

Magyary Zoltán és az összehasonlító államtudomány¹

P A T Y I A N D R Á S *

Absztrakt: A Tanulmány Magyary Zoltánnak, a közigazgatás-tudomány hazai megalapítójának és kiemelkedő színvonalú művelőjének állít emléket. Röviden ismerteti és méltatja az 1945-ben öngyilkosságot elkövető Professzor életútját és munkásságát. Kiemeli, hogy egyéni ambíciói, tudásvágya, fegyelmezettsége, elhivatottsága, tehetsége, kitűnő memóriája, azok a személyiségjegyei, melyek képessé tették arra, hogy a magyar államtudomány állócsillagává nemesedjék, kevésbé tragikus időkben is a csúcsra juttatták volna. A magyar közigazgatásra nehezedő reformnyomás teljesen más lett volna egy Trianonban szét nem, vagy nem teljesen szétszakított országban, melynek erőforrásai, népességi és kulturális viszonyai is egészen mások lehettek volna. A cikk az Amerikai Egyesült Államok alkotmányos rendszerének és közigazgatásának összehasonlító államtudományi elemzését elvégző „Amerikai államélet” című Magyary-mű egyes elemeinek elemzésével támasztja alá, hogy a magyar közigazgatás-tudományt az európai, sőt a világ akkori tudományos élvonalába juttatta Magyary Professzor.

Kulcsszavak: Magyary Zoltán, a közigazgatás és az emberek, a közigazgatás-tudomány magyarországi megalapítója, összehasonlító államtudomány, az Egyesült Államok közigazgatása, checks and balances

1. A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ EMBEREK

Magyarországon a közigazgatás-tudományról írni, a közigazgatás-tudományt, annak bármely ágát művelni igen nehéz Magyary Zoltán személyének említése és műveinek felhasználása nélkül. Különösen igaz ez akkor, ha egy, a modern

közigazgatás tengernyi jelenségével tudományos igényvel foglalkozni kívánó új folyóirat indulásáról van szó, melynek neve ráadásul azonos a Magyary Zoltán vezette Magyar Közigazgatási Intézetben szerkesztett és kiadott periodikával. Önmagában a közigazgatás rendkívüli kiterjedésű rendszereinek tudományos igényű vizsgálata, illetve az arra való törekvés folyamatos tisztelgés az ő személye és életműve előtt, az általa alapított és szerkesztett lappal azonos néven indítani egy újat, felelősséggel teli ambíció. Illik tehát, hogy az új lapban megemlékezzünk Magyary Zoltánról, a tudósról és példaképről.

Munkássága, kiemelkedő életműve az ország megcsonkítása utáni időszakban bontakozott ki. A Trianon utáni évtizedek a magyar szellemi és tudományos teljesítmény értékes korszakát, egyes tudományterületeken annak virágkorát hozták. A Magyar Királyság 1918-ban, a háború elvesztésével kezdődött, majd a főváros román megszállásával jelképesen is teljessé vált összeomlása utáni újjászületése nem elvi követelmény volt csupán, hanem az 1920-as évtől kezdődően a magyar nemzet életben maradásának követelménye. Egy államszervezet sosem önmagától, hanem a cselekvésre felhatalmazott emberek nem cselekvése vagy rosszul cselekvése okán omlik össze, önmagától sosem válik működőképesé. Rendszerezett emberi tevékenységek egész sorozata, vagyis az állam tudatos újjászervezése kellett a magyar államgépezet ismételt működőképesé tételéhez. Ezért a nemzetközi folyamatoktól függetlenül egyértelmű volt, hogy

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; elnökhelyettes, Kúria.

a közigazgatással, tágabb értelemben az államszervezéssel, magával az állammal való elméleti, tudományos foglalkozás is előbb-utóbb előtérbe kerül, megerősödik hazánkban. Nem azért, mintha a közigazgatási jog és főként a közjog általában ne lett volna addigra már tudományos diszciplínák tárgya, hanem azért, mert a hatékony, gazdaságos és eredményes közigazgatás megszervezésének feladata ténylegesen és sürgetően jelentkezett a Trianonban teljesen széttrött államgépezet számára. Ez az időszak azonban az európai és amerikai államok életében is a változások kora volt, az államélet tudományos megítélése szempontjából pedig átmeneti korszaknak számított. Erről így ír Magyary korszakos jelentőségű művében, az 1936-os varsói közigazgatási kongresszuson tartott főelőadói jelentésének magyar kiadásában: *„[a]z átmeneti korok tragikuma az, hogy a tudomány régi igazságait már nem tudják használni, az újak pedig még nem állnak rendelkezésre. Az átmenet épen ezt a tudomány irányítása nélküli bolyongás korszakát jelenti. Ezt fogjuk megállapíthatni a tanulmány során a mi tárgyunkra nézve is. És célunk az, hogy elősegítsük e fontos területen a tudomány új orientációját: a keresés helyett a haladás útjának megnyitását.”*²

A szovjet katonák erőszakoskodásai miatt 1945-ben elkövetett öngyilkossága következtében a kommunista hatalom évtizedeiben alig lehetett tőle, róla olvasni, így holtában sem fejhette ki azt a megbecsülhetetlen hatást, melyet rendkívüli képességei és teljesítménye megalapozhatott volna. Az pedig a pusztá találgatások birodalmába tartozik, hogy mit tehetett volna és hogyan, ha sikerül élve átvészelnie a háborút. Addig míg életben volt, szüntelenül munkálkodott azon, amit tudományos érdeklődése középpontjában tartott, ami sem nem könnyű, sem nem egyszerű, de semmiképpen nem kikövezett úton halad, és amit egyik nagyformátumú munkája címként visel is: a közigazgatás és az emberek. Egészen biztosan nem túlzás, ha művei ismeretében ezt úgy is megfogalmazzuk: az állam és az emberek. Ebben a minden korban meghatározó viszonyrendszerben akart ő tudományosan újat és érvényeset alkotni. Megítélésem szerint sikerült neki. A maga részéről talán a legtöbbet tette, hogy a magyar államszer-

vezésnek Trianon után bolyongás helyett haladás jusson osztályrészül. Nem rajta múlt, hogy végül nem így alakult.

2. AZ ALAPÍTÓ ATYA

Magyary Zoltán hazai és nemzetközi szinten is ismert és elismert professzor, nem túlzás azt állítani, hogy a hazai közigazgatás-tudomány alapító atyja.³ Olyan tudós, aki egész életét annak szentelte, hogy a magyar közigazgatást a kor elvárásainak megfelelővé alakítsa: munkáját mindig szenvedéllyel és elhivatottsággal végezte, aki alapvetően megrengette és mind a mai napig meghatározza közigazgatás-tudományi nézeteinket.

Magyary egész életében a gyakorlatot az elmélettel ötvözte, hisz a közigazgatás-tudományt nemcsak az elméletben művelő professzorként ért el sikereket, hanem a gyakorlati ranglétrát végigjárva, miniszteri fogalmazógyakornokból húsz év alatt a közigazgatás egyszerűsítése előkészítési munkálatainak megszervezése céljából kinevezett racionalizálási kormánybiztos lett. Önéletrajzában Magyary alapvetően kétféleképp jeleníti meg magát: *„egyfelől a régi Magyarország s annak hatalmi oligarchája ellen, a »kisemberek« tömegei érdekében reménytelen küzdelmet folytató, mellőzött és méltatlan helyzetekbe sodort tudósként, másfelől az államra is alkalmazható modern igazgatástudomány politikai ideológiákkal, rendszerekkel és pártokkal szemben indifferens szakembereként.”*⁴

Nemcsak munkássága, hanem életútja sem mindennapi. A XX. század hajnalán – 1910-ben – államtudományi doktori (államtudori) oklevelet, két évvel később pedig jogtudományi doktori (jogtudori) oklevelet szerzett a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán. Közszolgálati pályáját a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban ideiglenes minőségű díjtalan fogalmazógyakornokként kezdte meg, később ideiglenes minőségű fizetés nélküli miniszteri segédfogalmazóvá léptették elő. Magyary fiatal korában folyamatosan képezte magát: gyorsírás-oktatói képzést végzett el, nyelveket tanult (1912-ben egy szemesztert a Lipcsei Egyetemen töltött),

költségvetési joggal kezdett el foglalkozni, amelyben tudását oly mértékben mélyítette el, hogy az 1918-1919-es tanévben meghívott előadóként tanított államszámviteltant az alma materében. Az 1910-es évek forrongásai, az I. világháború és az azt követő zavaros évek sem okoztak törést Magyary hivatali pályájában, amelyből kiemelendő, hogy későbbi mentora, gróf Klebelsberg Kunó miniszterelnökségi államtitkár titkára 1917-ben, 1920-ban közvetlenül mesterének alárendelten működő, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban felállított önálló költségvetési osztály vezetője volt.

Az 1920-as években Magyary Zoltán tovább mélyítette pénzügyi jogi ismereteit, amely témakörben 1927-ben egyetemi magántanári habilitációt tett. Ennek alapját adta 1923-ban megjelent első nagyobb munkája is, amely *A magyar állam költségvetési joga* címet viselte. A mű első mondata gondolkodásának egyik alapmotívumát adta: „[a] közigazgatás feladata a cselekvés”.⁵ Az 1920-as években a kulturális kapcsolatok megteremtése és bővítése végett többször utazott külföldre, így Svájcba, Franciaországba, Belgiumba és Olaszországba. Pályáját meghatározó esemény az 1923-as, a brüsszeli *Institut International des Sciences Administratives* (IISA/IIAS) által szervezett második nemzetközi közigazgatás-tudományi kongresszus.

Az 1930-as évek számos fordulatot tartogattak Magyary Zoltánnak. Bethlen István kinevezte a közigazgatás egyszerűsítése előkészítési munkálatainak megszervezése céljából racionalizálási kormánybiztossá. Hivatali munkája mellett oktatókénti karrierjében is úgymond szárnyalt: a Pázmány Péter Tudományegyetemen a Közigazgatási- és Pénzügyi Jogi Tanszék tanszékvezetője lett Kmety Károly utódként, 1930-ban kinevezték nyilvános rendes tanárrá, az 1937-1938-as tanévben a Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtudományi Karának dékánja volt. Ebben az időszakban megnősült, felesége dr. Techert Margit filozófusnő, a korszak kevés női kutatóinak egyike, aki munkásságát mindenben támogatta. Mind hivatali munkájára, mind egyetemi oktatói munkájában reformokért küzdő Magyaryra nagyban hatottak

külföldi tanulmányútjai, így az 1932-ben az Amerikai Egyesült Államokban, Angliában, Belgiumban, 1935-ben a Szovjetunióban töltött időszakai. Az előbbi tanulmányutakat a Rockefeller Alapítvány támogatta, míg az utóbbi utazást Magyary a saját költségén tette. A Szovjetunióban tartott előadását a *Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Právo* című szovjet-orosz államtudományi lap 1935-ben leközölte. Útjait mind a kapcsolatépítés (így például Angliában az *Institute of Public Administrationnel*), mind a tudományos anyaggyűjtés szempontjából a lehető legjobban kamatoztatta.⁶ Miután fölkérték az 1936-os varsói közigazgatás-tudományi kongresszus főelőadójának, az általa javasolt, a közigazgatás legfőbb vezetése szervezeti szempontból témában, a rendkívül lelkiismeretes és akkurátus Magyary még a szokásosnál is jobban felkészült. Mint maga írja: „[a]z olasz és német forradalmak tanulmányozása során jutottam arra a meggyőződésre, hogy főelőadói jelentésem nem juthat elvi megállapításokig, és nem érhet el teljes horizontot, ha nem terjesztem ki helyszíni tanulmányaimat a Szovjet-Únióra is.” A szovjet rendszer tanulmányozása során nem érzelmei vezették, Magyary Zoltán reálpolitikus volt. A szovjet rendszert nem kedvelte, de azt felismerte, hogy megjelenése történelmi fordulópontra, és számolni kell vele, meg kell érteni a működését.⁷

A Magyary által megálmodott, a kormány befolyásától független intézet, Magyar Közigazgatási Intézet néven az 1931-1932-es tanévtől kezdte meg működését a Pázmány Péter Tudományegyetemen. Az Intézet költségeit a Rockefeller Alapítvány támogatta. Saád József írja igen szemléletesen az intézetről: „[a] jogi kar Szerb utcai frontja első emeletének három terme, modern bürokratikus felszereltségével, szokatlanul nagy könyvtárával, adattáraival, a falakat tapétázó grafikonok, ki-mutatások sokaságával s főként a késő estig jövőmenő-nyüzsgő alakok valami szektára emlékeztető gyülekezetével, szigetszerűen furcsa képződmény volt az egyetem rendjében.”⁸ Az egy évtizednél nem sokkal hosszabb ideig működött Magyary-iskola mai napig fogalom, amelynek azóta sincs párja. Amint a bevezető gondolatok között említettem, Magyary létrehozta az Intézet keretei közt a „új közigazgatás-tudományi iskola” folyóiratát, a

Közigazgatástudományt is. A Magyary-iskolában egy generáció közigazgatás-tudományi szakmai elitje nőtt fel, bontakozott ki. Magyary szűken vett tanítványai – Elek Péter, Göbel József, Karcsey Sándor, Kiss István, Kovács Ernő, Martonyi János, Meznerics Iván, Szaniszló József, Torday Lajos, Valentiny Károly, Valló József, Vitéz István – mind-mind neves kutatók voltak vagy azzá váltak, hisz megjegyzendő, hogy „[n]em az a professor, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak.”⁹

Magyary számos nemzetközi konferencián adott elő, amelyek közül kiemelkedik mint „tudományos pályájának csúcspontja”,¹⁰ a már említett 1936-os varsói konferencia, amely által a világ vezető közigazgatás-tudományt művelő tudósai közé került. Előadásának címe: *The Chief Executive and his Auxiliary Agencies (A közigazgatás legfőbb vezetése szervezeti szempontból)*. A varsói konferencia után a Nemzetközi Közigazgatási Intézet egyik alelnökévé választották, nemzetközi kapcsolatai és ismertsége megsokszorozódott. 1942-től Magyary az *Internationale Akademie für Staats- und Verwaltungswissenschaften* (a Belgium inváziója után megszűnt IISA utódszervezetének) alelnöke volt. A háború folyamán amennyire ez lehetséges volt, igyekezett távol tartani magát a közvetlen politikai elköteleződéstől, igaz, majdnem a háború végéig tartott fent német szakmai tudományos kapcsolatokat. Magyary Zoltán a következőképp összegezte tetteit: „[a] ki ismerte és átélte Magyarországon azokat az éveket, amelyekre az előadottak vonatkoznak, azt aligha fogja meglepni, hogy mennyi ellenállással és rosszakarattal kellett megküzdenem. Mégis sikerült meggyőződésemet következetesen fenntartva dolgoznom és előbbre jutnom a tudomány és az ország szolgálatában. Mindig a közérdeket tartottam szem előtt, egyéni előnyöket nem kerestem és nem is szereztem. Elégtétellel állapítom meg, hogy az azóta bekövetkezett nagy események felfogásomat egy pontjában sem cáfolták meg és több pontjában máris igazolták. 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

megállapíthatók.[...]”¹¹ Felkészülten várta az új világ eljövételét, közszolgálatra készen, de a szovjet megszálló csapatoktól elszennvedett igen durva atrocitások miatt feleségével együtt öngyilkosok lettek. Magyary szavaival élve, amelyet Molnár Kálmán héregi esperes-plébánoshoz címzett búcsúlevelében írt: „[e]z az a helyzet, melyet Feleséggemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyanoknak érzünk, amelyet mély megaláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a közt van választásunk, hogy azonnal együtt és önként vessünk véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínózva jussunk a végére.”¹² 1945. március 24. napján Héregen örökre eltávozott az igazi nagybetűs „Professzor”. Munkái az utókorra maradtak, amelyek a több évtizedes elhallgattatás ellenére alapjaiban változtatták meg a hazai közigazgatás-tudományt és hatnak mind a mai napig annak művelőire és mindenkire, aki értő módon forgatja azokat, s elhagyja belőlük azt, ami csak a keletkezésük korában bírt jelentőséggel vagy értelemmel – nagy szerencsénk, hogy ilyesmi nem túl sok van e munkákban.

3. AZ USA ALKOTMÁNYA ÉS KÖZIGAZGATÁSA

Magyary Zoltán jelentős életműve közt több monográfiát, számtalan tanulmányt találunk, amelyek egy része angolul, franciául és németül is megjelent. A kormánybiztosi két éve pályájának talán legproduktívabb időszakára volt annak ellenére, hogy javaslatai nagy része nem került megvalósításra. Ekkor láttak napvilágot *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése*, *Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában* c., *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* c., *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja* c. munkái. Fő műve azonban 1942-ben jelent meg *Magyar közigazgatás* címen. A közel 700 oldalas műben Magyary tíz éves tudományos eredményeit foglalta össze, alapvető közigazgatás-tudományi tételeit fogalmazta meg és a magyar közigazgatás szervezetét tekintette át.

Az, hogy most az *Amerikai államélet* című kötet-ről¹³ fogalmazok meg néhány mondatot, igényel némi magyarázatot. Az öngyilkossággal megszakadt életműve ellenére nem túlzás azt mondani, hogy Magyary Zoltán mindent tudott a közigazgatásról, az államról, amit abban a korban tudni lehetett, vagy inkább azt mondanám, hogy Magyarországon egészen biztosan ő tudott a legtöbbet erről. Tudása rendkívül széles körű volt és mégis igen mély. A pusztán a könyvekből művelt (mert végül is, bizonyos szinten onnan is művelhető) leíró-elemző, spekulatív közigazgatás-tudomány vagy jogtudomány mellett (vagy helyett) a közvetlen tapasztaláson, az empirián alapuló, azaz a tény alapú államtudomány-művelés volt az ő igazi ereje. A szovjet rendszert is közvetlen közléről kívánta tanulmányozni, és tanulmányozta is 1935-ben, feleségével közösen tett több hónapos látogatása során – alaposan meg is járta ezzel. Nemcsak bolsevistának nevezték olyanok előtt, akiknél ez volt a leginkább kompromittáló – így Bethlen István korábbi kormányfő, akivel racionalizálási kormánybiztosként kiválóan együtt tudott dolgozni, nem állt vele szóba –, de rejtett egzisztenciális fenyegetések is érték.¹⁴

Szándékosan használtam az előbb az államtudomány kifejezést, mert mindazt, amit örökül ránk hagyományozott, csak leszűkítően jellemezhető az igazgatástudomány elnevezéssel. Ennek egyik kitűnő példája az *Amerikai államélet* című munkája, amelyről szintén készültek már alaposabb értékelések.¹⁵

Mindkét elemzés egyetért abban, hogy ez a könyv a Professzor nézeteinek rendszerezett megjelenése szempontjából meghatározó jelentőségű. Szamel Lajos szerint nemcsak arról volt szó, hogy ez a könyv „a maga idején az új információk tömegét nyújtotta az olvasónak és főleg a kutatónak, de ma [1977] is megbízható forrás azok számára, akik a gazdaságosság és eredményesség jegyében működő amerikai közigazgatás kialakulásának folyamatát és motivációit meg kívánják érteni.”¹⁶ Hanem azért is, mert ez a könyv az, mely először használ számos olyan fogalmat, melyeket Magyary Zoltán és iskolája honosított meg, alakított ki a magyar közigazgatás-tudományban, és szakmai-tudományos fogalomhasználat részévé váltak (Szamel

szóhasználatával: „meggyökeredzttek”). Integráció, koncentráció, intézményi és funkcionális (más szóhasználatul szervei és szakirányú) működés,¹⁷ általános igazgatás, hatékonyság és eredményesség, a közigazgatás és környezetének egysége.

Talán ennél is többről van szó: a mű méltán tekinthető Magyary közigazgatás-tudományi és közigazgatás-politikai nézetei (doktrinái) első összegzésének.¹⁸ Olyan tételeket fektetett le és olyan fogalomhasználatot vezetett be, mely végig kíséri későbbi munkáit, elsősorban a varsói kongresszuson elmondott, illetve bemutatott (már említett és idézett) jelentését, de nemcsak azt. A közigazgatás egysége (és ennek a követelménye) itt érlelődik tudományos felfogásának sarokkövévé.¹⁹ S az, hogy a *közigazgatás az emberekért van*, mely nem kizárt, hogy a tőle származó, leggyakrabban idézett tétel, szintén ebben a munkában bomlik ki a maga összefüggésrendszerében. Nem a közigazgatási feladat- vagy hatáskör telepítése számít, nem az, hogy mi éppen hol van a rendszerben, hanem a teljesítmény, azaz más szavakkal az, hogy a közigazgatás jó-e vagy rossz.²⁰

Az *Amerikai államélet* tehát *alapl mű*. És nem egyszerűen Magyary egyik alapműve, hanem a *magyar közigazgatás-tudomány egyik alapműve*. Nem szűkíthető le a közvetlen értelemben vett igazgatótudományra, alkotmányjogi és államtörténeti áttekintésként is remek.

El kell fogadnunk Babus Antal megállapítását, mely szerint a Professzor reálpolitikus volt és kutatásai tárgyához alapvetően érzelmentesen viszonyult, nem az érzelmei vezették. De nem lehet nem észrevenni azt a többletet, melyet az amerikai államrendszer és közigazgatás-tudomány tanulmányozása tett rá. Saád József szerint: „[a] modern cselekvő állam teoretikusaként az erős végrehajtó hatalom összes harmincas évekbeli változatáról – mint korszerű államképződményekről – mindig elismeréssel, olykor (mint a Szovjetunió esetében) némi csodálattal szólt. Amerikát viszont szerette is. Alkotmányát az újkori emberiség talán legseniálisabb találmányának tartotta. A legjobb írott alkotmánynak, mivel az, főként a végrehajtó hatalom jogállásnak sajátos rendezése folytán, az életvitel tradicionális és tömegtársadalmi változataira, a normál helyzetekre és a rendkívüli állapotokra

egyaránt alkalmas alapjogi keretnek bizonyult.”²¹

Az USA alkotmányának tanulmányozása során nemcsak Magyary Zoltánnak tűnt fel, bárkinek azonnal szembetűnik a végrehajtó hatalom sajátos helyzete. Az elnök legfontosabb kötelessége ugyanis, hogy „a nemzet legfőbb végrehajtó és ellenőrző tisztviselője legyen, aki a szövetségi szintű törvények végrehajtásáért és betartásáért felelős”. Miközben a Kongresszus és a szövetségi bírói hatalom minden tagja felesküszik az „alkotmány tiszteletben tartására”, egyedül az elnök tesz olyan különleges esküt, melyet a 2. cikkely ír számára elő, mely szerint: „[É]n, ünnepélyesen esküszöm (vagy fogadom), hogy az Egyesült Államok elnökének tisztét híven gyakorolom, és legjobb képességeim szerint fenntartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok alkotmányát.”²²

Az Egyesült Államok „presidiális” alkotmányában a „Chief Executive-ot (sic!) közvetlenül a választók választják, az a végrehajtó hatalom gyakorlását személyesen és a törvényhozástól függetlenül végzi”,²³ az elnök végrehajtó hatalmi hatáskörei tehát nem a törvényhozástól származnak, azokat magából az Alkotmányból nyeri, ráadásul felhatalmazása általános, azaz a 2. cikkely általános végrehajtó hatalommal ruházza föl, ami erősen eltér a Kongresszusnak az 1. cikkelyben adott „itt meghatározott törvényhozó hatalom” megfogalmazástól.²⁴ Ennek ellenére az elnöki végrehajtó hatalom nem korlátlan, hiszen kiemelten fontos, tradicionális végrehajtó jellegű hatáskörök (így pl. a pénzverés, a hadsereg megszervezése és fenntartása) a Kongresszushoz tartoznak és ez utóbbinak van egyedül hatalma arra, hogy háborút indítson. De talán a legfontosabb annak hangsúlyozása, hogy az elnököt csak a szövetségi szintű (federal) végrehajtó hatáskörök illetik meg. A legfőbb végrehajtó (chief executive) alkotmányos helyzetén is jól látszik az amerikai alkotmányos rendszer bonyolult, korlátozásokra és egyensúlyokra épülő rendszere, melyben a tagállami és szövetségi szervek korlátozzák egymás hatásköreit és az egyes hatalmi (kormányzati) szinteken pedig egymást korlátozzák az elválasztott, de működésükben összekapcsolt hatalmi ágak, illetve ennek szervei. E szerveket pedig végső soron korlátozza az a tény, hogy minden hatalom az unió népétől származik,

amely ezt a választási rendszeren keresztül gyakorolja is, amint ennek lényeges hatásaira Magyary is felhívja a figyelmet. A szövetségi alsóház tagjai kétharmadának kétévenkénti újrválasztása, a tagállami kormányzók és törvényhozások különböző időszakokra történő választása megint csak a folyamatos korlátozásra utal, de Magyary ebben is és az Alkotmány más rendszerképző elemeiben is (melyek lényege, hogy egyik szerv se nyomhassa el a másikat) a működés folytonosságát, állandóságát figyelte és találta meg. Az amerikaiak által system of checks and balances elnevezésű rendszert Magyary Zoltán az „egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének” nevezte el.

A számos közigazgatás-tudományi, közigazgatás-politikai elnevezés mellett – melyeket a kötet meghonosított – ez biztosan olyan terminológia, mely egészen más néven került be a magyar jogi tudatba. Ez volna az alkotmányjogi szerzők által unalomig ismételt „fékek és egyensúlyok” rendszere, melyet nemritkán „fékek és ellensúlyok” formában használnak.²⁵ Petrétei József megfogalmazásában a hatalommegosztás (talán pontosabb lenne a hatalomelválasztás kifejezés) „nemcsak a hatalomkoncentrációt akadályozza, hanem a kölcsönös kompromisszumkészséget is növeli. Lényege, hogy a kormányzat három összetevője, vagyis a törvényhozó (kongresszus), a végrehajtó (elnök) és bírói (bíróságok) hatalom kölcsönösen ellenőrzi és ellensúlyozza egymás tevékenységét. Alapja az a felismerés, hogy e hatalmak bármelyikének jogtalan kiterjesztése vagy az azzal való visszaélés ellen csak a másik – vagy mindkét – »ellensúlyozó« hatalom által lehet eredményesen védekezni, ami az egyes hatalmi ágak funkcionálásában történő kölcsönös közreműködés különböző formáiban testesül meg. A »fékek és ellensúlyok« (checks and balances) formájában tehát nem annyira a hatalmi ágak teljes különválasztása, hanem inkább egymástól való kölcsönös függése valósult meg.”

Ennek a rendszernek lényege Magyary szerint azonban elsősorban az együttműködés automatikus volta, azaz, hogy „egy szerv hibás működése automatikusan megakadon a másik szervnek jó működésében”.²⁶ A szétválasztott és megosztott hatalmak eltérő időben, eltérő alapon történő megválasztása, létrehozatala és egymást korlátozó hatásköreik rendjében Magyary megfigyelése

alaján „[n]em képzelhető el az az eset, hogy valaki, valamilyen mozgalom, – vagy valamilyen más tényező – ezekre a különböző alkalommal különböző szervek, vagy különböző testületek által választandó tényezőkre mindig ugyanazt a befolyást tudná gyakorolni és ebben látják ők az egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének automatikus biztosítékát.”²⁷

Nem feltétlenül érdemes azon hosszan tépelődni, hogy vajon melyik elnevezés a pontosabb, a „checks” alatt inkább fékeket, azaz az állami szervek hatásköreinek egymást korlátozó jellegét kell értenünk, avagy itt a „check” sokkal inkább összeköttetést, egymásbakapcsolódást jelenthet inkább. Szó szerint nyilván a fékek, ellenőrzés, felügyelet, akadályozás jelentéskör a helyes, de itt Magyarynak egy, akkor hazánkban nem túl jól ismert alkotmányos és kormányati rendszer lényegét kellett megragadni.

Nemcsak azért gondolom, hogy a Professzor fogalom-megragadása visz közelebb a mondani való lényegéhez, mert a kimagasló szellemi teljesítménye tévedhetetlenné tenné őt, hanem inkább azért, mert vizsgálatait, megfigyeléseit a helyszínen végezve, működés közben láthatta az amerikai kormányzatot.²⁸ A megfigyelések során természetesen az alapvető szemléleti attitűd meghatározó. Magyaryt mindig *a működés és a megoldás érdekelte*, vagyis a cselekvés, a tevékenység és természetesen annak eredménye, amint a bevezetőben idéztem tőle, a haladást kereste, mindenben. Ugyanis „[a] közigazgatás élet és az élet szakadatlan cselekvést kíván. Cselekvést akkor is, ha a cselekvésben a tudomány nem ad útbaigazítást.”²⁹

Ezért gondolom azt, hogy az általa alkalmazott kifejezés több egy egzotikus vagy esetleg téves elnevezésnél, melyet a modern, és őt már messze túlhaladó tudomány pontosabban lefordított. Bár ez utóbbi még igaz is lehet, a fordítás pontosabb, de a *system*-et, a rendszert és annak finomra hangolt, egyensúlyozó, de működésorientált lényegét Magyary pontosan értette és magyarázta, sőt magyarázza el nekünk ma is, művei, így az Amerikai államélet minden egyes elolvasása során.

Ha már érdekességeknél vagy *kormányzati egzotikumoknál* tartunk, annyit érdemes megjegyezni,

hogy az amerikai alkotmányos rendszer feltűnően hasonlít a Montesquieu által legtökéletesebbnek tartott ókori föderális rendszerre, a Lükiai (Lykiai) alkotmányra, és ennek nyilvánvaló okai is vannak. Azt, hogy mennyiben és milyen értelemben lehet az ókori államképződmények között föderációról beszélni, Paczolay Péter alaposan elemezte már és ő is utal arra a tényre, hogy „[a]válasz nagymértékben függ a definícióktól és a tipológiától. Vagyis attól, hogy mit értünk föderáción, és miként osztályozzuk az ókori államokat. A téma létjogosultságát igazolja viszont az, hogy az európai államfejlődés kezdetei az antik görögségre nyúlnak vissza, és az ókori államszövetségek példái forrásul, hivatkozásul szolgáltak későbbi korok államelméleti gondolkodói, így Montesquieu és az amerikai Federalist Papers szerzői számára is.”³⁰ Montesquieu szerint „[h]a példát kellene fölhozni egy szép szövetségi köztársaságra, én a lükiai köztársaságot választanám.”³¹ A magyar fordítás alapjául szolgáló kiadást szerkesztő Édouard Laboulaye megjegyzi, hogy „Washington iratai közt találtak egy Lükiaira vonatkozó feljegyzést, mely nyilvánvalóan ennek a fejezetnek [tudniillik Montesquieu könyve adott fejezetének] kivonata volt. Ugyancsak érdekes, hogy az összes ókori és jelenlegi szövetségi államok között Lükia alkotmánya hasonlít a legjobban az Egyesült Államokéhoz.”³² Ez a hasonlóság azonban nemcsak a Washingtonnál talált feljegyzés okán, hanem azért sem meglepő, mert az alkotmányozási folyamatban, meghatározó szerzők, Montesquieu nyomán, műve felhasználásával több alkalommal is utaltak rá a Federalist Papers oldalain, így Alexander Hamilton a 9., a 16. és James Madison a 45. szám oldalain.³³

Ez az összehasonlítás azonban messze vezetne bennünket Magyary Zoltántól, alapművétől és életművétől, mely egy állandó kérdést állít elénk: mi lehetett volna, ha nem hal meg 1945-ben?

Még a történelem ismeretében sem lehet azonban megmondani, mi lett volna, ha életben marad 1945-ben. Életútja ismeretében talán az áll közelebb az igazsághoz, hogy egyéni ambíciói, tudásvágya, fegyelmezettsége, elhivatottsága, tehetsége, kitűnő memóriája, egyszóval azok a személyiségjegyei, melyek képessé tették arra, hogy

a magyar államtudomány állócsillagává nemesedjék, kevésbé tragikus időkben is a csúcsra juttatták volna. Más kérdés, hogy a magyar közigazgatásra nehezedő reformnyomás teljesen más lett volna egy nem vagy nem teljesen szétszakított országban, melynek erőforrásai, népességi és kulturális viszonyai egészen mások lehettek volna. De ezek lassan pusztá spekulációk, melyek a tény alapú,

mindent megmérni, kiszámítani igyekvő nagy Tudós emlékéhez nem egészen méltók. Így azzal a gondolattal zárom soraimat, hogy a magyar közigazgatás-tudomány az európai, sőt a világ akkori tudományos élvonalába került a megcsonkított, megtiport kis ország, és ez elsőként és főleg Magyary Zoltánnak volt köszönhető.

Áldott legyen az emléke!

Jegyzetek

- 1 Ez a tanulmányom egy, a Trianon 100 c. emlékkötetben megjelent írásom kisebb mértékben újra gondolt és némiképpen átdolgozott változata. Lásd: Patyi András (2020) Az egymásbakapcsolódások és az egyensúly rendszere – gondolatok Magyary Zoltánról, In: Barna Attila (szerk.) *Trianon 100, Tanulmányok a békeszerződés centenáriumára* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó), 369-378.
- 2 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 4.
- 3 Magyary Zoltán életéről lásd többek között: Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 7- 64.; Koi Gyula (2013) *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)* (Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó), 107-154.; Koi Gyula (2014) Magyary Zoltán (1888-1945), In: Hamza Gábor - Siklósi Iván (szerk.) *Magyar jogtudósok IV.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 105-122.
- 4 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 10.
- 5 Magyary Zoltán (1923) *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* (Budapest: Studium bizománya).
- 6 A Szovjetunióba tett útjáról ma már teljes képet láthatunk a korabeli állambiztonsági iratok feldolgozása folytán. Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 244.
- 7 Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 12.
- 8 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 52.
- 9 Szaniszló József (1977) *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékének története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között. 2. kötet* (Budapest: ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék), 357. Szaniszló József emlékeit alapul véve, Bereményi Géza 1985-ben rendezte meg „A tanítványok” című filmet.
- 10 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 55.
- 11 Magyary Zoltán (1944) *Küzdelem a haladásért* (MTA Kézirattár), 18., elérhető: http://real-ms.mtak.hu/15898/1/Ms_10640_1.pdf (2021. 05. 27.).
- 12 Magyary Zoltán: *Kedves, jó Barátom! Magyary Zoltán búcsúlevele, Héreg, 1945.03.24.* (MTA Kézirattár, MTAK Ms 5990/155.), 2.
- 13 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda).
- 14 Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 73.
- 15 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 173-179.; Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 44-51.
- 16 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 179.
- 17 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 123.
- 18 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 174.; Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 44.
- 19 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 48.

- 20 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 49.
- 21 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 50.
- 22 Spalding, Matthew (2011) *Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány alapelvei* (Budapest: Common Sense Society, Századvég Kiadó), 64. Eredeti szövege szerint: „I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.” US Constitution Article II, Section 1. Az idézetek forrása: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2_sec2 (2020. 09. 13.).
- 23 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 5.
- 24 Spalding, Matthew (2011) *Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány alapelvei* (Budapest: Common Sense Society, Századvég Kiadó), 64.; Az elnökre vonatkozó fordulat: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.” Article II, Section 1. A Kongresszusra nézve: „All legislative Powers *herein granted* shall be vested in a Congress of the United States” Article I, Section 1.
- 25 Petrétai József: Hatalommegosztás, In: Jakab András - Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, elérhető: https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas#_ftn1 (2020. 09. 09.).
- 26 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 23.
- 27 Uo. 24.
- 28 Mint Babus Antal írja, a szovjet úton szeretett volna Kaganoviccsal, Sztálin hivatalos helyettesével, a kor „szervező zsenijével” találkozni, hiszen útjain törekedett rá, hogy vezető politikusokkal találkozzék, tőlük szerezzen első kézből információkat. Nemcsak Hitlerrel találkozott és beszélt, de a Führer helyettesével (Rudolf Hess) is, Mussolini magánkihallgatáson fogadta. Az USA-ban Cordell Hull külügyminiszterrel volt alkalma személyesen találkozni. Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 41. Kaganoviccsal végül nem találkozhatott (Uo. 44.)
- 29 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 4.
- 30 Paczoly Péter (2004): Ókori államszövetségek, *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, (65), 682. A Lykiai konföderációra lásd: 694-695.
- 31 Montesquieu, Charles (2000) *A törvények szelleméről* (Budapest: Osiris Kiadó) 9. III., 218.
- 32 Uo. 10. l.j. a Kilencedik könyvhöz. A megjegyzés forrása: *Oeuvres completes de Montesquieu*, par Edouard Laboulaye, Paris, 1876
- 33 <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10>, illetve: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-11-20> és <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-41-50> (2021. 05. 27.).