

„Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” – Bibó István tézisei a sikeres közigazgatási modellről

LÁSZLÓ GYŐZŐ

*hivatalvezető, Nyugat-magyarországi Egyetem Savaria Egyetemi Központ, Szombathely
PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr*

1. A közigazgatás szerepe az állam életében – elméleti alapvetés

Bibó István „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” című tanulmányában¹ a közigazgatást, mint funkcionális szervezeti rendszert vizsgálja. E munkáját szeretném írásomban elemezni, bemutatni annak tartalmi összefüggéseit, valamint párhuzamot vonni a bibói tézisek és a jelenkor uralkodó tendenciái között. A közigazgatás, mint az állami működés egyik elsődleges területének vizsgálata számos érdekes lehetőséget rejt magában, de egyben kihívást jelentő feladat is. Általánosságban elmondhatjuk, hogy egy adott állam működésében a közigazgatás jelenléte, működésének sikeres vagy éppen diszfunkcionális jellege meghatározó jelleggel bír. A közigazgatás nem más, mint az államhatalom és az állam polgárainak primer érintkezési felülete, a végrehajtó hatalmi ág napi szintű megjelenése, éppen ezért kiemelten fontos annak szakszerű és zavarmentes működése. Természetesen az adott állam közigazgatási szervezete nem értelmezhető a társadalmi rendszerből történő kiragadással és plasztikus szemléltetéssel; működésének bemutatásánál ismerni kell annak történelmi hátterét, kialakulásának fejlődéstörténetét, az egyéb hatalmi ágakhoz kötődő formai és tartalmi viszonyrendszerét, a vizsgált állam politikai és társadalmi berendezkedését. A fentiekből jól látható, hogy e kérdéskör vizsgálata minden korszakban létjogosultsággal bírhat, és különös jelentőséggel bír napjainkban is. Bibó tanulmánya elsősorban a tökéletes, vagy ahhoz legalábbis közelítő közigazgatási modell legfontosabb kritériumait vázolta fel, és a közigazgatás szerepét egy modern állam életében. Különösen izgalmas írásának vizsgálata annak fényében, hogy az abban leírtak a mű születésének időpontjában haladó gondolatmenetnek számítottak, és a jelenkor számára is érvényes üzenetet hordoznak.

2. A tanulmány születésének körülményei – történelmi háttér

Bibó e tanulmányát 1944-ben publikálta, egyfajta állásfoglalásként egy már megkezdett vitához. Közvetlen előzményként Magyary Zoltán² nagy, összefoglaló munkájának 1942-es megjelenését tekinthetjük „Magyar közigazgatás”

¹ In: *Társadalomtudomány*, 1944., XXIV. Évf. 1–3. szám 36–56. o.

² Magyary Zoltán (1888–1945) jogász, egyetemi tanár.

címmel. Magyary e művében mutatta be a magyar közigazgatás megreformálására vonatkozó elképzeléseit az általa már az Egyesült Államokban megismert „tudományos üzemvezetés” elmélete mentén, melyben elsődleges szempontként a közigazgatás eredményes és gazdaságos működését jelölte meg, akár a szétválasztott hatalmi ágak közül a hangsúlyok eltolásával a végrehajtó hatalom irányába. Bár a 19. századi jogállami vívmányok létét és jelentőségét nem tagadta művében, egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a modern, 20. századi posztindusztriális államban a törvényhozó hatalmi ágnek a végrehajtó hatalom rovására kell engednie jogosítványaiából. Magyary megközelítését – mely korában széles körű népszerűségnek örvendett – támadta meg Szontagh Vilmos³, aki nem értett egyet azzal, hogy a jogszerűség, a jogállamiság bármilyen vélt vagy valós eredményesség oltárán feláldozható lenne. Szontagh hiányolta továbbá a közigazgatás nem jogtudományi típusú megközelítését, valamint a közigazgatási jogdogmatika mellőzését is. A témában két-két cikk jelent meg a Magyar Jogi Szemle hasábjain 1943 nyaratól 1944 februárjáig bezárólag⁴ érdemi konklúzió nélkül. Bibó István ezen a ponton csatlakozott a vitába, és fejtette ki saját, szintetizált álláspontját a kérdéskörben. Munkájának értékét növeli, hogy nem csupán egyes aspektusokra fókuszál, hanem a két fontos kritériumot (jogszerűség-eredményesség) egymással szerves egységben értelmezi és mutatja be. E organikus egység szerepét ezek után államelméleti szempontból is pozicionálja, elhelyezve azt a hatalmi ágak klasszikus felosztásának erőterében. A közigazgatási szervezetrendszert érintő klasszikus jogelméleti viták – melyek a II. világháború eseményei miatt akkoriban is csak a szűkebb szakma érdeklődését váltották ki – a későbbiekben háttérbe szorultak, a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, és ezen belül a közigazgatás kérdéskörét más szempontrendszer alapján értelmezték.

3. A közigazgatás jogszerűsége

A tanulmány I. fejezetében Bibó a jogszerűség, mint a közigazgatással szemben támasztott alapvető minőségi követelmény történeti kialakulását mutatja be. Rámutat arra, hogy a jogszerűségnek alárendelt – és ezáltal a jogállami lét egyik immanens kritériumát megvalósító – mindennapi működés igénye nem a sok tekintetben reformer 19. század vívmánya, hanem folyamatos történelmi fejlődés eredménye, mely napjainkban is tart. E folyamat kezdeteként Szent Ágoston⁵ munkásságát jelöli meg, aki elvi éllel foglalt állást a hatalomgyakorlás igazságos, nem csak az uralkodó kénye-kedve szerinti, de „Isten országának” is megfelelő gyakorlása mellett.⁶ A középkori gondolkodók sorában Aquinói Szent Tamás⁷ azt vallotta, hogy a földi törvény méltóságát az adja,

³ Szontagh Vilmos (1885–1962) jogász, egyetemi tanár.

⁴ Szontagh Vilmos: Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Magyar Jogi Szemle. 1943. július; Magyary Zoltán: Válasz a „Magyar közigazgatás” bírálóinak. Magyar Jogi Szemle. 1943. szeptember; Szontagh Vilmos: Eredményesség és jogszerűség a közigazgatásban. Magyar Jogi Szemle. 1944. február; Magyary Zoltán: Zárszó a „Magyar közigazgatás” vitájához. Magyar Jogi Szemle. 1944. február.

⁵ Szent Ágoton, *Aurelius Augustinus* (354–430) filozófus, hippói püspök.

⁶ L.: Szent Ágoton: *Civitate Dei* (V. század).

⁷ Aquinói Szent Tamás, *Tomasso d'Aquino* (1224/25- 1274) teológus, filozófus, szerzetes.

hogy az nem más, mint az isteni törvények konkrét megvalósítása.⁸ E folyamat vezetett odáig, hogy az egyház a világi hatalmak felé valamiféle morális, felsőbbrendű követelményrendszerbe került, amelynek be nem tartása súlyos és kézzelfogható következményekkel járhatott. E gondolatmenet szükségszerűen elvezetett ahhoz a meglátáshoz, hogy létezhetnek olyan világi fórumok is, melyek alkalmasak lehetnek a hatalomgyakorlás helyességének tárgyilagos megítélésére. Hobbes⁹ azonban – világos logikával – mutatott rá arra, hogy amennyiben ez a fórum létezne, saját ételmét semmisítené meg, hiszen saját maga válna szuverénné, megfellebbezhetetlenné.¹⁰ Ezek után a hatalom ön-maga által történő korlátozása a belső hatalommegosztás felé mozdult el, és Kálvin¹¹ tanításai nyomán Locke¹² lépett fel először a törvények uralmának gondolatával, valamint elválasztotta az állami főhatalom különböző irányzatait is egymástól.¹³ Locke volt továbbá, aki kidolgozta az alkotmányos monarchia, valamint a „társadalmi szerződés” tartalmi elemeit. A korban a jogállamiság eszméjét erősítette Montesquieu¹⁴ is, aki szintén a törvényeknek való alárendeltség, és az államhatalmi ágak markáns szétválasztása mellett foglalt állást.¹⁵

Mindezek a folyamatok voltak azok, melynek nyomán kialakult, és a 19. századra a maga klasszikus formájában is kikristályosodott a jogállamiság definíciója, valamint annak tartalmi elemei. Azonban e fejlődés nem volt egyértelmű. Európában – Közép- és Kelet-Európában pedig még inkább – a hatalmi ágak szétválasztásának elvét úgy értelmezték, hogy a végrehajtó hatalmi ágat mereven és hermetikusan el kell választani mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalmi ágtól. Ez az elferdített értelmezés lényegében a végrehajtó hatalmi ág kontrolljának teljes hiányát – és ezáltal az egész koncepció értelemvesztését – eredményezte volna. Bibó kifejti, hogy a hatalmi ágak megosztásának lényege nem azok tevékenységének egymástól való mesterséges elkülönítése, hanem azok organikus, egymásra ható és egymást kontrolláló – adott esetben egymást jó értelemben „gyengítő” – hatásának elősegítése. Nagy hangsúlyt fektetett továbbá arra a fejlődési folyamatra, mely a jogfelfogás azon sajátosságát, hogy a közigazgatási jogvédelmet csupán a közvetlenül érvényesíthető, alanyi jogosultságok körében értelmezi, elmozduljon annak egy elvontabb, általánosabb, a közösség egészét érintő ügyként történő felfogás irányába. Leszögezi, hogy a nagyobb jogszerűség felé való haladás folyamatos, és a jövőben is folyamatosnak kell lennie, mivel a hatalomgyakorlás dinamikusan változó rendszerében a törvényesség és jogszerűség biztosítására az adott kornak mindig különböző technikákat kell kidolgoznia. Bibó tanulmányában kategorikusan állást foglalt a közigazgatás jogszerűségének elengedhetetlen követelménye mellett, anélkül az nem tudja betölteni és ellátni alap-

⁸ L.: Aquinoi Szent Tamás: *Summa Theologiae* (1265–1274).

⁹ Thomas Hobbes (1588–1679) filozófus.

¹⁰ L.: Thomas Hobbes: *Leviathan* (1651).

¹¹ Kálvin János, *Calvin Johannes* (1509–1564) lelkész, tanár, a kálvinizmus megalapítója.

¹² John Locke (1632–1704) filozófus.

¹³ L.: John Locke: *Two Treatises of Civil Government* (1689).

¹⁴ Charles de Secondat Montesquieu (1689–1755) filozófus, a felvilágosodás korai képviselője.

¹⁵ L.: Charles de Secondat Montesquieu: *Esprit des Lois* (1748).

vető feladatait. A jogszerűség követelményét azonban nem önmagában valóként, hanem egy magasabb kategória alkotórészeként, a *szolgálatszerűség* keretein belül határozta meg.

4. A közigazgatás eredményessége

A közigazgatás működésének minősége annak eredményességével is jól mérhető. Azt, hogy egy adott államban a közigazgatási apparátussal milyen célokat lehet megvalósítani, azt a társadalom mindenkori szervezettsége és feltételrendszere szabja meg, az eredményesség tehát csak ezekkel összefüggésben értelmezhető. Mégis, mit érthetünk eredményesség alatt? Bibó két megközelítést is ad a kiinduláshoz: egyfelől értékelhető a közigazgatás eredményes működése a fennálló szabályok rutinszerű, ismétlődő betartásán és betartatásán (rend fenntartása), másfelől egy konkrétan kitűzött cél, változás eléréseként (eredmény megvalósítása) is. Már itt megjegyzi: a rend fenntartása feltételezi a jogszerűség meglétét is. A közigazgatás feladatait tehát ebben a kettős felosztásban értelmezhetjük. Ennél is fontosabb jelentőséget tulajdonított a közigazgatás szerepbeli felfogásának, amely meghatározta annak karakterét is.

Bibó két nagy felfogást állít szembe egymással, mégpedig a közigazgatás *uralmi jellegű*, valamint ennek ellenpólusaként annak *szolgálatszerű* felfogását. Az uralmi szemléletű közigazgatás lényege abban ragadható meg, hogy a végrehajtó hatalmi ág a fennálló hatalom demonstratív, azt kiszolgáló és annak céljait megvalósító szervezeti rendszer, melynek fontos szerepe van az adott hatalmi berendezkedés presztízsének fenntartásában is. Ezzel szemben a szolgálatszerű felfogás lényege az, hogy az állami igazgatást tárgyi célok szolgálatának fogja fel, mely érinti a társadalom egészét, végső célja pedig a közjó megvalósítása. Ennek az értelmezésnek a jogszerűség fontos elemét képezi, tehát annak hiánya kizárja az eredményesen működő közigazgatási rendszer létét. Bibó azonban e modern felfogás kialakulását nem szűkíti le a 20. századra; annak fejlődése szintén folyamatos volt, melyet a középkori hivatali apparátus megjelenésétől, majd a merkantilizmus és felvilágosult abszolutizmus kiteljesedésétől eredeztet. Ezzel lényegében párhuzamosan mutatja be a közigazgatás hatásmechanizmusának fejlődéstörténetét is.

A közigazgatás eredményessége vizsgálható olyan szempontból is, hogy az minden szintjén azonos hatásfokkal, az eredeti jogalkotói vagy politikai akaratnak megfelelően megy-e végbe. Egy középkori, hűbéries szerkezetben a központi döntések kisebb-nagyobb korrekción, adott esetben torzuláson mentek keresztül, mire a központi akarat a helyi szinteken is megvalósult. Ez azt eredményezte, hogy a kisebb egységek belső rendje döntötte el, milyen módon érvényesült (ha egyáltalán érvényesült) az adott norma. Ez természetesen partikularitást, és a közigazgatási szervezetrendszer egészének nagyfokú hatásvésztesztét eredményezte. Ez a helyzet változott meg a modern, tömegtermelésen és tömegfogyasztáson alapuló ipari társadalmak kialakulásával. A kis, helyi közösségek atomizálódtak, a központi igazgatás – és ezáltal a szervezetrendszer egységesülése – sokkal nagyobb szerepet kapott. Ez az integrációs folyamat vezetett el odáig, hogy a nagy szervezeti egységek – ahol a régi,

kisebb közösségekre jellemző kohéziós tényezők nem léteztek többé – orientáló és összefogó normájává válhatott a közigazgatási intézkedések rendszere. Mindez azonban azt is jelentette, hogyha mégis diszfunkcionális jelek mutatkoztak a szervezeten belül, az sohasem lokális, hanem a rendszer egészét átható probléma jelenlétére utalt. Jól láthatjuk, hogy ezek a folyamatok megnövelték a közigazgatás hatóképességét, kiterjesztették társadalmi-gazdasági hatáskörének horizontját. Az ilyen expanziószerű növekedés természetesen a felelősség kérdését is elmélyítette, melyben a jogszerű működés követelménye még hangsúlyosabban jelentkezett.

Bibó a fentiekén túlmenően megvizsgálta a közigazgatás eredményes és gazdaságos működésének kérdését az állami szerepvállalás eltérő alakulásával kapcsolatban is. Bemutatta, hogy bár az állam beavatkozása a gazdasági folyamatokba – és ezzel társadalomformáló hatása is – a 19. század *laissez faire*¹⁶ szellemiségétől a 20. században egyre inkább az *etatizmus*¹⁷ irányába tolódott el, a jogállamiság eszméje ezekhez a tendenciákhoz szervesen nem kapcsolható; éppen ellenkezőleg, egy aktív, beavatkozó államnál pontosan a jogszerűség jelenti a megfelelő garanciális elemet. Állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a jogvédelem szintjeit nem lehet csupán alanyi és közösségi jogvédelem szintjén értelmezni, azoknak egymással szinergikus viszonyban kell állniuk. Ebben a megközelítésben Bibó megfogalmazta tételét, mely szerint jogszerűség és eredményesség csupán a szolgálatyszerűségnek és tárgyi céloknak való alárendeltség *különböző megjelenési formái*. A modern posztindusztriális államra – és annak közigazgatására – legnagyobb veszélyként az uralmi szemlélet térhódítását értékelte, valamint kategorikusan megfogalmazta álláspontját, mely szerint az egyébként fontos eredményesség oltárán sem áldozható fel a jogszerűség semmilyen körülmények között. Ez szükségszerűen bizonytalanságot és a jogbiztonság gyengítését eredményezné, és ebből fakadóan a közigazgatás tágabb értelemben vett és hosszabb távon értelmezett eredményességét bénítaná és szüntetné meg.

5. Az erős végrehajtó hatalom szerepe

A végrehajtó hatalom fogalmi fennállása Bibó értelmezésében már feltételezi a hatalommegosztás valamilyen formáját. Tanulmányának III. fejezetében bemutatta, melyek azok a veszélyek, melyek a hatalommegosztás nem megfelelő súlyozását eredményezhetik. Az egyik a már korábban említett – és a kontinentális Európa monarchikus hatalomfelfogásával jól megférő – uralmi szemlélet és annak leképeződése a végrehajtó hatalmi ág hermetikus elkülönítése – lényegében mindennemű kontroll alól történő kivonása – a törvényhozó és a bírói hatalomtól. A másik lehetséges veszélyforrás a törvényhozó hatalom túlpozicionálása, melynél fennáll az a veszély, hogy a jogalkotó a mindennapi működés körébe tartozó, tisztán szakmai kérdésekben is beleszólást kíván,

¹⁶ Adam Smith (1723–1790) skót közgazdász és filozófus nevéhez köthető gazdaságpolitikai irányzat, mely a lehető legkisebb állami beavatkozást irányozza elő a piaci folyamatokba. Fő megvalósulási területei Anglia és az Egyesült Államok.

¹⁷ Az állam gazdasági folyamatokba történő nagymértékű beavatkozását preferáló irányzat. Fő megvalósulási területei Szovjetunió és Törökország.

mely újabb zavarokat eredményezhet a működésben. Szükségszerű volt, hogy a túlterjeszkedő – egyes esetekben jogosítványaival visszaélő – törvényhozó hatalom maga után vonja a parlamentarizmus kritikájának eszméit is.

Bibó értelmezésében maga az *erő* – a közigazgatás ereje – is kétféle módon valósul meg. Az első értelmezésben az erő nem más, mint az, hogy a közigazgatási rendszerben milyen mértékű a hatalomkoncentráció, milyen eszközök állnak rendelkezésre a megvalósítani kívánt célok eléréséhez, ezek az eszközök milyen volumenben használhatók, és egyáltalán, van-e bármilyen lehetősége az eljárás alanyának ellenállás kifejtésére. Ebben a megközelítésben az erő tehát nem más, mint az egyének és közösségek feletti uralkodás lehetőségének mértékegysége. A második értelmezésben az erő jelentése inkább a rendszer határfokának mérhetőségében jelenik meg. Ebben a felfogásban az a mérvadó, hogy a szervezetrendszer a kitűzött szakmai célt mennyire tudja a központi akaratnak megfelelően, a normáknak való megfelelés mellett deformációtól mentesen érvényre juttatni. A határfok itt tehát szakmai relációban jelenik meg. Bibó szerint a két értelmezés nem függ szükségszerűen össze; létezhet olyan közigazgatási rendszer, amely kegyetlen erővel léphet fel bármilyen ellenállással szemben, de nagyobb mérvű társadalompolitikai célok megvalósítására alkalmatlan, valamint az egyes esetekben viszonylag szűk eszköztárral rendelkező, de szakmailag korrekt és megbízható közigazgatási rendszer is.

Bibó ezek után fogalmazza meg markáns álláspontját a hatalmi ágak elválasztásának kérdésében. Kifejti, hogy a túlsúlyos végrehajtó hatalom fegyver is lehet nem megfelelő szellemiség esetén, és az a szempont egyáltalán nem lényeges, hogy mely hatalmi ág *mekkora* súlyt képvisel, hanem hogy az optimális közigazgatási rendszer elsődleges viszonyítási pontjai között minden esetben a *szakmaiság* és a *szolgálatosság* kell hogy legyenek. Azt a tételt pedig, hogy az eredményes végrehajtó hatalom feltételezi annak tudatos túlpozicionálását – amely akár a törvényhozás közigazgatással való fuzionálását is eredményezheti – kategorikusan tagadta. A megoldást nem a végrehajtó hatalom megerősítésében, hanem a politikum behatásának szakigazgatási kérdésekben való csökkentésében látta. Nem tartott tehát indokoltnak mélyreható alkotmányjogi változtatásokat – mely a kontinensen akkortájt igencsak divatosnak számított – Magyarországon, helyette továbbra is a jogszerűség és eredményesség szinergikus egysége mellett foglalt állást.

Bibó azonban a jövőre nézve is megfogalmazta intencióit. Felvetette, milyen következményekkel járna, ha létrejönne egy elméletileg teljesen „steril” modell. Ez azokat a veszélyeket hordozná, hogy az teljesen elveszítené kapcsolatát a társadalmi valósággal, ezáltal elembertelenedne, és lényegében eredeti célját elvesztve, egyfajta öncélú képződménnyé válna. Ennek kivédésére a törvényhozó hatalmi ág fenntartására, a különböző társadalmi érdekek becsatornázására és a megvalósítandó közös célok kijelölésére továbbra is a népképviselői elven alapuló törvényhozást tartotta alkalmasnak. Bár kifejti – és ez egyben korának kritikája is –, hogy a végső társadalmi értékeket szabályozó fórum szerepének betöltésére a parlament nem alkalmas, de a végrehajtó hatalom sem. Megoldási javaslatként az elitképzés új formáját és új tartalommal való megtöltését nevezte meg, régi középkori keresztény modell alapján.

6. Jelenkori tendenciák

Bár Bibó tanulmányának megjelenésétől több mint 65 év telt el, az abban foglaltaknak ma is van aktualitása. A 20. század végére a közigazgatási rendszer hazánkban átláthatatlanná és túlzottan bürokratikusá vált. Eredményességről nehéz beszélnünk akkor, amikor egymást rotációs jelleggel váltó politikai alakulatok minden választási ciklus kezdetén – és néha azon belül is – egymással szöges ellentétben álló reformelképzelésekkel kívánnak átalakítani egyébként nagy és komplex szervezeti rendszereket. Az egyes intézkedéseknél az átgondolatlan-ság, az előzetes hatásvizsgálatok hiánya és az ötletszerűség dominál – politikai oldaltól függetlenül. Az elvben jó koncepciónak induló társadalmi egyeztetés napjainkra formális kirakattevékenységgé silányult, a meghozott döntések és megalkotott szabályok eredményeinek és hatásainak nyomon követése – és ezáltal szakmai igazoltságának bizonyítása – csak a legritkább esetekben történik meg. Jogszerűség kérdésében is számos restanciát halmoztunk fel. Az átláthatatlan, következetlenül és hektikusan változó normarendszert maradéktalanul betartani szinte lehetetlen, ez pedig szükségszerűen maga után vonja a bürokratikus diszfunkciók megjelenését, valamint a korrupciós jelenségeket. A nem egységes, néha önmagával is ellentétben álló szabályozást nemhogy a normák címzettjei, de maguk a jogalkalmazók sem tudják egységesen értelmezni. Nehéz elhinni, de a 21. század hajnalára újra megjelentek a partikuláris szokásjogi elemek, és nem csak a közigazgatás, de sajnos a bírói jogalkalmazás körében is.¹⁸ Alapvető probléma az is, hogy a közigazgatás szervezésénél a bibói szakmaiság és szolgálatosság elveinek érvényre juttatása helyett a költségvetési szemlélet dominál. Az egykor világhírű magyar közigazgatás napjainkra sokat veszített határfokából, különösen fájó pont ez annak tükrében, ha megvizsgáljuk a más európai – és ezek között van volt szocialista állam is – országokban a közigazgatás helyzetét. Bibó feltevése tehát a tökéletes közigazgatásról nem valósult meg – éppen ellenkezőleg –, viszont az – igaz, más okból – valóban kissé néha elszakadni látszik a társadalmi valóságtól és a közigazgatás eredeti céljaitól.

7. Összegzés

Bibó István tanulmányában szintetizálta a magyar közigazgatás helyzetéről vitázó felek álláspontját, egyes részeket beépítve, másokat kategorikusan elutasítva alkotta saját modelljét a közigazgatás milyenségét illetően. Munkájában a legfontosabb minőségi kritériumok bemutatása és szerepe mellett nagy jelentőséget szentelt a kiegyensúlyozottnak, az egymást felügyelő garanciális szabályrendszerek fenntartásának és továbbfejlesztésének. Szigorúan államelméleti alapokon, ideológiai és politikai befolyástól mentesen értékelt és fogalmazta meg közigazgatással kapcsolatos gondolatait. Az általa felvázolt modell sajnálatos módon nem tudott kiteljesedni, ennek megvalósítása még a jelenkor és a jövő döntéshozóinak feladata.

¹⁸ L. például Fleck Zoltán jogszociológus bíróságok működését vizsgáló, nagy visszhangot kiváltott kutatásait. In: Fleck Zoltán: *Bíróságok mérlegen*, Pallas könyvek, Budapest, 2008.