

SZALAI MIKLÓS

Magyary Zoltán és a magyar alkotmányosság

Magyary Zoltán egyike volt a két világháború közötti magyar szellemi élet és a magyar jogtudomány legjelentősebb egyéniségeinek. Mivel Magyary és felesége áldozatul esett a szovjet megszállók brutalitásának, munkássága sokáig tabuvá vált Magyarországon, annak ellenére is, hogy tanítványai jelentős szerepet játszottak az új, szocialista államapparátus felépítésében és a háború utáni új közigazgatás tudományos megalapozásában. A Magyary-iskola mesterükhöz hű tagjai természetesen úgy igyekeztek őt beállítani, mint akinek tudományos munkássága a szocialista állami berendezkedést készítette elő. Az iskola eszmeisége beépült az 1960-as, 1970-es évek magyar közgondolkodásának abba az áramába, amely az államszocializmus rendszerét nem a kapitalizmus, hanem valamiféle népi-nemzeti „harmadik út” irányában kívánta volna meghaladni. Magyary emlékéét a jogtudományon kívüli, tágabb értelemben vett szellemi életben először Bereményi Géza *A tanítványok* című filmje idézte fel, majd a rendszerváltozás után munkássága egyikévé vált azoknak az újra felfedezett szellemi értékeknek, amelyeket korábban a kommunista diktatúra agyonhallgatott. Ezért a Magyary-tanítványok által a rendszerváltozás előtt és után művelt „Magyary-kultuszba” érthető módon nem fértek, nem férhettek bele a tudós szelősjobboldali, fasisztabarát megnyilatkozásai, nézetei. A jelen tanulmány Magyary munkásságának ezt az – eddig általában többé-kevésbé szemérmesen elhallgatott – oldalát kívánja megmutatni.

A jelen írásnak persze nem célja Magyary Zoltán életművének, jelentőségének a teljes, átfogó bemutatása, mert ezt a feladatot már elvégezték helyettem mások, mindenekelőtt Saád József az általa szerkesztett, a Magyar Panteon sorozatban 2000-ben megjelent Magyary-válogatás elé írt kitűnő bevezető tanulmányában.¹ Én magam Magyary munkásságával a hivatásrendiség magyar eszmétörténetének kutatása során találkoztam.² Ez a tanulmány mindenekelőtt Magyarynak a magyar *államberendezkedést, alkotmányosságot* érintő gondolatait vizsgálja. Épp ezért szükségképpen említetlenül maradnak az életmű fontos mozzanatai. Mindazonáltal szükséges legalább nagy vonalakban áttekintennem Magyary munkásságát.

* * *

1 Saád József: A racionalizátor. In: Magyary Zoltán. Vál., szerk., bev., jegyz. Saád József. Új Mandátum, Bp., 2000. (Magyar Panteon) 7–62.

2 Szalai Miklós: Újrendiség és korporativizmus a magyar politikai gondolkodásban (1931–1944). Múltunk 47. (2002) 1. sz. 52–105.

Magyary Zoltán 1888. június 10-én született Tatán, katolikus katonatiszti családból. 1906-ban érettségizett a budapesti piarista gimnáziumban, majd 1910-ben államtudományi oklevelet szerzett a Pázmány Péter Tudományegyetemen. Ezután került fogalmazó gyakornokként a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumba. 1912-ben egy szemesztert a lipcsei egyetemen töltött, majd miután ugyanebben az évben a jogtudományi diplomát is megszerezte, segédfogalmazóként kezdte meg köztisztviselői pályáját. Ettől kezdve a minisztérium több osztályán teljesített szolgálatot, s mindenütt gyakorlatiasságával, az eredményes ügyvitel iránti kivételes érzékével tűnt ki. Későbbi közigazgatás-tudományi tételeinek többsége a pályakezdő hivatalnok napi problémáiban gyökerezik, mert ezekkel szembesülve kezdett foglalkozni az államtudományi–jogi képzés és a közigazgatási gyakorlat összehangolatlanságával, a köztisztviselői professzionalizmus kérdéskörével. Az 1910-es években rendszeres önképzésre fogta magát. Csupa gyakorlati, az ügyvitel eredményességét segítő készségekre tett szert: fejlesztette nyelvtudását, gyorsírásból tanári képesítést szerzett. A korabeli magyar minisztériumokban az egyetemi végzettségű fogalmazói kar kiszolgáltató volt az érettségizett számvevőségi karnak. Magyart ez a hatásköri anomália indította arra, hogy pénzügytani ismereteit elmélyítse. Költségvetési joggal kezdett foglalkozni, és 1915-ben államszámviteli vizsgát tett. Ismereteit ezen a területen annyira elmélyítette, hogy 1918-ban meghívott előadóként államszámvitelt adott elő a jogi fakultáson.

Pályakezdő éveinek fontos állomása volt 1917 tavasza, amikor a miniszterelnökségre rendelték szolgálattételre. Itt került munkakapcsolatba későbbi főnökével és pártfogójával, Klebelsberg Kunóval, aki felfigyelt a kivételesen tehetséges és ambiciózus fiatalemberre.

A forradalmak évei nem okoztak törést Magyary hivatali pályáján. Fizetési osztályt váltva továbblépett a hivatali ranglétrán: a Közoktatásügyi Minisztériumban miniszteri titkár lett, majd a Tanácsköztársaság Közoktatásügyi Népbiztosságán az elemi népiskolák ügyosztályán teljesített szolgálatot. A Tanácsköztársaság bukása után – talán a zökkenőmentes előmenetel ellensúlyozására – leleplező tanulmányban számolt be a kommunista közigazgatás alkalmatlanságáról. Az úgynevezett Védelmi Tanfolyam keretében már ekkor tartott egy előadást általános társadalmi kérdésekről is – de ez nem megy túl a korszak hivatalos „keresztény–nemzeti” ideológiájának szokásos gondolatain.

A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium helyreállítása után a tárca élére került Klebelsberg Kunó Magyart 1920 októberében kinevezte a költségvetési osztály élére. A következő évben már az elnöki ügyosztály főnökének helyettese lett, s egyúttal miniszteri tanácsos. Kiváló szervezőkészsége, nyelvismerete, gyorsírástudása, számviteltani jártassága révén a miniszter belső köréhez tartozott. Költségvetési ügyekben közvetlenül Klebelsbergnek alárendelt kulcsembereként 1920-tól fogva mindig vezető posztokon teljesített szolgálatot.

Az 1920-as évek elején – a költségvetés kérdéseivel foglalkozva – figyelt fel Magyary a tudományos üzemszervezés (*scientific management*) és az igazgatástudomány (*science of administration*) kérdéskörére, amelyek tételei éppen ekkori-

ban kezdtek beépülni az állammal és a közigazgatással foglalkozó szakmunkákba. A korszakban sokan – így Max Weber, a bürokrácia jelenségekörének, történeti–szociológiai gyökereinek talán legnagyobb elemzője is – szoros analógiát láttak az üzemszervezés és a közigazgatás között.

Ebben a vonatkozásban új lökést adott Magyary szellemi fejlődésének a brüsszeli Közgazdaságtudományok Nemzetközi Intézetének 1923-as, második nemzetközi kongresszusa, ahol Henry Fayol bányamérnök „La Doctrine administrative dans l’État” címmel tartott egy – a közigazgatás-tudomány történetében mérföldkőnek számító – előadást. Fayol eredetisége az állam és az üzem analógiájának gyakorlati megközelítésében és kifejtésében állt. A fayoli igazgatáselméleti doktrínát ugyanaz a századfordulói technokrata szemlélet és a „gépkorszak”-kultusz hozta divatba, mint a vele sok ponton rokon tudományos üzemvezetést: a vállalatok optimális működtetésének elméleteit (a taylorizmust és a fordizmust). Előadásában Fayol arra keresett választ, hogy kora államának működésében mennyire érvényesülnek a tisztán igazgatáselméleti és -technikai követelmények. Nála az állam óriási méretű politikai vállalkozás, melynek eredményessége attól függ, hogy működése során a szervezettani fő műveleteket: a tervezés-prognosztizálást, a szervezést, a parancsadást, az összhangbiztosítást és az ellenőrzést milyen színvonalon tudja egyesíteni. Fayol a korabeli francia államigazgatás példáján bemutatta, hogy a parlamentáris demokráciák üzemeltetési szempontból kezdetlegesebbek, állam-üzemként egyszerűen elavultak, s sok mindent tanulhatnak a nagyvállalatok adminisztrációjától.

A fayoli doktrína – amolyan jogtól és politikától idegen elméletként – az államtudományok magyar művelői körében nem keltett nagy visszhangot. Viszont Magyary a jövő lehetőségét vette észre a technokrata racionalitás elvei szerint megújított államgépezet létrehozásában. Fayol államtudományi elveit nem sokkal a konferencia után kis tanulmányban méltatta, külön kitérve arra, hogy az igazgatás öt fayoli elve mennyire kevésbé érvényesül a magyar minisztériumok gyakorlatában.

1924 februárjában Magyary a *Budapesti Szemlébe* írt egy tanulmányt, *Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéből* címmel.³ Mai szemmel kicsit különösnek tűnik egy tanulmányban „összehozni” ezt a két politikust, hiszen Ludendorffnak, az első világháborús Németország Hindenburg mellett első számú hadvezérének, a „tördőfés”-legenda egyik első elterjesztőjének és Hitler első politikai próbálkozásai támogatójának nevéhez az agresszív militarizmus fogalmát kapcsoljuk, Rathenau viszont a weimari demokráciának szilárdan elkötelezett politikus volt, akit a világháború győzteseivel szemben engedékeny, a békeszerződés teljesítésére irányuló politikája miatt gyilkolt meg egy szélsőjobboldali terrorista. Az érdekes azonban az, hogy Magyary mindkettőjük életművéből ugyanazokat az elemeket emeli ki és tartja követésre méltóaknak.

³ *Magyary Zoltán*: Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéből. *Budapesti Szemle* (1924. febr.) 108–137.

Magyary szerint Ludendorffnak igaza volt, amikor közvetlenül a háború után megjelent emlékirataiban a háborús vereség legfőbb okának a defetizmust tartotta, amely szerinte lehetetlenné tette a német társadalom erőinek megfelelő összpontosítását a háborús célokra. Ugyanakkor Rathenaunak is igaza volt abban, amikor a weimari köztársaság minisztereként mindenáron teljesíteni akarta a Németországra a győztesek által kiszabott súlyos jóvátételi kötelezettségeket. Ámde munkásságukban nem is ez a lényeges, hanem az, hogy egyikük a politika, másikuk a gazdaság terén a szigorú állami szabályozást, a politikai párt- és osztályérdekeknek, illetve a gazdasági magánérdeknek a nagy közös nemzeti célok nevében való háttérbeszorítását, elfojtását hirdette.

Elemezve Ludendorff eredménytelen erőfeszítéseit arra, hogy még az amerikai túlerő kibontakozása előtt kicsikarja a nyugati fronton a döntést az antanttal szemben, és osztva a nagy hadvezérnek azon vélekedését, hogy ezt tulajdonképpen az ellenzéki pártok, mindenekelőtt a szociáldemokraták békevágya – és szabotázsja – akadályozta meg, Magyary azt írja: „akinek alkalma volt, mint Ludendorffnak, a történelmi kapcsolatokba mélyen betekinteni és az állami organizmus összefüggését az eddigieknél mélyebben átlátja, az osztani fogja Ludendorff konklúzióját: »Olyan kormányra van szükségünk, amely a népet vezeti, nem csak uralkodik. Nem a kiszélesítésben, hanem a megszorításban van a kormány ereje, amely erő a döntő pillanatban egyetlen embernek vezérségévé lesz és amely, mint a nagy Hohenzollern fejedelmek és nagy tanácsadók, az önző módon ellenkező néprétegeket kíméletlenül és ha kell erőszakkal is kötelességük teljesítésére kényszeríti és épp ezáltal szolgálja a nemzet érdekét.«”

Rathenau viszont, mielőtt a politika csúcsaira került volna, kitűnő műszaki szakember, feltaláló, majd saját vállalatának a vezetője volt, s a gazdaság területén szerzett saját tapasztalatai alapján igyekezett felvázolni a kor fejlődési tendenciáinak megfelelő, korszerű gazdasági rendszer koncepcióját. Rathenaunak még az első világháború előtt megjelent közgazdasági írásaiból idézve kiemeli Magyary, hogy a szerző milyen jelentőséget tulajdonít az úgynevezett „mechanizálódás” folyamatának. A modern időkre, a modern ipari társadalom kialakulására jellemző mechanizálódási folyamat abban áll Rathenau szerint, hogy az egyén belekényszerül egy nagy termelési szervezetbe, a verseny és nem az egyéni szükséglet a munka szabályozója, jellemzővé válik az osztársadalmi munkamegosztás, a tömegmunka, a szervezett áruforgalom és a technika tökéletesedése. Ezek a tendenciák Rathenau szerint a gazdaság fokozott mértékű állami irányítását tették szükségessé, amit csak még tovább erősített az első világháború, amelynek során maga Rathenau szakemberként a német hadigépezet nyersanyagellátásának a megszervezésével foglalkozott. Utalva Rathenaunak az AEG nevű német nagyvállalatnál kifejtett tevékenységére, Magyary megjegyzi: „a gazdasági életnek ezen a fejlettségi fokán annak tervszerűvé tételét a termelés azonnali fokozásának elérése mellett biztosítani, megkísérelni többet jelentett, mint az AEG-nek, a világ egyik legnagyobb, de a magántőke uralma alatt lévő vállalat működésének irányítása. Ez valóban kísérlet volt a gazdasági anarchia

helyett a Planwirtschaft, a tervszerű gazdálkodás megvalósítására, ami azonban gazdasági diktatúra nélkül nem lehetséges.”

Rathenau a világháború után a jóvátétel teljesítését is a gazdaság átfogó, szisztematikus szabályozása útján képzelte el. Írásaiban hangsúlyozta, hogy a jövő most kialakuló gazdasági rendjében a fogyasztás közügy, éppígy közügy a pazarlás is, és nem lesz benne helye a gazdagság mai szokásos forrásainak, tehát a monopóliumnak, a spekulációnak és a nagy vagyonok öröklésének.

A két politikus munkásságát és kudarcuk okait elemezve ezek után kifejti Magyary, hogy a parlamentáris demokráciában a nem kellően tájékozott és a tömeghangulat váltakozásaihoz alkalmazkodó politikusok, és nem a szakemberek kezében van az irányítás. Így az egész életét hivatásos katonaként eltöltött Ludendorff és a hivatásos közgazdász Rathenau sem tudták a maguk elgondolásait érvényesíteni Németországban: olyan karmesterek voltak, akiknek nem volt megfelelő zenekaruk. A végső, a mi viszonyainkra is alkalmazható Magyary-konklúzió pedig a következő: „A liberalizmus és a demokrácia az állampolgárok nagy tömegét juttatta politikai jogokhoz. Ez azonban addig, amíg politikai jogaiknak az állam érdekében való használatát megtanulják, az államhatalomnak kiszélesítését jelentette ugyan, de egyúttal elernyedésére, felhígulására vezetett. Ez nem csak mérhetetlenül megnehezíti, hanem sokszor meg is hiúsítja a hivatottak által helyesnek fölmért cél irányában való vezetést és haladást. A nemzeti energia összefogása helyett annak elforgácsolása következik be. Hozzávéve a parlamentarizmus természetéből folyó fent érintett tökéletlenségeket, ez arra vezet, hogy az összes nemzeti erők latba vetése döntő pillanatokban sem sikerül. Ez az, amit Ludendorff és Rathenau a diktatúra útján reméltek kiküszöbölni. Nem tudták elérni. De felvetették a kérdést, amelyet korunknak meg kell oldania. Ettől függ nemzetünk jövője és a következő válságokban való felülkerekedése.”

A tanulmányban ugyanakkor Magyary ekkor még azt hangsúlyozza, hogy a parlamentekre a modern államban mégiscsak szükség van,⁴ ideálja szemmel láthatóan nem a parlament nélküli diktatúra, hanem olyan állam, amelyben a 19. századi államhoz képest növekszik a végrehajtó hatalomnak a parlamenttől való függetlensége, és így erőteljesebben tud beavatkozni a gazdasági életbe.

* * *

1924-től Magyary – a klebelsbergi kultúrfölény-koncepció részeként, habár Klebelsberggel való viszonya korántsem volt felhőtlen – egyre inkább részt vállalt a korszerű magyar tudománypolitika kidolgozásában is. Úgy látta, hogy a tudományos munkamegosztás rohamosan fejlődik, a specializáció egyre erőteljesebb követelmény, aminek következtében megnőtt a kutatók egymásrautaltsága, gyorsan emelkedett a tudományban tevékenykedők létszáma, s az eszközök költsége. Így arra a következtetésre jutott, hogy a tudomány művelése a „tudományos nagyüzem” keretében zajlik, ami a tudományszervezés új módját kívánja

4 Uo. 131.

meg. Úgy látta, hogy az ipar és a gazdaság hasonló jellegű problémával került szembe a 20. században, de annak megoldásához a szükséges elméletet a megfelelő szakembergárda ki tudta fejleszteni. Az állam, amely a tudománypolitika megvalósítására hivatott, szintén ennek az utolsó ötven évnek a folyamán lett technikai értelemben nagyüzemmé, közigazgatása fejlődött, de e mögött nem állt kidolgozott, a gyakorlati megoldásokat segítő elmélet. Magyary szerint tehát a magyar tudomány nemzetközi versenyképességének biztosításához nem csupán jól definiált tudománypolitikai célok szükségeltetnek – ezt a politikusok feladatának tekintette –, hanem a közigazgatástan kimunkálása is elengedhetetlen.

Magyary számára külön feladatot jelentett az egyetemek beillesztése a klebelsbergi kultúrpolitika céljainak megvalósításába, törekvései azonban nem egyszer beleütköztek az egyetemek ragaszkodásába tradicionális autonómiájukhoz. Tudománypolitikai munkásságának és koncepcióinak összefoglalása *A magyar tudománypolitika alapvetése* című nagy műve.

A bethleni konszolidáció rendszerének – a gazdasági világválság nyomása alatt – bekövetkezett megrendülése újult erővel tolt a politika előterébe az átfogó reformok – köztük a közigazgatás reformjának – kérdését. 1929 novemberében miniszterelnöki rendelet jelent meg a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjéről, 1930 januárjában Bethlen Darányi Kálmán miniszterelnökségi államtitkár elnöklete alatt a Takarékosági Bizottság képviselőinek részvételével tárcaközi bizottságot alakított, hogy a közigazgatás racionalizálására készítsen elő további javaslatokat. Ennek a bizottságnak a központi előadója Magyary lett. A bizottság csak kevés ülést tartott, és munkásságának megkezdése után megállapítható volt, hogy nincsenek világos elgondolások a közigazgatás racionalizálásának pontos célkitűzését, programját és módszereit illetően. Ezért Magyary 1930 nyarán egy „A magyar közigazgatás racionalizálása” című javaslatot dolgozott ki és terjesztett Bethlen elé. 1931 januárjában a kormány kiadta újabb rendeletét a közigazgatás egyszerűsítését előkészítő munkálatok tárgyában, s a miniszterelnök Magyaryt – aki közben a Pázmány Péter Tudományegyetemen a közigazgatási és pénzügyi jog tanára lett, s kilépett a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium állományából – kormánybiztossá nevezte ki. Úgy érezhette: eljött az ideje annak, hogy átültesse a gyakorlatba is a maga elgondolásait. Nézzük meg erről a kísérletről saját – röviddel halála előtt írott – összefoglalóját:

„Ez a megbízatás [tudniillik a kormánybiztosi – Sz. M.] számomra lehetővé tette az egész magyar közigazgatási gépezetnek a miniszterelnök oldaláról való áttekintését és egységben látását. A diagnózis és a therápia megkezdésére vonatkozó javaslataimat a miniszterelnökhöz címzett következő nyomtatott előterjesztéseim tartalmazzák:

1. A magyar közigazgatás racionalizálása;
2. A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása;
3. A magyar közigazgatás racionalizálásának programja.

Egyetlen javaslatom azonban, amely megvalósításra került, a gyakorlati közigazgatási vizsga szabályozása és életbeléptetése volt. Egyébként nem adtak soha más lehetőséget, mint a tanulmányozást, és a diagnózisok gyártását, legfeljebb ki-

nyomatását. Ennek egyik oka az volt, hogy gróf Bethlen István miniszterelnök, akinek 10 évi kormányzati tapasztalata volt, kormánybiztosi kinevezésem után néhány hónappal lemondott. Utána gr. Károlyi Gyula következett, minden tapasztalat és hozzáértés nélkül, egy évre rá pedig Gömbös Gyula, aki a miniszterelnökséget csak a dinamikájáról való lemondás árán tudta elnyerni, amibe beletartozott a közigazgatás racionalizálásáról való lemondás is. Másik oka annak, hogy kormánybiztosi működésem körül a blokádnak falai hamarosan és fenyegetően felemelkedtek, az a diagnózisom volt, hogy a magyar közigazgatás főhibája a vezetés gyarlóságaiban keresendő, tehát a közigazgatás racionalizálását nem a községi közigazgatás vagy a segédhivatal racionalizálásán kell kezdeni, amire a kormány talán még hajlandó lett volna, hanem magán a kormányon, amire nézve részletes és indokolt javaslatot is tettem. Ennek a javaslatomnak az a lényege, hogy a közigazgatási nagyüzem kialakult és ezzel az államunk XX. századi állammá lett, annak vezetése azonban megmaradt az 1848-ban elért fokon. A megoldásnak tehát abból kell állnia, hogy a miniszterelnök vállalja a felelősséget a közigazgatás egészét és egységét érintő kérdésekért és gondoskodik olyan szervezeti megoldásról, mely őt e feladatának betöltésére képesíti (közigazgatási vezérkar).

Gömbös Gyula 1932 szeptemberében azzal kezdte miniszterelnöki működését, hogy a közigazgatás racionalizálásának ügyét a miniszterelnök helyett átadta a helyettes miniszterelnöknek: Keresztes-Fischer Ferencnek. Figyelmeztettem arra, hogy ezáltal minden eredményt biztosan meghiúsít, mert a miniszterek legfeljebb a miniszterelnöktől hajlandók elfogadni a közigazgatás egészét érintő kérdések iránymutatását, egyik miniszter társuktól azonban soha. Gömbös azonban teljesen merev volt. Ez mutatta, hogy a hatalom megszerzése érdekében ezt a kérdést is feláldozta. Ez volt a tapasztalatom az első haladónak nevezett magyar miniszterelnökkel.”⁵

Magyary a maga reformmunkájának kudarcát, akadályoztatását mégsem egyes személyek hibáival, hanem azzal magyarázta, hogy Magyarországon az államhatalmat szerinte egy törpe kisebbség tartotta kézben, amely hatalmát mesteri technikával tudta védelmezni, és „ennek a hatalmában fenyegetett oligarchiának éber szimatja hozta magával, hogy működésének tisztán tudományos tartalmában is megérezte, hogy a hatalmát fenyegető új eszméket képviselik. Ezért igyekezett megakadályozni, hogy hatásom legyen.”⁶ A valóságban Magyary javaslatai azért sem találhattak meghallgatásra, mert a végrehajtó hatalom olyan egyszemélyi felelős vezetését akarta létrehozni, amely a magyar parlamentarizmussal legfeljebb névleg lett volna összeegyeztethető.

Ha a politikai vezetőkkel nem is boldogult Magyary, azért túlzott, amikor azt állította, hogy az egész magyar politikai elit folyton csak akadályozta őt. Mi több, az egyetemen létrehozhatta saját tudományos intézetét, a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, amely saját folyóiratot is adott ki, a *Közigazgatástudományt*.

* * *

⁵ *Magyary Zoltán: Küzdelem a haladásért. Gépelt kézirat. Bp., 1944. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, Kézirattár (=MTAKK) Ms 5990. 156. Sz. 6.*

⁶ Uo. 16.

1932 novembere és 1933 februárja között Magyary – feleségével, Techert Margit filozófusnővel együtt – az Egyesült Államokban járt tanulmányúton.⁷ Miután saját közigazgatási reformtevékenysége a magyar viszonyok között végül is nem bontakozhatott ki, itt csodálattal szemlélte azt a modern államigazgatást, amely sok – az övéihez hasonló – elképzelést vitt át a gyakorlatba. Az üzemigazgatás államigazgatási hasznosíthatóságának tanulmányozására aligha volt alkalmasabb helyszín, mint a Hoover–Roosevelt elnökváltás Amerikája, a New Deal előkészítésének és bevezetésének hónapjai. Herbert Hoover, a mérnök-elnök, maga is a tudományos üzemvezetés egyik elméletalkotója volt. Elnöksége alatt felfokozott várakozások fűződtek a *laissez faire* gazdaságot felváltó tervezett társadalomhoz, meggyökeresedett az a meggyőződés – nem kis részben Hoover híres „Waste in Industry” (Pazarlás az iparban) című jelentése hatására –, hogy az árak, a bérek és a külkereskedelem szabályozásán túlmenő, az iparági tervezésre és a központi munkaerő-gazdálkodásra is kiterjedő állami beavatkozás fogja kivezetni az országot a válságból.⁸

Magyart az USA intézményei közül leginkább az elnöki rendszer, az elnöknek mint a végrehajtó hatalom fejének egyszemélyes döntéshozatali jogkör, függetlenséget és erőt biztosító alkotmány ragadta meg. De felfogása kiegészült más elemekkel is. A köztisztviselői funkciók – sok visszaélésre is alkalmat adó – választással való betöltését Amerikában ekkoriban már felváltotta az úgynevezett „merit system”, a köztisztviselők alkalmassági minősítésének az európainál sokkal kidolgozottabb és sokoldalúbb rendszere, amelyet Magyary követésre méltónak talált. De továbbfejlődtek gondolatai a közigazgatási „vezérkart” illetően is – mindenekelőtt egy Willoughby nevű – ekkoriban nagy hatású – szerző munkásságának megismerése révén. Willoughby szerint a közigazgatásban a nyilvántartás, minősítés, könyvelés szükségleteinek szakonkénti és szintenkénti elkülönülése a hatékonyság ellenében hat. Ezért szükség van egy olyan központi szervezetre, amely a közigazgatás egészének szervezetigazgatási tevékenységeit – a működésének dologi és személyi feltételrendszerét és ennek pénzügyi alapjait magában foglaló általános igazgatási feladatait – a legfelső szinten összefogja és irányítja.

Amerikai útja után Magyary – ekkor már nemzetközileg elismert szakemberként – végigutazta Európát, hogy mind az új európai diktatúrákban, Olasz- és Németországban, valamint a Szovjetunióban, mind pedig a „hagyományos”, parlamentáris berendezkedésű államokban tanulmányozza a közigazgatás fejlődésének új tendenciáit. Magyaryban a korábbinál is egyértelműbben az a meglátás alakult ki, hogy alapvetően a világ minden modern országában ugyanaz a fejlődési folyamat megy végbe: az államnak a technikai fejlődésből fakadó új működésmódja és a lakosság megsokszorozódásából adódó új feladatai szükségessé teszik a végrehajtó hatalom erősödését a törvényhozói rovására, illetve felszaba-

7 Ld. *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban. Egyetemi Ny., Bp., 1934.

8 *Saad J.*: i. m. (1. jz.) 44.

dulását a törvényhozásnak, valamint a korábbi, egyoldalúan jogi szemléletnek a hatékonyságot béklyózó befolyása alól. 1936-ban a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet varsói konferenciáján tartott nagyszabású előadásán is – a közigazgatási vezérkar fogalma köré szervezve – ezeket a gondolatokat fejtegette: szerinte az amerikai és az európai fejlődés konvergenciában van egymással, s különbözőségüket az eltérő történelmi múlt magyarázza: míg Európában előbb fejlődött ki a közigazgatási jog, s Amerikának ebben a vonatkozásban még utol kell érnie Európát, addig Amerikában fejlődött ki a közigazgatás korszerű és hatékony szervezete, amelyet viszont az „öreg kontinensnek” kell átvennie. Mivel az európai alkotmányok, parlamentáris államszervezetek nem voltak elég rugalmasak ehhez, ezért került sor arra, hogy az államvezetés szükséges korszerűsítését a Szovjetunióban, Olaszországban és Németországban diktatórikus módon valósítsák meg. Itt még a legnagyobb elismeréssel a szovjet államszervezetről szólt. Szavakban Lenin államelméleti munkásságát is elismerte – ámde a világban pontosan az imponált neki, hogy a sztálini Szovjetunió véglegesen szakított az *Allam és forradalom* Leninjének közvetlen demokráciát, a dolgozóktól elkülönült hivatali apparátus és hadsereg felszámolását meghirdető tanításával.

1939 júniusában jelent meg az *Egyedül Vagyunk* című folyóiratban Magyary tanulmánya, az *Államéletünk válsága*. A folyóirat borítólapján ennél jóval egyértelműbb címmel utalt Magyary írására: *A XIX. századi liberális államrend bukása*.⁹

Magyary tanulmányának alapvető mondanivalója az, hogy a 19. századi magyar államnak át kell alakulnia 20. századi állammá. „A magyar állam 1848-as nagy polgári átalakulása óta a világ alapvetően átalakult, s ennek a fejlődésnek a XIX. századból maradt berendezkedés többé nem felelhet meg.” Magyary öt pontban foglalta össze az új kortendenciákat. Ezek:

1. A hivatásos közszolgálat elterjedése. Ez érvényesül ott is – az angolszász demokráciákban –, ahol eredetileg féltették tőle a demokráciát, s ott is – a Szovjetunióban –, ahol eredetileg fel akarták számolni a társadalomtól elkülönült államgépezetet.

2. A három hatalmi ág egyensúlyának felborulása, a végrehajtó hatalom megerősödése a törvényhozás rovására, ami a modern közigazgatás technikai követelményeinek következménye. Ez persze az egyes politikai rendszerekben sokféle módon érvényesül.

3. A dolgozó tömegeknek az állami életbe való cselekvő bekapcsolása és ezáltal az osztályharc kiküszöbölése. Az osztályharc, a tőke és a munka ellentéte a 19. századi liberális államnak egyik legsúlyosabb problémája volt. Most a 20. századi állam ezt az azonos foglalkozású emberek testületekbe, hivatásrendekbe való szervezésével oldja meg. A hivatásrendiségi önkormányzati testületek révén az emberek sokkal jobban képesek azonosulni az állammal, azt magukénak érezni, mint a parlamentáris államban.

4. A gazdasági élet közüggé váló nyilvánítása és vezetésének az állam által való átvétele. Magyary itt elsősorban a nemzetközi gazdasági érdekek és kapcsó-

⁹ Magyary Zoltán: *Államéletünk válsága. Egyedül Vagyunk* (1939. jún.) 3–7.

latok erősödését, az imperializmus jelenségkörét emeli ki, mely az államtól hosszú távú gazdasági tervezést és a gazdaságba való, a korábnál szélesebb körű beavatkozást kíván meg.

5. Az ötödik gondolat megint a közigazgatási vezérkar, amelynek szükségességét ezúttal a magyar közigazgatásból vett számos adattal támasztja alá Magyary. Hangsúlyozza, hogy a változások feltartóztathatatlanok, azokat kárhoztatni, visszacsinálni éppoly hiábavaló lenne, mint a technikai haladással szembeszegülni. Kifejti, hogy az új állam még sehol sincs kész, kialakulása még sehol sem fejeződött be. De mindenképpen meg kell születnie nálunk is. Ezután azt írja: „Ennek elérése alkotmányunk módosításával jár, de ez nem az első és nem az utolsó módosítás lesz. A magyar alkotmány ezer éves fájának korát gyűrűk jelzik, de itt a gyűrűk nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt kinőtöttük, azon túl vagyunk. A világ haladásának, a természetes fejlődésnek követelménye ez a változtatás. Az alkotmányos átalakulásnak két tényezője van, az egyik a »horizontális«: ezen az értendő, hogy átvesszük az emberség életét meghatározó koreszméket. A vertikális tényező pedig: a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. Erről van most is szó. Nem többről, de nem is kevesebbről.”

* * *

Láttuk az előbbieken, hogy a professzionális közigazgatás, a törvényhozástól függetlenedő kormány, az állami gazdaságirányítás és a közigazgatási vezérkar létesítése korábban is Magyary alapgondolatai voltak. Most azonban két új elem jelenik meg nála, amelyekről eddig nemigen írt. Az egyik a hivatásrendiség gondolata. Itt Magyary – legalább látszólag – a korabeli politikai katolicizmus, a *Quadragesimo anno* enciklika eszmeiségéhez csatlakozik. A másik új elem pedig a magyar közjogra való fókuszálás, annak a hangsúlyozása, hogy a megvalósítandó reformok szervesen kell hogy illeszkedjenek a magyar történeti alkotmányosságba, a „vertikális” fejlődésbe. A tanulmány mondanivalóját akkor érthetjük meg igazán, ha a megjelenés politikai kontextusát is szemügyre vesszük.

Az *Egyedül Vagyunk* Imrédy Bélának és körének folyóirata volt. Imrédy az „úri” – a nyilasmozgalom dilettantizmusát és szociális demagógiáját elkerülő, a történelmi osztályok számára is szalonképes – fasizmus orgánumának, a konzervatív-liberális *Magyar Szemle* szélsőjobboldali megfelelőjének szánta a lapot.¹⁰ Amikor ez a cikk megjelent, Imrédy már távozott a miniszterelnöki posztról. Lemondásának közvetlen oka az volt, hogy családjának részben zsidó eredetét bizonyító adatok kerültek napvilágra. Mélyebb oka azonban az, hogy Imrédy – németországi látogatása, az úgynevezett „kieli fordulat” után – olyan dinamizmussal és egyértelműséggel törekedett a magyar állam fasiszta irányú átalakítására, amit a kormánypárt – és a mögötte álló magyar politikai vezetőréteg – jelentős része túlzásnak tartott.

¹⁰ Sipos Péter: Imrédy Béla és a Magyar Megújulás Pártja. Akadémiai, Bp., 1970. 214.

Imrédy távozása után az új miniszterelnök gróf Teleki Pál lett, a kormány-pártban azonban továbbra is ott ült Imrédy és a párt a maga egészében hajlott az ő irányvonalának az elfogadására.¹¹

Teleki politikai gondolkodásában is jelen voltak olyan elemek – mindenekelőtt a korporativizmus és az antiszemitizmus –, amelyek nemcsak ma, a mi liberális–demokratikus politikai kultúránkban számítanak elfogadhatatlannak, hanem eltértek az ellenforradalmi rendszer első – Bethlen neve által fémjelzett – korszakának viszonylag liberális konzervativizmusától is. Teleki azonban – Imrédyvel ellentétben – nem hatalomvágyó, személyes ambícióit gátlástalanul kergető politikai egyéniség volt, hanem olyan politikus, aki a maga meggyőződéseit tudósként és mélyen vallásos emberként komoly stúdiumok nyomán alakította ki, s azokhoz – a realitások figyelembevételével – mindig megpróbált hű maradni. Nyitott kérdés volt tehát az, hogy milyen belpolitikai reformokra fog vállalkozni Teleki Pál, milyen mélységben alakítja át az ország politikai struktúráját akkor, amikor egyrészt az ország német függősége fokozódott, másrészt pedig az 1939. májusi választásokon nagyon megerősödött a nyilasmozgalom, a liberális és szociáldemokrata baloldali ellenzék pedig csaknem megsemmisült. A választások után a frontok határozottabbá váltak; egyértelműen kialakult a MÉP-ben egy Telekivel és egy Imrédyvel tartó frakció.¹²

Teleki egész magatartásával világossá tette 1939 nyarán, hogy *nem* kíván újabb lépéseket tenni a rendszer fasiszta átalakítása irányába. S éppen az alkotmányosság kérdése volt az egyik kulcsterület, ahol az álláspontok megütözhettek.¹³

A magyar történelmi alkotmány legitimációs alapként, az államélet átalakításának egyedül lehetséges keretként való elfogadása ugyanis olyan alapvető meggyőződés volt, amelyben az egész magyar politikai vezetőréteg egyetértett. A történelmi alkotmányra, a „jogfolytonosságra” való hivatkozásnak már többféle funkciója volt a magyar történelemben. A történelmi alkotmány eszméje a II. Józseffel szembeni rendi ellenállás során született meg (mint Marczali Henrik kimutatta, maga az „alkotmány” kifejezés is ekkor jelenik meg politikai irodalmunkban), s határozott formában először az 1790-es országgyűlésen kimondott 1790:10. törvénycikkben fogalmazódott meg. A Habsburg Monarchiában a történelmi alkotmány védelme elsősorban a magyar állam függetlenségének és az „egy politikai nemzet” gondolatának a védelmét jelentette egyfelől a dinasztia „összbirodalmi”, centralizációs törekvéseivel, másfelől pedig a nemzetiségek autonómatörekvéseivel szemben. Az ellenforradalom első évtizedében részben az új rendszer önlegitimációját szolgálta, részben pedig az irredentizmust, az integer Magyarország eszméjéhez való ragaszkodást, de ugyanakkor a rendszer katolikus–konzervatív–legitimista ellenzéke is hivatkozott rá. Az általunk tárgyalt időszakban azonban, amikor Magyarország egyre erősebben a tengelyha-

11 Uo. 127.

12 Uo. 128

13 Uo. 132.

talmak befolyása alá került, az „alkotmányvédelem” gondolata új jelentést kapott, mindenekelőtt antifasiszta tartalommal telítődött. A magyar történeti alkotmányra való hivatkozás ugyanis lehetővé tette a magyar állam – mégiscsak létező – parlamentáris jellegének védelmezését a fasiszta nagyhatalmak belső berendezkedésének – az adott külpolitikai helyzetben szinte lehetetlen – bírálata nélkül. Azt lehetett mondani: ne azért ne valósítsuk meg a nyilasok által követelt fasiszta diktatúrát Magyarországon, mert az embertelen és kártékony ott is, ahol megszületett, hanem azért, mert Olasz- és Németországban talán megfelelő a nemzeti szükségleteknek, de a mi specifikus körülményeinknek, történeti alkotmányos fejlődésünknek semmiképpen sem. Ilyen módon érvelt a totális állam magyarországi megvalósítása ellen alkotmányreform-tervezetében maga Teleki is.

Az antifasizmusnak az „alkotmányvédő” konzervativizmus formájában való megjelenítését azonban nemcsak kül-, hanem belpolitikai szempontok is indokolták. Egyedül ez a fajta antifasizmus lehetett ugyanis alkalmas rá, hogy megnyerje a magyar úri középosztály ama rétegeit, amelyek már a keresztény-nemzeti eszmeiség légkörében nőttek fel, s valamilyen következetes liberális-demokratikus eszmeiség elriasztotta volna őket.

S mi volt a helyzet a hivatásrendi gondolattal? A hivatásrendiség eszméje a korabeli katolikus társadalmi tanításban, az 1931-ben kiadott *Quadragesimo anno* pápai enciklikában gyökerezett. Márpedig nemcsak az ellenforradalmi rendszer egésze vallotta magát keresztény-nemzeti rendszernek, hanem ezen belül mind Imrédy, mind Teleki közismerten elkötelezett katolikus hívők, s a *Quadragesimo anno* enciklika eszmeiségének hirdetői voltak. A hivatásrendiség gondolata a jobboldal számára – mivel arra az olasz fasizmus, a Dollfuss-féle osztrák kísérlet, Franco Spanyolországa és a Magyarországon sokak, köztük Magyary által is csodált portugáliai Salazar-rendszer is hivatkozott – magában hordozta valamilyen, a parlamentáris demokráciát felszámoló, de a náciizmusnál kevésbé „totális”, és nem fajelméleti alapon álló diktatúra, illetve tekintélyuralom ígéretét, lehetőségét.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy – függetlenül attól, hogy Magyary mélyen hívő katolikus volt – gondolatmenetében a *Quadragesimo anno* voltaképpen mondanivalója elsikkad, eltorzul. A pápa ugyanis a hivatásrendeket *nem* a társadalom etatizálása, s nem is a nagy tömegeknek az állam életébe való bevonása eszközeül szánta, hanem éppenséggel olyan szervekként képzelte el őket, amelyek közvetítenek a társadalom és az egyén között, s védelmet nyújtanak a szélsőséges individualizmussal – de az állam mindenhatóságával szemben is. A pápa – természetesen a Vatikán külpolitikai helyzetéből fakadó érthető óvatossággal – az enciklikában bírálta az olasz fasizmus gyakorlatát, amelyben a hivatásrendek kevéssel jelentettek többet a fasiszta állami bürokrácia szerveinél.¹⁴ A Magyary által meghirdetett hivatásrendi állam és az enciklika állameszménye azért külön-

14 XI. Piusz pápa apostoli körlevele a társadalmi rend megújításáról és az evangéliumi törvényhez alkalmazásáról. Szt. István Társulat, Bp., 1931. 13–14.

böznök annyira egymástól, mert más a filozófiai kiindulópontjuk: a pápa a természetjogból, az egyének és az alsóbb szintű társulások Istentől adott, s az állam számára sérthetetlen *jogaiból*, Magyary viszont a *modern államfejlődés szükségleteiből* indult ki.

Milyen politikai célokat szolgálhatott az adott helyzetben Magyary tanulmánya? Ehhez azt is tudnunk kell: milyen kapcsolatban állt Magyary a kormánypárton belül folyó küzdelem két legfontosabb szereplőjével? Telekivel Magyary nagyon rossz viszonyban volt, mert Teleki az előző évben kultuszminiszterként szervezett egy úgynevezett Táj- és Népkutató Központot, amelyet ő, Györffy István és Magyary vezetett. Ennek a Táj- és Népkutató Központnak 1938 októberében volt egy kiállítása, amelyhez a legtöbb anyaggal a Magyary vezette Magyar Közigazgatástudományi Intézet járult hozzá. Az anyag azonban bemutatta a földbirtokmegosztás aránytalanságait, a nagybirtokrendszer negatívumait, s ezért Teleki – a nagybirtokosokat képviselő OMGE nyomására – váratlanul bezáratta, ami rosszízű sajtóvitára adott alkalmat Magyary és ellenfelei között.¹⁵ És milyen volt kapcsolata Imrédyvel? 1944 őszén írott, egész pályáját öngazoló céllal áttekintő, már többször idézett visszaemlékezésében, a *Küzdelem a haladásért*-ben már azt állította, hogy ő nem szívelte Imrédyt sem, mert az – jóllehet a gimnázium óta ismeretség fűzte össze őket – miniszterelnöksége alatt egyetlen szóval sem állt ki mellette a Táj- és Népkutató Központ ügyében.¹⁶ De felmerül a kérdés: ha Magyary *valóban* nem akarta Imrédy politikai törekvéseit támogatni, akkor miért publikált – kiélezett politikai helyzetben és fontos politikai kérdésben – Imrédyék orgánumában?

Magyary, amikor tanulmányában a magyar állam antiparlamentáris átalakításának programját egyfelől a korporativista politikai katolicizmussal, másfelől a magyar történeti alkotmányfejlődés folytonosságával iparkodott összeegyeztetni, voltaképpen a magyar politikai elit szélsőjobboldalának, valamint a Teleki által képviselt, az „új koreszmét”, a fasiszmust gyanakvó konzervativizmussal szemlélő „centrumnak” a kompromisszumát kívánta eszmeileg előkészíteni. Annak a történelmi lehetőségét és szükségszerűségét akarta Magyary megmutatni, hogy a magyar államot a történelmi tradíciók, az alkotmányosság és a kereszténység, tehát a történelmi magyar vezető réteg eszmei szempontjainak tiszteletben tartásával alakítsák át fasiszta jellegű rendszerre.

* * *

Ugyanebben az évben jelent meg a Magyary tanári működésének tízesztendősférvfordulójára tanítványai által szerkesztett emlékkönyv – amelynek írásai nyilvánvalóan az ő szellemi hatását tükrözik.¹⁷ A Magyary-tanítványok tanulmá-

15 *Magyary Zoltán*: A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. Közigazgatástudomány (1939) 1. sz. 53–70.

16 *Magyary Z.*: *Küzdelem* i. m. (5. jz.) 17.

17 *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Magyary Zoltán egyetemi tanárságának tíz éves évfordulójára Dunántúl Ny., Bp., 1940.

nyaikban ugyanúgy a parlamentarizmus elavultságát, meghaladásának szükségességét hangsúlyozták, mint mesterük.¹⁸

A későbbiekben – Magyarország háborúba sodródásának időszakában – Magyary felfogása érdemben már nem változott. A *Magyar Szemlében* 1940 márciusában így írt egy, a saját közigazgatási működésével kapcsolatos, a folyóiratban megjelent kritikára válaszolva: „A közigazgatás racionalizálásának tehát eddig még nem volt lélektani pillanata és így nem is volt mit elmulasztanom. Azóta hét év telt el, és a racionalizálás még mindig csak program. Jogosult tehát a kérdés: mikor újul meg végre a magyar közigazgatás? A válasz egyszerű: az időpont tőlünk függ! Ismétlem, az útját nem lehet elzárni! A végrehajtó hatalom alkotmányjogi helyzete a XX. századtól más szabályozást követel, mint amely megfelelő volt a XIX. században. Ez mindenütt folyamatban van. *Az olasz és a német nép forradalommal valósította meg legradikálisabban és leggyorsabban.* Mi nem akarunk forradalmat, de a forradalom által elért eredményekre nekünk is szükségünk van.”¹⁹

Magyary „legérettebb termése”, az 1942-ben megjelent, egész munkásságát nagy ívű szintézisben összefoglaló *Magyar közigazgatás* utolsó oldalain a könyv végkövetkeztetéseit levonva szinte szóról szóra megismétli az 1939-es tanulmány állításait, s ugyanezt találjuk a német megszállás után, 1944. április 23-án írt, a magyar államélet reformjával kapcsolatos emlékiratában is.²⁰

18 Az emlékkönyvben alkotmányjogi kérdésekkel Vitéz István *Hivatásrendek Magyarországon* (27–38.), valamint Lovász János *A nádor mint kormányfő* c. cikke (39–55.) foglalkozott. Az első tanulmány gondolatvezetése a már létező és a még létrehozandó magyar szakmai szervezeteket, ill. hivatásrendeket egy-egy szakma valamennyi ismerőjét tömörítő, szorosan az államnak alávetett érdekképviseleti szervekként mutatja be, amelyek az állam bizonyos funkcióinak átvételével megkönnyíténék az államigazgatás munkáját – de az egész állami élet, a törvényhozás korporativista átszervezésével nem foglalkozik. A második tanulmány viszont határozottan állást foglal a parlamentáris kormányforma ellen, s annak elavultságát hangsúlyozza. Magyary korábbi munkáira hivatkozva Lovász egyértelműen hitet tesz amellett, hogy a modern kor viszonyai olyan kormányfőt igényelnek, aki független a törvényhozástól, s a miniszterek csak neki, s nem az országgyűlésnek felelősek. Így „nyitva áll előtte a hosszú távú tervezés lehetősége, melynek végrehajtására tervezőhivatal áll rendelkezésére és négy vagy öt éves ciklusokra beosztott egységes terv irányítja és fejleszti az állam életét minden vonalon. Biztosítva van számára, hogy az egész közigazgatásnak csak ő parancsolhat, és senki más, így megvan az egységes irányítás, az egységes parancsadás és éppen ezért tudja az összhangot is biztosítani. Az állam hatalmának ő a szellemi központja, az állam szellemi hatalmának megtestesítője.” (Lovász J.: i. m. 50.) Lovász szerint a legegyszerűbb, a magyar jogtörténettel, alkotmányfejlődéssel leginkább összhangban álló megoldás az ilyen kormányfői méltóság létrehozására az, ha visszahozzuk alkotmányunkba a nádori méltóságot, mert a nádor jogköre a rendi alkotmányban csaknem teljesen megfelel az ilyen értelemben vett kormányfő szerepének. Aki pedig ma az ő koncepciójával szemben az alkotmányt védi, „az nem a »magyar alkotmányt«, hanem az 1848-as és főleg az 1867-es évek után kialakult »alkotmányt«, a nemzetközi liberális szellemet és velejárait félti a felzúduló nemzeti áradat tisztító viharától”. (Uo. 51.)

19 *Magyary Zoltán*: Mikor újul meg igazán közigazgatásunk? *Magyar Szemle* 38. (1940) 3. sz. 222. (Kiemelés tőlem.)

20 *Magyary Zoltán*: *Magyar közigazgatás*. Egyetemi Ny., Bp., 1942. 639–640.; *Uő*: Emlékirat államéletünk válságáról, 1944. ápr. 23. MTAKK Ms 10640/2.

Az *Egyedül Vagyunk*ban is találkozunk még Magyary nevével. 1940 májusában a közigazgatás reformjáról a folyóiratban folyt vita lezárására kérték fel. Ez a cikk sem légtüres térben született meg, hanem akkor, amikor – Imrédy Bélának a magyar–német viszonyról szóló 1940-es húsvéti cikke, valamint a németek nyugat-európai katonai sikerei nyomán – felbomlott a szélsőjobboldal és a kormány között 1939 őszén létrejött „*treuga Dei*”, és mind a nyilasok, mind a kormánypárton belüli szélsőjobboldal ismét erőteljes támadást indított Teleki vonalvezetése ellen.

Magyary higgadt hangú cikke azonban ezúttal elsősorban szakkérdésekkel, a főnöki hatáskör pontosabb meghatározásával, a tisztviselők minősítési rendszerének korszerűsítésével foglalkozott, habár most is hangsúlyozta annak a hátrányait, amikor a közigazgatási állásokat – mindenekelőtt a főispáni állást – politikai szempontok alapján töltik be. Kritizálta a közigazgatás azon adottságát, hogy egyetlen központi szerv helyett a tisztviselő legalább tíz felsőbbségnek felelős, s a tisztviselői állások választással vagy kinevezéssel való betöltésének vitájában inkább a kinevezési elv felé hajlott. Habár itt is tartózkodott a direkt politikálástól, a cikkből világosan kiérezhető Magyary elégedetlensége a kormány – konkrétan Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter – reformtevékenységének vontatott és felemás jellegével szemben.²¹

Magyary kapcsolata az *Egyedül Vagyunk*kal azután sem szakadt meg, hogy Imrédyék kiléptek a kormánypártból, s Magyar Megújulás Pártja néven új pártot alakítottak, amely – a nyilas mozgalommal szemben – a szélsőjobboldali „kormányképes ellenzék” szerepét töltötte be. Az *Egyedül Vagyunk*nak abban az 1941. áprilisi számában, amelyet – a folyóirat „modernségét” hangsúlyozó érdekes ötletként – kizárólag nők írtak, Magyary felesége írt egy cikket arról, hogy a német nők milyen példás módon vesznek részt a náci Németország háborús erőfeszítéseiben, s milyen hatékonyan szervezték meg a németek a háború miatt a termelésből kiesett férfimunkaerő női munkaerővel való pótlását.²²

A későbbiekben, amikor Magyarország háborúba lépése után – 1941 decemberétől – az *Egyedül Vagyunk* populárisabb köntösben, kéthetente jelent meg, s elvileg elméleti folyóiratból a nyílt politikai propaganda eszközzé vált, Magyary már nem publikált benne.

Ha Magyary nem kötötte le magát egyértelműen Imrédy pártja mellé, akkor természetesen a másik, a fennálló kormányzattal szemben radikálisabban ellenzéki fasiszta párttól, a nyilas mozgalomtól még távolabb kellett hogy álljon, már csak a nyilasság szellemi színvonala miatt is. Éppen ezért fenntartással kell kezelnünk Vágó Pálnak, a nyilas mozgalom társadalmi–gazdasági kérdésekkel foglalkozó szakértőjének azt a – már az emigrációban született – visszaemlékezését, amely szerint Magyary részt vett volna a nyilas mozgalom titkos, az eljövendő hungarista Magyarország berendezkedését kidolgozó „agytrösztjének” a munkájában is, kidolgozva a közigazgatás tervezetét.²³ Mindazonáltal Magyary is elis-

21 *Uő*: Elég volt az ötletszerű reformokból! *Egyedül Vagyunk* (1940) 5. sz. 7.

22 *Magyary Zoltánné Techert Margit*: A német nők háborús munkája. *Egyedül Vagyunk* (1941) 4. sz. 3.

23 *Vágó Pál*: Nyílt levél C. A. Macartney professzor úrhoz. *Beccar*, 1960. 9.

meri visszaemlékezésében, hogy fegyházból való kiszabadulása után felkereste Szálasi Ferenc, és neki rokonszenves volt a nyilas vezér szociális reformok iránti elköteleződése, habár a külpolitikai helyzetet teljesen másképpen ítélték meg. Tény az is, hogy Szálasi még 1944 októberében is – amikor a németekkel, Veessenmayerrel tárgyalt a nyilas hatalomátvétel előkészítéséről – megemlítette, hogy a hatalom birtokában Államtanácsot szeretne szervezni olyan megbízhatóan jobboldali közéleti személyekből, akik a gyakorlati kormányzási feladatok szempontjából nem jöhetnek szóba ugyan, de tanácsaikkal, tudásukkal segíthetnék őt államfői munkájában – s ezek között megemlítette Magyary nevét is.²⁴

A magyar szélsőjobboldal mindenesetre a „magáénak” tekintette Magyaryt. A *Magyarságban* például maga Jaross Andor, a Sztójay-kormány későbbi belügyminisztere, a szélsőjobboldal egyik vezető figurája írt méltató recenziót a *Magyar közigazgatásról*.

A másik – a liberális–konzervatív – oldalon is észrevették Magyary munkájának autoritáriánus tendenciáit. A konzervatív alkotmánytudós Egyed István a *Magyar közigazgatás* alkotmányreform-elgondolásaival kapcsolatos kritikájában megállapítja, „a munka sorait különben sem hatja át túlságosan a jogeszme iránti lelkesedés”, és fenntartásait ebben a mondatban sommázza: „úgy hisszük, hogy egy politikailag fejlett nemzet sohasem fog tartósan belenyugodni abba, hogy a közigazgatásnak csak tárgya, kísérleti anyaga legyen az irányítás és ellenőrzés joga nélkül”.²⁵

Magyary jó kapcsolatokat tartott fenn német tényezőkkel is. Ez nem pusztán a hatalmi viszonyokhoz való alkalmazkodás volt, Magyary őszintén csodálta a hitleri Németország modernizációs teljesítményeit. Kitűnik ez abból, hogy még a magát antifasisztának beállítani igyekvő 1944. őszi emlékiratában is kiemeli, hogy bár Németország nyilvánvalóan el fogja veszteni a világháborút, de új berendezkedése miatt aránytalanul nagyobb erő kifejtésre volt képes, mint az első világháborúban.²⁶ Visszaemlékezése szerint 1936-os varsói előadása azért nem jelenhetett meg német fordításban, mert ott azt állította, hogy a hivatásos közszolgálatnak az európai kontinensen porosz vezetés alatt kialakult rendszere annak preindusztriális, a most kialakulóban lévő angol–amerikai megoldása viszont posztindusztriális, azaz „modernebb” típusát képviseli. Ennek azonban ellentmond az, amit 1944 áprilisában, az ország német megszállása után írott emlékiratában olvashatunk: „a gazdasági élet egységes irányításához tehát gazdasági vezérkarra, az állami apparátus vezetésére pedig közigazgatási vezérkarra van szükség. Ezt az utóbbit szintén az Amerikai Egyesült Államok ismerték fel a legvilágosabban, Amerikában sokat foglalkoznak evvel a kérdéssel mind tudományos, mind politikai szempontból, de a gyakorlati megvalósítás terén mégsem az amerikaiak, hanem a *németek* jutottak el a

24 Vö. „Szálasi Naplója”. A nyilas mozgalom a II. világháború idején. Írta és összeállította Karsai Elek. Kossuth, Bp., 1978. 445.

25 Egyed István: Alkotmány és közigazgatás. Franklin, Bp., 1943. 60.

26 Magyary Z.: Küzdelem i. m. (5. jz.) 2.

legmesszebbre.”²⁷ Visszaemlékezésében öt előadást sorol fel, melyeket 1937 és 1942 között tartott Németországban, s azt állítja, ezek mind tisztán tudományos jellegűek voltak. 1942 májusában a németek egy Berlinbe összehívott nemzetközi tudományos konferencián, amelyre Magyarot is meghívták, a háború miatt megszűnt brüsszeli intézet helyett új összeurópai közigazgatási akadémiát akartak felállítani. Magyar az állította, hogy az új akadémiát a németek puccsszerűen alakították meg, s neki, valamint egy másik szakembernek tiltakozásukkal sikerült elérniük, hogy az olyan új nevet kapjon, amely kifejezésre juttatja, hogy nem jogutóda a korábbi intézetnek.²⁸ Ennek ellenére elvállalta az új intézet alelnöki címét, s annak saját folyóiratában ezután tanulmányt közölt a „nagyter-közigazgatásról”. Ez az írás lényegében a Gestapo egyik vezető tisztviselője, Werner Best egy – nyilvánvalóan „magasabb helyről” sugallt – előadásának az ismertetése, amely arról szólt: milyen formában illeszkedhetnek be az egyes országok a hitleri Németország által létrehozott „Új Európai Rend” kereteibe.²⁹ Magyar visszaemlékezése szerint 1943 januárjában német kapcsolatai megszakadtak. Lehetséges, hogy ez így volt, azonban tény, hogy a *Közigazgatástudomány* hasábjain egészen 1944 nyaráig lelkes cikkek ismertették a nemzetiszocialista közigazgatás, mezőgazdaság, jogtudomány stb. eredményeit.³⁰

A Magyar-házaspár, amikor közeledett a front, és világossá vált, hogy a háborút Németország elvesztette, Héreg községben, egy erdész ismerősüknél rejtőzött el, ott kívántak felkészülni a háború után jövő új világra. A községben tartózkodó szovjet katonák azonban 1945 márciusában olyan durván léptek fel a tudósházaspárral szemben (Magyarnét meg is erőszakolták), hogy – katolikus hitük ellenére – nem láttak más kiutat, mint a közös öngyilkosságot.

* * *

Magyar, amikor a közigazgatás-tudomány szakterületéről a politikai gondolkodás terére lépett, s ott igyekezett levonni a maga szaktudományos munkásságának politikai konklúzióit, akkor érzékelte a kapitalizmus fejlődésének tendenciáit, a szervezett, államilag szabályozott kapitalizmus kialakulását. A korszak baloldali gondolkodói e tendenciák nyomán egy államilag szabályozott (keynesi), szociáldemokrata színvetű kapitalizmus vagy éppen a szocializmus történelmi szükségszerűségét anticipálták.

Magyar azonban ugyanezekből a tendenciákból egészen másfajta következtetést: a parlamentáris demokráciát jobbról, a bürokratikus etatizmus oldaláról „meghaladó” autoriter forradalom szükségszerűségét vezette le. Ahogyan a szélsőjobboldali értelmiségi elit más tagjai – például Csikós-Nagy Béla a közgazdaságtan, Orsós orvosprofesszor a biológia –, úgy Magyar is a saját tudománya,

27 Uo. 11.

28 Uo. 8–9.

29 *Magyar Zoltán*: A Nagytér közigazgatása. *Közigazgatástudomány* (1942) 9. sz. 302–303.

30 Pl.: *Szilágyi László*: Tervszerű munkaerőgazdálkodás a Német Birodalomban. *Közigazgatástudomány* (1943) 4–5. sz. 118.

az államtudomány területéről vett érvekkel igyekezett alátámasztani a magyar politikának a „korszellemhez” – igazában az országra döntő külpolitikai nyomást gyakorló tengelyhatalmak irányvonalához – való igazítását. Ebben *nem* valamiféle fasiszta meggyőződés vezette Magyaryt – ő vélhetően egyszerűen *lényegtelennek* tartotta azt a kérdést, hogy az általa követelt etatista modernizáció demokratikus vagy totalitárius, jobb- vagy baloldali formában megy-e végbe. Az volt a lényeg számára, hogy a 19. század liberális jogállamát a modern társadalomnak az „erős exekutíva” kialakításával valamilyen módon meg kell haladnia – ezért tudta *egyszerre* felmagasztalni a roosevelti Amerikát, a sztálini Szovjetuniót és a náci Németországot. A korszak Magyarországon pedig csak a szélsőjobboldaltól várhatta, hogy túllép az utórendies, megkövesült államstruktúrán és az egyoldalú történeti-jogi szemléletbe (az „ezeréves magyar alkotmányosság” fikciójába) bezárkózó korabeli magyar államtudományon, s meg fogja valósítani az ő reformeszméit.

Az út, amelyet Magyary bejárt, korántsem volt szükségszerű. A magyar *jobboldali* szellemi elitnek is voltak olyan tagjai – például a parlamentáris államot korábban Magyaryhoz hasonló módon, jóllehet egészen más alapokról (a katolikus társadalmi tanítás, a keresztényszociális korporativizmus alapjáról) bíráló dominikánus Horváth Sándor professzor –, akik a fasiszmus fenyegetésének árnyékában felismerték: a parlamentáris demokrácia a maga minden tökéletlensége ellenére is védelmet jelent a totalitarizmusokkal szemben.³¹

Magyary talán szakemberi egyoldalúságában süket és vak lett volna a 20. századi diktatúrák embertelenségeivel szemben? Nem hiszem. Inkább arról lehetett szó, hogy – a marxistákhoz hasonlóan – Magyary is feláldozhatónak vélte a tudományosan felismerni vélt történelmi szükségszerűség oltárán az erkölcs és az emberi jogok alapelveit. Az igazsághoz tartozik azonban az is, hogy a fasiszta ideológia *legembertelenebb* elemeivel – tudniillik a fajelmélettel és az antiszemitizmussal – Magyary sohasem azonosult, mi több, intézetében zsidó származású tanítványai voltak, akikért mindig kiállt.

MIKLÓS SZALAI

ZOLTÁN MAGYARY AND THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL TRADITION

This article investigates the work of Zoltán Magyary, one of the most outstanding personalities of the Hungarian political science and jurisprudence between the two World Wars, from a new, until now rather concealed point of view: it explores Magyary's attitude toward the far right, the fascism.

Magyary represented more modern views and ideas than the official mainstream of Hungarian political thought. While the official ideology of the era was a Hungarian nationalism of a historical-constitutional sort, based on the idea of the „millennial Hungarian constitution”, Magyary followed the new trends of the theory of

31 Szalai Miklós: Szent Tamás az ugaron: Horváth Sándor arcképéhez. Beszélő 2003. júl.– aug. 116.

administration and political science, developed after the First World War, and he wanted to transplant these new ideas in the Hungarian administration too.

He considered the losing ground of both the *laissez faire* market economy and the parliamentarism in the modern society, as inevitable consequences of the tendencies in the development of the life of states, and he had the view that as a result the executive power becomes stronger, and intervenes into the economic life, following its own professional motives against the waves of public opinion and the ossified traditions of the state too.

This line of thought led Magyary gradually to the total rejection of the idea of parliamentarism and democracy. Because in Hungary only the fascism represented the idea of strong state and etatism, Magyary in the end of the 1930's came near to the far right, first and foremost to Béla Imrédy and his party, who demanded the full abolition of the – even until that rather ambiguous – parliamentary character of the Hungarian state, and the establishment of a fascist-type corporate-, or Führer-state. Although Magyary sincerely admired the Nazi Germany's efforts of modernization and war, his thought was pushed toward the far right not by these, but by the theoretical considerations described above. But it is also belongs to the truth, that Magyary never identified himself with the most inhumane components of the fascist ideology: with the racism and the antisemitism.

