

MEZEY BARNA

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben

242 esztendeje, egy 1769. szeptember 26-án keltezett királyi elhatározással állították fel a Királyi Magyar Tudományegyetem bölcsészeti fakultásán a politicalis és camera-lis tanszéket, amely a felvilágosult abszolutizmus uralkodói akarata szerinti professzionizálódó közigazgatás és az ekkor népszerű kamerálisztika gondozását kapta feladatául. 234 éve, 1777. november 3-án, királynői akarat nyomán a képzés átkerült az állam- és jogtudományi karra, s a fakultás VI. katedrájaként megszerveződött Politicalis és camera-lis tanszék keretében vette kezdetét a politico-camera-lis tárgyak oktatása. 1849-ben lezárult a felvilágosult abszolutizmussal összefonódó kamerálisztika pályafutása, s a stúdium különböző tudománysszakokra vált szét. A közgazdaságtan és a pénzügytan mellett alkotmányi és közigazgatási politika név alatt új tudományág s nem sokkal később új tanszék jelent meg a pesti egyetemen.

1850-ben pedig, a Récsi Emil vezetete tanszék életre hívása óta folyamatosan működött a közigazgatási jogtudomány tanszéke, amelyen Récsitől Kautz Gyulán, Kmety Károlyon keresztül egyenes út vezetett Magyar Zoltán katedrájáiig, majd a Magyar Közigazgatástudományi Intézetig.¹

Ennek az írásnak az a kerek évforduló ad alkalmat, amely a Magyar Zoltán nevével

fémjelzett, másfél évtizedes intézményes fennállást magáénak tudható, ámde máig érezhető hatású Közigazgatástudományi Intézet megalapítását idézi. Az alapítás kérdése óhatatlanul összefonódik a sokat vitatott, de szakmai-tudományos hatását illetően megkérdőjelezhetetlen Magyar Zoltán személyiségével. Az Intézet létrehozásának hátterében ott találjuk a kor egyik meglehetősen határozott törekvését is, a nem kevésbé gazdasági és politikai kényszerek hatása alatt tervezett nagy reformot, a közigazgatás racionalizálását is.

Kronológia

1929. január 25-én elhunyt Kmety Károly, a budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetemen I. számú, közjogi és közigazgatási jogi tanszék vezetője.² A megüresedett tanszék betöltésére a kar Magyar Zoltánt, a VKM Tudománypolitikai Ügyosztályának főnökét hívta meg, aki ekkor már néhány esztendeje magántanára volt a karnak. Miként Szaniszló József ezt az egyetemi autonómiával összefüggésben értelmezte,³ a kor gyakorlatának megfelelően a fakultás ilyen értelmű döntése egyben Magyar végleges alkalmazását is jelentette. Ez a kari aktus nem előzmény nélküli: Klebersberg miniszter nyomatékosította elvárását az egyetemmel szemben, s az ő hathatós közbenjárására született meg a határozat.⁴

A tisztánlátás kedvéért érdemes egy pillantást vetni az időpontokra. Klebersberg védenca és erős embere 1930. január 28-án kinevezést kapott Darányi Kálmán miniszterelnökségi államtitkár mellé, mint a közigazgatás és jogalkotás alaki revíziójára ren-

² ECKHART: *i. m.*, , 657. p.

³ SZANISZLÓ József: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatás-történeti visszapillantás*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Államigazgatási Jogi Tanszék, 1993, 27. p.

⁴ SAÁD József: *Magyar Zoltán*, Budapest, Új Mandátum könyvkiadó, 2000, 42. p.

¹ ECKHART Ferenc: *A Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története*, II., *A Jog- és Allamtudományi Kar története*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1936, 1850. február 11. 52, 393. p., 1863. július 10. 467. p., 1896. szeptember 9. 611., 661. p.

delt tárcaközi bizottság előadója.⁵ A budapesti jogi kar tanácsa 1930. március 30-i ülésén foglalkozott Magyary kinevezésével. Klebersberg előterjesztésére a kormányzó 1930. június 28-án nevezte ki rendes tanárrá a jogi karra.⁶ 1931. január 28-án kézhez vette kormánybiztosi kinevezését. Ez a megbízatása 1933. március 12-ig tartott.⁷ Amikor tehát professzori kinevezését átvette, figyelme semmi esetre sem fókuszálódhatott az egyetemre, akkor az még kiegészítő részét képezte csupán nagyszabású terveinek, amelyekben az egyetemen létrehozott kutatói bázis mint szakmai háttérintézet szerepelt. Ma már tudjuk (ami számára még nem volt ilyen egyértelműen világos), ez az invitálás közigazgatás-tudományi tervei jövőjét jelentette.

A kar Magyary igényének megfelelően ezzel egy időben a két főtantervi tanszéket egy tantervi közigazgatási (és pénzügyi) jogi tanszékké alakított át, ami egyértelműsítette a közigazgatás önállósulási folyamatát, s kifejezte a tanszékvezető elkötelezettségét a közigazgatás-tudomány egyetemi művelése mellett. 1931. február 26-án Magyary a tanszék kiegészítésére kérte a kart, de főként a nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésére, illetve életben tartására hivatkozva nem a tanszékek mellett ekkorra már szokásossá vált szeminárium, hanem Közigazgatástudományi Intézet létrehozását indítványozta. A kar, nyilvánvaló tekintettel Magyary 1931. január 28-án kelt racionalizálási kormánybiztosi kinevezésére, támogatta a javaslatot.⁸

1933 tavaszán Magyary élve az egyetem kínálta lehetőséggel, tevékenységének súlypontját a Magyar Közigazgatástudományi Intézetbe helyezte át. Az egyetem és a kar

ezzel a lépéssel újabb jelentős szakmai értékhez jutott.

„*A régi világ összeomlott*” – írta 1945. március 24-én, Héregen kelt Búcsúlevelében,⁹ s ez a földindulás maga alá temette őt és az intézetet is. Ahhoz ugyanis az idő kevés volt, hogy az intézet tőle függetlenedjen, önálló arculatra tegyen szert. Ahhoz viszont elegendőnek bizonyult, hogy akik Magyary gondolatait szokatlanak találták, szemléletmódja egyszerű intézményszerűsítésének minősítsék, amely nem csak a közigazgatás elméletére vagy gyakorlatára, de az ezekhez tágan kapcsolódó tudományterületekre is hatást gyakorolt.

A kar 1945. május 9-én tartott ülésén Navratil Ákos javaslatára a Közigazgatástudományi Intézetet lényegében felszámolta. Annak nevét megváltoztatta Közigazgatási Jogi Intézetre, helyiségeit megosztotta a közgazdaságtani szemináriummal. A tanács megtiltotta az intézetnek a további politikai szerepvállalást, s kimondta, hogy a jövőben az intézet ugyanolyan oktatási és tudományos célokat szolgáljon, mint a kar többi intézete és szemináriuma. Az intézetben folyó kutatásokat megszakították.¹⁰

Magyary Zoltán

A Közigazgatástudományi Intézet a magyar közigazgatás-tudomány nagyformátumú egyéniségnek, Magyary Zoltánnak köszönhette létét (s egyben, aligha kételkedhetünk benne, felszámolását is). Az Osztrák–Magyar Monarchia középosztálybéli családjának katonatiszt apától származó sarja a budapesti piarista gimnáziumban 1906-ban jeles eredménnyel érettségizett. A nyelvi talentummal megáldott, nagy ambícióval rendelkező ifjú négy évre rá államtudományi végzettséget szerzett, majd 1912-ben jogtudori oklevéllel egészítette ki minősítését. Ugyanezen esztendőben az

⁵ SAÁD: *i. m.*, 38. p.

⁶ ECKHART: *i. m.*, 657. p.

⁷ SAÁD: *i. m.*, 42. p.

⁸ SZANISZLÓ József: *A Közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán* Budapest 1977, Eötvös Loránd Tudományegyetem 2. 281. p.

⁹ MTA kéziratára MTA K Ms 5990/1770.

¹⁰ SZANISZLÓ, 1993, 102. p.

Universitát Leipzig hallgatója volt, 1915-ben államszámvitel-tani képesítést szerzett, ami életrajzírói szerint egyik jelentős ütőkártyájává vált hivatali előmenetel során. 1918-tól tanított a budapesti Pázmány Péter egyetemen, 1927 pedig a magántanári habilitáció éve volt a jogi fakultáson, ami megágyazott professzor pályáivének. Magyar nyelvzseni volt. A német, angol, francia, olasz, latin mellé oroszul is megtanult, hogy a szovjet-orosz modell tanulmányozásában segítségére legyen. Kuriózusként említhető gyorsírótanári képesítése, mely ugyanakkor jellegzetes alkalmasságát hangsúlyozta és támasztotta alá a közigazgatási karrierjében.

Az Intézet egyik tápláló forrása Magyar szerteágazó hazai és külföldi kapcsolatrendszere volt. Ennek egyik oszlopa az általa szisztematikusan felépített közigazgatási karrier a VKM miniszteri fogalmazó-gyakornoki állásától (1910) a kormánybiztossáig (1931). A kezdeti időszakban mentora egykori tanára, a korábbi igazságügyi miniszter: Balogh Jenő volt, de korán kapcsolatba került Tisza István bizalmasával, Klebelsberg Kunóval is, akivel egészen 1930-ig, egyetemi tanári kinevezéséig együtt dolgozott. Kiemelkedő tehetségének, munkabírájának és ambíciójának köszönhetően gyorsan haladt előre a ranglétrán, s munkája mellett számos bel- és külföldi megbízást kapott. A négy aktív és két passzív nyelvet birtokló Magyarot Klebelsberg eleve afféle VKM-es kultúrdiplomatának („kultúrpolitikai utazó követnek”) is használta. A kultúrpolitika összeomlott nemzetközi kapcsolatrendszerét újjáépítő Klebelsberg a kitűnő felkészültséggel rendelkező Magyarot állította a munka élére. Nem véletlen, hogy rövidesen széles külföldi ismeretségi körrel rendelkezett, melyet egyetemi tevékenysége idején is igénybe vett. Utóbb tucatnyi nemzetközi közigazgatás-tudományi intézet tagja lett a British Institute of Public Administrationtól a Gesellschaft für Organisationsionig.

Magyar azonban nemcsak az aktuális feladatokra koncentrált, hanem egy addig teljesen szokatlan attitűddel munkájával kapcsolatos meglátásait kezdettől fogva folyamatosan publikálta, így születtek költségvetési, tudománypolitikai, majd pedig átfogó közigazgatás-tudományi írásai. A tudományos alapozást tanúsítja az 1930 előtt keletkezett és publikált negyvenet meghaladó számú tudományos jellegű kultúr- és tudománypolitikai tanulmány. A gyakorlati munka mellett pedig viszonylag korán oktatni kezdett az egyetemen, amely alkalmat teremtett számára tapasztalatai rendszerezésére és továbbadására.

Magyar szervezőképességét és kifogyhatatlan energiáit dokumentálja az Intézet megalapítása és a létesítéssel kapcsolatos szervezési teendők bonyolítása. Kmety Károly után a tanszéken egyetlen könyv sem maradt. Magyar az 1931 és 1944 közötti dokumentáció tanúsága szerint 8454 darabos könyvtárat hozott létre. Sikeres szervező tevékenységét támogatta nemzetközi tájékozódása is. Az Intézet külföldi könyvbeszerzéseit például a Rockefeller alapítvány intézte és finanszírozta. A hazai beszerzésekből részt vállalt a Kar is, de erre felhasználta a kormánybiztosi keretet is. Kormánybiztosként kapott közigazgatási szakkiadványokat, sorozatokat az Intézetben helyezte el, ő maga is sokat vásárolt és ajándékozott a könyvtárnak.¹¹

Kmety tanszéki szobácskája és előadóterme helyén a kar Szerb utcai szárnyát uraló kutatási és oktatási egységet hozott létre. Az Intézet-alapítást sürgető levelében a Kart arra kérte, hogy a leendő Intézetnek megfelelő elhelyezést biztosítson. Rövidesen a fakultás első emeleti (szerb utcai) oktatási szárnya a rendelkezése alatt állott, melynek teremtője Flach János, a főváros ez idő tájt legnevesebb belső-építész tervezte meg. A minden gyakorlati igényt kielégítő korszerűen berendezett és felszerelt Intézet a modern irodatechnika egyedülálló jelenségévé lett Magyarországon.¹²

¹¹ SZANISZLÓ, i. m., 1977, 321. p.

¹² SZANISZLÓ, i. m. 1993, 50. p.

A tanszék egyetlen egyetemi alkalmazású tanárságával (Lovász Jánossal) szemben Magyarország akkori és későbbi közigazgatását meghatározó munkaközösséget teremtett, melynek tagjai önkéntesen és többnyire ingyen vagy csekély javadalmazás mellett (az ún. Hómanboyok) folytatták kutatásaikat. (Mártonffy Károly, Fluck András, Gouthfaly-Dorner Zoltán, Baranyi Ferenc, Martonyi János, Göbel József, Kiss István, Meznerics Iván, Novák István, Szöllősy Zoltán, Varga Sándor). Kivételes egyéniségnek kellett ahhoz lenni, hogy egy ilyen kitűnő szakembercsoportot magához vonzzon. Amit ellentételezésként nyújtani tudott, az szellemi műhely, a tudományos kutatás irányítása, publikálási lehetőségek, külföldi ösztöndíjak biztosítása. Nyilvánvaló, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet nem volt más, mint Magyary Zoltán munkaszervezete, ahol teret kapott gyakorlatban kikristályosodott nézeteinek elméleti kimunkálására és tudományos felépítésének megszervezésére. Egyszerre volt munkásságának kiteljesítője, az általa vallott elvek hirdetője, oktató és kutatóhely, valamint továbbképző központ, ahol ezt a szellemi hatást továbbadhatta az újabb generációknak.

Az egyetem Közigazgatástudományi Intézetének kialakítását és működését alapvetően határozta meg Magyary sajátos személyisége. Tanítványainak számos nyilvános emlékezése dacára Magyary továbbra is ismeretlen ismerős maradt. Azon túlmenően, amit magáról leírt vagy a hozzá közelállók megörökítettek, keveset tudunk. Családjáról, gyermekkoráról, meghatározó élményeiről máig nagyon kevés az információ, de a szenvedélyt, az alkotási vágyat és a meg nem értettséget érezzük sorai közül. Zseniális és egyben konfliktusos egyéniség lehetett. Munkája során számos nézeteltérése támadt, melyeket csak tetézt, hogy még a legképzettebbek sem értették vagy nem akarták érteni javaslatait, elképzeléseit. Tehetségét nem kérdőjelezték meg, de dinamikus előrehaladását, radikális elvárásait, megújító terveit, s főképpen szakmai tempóját egyre többen érezték terhesnek a politiká-

ban. Ő maga is szűknek érezte egy idő után korábbi kereteit. Támogatójával és mesterével, Klebersberg Kunóval szembeni sértettsége (aki állítólag akadémiai becsvágának vetett gátat), Gömbös Gyula hozzáállásával kapcsolatban megfogalmazott elégedetlensége, Keresztes-Fischer Ferencsel szembeni kiengesztelhetetlen ellentéte, mely kormánybiztosi pozíciójáról történő lemondásához vezetett, meghatározta további életpályáját. A budapesti fakultás iránti (a jogi képzés és vizsgarendszer megreformálására vonatkozó radikális elképzeléseinek megtorpedózása miatti) megbántottsága, (az egyetlen elfogadott és valóban foganatosított javaslata okán megélt) meg nem értettsége és mellőzöttsége a kormányzat részéről, dinamikus egyéniségének elismerésre és azonnali támogatásra vágyó tehetsége feloldhatatlan ellentmondásokat érlelt környezetével.

Jó emberismeretéről kitűnő tanítványai tanúskodnak, akik ellenszolgáltatás nélkül vagy csekély honorárium ellenében is követték mesterük útmutatásait, közvetlen irányításán messze túlmenően, évtizedekkel búcsúja után is. Magyary életművének egyik legnagyobb eredménye a tanítványi kör által alkotott munkaközösség, melynek tagjait illetően azok képzését és támogatását Magyary különösen fontosnak tarthatta. Erre utal híres mondása, amelyet akár definíciónak is nevezhetünk: „*A professzor nem az, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak*”.

Az Intézet nélkül nem született volna meg a legendás munkaközösség, melynek szellemi öröksége legalább olyan jelentős, mint a Mesteré volt, s eszméi ápolásán túl a tanítványok – köztük különösen Szaniszló József – kiemelt figyelmet fordítottak a portré megrajzolására is. A vonatkozó szakirodalom ismeretében nem túlzás kijelenteni: a mi Magyary-képünk nagyrészt az ő emlékeiken alapul, a Professzor vonásait az ő szemükkel látjuk, munkái jelentőségét személyes élményeik nyomán értékeljük, s az utókor elismerésében – róla elnevezett díjakban és ösztöndíjakban, kitüntetésekben – is talán leginkább ők rótták le tisz-

teletüket. Vagyis Magyary Zoltánról alkotott képünk jelentős részben tanítványainak köszönhető, ám ez a kép – teljesen érthető módon – személyes élményekkel átítatott, sokszor erősen szubjektív, esetleg rendszerkonformmá kerekített.

Magyary ma sokak számára toposz, legenda, akit már csak nemzetközi elismertsége okán is szeretünk hivatkozni, akire egyaránt büszkén mutathatnak kutatók és gyakorlati szakemberek, jobb- és baloldaliak, reformerek és fontolva haladók. A sokarcúság érthető, hiszen a Professor életműve sokoldalú, terjedelmes és összetett – és nem kis részben eklektikus, mint maga a korszak, amelyben élt és alkotott. Ami Magyary Zoltán mondanivalóját aktuálissá teszi az az immár sokadik generációs élmény, amit legújabban a rendszerváltásként éltünk és élünk meg. Magyaryt olvasva világos a képlet, hogy az állam és társadalom viszonyának újraértelmezése, az állam és a közigazgatás helyének, szerepének kijelölése az elsődleges feladat, melynek általa meghatározott alapelvei máig változatlanok. Mindezt azonban egy új, globalizált világban, eltérő múltú, örökségű és fejlettségi szintű tagállamokat tömörítő szövetségi rendszer részeként lehet csak elvégezni. Zaklatott történelmünk miatt azonban nem csupán a 21., de részben még a 20. századi, Magyary Zoltán által jelzett kihívásokra is válaszokat kell adnunk. Munkái ezért is fájdalmasan aktuálisak és nem utolsósorban – majdnem hét évtizeddel halála és két évtizeddel a rendszerváltást követően – sürgetőek. Gondolatai hasznosítása mellett azonban időt kell szánnunk személyének és hagyatékának objektív értékelésére is, amelyhez – Kilényi professzor szavaival – „*tanítványainak tanítványaiként*” kellő távolságból foghatunk neki.¹³

Magyary munkásságának egyik tanulsága, hogy a folyamatokat összetettségükben, a magyar múlthoz, az ország intézményrend-

szeréhez illeszkedően kell szemlélni. A célokat a múltbeli megoldások, megoldási kísérletek ismeretében kell áttekinteni, s csak ezek ismeretében tanulmányozni az európai és nemzetközi példákat és modelleket. Miközben nem lehet nem tudomásul venni a haladás tapasztalatait, a társadalomfejlődéshez igazodó új kihívásokra adandó aktuális válaszok kényszerét. Magyary módszertana tehát sorrendiséget is takar, kulcsot ad az általa szükségesnek tartott változások megvalósításának ütemezéséhez. Az élet változásai és sokszínűsége számtalan meglepetést tartogathatnak, amelyek azonnali beavatkozást követelnek, de a Professor egyik üzenete éppen az, hogy feleleteinkben a szakemberek és politikusok legyenek mértéktartók és megfontoltak, ne ciklusokban és tervekben, hanem múlt, jelen és jövő összhangjában gondolkozzanak.

Magyary Zoltán gondolatai máig frissek, meglátásait az események később igazolták, hatása generációkon túlnyúlva a mába ér. Mindez rendkívüli egyéniségre utal, aki afféle magányos utazóként élhette meg a saját korát. Életútja és hagyatéka több tekintetben ellentmondásos, már életében is az volt, s ez halála után sem változott. A problémák jelentős részét azonban beskatulyázhatatlansága okozza. A tudóst, a szakembert valamennyi rendszer meglátta benne, s merített munkából, de éppen e pályáját és hagyatékát egyaránt jellemző sokszínűség, valamint témájának rendszerektől független aktualitása nehezítette meg kisértését: piederstálra emelését, elfeledését vagy figyelmen kívül hagyását.

Magyary és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet programja

Karrierje egyetemi folytatásában elsősorban belső autonómiája biztosítását, függetlensége visszaszerzését látta. Valójában azonban csak súlypontváltás történt. Az írást, összegzést, továbbgondolást ösztönző közeg, az önrendelkezéssel bíró egyetem je-

¹³ *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából (szerk. CSUTH Sándor–GÁSPÁR Máttyás)*, Budapest, 1988, MTA Államtudományi Kutatások programirodája, Előszó.

lentette a bázist a továbbiakban a hierarchikus hivatal helyett. Alapvető célja: a magyar közigazgatás helyének pontos meghatározása, hatókörének kijelölése, hatékonyságának fejlesztése, a magyar közigazgatási modell megrajzolása azonban változatlan maradt. Ahogyan Szaniszló József fogalmazott: „*a sors iróniája, hogy a közigazgatási modell kialakításának gondolata végeredményben Magyary kormánybiztosi tevékenységének zátonyra futásából csírázott ki.*”¹⁴

Nem kérdés, hogy Magyary kutatási koncepciója, illetve a közigazgatással kapcsolatos terveinek végrehajtási programja alapvetően meghatározta az intézet programját és tudományos munkálkodását. Az intézet terve nagy ívű volt, és Magyary a számára rendelkezésre álló 14 évet a lehető legteljesebb mértékben kihasználta. Az intézet céljai egyszerre tükrözik munkája során kialakított elveit, és kutatási módszereit. Magyary racionalizálási kormánybiztosi megbízatása súlyt, tekintélyt adott neki és mozgásteret biztosított kutatásainak (ezzel együtt magának az intézetnek is), hiszen a közigazgatás egészére és egyes részeire is ráláthatott s egyben kezét a közigazgatás-tudományi kutatások verőerén tartotta.

E lehetőség is inspirálhatta alig néhány héttel e kinevezését követően írt levelét, amelyben az intézet felállításának támogatására kéri a kart. Itt összefoglalta a közigazgatási és pénzügyi jogi tanszék profilváltásáról vallott nézeteit. A tanszéknek a közigazgatás-tudomány művelésével kell foglalkoznia, amelybe a tételes jogon (közigazgatási és pénzügyi jog) túl más, metajurisztikus tudományterületek is beletartoznak, így a közigazgatástan, a közigazgatás racionalizálása és a közigazgatási politika. Magyary több szempontból is formabontó volt: nem elég, hogy az elméleti képzést gyakorlati oldalról, *a posteriori* közelítette, példáit, ötleteit, javaslatait az általa megélt tapasztalatok hitelesítették, de még a jogi karon a normatív szabályozók vizsgálata és jogtudományon kívüli szempontok, tudományterületek bevonása is érvelt, mert úgy érezte, hogy a

20. században bekövetkezett változások miatt a magyar közigazgatás a jog eszközeivel meghatározhatónál jóval összetettebb fogalmakat és vizsgálatokat igényel. Magyary hivatkozott arra is, hogy a világháború óta az új szemléletmód szükségességét több állam, közöttük egyes szomszédos államok is felismerték, s e versenyhelyzet mielőbbi cselekvést kívánt. Részletesen elemezte a döntés egyetem számára előnyös oldalait, s eközben kitért arra, hogy az intézetet „*fokozatosan az egész magyar közigazgatás központjává*” kívánja fejleszteni, amelynek eredményeiből mind az egyetem, mind a kar profitálni fog. Amit nem írt le, az az előbb elmondottakból logikusan következett. Az intézet Magyary tudományos kutatásainak adott keretet, s tette lehetővé a külföldi kapcsolatok kiépítésének intézményesítését. Egyszerűen létrehozása egyszerre volt előnyös Magyarországnak, a magyar közigazgatásnak, az egyetemnek és magának Magyary Zoltának. Hátrányai ugyanakkor nem léteztek, Magyary magas beosztása, illetve tudományos eredményei következtében több helyről szerzett támogatást működtetéséhez és az általa kulcsfontosságúnak tartott könyvtár kiépítéséhez. Kutatóműhelye néhány év alatt számos külföldi kapcsolatot épített ki, és nagyarányú publikációs tevékenységet végzett el. 1938-ban indult meg az intézet folyóirata, a hét évfolyamot megélt *Közigazgatástudomány*, amely külföldi, összehasonlító jogi elemzések, szakirodalom-ismertetések mellett történeti, szociológiai és jogszociológiai jellegű írások megjelenésének is teret biztosított.

Az intézet programja Magyary koncepcionális elképzelésein nyugodott. Feladatának tűzte a közigazgatási tudományok egész területének művelését – mely nem más, mint amit a jog- és államtudományi karnak írt levelében is megfogalmazott: a jogi tárgyak mellett más tudományterületek bevonásával komplex, interdiszciplináris vizsgálatok elvégzése az összefüggések feltárása és megértése érdekében. Szükségesnek tartotta az elmélet és a gyakorlat, egymásra hatásuk érvényesülésének biztosítását, vagyis gyakorlati tudomány művelését. A közigazgatás kvantita-

¹⁴ SZANISZLÓ, i. m., 1992, 37. p.

tív és kvalitatív jellemzői közti kapcsolat alapos vizsgálatot feltételezett, amely összefüggésben állott a közigazgatás eltömegesedésével, emellett a minőség megőrzése számos képzési és szervezési kérdés megoldását igényelt. Így tette fel a kérdést: Hogyan érhető el a működés legjobb hatásfoka, hogyan motiválható az egyén, hogyan racionalizálható – nemcsak fűnyírószerűen, hanem hosszabb távon is, az érdemi munka zavarása nélkül – a szervezet? Magyary meggyőződéssel hirdette, hogy a magyar viszonyok feltárása önmagában semmiféle hasznos eredményt nem hozhat; a német mellett a francia, az olasz és az angolszász metodika megismerése és elemzése is részét képezte az intézet munkaprogramjának. S összehasonlító vizsgálatokat végzett nem csupán európai és tengerentúli viszonylatokban, hanem – a tendenciák megértése érdekében – az egyes országrészeket bekebelező szomszéd államok közigazgatási berendezkedése vonatkozásában is.

A kutatások konkrét irányait tekintve, azok nyilvánvalóan alárendeltek voltak Magyary általános közigazgatási célkitűzéseinek. Ezek között domináns helyen állt a közigazgatás revíziója. Szisztematikus felkészülés jellemezte a terv megvalósítását, amelynek négy lépcsőjét határozta meg: (1) a történeti előzmények feldolgozását, (2) a fennálló helyzet rögzítését, kedvelt szavával élve: a diagnózis felállítását. Ezt követte (3) a teendők meghatározása, vagyis a racionalizálás programjának kidolgozása, ami után már csak (4) a terv megvalósítása (terápia) következhetett – volna. Elgondolásait a fő cél, a gazdaságosság és az eredményesség megvalósulása határozta be. Ezzel kapcsolatban a terminológiailag pontos tudományos elemzés feltételeinek kimunkálását tartotta szem előtt, a közigazgatás pontos meghatározása (bizonyos fokú leválasztása a napi politikáról, a szakmiasítás, az óvatosság a történelmi tradíciókkal szemben, a túlzások, egyoldalú értékelések elutasítása) jellemezte tudományos programját. S ezt várta el munkatársaitól is.

Nézeteinek középpontjában a közigazgatás (és ennek mentén a közigazgatás-tudomány)

korszerűsítése, mi több, átértékelése állott. Meggyőződéssel vallotta, hogy a hatalmi ágak hármas felosztása és az elválasztási teória fölött eljárt az idő. A társadalom bonyolult fejlődése, a szolgáltató jellegű állam megjelenése kikényszeríti az igazságszolgáltatással és a törvényhozással szembeni alárendelt szerep lecserélését; a végrehajtott hatalom a vele szemben megfogalmazott elvárások okán domináló jelentőségre jutott, s ezt a szereposztást el kell vállalnia. Ez azonban a hagyományos szerkezeti megoldásokkal nem teljesíthető. Hittel vallotta, hogy a felelősségi struktúrákat át kell rendezni, a közigazgatás munkaszervezetét át kell alakítani. Az elavult, történeti alkotmányból táplálkozó magyar közigazgatás helyébe a 20. század követelményeinek megfelelő, a gazdasági és szociális elvárásokat, a szolgáló közigazgatás modelljét kielégítő új struktúrát kell állítani. Az átalakítás megalapozásához komplex empirikus vizsgálatokra és teoretikus elemzésekre van szükség. A közigazgatás immáron mint üzem működik, s az intézet tudományos apparátusára, – amelynek elemi része a közigazgatási vezérkar kialakítása – ennek a közigazgatási nagyüzemnek az elemzése és tudományos magyarázata vár. A módszertani meghatározása során jutott arra a következtetésre, hogy alapvetően változtatni kell a közigazgatás számára szakembereket biztosító jogszaksz képzés rendszerén is, amelyet a közigazgatás fejlesztésének alapfeltételeként definiált.

Magyary és az egyetem

Abban az évben, amikor Magyary vezetése alatt egyesítették a tudománypolitikai (III.) ügyosztályt az egyetemi (IV.) ügyosztállyal, összefogó, koncepcionális munkát tett közzé a magyar tudománypolitika helyzetéről és teendőiről.¹⁵ Ebben a műben részletesen foglalkozott a tudományos intézetekkel, s azok megszervezését egyértelműen az egyete-

¹⁵ *A magyar tudománypolitika alapvetése* (szerk. MAGYARY Zoltán), Budapest, 1927, Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége.

meken kívül tartotta célszerűnek. Végrehajtást és szervezést javító, központosító elgondolásai akkor még ebben az irányba vitték gondolkodását. Az egyidejűleg képzési helyként, tudományos üzemként, tudósjelöltek munkaközösségeként elképzelt tudományos intézetek modellje idegen volt a katedrák egyetemi világtól, a teoretikus képzés emelkedett konzervativizmusától. Néhány esztendőre rá mégis azt látjuk, hogy Magyary professzor „a tekintetes Jog- és Allamtudományi Karhoz” fordult kérelmével, hogy kebelében számára a közigazgatás racionalizálásának munkáját hatékonyan támogató intézet felállítását tegye lehetővé. Személyes indoklása szerint azért, mert a kormány befolyásától független, tudományosan objektív működésre csak az egyetemi autonómia nyújt garanciát. Semmiképpen sem jelentéktelen nézetváltozást észlelhetünk Magyary gondolkodásában. A korábban az egyetemeket is a kormányzat felügyelet alá vonni kívánó ügyosztályvezető immáron az egyetemi autonómia védőburkát vonja a leendő intézete fölé – a kormányzattal szemben.¹⁶

Az egyetemhez és a karhoz fűződő viszonyát jellemzően meghatározta az az elaborátum, amelyet 1931. március 13-án elnyert megbízatása alapján készített a miniszterelnöknek a jogi képzés megreformálásáról. A javaslatok összességükben a jogászképzés egyetemi és akadémiai rendszerének teljes felforgatásával jártak volna. Aligha csodálható, hogy a képzőhelyek falanxába ütközött. Mindenekelőtt azonnal felszámolta volna a bifurkációt, az egységes állam- és jogtudományi doktorátusra vonatkozóan pedig ugyanezzel a vágással megszüntette volna a közhivatalra minősítő jellegét. Az alkalmasság megállapítását a gyakorlati közigazgatási vizsga letételéhez kötötte volna. A közigazgatás képzésének megalapozásához kötelező tárggyá tette volna a történelmi és filozófiai stúdiumokat. A közigazgatás és pénzügyi jog oktatásának súlyát megnövelte volna; oktatását négy szemeszterre emeltette volna, az üzemtan, a kettős könyvelés és

államszámviteltan önálló alapvizsga- és szigorlati tárgyként szerepeltek volna tanrendjében. A közigazgatási jog és a közigazgatási politika úgyszintén alapvizsga-stúdiummá avanszált volna, hogy mindezek oktatására két közigazgatási jogi tanszéket állítsanak fel. Ami koncepciójában a teljes struktúrát érintette volna: a minden tárgyból beszámolási kötelezettséggel járó kötelezően hirdetendő gyakorlat az előadások mellett, továbbá a félévenként, valamennyi stúdiumot illetően kiveendő kötelező kollokvium, valamint a vizsgaismétlések számának korlátozása. Szaniszló szerint a javaslat a karon „olyan vihart kavart, amilyenre háromszázados fennállása alatt még nem igen volt példa”.¹⁷ Nem véletlen, hogy a kar terjedelmes válaszban reagált és utasította el a plánumot.¹⁸ A többi jogi kar és a jogakadémia is mereven elutasító álláspontot foglaltak el, s maga a kormányzat sem állt ki határozottan a reformterv mellett. A tervezet története jellegzetes példázata Magyary felkészültségének és szakmai konokságának. A VKM-ben eltöltött évek, a magyar tudomány- és kultúrpolitika igazgatásában szerzett tapasztalatok, az egyetemek szervezésében egybegyűlt szakismeret, s az oktatás során keletkezett benyomások egyaránt valószínűsítik javaslatainak megalapozottságát. Hite a jól működő, üzemszerű felsőoktatási intézményben, külhoni impressziói, szakmai hozzáértése egyértelműsítette számára, hogy ezt a lépést meg kell tennie. Miközben tudnia kellett, hogy új, befogadó közössége, az őt professzornak invitáló kar számára elfogadhatatlan az ilyen rapid változtatás, a több száz éves oktatási praxis nem bontható le egyetlen radikális döntéscsomaggal. De szakmai hitvallása mellett még a bizalom elvesztése árán is kirtartott; kockára tette kapcsolatait, jó viszonyát a karhoz a szerinte helyesnek tekintett megoldás kivitelezése érdekében. Ilyen volt Magyary Zoltán.

¹⁷ SZANISZLÓ, i. m., 1977, 309. p.

¹⁸ A Budapesti Kir. M. Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Allamtudományi Karának véleményes jelentése a jogi oktatás reformja tárgyában a 15295/1932.IV. sz. VKM miniszteri leiratra. Budapest, 1932, Kir. M. Egyetemi Ny.

¹⁶ MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a haladásért.*, Kézirat, ELTE Közigazgatási jogi Tanszék, Magyary-Archivum.

*A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon
1931-ben*

1930. június 28-án Kmety Károly tanszékét a budapesti jogi kar meghívása alapján Magyar Zoltán, a VKM tudománypolitikai ügyosztályának főnöke foglalta el, aki ez idő szerint kormánybiztosi megbízással is bírt. A döntés egyaránt nagy jelentőségű volt a kar és Magyar számára is. A fakultás egy dinamikusan aktív, a közigazgatási gyakorlattal kapcsolatot kereső és tartó, széles műveltségű, a nemzetközi tudományosságban tájékozódó, nagy formátumú kutató elmét nyert, aki röviddel odakerülése után létrehozta a legendás Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, amely fókuszába fogta a közigazgatási kutatásokat. Magyar pedig teoretikus háttérrel, kutatóbiztosi építhetett itt a magyar közigazgatást megújítani kívánó tervei számára. Kitűnő tanítványok közt válogathatott és menedzselhette őket, akik az ún. „Magyar iskola” tagjaiként meghatározták a 20. századi magyar közigazgatást.