

JOGSZERŰ KÖZIGAZGATÁS, EREDMÉNYES KÖZIGAZGATÁS, ERŐS VÉGREHAJTÓ HATALOM.

A Magyar Jogi Szemle legutóbbi számaiban Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán professzorok között vita folyt a közigazgatás jogszerűségének és eredményességének kérdéséről. Két-két polemikus cikk után¹ a szerkesztő lezárta a vitát és az olvasóra bízta véleményének kialakítását. Az olvasó azonban nehezen alkothatott véleményt; a vita ugyanis azon a ponton állott meg, hogy Szontagh Vilmos tévesnek minősítette azt az állítást, mely szerint a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége alternatív vagy legalább is szembenálló fogalmak, Magyary Zoltán viszont azt hangsúlyozta, hogy ez a tétel nem helyes megfogalmazása az ő felfogásának. Ilyen módon tehát a vita tárgyára nézve sem jött létre megegyezés.

Az alábbiakban a kérdés állam- és társadalomelméleti vonatkozásaihoz kívánnánk hozzászólni és mindenekelőtt megkíséreljük a vitatott tételt lehetőleg szerzőjének intenciói szerint megfogalmazni. Azt hisszük, Magyary Zoltán álláspontjának az a lényege, hogy a mai posztindusztriális államban, mely az államra és a közigazgatásra széleskörű gazdaság szervezési feladatokat ró, a közigazgatás nagyüzemszerű eredményessége az *uralkodó* követelmény, szemben az azt megelőző indusztriális-liberális korszakkal, amely a «jogállam» gondolatának jegyében a közigazgatással szemben *elsősorban* a jogszerűség követelményét támasztotta.² E felfogás hangsúlyozza, hogy nem akarja

¹ Szontagh Vilmos: Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Magyar Jogi Szemle. 1943 július. Magyary Zoltán: Válasz a «Magyar közigazgatás» bírálóinak. Magyar Jogi Szemle. 1943 szeptember. Szontagh Vilmos: Eredményesség és jogszerűség a közigazgatásban. Magyar Jogi Szemle. 1944 február. Magyary Zoltán: Zárszó a «Magyar közigazgatás» vitájához. Magyar Jogi Szemle. 1944 február.

² Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest. 1942. 75—76. o.

elvetni a jogállam vívmányait, hanem azokon *felül* tűzi ki az eredményesség követelményét is.¹ Minthogy bizonyos fokú jogszerűség és bizonyos fokú eredményesség nyilvánvalóan fellép követelményként a világon mindenféle közigazgatással szemben, mely ezt a nevet igényli magának, a fenti tétel sem akar bizonyára többet mondani, mint azt, hogy néha az egyiken, néha a másikon van nagyobb hangsúlyos hogy a XIX. század iparosító-liberális állama a jogszerűség gyakorlati biztosításának, a XX. század posztiparosító állama pedig az eredményesség gyakorlati biztosításának fejlesztette ki a jellegzetes technikai megoldásait. Ezzel párhuzamos Magyar Zoltánnak az az álláspontja, mely szerint a modern államszervezet említett változása erős végrehajtó hatalmat, a végrehajtó hatalom túlsúlyát kívánja s ellene dolgozik annak a — főleg a liberális korszakban uralkodó — tendenciának, mely más államhatalmi tényezőket, elsősorban a törvényhozást fölénybe juttatta a végrehajtó hatalom felett.²

A következőkben a fenti tételekkel szeretnénk vitába szállni.

I.

A *közigazgatás jogszerűsége* ősrégi követelmény, mely évszázadokon keresztül abban a megfogalmazásban volt ismeretes, hogy a hatalmasoknak hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk. Hosszú időn keresztül alig volt kétség afelől, hogy az, ami akkor a közigazgatásnak nagyjából megfelelt, lényege és értelme szerint nem más, mint hatalomgyakorlás. E tekintetben a kereszténység megjelenése jelentett döntő fordulatot s ez a döntő fordulat jut kifejezésre Szent Ágoston klasszikus mondásában: «*Remota itaque iustitia quid sunt regna, nisi magna latrocinia? quia et ipsa latrocinia quid sunt, nisi parva regna?*»³ Nem azért, mintha az ókor nem ismerte volna azt a gondolatot, hogy az állam célja a közjó s hogy az igazságosságra tekintettel nem lévő államhatalom csak méreteiben különbözik a rabló-

¹ U. o. 75—76. o.

² U. o. 73—75., 639. o. Ugyanígy Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. Budapest. 1939. 32—40. o.

³ De Civitate Dei. IV. könyv. 4. fejezet.

bandától. A keresztyénség a gondolat erkölcsi hőfokában és súlyában hozott változást azáltal, hogy az államot mindenestül a bűn gyümölcseinek állította be, és azáltal, hogy Krisztus példázatai nyomán — melyek a Messiás földi királyságáról szóló tanítást és reménykedést akarták ellensúlyozni — a lélek erőt állandóan az ország és az uralkodás (Isten országa) képeivel érzékeltette. Ezáltal az egyetemes keresztyén világképbe beleágyazott, eleven képekben élő morális fellebbezési fórumot állított a földi hatalom mellé és fölé, s ennek a lélektani átütő ereje sokkal nagyobb volt, mint annak az értelemre appelláló tanításnak, mely egyszerűen szembeállította a hatalom hiú voltát a bölcs tartózkodásával. Abban az arányban, amelyben az ágostoni gondolat mind jobban átjárta a keresztyén középkor politikai gondolkodását, kerültek a politikai hatalomgyakorlás és a politikai hatalom gyakorlói mind fokozódó mértékben morális defenzívába. Az ágostoni gondolat élet enyhítette Szent Tamás tétele, mely szerint a földi törvény méltóságát az adja, meg, hogy az isteni törvény konkretizálását és megvalósítását jelenti;^x ez azonban nemcsak enyhített a hatalom morális számláján, hanem szorosabbá tette a hatalom erkölcsi kötöttségét s hierarchikusan alárendelte egy nem materiális, felsőbb hatalom megítélésének. Mindennek hatására s mindezzel párhuzamosan érvényesül a morális defenzívába szorult hatalommal szemben mind nagyobb erővel az a gondolat, hogy az államhatalom működésének belső lényege nem a hatalomgyakorlás, hanem valamely erkölcsi cél, az igazságosság, a közjó érvényesítése. Ezzel kezdődik Európában a politikai hatalomgyakorlásnak az az átalakulása, mely a hatalomviselés jellegzetes helyzeteit, mindenekelőtt a monarchikus uralkodó helyzetét, mindinkább morális tartalommal tölti meg. Az uralkodói funkció tényleges állapotból erkölcsi minősítéssé válik, amely azzal a nagyjelentőségű következménnyel jár, hogy az igazságtalanság ettől kezdve nem merő rosszaló jelzője az uralkodónak, hanem egy olyan körülmény, amely az uralkodói minőséget, legalább is annak morális értelemben vett és erkölcsi tartalommal telt megfogalmazásában, teljességgel meg is szűn-

¹ Summa Theologiae. II. 2. qu. 57. a. 2.

téti. Ez jut kifejezésre a zsarnokgyilkosságról szóló középkori elmélet visszatérő tanításában, mely szerint a zsarnokot büntetlenül meg lehet ölni, mert hiszen nem uralkodó, hanem lázadó.¹

A földi hatalomnak egy magasabb erkölcsi fórum alá való *hierarchikus* alárendelése vetette fel komoly erővel a hatalomgyakorlás igazságossága felett ítélkezésre hivatott *e világi* fórum kérdését is. Ez pedig egy olyan fejlődést indít meg, melyben egyaránt megmutatkozik az ágostoni gondolat félelmetes átütő ereje és a vele szemben álló, az eredendő bűn jegyével megbélyegzett emberi hatalomvágy diabolikus volta. Minél nagyobb erővel lépett fel az a törekvés, mely a politikai hatalomgyakorlás igazságosságát valamiféle reális erővel érvényesülni tudó ítélkező fórum elé akarta bocsátani, annál inkább fenyegetett az a veszély, hogy ez a kijelölt, ítélkezésre hivatott fórum, — akár az Egyház volt az, akár a nép — maga válik a politikai hatalom integrálódási pontjává, legfőbb hatalommá, és áldozatul esik a hatalomvágy és a hatalomkoncentráció hatalomviselőket és hatalmat szenvedőket egyaránt demoralizáló hatásának. Ebből a tanulságból született meg a szuverenitás elmélete, melynek kialakulása során különösen Hobbes mutatott rá a gondolkodás teljes logikai élességével arra, hogy akár a király, akár a parlament, akár oligarchia, akár demokrácia uralkodik, a hatalom fölött komoly hitellel nem létezik és nem létezhetik fórum, mely annak igazságosságát megítélhetné, mert ha ilyen léteznék, akkor az maga válnék szuverén hatalommá.²

A hatalom erkölcsi minősítését valló gondolatkört ezen a kritikus ponton a hatalmak megosztásának az elve segítette túl: az a gondolat, hogy a hatalomgyakorlás megítélésére hivatott fórumot valahol az államon belül, a hatalomgyakorlás belső szervei tagozódásában és tagozásával kell megkeresni.³ Első megjelentése ennek a gondolatnak az a tanítás (pl. Kálvinnál), hogy a rendeknek, az előjáróknak, mint erre hivatott szerveknek a feladata az uralkodót az igazságos hatalomgyakorlásra szorítani. Ez a gondolat azonban nem tudott erőre kapni addig, amíg a

¹V. ö. Horváth Barna: Angol Jogelmélet. Budapest. 1943. 19—22. o.

²Leviathan. XVIII. fejezet.

³Horváth: i. m. 119—122., 5⁸⁹—596. o.

szuverenitást osztatlanként fogták fel. E tekintetben hozott döntő változást a hatalmak megosztásának elve: az a gondolat, hogy a hatalomgyakorlás relatív igazságosságát csakis úgy lehet biztosítani, ha a hatalmat nem osztatlan — személyes, vagy megszemélyesített — egységként képzeljük el és szervezzük meg, hanem egymással bizonyos egyensúlyt tartó szervi és funkcionális egységekre bontjuk szét, pluralizáljuk.¹ Ennek a helyzetnek a követelményeit fogalmazza meg Locke, midőn kifejti, hogy az emberi méltóság követelményei értelmében az embernek nem emberek, hanem a törvény uralma alatt kell állania.² Minthogy pedig a zsarnokságnak, embernek ember feletti uralmának az a legfőbb oka, hogy a törvényeket ugyanaz a hatóság hozza, mint amelyik azok végrehajtására hivatott, s így nincs garancia arra, hogy azokat nem fogja esetről-esetre kedve szerint megváltoztatni, felállítja azt a követelményt, hogy a törvényhozó (általános szabályokat felállító) és a végrehajtó (konkrét esetekben ügyintéző) hatalomnak nem szabad egy kézben egyesülnie.³ Ezt a gondolatot kiegészíti a bírói hatalom beiktatásával Montesquieu, aki a hatalmak elválasztásának tanát egész Európára kiterjedő hitellel az ember méltóságát és szabadságát biztosító hatalomgyakorlás általános elvi követelményének az erejére emeli.⁴

A hatalmak elválasztásának követelménye, mint általában minden nem folytonos fejlődésből eredő elvi formula, a kontinentális Európában bizonyos mértékig deformálódott és meghamisított. A kontinentális Európában ugyanis — részben a monarchia védekezéseképpen — sokáig közkeletű volt az a nézet, mely szerint a hatalmak elválasztása nevében a végrehajtó hatalomtól is távol kell tartani a törvényhozói hatalom és a bíraskodó hatalom beleavatkozását. Holott a hatalmak elválasztásának a követelményében nem az a lényeges, hogy először ilyen vagy olyan szempontok szerint elkategorizáljuk az államhatalmakat két, három vagy többféle hatalomra, azután elvi követelményként kimondjuk, hogy ezeket egy-

¹Horváth: i. m. 119—122.

²Two Treatises of Civil Government. II. könyv. IV. fejt.

³U. o. II. könyv. XII. fejt.

⁴Esprit des Lois. XI. könyv. VI. fejt.

mástól feltétlenül és mereven el kell választani;¹ hanem az, hogy a társadalomban található legerősebb hatalomkoncentrációt meg kell gyengíteni különálló hatalmi erőcsoportok kiszakításával, bizonyos funkcióknak — elsősorban a törvényhozásnak és a bíráskodásnak — a hatásköréből való kivonásával.² Az elv belső értelme szerint a végrehajtó hatalom «megvédésének» csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíráskodás részéről fenyeget olyan hatalomkoncentráció, mely a hatalomgyakorlás igazságosságát veszélyezteti. Noha ez a veszély a bíráskodás részéről — a politizált bíráskodás esetétől eltekintve — alig fenyegetett, mégis a végrehajtó hatalom aktusainak bírói megítélés alá való vonását sokáig akadályozta Európában a hatalmak megosztásának ilyen módon félreértett elve. Ezt a merőben doktriner jellegű akadályt győzte le a *jogállam* gondolata, mely szerint a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást. Hogy ez a fórum rendes bíróság-e, külön közigazgatási bíróság-e vagy egy más néven (államtanács, stb.), közigazgatási szervként működő hatóság, az végeredményben lényegtelen. A bírói funkció, bármilyen név alatt és cím alatt jelentkezik is, végeredményben egységes és jellegzetes funkció. A jogállam gondolata tehát végeredményben annyit jelent, hogy az eddig izoláltan különválasztott bíráskodó hatalmat organikus egyensúlyozó tényezőként építi bele a törvényhozó és végrehajtó hatalom egymás közötti harcába. Ezt az egyensúlyozó funkciót különben a bíráskodás a jog uralmának elvén keresztül régtől fogva gyakorolta Angliában,³ s ugyanez a gondolat érvényesül, bár lényegesen merevebb és szerencsétlenebb formában az Északamerikai Egyesült Államokban azáltal, hogy a törvényhozás és a végrehajtás intézkedéseinek alkotmányosságát a legfelsőbb bíróság felülvizsgálhatja.

A XX. század kétségtelenül bizonyos visszahatást hozott

¹ V. ö.: Balás P. Elemér: Személyi és dologi társadalomszemlélet. Társadalomtudomány. 1940. 2. sz. 149. o.

² V. ö. Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. 41. o.

³ V. ö. Horváth Barna i. m. 17-18. o. és Balás P. Elemér i. m. 149. o.

a jogállamnak azzal a felfogásával szemben, mely a közigazgatási jogvédelmet mindenekelőtt az alanyi jogok számára szervezte meg. Ez a beállítás, melyet legmerevebben a XIX. századi német jogtudomány és joggyakorlat követett, a közigazgatási jogszerűség gondolatának a megszükitését jelentette. A vele szemben támadt visszahatásnak tehát nem az az értelme hogy a jogszerűség követelményén ma kevesebb hangsúly volna, hanem inkább az, hogy a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közönség érdekének és ügyének tekinti.¹

Ebből a rövid áttekintésből is kiderül, hogy a hatalomgyakorlás jogszerűségének követelménye rész-aspektusa a hatalom megnevesítésére, spiritualizálására és tárgyiasítására irányuló évszázados fejlődési tendenciának s mint ilyen nem a XIX. század jellegzetes teljesítménye vagy követelménye, hanem maga is évszázadok óta tartó fejlődési tendencia melynek a hatalmak megosztása, a parlamentáris kormányrendszer, a «jogállam» XIX. századi gondolköre csak különböző megjelenési formái. A nagyobb és teljesebb jogszerűségekre való törekvésnek vannak jelentős állomásai, de semmi vonatkozásban nem tekinthető még csak relatíve befejezettnek vagy lezártnak sem: az állami feladatoknak minden fejlődése vagy kiterjedése, az állami hatalomkoncentráció minden újabb jelensége újból meg újból azt a feladatot állítja a nagyobb, teljesebb jogszerűség felé törő erők számára, hogy új meg új «találmányok»-kal gondoskodjanak a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá való helyezéséről. Nem véletlen, hogy a nagyobb jogszerűség felé mutató fejlődés mindig akkor vesz nagyobb lendületet s akkor talál új megoldási formákat amikor a túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel jelentkezik, akár a monarchia, akár a népuralom jelenti is ezt a hatalomkoncentrációt. Toggal feltehetjük, hogy a hatalomkoncentráció legmodernebb formája, az rányitott gazdálkodás és a nagyméretű társadalmi szervezés

¹:V. Ö. Goltner Dénes: A közigazgatási bíraskodás helyzete és jövője a nemzetközi jogfejlődésben (Budapest, 1941), különösen 3—11. o.

hasznalóképen új technikai megoldásait fogja életre hívni annak a törekvésnek, mely arra igyekszik, hogy a hatalmat újból meg újból jogszerűvé tegye és érvényes értékszempontok alá vesse.

II.

Másik oldalról a közigazgatás *eredményessége* is ősrégi követelmény, főleg ha eredményesség alatt egyszerűen csak azt értjük, hogy az államhatalmat birtoklók akarnak valamit s ezt a közigazgatási apparátus mozgósításával érik el. Hogy egy közigazgatási apparátus segítségével mit lehet és mit nem lehet elérni, azt a társadalom mindenkori szervezete és feltételei szabják meg; ezen belül azonban minden közigazgatás célja bizonyos eredményesség. Nyilvánvaló, hogy ez a szó legáltalánosabb értelemben vett eredményesség nem lehet különösen jellegzetes a XX. század közigazgatásának a követelményeire. Kell tehát, hogy a közigazgatás modern értelemben vett eredményessége alatt ennél valami szűkebb és speciálisabb értelemben vett eredményességet érthessünk. Valóban erre meg is van a lehetőség.

Először is különbséget tehetünk egyrészt a közigazgatásnak oly területe között, amelynél a cél elsősorban bizonyos szabályos eljárások ismétlődő betartása, és a célbavett eredmény éppen az a rend, melyet a szabályok ismétlődő betartása és állandó érvényesülése önmagában jelent, másrészt a közigazgatásnak olyan területe között, ahol az eredmény egy konkrétan meghatározott változás bekövetkezése, pl. egy vasút vagy egy híd gazdaságos megépülése, ahol tehát a szabályok és előírások betartásának az a célja és értelme, hogy ez az előírt eredmény valóban be is következzen. Ebben az értelemben valóban lehet mondani, hogy a XX. században megnövekedett a közigazgatásnak utóbbi fajta konkrét feladatköre. Hozzá kell azonban tennünk, hogy csaknem párhuzamosan megnövekedett a közigazgatás által fenntartott, ismétlődő szabályszerűséggel, működő, kiszámítható *rend* jelentősége is, melynek éppen a jogszerűség a leglényegesebb összetevője.

Ennél azonban jellegzetesebb és speciálisabb értelmet is adhatunk a modern korra jellemző eredményességi szükséglet-

nek, és pedig a *szolgálatszerűség* értelmét. Az állam uralmi szemlélete az állami igazgatásban elsősorban egy hatalmi apparátus fenntartását látja és minden igazgatási cselekedet végső szempontjának a hatalmi apparátus szilárdságát és presztízsét tekinti, amiből rengeteg demonstratív, presztízs-jellegű és személyi pozíciók fenntartására irányuló igazgatási cselekedet következik. Ezzel áll szemben az állami feladatok modern, szolgálatszerű felfogása, mely az állami igazgatást tárgyi célok szolgálatának fogja fel. Ez a szempont változás azonban szintén nem lokalizálható a XX. századi államfejlődéshez. Ez is hosszú múltra visszatekintő fejlődés eredménye, melynek első összefüggő jelentkezése a középkori hivatalnoki apparátus kialakulásával kapcsolatos, a merkantilizmussal és a felvilágosult abszolutizmussal vesz nagy lendületet s a francia forradalom után kerül döntőleg fölénybe a hatalmi és uralmi szempontokkal szemben, — legalább is az értékelés és a követelmények síkján. Az egész fejlődés csupán egy másik aspektusa a hatalom megnevesítésére irányuló évszázados fejlődésnek s teljességgel párhuzamos a közigazgatás jogszerűsége felé haladó fejlődéssel.

Eredményesség alatt azonban szociológiai vonatkozásban nemcsak konkrét eredményekre való beállítottságot s nemcsak a közigazgatás szolgálatszerű felfogását érthetjük, hanem vizsgálhatjuk az *egész* közigazgatásnak az *egész társadalmi matériára* való hatását s itt is kereshetjük az eredményesség speciális, modern értelmét. Egy középkori, hűbéries, rendi jellegű és gazdaságilag nagymértékben önellátó társadalomban egy közigazgatási intézkedés, bármi legyen is a tartalma, végeredményben eleve azzal indul el az útjára, hogy amint a társadalom mind kisebb egységei felé halad, ezenközben a legkülönbözőbb elhajlásokat fogja szenvedni, s csupán a kisebb egységek belső rendjének a szűrő és elhajlító közegén keresztül tud érvényesülni. A szóbanlévő közigazgatási intézkedés ezt nem mondja ki, esetleg nem is gondolja végig, de mindenki tudja és természetesen tartja, hogy csupán így érvényesülhet, ami egyúttal azt is jelenti, hogy bizonyos részben egyáltalán nem fog érvényesülni. Ez az aránylag nagy százalékban való nem-érvényesülés jellegzetes volt az egész középkori állami szervezetre, sok helyütt egészen a legújabb korig. Ez a relatív eredménytelenség annyit

jelentett, hogy a középkori állam, miközben egy közigazgatási jellegű intézkedést megfogalmazott, nem vette mindig tudatosan számba a maga lehetőségeit és a maga határait, aminek következtében a közigazgatási intézkedés az általános rendelkezésben foglalt megfogalmazástól gyakran egészen különböző módon érvényesült. Ez nem jelentette azt, hogy az ilyen állam a maga fogalmai szerint nem funkcionált és nem volt eredményes, hanem csupán azt, hogy a központi hatalom szilárdsága, funkcionálása és eredményessége elsősorban az alsóbb, kisebb egységek belső rendjének a funkcionálásán állott vagy bukott, s csak egészen másodsorban azon, vajjon a központi hatalom tetszés szerinti intézkedését keresztül tudta-e vinni, vagy sem. Mindez radikálisan megváltozott a modern, tömegtermelésen és tömegfogyasztáson alapuló ipari társadalom kialakulásával. Ez a társadalomfejlődés a társadalom kisebb egységeit nagymértékben atomizálta, a társadalmi eljárásokat széles körben racionalizálta és a társadalom gazdasági életét, egyensúlyát és prosperitását az eddiginél sokkal nagyobb egységekben valósította meg, melyeken belül az egyes hatóságok és egyének igazgatási és gazdasági tevékenysége nem maradt meg az aránylag kis egységek belső egyensúlyi tényezőjének, hanem igen nagy, és egyesek számára áttekinthetetlen nemzetgazdasági, sőt világ-gazdasági egységekben, a nagy számok statisztikai törvényszerűségei szerint integrálódott. Egy ilyen helyzetben elképzelhetetlen, hogy egy közigazgatási intézkedés ne azt jelentse, amit szóhangzata szerint mond, mert hiszen egy kölcsönös ismeretségben nem lévő,¹ közös konvencionális szabályok által össze nem tartott nagy egységnek válik a közös orientálódási normájává. Minden olyan helyzet tehát, amelynek folytán egy közigazgatási intézkedés nem eredményes, azaz a konkrét végrehajtás során nem azt jelenti, mint amit az eredeti kibocsátás céljai szerint jelentenie kell, egyúttal az egész szervezet zavarát is jelenti.

Ez valóban döntő változása a közigazgatási eredményesség társadalmi hatásának. Erre azonban megint csak nem mondhatjuk, hogy szorosan a XX. század posztindusztriális fejlődésé-

¹ V. ö. Balás P. Elemér i. m. 129—130. o.

hez kapcsolódnék, hanem itt is inkább a XVIII—XIX. század fordulóját, s egyáltalán országonként a modern iparosodás beköszöntését tekinthetjük döntő cezúrának, melynek során a lokális egységek mind fokozódó mértékben atomizálódnak s minden nemzetgazdasági és a közigazgatási cselekvés a nagy számok törvényének erejénél fogva integrálódik az egész gazdasági és igazgatási egység számára jelentős tényné. Ennek megfelelően az állami igazgatásban is ebben az időben jelennek meg azok a jelenségek, melyek — ellentétben az előző korszak, mondhatnánk úgy is, kedélyes szellemével — a közigazgatásból, főleg annak gazdasági vonatkozásaiban igyekeznek egy precíz és kalkulálható apparátust csinálni. A vasútépítést megszervező, kereskedelmi és váltójogot létesítő, telekkönyvet és adókatasztert berendező és — utoljára, de nem utolsósorban — megbízható bíraskodást és bírói végrehajtást fenntartó államszervezettel jelenik meg a szó *ilyen* értelmében vett eredményesség.¹ Ismét egy olyan fejlődés, mely a jogszerűség, a jogállam irányában való fejlődéssel nagymértékben párhuzamos.

Semmi kétség, hogy szélességben és intenzitásban a poszt-indusztriális-etatista, — mondhatjuk nyugodtan: szocialista — fejlődés óriási mértékű kiszélesedését és intenzívvé válását jelentette a modern értelemben eredményes közigazgatás társadalmi feladatainak és hatásainak. A legkevesebbé sincs szándékunkban ennek a változásnak és kiterjedésnek a jelentőségét alábecsülni. Az angolszász országokban különösen jelentős ez a változás azért, mert ott az előző, *laissez faire* liberális korszak feladataiban a közigazgatásnak egészen másodrendű szerepe volt.² A kontinensen pedig jelentős volt ez a változás azért, mert a közigazgatás mindennemű nem szakszerű és nem szolgálatyszerű működése a közigazgatás területének kiterjedésével s a tömeg-társadalmi összefüggések intenzívebbé válásával még sokkal gyorsabban és láthatóbban meghozza a maga káros következményeit. Lényeges az is, hogy a gazdaság területére mind

¹ V. ö. a magyar közigazgatás racionalizálásának 1871. évi szükségleteiről szóló érdekes idézetet Szontaghnál: A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint. Miskolc. 1937. 6—7. o.

² Magyary Zoltán: A közigazgatástudomány nemzetközi irányai. (Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai. Szerk. Mártonffy Károly. Budapest. 1941. 342—355- o.) 343- o.

inkább kiterjedő beavatkozás igen nagy jelentőséget biztosít a gazdaságosság szempontjának és sokkal több mozgékony-ságot, célszerűbb szervezetet követel a közigazgatástól, mint azelőtt. Azt azonban, hogy e változás lényegét a jogszerűségtől az eredményesség és gazdaságosság irányába való hangsúly-változás jelentené, alig hisszük. Az igaz, hogy a posztindusztriális korszak legfőképpen abban áll szemben az előző korszakkal, hogy szakít a gazdasági szabad versennyel, a *laisser faire* liberálisizmussal. A jogállam ideológiája azonban nincs szerves és szoros kapcsolatban a gazdasági liberálisizmussal:^x mint eszmei program többet és hosszabb lejáratú valamit jelent, mint gyakorlati instrumentum pedig éppen úgy állhat a gazdasági liberálisizmus szolgálatában, mint az irányított gazdaság szolgálatában. A merőben az alanyi jogokat védő jogállam valóban összefüggött a gazdasági liberálisizmussal, ez azonban, mint mondtuk, nem a közigazgatási jogszerűséget, hanem csak annak egy szűk fogalmazását jelenti. Azonban a közigazgatási jogvédelemnek általánosabb, modern, közösségi felfogása sem jelentheti az alanyi jogvédelem megszüntetését, mert hiszen az alanyi jogvédelem végeredményben a közigazgatásnak az egyén oldaláról nézett megbízhatóságát jelenti, amit a posztindusztriális állam éppen úgy nem nélkülözhet, mint a liberális».

A változás lényegét inkább abban lehet összefoglalni, hogy a közigazgatástól a mai állam legfőképpen annak a szolgálatserű és tárgyilagos szellemnek az elmélyítését kívánja, melyet már az indusztriális-liberális korszak is követelt: ma ugyanis e követelmény figyelmen kívül hagyása nemcsak rosszaló értékítélettel találja magát szemben, hanem a tömegtársadalmi összefüggések erejénél fogva még hamarabb és közvetlenebbül megbosszulja magát az egész közösség gazdasági prosperitásának az állásában, mely gyorsan reagáló függvényévé vált a közösség erkölcsi, politikai és igazgatási közszellemének is. Jogszerűség és eredményesség e síkon is csak a szolgálatserűségnek és tárgyi céloknak való alárendelődésnek a különböző megjelenési formái.² A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei *mellett*

¹ Martonyi János i. m. 60—62. o. Goltner: i. m. 3—n.

² V. ö. a jogszerűség és eredményesség szintézisére nézve Soontagh m. 30. o. Martonyi. i. m. 66—68., 159. o.

állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is, mert hiszen a jogszerűség a szolgálatszerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője. A modern tömegtársadalmi összefüggéseknek éppen az a lényege, hogy az egyes ember, de az egyes hivatalnok is, nem képes áttekinteni intézkedésének minden távolhatását; a *konkrét* eredményekre való beállítottság tehát, melynek helye volt egy patriarchális szellemű rendőrállamban, súlyos károkat okozhat a modern posztindusztriális állami szervezetben, ha nincs összekapcsolva az emberileg lehetséges legnagyobbfokú jogszerűséggel, kiszámíthatósággal és rendszerességgel. A modern közigazgatási szellemiség legfőbb ellensége, — eltekintve az öncélú közigazgatási rutintól és a kóros akta-, betű- és paragrafusimádattól, mely mindennemű jó közigazgatás örök ellensége — az a szellem, mely a közigazgatási funkciókat hatalmi pozícióknak tekinti, mely a közigazgatás által érintett emberek felé uralmi viszonylatokat akar fenntartani, mely hajlik a demonstratív és presztízs szempontú igazgatási cselekedetekre, s amely közjóléti feladatait is bizonyos atyáskodó, hálát és tiszteletet elváró jóakarattal látja el. Mindezek pedig nem a megelőző, indusztriális-liberális korszak maradványai, hanem még az azelőtti korszakéi. Súlyos tévedés, ha a közigazgatás modern eredményességét a személyes vállalkozás, a szabályokhoz nem kötött lendület és az ötlet jegyében értelmezzük, mintha minden egyes közigazgatási feladat egy-egy huszárosan megoldandó járőrfeladat volna. A mai közigazgatásban az ilyen feladatok sokkal ritkábbak, mint ahogyan az első pillantásra gondolnók.¹ Az az eredményesség, melyre a modern posztindusztriális államnak szüksége van, elsősorban nem huszáros lendületet, hanem nagyon sok megbízhatóságot, átgondoltságot, szolgálatszerűséget, összefüggést, egyenletességet és folyamatos készenlétet kíván, s ötletességnek csak nagyon határozott közösségi közreműködés mellett veheti hasznát. A mai állam ugyanis feltételez egy olyan

¹ Ugyanezt hangsúlyozza Magyary: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása c. művében. 17—18. o.

emberfajta, mely maga is megbízhatóan, szolgáltszerűen, szakszerűen és racionális tudatossággal végzi a maga munkáját, ez pedig nem az az emberfajta, mely a huszáros és ötletes közigazgatás esetlegességeit passzívan elviselje. Amelyik pedig elviseli, abból a legügyesebb közigazgatás sem fog tudni kihozni gazdaságos és racionális termelési eredményeket. A modern tömegtársadalmi összefüggések erejénél fogva tehát nemcsak a szűken megfogalmazott s az eredményességgel szemben kijátszható jogszerűség jelenti az állami apparátus tehetetlenné válását, hanem a szűken megfogalmazott s a jogszerűséggel szemben kijátszható eredményesség is az állami apparátus funkcionálásának a bizonytalanságát és a látszatszerűségét idézi elő, tehát magasabb összefüggésben és hosszú lejáratra a teljes értelemben vett eredményességet bénítja és szünteti meg.

III.

Kérdés, hogy ebben az összefüggésben mi a helye és mi a jelentősége az *erős végrehajtó hatalom* programjának?

Ez a gondolat már megfogalmazásával is utal a hatalmak megosztásának az elvére. Mint már mondtuk, a hatalmak elválasztásának elve az európai kontinensen bizonyos doktriner elváltozáson ment keresztül. Ennek az elváltozásnak az egyik oka az volt, hogy a kontinensen eleven politikai tényező volt a monarchikus hatalom és a monarchikus hatalom szellemét öröklő közigazgatás, mely igen határozott uralmi szellemmel volt telítve¹ s ezt megtartotta a monarchia fokozatos dekadenciája után is. Ez a monarchikus és uralmi szellem okozta, hogy a monarchia és az uralmi szellemű igazgatás a maga számára védelmi pozíciókat igyekezett kiépíteni a túlságos törvényhozási és bírói ellenőrzéssel szemben. Ezeket a védelmi pozíciókat éppen a hatalmak elválasztásának a nevében építette ki, meg akarván védelmezni az «illetéktelen» beavatkozás ellen a végrehajtó hatalmat, mely elméletileg a törvények végrehajtásának fontos, de szerény szerepét viselte, a valóságban azonban

¹ Magyary Zoltán: A közigazgatás tudomány nemzetközi irányai. 343. o.

integrálódási pontja maradt mindazoknak a hatalmi lehetőségeknek, melyeket valamely különleges szervezeti módszer segítségével (népképviselési törvényhozás, független bíróság) nem választottak külön a központi hatalomtól.¹

A hatalmak megosztásáról szóló elv másik deformálódása a törvényhozás javára történt. A hatalmak megosztásának indokolásával kapcsolatban Locke fejtette ki az, hogy nem jó, ha a törvényeket ugyanazok hozzák, mint akik alkalmazzák. Ebből született meg az az elméleti koncepció, mely a parlament és végrehajtó hatalom viszonyát nem úgy képzelte el, mint két valóságos hatalmi tényező egyensúlyát, sem úgy, mint az irányító ellenőrzés és cselekvés ellentétét, hanem úgy, mint az általános szabályalkotásnak és konkrét ügyintézésnek elméletileg és a dolgok belső természete szerint eltérő funkcióit. Ennek legkirívóbb következménye az volt, hogy a népképviselési parlament, mely lényege szerint elsősorban ellenőrző és közvéleményformáló szerv, a maga törvényhozási monopóliuma alapján beleszólást igényelt minden «általános» szabályalkotásba, még akkor is, ha annak szakjellege folytán ez a beleszólás nem jelenthetett komoly és érdemleges ellenőrzést, hanem csak ötletszerű módosításokat és zavaró, politikai szempontú változtatásokat eredményezett. A kormány parlamenti felelőssége ezenfelül lehetőséget adott a parlamentnek kicsinyes gyámkodásra is. A parlament intézménye tehát ezen a ponton maga is tényezőjévé vált az állami igazgatás szakszerűtlenné és szolgálatserűtlenné válásának s így vált az előretörő modern szakszerűség a parlamentarizmus kritikájának a megindítójává.² Ebbe a kritikába azután örömmel bekapcsolódott az a monarchikus, uralmi szellemiség is, mely nem szűnt meg visszakívanni a közigazgatás régi kötetlen, ellenőrizetlen s uralmi lehetőségeket nyújtó állapotát.

A parlamentarizmus elleni kritikának ez a kétféle összetevője a legvilágosabban szétválasztható éppen az *erős végrehajtó hatalom* programjában. Azon ugyanis, hogy a végrehajtó hatalom *erős*, kétfélet érthetünk. Érthetjük egyrészt azt, hogy

¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás 41. o.

² Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest. 1938. 3. o.

egy bizonyos társadalmi hatalmi szervezet a hatalmi eszközök olyan koncentrációját mutatja fel, amely lehetővé teszi számára, hogy a hatalmi körébe került személyeket kibúvás lehetősége nélkül uralma alatt tudja tartani s ellenállásukat meg tudja törni. Érthetjük másrészt azt, hogy egy bizonyos hatalmi szervezet, mely meghatározott célokat hivatott és akar elérni, e célok megfogalmazását, központi beindítását és a végrehajtó közegekig való közvetítését képes olyan módon megszervezni és megvalósítani, hogy kitűzött céljait egészen a legkonkrétebb részletekig magas határfokban és a kiindulási intenciók minimális elhajlásával viszi keresztül és valósítja meg.

Nyilvánvaló, hogy itt két radikálisan különböző dologról van szó. Az első végeredményben nem más, mint a hatalomkoncentrációra való örök emberi törekvés, amelynek cselekvő és szenvedő alanyaira gyakorolt destruáló és demoralizáló hatása az egész történelemnek újból, meg újból ismétlődő tanulsága és amely ellen a hatalomgyakorlás igazságosságának ősi követelménye és az európai politikai gondolkodás évszázados fejlődése irányul. A második értelemben vett *erő* éppen azt a modern értelemben vett eredményességet jelenti, melyet a modern gazdasági és társadalmi fejlődés követel. Az államhatalomnak ekétféle értelemben vett *ereje* tehát nem függ össze. Egy hatalmi szervezet lehet igen erős, ha arról van szó, hogy tudatos ellenállásokat megtörjön, de ugyanakkor ugyanaz a hatalmi szervezet lehet igen kismértékben eredményes, ha arról van szó, hogy intencióit a legkisebb részletekig nagy határfokban keresztül tudja vinni. Ilyenkor tárul elénk az a groteszk látvány, hogy az erős végrehajtó hatalom modern jelszava nevében fellépő uralmi szellemű közigazgatás a legvígabban karöltve marad a legnagyobbfokú szakszerűtlenséggel és a szolgálat szellemének a teljes hiányával. Más oldalról semmi akadályja nincs annak, hogy egy olyan hatalmi szervezet, amelyen belül a legkülönbözőbb garanciákkal körül van bástyázva bármiféle elfogadott társadalmi értéknek (egyéneknek, közösségeknek, autonómiáknak, erkölcsi és jogi elveknek) az érvényesülése, ugyanakkor igen nagymértékben eredményes legyen abban az értelemben, hogy intencióit nagy határfokban keresztül tudja vinni. Ehhez nem kell más, mint az, hogy a garanciák gyakorlati érvényesi-

tésénél is jó szervezés és egészséges igazgatási szellem érvényesüljön.

Minthogy alig kételkedünk benne, hogy az erős végrehajtó hatalom programját az általunk kétségbevonatétel is elsősorban a modern szakszerűség és szolgálatszerűség védelmében állította fel, azt kell mondanunk, hogy ez a megfogalmazás éppen a maga belső célja szempontjából nézve a legnagyobb mértékben alkalmas arra, hogy félreértésekre adjon okot és éppen olyan, egyáltalán nem korszerű szellemiség kezében váljék fegyverré, amely ellen irányul.

Ha már most erős közigazgatási végrehajtó hatalom alatt csakis a modern értelemben vett, szolgálatszerűsége és szakszerűsége 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,¹ s egyáltalán a modern, eredményes közigazgatásnak mindenekelőtt mélyreható alkotmányjogi változások, főleg a parlamentáris kormányrendszer megszüntetése az előfeltételei.² 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 szolgálatszerűség és szakszerűség szelleme. Ha ez a szellem a még oly erős végrehajtó hatalom keretein belül hiányzik, akkor modern értelemben eredményes közigazgatás nem lehetséges, ha viszont ez az szellem megvan a törvényhozásban vagy annak bizottságaiban s a törvényhozás kész megadni a szükséges felhatalmazásokat, akkor a végrehajtó hatalomnak alkotmányosan leszögezett túlsúlyára semmi szükség nincsen. A parlament kormánybuktatási jogköre adott esetben érintheti a közigazgatási folyamatos eredményességét, azonban nem érinti szükségszerűen. A politikum részéről a közigazgatás eredményességére gyakorolt káros

¹ Magyary Zoltán: Az államtudomány új problémái. Magyar Közigazgatás. 1935. 5L. o.

² Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 1942. 640. o.

behatásnak a gyakori és indokolatlan kormánybukás csupán egyik s nem is a legjelentősebb esete: a politikum ezenkívül s egyáltalán a törvényhozás behatása nélkül is ezerféleképpen érintheti a közigazgatás eredményes működését. A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem, amint ezt Magyary Zoltán is hangsúlyozza,¹ a politikum behatását csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és pedig tekintet nélkül arra, hogy a törvényhozás, vagy a végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás. Ennek pedig vannak ugyan alkotmányjogi s egyáltalán jogi módszerei is — többek között a jogszerűség garanciáinak a növelése! — azonban ami a döntő, az a szolgálatszerűségnek, szakszerűségnek és jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra készítő szelleme. Igazat kell tehát adnunk azoknak, akik a modern szakszerű és szolgálatszerű közigazgatás erősödésének programját nem kapcsolják össze szükségszerűen alkotmányjogi változásokkal.² Természetesen lehet a racionalizálás programját egészen általános értelemben venni s a szakigazgatáson túlmenően az egész állami életre érteni, mint ahogyan Magyary Zoltán kétségtelenül ebben az értelemben hivatkozik a «hatalom racionalizálásának a programjára».³ A hatalom racionalizálása azonban ebben az értelemben a hatalomnak észszerű, tárgyi szempontok alá való vetését jelenti, már pedig ennek eddig — minden hiba és tévút ellenére is — a hatalmak megosztásának az elve s a hatalomnak közösségi és bírói ellenőrzés alá való vonása a legsikeresebb gyakorlati kísérlete.

Tegyük azonban fel, hogy a szó mai értelmében vett politikum egy későbbi fejlődés során mindenestül háttérbe szorul és a végrehajtó hatalom teljes egészében a szolgálatszerű, szakszerű és eredményes modern közigazgatás kezébe kerül, azaz az általunk vitássá tett tétel jövőbeli víziója teljes elvi tisztaságban megvalósul. Kérdés, hogy ebben az esetben nem volna-e indokolt ezt az apparátust az eredményesség érdekében csak-

¹ A közigazgatási legfőbb vezetése szervezési szempontból. Budapest. 1936. 92—93. o.

² Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Budapest. 1940. 289—291. o.

³ A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest. 1930. 34. o.

ugyan kivonni, ha nem is a bírói ellenőrzés, de legalább is a törvényhozás, és egyáltalán bármiféle népképviselői szerv vagy közvéleményszerv gyámködése és beleszólása alól.

Úgy véljük, hogy ez a perspektíva — ha már alkotmányjogi változásoknál tartunk — éppen nem a végrehajtó hatalom teljes függetlenítését írja elő, hanem a végrehajtó hatalom ellenőrzésének új formáit kívánja meg, ami természetesen nem zárja ki, hogy ez a végrehajtó hatalom kicsinyes beleszólástól mentes, nagy lehetőségek birtokában lévő, szabad és — az eredményesség értelmében — erős legyen. Míg ugyanis egyrészt a modern szolgálatserű közigazgatás organikus eredménye annak a fejlődésnek, mely a hatalom megnemesítése és az uralmi vágyak tárgyi célok alá való rendelése felé mutat, másrészt viszont áll az is, hogy a szó modern értelmében eredményes közigazgatás a legnagyobb veszedelmet jelenti, mely a társadalmi szervezet, a hatalom értékszempontoktól telített, *emberséges* voltát fenyegeti. Ugyanis nem a hatalomvágy, az uralmi tendencia az egyetlen veszedelem, mely a társadalom külső, hatalmi szervezetét az igazságtalanság és értékrombolás székhelyévé teheti, hanem a technikai lehetőségek túl nagy volta és a társadalmat akarata ellenére boldogító erőszak is. A társadalom egészét mind anyagi, mind szellemi síkon megragadni és irányítani képes eredményes közigazgatás ugyanis az a maga instrumentális tökéletességével az eldologiasodásnak,¹ az elembertelenedésnek oly veszélyeit rejti magában, melynek során az eredményesség merő absztrakt halvánnyá válhatik, elszakadhat a társadalom eleven szükségleteitől és értékvilágától, és megmerevedett, öncélú kimérákká deformálódott sikerképzetek uralma alá kerülhet. Hogy példát mondjunk, a modern értelemben eredményes végrehajtó hatalom szükség esetén hatalmas áttelepítési műveleteket tud végrehajtani a legkülönbözőbb gazdasági, katonai és politikai célok érdekében. De az embertelenségnek micsoda áradata lehet abból, ha a lehetőségek végtelensége úrrá lesz a társadalom vezetőin és végül különféle eredményességi képzetek nevében egyszerűen *minden* vonatkozásban elhanyagolható mennyiségnek tekintik az emberek *bármimemű* lokális kötöttségét?

¹ Balás P. Elemér, i. m. 129-155. o.

A nagy hatásfokú eredményességre képes közigazgatási apparátus tehát azt a veszedelmet rejti magában, hogy elhomályosodik annak tudata, mire szolgál egyáltalán ez az eredményesség? Az eredményesség addig érték, amíg maga is a társadalmi értékszempontok szilárd uralma alatt áll. A közigazgatási apparátus eredményességének és hatásfokának a növekedése, tehát parancsolóan előírja, hogy ezzel az apparátussal vetekedő, sőt nagyobb társadalomlélektani erővel létezzék egy célkitűző, irányelv-megszabó, értékszabályozó apparátus is, mely eleven kapcsolatban van a közösség szükségleteivel, érvényesen meg tudja állapítani a célmegvalósulás irányelveit és érvényesen képes tisztázni a társadalmat irányító végső értékeket is. Ezzel pedig lényegileg a *törvényhozó* és végrehajtó hatalom elválasztásának modern megfogalmazásához jutottunk el. Bármiféle bajok származtak is a parlamentarizmus különféle tévutáiból, az a gyógy mód, mely egyszerűen a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás feletti túlsúlyát vagy egyenesen a törvényhozást elnyelő megerősödését javasolja, a fürdővízzel együtt a gyermeket is kiönti. *A közösség szükségleteivel való* eleven kapcsolatot valamiféle, a végrehajtó hatalomtól, független közvéleményszerv nélkül nem lehet fentartani, akár népképviselői parlament ez a szerv, akár valami más. Ami az *általános irányelvek* lerögzítését, a törvényhozást illeti, bármennyi dilettantizmust mutatott is fel a népképviselői parlament e téren, s bármennyire szükséges itt is a szakszerűség szempontjainak az érvényesítése, mégis, ha el akarjuk kerülni a kormányhatalmi apparátus demoralizálódását és elembertelenedését, a törvényhozó szerv valamiféle önállóságát szintén fenn kell tartanunk. Ha végül *végső társadalmi értékeket szabályozó* fórumot keresünk, erre a szerepre a népképviselői parlament valóban nem alkalmas, de nem alkalmas a végrehajtó hatalom sem. Az itt jelentkező hiányon csak a társadalmi elitképzés új módszerei és szervei segíthetnek, akár beleépítve a közvélemény és a törvényhozás szerveinek rendszerébe, akár attól függetlenül külön hatalomként. Eddig a világnézeti egypárt-rendszerek jelentik a szervezett elitképzés egyetlen, modern szükségletekre szabott, átfogó kísérletét. Azonban a világnézeti egyetlen párt túlon túl bele van ágyazva a modern hata-

lomkoncentráció szervezetébe, semhogy az értékek megállapításának, szabályozásának, tisztázásának a feladatát el tudná végezni. A világnak ma legjobban nem az — egykor a nemesség által betöltött — uralmi elit funkciója hiányzik, hanem az értékőrző és értékiszabályozó elitnek az a funkciója, melyet a keresztény középkorban az egyházi rend látott el.

IV.

A modern államfejlődés belső szükségletei tehát 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 értékiszabályozás szerveinek hatékonyabb kiépülését és a végrehajtó hatalomnak az e szervek által képviselt érték szempontok alá való rendelését kívánja. Ez egyrészt a fejlődés belső, *tényleges* tendenciája azért, mert a modern tömegtársadalmi összefüggéseken csakis egy nagymértékben kiszámítható, szolgálat szerű hatalomgyakorlás tud úrrá lenni, s eredményesség és jogszerűség csak különböző aspektusai ennek a szolgálatszerűségnek. Ugyanakkor azonban ez a tendencia egyik megnyilvánulási formája annak az ősi politikai-erkölcsi *követelménynek* is, mely a merő hatalomkoncentrációval szemben mindenkor a hatalomgyakorlás igazságos, ember-séges és észszerű közösségi célját állítja szembe.

Bibó István.