

ÖRÖKSÉG

Bibó István a magyar államszervezetről

Magyarország alkotmánya

Magyarország alkotmányáról általában azt szokták megtanulni, hogy történelmi alkotmány éppúgy, mint az angol, vagyis nincs egyetlenegy alkotmánylevélben lefektetve, hanem a legrégebb időktől kezdve mind mostanig egymásra rakódva szervesen épült fel. Némileg romantikus beállítást szerint ennek az alkotmánynak a tulajdonképeni első alaptörvénye a honfoglaló hét vezér vérszerződése, de a kevésbé romantikusok szerint is a magyar alkotmány alapjai az Aranybulláig (1222) mennek vissza. Ezt követően II. Endre alatt már létrejöttek olyan jogszabályok, mely szerint a király csakis a királyi tanács és az országgyűlés meghallgatásával határozhat, utóbb Zsigmond alatt a városi polgárság is megszerezte azt a jogot, hogy az országgyűlésen képviseltesse magát. Mátyás alatt rakódtak le a nádori intézmény alapjai, mely szerint a nádor a király helyettese mind politikai, mind bíraskodási, mind külpolitikai, mind honvédelmi szempontból. Az 1608. évi törvénycikk szövegezik le végleg, hogy az országgyűlés alsó és felső táblára oszlik, és hogy a nádort az országgyűlés választja. Ezt követően 1790. évi X. tc. mondja ki, hogy a végrehajtó hatalom a királyt, ellenben a törvényhozó hatalom a királyt és az országgyűlést együttesen illeti meg. Az 1848. évi törvénycikk a felelős parlamenti kormány szervezetét szabályozza és kimondja a miniszteri felelősség elvét, vagyis azt, hogy a király aktusai csak úgy érvényesek, ha a miniszter azokat ellenjegyzí. Ugyanezek a törvények mondják ki a népképviselő és az egyenlő teherviselés elvét, és szabályozza a miniszterek parlamenti felelősségre vonásának módját. Az 1867. évi kiegyezési törvények az alkotmány belső rendszeréhez keveset adtak, csupán a nádori állás szüneteltetését mondták ki, és szabályozták az Ausztriával közös ügyek, úgymint a külügy és a hadügy kérdéseit. 1886-ban némileg modernizálták a főrendi ház szervezetét, mely azonban megmaradt a főrendű családok képviselőtének. Ehhez az állítólagos szerves történelmi fejlődéshez óhajtott kapcsolódni az 1920-ban kialakult jogrend, mely király helyébe a kormányzót állította, akinek azonban kezdetben nem adta meg az országgyűlés által hozott törvényekkel szemben a vétőjogot, a kormányzót ezenkívül, ellentétben a királlyal, az országgyűlés felelősségre vonhatta. A nemzetgyűlés egykamarás volt. Utóbb azonban ezek az eltérések fokozatosan megszűntek: 1926-ban némileg modernizálva (érdekképviselői elemekkel kiegészítve) újból felsőház létesült, vagyis kétkamarás országgyűlés, 1937-ben pedig a kormányzó megkapta a király törvényszentesítési (és törvény-visszavetési) jogát, és a királyi felelősségrevonhatatlanságot. Ilyen állapotban volt a magyar alkotmány 1944-ben, amikor a történelmi folytonosság megszakadt, s az ellenforradalmi kormányzat összeomlott.

Mielőtt a Magyarország alkotmányával kapcsolatos problémákkal szembesítünk, és e vonatkozásban programot csinálunk, szembe kell néznünk a történelmi magyar alkotmány közkeletű formulájával. És a szembesítés nem vezethet másra, mint annak felismerésére, hogy ez a formula 90%-ban illúzió és öncsalás. Magyarországnak van ezeréves alkotmánytörténete, ez azonban van minden fontosabb európai nemzetnek. Történetileg folytonos alkotmánya azonban nincs. Az Aranybullából, amelyről az

unalomig ismételjük, hogy csak hét évvel fiatalabb az angol Magna Chartánál, a legújabb időkben nem voltak hatályban mások, mint olyanfajta jogszabályok, hogy senki sem lehet nádor és tárnokmester egyszerre; e jogszabály óriási jelentőségét csak fokozta az, hogy a nádori tisztség betöltése szünetelt, a tárnokmesteri tisztség pedig minden jelentőségét elvesztette. Hasonlóképpen elavultak a Mátyás-korabeli nádori törvény-cikkek, valamint az 1608. évi törvénycikkek is, úgyhogy Magyarország alkotmánya a XIX. század végén végeredményben nem állott másból, mint egy 1790-ben kimondott alapelvől (hogy a törvényhozó hatalom a királyt és az országgyűlést, a végrehajtó hatalom a királyt illeti), a minisztériumról és a miniszteri felelősségről szóló 1848. évi jogszabályokból, a közös ügyekre vonatkozó kiegyezési jogszabályokból, a főrendi ház szervezetéről szóló jogszabályból és a mindenkori választójogi törvényből. Ezt egészítették ki 1920-ban a kormányzói jogkörrel szóló jogszabályok, valamint később a felsőház szervezetéről és a választójogról szóló jogszabályok. Ez az egész alkotmány csupán abban különbözött az európai országok szokványos alkotmányaitól, hogy az nem volt egyetlen alkotmánylevélbe foglalva, egyébként azonban elejétől végig írott volt, és ami még lényegesebb, a belső történeti és szellemi folytonosságot egyáltalán nem mutatta. Ami történetileg folytonos lett volna a magyar alkotmányban, a rendi szerkezet, az 1848-ban megbukott; 1848-tól 1918-ig élt még valamiféle, csökkenő életerejű folytonossága az 1848-as alkotmányjogi szellemnek, ami azonban 1920 óta történt, különösen a felsőház, a választójog és a kormányzóhelyettesi intézmény terén, az egy minden történeti folytonosság és történeti előzmény nélkül üres toldozás-foldozás volt. Ilyen körülmények között egy történetileg folytonos magyar alkotmányfejlődésről, vagy a történeti magyar alkotmány helyreállításáról komolyan beszélni nem lehet.

Ugyanakkor azonban, amikor felismerjük azt, hogy az ezeréves vagy hétszáz éves magyar alkotmány formulája üres öncsalást jelent, meg kell ismernünk a formula mögött rejlő szerényebb, de termékenyebb valóságot is. Ez a valóság pedig az, hogy ezeréves vagy hétszáz éves magyar alkotmány nincs. De van egy hétszáz éves folytonos törekvés és vágy a szabad magyar alkotmány irányában. A feladat nem a szakadozott és eredendően beteg történeti folytonosság helyreállítása, hanem ennek a hétszáz esztendő törekvésnek és vágyának a beteljesítése. E vonatkozásban nem támaszkodhatunk a magyar alkotmányfejlődés egészére, hanem csupán néhány szerencsés pillanatra, mindenekelőtt az 1848-as törvényekre, melyek eltekintve az államforma (királyság vagy köztársaság) külön tárgyalat kérdésétől, az alaptörvényül nagyjában ma is megfelelnek. A magyar alkotmányos élet szabad szellemmel való telítésének igazi feladatköre azonban nem azokon a területeken van, ahol a szó szoros értelmében vett alkotmányjogot szokták tárgyalni, tehát az államfő a népképviselő és a miniszteri felelősség kérdéseinél, mert ezekben a kialakult európai gyakorlat és az 1848-as törvények szerkezete kb. kielégítő útmutatást nyújtana, hanem sokkal inkább abban, hogy a magyar területi és testületi önkormányzati életet hol és hogyan lehet új élettel megtölteni.

Külön kérdés a parlament egykamarás vagy kétkamarás voltának a kérdése. A kétkamarás rendszer mellett számos, önmagában helyes elméleti adatokat fel lehet hozni, azonban demokratikus szempontból csak olyan megoldás kielégítő, ahol a népképviselői kamarán kívül álló második kamara nem feudális és arisztokratikus társadalmi csökevényeknek a gyűjtőhelye, hanem saját maga is demokratikus felépítésű. Demokratikus második kamarát pedig célszerűen csakis úgy lehet felépíteni, hogy ebben a második kamarában egy ország virágzó területi és testületi önkormányzati élete jut megfelelő kifejezésre. Amíg ilyen nincs, és Magyarországon egyelőre nincs, addig helyesebb az egykamarás nemzetgyűlésnél maradni.

Magyarország államformája

Magyarországnak történetileg kialakult államformája az úgynevezett alkotmányos királyság, amelyhez azonban hozzá kell tenni, hogy külpolitikai és hadügyi vonatkozásban ez a királyság a magyar önállóság relatív fénykorában, a kiegyezés alatt is teljességgel illuzórikus volt, úgyhogy e vonatkozásban sokkal közelebb áll az abszolút monarchiához. Az 1918. évi népköztársaság és az 1919. évi tanácsköztársaság után az 1920. évi I. tc. az államforma kérdését nyitva hagyva a király helyébe kormányzói tisztet szervezett, amely bizonyos kivételektől (főkegyúri jog, nemességadományozás) eltekintve a király jogkörét örökölte. Kezdetben nem volt joga a kormányzónak a törvények szentesítését megtagadni, és a parlament felelősségre vonhatta, azonban utóbb 1937-ben e vonatkozásban is a királlyal azonos jogszabályok hatálya alá került. Az 1920. évi I. tc.-nek azt a beállítását, mely még az államforma kérdését nyitottnak tekintette, az ellenforradalmi szellem megerősödésével és végleges berendezkedésével felváltotta az a beállítás, mely szerint Magyarország változatlanul királyság, és nem az államforma kérdése van nyitva, hanem csupán a királyi szék betöltetlen. Az ezt követő fejlődés során az ellenforradalmi Magyarország mind intézményében, mind szellemében igyekezett minél több monarchikus elemet és sallangot felvenni.

Az 1920-ban létesült jogrend 1944. október 15-én tényleg összeomlott, és utóbb az ideiglenes nemzetgyűlésnek és ideiglenes nemzeti kormányának Debrecenben történt megalakulása és nemzetközi elismertetése folytán jogilag is megszűnt, és újrafelvételére már csak azért sem támaszthat semmiféle jogcímet, mert maga is ideiglenes jellegű volt, és az államforma végleges rendezéséig szóló hatállyal létesült. Az államforma végleges rendezésének pedig most annál is inkább elkövetkezett az ideje, mert semmi ok nincs arra, hogy az államforma kérdésében tovább kísérletezzünk azzal a félutas és végleges állásfoglalást kikerülő megoldással, amely az ellenforradalmi Magyarországot jellemezte. Az ellenforradalom számára ugyanis éppen a társadalom feudális és arisztokratikus szerkezetének az érdekében volt szükség arra, hogy a királyság intézményét király nélkül is fenntartsa, és az országból király nélkül is szerkezetben és lélekben monarchiát csináljon.

Az államforma elvi kérdésében tehát állást kell foglalnunk; valószínű különben, hogy ez a kérdés hamarosan a politikai érdeklődés középpontjába fog kerülni. Az elvi kérdésben újabb időkben divatba jött azt hangoztatni, hogy nem az államforma a lényeges kérdés, hanem a kormányforma, mert hiszen angol és az északi országok királyság mellett is tiszta demokráciát tudtak megvalósítani, ezzel szemben a hitleri Németországot, a Dolfuss- és Schussnigg-féle Ausztriát és a Pilsudsky-féle Lengyelországot a köztársasági forma nem akadályozta meg abban, hogy diktatúrák legyenek.

Mindebből csupán annyi igaz, hogy a köztársasági forma önmagában, további mélyebb előfeltételek híján a demokráciát nem garantálja. Nem jelenti azonban azt, hogy a demokrácia szempontjából az államforma kérdése közönyös volna. Azok a nyugat- és észak-európai országok, amelyek monarchikus államforma mellett is demokráciák, csupán olyan országok, melyekben erőteljes polgári vagy polgárosodott paraszti osztály van, amely annak idején a királysággal szövetkezve törte meg a főnemesség hatalmát, és a királysággal szemben is felül tudott maradni. Ezzel szemben Magyarországon és a vele azonos szerkezetű kelet-európai országokban a polgárság a királyság és a nemesség hatalmi versengéseibe komoly súllyal nem szólhatott bele, és a királyság és a főnemesség minden harcuk ellenére is végsőleg szövetségesek maradtak. S külö-

nösen szövetségesekké váltak akkor, amikor a legújabb európai fejlődés és a társadalmi forradalom szele lehetősége megérintette ezeket az országokat. Ilyen országban a királyság intézménye a maga történeti tekintélyével, csaknem vallásos aláfestésével óriási megérintést jelent a társadalom feudális és hierarchikus szerkezetének. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy az adott helyzetben Magyarországon egy monarchikus megoldás egyben az Ausztriával való természetellenes kapcsolat felújítását és a szomszédainkkal való viszony megromlását is jelentené, akkor semmi kétségünk nem lehet afelől, hogy a Nemzeti Parasztpárt ideológiája szempontjából csupán egy tiszta és nyílt köztársasági megoldás kielégítő. Vigyázni kell arra is, hogy valamiféle romantikusan nemzeti (Habsburgoktól és Ausztriától független) királyságnak az elképzelése se zavarjon meg senkit, mert mindazok, amiket a királyság társadalmi hatásairól megállapítunk, erre az esetre is teljes mértékben vonatkoznak. Kelet-európai országban a királyság, bármiféle állítólagos népmentő szándékok is hevitik a királyjelölt vagy királyjelöltek keblét, nem támaszkodhatna másra, mint a társadalom feudális és arisztokratikus beidegződésére, tehát szükségképpen ezeket erősítené.

Magyarország közigazgatása

A magyar közigazgatás történetileg két vonalon alakult ki: egyrészt a királyi közigazgatásból, másrészt a vármegyei közigazgatásból. A királyi közigazgatás a legrégibb időkben elsősorban a királyi birtokok igazgatásában, igazságszolgáltatásban és katonai, honvédelmi feladatok szervezésében állt. A királyi igazgatás szervezetének a magvát a királyi kancellária adta, amely a királyi feladatok írásbeli teendőit végezte, és idővel a király személye körüli hivatalá alakult. Utóbb azonban annak következtében, hogy a Habsburg-uralom folytán a király állandóan az országon kívül tartózkodott, a magyar kancellária is Bécsbe került. Szervezete III. Károly és Mária Terézia által alakult ki és egészen 1848-ig, illetőleg 1867-ig a magyar közigazgatás a kancelláriában futott össze. Ekkor azonban az önálló magyar minisztérium felállítása folytán a Bécsben székelő magyar kancelláriának mint hivatalnak az élete folytatás nélkül megszűnt. A pénzügyi igazgatás első szakaszában szerveit, a kamarákat az első Habsburg, I. Ferdinánd állította fel, erősen német jellegű tisztviselői karral. 1848-ban, illetőleg 1867-ben a Budán székelő magyar királyi kamara alakul át pénzügyminisztériummá. Az általános királyi közigazgatás első modernebb szerve a helytartótanács, melynek első esztendei szintén a Habsburg-uralom kezdetére nyúlnak vissza, azonban tartósabb szervezetet III. Károly alatt kapott. A helytartótanács papi, főúri és nemesi tanácsosokból állott, több osztályra oszlott (iskola, közlekedés stb.) és egészében a kancelláriáknál és a királyi kamaráknál inkább magyar jellegű szerv volt, azonban mindennemű függetlenségi öntudat híján. Mint hivatal, a helytartótanács 1848-ban, illetőleg 1867-ben megszűnt, illetőleg a minisztériumokban élt tovább. A királyi kamarának és a helytartótanácsnak ezt a továbbélését gyakorlatilag úgy kell értenünk, hogy a minisztériumok átvették e hatóságok tisztviselőit, ezek a tisztviselők áthozták régi hivataluknak az ügyintézési gyakorlatát, és számos vonatkozásban a szellemét is.

A modern magyar központi kormányzás alapjait a 48-as törvények fektették le, amelyek megszabják a felelős magyar minisztérium (a 48-as törvények szóhasználata szerint a minisztérium nem szakminisztériumot, hanem az egész kormányt jelenti) osztályait, amelyekből utóbb a mai értelemben vett szakminisztériumok kialakultak. A 48-as törvények nem mondják meg, azonban az utóbb kialakult gyakorlat abban az irányban fejlődött, hogy a magyar központi közigazgatás központi és legdöntőbb

szerve a *miniszter* lett. Ez egyrészt így van a miniszterelnökkel szemben, és azt jelenti, hogy a magyar központi közigazgatásnak szakáganként a miniszterek a főnökei – nem pedig a miniszterelnök, aki csupán a minisztertanácsnak az elnöke, aki befolyását érvényesíti a miniszter kinevezésénél és felmentésénél, és ezen keresztül természetesen döntő súlya van, azonban a konkrét ügyintézésben nincs szerepe, tehát egy-egy ügydarab elintézése csupán a miniszterig megy föl, és nem tovább. Másrészt fennáll a miniszter túlsúlya a saját szakminisztériumával szemben is, ugyanis a miniszter mint személyes hatóság áll az illető szakigazgatás élén, nem pedig a minisztérium mint hivatal.

A helyi igazgatás legfontosabb szervei a vármegyék. A vármegyék régebben a helyi igazgatás egyetlen és általános szervei voltak, vagyis az összes központi szakigazgatási teendőket helyi vonatkozásban a vármegyék hajtották végre. Utóbb azonban számos szakigazgatási vonatkozásban külön helyi szakigazgatási szervezet alakult, így a Bach-korszak alatt alakult ki a helyi pénzügyi szakigazgatási szervezet, majd a kiegyezés után elválasztották az igazságszolgáltatást a közigazgatástól, és a vármegyei bíróságok helyett külön királyi bíróságok létesültek. Még Mária Terézia korára megy vissza a közoktatásügy helyi szervezete a tankerületi főigazgatóságok formájában. Külön helyi szervezete van ezenkívül a katonai igazgatásnak, a bányai igazgatásnak, legújabban a népiéleti és közegészségügyi igazgatásnak is. A közigazgatás általános helyi szerve továbbra is a vármegye, illetőleg a városok, avagy minden olyan igazgatás, amelynek külön helyi szakigazgatási szervezete nincs, a vármegyén keresztül érvényesül. Ez az általános helyi igazgatási jelleg azonban gyakorlatilag a szakigazgatási helyi szervezetek felhajtása folytán mind erősebben összezsugorodik.

A vármegyékkel egyenrangúak az úgynevezett törvényhatósági jogú városok, melyek nem tartoznak a vármegye hatósága alá, hanem maguk gyakorolják területükön a vármegye hatósági teendőit. Ezzel szemben az úgynevezett megyei városok a vármegye alá vannak rendelve.

Tudnunk kell, hogy az általános elsőfokú közigazgatási hatóság a járási főjegyző (régebben a főszolgabíró), illetőleg a megyei város. A járásban azonban nem önálló hatósági vagy önkormányzati szervezet, hanem csupán a vármegyének a helyi szerve. A községeknek vannak bizonyos szerényebb hatósági szervei, azonban általában nem a község gyakorolja az elsőfokú hatósági jogokat. Mindezekkel kapcsolatban nem szabad elfelejtenünk azt, hogy mikor itt közigazgatási és hatósági jogkörrel van szó, akkor ez a kérdés különálló kérdés az önkormányzat kérdésében. A helyi igazgatást éppúgy végezheti önkormányzati hatóság, mint a központi igazgatásnak teljességgel alárendelt hatóság.

A magyar közigazgatás szervezeti alapkérdéseivel kapcsolatban két kérdést érdemes felvetni: az egyik az, hogy helyes-e a helyi szakigazgatási szervezetet olyan mértékben kiépíteni, hogy végül az általános közigazgatás helyi szerve, a vármegye részére nagyon kevés marad. Különösen lényeges az a kérdés azért, mert a vármegye önkormányzati szerv, tehát a helyi szakigazgatás kiépítése egyben az önkormányzat hatósugarának a csökkenését is jelenti. Hogy mit jelent ez az önkormányzat szempontjából, arra az önkormányzatról szóló fejezetben térünk ki, itt csupán annyit kell megállapítani, hogy a szakszerűség mindinkább előtérbe lépő követelményei kétségtelenül megkívánják, hogy a helyi igazgatásban is létesüljön egy szakszerű szervezet. Pedig a magyar igazgatásnak a központ után következő legközelebbi egysége a vármegye; szükségképpen a szakigazgatási szervek felállítása a vármegye hatáskörét csökkenti. Az önkormányzatról szóló fejezetben látni fogjuk, hogy a hiba gyökere ott van, hogy a vármegye jelen-

legi területi szerkezete alkalmatlan arra, hogy önkormányzati szerv legyen. Az önkormányzatot kisebb, egy-két járásnyi egységekre kell koncentrálni, és ebben a vonatkozásban igenis törekedni kell arra, hogy az önkormányzat hatásköre minden szakigazgatási ügyben érvényesüljön, viszont ennél magasabb egységeknél a szakszerűség érvényesülésének kell utat engedni.

A másik kérdés az, hogy egy egészségesebb fejlődés kétségtelen sokkal több elsőfokú közigazgatási ügyet utal a községek hatáskörébe, mint a mai magyar közigazgatás.

A magyar önkormányzati élet újjáalakítása

A mai magyar közigazgatás általános szervezetében ma három ponton van önkormányzat: a községeknél, a városoknál és a vármegyénél. Ezek közül a községi önkormányzat meglehetősen eleven, de érdeklődési körében egyelőre szűk. A városi önkormányzat általában eleven, érdeklődési köre kiterjedt, azonban az alföldi tanyás városoktól eltekintve a parasztság számára nem ad széles perspektívájú önkormányzati és igazgatási lehetőségeket. Ez utóbbira a vármegyei önkormányzat volna hivatott. A vármegyei önkormányzat azonban régtől fogva halott, és a demokratikus átalakítás sem tudta új étellel megtölteni. Az, hogy ma országszerte a vármegye maradt leginkább a régi igazgatás gyülekezőhelye, igen nagy részben annak tulajdonítható, hogy a vármegyével mint egységgel szemben a nép nagy tömegei nem mutatnak eleven érdeklődést. A vármegye egész lakossága között nincs meg az az eleven érdekközösség, amely minden önkormányzati élet alapvető feltétele, és amely megvan a községben, megvan a városban, és valamikor régen megvolt nemesi vármegyében is. Ma a vármegye tevékenysége úgyszólván teljesen kimerül ügyiratok továbbításában és személyi ügyek intézésében.

Éz azonban nem jelenti azt, hogy a kérdés egyszerűen megoldható a vármegyei önkormányzat megszüntetésével. Föltétlenül szükség van egy olyan nagy önkormányzati keretre, amely mindenekelőtt a magyar parasztság számára jelent a szűk községi határokon túlmutató eleven politikai és igazgatási nevelő iskolát. Ilyen önkormányzati keretnek a jelenlegi vármegye túl nagy. Az ország lakosságának túlnyomó része számára nem a vármegyeszékhely jelenti azt a legközelebbi magasabb egységet, amely számára a község után a legfontosabb, hanem a járási székhely, illetőleg az a legközelebbi város, ahová városi, urbánus szükségletek kielégítésére rendszeresen bejár vagy szeretne bejárni. Erdei Ferenc mutatott rá először arra, hogy milyen páratlan és szerencsés megoldást jelentene a földműves foglalkozásúak urbánus szükségleteinek kielégítése szempontjából az a szerkezeti megoldás, amit az alföldi nagyhatáru tanyás mezővárosok képviselnek. Amelyekben a távolos tanyai részek is megmaradnak a város politikai, igazgatási, gazdasági és kulturális közösségében, és ilyen irányú javainak az élvezetében. Anélkül, hogy a tanyás városok rendszerét az egész országra ki akarnánk terjeszteni, le lehet vonni ebből azt az országos értékű tanulságot, hogy eleven és életképes önkormányzati egységül szerte az országban azokat a területeket kell venni, melynek egy-egy meglévő vagy kifejleszhető várost és a feléje gravitáló, oda állandóan bejáró vagy beirányítható környéket foglalják össze. Ez az egység országos viszonylatban általában vagy a jelenlegi járásokból, vagy azoknál némileg nagyobb egységekben adódik, a nagy határu tanyás mezővárosok esetében pedig egy-egy mezővárosból és a hozzá bekapcsolható környékbéli községekből.

A magyar közigazgatás személyi kérdései

A közigazgatás jósága mindenkor a közigazgatási személyzet kiválasztási módján, ügyintézési gyakorlatán, szakképzettségén és erkölcsi hagyományain nyugszik. Ebből a szempontból vizsgálva Magyarország mai közigazgatási személyzetét, alaposnak és jogosnak találjuk az országnak azt a közvéleményét, hogy a magyar közigazgatási személyzet egészében nem kielégítő módon működik, és ez a nem kielégítő működés a leglényegesebb oka a magyar közigazgatás rosszaságának. Ennek az elégtelenségnek megvannak a maga történeti okai és előzményei.

A magyar köztisztviselői kar három elemből tevődik össze. Az egyik a régi nemesi igazgatásból származik. A nemesi igazgatás valamikor a vagyonos nemesek önkéntes és fizetés nélküli tisztségviselését jelentette. Utóbb a nemesség anyagi alapjainak a kicsúsásával, a XIX. század folyamán a közhivatali tisztségek a tönkrement nemesség elhelyezkedésének és a nemesi életvitel fenntartásának váltak az eszközeivé. A nemesi eredetű közigazgatás azonban mind régebbi, mind újabb formájában megtartotta azt az alapjellegét, hogy nem egy igazgatási szakmának a hagyományait és a gyakorlatát őrizte elsősorban, hanem mindenekelőtt a hivatalt egy társadalmi hatalmi helyzet fenntartásának az eszközöként kezelte. A régebbi időben a földbirtok adta a gazdasági alapot és a hivatal a földbirtokon nyugvó hatalmi helyzet külső biztosítását, később a földbirtokban rejlő gazdasági alap összeomlásával a hivatal maga vált a nemesi társadalmi helyzet gazdasági alapjává. Vagyis a hivatal és a benne rejlő hatalmi és gazdasági vonatkozások teljességgel elszakadtak a társadalom termelőmunkájától, merőben öncélúvá váltak. A magyar közigazgatásnak és a magyar köztisztviselőnek az élettől, az embertől és a valóságtól való elszakadásának ez a történeti előzmény az egyik legsúlyosabb tényezője.

A magyar köztisztviselői kar másik részének gyökerei a Habsburg-igazgatásra nyúlnak vissza. Így mindenekelőtt a pénzügyi igazgatás, melynek központi szervei a Habsburg-uralom kezdetére, modern kiterjeszkedése pedig a Bach-korszakra. Ugyancsak a Bach-korszakra nyúlik vissza több modern technikai igazgatási tényező, például a telekkönyv, posta, dohányjövedék, vasútigazgatás stb., stb. A magyar közigazgatásnak ez a része egészében osztrák, cseh, német alapítású és jellegű, még akkor is, ha szereplői nem idegen származásúak. Ez a fajta igazgatás egy európai módon fejlett, szakszerűen elmélyült, nemzetközi viszonylatban is komoly értékű igazgatási apparátusnak a nem rossz minőségű, de azért második garnitúráját plántálta át Magyarországra, ahol ennek az igazgatásnak helyi gyökerei alig voltak. Ebből adódik az ilyenfajta igazgatásnak a komoly szakmabeli derekasság és pontosság mellett is az élettől való elvonatkoztatottsága és a nemesi igazgatástól teljesen különböző, de ugyancsak meglévő élettől való elvonatkoztatottsága; az öncélú bürokráciának ismert komikus példáit rendszerint ez a fajta igazgatás szolgáltatja.

Végül van a magyar igazgatásnak egy harmadik, legértékesebb, azonban sajnos szétszórtabb és számbelileg kisebb része, amely azonban szerencsétlen történeti fejlődési okok folytán egységes jelleget felvenni, közös hagyományokat kialakítani és más-fajta erőket legyűrni nem tudott: a helyi gyökerekkel bíró, de szakszerűen elmélyült magyar igazgatás. Ilyen elemek találhatók a különleges szakképzettséget kívánó orvosi, műszaki és nevelésigazgatás egyes ágaiban, azonban mindenütt úgy, hogy ezek az elemek állandó hátraszorítottságban vannak a hatalmi szellemű nemesi igazgatás és az idegen eredetű öncélú bürokrácia ellenében.

Ebből a három elemből tevődik össze a nagy köztisztviselői kar úgy, ahogy ma előttünk áll, és ezzel a tisztviselői karral szemben lép fel igen nagy erővel a demokratikus újjáalakulás és bizonyos részben a teljes kicserélődésnek a következménye. Tudnunk kell azonban azt, hogy az igazgatás és az ügyintézés sok vonatkozásban – nem olyan sok vonatkozásban, mint ahogy azt a „rég”, „bevált” tisztviselők mai védelmezői hangoztatni szokták, de azért mégis igen sok vonatkozásban – komoly szakszerű elmélyedést kíván, és ezekben a vonatkozásokban az igazgatási szellem megromlásán pusztá személycserékkel nem segíthetünk, mert komolyan fenyeget az a veszedelem, hogy a személycserék megtörténte után a hatalmi szellem és az öncélú ügyintézés betegségei megmaradnak. Az igazi és eredményes regenerálódás útjai a következők:

1. Az első feladat az, hogy a szakszerűség erőit, melyek ma teljességgel az úri hatalomgyakorlás szellemének őrzőivel alakítanak egy frontot, a demokratikus népi felemelkedés oldalára vonjuk. Ehhez természetesen nem szónoklatok kellene, és nem pártagitáció elsősorban. Elsősorban számot kell vetnünk azzal, hogy a mai magyar igazgatás régi *képesített* része körülbelül csak fele részben jelent valóságos szakszerű elmélyültséget, a másik részben a formai képzés mögött a mezei jogászt, a családi protekció intézményein keresztül valójában egész egyszerűen a régi, úri, nemesi társadalom áll, amelynek a számára a papírforma szerinti végzettség csupán egy fedőformulája a végzettségtől függetlenül fennálló társadalmi bezártságnak és társadalmi szelekciónak. Ma ez a szellemiség mindenestül a szakképzettség fellegvára mögé vonul, és a valóban szakszerűen elmélyült tisztviselői kar fedezéke mögé rejtőzve folytatja akcióját az igazgatásba betolakodott, képzésmentlen új tisztviselők ellen. A feladat az, hogy a régi tisztviselői karban a formailag képzett, de lényegileg nem szakszerű és nem szolgálatszerű, hanem hatalomgyakorló igazgatást folytató résszel szembeállítsuk a szakszerűen elmélyült részt, aminek az a legegyszerűbb módja, hogy az előbb-utóbb esedékes tisztviselői létszámcsoökkentés során a legnagyobb mértékben tárgyi és szakszerű módszerekkel (vizsgák stb.) és a szakszerű tisztviselői kar kétféle elemének az ilyen módon való belső egymás elleni szembeállításával sokkal több eredményt lehet elérni, mint hogyha a demokratikus szelekciót a pártok agitációjává engedjük fajulni, mert a tisztviselők demokratikus szempontból nem fejlődésképes része máris megtalálta azokat a pártokat, amelyekről fedezetet és védelmet vár. A Parasztpárt annál is inkább síkraszállhat a tisztviselői szelekció ilyen szellemben való elvégzése mellett, mert az összes pártok között legkevésbé vett részt akár a régi, akár az új tisztviselői pozíciókért való tülekedésben.

2. A demokratikus újjáalakulás másik, távolabbi hatásaiban talán még lényegesebb eszköze az önkormányzati igazgatás kiterjesztése és elmélyítése, abban az értelemben, hogy a tisztviselőket minél nagyobb mértékben alája kell rendelni a zavartalanul működő önkormányzati élet ellenőrzésének, és ezen keresztül nemcsak képletesen, de a szó legmindennapibb értelmében arra szorítani, hogy a közösség, a nép rétegeinek szolgáivá legyenek; különösen ezen a ponton van joga a laikus elemek bevonásának. A tisztviselői kar laicizálása és a képzési kellékek minden vonalon való laza kezelése önmagában igen veszedelmes lehet, és a magyar igazgatás és gazdasági élet eddig elért fejlettségi foka mellett már komoly visszaesést jelenthet. Viszont tudnunk kell azt, hogy a kialakult régi magyar igazgatás éppen a benne elrejtőzött osztálytársadalmi elemek folytán formai képzéshez kötött egy csomó olyan állást is, amelynél teljesen felesleges, és amelyek a világon sehol másutt formai képzéshez kötve nincsenek. Így mindenütt az önkormányzati vezetők állásait, valamint számos gyakorlati, gazdasági és szociális munkakört betöltő állást. Ezeket a pontokon helyre kell állítani radikális

módon a laikus elem fölényét és az irányítási jogát a szakképzett, *szolgáló* tisztviselővel szemben. Viszont a szakképzettséget megkívánó állásoknál a képesítési kellékek lazítását továbbra is kivételes eljárásként szabad csak fenntartani, vagyis külön kell választani egy tisztán laikus és egy tisztán szakképzett vonalat.

3. Végül természetesen számba kell venni a képesítetlen munkás és paraszt tisztviselőjelölteknek gyorsítóképzés alapján a közigazgatás szakszerű ágaiba való beállítását is, itt azonban a hangsúly nem azon van, hogy megállapítsuk: bizonyos feladatok helyes ellátásához nem kell más, mint józan paraszti ész, mert ez az elképzelés a legtöbb esetben illúzió, éspedig kártékony illúzió. Gyakorlatilag úgy néz ki közelebbről, hogy a józan paraszti ész nevében föllépő laikust az esetek nagyobb részében előbb-utóbb megfélemlíti a Hivatal. A képesítetlen és gyorsítóképzés alá eső tisztviselőjelölteket tehát egy nagyon erős szelekció és egy gyors, de nagyon szakszerű képesítés alá kell vonni, és így lehet remélni, hogy a megcsontosodott bürokráciával a szervezeten belül is fel tudják venni a versenyt.

JEGYZET

E tanulmány címét első változatának alapján (*A magyar államszervezet*), attól egy raggal mégis megkülönböztetve magam adtam, mivel e második, összesen 16 gépiratos lapot számláló fogalmazvány a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára Kézirat-tárában elhelyezett Bibó-hagyatékban részenként külön-külön nyilvántartva, cím nélkül található (Ms 5111/38–42.). Amint azt a Szegedi Műhely hasábjain megjelenő rövidebb, első változathoz fűzött megjegyzéseimben részletesebben kifejtem, *A magyar államszervezet* c. írás 1945. november 15-e és 1946. január 16-a között – valószínűleg 1945 decemberében – nyerhetett megfogalmazást a Nemzeti Parasztpárt valamely vezető testülete számára. E második változat a részekre külön-külön rávezetett utólagos feljegyzések szerint e párt pártiskolája részére készült: az első és második rész 1946 januárjában, a harmadik–ötödik pedig 1946 tavaszán. A két első rész mindenesetre az államformáról tartott 1946. január 16-i pártközi értekezlet előtt nyerhetett megfogalmazást, hiszen a köztársaság ügye még e fogalmazványban is megoldandó kérdésként szerepel.

Bibó István e két változatban is fönmaradt írásában fölvetett gondolatok – köztük az Erdei Ferenc nevével is jegyzett *városmegye* kérdése – későbbi műveiben, így mindenekelőtt *A magyar közigazgatásról* (1947) és a *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció* (1972) című, nagyobb igényű munkáiban (Válogatott tanulmányok, Bp. 1986. 2:471–484., 3:140–294.) ismételten s hangsúlyosan előfordulnak. E most közölt írás ezek csírájának tekinthető.

A szöveget a mai helyesírás szerint közlöm, s a nyilvánvaló elírásokat is kijavítottam. Anélkül, hogy e helyütt tartalmi kérdésekbe bocsátkoznék, a szerzőnek csupán a sommás fogalmazásból eredő két alkotmánytörténeti tévedését korrigálom.

Kezdetben nem volt joga a kormányzónak a törvények szentesítését megtagadni... – 1937 után sem szentesíthette a törvényeket, ám a korábbi egyszeri helyett kétszeri halsztó vétőjogot nyert.

...az 1920. évi I. tc. az államforma kérdését nyitva hagyva a király helyébe kormányzóit tisztelet szervezett... – E törvény helyreállította a királyság államformáját.