

A közjóról – a *Pro Publico Bono* elé

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara régi jelmondatát választotta újonnan alapított folyóirata címéül: *Pro Publico Bono* – a közjőért. Emelkedett cím, ha nem is a legkönnyebben megjegyezhető. Ez utóbbi nehézséget azonban bőven ellensúlyozza az a gazdag tartalom, amelyet a közjó eszméje kifejez. A közigazgatásban dolgozók számára a kifejezés ráadásul ismerősen is csenghet, hiszen a modern állam születése során sokszor hivatkoztak rá. Például II. József gyakran mondotta, hogy az állam szolgálainak *pro publico bono* kell tevékenykedniük.¹

A lap első számában ezért talán nem felesleges felidézni a jelmondat mögötti fogalom – a közjó – mélyebb értelmét és lehetséges jelentéseit. Nem valamiféle programcikk gyanánt, hisz a folyóiratok alapításakor megfogalmazott és harsogva bejelentett programok többnyire nem szoktak megvalósulni, hanem inkább meditatív jelleggel és csupán utalva a lap lehetséges profiljára. A közjó eszméjének felmutatása azt is elősegítheti, legalábbis e sorok írója ebben bízik, hogy könnyebben kialakuljon a folyóirat olvasói, szerzői és szerkesztői közötti kommunikáció.

A lap címének apropóján öt kérdést vizsgállok meg itt.² Mit jelent a közjó? Milyen elemei vannak? Mi a viszonya az egyéni jóhoz? Hogyan kapcsolódik össze a közérdekkel és a közakarrattal? S végül: az efféle reflexiók milyen tanulsággal szolgálnak egy folyóirat alapításakor?

1. A latin eredetű kifejezés egyébként minden nyelvi kultúrában elterjedt. Az angolszász országokban – *pro bono publico* alakban vagy *pro bono* formára rövidítve – a közösségért végzett önkéntes, ellenszolgáltatás nélküli szakmai munkára utal, rendszerint az orvosok és a jogászok körében. Az utóbbiaknál az ingyenes jogsegély egy sajátos változatáról van szó. Mind külföldön, mind Magyarországon számos *pro bono* alapítvány, egyesület és egyetemi diákcsoport létezik. A kifejezés széles körű használatát talán elég itt két jellegzetes példával érzékeltetni. Így az Oxfordi Egyetem egyik diákokat és oktatókat összefogó, a *közérdek* előmozdítani törekvő egyesülete, a *Public Interest Lawyers*, néhány éve *Oxford Pro Bono Publico*-ra változtatta a nevét; nálunk pedig az elmúlt hónapokban egy internetes blogger azzal hívta fel magára a figyelmet, hogy *pro publico bono* nicknév alatt szól hozzá a közéleti vitákhoz. Az illető nem szerkesztőségünk munkatársa, de nem kizárt, hogy a BCE Közigazgatás-tudományi Karának egykori vagy mai hallgatója, esetleg oktatója.

2. Nem tartom feleslegesnek megjegyezni, hogy e szöveg néhány részlete már megjelent; a korábban publikált részeket azonban átdolgoztam és a körülményekhez igazítottam.

1. *A közjó eszméje.* A közjó (*bonum commune, bonum publicum*) eszméjének alapja az a gondolat, hogy az emberek társulása és együttműködése szükségképpen létrehozza a javak egy sajátos csoportját, ami döntő módon befolyásolja kapcsolataik rendjét is. Lehetséges, hogy az e javakról alkotott elképzelés valamiféle célként már a közösségé válás *előtt* megfogalmazódik, ahogy azt a régi filozófusok gondolták: „minden közösség – írta Arisztotelész – nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek).” Lehetséges azonban az is, hogy e javak az emberek spontán együttműködése során jönnek létre, ahogy azt a modern – XVII. század utáni – európai gondolkodók vélték. Szerintük egyfajta „lát-hatatlan kéz” hangolja össze az egyéni jó elérésére irányuló törekvéseket: a közérdek tudata, állította például David Hume, csak az után kapcsolódik össze a köz javát célzó szabályoknak megfelelő viselkedéssel, ha „mesterséges megegyezés” jött létre a szabályok rögzítését illetően. Akárhogy is legyen, ha e javak létrejöttek, parancsoló módon befolyásolják a közösségi élet legalapvetőbb kérdéseit.

A közjóra gyakran utalunk Cicero szavaival: *salus publica suprema lex esto*. Ezt mondják úgy is, hogy a „közösség java”, az újabb időkben pedig úgy is, hogy „az állam jóléte” legyen a legfőbb törvény. Utóbbi esetben nyilvánvaló, hogy a közjó ilyen megfogalmazása – a mi Széchenyink *Stádiumát* idézve – minden „józan országglás vég-czélja”, vagyis politikai cél, bizonyos értelemben tehát *államcél* is. A közjó fogalma így – noha bármely társulásnak lehet valami közös java – az emberek legátfogóbb politikai társulásához, az államhoz s az annak rendjét kialakító joghoz kötődik. E vonatkozásban számos kérdésben meghatározó jelentőségű lehet. A klasszikus gondolkodók szerint döntő szerepe van például az állam formáját illetően, s fontossága nyilvánvaló a törvények megalkotása során is. A törvény, fogalmazott Aquinói Szent Tamás, fogalma szerint a közjóra irányul.

Mi a tartalma az állami közösségben egyesült emberek e közös javának? A fogalom legáltalánosabb értelemben azokra a javakra utal, amelyek az egyének számára *indokolttá* – s egyéni törekvéseik szempontjából engedmények tételére és áldozatok meghozatalára is *érdemessé* – teszik a másokkal való tartós együttműködést. Ebben az értelemben a közjó az egyes emberek céljaival, illetve azok elérésének módjával áll kapcsolatban. Miközben az emberek elsősorban a saját céljaikat követik, belátják, hogy csak másokkal társulva és együttműködve érhetik el azokat. Ezen együttműködés érdekében azonban el kell fogadniuk bizonyos feltételeket.

2. *A közjó elemei.* Melyek azok a javak, amelyeket a közjó fogalma magában foglal vagy amelyekre utal?

A közjó, először is, azokat a *feltételeket* jelenti, amelyek lehetővé teszik a másokkal való együttműködést. Ilyen feltétel egyebek mellett a közösség békéje és rendje, valamint a rend felbontására irányuló belső törekvésekkel és külső támadásokkal szembeni védelme. Hisz mindenki számára jó, vagyis *közös* jó az, ha rendezett, kiszámítható és biztonságos körülmények között törekedhet céljai felé. E feltételek biztosításában az államnak és a jognak kitüntetett szerepe van, ám azokat távolról sem az állam vagy a jog hozza létre. Valamely tágabb közösség békéjét és tartós rendjét az erkölcsök és a szokások, a család és a politikához csak közvetve kapcsolódó társadalmi intézmények

alakítják ki; az állam ehhez csupán kényszerítő hatalmát adja. Már ebben az értelemben is igaz, hogy az állam – mint *defensor pacis* (a béke védelmezője) – csupán *őrzi* a közjót, s nem maga teremti meg.

A közjó fogalma azonban többet jelent a pusztá rendezettségénél; utal a *kívánatos rend* bizonyos jellemzőire is. Ebben az értelemben a közösségi együttélés során megfogalmazódó és részben megvalósuló *értékeket* jelenti, amelyek már meghatározott módon szabályozzák az emberek kapcsolatait. Ezek az értékek nem egyszerűen a rendezettség megteremtését célozzák, hanem egy *sajátos rend* felé mutatnak. A *rend rendezést* feltételez, ez pedig az egész egyes részei közötti viszonyok kialakítását és a részek valamilyen *célra irányítását* kívánja meg. A közjó fogalma tehát, másodszor, arra is utal, hogy a közösség tagjai osztoznak bizonyos értékekben, amelyek egy meghatározott cél felé irányítják törekvéseiket.

Az e fogalomban összevont értékeknek két fő jellemzőjük van. Egyrészt utalnak ugyan a kívánatos rend legfőbb jellemzőire, ám annak csak a *körvonalait* jelölik ki. Nem mondják meg, hogy konkrétan mi legyen egy meghatározott törvény tartalma vagy egy adott államban kinek kell uralkodnia. Arra azonban alkalmasak, hogy bizonyos berendezkedéseket mint helyteleneket kizárjanak a megvalósítandók közül. Vagyis gyakran csak azt határozzák meg, ami összeegyeztethetetlen a közösség javával. Ha pedig pozitív előírásokat tartalmaznak, azokat hozzávetőleges módon fogalmazzák meg. E hozzávetőlegesség nem valami hiba, hanem a dolog természetéből következik: az államtudományi és az erkölcsi vizsgálódások során – jegyzete meg már Arisztotelész – a művelt embert az jellemzi, hogy csak olyan fokú szabatoságot vár el, amekkorát az adott tárgy természete megenged.

Másrészt az ilyen értékek csupán megközelíthetők, ám teljesen sosem elérhetők vagy kimeríthetők. Ezért a tartós együttműködéssel kapcsolatban többé-kevésbé mindenki által osztott *eszmények* síkján is megfogalmazódnak. Az ilyen eszmények tartalma koronként változik ugyan, mégis van néhány „időtlen” elemük. Ilyen korszakokon átívelő eszmény például az államhatalom jogszerűsége vagy az újabb időkben a közigazgatás alkotmányossága. Hisz mindenki számára közös *jót* jelent az, ha az állami közösségben a jog uralkodik, ha a hatalom gyakorlóit nem sértik meg a természetes jog parancsait, s ha a kormányzók az alkotmányosság keretei között is érvényesíteni tudják a hatékonyság szempontjait. Az állam és a jog kapcsán ezeket az értékeket és eszményeket leggyakrabban az igazságosság fogalmában vonjuk össze. Bár az igazságosság elvei számos módon meghatározhatók, legáltalánosabb parancsa – „add meg mindenkinek a magáét és ne bánts a másét” – kellő módon képes kijelölni a közjó irányát és határait. Ezért hangsúlyozta Aquinói Szent Tamás, hogy a közjó képződésének szabályozója az egyetemes igazságosság, mely azt szabja meg, hogy az egyén mivel tartozik a közösségnek. Amikor pedig az igazságosság e fajtáját alkalmilag *iustitia legalisként* jelölte meg, ezzel feltehetőleg arra kívánt utalni, hogy a közösség iránti kötelezettségek jogi formákban is megfogalmazódnak.

S végül, a közösségi együttműködés során létrejönnek olyan *szellemi, erkölcsi és anyagi javak* is, amelyek ugyancsak közjónak (mai kifejezéssel: közjavaknak) tekintethetők. Ilyen például a közösség mint egész műveltsége, erkölcsének szilárdsága vagy anyagi javainak kellő bősége. Az efféle javak oszthatatlanok: azért és addig részei a

közjónak, mert és ameddig mindenki számára elérhető. Miután létrejöttek, csakis az együttműködés sajátos elveit szem előtt tartó rendben tarthatók fenn. E javakat sem az állam teremti meg, de fenntartásuk és mindenki számára való hozzáférhetőségük biztosítása állami feladatnak tekinthető.

Az ilyen javakat továbbá az jellemzi, hogy a „használat” során *nem fogynak el*: kimeríthetetlenül sokan és kimeríthetetlenül sokféle módon részesedhetnek belőlük. XX. századi példákkal élve ebben az értelemben tekinthető közös jónak egy szép és tiszta város, ahol minden lakója örömmel él; egy égbe nyúló tornyú katedrális, ahol a hívő találkozhat Istennel, a hitetlen, vagy inkább így fogalmazok: a hit nélküli pedig megnyugvást, lelki békét, esztétikai élményt, esetleg egy forró nyári turistaút során hús pihenőt talál. Ilyen értelemben közös jó, vagyis közjó egy toleráns társadalom, amelyben senkinek sem kell attól tartania, hogy hátrány éri nézetei és véleménye mi-

Communitas. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete



att, esetleg megverik pusztán azért, mert cigány vagy mert nem cigány. Az efféle javak a használat során nem csupán nem fogynak el, de pusztán *használatuk* és mindenki által való *használhatóságuk révén* létezhetnek közös javakként.

3. *Közjó és egyéni jó.* Miként viszonyul egymáshoz a közös és az egyéni jó? A filozófia, az etika, az államelmélet klasszikusai e tekintetben két szempontot hangsúlyoznak. Egyfelől azt, hogy a közjó elválaszthatatlan az egyén szempontjaitól, hisz az egyéni jó elérésének nélkülözhetetlen feltétele. Tehát elképzelhetetlen a közjó olyan fogalma, amely az egyéni jóval ellentétben állna. Talán ebben az értelemben mondja Cicero a maga felületes módján, hogy „az emberiség közös java és az egyes emberek java egy és ugyanaz”. Ez azonban, másfelől, nem jelenti azt, hogy a közjó minden egyes esetben biztosítaná az egyéni jó elérését. Innen ered az az általánosan elfogadott elv, amely szerint konfliktus esetén az előbbit kell előnyben részesíteni. Elsőbbségének alapja azonban nem egy lehetséges konfliktus, s elsődlegessége nem csupán és nem is első-sorban konfliktusok esetén nyilvánvaló. Elsőbbsége inkább azon alapul, hogy a közjó *mindenki számára jó*, ezért *mindenkinek oka van nagyra tartani*. Mint mindenki által okkal becslendő, fontosabb az egyéni jónál, előmozdítása ezért az egyén szempont-jából erkölcsi kötelességek alapjaként is megfogalmazható.

Abban a kérdésben azonban, hogy miként válhat a közjó előmozdítása erkölcsi kötelességgé, a régi és a modern szerzők álláspontja lényegesen különbözik. A modernnek azt hangsúlyozzák, hogy ha mindenki korlátozások nélkül törekedhetne saját java elérésére, akkor – túl azon, hogy a közjó létre sem jönne – bizonyára akadnának olyanok, akik anélkül akarnák élvezni a közös javak előnyeit, hogy vállalják a létrehozásuk érdekében szükséges terheket. A közjó érvényesülése eszerint az egyéni magatartások kölcsönös korlátozását követeli, s az ezzel együtt járó szabályokhoz, valamint az ezt biztosító intézményekhez és szankciókhoz később erkölcsi érzések társulnak. A magatartások kölcsönös korlátozásának rendje így lassanként erkölcsi renddéválik. A közjó előmozdítása ebben az értelemben az egyes emberektől nem kíván sokat: „*csak annyit kell tenniük*, hogy nem ölnek, nem hazudnak, nem lopnak és megfizetik adósságaikat. Ha kell, euróban is. S ha már ilyesmiket említek, akkor pontosabban fogalmazok: a közjó azt is megköveteli, hogy senki se vetessen, vetethessen fel másokkal felelőtlen hiteleket, meg azt is, hogy ha valaki felelőtlenül felvett ilyeneket, azokat akkor is fizesse vissza. Így felfogva a közjó – az esetek többségében – nem követel önfeláldozást, hősiességet pedig egyáltalán nem. Ez azt jelenti, hogy azok is előmozdíthatják, akik egyszerűen betartják az együttműködés legalapvetőbb – gyakran az erkölcsösség és az igazságosság eszméjéhez társított – szabályait. Egyebek mellett talán erre a lehetőségre is utalt Kant híres, az állam és az ördögök viszonyával kapcsolatos mondása: ti. hogy az igazságos társadalmi rend és állam megalapításának problémája még egy ördögökből álló nemzet számára is megoldható.

Kant kifejezetten modern gondolkodó volt. Vele szemben a „régiek” úgy vélték, hogy a közjó valami általánosabb jó (*bonum universale*) része, amely már önmagában is *érdemes* arra, hogy az ember áldozatokat hozzon érte. Ez az általános jó a társadalmi, vagyis a társulással együtt járó jó (*bonum in communi*) teljes és végső formája. Mint ilyen, a világban részleg megjelenő, ám attól elkülönült jó (*bonum separatum*),

amely minden jó összegzése. Ez a jó nyer politikai jelentést a közjóban (*bonum commune, bonum publicum*), s ez jelenik meg a jó jogászai fogalmában (*res publica*) is. Az általános jó – Arisztotelészt idézve – minden létezés és tevékenység végső oka, mely a világban csak részleg van jelen, ám teljesen valóságos; mint a *Metafizika* latin szövegében olvasható: *ipsum bonum subsistens*. Nyilvánvaló, hogy Aquinói Szent Tamás e ponton Arisztotelészt követte. Az ő felfogásuk szerint a jó emberi cselekedetek révén való megvalósítása csak *tudatos törekvés* – az előre kijelölt köteleességek teljesítése – eredménye lehet. Ezért aki így törekszik a jóra, az valamilyen mértékben szent, hős, vagy legalábbis kiváló. Kiválósága nem csupán *képességein* alapul, hanem azon, hogy tisztában van *kötelességeivel* és hajlandó *áldozatot* hozni másokért.

De vajon *milyen mértékben* kell megtennie ezt? Másként fogalmazva: a közösséggel szembeni kötelességeinek van-e valamilyen kijelölhető határa? Mindannyiunknak szentnek, hősnak vagy legalábbis kiválóknak kell lennie? A régiek és a modernek felfogása ebben is különbözik.

A régiek – így Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás – nem féltek kimondani: az ember kötelessége, hogy akár egyéni javának feláldozása révén is előmozdítsa a köz javát. „Nyilvánvaló, hogy akik valamely közösséghez tartoznak – olvasható a *Summa theologiae*-ban –, úgy viszonyulnak a közösséghez, mint részek az egészhez. A rész pedig, amint van, az egészé, ezért a résznek minden javát az egész javára kell irányítania”. Az egyénnek, ha *nem is feltétlenül*, de *korlátozás nélkül* kell alárendelődnie a közösségnek, amelynek része és amely elismeri őt. Vagyis annak a közösségnek, amelynek állami formája jogszerű és amelynek törvényei a közjót mozdítják elő. Szent Tamás szerint az ilyen közösségért az egyénnek akár az életét és a javait is fel kell áldoznia. Erre utal legalábbis az, hogy az egyetemes igazságosságnak nála nincs mértéke és szabályozó elve, szemben az osztó igazságossággal, amely az arányosság alapján mér, vagy a kölcsönös igazságossággal, amelynek területén az egyenlőség és az egyes ember méltósága a mérték.

A közjónak a modern állam elméletében kialakult felfogása e ponton megint csak eltér a régiek elképzelésétől. Az egyéni jót a modern elméletek is alárendelik a közjóban, ám az alárendeltség feltételeit illetően szigorúbban fogalmazzák, s azokat az egyén világához kötik. Feltételeket persze már Szent Tamás is szabott, hisz elismerte, hogy az alattvalói engedelmességnek vannak határai: az igazságtalan törvényeknek a lelkiismeret alapján nem kell engedelmességni – állította. Az általános szabály alól azonban kivételt is tett: az igazságtalan törvények „a lelkiismeret színe előtt nem köteleznek – írta –, kivéve talán azt az esetet, amikor a bomlasztó példát (*scandalum*) vagy a polgári rend felbomlását (*turbatio*) kell elkerülni”. Ezek elkerülése végett ugyanis „az embernek engednie kell a jogból”.

Ám a modernek, szemben a régiekkel, nem kívánnak engedni a jogból. John Locke például úgy vélte, hogy az egyéni jónak vannak olyan elemei, amelyek semmilyen körülmények között nem áldozhatók fel a közösség javára. Ezeket az elemeket ma is az *egyéni jogok* eszméjében foglalják össze és az államhatalom intézményi korlátaiként fogalmazzák meg. „Legvégső határait tekintve – állította Locke – a törvényhozók hatalma a közjóra korlátozódik a társadalomban.” Ebben is igaza volt.

De azért többről van itt szó: arról, hogy az egyéni jogok a közjó megkerülhetetlen feltételei. Az egyéni jogok ilyen megfogalmazódása arra utalt, hogy az újkor kezdetén

felvetődött és általánosan elfogadottá vált egy roppant különös gondolat. Nevezetesen az, hogy előadódhatnak olyan helyzetek, amikor az egyént a saját közösségével s annak jogszerű formát öltő államrendjével szemben kell megvédeni. E gondolat két axiómán alapult. Egyrészt azon, hogy a közösség rendje – állami berendezkedése és joga – szabadon *alakítható*, másrészt azon, hogy a közjó megfogalmazója *tévedhet*, sőt *visszaélhet* helyzetével: a közjó nevében vagy arra hivatkozva esetleg saját egyéni javát kívánja előmozdítani.

4. *Közjó – közakarat – közérdek*. A régiek elméletében ez a veszély, ebben a formában, nem jelent meg. Azt elfogadták, hogy a hatalom gyakorlója esetleg téved vagy önző célokat követ, de eszükbe sem jutott, hogy a tévedés vagy az önzés bármilyen formában kapcsolatban állhat a közjó fogalmával. Éppen ellenkezőleg, az ilyesmit a közjó ellenére való dolognak tekintették, s ezt azért tehették, mert a közjó fogalmát nem hozták kapcsolatba sem az akarattal, sem az érdekekkel. A közösség rendjét, állami berendezkedését és jogát nem tekintették szabadon alakíthatónak. A közjó számukra inkább egy *magasabb értelem* rendjével függött össze.

Arisztotelész nem tett ugyan mindig különbséget közérdek (*koinon sympheron*) és közjó (*koinon agathon*) között, mégis nyilvánvalóan tudta, hogy a jó az érdeknél magasabb rendű fogalom. Cicero úgy fogalmazott, hogy „az emberiség közös javának őrzője és védője” a *természeti törvény*, amelyet közismert módon egy magasabb – személyhez nem kötött – értelmes rendhez kapcsolt. Szent Tamás pedig határozottan azt állította, hogy a közjó a törvények által szabályozott *ésszerű rend* eszméjével áll összefüggésben: a törvény – hangsúlyozta – „*az értelem rendelkezése a közjó érdekében*, melyet az fogalmaz meg, aki a közösség gondját viseli, és amelyet kihirdetnek”. Az emberi közösség ésszerű rendje nála csak részben emberi alkotás; valójában egy átfogó világrend része, amelyet egy magasabb értelem – a személyes Isten – alkotott és kormányoz. Ugyanígy: a természeti s ennek alapján az emberi törvény – ellentétben Duns Scotus tanaival – Tamás szerint az isteni *értelmet*, s nem az isteni *akaratot* tükrözi.

Az újkori gondolkodásban ezzel szemben a közjó részben a *közakarat*, részben a *közérdek* függvényévé vált. A döntő fordulatot a francia Jean-Jacques Rousseau és az angol Jeremy Bentham elméletei jelentették.

Rousseau szerint a törvények megalkotásában – hogy mindenkire egyformán vonatkozhassanak – *mindenkinek* részt kell vennie. A közösség tagjának azonban nem akárhogyan, hanem egy meghatározott elv szem előtt tartásával kell szavaznia a törvényről: arra kell törekednie, hogy a megalkotott törvény az ő *valódi érdekét* mozdítsa elő, tehát *valódi akaratát* fejezze ki. Erről szerinte a köz akarat, vagyis az általános akarat (*volonté general*) gondoskodik. Az ember – vetette fel Rousseau a modern politikai gondolkodás egyik legtöbbet vitatott kérdését – „mindig a maga javát akarja ugyan, de nem mindig látja, hogy mi az”. Azaz tudatlansága vagy önmaga iránti elfogultsága okán nem ismeri az igazi érdekét. Ráadásul, tette hozzá, a közösség tagjai nem csupán egyénileg, hanem többségükben és összességükben is tévedhetnek. Az általános akarat ezért annak biztosítéka, hogy a törvény ésszerű lesz és a szabadságot szolgálja. Vagyis azt biztosítja, hogy az egyéni és közösségi érdekeknek a törvények-

ben való kifejezése során a közösség ne tévedhessen, s hogy a kifejezett közakarat ne térhessen el a közérdektől. E két körülményre tekintettel úgy vélte, hogy az általános akarat alapján az egyén kényszeríthető is: „aki nem hajlandó követni az általános akaratot – írta –, azt az egész alakulat fogja engedelmességre kényszeríteni.” Azaz: kényszeríteni fogják, hogy szabad legyen. E félelmetes gondolat alapja az, hogy az általános akarat nem a *többségi* akarat, de nem is egyszerűen *mindenki* akarata, hanem az állam valamennyi tagjának az állandó, a közérdeket kifejező és a szabadságot megvalósító akarata. Bizonyos fokig és bizonyos feltételekkel a nép akarata. A „nép” azonban, amint az köztudott, nem mindig tartja tiszteletben az őt alkotó egyesek legalapvetőbb jogait; a szegény többség például sokszor hajlandó volt elvenni a nála gazdagabbak javait. Az egyéni jogok eszméjéből kiinduló elmélet így saját ellentétévé változott, s a közjó eszméje azóta sem szabadult ki a közakarat halálos öleléséből.

A Bentham által hangoztatott haszonelvűség látszólag békésebb módon vezetett ugyanehhez az eredményhez. Ennek alapján mindent a *közösség haszna* – vagy ahogy (Helvetiustól kölcsönzött fordulattal) Bentham fogalmazott: a „lehető legnagyobb szám lehető legnagyobb boldogsága” – alapján kell megítélni. Az államformák, a törvények és az egyes állami intézkedések legfőbb mércéje az, hogy mennyire mozdítják elő a köz érdekét. Ha a közösség mint egész valamivel jobban jár, akkor azok jónak tekinthetők. E gondolkodásmód hívét azonban nem érdekli, hogy a közös jó *miként oszlik meg* a közösség egyes tagjai között. Ezért az összesség érdekére tekintettel könnyen szem elől téveszti, hogy annak *érdeke* és *java* esetleg csak egyesek jogainak sérelmével vagy feláldozásával volt előmozdítható. A közérdek oltárán így feláldozhatóvá válik az egyéni jó jogokban megjelenő formája. Ha a közösség érdekei azt kívánják, a haszonelvűség híve hajlandó elfogadni akár a legalapvetőbb egyéni jogok korlátozását is. Ezért valóban kijelenthető, hogy e gondolkodásmód képviselői „nem veszik komolyan a jogokat”, mert csak az egésszel törődnek.

A közakaratra és a közérdekre alapozott szemlélet az elmúlt kétszáz évben számos gondolati áramlat alapja lett és szinte uralkodóvá vált. A lehető legkülönbözőbb – mérsékelt és radikális, jobb- és baloldali, emberi és embertelen – teóriák hangosan hirdették, hogy az a köz java, amit a közösség akar vagy ami az összességnek érdekében áll. Természetesen megváltozott a közjó értelmezésének társadalmi és szellemi közege is: kialakultak a modern tömegettársadalmak, elterjedtek az egymással konkuráló „uralkodó eszmék” és létrejöttek a jóléti államok. A közjó egyre szorosabban összefonódott az e társadalmakat igazgató és annak minimális jólétéről gondoskodó állam eszméjével. Szinte általánossá vált a gondolat, hogy az államnak nem pusztán őriznie vagy előmozdítania kell a közjót, hanem *akaratként megfogalmazni és közös érdekként érvényesíteni*.

5. *Mai tanulságok*. A fentiek alapján legalább két dolog nyilvánvaló, s mind a kettő a közjóval kapcsolatos diskurzus *ideális jellegével* áll kapcsolatban. Abban bízom – s ezt az okfejtést azért adtam itt elő –, hogy a most induló *Pro Publico Bono* című lap, ha szerény mértékben is, egy ilyen diskurzus része lehet.

Az egyik vitathatatlan következtetés ez: ha a közjó fogalmát a közakarattal vagy a közérdekkel kötjük össze, akkor könnyen elfelejtjük, hogy a közjó nem olyasmi, amit

egy adott pillanatban valaki *hatalmi szóval* megfogalmazhatna és másokkal *normatív módon* közölhetne. Nincs olyan helytartó és helynök, miniszter és miniszterelnök, szenátor és gubernátor, intendáns és komisszár, prefektus és prokurátor, kormányzó és államelnök, aki pusztán pozíciója okán másoknál jobban tudná, hogy egy adott esetben mi a közjó. Hatalmi pozíciójuk miatt a *közakarat* megfogalmazását illetően ők nyilvánvalóan hatékonyabbak, a *közérdek* érvényesítését illetően pedig – szerencsés esetben – eredményesebbek lehetnek másoknál, ám a közjó mibenlétéről ugyanannyit tudnak, mint mások. Vagyis meglehetősen keveset. Ez a sok *kevés* azonban – az övék is, a másoké is – egy folyamatos *diskurzus* keretében *összeadódik*, vagy inkább úgy mondom: összeadódhat.

Azaz, s ez a fentiekből levonható másik vitathatatlan következtetés, a közjó mibenléte csak *értelmes* és *nyílt diskurzusban* állapítható meg. Ebben a diskurzusban mindannyian elmondhatjuk, hogy szerintünk az miben áll. Ilyenkor a társadalmi béke adott körülmények közötti feltételeire, a jogszerű és igazságos rend adott körülmények közötti körvonalaira vagy a közjavak fenntartásának az adott körülmények között leghelyesebb módjára utalunk. Nem feltételeket szabunk, nem parancsolunk, de még csak praktikus tanácsokat sem adunk gyakorló államférfiaknak vagy alattvalóknak. Arra törekszünk, hogy e három fontos kérdésben megpróbáljuk megtalálni az értelem magasabb rendje által sugallt, ám talán csak megközelíthető és végérvényesen sosem elérhető helyes megoldásokat. Ezért van az, hogy e diskurzus során senki sincs olyan pozícióban, melyben álláspontja kizárólagos érvényességére tarthatna igényt.

Ennek tudatosítása miatt volt érdemes a „régiekhez” fordulni, akik sok mindent tudtak, ami mára részben elfelejtődött. Szerintük például, mint említettem, a törvény fogalmilag a közjóra *irányul*, a hatalom birtokosának pedig a közjót kell *előmozdítania*. S amikor így fogalmaztak, akkor – s ezt ma is érdemes szem előtt tartani – nagyon jól tudták: nem a törvényhozó mondja meg, hogy e jó miben áll, hiszen az számára is adott. Az államhatalom és annak részeként a közigazgatás nem birtokosa, megfogalmazója vagy garanciája, hanem *őre* és lehetőségeihez képest *előmozdítója* a közjónak. Az uralkodók és a hatalmat gyakorlók uralmának alapja e tekintetben legfeljebb az, hogy nekik másoknál több lehetőségük van előmozdítani azt. Nos, a magam részről ezekkel a gondolatokkal szeretném útjára indítani e folyóiratot, mely címéül a kar régi jelmondatát választotta: *Pro Publico Bono* – a közjóért.

TAKÁCS PÉTER
a folyóirat felelős szerkesztőjeként

PRO PUBLICO BONO



ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

	<i>Lectori salutem! • Beköszöntő • A közjóról – a Pro Publico Bono elé</i>	3
tanulmány	TAMÁS ANDRÁS • Közigazgatás és rendeletalkotás	17
	IMRE MIKLÓS • A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe	29
	SZALAI ANDRÁS • Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya	39
	SZABÓ MÁTÉ CSABA • A kaktuszfüggönyön túl. A guantánamói amerikai haditengerészeti támaszpont története	50
	TÖRÖK GÁBOR • A lenézés ára. Kereskedelmi jog és globalizáció	62
szemle	†LÓRINCZ LAJOS • A közigazgatás átrendezésének aktuális kérdései	67
	GYÖRGY ISTVÁN • A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában	72
szakmai fórum	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • A közigazgatási modernizáció „hívószavai”	77
kitekintés	TÓTH MIHÁLY • Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése	85
dokumentum	A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke	97
	SZEGEDI LÁSZLÓ • Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez	105
képzés	DOBOS ÁGOTA • Közszolgálati akadémia az Amerikai Egyesült Államokban	109
recenzió	BOROS ANITA • A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével	116
	STIPTA ISTVÁN • A Habsburg Monarchia a jogállamiság útján?	128
hírek	„E-közigazgatás” – karközi előadói nap • „Alkotmányozás a szomszédoknál” konferenciák • Könyvbemutató a BCE Közigazgatás-tudományi Karán	132
	<i>Az illusztrációkról • E számunk szerzői • Szerzőinkhez</i>	140

2011.1

PRO PUBLICO BONO

Állam- és közigazgatás-tudományi szemle

A BCE KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

szerkesztőbizottság

A szerkesztőbizottság társelnökei: *Máthé Gábor* • *Tamás András*

A szerkesztőbizottság tagjai: az alapító intézmény képviselőjeként *Imre Miklós* dékán |

Az alapító intézmény tanszékeinek vezetőjeként *Horváth Katalin* • *Jenei Ágnes* • *Kánai Mariann* • *Maiyalehné Gregóczky Etelka* • *P. Szabó Sándor* • *Takács Albert* • *Tózsza István* • *Török Gábor* |

A társfinanszírozó képviselőjeként *Bordás Mária*, a Corvinus Alapítvány elnöke

Az alapító intézmény által felkért külső szakemberek: *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovský*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka*, Brno

(Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*, Ludwigsburg

(Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej*

Naumov, Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia) • *Igor Paluš*, Kassa

(Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) •

Tóth Mihály, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német

Közigazgatási Kutatóintézet)

szerkesztőség

Felelős szerkesztő: *Takács Péter*

Szerkesztők: *Boros Anita* • *Egedy Gergely* • *Halász Iván* • *Hollán Miklós*

Olvasószerkesztő: *Bodnár Kriszta*

Dokumentáció: *Orosz Ágnes* | Szerkesztőségi titkár: *Kristó Katalin*

a szerkesztőség címe

Pro Publico Bono Szerkesztősége

BCE Közigazgatás-tudományi Kar | Budapest, XI. kerület, Ménesi út 5.

Levelezési cím • 1519 Budapest, Pf. 275. | *Közvetlenül* • BCE Közigazgatás-tudományi Kar,

1118 Budapest, Ménesi út 5. IV. em. 415. | *E-mail* • propublicobono2011@gmail.com

Digitális változat • Pro Publico Bono Online | www.propublicobono.hu

A borító Ambrogio Lorenzetti *A jó kormányzat allegóriája* című freskója
(Siena, Városháza [Palazzo Publico], 1337–1340) felhasználásával készült

Felelős kiadó: Imre Miklós, a BCE Közigazgatás-tudományi Karának dékánja

A lap tipográfiai arculatát Környei Anikó tervezte

Tördelő: Lipót Éva

Nyomdai munkálatok: Robinco Kft.

ISSN 2062-7165