

KARÁCSONY ANDRÁS

Jog, állam, politika – mint gyakorlati probléma

Bibó István életművében a jogfilozófiai, állam- és közigazgatás-elméleti munkák mutatják legvilágosabban azt a vonulatot, amely a szerző egyetemi tanulmányaihoz, azt követő jogbölcseleti tevékenységéhez és közigazgatási reformtevékenységének elméleti megalapozásához kapcsolódott. Életművének sajátosságait több szempont alapján megragadhatjuk, e tanulmányban azonban csak egyre koncentrálunk: mégpedig arra, hogy a jog- és államelméleti munkáit a *gyakorlati* problémák iránti elkötelezettség hatotta át, elméleti munkálkodása mindig valamely konkrét társadalmi/politikai feladattal volt kapcsolatos. Azok közé a tudósok közé tartozott tehát, akik arra törekedtek, hogy ne veszítsék el a kapcsolatot a gyakorlati élettel.

A jogtudósi pályára készülő fiatal Bibó István tudományos érdeklődésének jellege néhány év alatt megváltozott. A pályakezdő korszakban erős igénye volt a tisztán elméleti kérdések vizsgálatára. A későbbiekben az elméleti megközelítés viszont immár nem önmagában, hanem valamilyen konkrét jogi-politikai probléma összefüggésében foglalkoztatta. Oly annyira, hogy doktori disszertációit, illetve a harmincas években publikált idegen nyelvű szaktanulmányait követően írásainak címzettje már nem a szaktudósok közössége volt, hanem a politikai, illetve az értelmiségi nyilvánosság.

Hogy megoldandó gyakorlati problémák iránti érdeklődéssel áll kapcsolatban elméleti érdeklődése, legvilágosabban az 1947-es akadémiai székfoglalójában fogalmazta meg. „Nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan kategorizálhatók az államhatalom működésének a megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon *örök aktualitást* az államhatalmak elválasztásának elve, mely az államélettel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésében gyökerezik.”¹ Hogy egy *akadémiai* előadásban is szükségét érezte az aktuális problémák, a gyakorlati politikai-jogi-erkölcsi problémák fontosságának kiemelését, ez nagyon pontosan jelzi, hogy önmagát nem „szobatudósként” látta és láttatta.

¹ Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása* (szerk. Dénes Iván Zoltán) Bibó István Munkái I. Centenárium Sorozat. Budapest, Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, 2011. 332.o.

Bibó mindig is világossá tette, hogy *politikai-gyakorlati* javaslatai, noha tudományos vizsgálódáson alapulnak, már kilépnek a tudomány illetékességi területéről. Nem a tudományos értékelések, hanem a társadalom mibenlétéről folytatható politikai elképzelések vitájában helyezkednek el. Épp ezért Bibó munkásságának döntő része nemcsak a magyar társadalomtudomány (jog- és államelmélet, jogtörténet, politikatudomány), hanem a politikai gondolkodás gazdagításához is hozzájárult. Ezt a kettős (tudós, politikus) beállítódást *Lányi Kamilla* nagyon pontosan fogalmazta meg Bibó István életútjához kapcsolódó dokumentumok elemzésekor. Bibó törekvéseit ekképpen összegezte: „Az elképzelt karrier pedig nem szaktudósé, hanem a nemzetközi porondon, nemzetközi szervezetek környékén tevékenykedő tudós politikusé.”²

Bibó életpályájának ismeretében megérthetjük, miért mondta, hogy fejfájára következő felirat kerülhetne: „Bibó István. Élt: 1945-1948”.³ Ez a 3-4 év volt ugyanis az az időszak, amikor elméleti-történeti tanulmányait, esszéit a gyakorlati politika, a közgondolkodás orientálása céljából írhatta-publikálhatta. Ezt követően – eltekintve az 1956-os forradalomról írt munkáitól, melyek a nemzetközi nyilvánossághoz szóltak –, bezárult a lehetőség Bibó előtt (és a *Kádár-korszakban* ő maga is tudatosan elzárta ezt), hogy a magyarországi politikai életben szerepeljen. Kivételként egyedül a *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*ról írt 1975-ös elemzése említhető meg, mint ami szintén gyakorlati irányultságú, ám ez csak egy szűk szakmai csoport számára volt hozzáférhető. (Az elemzés az MTA Igazgatástudományi Bizottságának Közigazgatástudományi Szekciója számára készült vitairatként. 200 példányban kinyomtatták „hivatalos használatra”, ám a tervezett vitára Bibó életében nem került sor.)

A gyakorlati orientáltságra több példát találhatunk Bibó életművéből. Gondoljunk csak a jog és az etika viszonyának elemzésére, az 1945-1948 közötti demokráciaértelmezésére, illetve a nemzetközi politikai élet konfliktusainak rendezéséről megfogalmazott „bénultság”-könyvére. Az alábbiakban nem ezekkel, hanem a magyar közigazgatás helyzetét és átalakításának feladatait vizsgáló két tanulmányával foglalkozom: a *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* című 1944-es vitairattal és *A magyar közigazgatásról* szóló háború utáni (1947) elemzésével. Az 1944-es vitairatban Magyary Zoltán és Szontagh Vilmos közötti vitából indult ki, mely vita a hatékonyság/eredményesség

² Lányi Kamilla: *A bibói életpálya: egy magyar sors*. BUKSZ 1998. ősz. 253.o.

³ Idézi: Huszár Tibor: *Bibó István - a gondolkodó, a politikus*. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. III. (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette, jegyzeteket készítette: Vida István - Nagy Endre) Magvető, Budapest, 1986, 388.o.

és a jogszerűség elsőbbségéről illetve ezek viszonyáról szolt a közigazgatás összefüggésében. Magyary, aki kétségkívül ekkoriban a legnagyobb hazai tekintély a közigazgatás elmélete és gyakorlata terén, e kettőséget időrendbe helyezte. Úgy látta, hogy a 19. század második felének ipusztúriális-liberális korszakában, amikor a jogállam kiépítése állt a középpontban, a közigazgatással szemben a jogszerűség volt az elvárás, a 20. század második harmadában, a posztindusztúriális korszakban, amikor az államnak gazdaságszervező feladatai is megjelentek, viszont az eredményesség az alapvető kíváncalom. Magyary tehát nem elvetette a jogszerűséget, hanem annál többet kívánt: erős végrehajtó hatalmat.

Bibó, eltérően a konvencionális megközelítéstől, a *jogszerűséget* nem a 19. században kiformalódott jogállamhoz társította, hanem egy igencsak régi követelményként fogta fel, ami évszázadokon keresztül a hatalomgyakorlás igazságosságának elvárását jelentette. *Szent Ágoston*, majd *Szent Tamás* a földi hatalom fölé rendelte az isteni törvényt. Az viszont kérdéses maradt, hogy van-e a hatalom megítélésének *evilági* erkölcsi fóruma. Ha nem is volt válasz erre a kérdésre, de a jogszerűség-igazságosság problémát új fénybe állította a hatalom megosztásának felvetése, illetve a joguralom *Locke* nevéhez fűződő követelménye, ami a 19. századra elvezetett a jogállam gondolatához. A hatalomgyakorlás jogszerűsége tehát több évszázados fejlődés során formálódott ki, és mindig a *gyakorlati életben* létrejött hatalomkoncentrációk jelentették azt a kihívást, amire válaszként újabb és újabb technikák alakultak ki a hatalom jogszerű működésének kikényszerítésére.

Mit értsünk az *eredményesség* követelményén? Az eredményesség – többek között – a társadalmi élet rendezettségét, a szabályok betartását-betartatását jelentette. Az igazgatásra tehát az állam hagyományosan a saját uralmi pozíciója felől tekintett. Ám Bibó szerint újféle eredményességi követelmény alakult ki, s ez a *szolgálatsszerűség*. Az a követelmény, hogy a közigazgatásnak szolgálnia kell, párhuzamosan formálódott ki a jogszerűség elvárásával. Ez a két elvárás a 20. században összefonódott egymással. Az eredményesség nem egyszerűen a jogszerűség mellett jelent meg, hanem e kettő egymást feltételezi.

Mit jelent az *erős végrehajtó hatalom*? Hogyan viszonyul a jogszerűséghez? A végrehajtó hatalom kérdése – Bibó számára egyértelműen – előfeltételezi a hatalmi ágak megosztásának problematikáját.

Bibó szerint az erős végrehajtó hatalom követelménye két különböző dolgot jelenthet. Értethetjük ezen a hatalomkoncentrációt, amikor a hatalommal szembekerülők ellenállása

megtörhető. Ám érthetjük alatta azt is, hogy egy hatalmi szervezet a céljait képes megvalósítani, vagyis abban a helyzetben van, hogy a célkitűzéstől a végrehajtásig tartó folyamatot részletesen szabályozza.

A hatalom *összpontosítása* a hatalmi vágy régóta ismert törekvése, amivel szemben, szintén évszázadok óta, megfogalmazódott a hatalomgyakorlás *igazságosságának* követelménye. A célok megvalósításának igénye viszont a modern, *eredményességre* törekvő hatalmi szerkezet kialakításának követelménye. A kettő Bibó szerint nem áll feltétlenül szemben egymással, de érzékelhető különbözőségük. Vagy azért erős a végrehajtó hatalom, hogy az ellenállásokat megtörje, vagy hogy céljait megvalósítsa.

Bibó álláspontja e dilemmát illetően világos: a modern közigazgatás a céljait akkor is képes megvalósítani, és ebben az értelemben erős lehet, hogy ez nem jár együtt hatalomkoncentrációval. A hatékonyság és jogszerűség – miként már mondtam – nem áll szükségképp szemben egymással. Sőt! A hatalomkoncentráció hosszú távon mind a jogszerűséget, mind a hatékonyságot kizárja és megsemmisíti.

Alig néhány évvel később, 1947-ben publikálta *A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés)* című írását, ám egy alapvetően megváltozott helyzetben. A háború utáni évek politikai vitáit (megint csak a *gyakorlati életről* van szó) két tétel uralta: egyfelől a magyar közigazgatás rossz, amit meg kell javítani, másfelől a magyar közigazgatás a legfontosabb hatalmi pozíció, tehát birtokba kell venni. Hogy megvizsgáljuk rossz-e a magyar közigazgatás és miben áll ez a „rosszsága”? – ahhoz Bibó szükségesnek látta a jó közigazgatás kritériumainak felvázolását. Régebben a magánérdek/közérdek, újabban az eredményesség/szakszerűség (jogszerűség) dichotómiájában közeledtek a közigazgatás értékeléséhez. Ezek helyett Bibó azt javasolta, hogy a *hatalom*, a *hivatal* és az *élet* hármasságában helyezzük el a közigazgatást. „Az igazi probléma tehát minden közigazgatás megítélésében a hatalom, a hivatal és az élet egymáshoz való viszonya: egymástól való függősége vagy függetlensége, egymásnak való alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága.”⁴ A közigazgatás tehát *eszköz*, ami a hatalom céljainak megvalósításához használható fel. A hivatal összefüggésében a közigazgatás egy *szakma*, az élet szemszögéből pedig a társadalom folyamatos működését biztosító feltételek egyik *tényezője*.

⁴ Bibó István: *A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés)*. In Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása* (szerk. Dénes Iván Zoltán) Bibó István Munkái 1. Centenárium Sorozat. Id. k. 338.o.

Fontos megemlítenem, hogy Bibó állásfoglalása és történeti áttekintése szorosan kapcsolódott az akkori közigazgatási reform gyakorlati munkálataihoz. Mint a Belügyminisztérium Közigazgatási Osztályának (később Főosztályának) vezetője, és mint az új kormányzat által 1945-ben életre hívott *Jogi Reformbizottság* tagja egyaránt a közigazgatás helyzetének felmérésével és a változtatási javaslatok kidolgozásával foglalkozott.

De térjünk vissza Bibó 1947-es tanulmányához, konkrétan a hatalom, hivatal, élet hármasság követelményéhez. Ezt a követelményt azért tartotta fontosnak, mert e hármasság fényében láthatóvá válik, hogy a közigazgatás céljaként értett közérdek és az eredményesség nagyon is különbözőképp jelenhet meg a hatalom, a hivatal és az élet szemszögéből. Az a kortársi megközelítés, mely a közigazgatás kapcsán a közérdek/magánérdek illetve az eredményesség/jogszerűség dichotómiáját állítja előtérbe, valójában egyetlen dimenzióra, a hatalom dimenziójára redukálja a közigazgatást.

Az elméleti megfontolások rögzítése után Bibó a magyar közigazgatás történeti jellemzőit az említett hármasságra tekintettel vázolta fel. Erre most nem térnék ki, csak egyetlen gondolatát idézném fel, melyben arról írt, hogy vannak igazgatási területek, ahol megőrződtek a létrejövétel időszakának hatalmi, társadalmi, kulturális adottságait. Ezért érezzük, amikor „az általános igazgatás *protekciós és bürokratikus*, a vidék igazgatása *hatalmaskodó és méltánytalan*, az adórendszere *áttekinthetetlen*, földművelési igazgatása *kaotikus*, katonai ügyintézése *üresen fontoskodó*, tanügy igazgatása *irreális*”.⁵ Ám, hogy ennek nem kellene szükségképp ilyennek lenni, arra vannak pozitív példák is, miként írja Bibó: a *szakigazgatások* terén többnyire megfelelő postai, műszaki, igazságszolgáltatási stb. igazgatást is képes volt teremteni magának az ország. A problémák pontos elemzése azt kívánja, hogy ne a hagyományos közérdek/magánérdek vagy jogszerűség/eredményesség metszetben tekintsünk a közigazgatásra, hanem a hatalom-hivatal-élet hármasság dimenziójában, mert csak az így elvégzett analízis alapján találhatók meg a javítás lehetőségei is.

Bibó intellektuális érdeklődésének sajátossága arra is példa, hogy miként lehet felülemelkedni az elmélet - gyakorlat dichotómiáján. Arra, hogy miként lehet e kettőt szervesen összekapcsolni. Az, hogy gyakorlati hatásra törekedett, összefügg Bibónak azzal az elméleti belátásával, hogy az erkölcs normatív szerepét megkerülhetetlennek tartotta – lett legyen szó a jog vagy az állam, a közigazgatás, vagy a politika világáról – a társadalom különböző szféráiban. Szerinte az erkölcs ugyanis nem könyvekbe zártan létezik, mint egy-

⁵ i.m: 344.o.

egy jogszabály, jogfilozófiai, államelméleti fejtegetés, hanem áthatja a társadalom mindennapi életét. Akkor, amikor Bibó a jog és az állam normativitásának, intézményrendszerbeli működésének feltárása során folytonosan tekintettel volt azok erkölcsi kontextusra, magától értetődően a gyakorlati világra nyitottan végezte elemzéseit.