelől a magyar történeti alkotmányfejlődés folytonosságával iparkodott összeegyeztetni, voltaképpen a magyar politikai elit szélsőjobboldalának, valamint a Teleki által képviselt, az 'új koreszmét', a fasiszmust gyanakvó konzervativizmussal szemlélő 'centrumnak' a kompromisszumát kívánta eszmeileg előkészíteni. Annak a történelmi lehetőségét és szükségyszerűségét akarta Magyary megmutatni, hogy a magyar államot a történelmi tradíciók, az alkotmányosság és a kereszténység, tehát a történelmi magyar vezető réteg eszmei szempontjainak tiszteletben tartásával alakítsák át fasiszta jellegű rendszerré.*” SZALAI (2012) i. m., 95. Lásd erről még SZALAI Miklós: Újrendiség és korporativizmus a magyar politikai gondolkodásban (1931–1944). *Múltunk*, 2001/1, 82–84.

<sup>9</sup> MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, v.

<sup>10</sup> SAÁD (2000): i. m., 17.

<sup>11</sup> MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.

<sup>12</sup> MAGYARY (1930): i. m., 149–150.



*bíróság hatáskörébe, mindegyre élesebben jelentkezett annak a szükségessége, hogy egyes ügyköröktől ezt a magas bíróságot meg kell szabadítani. A modern állam, a jogállam eszméjének nem felelne meg az a retrográd megoldás, hogy ezek a csekélyebb jelentőségű, de azért tárgyuknál fogva bírói eljárásra alkalmas ügykörök a bírói védelem alól elvonassanak. A bírói jogvédelemnek a közigazgatási vitákban való korlátozása kiáltó ellentétben áll a modern alkotmányos állami berendezkedés alapelveivel és a fejlettebb jogérzékű állam polgárainak a független bírói intézmény kiépítése iránt megnyilvánuló akaratával és mindinkább szélesbedő bizalmával.”*<sup>13</sup> Mindez tehát az alsófokú közigazgatási bíróságok felállításával érhető el, ugyanakkor a hatáskörök megosztását illetően tisztázni kell a „közigazgatási (felső)bírósággal” való viszonyát. E munkájában alapvetően a liberális jogállami intézményrendszer keretei között értelmezhető racionalizálási javaslatok mentén vizsgálja a közigazgatás működésének eredményességi szempontjait.<sup>14</sup>

Magyar 1932–1933 fordulóján az Egyesült Államokban tett négy hónapos tanulmányutat, mely jelentős változást hozott szemléletmódjában, így a jogállamiságról vallott felfogásában. A következő évben *Amerikai államélet* címen terjedelmes monográfiában tette közzé az Újvilágban szerzett tapasztalatait.<sup>15</sup> Az amerikai állam és a közigazgatás fejlődéstörténetét beható vizsgálat alá tévő könyvének bevezetésében a kontinentális jogállameszmény vívmányainak fenntartása mellett először tesz említést annak továbbfejlesztéseként az eredményességi szempontok figyelembevételéről, illetve a jogállamisággal való összeegyeztetéséről. *„A tudományos munkaszervezés és üzemvezetés (scientific management) szempontjainak a közigazgatásba való bevezetése és ahhoz való alkalmazása ugyanolyan jelentőségű új mozgalom, mint a múlt század folyamán Európában a jogállam kifejlesztése volt, amely a közigazgatást a rendőrállam önkényeskedése helyett a jog uralma alá hajtotta. A jogállam vívmányairól való lemondás visszaesés volna, de a közigazgatás gazdaságosságának (economy) és eredményességének (efficiency) fokozása, ami a tudományos üzemvezetés lényege, ezt nem is kívánja. Nincs sem elvi, sem gyakorlati akadálya annak, hogy a jövő közigazgatása magában mind a két szempontot egyesítse. Az Egyesült Államok közigazgatásának legújabb fejlődése azért vonja magára a világ figyelmét, mert az első nagyarányú, s ma már mondhatjuk, sikeres kísérlet a scientific managementnek a közigazgatásban való alkalmazására. Így megvalósítja a közigazgatásnak egy olyan új rendszerét s ebben a fejlődésben Anglia vele*

<sup>13</sup> MAGYARY (1930): i. m., 155.

<sup>14</sup> Két évvel később a racionalizálási program rövid, téziszerű összefoglalását olvashatjuk Gömbös Gyula akkori miniszterelnök elé terjesztett elaborátumában. Vö. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. Érdemes e helyen egy kiegészítő gondolatát idézni, amely összhangban van a korszak jogállamiság-eszméjével: *„A fejlődés iránya kétségtelenül az, hogy amint minden magánjogi jogvitának eldöntésére hatáskörrel bír a rendes bíróság, hacsak az ügy külön bíróság elé nem tartozik, éppúgy a közigazgatási bíróságoknak is rendes bíróságokká kell fejlődniük, amelyek elé minden közigazgatási jogvita terjeszthető.”* MAGYARY (1932): i. m., 7. Nem sokkal később, 1933 márciusában lemondott kormánybiztosi megbízatásáról. Ezt követően immár kizárólag a tudományos kutatásnak, az általa létrehozott Magyar Közigazgatástudományi Intézetnek, és tanszékének, valamint tanítványainak szentelte idejét.

<sup>15</sup> MAGYARY Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934.

*egy úton jár, amelynek eszméje a jogállam kontinentális eszméjével egyenlő értékű és ezért a közigazgatás jövő fejlődése nem a köztük való választásra, hanem a kettőnek harmonikus egybefonására fog törekedni.*<sup>16</sup> A tudományos üzemvezetésre hagyatkozó közigazgatás híveként hazatérő tudóst minden tekintetben megerősítették a tapasztalatai. Magyary az amerikai prezidenciális rendszert a modern államfejlődés mintapéldájának tekintette. Az egyes hatalmi ágak következetes szétválasztásán alapuló alkotmányos rendszerben az eredményes működés a jogállami szempontok érvényesülése mellett azonos jelentőséggel bír. Az Egyesült Államok példáján keresztül kívánta bemutatni, hogy a hatékony és eredményes működés összeegyeztethető a tömegdemokrácia és a jogállamiság kívánalmaival. Magyary az őt ért impulzusok következtében az amerikai modell feltétlen hívévé vált. A jövő fejlődését „*egyrészt a jogszerűség, másrészt a gazdaságosság és eredményesség követelményeit egymással összeegyeztető*” közigazgatás megteremtésében látja, amely az európai kontinentális és az amerikai modell szintéziseként is felfogható.<sup>17</sup> Az amerikai jogélet jellemzésekképpen a joguralom (*rule of law*), illetve a törvények felsőbbbsége (*supremacy of law*) érvényesülésének konkrét példajaként említi meg azt a lehetőséget, hogy „*a polgár a rendes bíróság előtt megtámadhatja a közigazgatási közegek bármely aktusának törvényességét*”.<sup>18</sup> Amiért a magyar közjogászok évtizedek óta küzdenek, vagyis a közigazgatási határozatok jogszerűsége bíróság előtti általános megtámadhatóságának opciója, az az Újvilág polgárai számára garantált jogi út.

Egyetemi professzori működése hozadékaként 1935-ben jelent meg előadásainak a hallgatók számára készített összeállítása *Közigazgatási jog* címmel.<sup>19</sup> A kor szokásainak megfelelően az érintett professzor jóváhagyásával és többnyire „ellenőrzésével” készült kiadvány a „professzor felfogását és módszerét híven visszatükrözi” – állítja a gépiratos mű kiadója. Magyary itt is érinti a jogállam kérdéskörét, de az amerikai út hatása a tananyagban még nem érzékelhető. Az egyetemi jegyzetben jogállamnak nevezi azt az államot, amelyben „*a közigazgatás is a jog, esetleg külön közigazgatási jog alatt áll és ennek betartását független bíróság, esetleg külön közigazgatási bíróság és hatásköri bíróság garatálja*”.<sup>20</sup> Megállapítja, hogy a jogállam eltérő lehet a különböző országokban, melynek háromféle – angol (és „északamerikai”), francia és német – fejlődési típusát különbözteti meg. A jogállamban minden esetben „*a jog szerint kell eljárni és még a jog magyarázatánál is a közig. bíróság objektív döntése lesz (...) irányadó*”.<sup>21</sup> A magyar közigazgatási bíróság kapcsán megjegyzi, hogy az ítélezés e független fórumának felállításával a közigazgatás működését is „jogi korlátokhoz kötötték”. A külön közigazgatási bíráskodás

<sup>16</sup> MAGYARY (1934): i. m., 10.

<sup>17</sup> MAGYARY (1934): i. m., 254.

<sup>18</sup> MAGYARY (1934): i. m., 234.

<sup>19</sup> *Közigazgatási jog*. [Magyary Zoltán előadásai alapján.] Összeállította: Alispán. „Kartárs” kiadás [Vörösváry], Budapest, 1935. Hét évvel később ugyanazon kiadó újabb egyetemi jegyzetét tette közzé, amelyben a jogállamiság kérdéskörét hasonlóan mutatta be. Vö. *Magyar közigazgatási jog*. Dr. Magyary Zoltán egy. ny. r. tanár úr előadásai alapján. (Összeállította: Székely Gyula) Vörösváry, Budapest, 1942, 82., 83., 400., 402., 403.

<sup>20</sup> *Közigazgatási jog* (1935): i. m., 14.

<sup>21</sup> *Közigazgatási jog* (1935): i. m., 200.

hazai továbbfejlesztése kapcsán kifejti, hogy a taxatív szabályozással szemben a „külföldi analógia” és a „jogállam eszméjének hatása” nyomán a jövőben a bíróság hatáskörének kiterjesztése várható.<sup>22</sup>

Ugyanazon év decemberében a Magyar Jogászegylet közgyűlésén tartott előadásáról a *Magyar Közigazgatás* folyóirat „Az államtudomány új problémái” címen tudósított.<sup>23</sup> A „nagy érdeklődéssel” kísért előadás gondolatmenetét rekonstruálva az ismertetés bemutatja Magyary áttekintését az államok fejlődésében a 19. század vége óta bekövetkezett jelentős változásokról. Az előadó a liberalizmus korát és eszméit meghaladottnak tekinti és a jelent „átmeneti” korszaknak nevezi: *„Új követelményeket támaszt az élet a kormánnyal szemben is, megváltozik annak a hatásköre, a szervezete, s elégtelenek a közigazgatás ellenőrzésére rendelkezésére álló eszközei, amelyeket ki kell fejlesztenie. Az államfunkciók közt hatalmas eltolódás áll elő a közigazgatás javára, ami az állami funkciók szétválasztásának liberális elvét is sokfelé már megdöntötte.”* Az alkotmányokban bekövetkezett változások – és itt a szovjet, olasz, illetve német fejleményekre utal – ezt a tendenciát tükrözik, vagyis a végrehajtó hatalomnak a többi államhatalmi ággal, mindenekelőtt a törvényhozással szembeni túlsúlyát eredményezik, ami a jogállamiság egyik tartópillérét érinti. Sőt a 20. századi „alkotmányváltozások” értékelésében odáig megy, hogy az említett két hatami ág „egybeolvadását” mint tendenciát mutatja be: *„Az egyetlen párt rendszere kétségtelen összefüggésben van a törvényhozásnak a közigazgatással való egybeolvasztásával. A pártoknak célja nem lehet többé a törvényhozásra való befolyás megszerzése, hanem az állami cselekvés irányítása.”*<sup>24</sup> Mindez a parlamentáris kormányrendszerek háttérbe szorítását, esetleg felszámolását jelenti, ami a jogállami működéssel szemben a hatalomkoncentráció előtt nyitja meg az utat. Magyary újabb tézisének egyértelmű megfogalmazását látjuk itt, amely immár alapjaiban eltér a fél évtizeddel korábban hangoztatott állásponttól.

A harmincas évek közepétől rendszeresen részt vett nemzetközi szakmai rendezvényeken. A Varsóban 1936-ban rendezett nemzetközi közigazgatás-tudományi konferencián elhangzott fő referátumának könyvnyi terjedelmű változataként jelent meg *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból című műve.*<sup>25</sup> Az írás elején a természetjogi szemléletmódban gyökerező hagyományos jog- és államfelfogásban a jogállam és a közigazgatás helyéről és szerepéről szól,<sup>26</sup> majd a jogállamiság aktuális kérdéseit taglalva megállapítja: *„Jogállam azonban több van, mert*

<sup>22</sup> *Közigazgatási jog* (1935): i. m., 307.

<sup>23</sup> Az államtudomány új problémái. [Ismertetés Magyary Zoltán 1935. december 14-én a Magyar Jogászegylet közgyűlésén tartott előadásáról.] *Magyar Közigazgatás*, 1935/51–52, 1–2.

<sup>24</sup> Az államtudomány új problémái (1935): i. m., 2.

<sup>25</sup> MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból.* [Budapesti] Statisztikai Közlemények, 1936/1.

<sup>26</sup> *„Az állam úgy jelentkezik, mint a politikai szükségszerűség, más szóval a hatalom és az önkény területe. A jog pedig, mint egy objektív, állam feletti adottság, amely a társadalomnak természetes, a magantulajdonra, szabadságra és biztonságra alapított rendjét védi az államnak mesterséges rendjével szemben. Ebből a széjjelválasztásból adódik a jognak az az igénye, hogy uralkodjék az állam felett és azt megkösse. Az állam nem ura többé a jognak, hanem annak alá van vetve. Az államot a jog tehát korlátozza s jogállamnak azt nevezik, amikor a jognak ez az uralma a közigazgatásra is kiterjed. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a jog eszköz a társadalom kezében, amellyel az akar az állam felett uralkodni.”* MAGYARY (1936): i. m., 6.



egyik állam sem hajlandó abban a színben feltűnni, hogy a jogállam megnevezésre nem volna méltó. Az eredmény az, hogy különböző jogállamok vannak, amelyeket egymástól meg kell különböztetni. Így azt a jogállamot, amelyet a harmadik német birodalom 1933. óta léptet fokozatosan az előző helyére, maga a német irodalom nevezi úgy, hogy »der Rechtsstaat Adolf Hitlers«. Az állam és gazdasági élet szétválásának pedig az állam és társadalom szétválásából egyenesen következik, mert a társadalom gazdasági alapon áll. Mindezt kiegészíti az állam és egyén közti éles ellentét, amelyben az egyén föléje kerekedik az államnak. A liberális demokrata jogállamban az állam inferioritásában van az egyénnel szemben.”<sup>27</sup> Az idézet Magyary jogállamfelfogásának egyik nagyon fontos elemét tartalmazza. Vagyis a jogállam eszményéről a hatalom gyakorlója a politikai deklarációk szintjén nem mondanak le, még akkor sem, ha a kormányzati tevékenység során akadályt jelent a hatékony működésben. A jogállam valóságos oldalát tekintve annak fő problémáját Magyary a „passzivitásban” látja: „A jogszabályokhoz kötöttség, a legalitás elvének szilárd alkalmazása a hatalmas arányokban fejlődő közigazgatás terén jogszabály-inflációra kellett, hogy vezessen, amivel fordított arányban csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése.”<sup>28</sup> Ezzel szemben cselekvőképes igazgatásra, kormányzatra, vagyis a cselekvés államára van szükség, amely a 20. század új állam-típusa, amit „postindustrialis államnak” nevez. Magyary szerint minél inkább anakronisztikussá válik a jogállam, a politikusok annál inkább ragaszkodnak hozzá, így egyaránt jogállam lehet a hitleri vezéri állam, az amerikai New Deal, a korporativista, vagy éppen a szovjet állam. Legfeljebb – mint látjuk – jelzővel látják el. Jól jellemzi nézőpontját az az érvelés, amikor az új államformát teremtő sztálini proletárdiktatúrát a francia forradalom jelentőségéhez hasonlítja, amelynek előkészítésében Marx és Lenin „irodalmi munkásságát” Montesquieu hatásával állítja párhuzamba. De hasonlóan vélekedik az olasz és német „forradalmakról”, amelyek szintén a liberális-demokrata állam és a parlamentarizmus ellen irányultak. A valódi kérdés Magyary szerint az, hogy az állam „a technikai forradalom következményeit kielégítő berendezéshez vezető utat meg tudja-e tenni politikai forradalom nélkül is, evolúció útján”.<sup>29</sup> A jogállam kifejlesztette a közigazgatás működésének független bíróság által jogi szempontból való ellenőrzését, de az eredményességet senki sem kéri rajta számon, hiszen az jogilag nehezen megfogható. Ugyanakkor pozitív példaként említi a francia Conseil d’État által újabban kifejlesztett, a közigazgatás működésének eredményességét ellenőrző megoldást.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> MAGYARY (1936): i. m., 6–7. A Magyary által említett német irodalom valójában *Carl Schmitt* egyes műveit jelenti. Vö. SCHMITT, Carl: Nationalsozialismus und Rechtsstaat. *Deutsche Verwaltung*, 1934/3, 35–42., illetve *Der Rechtsstaat*. In: Hans Frank (Hrsg.): *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*. Eher, München, 1935, 3–10.

<sup>28</sup> MAGYARY (1936): i. m., 7.

<sup>29</sup> MAGYARY (1936): i. m., 31.

<sup>30</sup> MAGYARY (1936): i. m., 56–57. A közigazgatás és a társadalom („közönség”) viszonyáról és ebben a jogállamiság szerepéről 1937-ben egy közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadásában megismétli a már korábban részletezett gondolatait. Vö. Magyary Zoltán előadása. – A közigazgatás és a közönség. A városi tisztviselők továbbképzése. *Városok Lapja*, 1937/12, 392–395. Az „új idők” szükségleteként mutatja be a bekövetkezett változásokat: „A XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállamnak a megteremtése. A jogállam az egyénnek a védelmét jelenti a közigazgatással szemben, az egyén jogkörének a biztosítását

Az általa alapított Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványsorozatában 1938-ban egy kis füzetben tette közzé *Közigazgatási vezérkar* címen három írását.<sup>31</sup> Az előszóban röviden megismétli a már korábban kifejtett téziseit a jogállam és a „cselekvés állama” viszonyáról. Magyary szerint a francia forradalom óta az alkotmány eszménye a három állami „főfunkció” szétválasztását és a törvényhozás „kiemelését” eredményezte. Talán nem meglepő módon, nem beszél hatalmi ágakról és azok megosztásának eredeti lényegéről, csupán arról, hogy mindez az abszolútizmus elleni reakció következményeképpen a szabadság biztosítására koncentrált. A törvényhozás „előtérbe tolása” volt a legmegfelelőbb eszköz a népképviselési rendszer bevezetése révén a társadalom („nemzet”) egészének a legközvetlenebb hatalomgyakorlására. Ezért rendelték a végrehajtó hatalmat a törvényhozás alá, így az „exekutíva szempontjai” nem érvényesültek. Ugyanakkor a „nagy technikai és gazdasági haladás” a 19. századi alkotmányok megalkotása után következett be, ami közvetlen kihatással volt „a közigazgatás, tehát a végrehajtó hatalom” egyre szélesedő feladatkörére. Mindez oda vezetett, hogy „*ma, a világháború után, az állam három fő funkciójának egyensúlyáról, a törvényhozó hatalom vezető szerepéről, már szó sem lehet, hanem kétségtelen a végrehajtó hatalom túlsúlya*”.<sup>32</sup> Míg Magyarországon a hangsúlyeltolódás az „ún. rendeleti kormányzásban” jutott kifejezésre, addig az olasz és német „forradalom” – írja 1938-ban – a „*valódi erőviszonyoknak megfelelő átalakítást nyíltan megvalósította*”.<sup>33</sup> Vagyis megszüntették azt a helyzetet, hogy a cselekvésre „alkalmatlan” törvényhozó testület „ellenőre és gyámja” legyen a végrehajtó hatalomnak. A legfőbb szempont a végrehajtó hatalom eredményes cselekvésének a biztosítása. Mindehhez a vezetés – így elsősorban a kormány szervezetének és a „közigazgatási vezérkarnak” az – átalakítására és „tökéletesítésére” van szükség. Magyary szerint az „erős exekutíva irányába való átalakulás” Magyarország számára is elkerülhetetlen.

A füzet egyik tanulmánya kifejezetten a magyar közigazgatási vezérkar kialakításának és működtetésének vázlatos tervét mutatja be.<sup>34</sup> Ennek során említésre kerül a jogállamiság kérdése, amikor a közigazgatás eredményességének 20. századi kihívásaival szemben megemlíti, hogy „*[a] jogállam által nemcsak előtérbe tolt, hanem egyetlen szempontként érvényesített jogszerűség mellett az eredményesség egyenlő fontosságú. A jog nem végcél, hanem eszköz és forma*”.<sup>35</sup> Mindemellett új

*és független bíróság által való védelmét. Ez nagy eredmény volt és értékes vívmány és arról többé nem mondunk le. De a postindusztriális államban az egyénnek nemcsak ez az érdeke többé, az emberek nemcsak azzal törődnek, hogy a közigazgatás jogaikat ne sértse, tőlük törvénytelen ne kívánjon és velük egyenlően bánjon, hanem érdekük az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon, jól működjék.*” Magyary Zoltán előadása (1937): i. m., 394. Megállapítása szerint a jogállam klasszikus modelljének mindegyike nem volt „programja”. Így az új időknek csak akkor felel meg a jogállam, ha a közigazgatás az „eredményesség” tekintetében is képes kielégíteni a társadalom igényeit.

<sup>31</sup> MAGYARY Zoltán: *Közigazgatási vezérkar*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1938.

<sup>32</sup> MAGYARY (1938): i. m., 3.

<sup>33</sup> „*A két autoritár államnak a bel- és külpolitikai cselekvés terén azóta elért eredményei igazolják a változtatást, amit a nemzetek annál könnyebben vállaltak, mert hivatásbeli szervek útján maguk is aktíve bekapcsolódtak a közigazgatásba és a végrehajtó hatalomra való befolyásnak új eszközét nyerték.*” MAGYARY (1938): i. m., 4.

<sup>34</sup> MAGYARY Zoltán: A közigazgatási vezérkar terve. In: MAGYARY (1938): i. m., 37–41.

<sup>35</sup> MAGYARY (1938): i. m., 39.

szempontként említi meg a közigazgatás eredményes működése feltételrendszerének a megteremtését, illetve az eredményesség általa egyre inkább szorgalmazott „állandó és összehasonlító” vizsgálata, mérése és ellenőrzése legjobb gyakorlatának az átvételét.

Egy évvel később *Kiss Istvánnal*, a Magyary-iskola meghatározó tagjával közösen terjedelmes – a tatai járás közigazgatásáról szóló – esettanulmányt jelentetett meg.<sup>36</sup> A *Közigazgatás és az emberek* című munka bevezető és zárótanulmányát jegyző „mester” a jogállamiság kérdését olyan kontextusban említi, ahol a jogszerűség kizárólagos eluralkodásával a közigazgatás „formasággá” lett, és elvált, sőt szembekerült az élet valóságával. Megjegyzi, hogy az életnek ugyanakkor vannak más szempontjai is, amelyeknek a „jogosultságát” a jogállam nem pótolhatja. A közigazgatás a 20. században olyan fejlődésen ment keresztül, amely egyértelművé tette a jogállamiság egyoldalúságának tarthatatlanságát. A közigazgatásban a jogállamiság szempontrendszerére bár „[n]em vált érvénytelenné, csak monopóliuma tarthatatlanná”.<sup>37</sup> A jogállam az angolszász országokban a kontinentálishoz hasonló egyoldalú szerepet soha sem játszott, amit mi sem bizonyít jobban Magyary szerint, mint hogy a „Rechtsstaat” kifejezésnek nincs angol megfelelője, illetve a közigazgatás eredményességének szempontjai a „jogi” mellett mindig érvényesültek: „Az eredményesség szempontjának... felismerése és keresése, az angolszász államokból indult ki és a kontinensen a közigazgatás racionalizálásának kifejezése alatt vált ismeretessé. A racionalizálásnak helyes értelmet azonban a közigazgatás és a magyar közfelfogás még nem tette magáévá.” Az eredményesség nem alternatívája a jogszerűségnek – erősíti meg ismételten –, és nem zárja ki a jogállam „vívmányainak” megtartását: „A jog eszköz, a cél a szükségletkielégítés. A jog forma és keret, a tartalom a teljesítmény, az eredmény. Nekünk tehát a jogállam vívmányait nem eldobnunk kell, hanem azokon túl kell mennünk és a jogállam eszközeivel, a jogszabályok betartásán felül az eredményre is törekednünk.”<sup>38</sup> Magyary szerint a valódi cél a jogszerűség egyoldalúsága helyett a jogszerűség és eredményesség szintézisének a megvalósítása.

1939 júniusában jelent meg az *Egyedül Vagyunk* hasábjain az „Államéletünk válsága” című tanulmánya.<sup>39</sup> A folyóirat borítólapján ennél jóval markánsabb megfogalmazású cím („A XIX. századi liberális államrend bukása”) olvasható. Érdekes itt megjegyezni, hogy szűk öt évvel később, 1944. április 23-i keltezéssel a német megszállást követő hetekben készült *Emlékirat államéletünk válságáról* című gépiratos formában fennmaradt műve szövegszerűen is jórészt megismétli az e tanulmányában olvasható gondolatokat.<sup>40</sup> Mindkét írásában a bő egy évtizeddel korábban már kifejtett államelméleti és közigazgatás-tudományi tételeit foglalja össze pontokba

<sup>36</sup> MAGYARY Zoltán–KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1939.

<sup>37</sup> MAGYARY–KISS (1939): i. m., 2.

<sup>38</sup> MAGYARY–KISS (1939): i. m., 23.

<sup>39</sup> MAGYARY Zoltán: *Államéletünk válsága. Egyedül Vagyunk*, 1939/6, 3–7. (A hivatkozások forrása: MAGYARY Zoltán: *Államéletünk válsága*. Kiny. az 1939. „*Egyedül Vagyunk*” 6. számából. Budapest, [1939].)

<sup>40</sup> MAGYARY Zoltán: *Emlékirat államéletünk válságáról* [1944. április 23.] MTA Kéziratár, Ms 10.731/18. Kéziratában korábban nem használt megfogalmazásokkal találkozunk, így az állam- és közigazgatás-reformok

szedve, bemutatva a 19. századi liberális állam mint jogállam „válságának”, illetve „bukásának” következményeit. Álláspontja szerint a liberális kor jogállama oly módon lett kitalálva, hogy „a közigazgatás jogszerűségét tekintse legfőbb szempontnak”.<sup>41</sup> Mindezzel szembeállítja az angolszász államokban, főképpen az Egyesült Államokban az utóbbi évtizedekben bekövetkezett változásokat, amelyek magukkal hozták a közigazgatás „posztindusztriális” típusának kialakítását, ahol a „gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency)” követelményei váltak meghatározóvá. Ugyanakkor a közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt jogos követelmények, amelyeket nem szabad egymás alternatívájaként szemlélni. Szintén szóba kerül az állami „fő-funkciók” egyensúlyának megbomlása és a végrehajtó hatalom vezető szerepbe kerülése, az „erős exekutíva (strong executive) rendszerének” a kialakulása.<sup>42</sup> A „korunkbeli” állami átalakulások lényegét ekképp foglalja össze: „...a fővonal, amellyel a XX. századi állam a XIX. századtól különbözik, az, hogy a XX. századi államban a legiszlatívának az exekutívához való viszonya fordított, mint volt, eddig a legiszlatíva volt, most az exekutíva lett az erősebb”.<sup>43</sup> Az új állam kialakulása még folyamatban van és a fő kérdés nem az, hogy „demokrácia vagy autoritaire rendszer, hanem az, hogy a végrehajtó hatalom, amely az állam legfontosabb funkciója, megkapja eredményesebb működésének feltételeit (...) A XX. század államának fő jellemvonása az erős exekutíva.”<sup>44</sup>

A második világháború közepén, 1942-ben jelent meg a Magyary fő művének számító majd 700 oldalas, tankönyvként és monográfiaként egyaránt használatos *Magyar közigazgatás* című munka,<sup>45</sup> amelyet a „cselekvés állama”, vagy másképpen a „posztindusztriális állam” kézikönyvének is neveznek.<sup>46</sup> A műben ötvenhét helyen említi a szerző a jogállam terminust. A szövegben a korábbiakhoz képest alapvetően új gondolattal nem találkozunk, a monográfia az előzőekben már kifejtett gondolatok összegzését adja.<sup>47</sup>

sikeressége kapcsán említi a Kárpát-medencei „magyar fölény” (15.), illetve a Duna-medencei magyarság „felsőbbrendűségének” (20.) gondolatát.

<sup>41</sup> MAGYARY (1939): i. m., 4.; MAGYARY (1944): i. m., 4.

<sup>42</sup> MAGYARY (1939): i. m., 7.; MAGYARY (1944): i. m., 7. Érdemes itt megemlíteni, hogy a korábban már példaként emlegetett európai – orosz, német, olasz „forradalmak” hatására bekövetkezett – változások mellett „a Kemal-féle török, a Salazar-féle portugál, az 1935. évi lengyel és a Franco-féle spanyol alkotmány” eredményezte új tendenciákra hívja fel a figyelmet. MAGYARY (1939): i. m., 7–8.; MAGYARY (1944): i. m., 7.

<sup>43</sup> MAGYARY (1939): i. m., 10.; MAGYARY (1944): i. m., 7–8.

<sup>44</sup> MAGYARY (1939): i. m., 15.; MAGYARY (1944): i. m., 12–13. (Hasonló helyzetértékelést olvashatunk a személyes hangvételű, pályaképét és szakmai törekvéseit összegző kéziratban hátramaradt írásának első részében. MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a haladásért* [1944. november 9.] MTA Kézirattár, Ms 10.731/18.

<sup>45</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

<sup>46</sup> SAÁD (2000): i. m., 61.

<sup>47</sup> MAGYARY (1942): i. m., 50–51., 71–81., 637–640. Fontos ugyanakkor utalni arra, hogy a háború kellős közepén az olasz fasiszta állam „jogállameszményét” kritikusan jellemezte: „Mivel a fasiszmus, ellentétben a nemzeti szocializmussal, az államot tartja a jog és a politika alapjának, a liberális jogállammal szemben kritikus álláspontra helyezkedik. Nem tekinti a jogot állam fölötti szuverénnek, hanem számára az állam az átfogó és a szuverén, a jog pedig az államon belül a közigazgatási tevékenység alapja. Így a fasiszmus jogállamesz-

### 3. Jogszerűség versus eredményesség – jogállamiság a mérlegen

A könyv megjelenése élénk szakmai visszhangot váltott ki. A számos méltató, dicsérő recenzió mellett kritikus vélemények is napvilágot láttak, amelyek a szerző jogállamiságról vallott nézeteit közvetlenül érintették. A jogszerűség versus eredményesség (célszerűség, hatékonyság) kérdésében kialakult vita Magyary és elsősorban Szontagh Vilmos debreceni közjogprofesszor között folyt, de említést kell tenni Egyed István budapesti közigazgatási jogász professzor kritikai észrevételeket tartalmazó írásáról is. Magyary nézeteit áttekintő, értékelő és részben továbbgondoló tanulmányával a fiatal Bibó István is részesévé vált a disputának. A polémia résztvevői sok tekintetben nem ugyanazt a nyelvet beszélték, más-más elképzelést vallottak tudományszakuk kardinálisnak tűnő kérdésében, így a közigazgatási jog és a közigazgatástan viszonyáról, a modern állam szerepéről, funkcióiról, a jogállamiság kérdéséről, illetve akarva-akaratlan kölcsönösen félreértették vagy félremagyarázták egymást.<sup>48</sup> E helyütt röviden a vita azon elemeit érintjük, amelyek a jogállamiság kérdéskörével közvetlenül érintkeznek.

Időben az első „kritikus” írás Egyed tollából született meg a *Magyar Szemle* 1943. évi februári számában.<sup>49</sup> Egyed a közigazgatástudomány „új szintézisének” megvalósítására törekvő Magyary monográfiáról írt szemle cikkében megjegyzi, hogy nem lehet – miként sokan teszik – a jogállam korszakának végéről beszélni; sőt „nálunk még nem is jutott teljes kifejléséhez”, hiszen még ma is van mit tenni ezen a téren. Megjegyzi, hogy amíg a kormányprogram részeként a közigazgatási bírászkodás kiépítése és az alsóbb fokú bíróságok felállítása napirenden van, addig legfeljebb arról lehet szó, hogy „a jogállam teljes kiépülését a válságos események megakasztották”. A jogok védelme és a jogbiztonság fenntartása mint a jogállamiság pillérei véleménye szerint örök eszmények maradnak. Magyary nézeteire utalva saját álláspontjának lényegét összefoglalva kijelenti: „*Ez az eszmény nem lehet gátja a közigazgatás eredményességének, hiszen a jognak kell a közérdek és egyéni érdek összhangját biztosítani és a jogsértő eljárás eredményessége magasabb szempontból mindig kétséges.*”<sup>50</sup> Egyed egy másik jelenséget is megemlít, amely a „liberális jogállam” eszméjével és gyakorlatával ellentétes következményekkel jár. A szóba hozott tünet nem más, mint a jogszabályok „túlzott elszaporodása”, konkrétan a rendeleti jogalkotás anomáliája. A 19. században még csak nagyon szűk körben alkalmazott megoldás a 20. századra, és még inkább az „utóbbi években” – írja 1943-ban – elterjedt eszközzé vált. A jogalkotás terén így előálló jogszabályi „inflációt” (amely a szabályok áttekinthetetlenségében és „ellentéteiben” mutatkozik meg) az állam mindenhatóságának elve és a kormány rendeletalkotó hatalmának kiterjesztése tette lehetővé. Egyed ebben a kérdésben közvetlen kritikát fogalmaz meg Magyary vég-

*méje olyan alakot ölt, amelyek a célja többé nem az egyéni szabadságok és alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása.*” MAGYARY (1942): i. m., 92.

<sup>48</sup> A vita vázlatos ismertetését lásd: JAKAB András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In: Jakab András–Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* HVG-ORAC, Budapest, 2015, 200–201.

<sup>49</sup> EGYED István: Magyar közigazgatás. *Magyar Szemle*, 1943/2, 70–75.

<sup>50</sup> EGYED (1943): i. m., 74.



rehajtó hatalmat, és így a hatékony államirányítást preferáló felfogásával szemben. Egyed a parlamentáris kormányrendszer lényegét Magyaryval szemben a végrehajtó hatalom és a törvényhozás egyensúlyában, illetve összhangjában látja.

Ezt követően jelent meg a *Magyar Jogi Szemle* 1943. évi júliusi számában Szontagh terjedelmes recenziója Magyary művéről,<sup>51</sup> amelyben a szerző jogállamiság-felfogását a következőképpen foglalja össze: „A jogállam (...) a közigazgatást csak jogi oldaláról nézte s ezen egyoldalú szemlélet eredményeképpen a jogszerűség szempontja egyeduralmú lett s a közigazgatástani szempontok, melyek az eredményességben foglalhatók össze, teljesen el lettek hanyagolva.”<sup>52</sup> Szontagh nem osztja azt az álláspontot, hogy a jogállam a jogszerűség követelményének felállításával kedvezőtlenül befolyásolta volna a közigazgatás eredményességét. Az eredményességnek a jogszerűséggel való ilyen szembeállítását szerinte elhibázott és „elhomályosítja úgy a jogszerűség, mint az eredményesség lényegszerűségét”. A recenzens úgy véli, Magyary szerint a jogállam egymagában a jogszerűséggel nem képes elérni az eredményességet, amelyet csak a jogon kívüli eszközökkel lehet biztosítani, amit a közigazgatástani prezentál számára. Alapvető hibának tartja Szontagh, hogy Magyary a jogszerűséget és az eredményességet mint egyforma jelentőségű és értelmű dolgot „egy nevezőre hozza”, holott „két különböző síkba” tartozó követelményről van szó. A jogszerűség valójában az eredményesség előfeltétele a jogalkalmazásban. A jogállam nem tesz Szontagh szerint egyebet, mint igyekszik érvényre juttatni a jogszabályok feltétlen érvényesülését: „Ha a jogi szabályozás (...) megfelelő és a végrehajtás is jogszerű, úgy az eredményesség szerintünk nem maradhat el (...) magunk részéről tehát az eredményességet nem a jogszerűség mellett keressük, hanem a jogszerűség által, mert azok az ok és okozat viszonyában állanak egymáshoz.”<sup>53</sup> A bíráló ugyanakkor azzal sem ért egyet, hogy az eredményesség szempontjának a számonkérése csak most venné kezdetét: „A közigazgatás minden időkben eredményre törekedett, de természetesen a mindenkori állameszmének megfelelő eredményre. Eredményre tört a rendőrállam közigazgatása és eredményre a liberális állam [jogállam – Sz. J.] közigazgatása is. Ez nem változott ma sem, de változott az eredményességről való és vallott felfogásunk. A rendőrállam kifelé jogilag kötetlen boldogító közigazgatását ma nem kívánjuk és nem elégszünk meg a liberális eszmének megfelelő, a gazdasági erők szabad versenyét szolgáló közigazgatással sem, hanem szociális tartalmú s a társadalmi egyensúlyt ezzel biztosító közigazgatást kívánunk. Eredményt kíván tehát mindhárom közigazgatás, de más és más eredményt. Az eredményt a rendőrállam közigazgatása külső vonatkozású jogi

<sup>51</sup> SZONTAGH Vilmos: Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. *Magyar Jogi Szemle*, 1943/13, 422–429. A Szontagh és Magyary közötti szakmai polémia nem előzmény nélküli. Vö. SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint*. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1937. Szontagh e terjedelmes tanulmányában Magyary közigazgatási racionalizálási programját veszi górcső alá, és főképpen a gazdaságossági szempontok érvényesítésének problematikusságát emeli ki. Ennek kapcsán megjegyzi: „A közigazgatási tevékenységet a gazdaságossági szempontokon kívüli alkotmányi, jogi, közgazdasági, kulturális, szociális stb. szempontok irányíthatják, melyek mellett több-kevesebb súllyal jelentkezhetik a gazdaságosság szempontja.” SZONTAGH (1937): i. m., 24.

<sup>52</sup> SZONTAGH (1943): i. m., 423.

<sup>53</sup> SZONTAGH (1943): i. m., 425.

kötetlenséggel igyekezett elérni, a liberális állam viszont jogi kötöttséggel s kérdés, hogy a szociális eredményességet milyen úton remélhetjük a legjobban elérni, a rendőrállam vagy a jogállam módján? A kérdés az államvezetés politikai problémái közé tartozik, de ma még semmi jel sem mutat arra, hogy letérnénk a jogállam közigazgatási rendszeréről (...).<sup>54</sup>

A *Magyar Jogi Szemle* ugyanazon évi szeptemberi számában Magyary „Válasz a »Magyar közigazgatás« bírálóinak” címmel visszautasította Szontagh megállapításait.<sup>55</sup> Tagadta, hogy szembeállította volna a közigazgatás eredményességét a jogszerűséggel, vagyis azt, hogy a jog nem az eredményességet szolgálja és azt csak a jogon kívüli eszközökkel lehetne elérni. Megismétli a könyvében tett kijelentését arról, hogy „az eredményesség követelményének megfelelő közigazgatás nem a jogállam eszményének feláldozását, hanem kiegészítését jelenti egy további szemponttal”. És ez a szempont nem más, mint hogy a jogállami kritériumok megtartása mellett „a jog keretében és a jog eszközeivel az eredményt keressük és akarjuk”.<sup>56</sup> Megerősíti, hogy a jogszerűséget és az eredményességet nem tekinti alternatív fogalmaknak. E mellett ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy „az államok nagy része, köztük főleg a nagyhatalmak, nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is levonták az exekutíva bekövetkezett túlsúlyának következményeit és az »erős exekutíva« megvalósításával a XX. századi állam feladatainak megoldására legalkalmasabb szervezetet” valósítottak meg.<sup>57</sup> Míg a 19. század domináló berendezkedése a parlamentarizmus rendszere volt, addig a 20. század államának domináló rendszere az erős végrehajtó hatalmon fog nyugodni – állapítja meg.

Szontagh a *Magyar Jogi Szemle* 1944. évi februári számában válaszcikket közölt.<sup>58</sup> Ebben új érv, új elem már nem merült föl. Valójában itt az előzőleg kifejtett gondolatok reprodukálása, esetleg árnyalása olvasható. A bíráló írásában ismételten megerősíti korábbi véleményét Magyary szerinte helytelen megközelítéséről: „Magyary egymással konkurensnek látja az eredményességet és a jogszerűséget s szerinte volt idő – a jogállam ideje –, amikor a jogszerűség teljesen elnyomta, háttérbe szorította az eredményességet, amely viszont a jogállam előtt domináló szempont volt. Hogy Magyary kitételével éljünk, a jogállamot megelőző időben (rendőrállam) az eredményesség volt a közigazgatás egyetlen szempontja, – »a« szempont, a jogállam idejében a jogszerűség volt a közigazgatás egyetlen szempontja, – »a« szempont s most a racionalizálással megindult legújabb korban ez a két szempont együttesen, egymás mellett fognak majd érvényesülni. Magunk részéről ezt a szemléletet jogászilag nem tudjuk honorálni. A mi meglátásunk szerint a jogállam közigazgatása sem volt eredményesség híján.”<sup>59</sup>

Magyary egy igen rövid – személyeskedést sem nélkülöző – „zárszóban”<sup>60</sup> válaszolt az újabb bírálatra, és a további vitát „céltalannak” nevezve, a maga részéről

<sup>54</sup> SZONTAGH (1943): i. m., 427.

<sup>55</sup> MAGYARY Zoltán: Válasz a „Magyar közigazgatás” bírálóinak. *Magyar Jogi Szemle*, 1943/16, 459–468.

<sup>56</sup> MAGYARY (1943): i. m., 461.

<sup>57</sup> MAGYARY (1943): i. m., 464.

<sup>58</sup> SZONTAGH Vilmos: Eredményesség és jogszerűség a közigazgatásban. *Magyar Jogi Szemle*, 1944/3, 72–81.

<sup>59</sup> SZONTAGH (1944): i. m., 75.

<sup>60</sup> MAGYARY Zoltán: Zárszó a „Magyar közigazgatás” vitájához. *Magyar Jogi Szemle*, 1944/3, 81.

lezártnak tekintette a polémiát. Ugyanakkor a monográfia gerjesztette szakmai diskurzus tovább folytatódott. Ennek fontos elemeként kell utalni Bibó „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” című tanulmányára, amely a *Társadalomtudomány* 1944. évi legutolsó számában jelent meg.<sup>61</sup> Bibó írása elején sommásan összefoglalja Magyary fő művében kifejtett nézeteit: „Az hisszük, Magyary Zoltán álláspontjának az a lényege, hogy a mai posztindusztriális államban, mely az államra és a közigazgatásra széleskörű gazdaságszervezési feladatokat ró, a közigazgatás nagy üzemszerű eredményessége az uralkodó követelmény, szemben az azt megelőző indusztriális-liberális korszakkal, amely a »jogállam« gondolatának jegyében a közigazgatással szemben elsősorban a jogszerűség követelményét támasztotta (...) a XIX. század indusztriális-liberális állama a jogszerűség gyakorlati biztosításának, a XX. század posztindusztriális állama pedig az eredményesség gyakorlati biztosításának fejlesztette ki a jellegzetes technikai megoldásait.”<sup>62</sup> E felfogás Bibó szerint nem kívánja ugyanakkor elvetni a jogállam vívmányait, hanem azon „felül” az eredményesség követelményét is megfogalmazza, amelyet a modern állam az erős végrehajtó hatalom révén, annak túlsúlyával képes hatékonyan biztosítani.

Bibó a jogszerűség kontra eredményesség vitába – elsősorban Magyary álláspontjára reflektálva – állam- és társadalomelméleti kontextusba ágyazott érveléssel kívánt bekapcsolódni, saját vonatkozó nézeteit is kifejtve. Álláspontja szerint a közigazgatás jogszerűsége „ősregi” követelmény, amely alatt a hatalom birtokosai igazságos hatalomgyakorlást értettek. Az újkorban mindez a hatalommegosztás gondolatának következtében új értelmet nyert. Bibó szerint Európában a „jogállam gondolata” ott érvényesül, ahol a végrehajtó hatalom jogsértő aktusával szemben lehetővé teszik pártatlan bírói fórumhoz való fordulást („közigazgatási jogvédelem”). A jogszerűség mellett az eredményesség is „ősregi” követelmény, amit a modern korban helyesebb „szolgáltszerűségnek” nevezni. Magyary erős végrehajtó hatalom kapcsán kifejtett álláspontjára reflektálva kijelenti: „Ha (...) erős közigazgatási végrehajtó hatalom alatt csakis a modern értelemben vett, szolgáltszerűségen és szakszerűségen alapuló eredményességet értjük, akkor nem érthetünk egyet azzal a véleménnyel, hogy a modern, eredményes közigazgatásnak elengedhetetlen feltétele a végrehajtó hatalomnak a többi államhatalmi ággal, mindenekelőtt a törvényhozással szemben való túlsúlya, mely esetleg egészen a törvényhozás és közigazgatás teljes egybeolvadásáig mehet, s egyáltalán a modern, eredményes közigazgatásnak mindenekelőtt mélyreható alkotmányjogi változások, főleg a parlamentáris kormányrendszer megszüntetése az előfeltételei. A modern közigazgatást nem az érdekli, hogy a végrehajtó hatalom túlsúlyban van-e a törvényhozó hatalom felett s hogy a parlament bukthat-e kormányt vagy sem, hanem az, hogy az összes alkotmányos tényezők keretein belül érvényesülni tud-e a szolgáltszerűség és szakszerűség szelleme.”<sup>63</sup> Ugyanakkor megjegyzi, hogy a közigazgatás eredményesség-

<sup>61</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. *Társadalomtudomány*, 1944/1–3, 36–56.

<sup>62</sup> Bibó (1944): i. m., 36–37.

<sup>63</sup> Bibó (1944): i. m., 52.

ge érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem, amint azt Magyary hangsúlyozza, a „politikum behatását” kell csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és „ami a döntő, az a szolgálatszerűségnek, szakszerűségnek és jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra készítő szelleme”.<sup>64</sup> A Magyary által hirdetett racionalizálási program ebben az értelemben Bibó szerint a „hatalom racionalizálásának” a programja, aminek mind a mai napig – írja 1944-ben – a „hatalmak megosztásának az elve” és a hatalom „közösségi és bírói ellenőrzés alá való vonása”, vagyis a jogállamiság érvényesülése a legsikeresebb formája.<sup>65</sup>

#### 4. Konklúzió

Magyarország német megszállását követően Magyary dunántúli szülővárosába, Tatára vonult vissza. A háborús események nem tették lehetővé szakmai munkája érdemi folytatását, így a cselekvő állam – jogállam polémia továbbgondolását. 1945. március 24-én bekövetkezett tragikus halála megakadályozta abban, hogy egy remélt, új világban hasznosítsa szakmai tapasztalatát, felhalmozott tudományos eredményeit.

Összegzésképpen megállapítható, hogy Magyary természetesen kardinálisnak tekintette a jogállamiság értékeit, de fellépett a jogi formalizmus okozta anomáliákkal szemben. Fontosnak tartotta védeni az alapvető jogokat, így a közigazgatási határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatát szorgalmazta. Ugyanakkor prioritás volt számára a közigazgatás, végső soron a végrehajtó hatalom hatékony és eredményes működése, amelyet a hazai viszonyok között a közigazgatás „racionalizálásával” kívánt a gyakorlatban megvalósítani. A jogállamiság, jogszerűség kritériumai és a hatékony, eredményes működés érintkezési pontjait műveiben nem tisztázta teljeskörűen, így az utókor számára mind a mai napig különböző interpretációs le-

<sup>64</sup> Bibó (1944): i. m., 53.

<sup>65</sup> Végső konklúzióként Bibó megállapítja: „A modern államfejlődés belső szükségletei (...) nem a hatalomkoncentráció felé, hanem a hatalom szolgálatszerűsége, racionalizálása felé s ennek érdekében az államhatalmak megosztásának új formái felé mutatnak. Az eredményes közigazgatás hatásterületének a kiterjedésével párhuzamos a jogszerűség garanciáinak a növekvő szükséglete s a végrehajtó hatalom behatási lehetőségének a meggyarapodásával párhuzamosan fellép az a tendencia, mely a közvélemény szerveinek, az általános szabályalkotás szerveinek és az értékszabályozás szerveinek hatékonyabb kiépülését és a végrehajtó hatalomnak az e szervek által képviselt értékszempontok alá való rendelését kívánja.” Bibó (1944): i. m., 56. Érdemes megemlíteni, hogy Bibó egy 1947-ben írt tanulmányában ismételtlen hivatkozik a jogszerűség és eredményesség összeegyeztetéséről vallott Magyary-féle koncepcióra: „...a közigazgatással szemben két alapvető követelmény áll fenn: a jogszerűség és az eredményesség, és a probléma ezek megfelelő egyeztetése; néhai Magyary Zoltánnak és iskolájának a felfogásában különös hangsúly van azon, hogy bizonyos korszakokban, pl. a 19. század liberális jogállamában a jogszerűség, máskor, pl. napjainkban az eredményesség követelménye van előtérben. Ebbe az elgondolásba belejátszik a közérdek-magánérdek szembeállítás is, mert általános feltételezés szerint a jogszerűség követelménye elsősorban a magánember védelmét jelenti a közérdek eredményes érvényesítése során őt érő esetleges érdeksérelmekkel szemben.” Bibó István: A magyar közigazgatásról. Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés. Városi Szemle, 1947/5–6, 286.

hetőségek adódnak „valódi” szemléletmódja feltárása során.<sup>66</sup> Ennek következtében találkozhatunk olyan értékelésekkel, amelyek korszakos zsenit látnak benne és messzemenő tisztelettel viszonyulnak az életműhöz, illetve szembesülhetünk olyan kritikákkal, amelyek személyében a totális hatalmi rendszer magyarországi kiépítésének legfőbb ideológusát vélik fölfedezni. Nyilvánvalóan e szélsőségek között kell keresni Magyary tudományos érdemeit és jelentőségét. Természetesen azzal is számolnunk kell, hogy az egyes műveiben kifejtett gondolatai az évek múlásával az újabb kutatások fényében újraértelmezést nyernek. E folyamathoz kíván ez az írás hozzájárulni.

<sup>66</sup> Szalai Miklós korábbiakban bemutatott sommás értékelése mellett mindenképpen utalni kell Verebélyi Imre árnyalt megállapítására: „Magyary Zoltán természetesen nem tagadta a jogállamiság és benne a jogszerűség jelentőségét. Az viszont igaz, hogy a közszervezés gazdaságosságának és eredményességének irányába való elmozdulást kissé eltúlozta, módszeresen nem kereste az új közigazgatási szervezési módzatoknak keretet adó és azokat korlátozó jogállami garanciák továbbfejlesztésének lehetőségeit.” VEREBÉLYI (2010): i. m., 81. Majd később így folytatja: „Magyary Zoltán érdeméül azt lehet felhozni, hogy az igazgatástudomány értékeit valamint a jogállami értékeket nem egymással szembenálló alternatívaként fogta fel, hanem az igazgatástudomány oldaláról közelítve ezen két értékcsoport valódi szintézisét kívánta.” VEREBÉLYI (2010): i. m., 82.