

---

---

# Tocqueville az amerikai közigazgatásról\*

**Barta Attila\*\***

---

*„Az önszerveződő község körül érdekek, szenvedélyek, kötelességek és jogok csoportosulnak, s erősen kötődnek hozzá.”<sup>1</sup>*

## **Bevezető**

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy megismertesse az Olvasót Alexis de Tocqueville, *A demokrácia Amerikában* című művének közigazgatási tárgyú részével. A tanulmánynak három rétege van. Tocqueville gondolatai képezik az 'alaprétetet', amely egyes helyeken kiegészül egy később tevékenykedő magyar közjogász, Magyary Zoltán megállapításaival. Ennek oka, hogy Magyary ugyancsak mélyrehatóan foglalkozott az amerikai közigazgatással. A Tocqueville megállapításait elemző részek ezen felül néhol kiegészülnek a tanulmány szerzőjének észrevételeivel.

## **I. A mű megírásának körülményei**

**1. Személyes és történelmi körülmények.** A mű bemutatásra kerülő részeinek maradéktalan megértéséhez elengedhetetlen néhány előzetes ténynek az ismerete, ugyanis csak így válik lehetségessé azok helyes értelmezése. A mű írója, Alexis de Tocqueville, származását illetően művelt, széleskörű ismeretekkel bíró francia arisztokrata volt, aki 1831-ben látszólag azért utazott Amerikába, hogy az ottani börtönreformot tanulmányozza. Igazság szerint Tocqueville-nek más célja volt amerikai látogatásával. Saját bevallása szerint a börtönreform vizsgálata csupán ürügyként szolgált ahhoz, hogy Amerika minél nagyobb részét megismerhesse. Néhány hónapos útja során megtapasztalta az ottani társadalmi egyenlőséget, szembesült annak máshol nem látott mértékével.

Utazása megerősítette abban, hogy az amerikai berendezkedésre nem lehet alkalmazni az általa már megismert, megszokott (politikai) kategóriákat: „... a tárgy

---

\* Ezúton mondok köszönetet dr. Szabadfalvi Józsefnek a tanulmány elkészítéséhez nyújtott iránymutatásáért, értékes meglátásaiért.

\*\* Doktorandusz, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

<sup>1</sup> Ocskay Gyula: A szabadság térbelisége, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006, 155. o.

egyszerűen alkalmatlannak bizonyult az elmélethez.”<sup>2</sup> Mindez arra készítette, hogy az amerikai demokráciára vonatkozó megfigyeléseit könyv formájában is megossza honfitársaival. Ennek nyomán született meg későbbi főműve, a *De la démocratie en Amérique* címmel, melynek első része 1835-ben, míg második kötete 1840-ben jelent meg.

Tocqueville írása egyértelművé teszi számunkra, hogy maga a szerző a haladást, a változásokat elfogadó arisztokrata ugyan, gondolataiban a régi értékekbe és a vallásba vetett hit mégis legalább akkora szerepet játszik, mint az egyenlőség és a szabadság tisztelete. Arisztokrata származásúként szomorúnak találja, hogy a 'nemesség kora' leáldozóban van.<sup>3</sup> Ez a fiatalkori felismerés kétségtelenül közrejátszott amerikai útjának eltervezésében, valamint művének megírásában. Tocqueville elképzelése az volt, hogy megadja a demokrácia (mint akkortájt egzakt módon nem definiálható jelenség) természetrajzát: „Bevallom, Amerikában többet láttam, mint magát Amerikát; a demokrácia képét kerestem [...] meg akartam ismerni már csak azért is, hogy tudjuk, mit remélhetünk, vagy mit várhatunk tőle.”<sup>4</sup>

A mű egyediségét és jelentőségét erősíti az a tény, hogy Tocqueville abban a korban élt, amikor a liberális demokrácia intézményesedése kialakulóban volt. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy művét a modern demokrácia hajnalán vetette papírra. A könyv méltatásánál is fontosabb azonban az író képességeinek elismerése. Tocqueville ugyanis tipikusan olyan gondolkodó, akit időszakonként, esetleg más és más megközelítésben ugyan, de újólag felfedeznek. Meglátásai rendkívül időtállóknak bizonyultak, aminek magyarázata a szerző magas szintű absztrakciós képességében keresendő. Tocqueville széleskörű társadalomtudósi ismeretekkel rendelkezett, aminek köszönhetően mindig az általa vizsgált történések mélyére hatolt: „Művében így nemcsak megértette és leírta egy újonnan formálódó társadalom szerkezetét, hanem [...] foglalkozott az események szerkezetével is [...] azzal, hogy hogyan formálódott a történelem.”<sup>5</sup> Megfigyelései ezért javarészt ma is relevánsak.

Az 1800-as évek közepén Európa-szerte ismert volt tevékenysége. A magyar reformkor legjelentősebb gondolkodói ugyancsak ismerték munkásságát.<sup>6</sup> Ezt támasztja alá, hogy két évvel könyvének megjelentetése után a Figyelmező című lap már recenziót közölt művéről, az Athenaeumban pedig 1838-tól részletekben publi-

<sup>2</sup> Balázs Zoltán: Amerika és a nagyság, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006, 95. o.

<sup>3</sup> Ezért nem túlzás azt állítani, hogy [valójában] azt szerette Amerika szabadságából, ami a régi [azaz forradalom előtti] Franciaország szabadságaiból, a családi tradíció folytán is, kedves és ismerős volt a számára. Gángó Gábor: Forradalom és Demokrácia. Eötvös József és Alexis de Tocqueville 1848-ról, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006, 57. o.

<sup>4</sup> Tocqueville, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*. Teljes magyar fordítás: Tocqueville: *Az amerikai demokrácia. Francois Furet tanulmányával*. (ford. Ádám Péter) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1993. 37. o.

<sup>5</sup> Lukacs, John: A nagy Tocqueville problémák, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006, 11. o.

<sup>6</sup> A könyv első magyar nyelvű kiadása Fábián Gábor fordításában jelent meg négy kötetben. Tocqueville Elek: *A demokratia Amerikában*. I-IV. kötet. Buda, 1841-43.

kálták a művet. Eötvös József, aki több írásában kifejezetten utalt a könyv jelentőségére, levelet is váltott Tocqueville-lel.<sup>7</sup> Meglepő, hogy mindennek ellenére hírneve, az 1859-ben bekövetkezett halála után a köztudatban gyorsan halványodni kezdett. Nem így történt azonban az Újvilágban, ahol munkáit továbbra is sokan ismerték. „Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy külföldi létére ő volt az, aki az amerikaiak számára az egyik legfontosabb, legjelentősebb könyvet megírta.”<sup>8</sup> Pedig csupán kilenc hónapig tartózkodott ott és az országnak is csak egy részét látta. Ismertsége, hírneve részben ennek köszönhetően maradt fenn a tengerentúlon.

*A demokrácia Amerikában* című írás látszólag leíró jellegű mű: „Ezzel a könyvvel senkinek sem kívántam szolgálatába szegődni [...] én a távolabbi jövőre akartam tekintetem szegezni.”<sup>9</sup> Mégis úgy érezzük, hogy munkája túlmutat a pusztá tényleírásán. Tevékenységét a demokrácia jellemének, hajlamainak feltárása vezérelte, miként írja, azért, hogy: „...olyan tanulságokat vonhassak le, amelyek hasznunkra [azaz Franciaország hasznára] válhatnak.”<sup>10</sup> Meglátása szerint ugyanis a demokrácia terjedése elkerülhetetlen, és Európában is ez képezi a jövő útját. Ezért úgy véljük, hogy valójában Franciaország problémáira kereste a választ még akkor is, amikor az Újvilágról írt. Látnunk kell, hogy Amerika választása előre eltervezett lépés volt egy olyan 'nyomozás' keretében, melynek során Tocqueville azokra a kérdésekre kívánt választ találni, amelyeket az 1789 és 1830 közötti francia forradalmi események annak idején homályosan (vagy teljes mértékben) nyitva hagytak.

Művének bevezető részében részletesen taglalja mindazon történelmi korokon átívelő folyamatokat, melyek fokozatosan az egyenlőség kiteljesedése, a társadalmi különbségek megszűnése felé hatottak a keresztény világban. Szilárd meggyőződése, hogy a demokrácia Európában is megállíthatatlanul tör előre.<sup>11</sup> Vallásos ember lévén úgy véli, hogy ez a „Mindenható szent akarata!”<sup>12</sup>, ezért nem szabad, hogy az ember szembeszálljon vele.

Ehelyütt meg kell említeni, hogy Tocqueville ebben a tekintetben nem volt abszolút determinista állásponton. Nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy az ember tetteivel, cselekedeteivel pozitív vagy negatív irányba befolyásolja a történelmet. Mindez arra enged következtetni, hogy bár a demokrácia terjedése megállíthatatlan, de az már rajtunk múlik, hogy ez a folyamat zsarnoksághoz vagy szabadsághoz fog vezetni.<sup>13</sup> Azaz Tocqueville nem tartja azt sem elképzelhetetlennek, hogy a demokrácia kiteljesedésével párhuzamosan az adott nemzet egy elnyomó hatalom irányítása alá kerüljön. Mindez látszólag ellentmondásos, ezért ennek kifejtésére az alábbiakban kerül sor.

<sup>7</sup> Gondolkodói karakterben, politikai célok és törekvések tekintetében Tocqueville és Eötvöshöz igen közel álltak egymáshoz. Erről lásd bővebben: Fenyő István: Eötvös és Tocqueville, *Aetas*, 2007. 1. sz. 127-134. o.

<sup>8</sup> Lukacs: i.m. 9. o.

<sup>9</sup> Tocqueville: i.m. 40. o.

<sup>10</sup> *Uo.* 37. o.

<sup>11</sup> *Uo.* 23. o.

<sup>12</sup> *Uo.* 28. o.

<sup>13</sup> Előbbire példaként Franciaországot, utóbbira Amerikát hozza fel.

**2. Tocqueville szemlélete a demokráciáról.** Ahogy az előbbiekből is kiderült, Tocqueville felfogása szerint a demokrácia végső soron jelenthet jót és rosszat is. A mű olvasása közben egyre inkább körvonalazódik bennünk az, hogy a szerző lényegében a népszuverenitás doktrínájának különböző alkalmazási területeit ismer-teti. Kérdés azonban, hogy a demokrácia fogalma számára milyen tartalommal bír. Demokrácia-felfogása az antik szerzők álláspontjához, avagy a rousseau-i nézethez áll-e közelebb? Az antikvitásban ugyanis a demokráciát, mint berendezkedési formát nem tartották jó megoldásnak, mivel úgy vélték, hogy az akár a csócselék uralmához (oklokráciához) is vezethet. Ugyanez az elképzelés nagyon sokáig fennmaradt a francia nemesség körében, sőt a demokráciát nemcsak az ancien régime, hanem a vallás és az egyház ellenségének is tartották.

A demokrácia csak később, Jean-Jacques Rousseau-nál kapott pozitív jelentést, azonban nála is bizonyos korlátok érvényesültek. Rousseau *A társadalmi szerződésről* című írásában úgy foglal állást, hogy az igazi értelemben vett demokrácia a handók társadalma számára elérhetetlen. Azt csak olyan nép érhetné el, amely csupa istenekből áll. Ráadásul a demokráciát Rousseau csak a kis népek esetében tartja jó (működőképes) berendezkedésnek.

Ezek a gondolatok számunkra különösen fontosak. Tocqueville ugyanis a fentiek-től egy minőségileg másfajta demokráciát vett górcső alá. Ő már az ún. tömegdemokrácia jelenségeit vizsgálta, amivel kétségtelenül úttörőnek számított. A másik igen fontos momentum, hogy Tocqueville a demokráciát társadalompolitikai szem-szögből elemzi, amivel ugyancsak megelőzte korát. Ez azért említésre méltó, mivel a demokrácia kifejezésnek az alkotmánypolitikai területtől való elszakadása és a társadalmi demokrácia felé való jelentéseltolódása csak valamivel később, az 1848-as események nyomán következett be.

Ugyanakkor úgy véljük, hogy a tömegdemokrácia jelensége és a Rousseau-féle demokráciamodell nem feltétlenül összeegyeztethetetlen fogalmak. Az 1830-as évek amerikai tömegdemokráciája sajátos módon magában hordozta a rousseau-i megközelítést is, hiszen Amerika képe ebben az időben közelebb állt egy 'poliszok' által uralt laza hálózathoz. Ebben a településekből felépített – és ezáltal eleve köz-ségi dominanciájú – közegben már Rousseau 'kisnépi' demokrácia-felfogásának számos eleme érvényesülhetett.

Ezen felül a legújabb kori fejlemények rávilágítanak arra, hogy a demokráciának nem csupán egyetlen kizárólagos formája létezhet. Amikor demokráciáról beszélünk, az számunkra egy olyan gyűjtőfogalmat jelent, mely magában hordozza például az amerikai típusú, a nyugat-európai típusú, vagy éppenséggel a japán típusú demokratikus berendezkedést. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a demokrácia elérésé-nek több útja is lehetséges, másrészt azt, hogy a demokratikus állam kialakításá-nál nem szabad gépiesen, kritikátlanul adaptálni a más nemzetektől származó megoldásokat, mivel nem biztos, hogy azok az átvevő jellemzőinek figyelembe vé-tele hiányában működőképesek lesznek.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ehelyütt jegyezzük meg, hogy amikor 1989-1990-ben új közigazgatási rendszerünk alapjai létrejöttek, hasonló modellválasztási problémával lehetett találkozni. Az összehasonlító kutatások arra a következtetésre vezettek, hogy a sajátos magyar viszonyok, fejlődés és hagyományok sajátos nemzeti megoldást igényelnek a közigazgatás eme alrendszerében is, ezért nem lehetséges egyik mérvadónak

Mindezek ismeretében le kell szögezni, hogy Tocqueville nem kíván egy hézagmentes, a legapróbb részletekig precízen kidolgozott demokrácia-elméletet kialakítani. Nem akar definíciót alkotni, mint ahogy nem kívánja nézetét egyik korábbi gondolatrendszerbe sem beskatulyázni. Erre nem is lett volna szükség, tekintettel arra, hogy amit ő vizsgált, az a maga nemében egyedülállónak számított akkortájt. A szerző sokkal inkább arra törekszik, hogy minél több szemszögből mutassa be az amerikai demokráciát, valamennyi esetben újabb és újabb ecsetvonással egészítse ki a már meglévő összképet. Komplex szemlélettel rendelkezik, ezért írása is komplex megközelítéssel bír. Ezt erősíti az a tény, hogy Tocqueville a demokráciát nem pusztán, mint kormányzati formát kívánja megérteni, hanem sokkal inkább „a létfeltételek (szinte) teljes egyenlőségét látja benne.”<sup>15</sup>

Megjegyzendő továbbá, hogy Tocqueville gondolatrendszerében az egyenlőség és a szabadság nem szinonim fogalmak. Nála az egyenlőség a szabadság történelmi előfeltételeként jelenik meg. Minél teljesebb az egyenlőség, annál jobban segíti elő a szabadság kibontakozását. De ez nem szükségképpen jelenti azt, hogy az előbbi determinálná az utóbbit. Az életkörülmények fokozatos kiegyenlítődése Tocqueville szerint nem zárja ki azt, hogy egymással homlokegyenest ellentétes rendszerek jöjjenek létre a jövőben. Vagyis még a hasonló körülmények sem zárják ki, hogy az amerikaihoz hasonló 'liberális' rendszer helyett másmilyen, például a korabeli franciához hasonló, 'elnyomó' rendszer alakuljon ki. Ezzel ismét visszanyarodtunk ahhoz a korábbi gondolathoz, amit a demokrácia keretében lehetséges elnyomó rendszerrel azonosít Tocqueville.

Mindebből az következik, hogy Tocqueville-nél a demokrácia nem szűken politikai természetű jelenség, hanem egy annál tágabb viszonyrendszert jelent. Tocqueville elsősorban egyenlőséget ért a demokrácia alatt, s ennek különböző szintjeit és következményeit ismerteti művében.<sup>16</sup> Úgy is fogalmazhatnánk, hogy nála a modern társadalom legfőbb ismertetőjelének, *differentia specifica*-jának tekinthető a demokrácia. Tocqueville nem a demokrácia terjedését tekinti alapvető kérdésnek, hiszen azt elkerülhetetlennek tekinti: „Számára sokkal inkább a demokrácia, mint történelmi tény jelentése [természete] és politikai filozófiai jelentősége az, ami megválaszolásra vár.”<sup>17</sup>

Ide kívánczik azonban egy további gondolat. A szerző, korának számos más gondolkodójától eltérő módon, konzekvensen választja el egymástól a demokrácia természetét és a forradalom eszméjét. Ez azért fontos, mert akkortájt még az olyan személyek is, mint Guizot vagy Eötvös, egyöntetűen úgy vélték, hogy a demokrácia és az annak gyakorlati megnyilvánulásaként kezelt forradalmi események anarchiába fogják taszítani a társadalmat, veszélyeztetik a nemességet, és az egy-

---

tekintett állam modelljének mechanikus átültetése sem. Nincsen olyan nyugat-európai vagy fejlett ipari országban alkalmazott közigazgatási modell, mely általánosan alkalmazható lenne akár helyi, akár központi szinten a volt szocialista országok közigazgatásában. Hangzott el az ENSZ szakértői bizottság 1991. április 17-19. között tartott kibővített ülésének legfontosabb megállapításai között.

<sup>15</sup> Tocqueville: i.m. 36. o.

<sup>16</sup> *Uo.* 31. o.

<sup>17</sup> Horkay Hörcher Ferenc: Burke és Tocqueville. A francia forradalom politikai filozófiai értelmezése, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006, 24. o.

ház hatalmát is aláássák. Tocqueville ezzel nem értett egyet, és amint azt tudjuk, a történelem is őt igazolta.

Ha viszont már a demokrácia gondolkörét vizsgáljuk, innen visszatekintve felmerülhet bennünk a kérdés, hogy az 1800-as évek Amerikája vajon mennyire volt ténylegesen demokrácia. Mennyire valósult meg a társadalmi–gazdasági egyenlőség, mennyiben állt fenn egyáltalán a létfeltételek egyenlősége? Amennyiben a történelmi valóságot vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy érthető módon akkoriban az amerikai demokrácia sem érte el azt a szintet, amit a mai fogalmaink szerint demokratikusnak nevezünk. Ennek oka elsősorban a déli államok (arisztokratikus elemeket is tartalmazó) rabszolgatartó társadalma, másrészt az északi államokban is tapasztalható hátrányos megkülönböztetés volt. Mégis megállapítható, hogy az Újvilágban sokkal messzebbre jutottak a demokrácia építésében, mint azidőtájt bárhol máshol. Ez az, amit Tocqueville is keresett és megtapasztalt utazása során: „Van a világon egy olyan ország, ahol a nagy társadalmi forradalom, amelyről beszéltem elérni látszik természetes határait...”<sup>18</sup>

Tekintettel arra, hogy Tocqueville írásában az 1830-as évek amerikai demokráciájának számos szintje és jellemzője kerül bemutatásra melyek mindegyikével nem áll módunkban foglalkozni, a tanulmány címének megfelelően a továbbiakban csak a mű közigazgatással kapcsolatos részeit fogjuk vizsgálni. Ennek keretében a tanulmány későbbi részében kiemelten foglalkozunk majd a községek kérdésével, miután Tocqueville úgy véli, hogy: „A szabad népek ereje (mégis) a községben rejlik.”<sup>19</sup> Azonban nem ez az egyedüli ok, amiért az Egyesült Államokat figyelemre érdemesnek ítéli, hanem azért is, mert véleménye szerint ott sikerült a demokráciát a leginkább összeegyeztetni a szabadsággal. „Ennek a sikernek az egyik kovácsa a községi rendszer, a másik pedig a vallás erőssége.”<sup>20</sup>

## II. Az 1830-as évek amerikai közigazgatásának jellemzőiről általában

Mielőtt részleteiben is megvizsgálnánk azt, amit Tocqueville az amerikai közigazgatással kapcsolatban tapasztalt, érdemes egy rövid kitérőt tennünk és elemeznünk, hogy melyek voltak azok a gyökerek, amelyekből az újonnan formálódó állam közigazgatása kisarjadt. A vizsgálat csak a közigazgatás fejlődése szempontjából jelentőséggel bíró körülményekre, vagy azok hiányára terjed ki.

Megállapítható, hogy a korabeli Egyesült Államok (a mű megírása idején még terjeszkedő Unió) társadalma a függetlenség kivívását követően is a bevándorlók által magukkal hozott és meghonosított kulturális, valamint vallási hagyományokon alapult. A felvilágosult eszmerendszer különösen maradandónak bizonyult az észak-keleti területeken, ahol Tocqueville is végezte kutatásait. A déli területek

<sup>18</sup> Tocqueville: i.m. 36. o.

<sup>19</sup> Uo. 96. o.

<sup>20</sup> Tocqueville vallásosságának kérdésével részletesen foglalkozik Ludassy Mária: Isten és szabadság, Tocqueville és a liberális katolicizmus című írása, in: *Szabadság és/vagy egyenlőség. Tocqueville-tanulmányok* (szerk.: Fülöp Endre – Ocskay Gyula – Pogonyi Szabolcs). POFA-könyvek 1., Pilismarót, Politikai Filozófia Közhasznú Alapítvány, 2006.

más berendezkedést követtek. A korábbi kolóniák azonban valamennyi különbözőségük ellenére egyöntetűen előnyben részesítették az autonómiát, a saját ügyek önálló és szabad intézésének kívánalmát, amit mai fogalmainkkal öngazgatásként vagy önkormányzásként definiálhatunk. Az 'államellenesség', a centralizált hatalom kialakításától való félelem érthető volt, hiszen a bevándorlók jelentős része éppen ilyen központosított 'rendész-államok'<sup>21</sup> üldözése elől menekült az Újvilágba.

Ennek egyenes következménye lett egy olyan alulról építkező közigazgatási rendszer kialakítása, melyben sokkal nagyobb hangsúly helyeződött az önszerveződésekre, a polgári társulásokra, és amely egy polisrendszer-szerű (helyi) települési hálózat kialakulását és megerősödését eredményezte. Talán ez volt az az ősmomentum, amely leginkább elválasztotta és elválasztja ma is az USA közigazgatását az európai közigazgatástól. A 'városállamok' laza hálózatára való utalás nem tekinthető eltúlzottnak, tekintettel arra, hogy az Amerikai Egyesült Államokban napjainkban is mintegy 83.000 önkormányzati egység található, amelyeknek jelentős részét a városok képezik.<sup>22</sup>

Észak-Amerika államaiban soha nem létezett az európaihoz hasonló abszolút monarchia: „...az amerikai igazgatásnak nevezett formáció alkalmazási területe erőteljesen helyhez, időhöz és mentalitáshoz kötött.”<sup>23</sup> A két modell különbözősége az eltérő történelmi fejlődésre vezethető vissza. A kontinentális államok, különösen a közép-európai, valamint skandináv államok közigazgatásának fejlődésére a felvilágosult abszolútizmus és annak „aktív társadalomformáló tevékenysége”<sup>24</sup> vitathatatlanul rányomta bélyegét. Ennek következménye az, hogy: „...a nemzetállamot építő polgári demokrácia megörökli a feudális abszolútizmustól az erős és szakszerűsége épülő kincstári és rendészeti közigazgatást és [...] felülről lefelé épített hierarchizált államigazgatást a közhatalmi feladatokra.”<sup>25</sup> Mindamelllett a közsféra és magánsféra fokozatos elkülönülése az európai államok többségében ugyancsak erre az időre tehető. Ezt nevezzük jogi dualizmusnak. Érdekességként megjegyezhető, hogy ezen az úton legtovább éppen Tocqueville hazája jutott el, egy tudatosan kialakított, kétosztatú jogrend következetes felállítására révén.

Mindazonáltal a fentebb jelzett eltérés csak az egyik oka volt az amerikai közigazgatás sajátos fejlődésének. Legalább ennyire fontos az észak-amerikai népesség puritán közösségszervezési (önkormányzati) hagyományaira, valamint az antiföderalisták egységes állami igazgatást elutasító érveire való utalás. A puritán hagyományok rendkívül erős kezdő lökést adtak az amerikai önkormányzati építkezés számára. „... a puritanizmus intellektuális és szociális dinamit erejével hatott a

<sup>21</sup> A rendész, avagy rendészeti-állam (*Polizeistaat*) kifejezés ebben a kontextusban arra utal, hogy a 19. században a közigazgatási hatósági tevékenységet és a jogalkalmazást is rendészeti tevékenységként fogták fel. Ennek megfelelően a közigazgatás alapvető feladata az volt, hogy pl. tűz-, építés-, vagy járványrendészet formájában őrködjön a jogszabályok betartásán.

<sup>22</sup> Bartók Irén: Az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszerének néhány sajátossága, *Magyar Közigazgatás*, 1994. 11. sz. 680. o.

<sup>23</sup> Lőrincz Lajos: Összehasonlítás a közigazgatásban, in: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás.* (szerk.: Lőrincz Lajos), UNIO Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 2003, 13. o.

<sup>24</sup> *Uo.* 14. o.

<sup>25</sup> Balázs István: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működéskének átalakítása tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2004. 4. sz., 194. o.

17. században, ereje egyházakat szakított szét, zsarnokokkal dacolt, kormányzatokat döntött meg, királyokat fejeztetett le.<sup>26</sup> Ugyanakkor világnézetük „... mind anyagiakban, mind szellemiekben hallatlan teljesítményre sarkallta őket”, hiszen céljaik elérésében ezek az emberek nem számíthattak másra, csak magukra, valamint szűkebb közösségükre.<sup>27</sup> Ez a gondolkodásmód tehát kedvező táptalaja volt a kisközösségek megszervezésének, az ügyek önálló, saját erőből történő intézésének, vagyis az önkormányzatok létrejöttének.

Ezzel szemben a centralizált és hierarchizált állami végrehajtás kiépítésének még a 18. század közepén is komoly akadályai voltak, amit jól érzékeltet a föderalisták és antiföderalisták vitája. Az antiföderalisták ugyanis azon a véleményen voltak, hogy „... nagy kiterjedésű országban lehetetlen anélkül létrehozni egy [...] feddhetetlen képviselőt, hogy az [...] ki ne lenne téve annak, hogy alkalmatlan a demokratikus kormányzásra.”<sup>28</sup> Ezen felül nézetük szerint: „... a törvényeket nem lehet megfelelő gyorsasággal végrehajtani egy olyan kiterjedésű országban, amilyen az Egyesült Államok.”<sup>29</sup> Az antiföderalisták lényegében azért utasították el az erős központi államhatalom létét, mert meggyőződésük szerint pont annak hiánya képezte az amerikai hagyomány lényegét.

Mindezen körülmények által ösztönözve a közigazgatás másik ága, az önkormányzati közigazgatás, mintegy természetszerűleg már igen korán, és az európainál sokkal kiterjedtebb formában, nagyobb szabadságot, több jogosítványt élvezve épült ki Amerikában. „Az újabb és újabb területhódítások [pedig] olyan gyorsak voltak, hogy a telepések állam nélküli helyzetben települtek le, minden ügyet maguknak, vagy legszűkebb környezetüknek, településüknek kellett megoldania. [...] Amerika valójában hosszú időn keresztül nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem hogy nem volt államigazgatása.”<sup>30</sup>

### III. Tocqueville megfigyelései az amerikai közigazgatásról<sup>31</sup>

**1. A közigazgatás szintjei és azok alapvető jellemzői.** Ahogy az a fentebb leírtakból is kiderül, Tocqueville legjobb szándéka ellenére sem foglalkozhatott korának Amerikájában a közigazgatás államigazgatási és önkormányzati alrendszerével együttesen, tekintettel arra, hogy a közigazgatás centralizált és hierarchizált államigazgatási alrendszere a maga kiteljesedett formájában ebben az időben még nem alakult ki.

<sup>26</sup> Degler, Carl Neumann: *Az élő múlt. Milyen erők formálták Amerika mai képét?* Európa Könyvkiadó, Budapest, 1993, 31. o.

<sup>27</sup> Uo. 30. o.

<sup>28</sup> Lévai Csaba (szerk.): *Új rend egy új világban*. Multiplex Media, Debrecen University Press, Debrecen, 1997, 187. o.

<sup>29</sup> Uo. 188. o.

<sup>30</sup> Lőrincz: i.m. 14. o.

<sup>31</sup> Nem tekinthetünk el attól, hogy érdekességként Tocqueville megállapításait össze ne vessük egy másik nagy gondolkodó, Magyary Zoltán megállapításaival, aki szinte kerekén 100 évvel később maga is elvégezte az amerikai közigazgatás vizsgálatát. Ez egyúttal lehetővé teszi, hogy Tocqueville megállapításainak helytállóságát és időtállóságát is megvizsgáljuk. Magyary Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934.



Tocqueville megfogalmazása szerint a közigazgatásnak „három cselekvési központja”<sup>32</sup> van, a község, a megye és az állam, melyek mai fogalmaink szerint a közigazgatás szintjeinek feleltethetők meg, úgymint helyi, területi és központi szint. Tekintettel azonban arra, hogy az USA egy föderatív berendezkedésű állam, ezért az operatív igazgatási tevékenységek ellátását biztosító szinteken túl nevesít még egy magasabb szintet is, mely, ahogy ő írja: „...kivételes, és csak bizonyos kérdésekben” működik közre. „A szövetségi kormányzat egyébként, mint már említettük, a kivétel; az egyes államok kormánya az általános szabály.”<sup>33</sup> Emiatt beszél Tocqueville „két egymásba bújtatott társadalomról.”<sup>34</sup> Ezen a képen változás csak a polgárháború, valamint az első világháború után következett be, mivel a föderatív hatalom ezután erősödött meg a tagállamok rovására.

**1.1. A községek.** Tocqueville a közigazgatásra vonatkozó vizsgálódását a községek ismertetésével kezdi, és nem titkoltan ezek bemutatására helyezi a legnagyobb hangsúlyt. Teszi mindezt azért, mert a demokrácia, illetve a teljes társadalmi egyenlőség már ezen a szinten nyilvánvalóvá válik az ún. *select-men*, azaz választott tisztviselők és a közösségi közgyűlés, *town-meeting* intézményein keresztül. Ennek oka, hogy a község a legelemibb építőegysége a társadalomnak, a községnek. Ahogy Tocqueville is utal rá, lényegében a község az egyetlen egyesülés ahol emberek gyűlnek össze, amely olyannyira benne rejlik a természetben, hogy szinte önmagától kialakul. Tocqueville a községet tekinti a szabadság egyik alapvető letéteményesének.

Korábban már vizsgáltuk az egyenlőség – szabadság fogalompár viszonyát. Itt röviden arra kell kitérni, hogy Tocqueville szabadságfogalma sokkal inkább az antik szabadságfogalomból érthető meg, nem pedig a modernből. A szabadság megvalósulása szerinte csak akkor lehetséges, ha az ember nem mentes minden korlátozástól, hanem tiszteletben tart bizonyos – vallási, erkölcsi, kulturális és jogi – mércéket. Meglátása szerint csak az isteni törvények betartása juttathatja el az embert a szabadsághoz, ami újfent megerősíti bennünk azt, hogy Tocqueville tiszteli a régi, erkölcsi normákat, és fontosnak tartja a vallásosságot. „Az Egyesült Államokban korántsem állították, hogy az embernek szabad országban joga van bármit tennie; inkább oly változatos társadalmi kötelezettségeket róttak rá, mint sehol másutt...”<sup>35</sup>

Kétségtelen, hogy az amerikaihoz hasonló szabadságot (szabadságjogokat) élvező községi modell az eltérő fejlődési pálya miatt nem valósulhatott meg az 1830-as évek Európájában, vagy legalábbis nemkívánatos jelenségnek tekintették, ahogy arra maga Tocqueville is utal.<sup>36</sup> A szerző a közigazgatás vizsgálata szempontjából speciális helyzetben van, hiszen a francia közigazgatás alapjait Napóleon éppen

---

<sup>32</sup> Tocqueville: i.m. 95. o.

<sup>33</sup> Uo. 94. o.

<sup>34</sup> Uo. 94. o.

<sup>35</sup> Uo. 111. o.

<sup>36</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a korszak európai államaiban az amerikaival teljes mértékben ellentétes irányú folyamatok valósultak meg. Külön kiemelendő az első magyar Községi Törvény, az 1871. évi XVIII. törvénycikk, mely rendkívül haladó módon rendezte a községek kérdését. Ennek nyomán a községek az első világháborúig az önkormányzatiság igen magas fokára jutottak.

ebben az időszakban, a 19. század elején rakta le.<sup>37</sup> Ennek máig ható következménye az, hogy Franciaország közigazgatása alapkarakterében az egyik legjobban centralizált közigazgatás. Kétségtelen, hogy a francia közigazgatás mintaértékkel bír egész Európában, sőt világszerte. Tudatos szervezése, logikus építkezése (mondhatni katonás rendje) elismerést érdemel.

A szerző a községek ismertetése során alaptípusnak Massachusetts állam településeit választja. A későbbiekben azonban árnyalni kényszerül a kialakított képet, mivel déli irányba haladva megismeri az ottani államok eltérő berendezkedését (lévén ekkor még azok arisztokratikus szemléletű, rabszolgatartó államok) és ennek nyomán a községek szerepének látványos csökkenését. „Dél-felé haladva a községi élet egyre kevésbé aktív. A súlypont a megyékbe helyeződik át. A megyei közgyűlés válik a hatalom letéteményesévé.”<sup>38</sup> A közigazgatási hatáskörök az évente választott kis létszámú tanács tagjai, az ún. *select-men* (választott emberek) kezében összpontosulnak. Ők a népakarat végrehajtói. Azonban rajtuk kívül még más köztisztviselőket is megválasztanak a község lakosai, akiknek száma jellemzően 20 fő körül mozog.

A választás, mint a funkcionáriusoknak a hatalomba helyezése, jól mutatja a népszuverenitás elvének érvényre jutását. Ez megerősíti, hogy a hatalom letéteményese a nép, a közösség. A község – állam kapcsolatban Tocqueville hangsúlyozza, hogy a községek az államoknak csak akkor alávetettjei, ha valamilyen társadalmi érdek merül fel, melynek megvalósítása nem maradhat az egyes települések szintjén. „... [Franciaországban] a központi kormány kölcsönzi hivatalnokait a községeknek; [ezalatt lényegében a polgármestereket kell érteni, akik nemcsak a települési tanács végrehajtó szervei, de az államé is, ezáltal kettős ellenőrzés alatt tevékenykednek] Amerikában viszont a község adja kölcsön tisztviselőit a kormánynak.”<sup>39</sup>

Ez a megállapítás érdekes következtetésre ad lehetőséget. Eszerint a korabeli Amerikában a közigazgatási feladatok ellátása alapvetően 'laikusok' feladata volt, akik tisztségüket választás útján nyerték el, bárminemű szakmai végzettség elvárása nélkül. Ezzel kapcsolatban fogalmazza meg azt Magyary Zoltán, hogy „Amerika nagyon sokáig ellensége volt a hivatásos, szakképzett köztisztviselőknak.”<sup>40</sup> Ebben a kérdésben változás csak az 1800-as évek utolsó harmadától kezdve tapasztalható. Ezt követően kristályosodott ki a települések (városok) igazgatásának három alaptípusa, melyet elsőként Magyary nevesít, és napjainkban is ez a három városigazgatási típus ismeretes az USA-ban. Ezek: a polgármesteri, a tanácsai illetve a városigazgatói (menedzseri) típus.<sup>41</sup>

Sajátos, nehezen megragadható fogalom Tocqueville-nél a községekkel kapcsolatban használt ún. közösségi szellem, mint jelenség. Az ő olvasatában ez a demokrácia erejét mutatja, és a függetlenséggel, valamint az erővel társulva az em-

<sup>37</sup> A társadalmi és tudományos életben lezajló forradalmi jelenségek miatt nevezik ezt az időszakot 'az ész és a vér korának'.

<sup>38</sup> Tocqueville: i.m. 123. o.

<sup>39</sup> Uo. 104. o.

<sup>40</sup> Magyary: i.m. 9. o.

<sup>41</sup> Ezeket a típusokat különbözteti meg későbbi írásában Bartók Irén. Bartók: i.m. 680-689. o.

berek érdekeltiségét fokozza. Megértéséhez tudnunk kell, hogy Tocqueville fogalomrendszerében a község egy olyan erkölcsi–etikai kollektíva, amely az egész társadalom érdekeit fejezi ki, és szükség esetén védelmezi azokat a kormányzati gépezet önkényével, túlhatalmával szemben. Lényegében ennek az öntudatnak, mentalitásnak a kifejeződése a közösségi szellem, amit az európai társadalmakból hiányol. Ebből látható, hogy Tocqueville községfelfogása, akárcsak a demokráciáról alkotott képe, meglehetősen komplex. A község sajátos 'tocqueville-i intézménnyé' válik, aminek következtében a papíron felvázolt intézmény morális elemekkel egészül ki.

Érdekességként jegyezzük meg, hogy a községi–közösségi szellemiség és a demokrácia fogalmának összefonódása más kontextusban ugyan, de nem ismeretlen a magyar közigazgatás történetében sem. A rendszerváltás során az átalakulás sarkalatos pontjának tekintették a volt tanácsigazgatási rendszer lebontását és az önkormányzati közigazgatás kialakítását. Ennek során a döntéshozókat az a szilárd meggyőződés vezérelte, hogy a lakosság szemében a tanácsrendszer egyértelműen a szocializmus anyagi megnyilvánulása volt. Ezért az ennek helyébe lépő önkormányzati rendszer, nem kis túlzással a demokrácia által hordozott újfajta, szabadabb szellemiség materializálódásának volt tekinthető.<sup>42</sup>

Visszatérve eredeti témánkhoz, a községek, városok, egyáltalában véve az amerikai települések rendszerének robbanásszerű fejlődésére és átalakulására akkor került sor, amikor Tocqueville már nem tartózkodott az Újvilágban, ezért annak hatásait a szerző közvetlenül nem tapasztalhatta meg. Magyary ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy az 1830-as éveket követően a vasút elterjedése, majd az iparosodás, aztán az automobil és végezetül a repülés elterjedése drasztikus módon átalakította a hétköznapokat és ezen keresztül a települések rendszerét is. Komoly mértékben előmozdította a városiasodást, az urbanizációt. Az így kialakuló gazdasági agglomerációk, nagyvárosi körzetek és egyéb gazdasági egységek átalakították a korábban egységes képet, megjelentek az ún. „szuperkommunák”.<sup>43</sup>

Azaz a községi alakulatok fölül ekkortájt épült be 'új fokozatként' a nagyvárosi körzet. Bizonyos területek, pl. a *district*-ek ('körzetek') önálló jogi személyiség híján a megyei közigazgatás alá kerültek, míg az önálló jogi személyiséggel rendelkező *village*-ek ('falvak') a városok, községek közigazgatásához kapcsolódtak.<sup>44</sup> Ebből a szempontból is különleges helyzete van az amerikai fővárosnak, mivel a törvényhozás és a városi tanács hatáskörét maga a Kongresszus gyakorolja fölülte. A települési szisztémára vonatkozó heterogén kép az 1880-as évekre stabilizálódott. Ezt a dátumot tekinti Magyary az 'Új Amerika' létrejöttének.

**1.2. A megyék.** „A megye Amerikában mind a mai napig létező közigazgatási egység, azonban – megőrizve ősi jellegét – alapvetően nem rendelkezik olyan fokú

<sup>42</sup> Ez a sajátos megközelítés a későbbiekben komoly ellentmondások forrásává vált, és egyértelmű előzménye lett az államigazgatással, mint szükségszerű rosszal, szembeni ellenszenvnek.

<sup>43</sup> Magyary: i.m. 82. o.

<sup>44</sup> Megjegyzendő, hogy a helyi önkormányzatok kiépülése a polgári államok modernizációs folyamatainak szerves részét képezte a 19. században mind a mintaadó, mind pedig a mintakövető államokban. Kajtár István: A modern községi közigazgatás kialakulása Közép- és Kelet Európában a XIX. században, *Comitatus*, 2001. 10. sz. 61. o.

szabadsággal, mint a községek.<sup>45</sup> A területszervezési szempontok a helyi szintnél magasabb szintű közigazgatási szintek kialakítása során is a szükségletek kielégítéséből, vagy történelmi hagyományokból indulnak ki. A megye a községet meghaladó, több községet átfogó feladatok ellátásának szintje. Ma erre azt mondjuk, hogy minden olyan feladat ellátása, melynek 'üzemmérete' meghaladja a községek méretét, a megye hatáskörébe tartozik. Azaz a megyék szerepe kiegészítő, szubszidiárius jellegű. Érdekes, hogy az a felsorolás, melyet Tocqueville a megyei feladatokról ad, szinte teljes mértékben megegyezik az amerikai megyék által napjainkban kötelezően ellátandó feladatok listájával.<sup>46</sup>

Ezzel összefüggésben érdemes rávilágítani egy további momentumra. Tocqueville több alkalommal hangsúlyozza művében, hogy ismereteinek forrásául a tisztviselőktől származó dokumentumok szolgálnak. Számos további jellemző olyan hivatalos iratokból származott, mint például az adott tagállam alkotmánya. Ez azért bír nagy jelentőséggel, mert a közigazgatás gyakorlatilag egészen a 18. század végéig sem szervezeti felépítésében, sem működési mechanizmusában nem volt nyilvános.<sup>47</sup>

Visszakanyarodva a megyék státuszának vizsgálatához, indokolt némi pontosítást tenni. A megyék szerepe és súlya nem minden tagállamban volt egyforma. Azal párhuzamosan, ahogy a déli községek veszítettek a közigazgatásban betöltött szerepükből, úgy nőtt a déli államok megyei önkormányzatainak adminisztratív súlya.<sup>48</sup> Ez arra az igen fontos (és napjainkban is fennálló) összefüggésre mutat rá, mely szerint a közigazgatás egyes elemeinek megváltoztatása, vagy megváltozása szükségképpen kihat a többi közigazgatási elemre. Mivel a közigazgatás összetett, sokszereplős rendszer, elemeit nem lehet a közigazgatás egész rendszeréből kiragadva, attól elkülönülten megváltoztatni. Fontos, hogy a helyes arányok megtalálásával a közigazgatáson belüli egyensúlyt megvalósítsuk. Magyary 1934-ben az amerikai megyék vizsgálata során kiemeli, hogy „jó részük kifejezetten gazdasági jellegű, igazgatásuk nagymértékben differenciált.”<sup>49</sup> Nincsenek komoly önkormányzati jogaik.

**1.3. A tagállamok.** Tocqueville az államok ismertetése kapcsán meglehetősen szűkszavú, csupán felületes képet ad jellemzőikről. Ahogy azt már korábban is említettük, az egyes köztársaságok ritkán kerültek hierarchizált kapcsolatba községekkel. „Az állam élén álló kormányzó nem avatkozik be, nem vesz részt a község, illetve megye közügyében csak közvetve, olyan módon, hogy ő nevezi ki a megyékben a békebírakat.”<sup>50</sup> Ezen a területen is érdemes Magyary megfigyeléseivel kiegészíteni Tocqueville leírását. Magyary megemlíti, hogy az ő idejére az államok alkotmánya kifejezetten rendelkezik a tisztségekről, amilyen pl. a *Governor*, ('kor-

<sup>45</sup> Tocqueville: i.m. 108. o.

<sup>46</sup> Vö. Bartók: i.m. 680. o.

<sup>47</sup> A későbbiekben is volt rá precedens, hogy a közigazgatásban dolgozók igyekeztek tevékenységüket „misztifikálni”, akár olyan módon, hogy sajátos, a polgárok számára nem, vagy csak nehezen érthető nyelvezetet használtak munkájuk során. Erre szolgálhat példaként Görögország.

<sup>48</sup> Tocqueville: i.m. 124. o.

<sup>49</sup> Magyary: i.m. 59. o.

<sup>50</sup> Uo. 132. o.

mányzó') a *Treasurer*, ('kincstárnok') vagy az *Auditor*, ('belső ellenőr').<sup>51</sup> Ez is jól példázza azt, hogy az állami szerepkör bővülésével, az állami feladatok gyarapodásával a tisztségviselők száma is fokozatosan bővült, hiszen Tocqueville idejében ezek a tisztségek még javarészt nem léteztek. A legfontosabb (gyakorlatilag egyedüli) nevesített tisztség a kormányzói poszt volt.

Az államok jelentőségének növekedése ugyanakkor nem jelentette egyúttal azt is, hogy szerepük a föderációval szemben túlsúlyba került volna. Ahogy azt Tocqueville után Magyary megjegyzi, a tagállamok szerepe a föderációval szemben vitathatatlanul csökkent. Művének későbbi részében Magyary utal arra, hogy az Egyesült Államok tagállamainak fejlettségi szintje meglehetősen eltérő. Érdeemes az általa adott néhány példát Tocqueville megállapításaival összevetni. Ennek nyomán ugyanis megállapítható, hogy azok a területek, amelyeket annak idején Tocqueville meglátogatott és haladónak tekintett – pl. New York vagy Massachusetts – ebbéli előnyüket Magyary idején is megőrizték, sőt tovább kamatoztatták.

**1.4. A szövetségi állam.** Bár Tocqueville a föderatív berendezkedés elkötelezett híve, a szövetségi állam (Unió) bemutatását utoljára hagyja. Teszi mindezt abból a megfontolásból, mert ottjártakor a községekkel, megyékkel, államokkal ellentétben a szövetségi szint még nem formálódott meg teljesen. „Huszonnégy kis szuverén állam együttese alkotja az Unió nagy egységét” [...] melynek „szuverenitása elvont dolog, ami csak kevés külsőségben jelenik meg.”<sup>52</sup> Ahogy megjegyzi, ennek oka, hogy: „az egyesült államok szövetségi kormányzati formája utoljára jelent meg; eredetileg nem egyéb, mint a köztársaság módosítása, az egész társadalomban előzőleg elterjedt és tőle független érvényesülő politikai elvek összessége.”<sup>53</sup> A szerző ezáltal a föderációnak egy sajátosan absztrakt értelmezését nyújtja. „Területét tekintve az Unió nagy köztársaság, de abban a kis köztársaságokhoz hasonlít, hogy mily kevés dologgal foglalkozik kormányzata”<sup>54</sup> Való igaz, hogy az 1800-as években a föderatív kormányzat kizárólagos jogosítványai nem haladták meg a háború és béke kérdésében, valamint a központi pénzügyekben való döntést, a kereskedelmi szerződések megkötését, a hadsereg felállítását és irányítását, valamint a flotta felszerelését. Bár napjainkban ezek a végrehajtási jogosítványok mind rendkívüli súllyal esnek latba, mindez relativizálódik, ha tudjuk, hogy az egész akkori amerikai hadsereg még csak hatezer főből állt, a flottát is csupán néhány hajó jelentette, és az országnak sem igazi szomszédai, sem igazi ellenségei nem voltak. A földrajzi elszigeteltség következtében az ország „...érdekei ritkán kapcsolódtak a Föld más népeihez.”<sup>55</sup> Mindazonáltal itt is utalnunk kell Tocqueville éleslátására. Művének egy másik helyén ugyanis rámutat, hogy amennyiben ez az elszigeteltség megváltozik, az a fentebb nevezett jogosítványok tartalommal való megtöltését, ezen keresztül pedig a föderatív végrehajtó hatalom megerősödését fogja eredményezni. Mint tudjuk, a történelem újfent őt igazolta.

<sup>51</sup> Uo. 47. o.

<sup>52</sup> Tocqueville: i.m. 243. o.

<sup>53</sup> Uo. 94. o.

<sup>54</sup> Uo. 237. o.

<sup>55</sup> Uo. 186. o.

## 2. Az amerikai közigazgatás legfontosabb jellemzői, rendezőelvei

**2.1. Népszuverenitás, választás.** Az egyik legfontosabb megállapítás, amit Tocqueville az amerikai közigazgatással kapcsolatban kiemel, az a hatalomnak a néptől való eredeztetése, a népszuverenitás elve. Ennek egyik megnyilvánulása az, hogy a tisztségviselők választás útján nyerik el posztjaikat. Elkerülendő azonban, hogy a választott tisztségviselők közül bárki túlzott hatalomra tegyen szert, a társadalomtól származó hatalmat felaprózzák, „... erőinek alkalmazását több kézbe helyezik le, megsokszorozzák a hivatalnokok számát [...] hogy a hatalom legyen nagy és a hivatalnok kicsiny...”<sup>56</sup> Ebből levonható az a következtetés, hogy Amerikában az 1830-as években a választott tisztségek betöltésének – képzettségi elvárások hiányában – elsősorban a jó magaviselet szabott határt.

Magyary írásából tudjuk, hogy 1829 után jelent meg az ún. zsákmány-rendszer, amely negatív irányba befolyásolta a tisztségek betöltését. Ez ugyanis azt jelentette, hogy a választásokon győztes párt, kötöttségek hiányában saját szimpatizánsai között osztotta szét a pozíciókat, akik ez idő alatt azokból szabadon 'zsákmányolhattak'. Idővel ez tarthatatlanná vált. Szövetségi szinten ebben változást fél évszázaddal később, az 1883. évi *Pendleton Act* hozott, amely szakmai alapokon nyugvó kiválasztási rendszert rögzített. Ehelyütt azonban Magyary megjegyzi, hogy: „...ez csupán félsikernek minősült, miután az államok szintjén ez a rendszer még korlátlanul nem tört magának utat.”<sup>57</sup> Napjainkra az amerikai rendszer vesztett ebből a karakteréből. Az azóta elterjedt ún. nyitott állás-rendszer lényege, hogy nincsenek fokozatok (mint a karrier lépcsőfokai), csak állások vannak, amelyekre kinevezik az embert.

**2.2. Bíróági kontroll.** Tocqueville másik alapvető megállapítása, hogy az amerikai közigazgatás szinte észrevétlen módon húzódik meg a háttérben. Jellegét tekintve amolyan 'szunnyadó adminisztráció', mely nélkülözi az európai szakigazgatás aktív, társadalomformáló jellegét. Az embernek az az érzése támad, hogy a „...kormányzás, vagy igazgatás ott hiányzik” [...] „a hatalom létezik, de nem tudni, hol találjuk képviselőjét.”<sup>58</sup> Tekintettel arra, hogy az önkormányzati közigazgatásnak nem szervezőelve a centralizáció, ezt a korabeli amerikai közigazgatásban sem lelhetjük fel. Hasonló a helyzet a hierarchizáltsággal is, hiszen az önkormányzatok egymással nem állhatnak alá-fölrendeltségi viszonyban, mivel egymásnak egyenrangú partnerei.

Ezzel összefüggésben viszont felmerül egy kérdés. Mindezek hiányában mégis hogy biztosítható az, hogy az amerikai köztisztviselők engedelmeskedjenek a törvényeknek, azaz mi készíti a hivatalnokokat arra, hogy a törvényeket betartsák?

A választ a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyában leli meg Tocqueville. A bíróságok azok, amelyek hatalmuknál fogva képesek a tisztviselőket a törvénynek megfelelő magatartás tanúsítására sarkallni oly módon, hogy a vétséget elkövető tisztségviselőkre büntetést szabhatnak ki. Az amerikai közigazgatás azért tűnik tehát láthatatlannak, mert a köztisztviselőket választás útján juttatják pozícióikhoz,

<sup>56</sup> Uo. 110. o.

<sup>57</sup> Magyary: i.m. 127. o.

<sup>58</sup> Tocqueville: i.m. 111. o.

és mint ilyenek, nem kerülnek egymással hierarchikus kapcsolatba. Azonban ilyenkor be kell vonni a bíróságokat a kontroll biztosítása és a visszasságok elkerülése érdekében. „Csak ezáltal lehetséges a jogszerű működés biztosítása.”<sup>59</sup>

Ezek a megoldások rendkívül haladónak minősültek a maguk korában. Ahogy azt már fentebb is jeleztük, a közigazgatás zárt rendszere Európában csak a 19. század elején nyit a polgárság irányába. Az alattvalóból ezután lesz polgár, majd ügyfél, aki az eljárás során jogokra tesz szert. A jog uralmának közigazgatásra való kiterjesztése és a jogszerűtlen intézkedésekkel szembeni jogorvoslati lehetőség biztosítása komoly mérföldkőnek tekinthető a civil közigazgatás kialakításának útján. A fenti megoldás kétségtelenül megelőzte korát, és Európában hosszú idő telik el, míg a legtöbb államban gyökeret ereszt a közigazgatási bírászkodás.

Amerikában azonban a közigazgatás fölötti bírói kontroll kialakítása más fejlődés eredménye, mint Európában. Az Egyesült Államokban a bíróságok kompetenciájának a közigazgatásra való kiterjesztése kevesebb ellenállásba ütközött, mint az öreg kontinensen, ugyanis – Angliához hasonlóan – itt sem tettek élesen különbséget a köz- és magánjog között, kizárva ezzel például egy, a franciához hasonló, szervezetében is elkülönült közigazgatási bírósági rendszer kialakulását.<sup>60</sup> Ezért Amerikában sem alakulhatott ki igazi értelemben vett közigazgatási jog, ami egyébként a kontinensen is viszonylag fiatal jogágnak tekinthető.

**2.3. A megyei törvényszék és a békebírák tevékenysége.** Tovább vizsgálva a bíróságok közigazgatásban betöltött szerepét, újabb érdekességre lett figyelmes Tocqueville. Ez az ún. békebírói intézmény. A békebírák olyan felvilágosult személyek, akik a közember és az elöljáró, a köztisztviselő és a bíró között helyezkednek el. Feladatuk a társadalom feletti őrködés. „A békebírák intézménye Angliából származik, azonban az Újvilágban megfosztották arisztokratikus jellegétől.”<sup>61</sup> Nem választott tisztségviselők, a kormányzó nevezi ki őket 7 évre a megyékben. 3 békebíró a megyei törvényszék tagja. Ennek a szervnek a szerepe kettős.

A törvényszék a megyei ügyekben, mint közigazgatási testület jár el, azonban a községek irányába mint bírói testület jelenik meg. Ahogy azt Tocqueville is megjegyzi, ezért van az, hogy: „...a közigazgatás irányítása szinte mindig a bírói mandátum mögé rejtőzik.”<sup>62</sup> Azonban a közigazgatási bírászkodás rendszere nem ennyire egyoldalú. Eddig láthattuk, hogy a hierarchia hiánya egyenes következményét képezte a bírói kontroll közigazgatásba történő bevezetésének. Azonban a megyei törvényszék bírói fórumként az évnél csak igen rövid szakaszában tevékenykedett. Ezért nem lehetett pusztán erre alapozni a végrehajtás kontrollját.

Tocqueville már egyfajta kialakult munkamegosztásról ad hírt írásában. Ennek lényege, hogy a megyei törvényszék csak abban az esetben járhat el, ha a tisztségviselő hibát követ el az igazgatásban. A megyei törvényszék csak ilyenkor hoz döntést. Azonban minden olyan esetben, amikor a tisztségviselő vétséget követ el,

<sup>59</sup> Uo. 126. o.

<sup>60</sup> Franciaországban a jogi dualizmus elvét olyan konzekvensen vitték véghez, hogy a jogi szabályozás szinte minden elemében megkettőződik, külön szabályozva valamely életviszony közjogi, valamint magánjogi vetületét.

<sup>61</sup> Tocqueville: i.m. 116. o.

<sup>62</sup> Uo. 118. o.

ügye rendes bíróság elé tartozik.<sup>63</sup> Amennyiben pedig felelősségének megállapítására bármilyen okból az igazságszolgáltatás előtt nem kerülne sor, legvégső esetben azok a személyek jogosultak felette ítéletet mondani, akik megválasztották. Tehát amennyiben a polgárok nem elégedettek tevékenységével, leváltják.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szervezeti keretei napjainkban meglehetősen változatosak.<sup>64</sup> A szakirodalomban nevesített három vegytiszta és egy vegyes szervezeti modell az alábbiak szerint jellemezhető. Az első modell prototípusa a francia rendszerben alakult ki. Ennek lényege, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát olyan nagyfokú függetlenséggel rendelkező szervek végzik, amelyek nem illeszkednek be a bírói szervezetbe, de nem képeznek másik bírósági szervezetrendszer sem. A második megoldás a feladatot a rendes bírósági szervezettől elválasztott közigazgatási bíróságokhoz, mint különbíróóságokhoz utalja. Ez valósul meg pl. Németországban. Az angol jogrendszerű államokban ugyanakkor a közigazgatási határozatok kontrollja, ahogy azt fentebb is láttuk, a rendes bíróságok hatásköre. És bár a második világháborút követően ezt a rendszert eredeti tisztaságában nem őrizték meg, a Tocqueville által ismertetett modell rendkívül életképesnek bizonyult. Magyary ottjártakor az alapkoncepció változatlanul hagyása mellett a „... federális bíróságok hatáskörébe tartozik bármely állami, illetve helyi hatóság aktusa felett való ítélkezés, amely a polgári vagy jogi személy szabadságát illetve vagyonát érinti.”<sup>65</sup> Az utolsó modellt, amilyen Olaszország, vagy Belgium rendszere, azért nevezzük vegyes modellnek, mert sajátos mixtúráját képezi valamely fentebb említett két rendszernek.

**2.4. A jellemzők egymáshoz való viszonya.** Leszögezhetjük, hogy Tocqueville közigazgatással kapcsolatos összefoglaló megállapításainak kiindulópontja a népszuverenitás elve: „E doktrína legelső következményeként a lakosok saját maguk választják a község és a megye közigazgatási tisztségviselőit...”<sup>66</sup> Mivel pedig az önkormányzati tisztségviselők választás útján nyerik el pozíciójukat, sehol sem lehetett bevezetni a hierarchia szabályait. A közigazgatási hatalom felaprózódott számos személy között. A fentebb részletezett okokból pedig „...az következett, hogy be kellett vezetni, legalábbis valamilyen mértékben, a bíróságokat a közigazgatásba.”<sup>67</sup> A legfőbb vonások tehát, melyek az 1830-as évek észak-amerikai közigazgatását jellemzik; a települési önkormányzatok dominanciája, a tisztségviselők választása, a hierarchia hiánya, valamint a bírói kontroll bevezetése a közigazgatásba.

**2.5. Kormányzati és közigazgatási centralizáció.** A mű későbbi részében felmerül még egy közigazgatási fogalom pár, amelyet Tocqueville érdemesnek tart a vizsgálatra. Ezek: a centralizáció és decentralizáció. Ez a két fogalom mind a mai napig közigazgatás-szervezési alapelv. Azonban ebben a környezetben egészen új

<sup>63</sup> A bírósági eljárások azonban hivatalból nem, csak feljelentés nyomán indulhatnak meg. A jogalkotó Tocqueville meglátása szerint ezzel az egyéni érdekekre apellált.

<sup>64</sup> Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 464-465. o.

<sup>65</sup> Erről a 14. alkotmánymódosítás rendelkezett.

<sup>66</sup> Tocqueville: i.m. 126. o.

<sup>67</sup> *Uo.* 126. o.



keretbe ágyazódva jelennek meg. Tocqueville ugyanis különbséget tesz kormányzati és közigazgatási centralizáció között. A különbséget az alábbi példákon keresztül ragadja meg: „Bizonyos érdekek közösek a nemzet minden része számára: például az általános törvények megalkotása vagy a nép viszonya más népekhez [...] ez jelenti véleményem szerint a kormányzás centralizálását.” [...] Más érdekek viszont a nemzetek bizonyos részeinek sajátjai, ilyenek például a községi vállalkozások. [...] összpontosítani az utóbbiak irányítását [...] nevezem a közigazgatás centralizációjának.”<sup>68</sup>

A fenti megállapítások némi magyarázatra szorulnak, miután a centralizáció közigazgatási fogalmán túl a szerző külön nevesíti az ún. kormányzati centralizáció jelenségét.<sup>69</sup> Meglátása szerint: „...az Egyesült Államokban egyáltalán nincs közigazgatási centralizáció.”<sup>70</sup> Ez az adott időben és helyen (értsd: az 1830-as évek Észak-Amerikájában) valóban fennállhatott, amennyiben azt vesszük alapul, hogy Tocqueville csak a közigazgatásnak az önkormányzati alrendszerével (község – megye) találkozhatott. A korábbiakban már jeleztük, hogy a közigazgatás amerikai utas fejlődése eltérő pályán történt az európaihoz képest, amelynek egyik legfontosabb jellemzője az alulról építkező (ön)kormányzati rendszer korai megjelenése, valamint 'kizárólagossága' a hierarchizált és centralizált államigazgatási alrendszerrel szemben.

Az önkormányzati alrendszernek nem képezi, nem képezheti részét a hierarchizáltság és a centralizáció. „Alig lehet a hierarchiának bármiféle nyomát is felfedezni. A decentralizációt olyan fokra vitték, amelyet bármely európai nemzet csak nagy ügyel-bajjal tudna elviselni...”<sup>71</sup> Azaz megállapítható, hogy amikor Tocqueville az amerikai közigazgatás decentralizáltságát méltatja, valójában (csak) az önkormányzati közigazgatás vizsgálatára szorítkozik. Akkoriban ugyanis a közigazgatás másik ága<sup>72</sup> még embrionális korszakában volt, csupán később kezdett el kiépülni.

Magyary írásában szintén vizsgálat tárgyává teszi az államigazgatás sajátos amerikai fejlődését. Megállapítja, hogy az államigazgatási szervek létesítése Amerikában kezdetben csak egyedi feladatokhoz kötötten történt. Az eseti jelleggel létesített szerveknek rövid időn belül heterogén köre alakult ki, melyek egyik napról a másikra szinte áttekinthetetlené tették az államigazgatás rendszerét. Ugyanakkor merőben új megoldásnak számítottak a közigazgatásban, mivel független szervként, ún. *independent agence*-ként komoly autonómiával bírtak, amivel egyszersmind megbontották az Európában elfogadott tradicionális államigazgatásra jellemző hierarchiát is.

Ennek oka a *common law* jogrend, ami a jogi monizmus eszméjét elfogadva nem követeli meg a szigorú szervezeti alá-fölé rendeltséget. „Ebben a közegben

<sup>68</sup> Uo. 133. o.

<sup>69</sup> A centralizáció kétszintű megközelítése más gondolkodóknál is megjelenik. Magyary Zoltán pl. politikai és adminisztratív centralizációt különböztet meg, illetve Weis István ugyancsak kétféle centralizációt vizsgál. Weis István: *Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba. A korszerű közszolgálat útja*, Budapest, 1936, 123. o.

<sup>70</sup> Tocqueville: i.m. 135. o.

<sup>71</sup> Uo. 135. o.

<sup>72</sup> Értsd: *state administration*.

ugyanis a magán és állami szereplők egyazon jogot alkalmazzák, ezért elegendő, ha az állami szervek tevékenységéhez kötődő hatáskört adják meg pontosan. Amennyiben ugyanis ezt az érintett szervek megsértik, felelősségük egyértelműen megállapíthatóvá válik.<sup>73</sup> Természetesen ez a megközelítés nem tette szükségessé hierarchikus viszonyok precíz kimunkálását. A felelősség kérdésének megítélése a fentiekhez hasonlóan itt is bírósági útra tartozik.

A Tocqueville által feszegetett önkormányzati decentralizáció, valamint a demokrácia közötti összefüggés későbbi korok gondolkodóit ugyancsak foglalkoztatták. Hans Kelsen például kiemeli, hogy az önkormányzat fogalmában a decentralizáció elve egyesül a demokráciával, mint az önrendelkezés eszméjével.<sup>74</sup> A kérdést Verebélyi Imre is hasonló szempontból vizsgálja.<sup>75</sup> Az egész Unióra kiterjedő, egységes államigazgatási szervezet hiányára és annak hátrányos következményeire Tocqueville is felhívja a figyelmet: „Vannak vállalkozások, amelyek az egész államot érintik, mégsem valósulnak meg, mert nincs országos közigazgatás, amely végrehajtását irányítaná.”<sup>76</sup>

Áttérve a kormányzati centralizáció vizsgálatára megállapítható, hogy mai fogalmaink szerint egy ország kormányzása, mint a társadalom irányításának legátfogóbb területe, nem egyetlen szerv vagy személy feladata. A kormányzati tevékenység több állami szerv között oszlik meg. A modern államokban ez legtöbbször az államfőt, a kormányt, a parlamentet, esetleg még más (rendkívüli körülmények között időlegesen működő) állami szerveket jelent. Ennek fényében érthető, amikor Tocqueville a kormányzás centralizáltságát hangsúlyozza. Ugyanis meglátása szerint: „A törvényhozó testületek nap mint nap bekebeleznek valamennyit a kormányhatalomból; minden jogkört önmagukban igyekeznek egyesíteni...”<sup>77</sup> Lényegében a kormányzati centralizáció alatt a törvényhozó testületnek, mint a népszuverenitás legfőbb hordozójának kiterjedt, egyszersmind terjeszkedő jogkörét érti.

Manapság ez a tendencia árnyaltabban, és az egyes nemzeti sajátosságoknak megfelelően eltérő mértékben tapasztalható. Ugyanakkor kimondva vagy kimondatlanul a törvényhozó testület primátusa érvényesül valamennyi polgári demokráciában. Igaz azonban az is, hogy a törvényhozás elhúzódása, a kérdéskörök sokszínűsége, a szabályozásra váró területek kiterjedtsége és specifikus volta miatt különböző mélységben, de mindig rendezni kell a munkamegosztást a legfőbb népképviselői szerv, és más állami szervek között. A modern államokban az önálló jogalkotási jogkörön túl, számos esetben delegálnak jogalkotási jogosítványokat a Kormánynak, a minisztereknek is. Mindez azt a célt szolgálja, hogy részben tehermentesítsék a törvényhozót az alól a súly alól, amely éppen a Tocqueville által is említett kiterjedt szabályozási jogkör miatt egyre jobban nehezedik a jogalkotó vállára.

<sup>73</sup> Magyary: i.m. 48. o.

<sup>74</sup> Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*, (Fordította és előszóval ellátta: Moór Gyula), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 70. o.

<sup>75</sup> Verebélyi Imre: *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai*, in: *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*, (szerk.: Verebélyi Imre), KJK, Budapest, 1996, 40-41. o.

<sup>76</sup> Tocqueville: i.m. 137. o.

<sup>77</sup> *Uo.* 136. o.

Érdemes megfigyelni, hogy Tocqueville szinte észrevétlenül halad végig azokon az alapvető rendező elveken, amelyek a mai modern közigazgatás-szervezésnek is az alapjait képezik. A mű korábbi részeiben nem csupán a hierarchia, de a centralizáció és decentralizáció kérdése is részletesen megvitatásra került. Magyary műve ugyancsak részletesen foglalkozik a centralizáció kérdésével. „Az amerikai gazdasági fejlődés, iparosodás egyik alapvető következménye volt, hogy olyan feladatokat állított az állam elé, amely a centralizáció erőteljesebbé válását eredményezte.”<sup>78</sup> Tocqueville ezt a közigazgatási centralizáció keretében helyezné el. Az 1900-as években Magyary már a föderatív, valamint az állami centralizációnak igen magas fokáról ír. Másrészről a centralizáció áthatása meglátása szerint: „... elkerülhetetlen a rendészet mellett a gazdasági életre.”<sup>79</sup> Ugyanígy egyre erőteljesebbnek ítélte az egyes államoknak a helyi hatóságok feletti befolyását.

## **2.6. Az amerikai közigazgatás hibái, hiányosságai és azok orvosolása.**

Tocqueville szerint az amerikai közigazgatás pozitívumai mellett több komoly problémával küzd. Hátrányként értelmezi és a kormányzás gyengítőjének tekinti az információk hiányosságát, megosztásuk esetlegességét, ami például abban nyilvánul meg, hogy a kormányzati ügyviteli tevékenységek kapcsán hiányoznak a korábbi nyilvántartások, amelyeket a tisztviselők átadhatnak egymásnak, hogy ezáltal tanulhassanak egymástól. Meglátása szerint a demokráciában senkit sem érdekel, mit tettek előtte. Probléma továbbá, hogy a többség akaratának érvényesítése során nem kizárt az, hogy a többségi akarat időközben megváltozzon, módosuljon, ami: „... a törvényhozáson kívül óhatatlanul a végrehajtás és ezen belül a közigazgatás ingatagságát fokozza.”<sup>80</sup> Ha pedig a törvényhozás ingatag, akkor a törvények is gyakran változnak, ami a végrehajtást bizonytalanná teheti. Ma ezt úgy fogalmaznánk meg, hogy a jog legyen kiszámítható, mely elvárás a jogbiztonság, mint állampolgári igény fontos elemét képezi.

A kormányzat és a középosztály viszonyát taglalva úgy foglal állást, hogy mivel a demokráciában mindenki csak a maga gazdasági érdekét követi, a politikát csak az önérdek követésének tartják. A középosztály úgy kezeli a kormányzatot, mint egy vállalkozást. Csak a magánérdekek vezetik, nem pedig az eszmék vagy a közjó. A szerzésvágy miatt igénylik az emberek a kormányzati segítséget, a nagy államot, ezzel együtt pedig a nagy apparátust. A demokráciában ugyanis nő a félelem a jólét, az életszínvonal csökkenése miatt. Ezért nő a bürokratikus elit szerepe. A zűrzavartól való félelem és a jólét-szeretet vezeti a 'demokracianépeket' a központosított kormányzat hatáskörének növeléséhez, azaz a közigazgatási centralizáció fokozásához.

Ugyanakkor látni kell, hogy Tocqueville olvasatában a centralizáció önmagában még nem elítélendő jelenség. Ő csak akkor tartja azt visszaélésre alkalmasnak, ha a kormányzati centralizáció mellett közigazgatási centralizáció is megvalósul. Ebben az esetben úgy véli, hogy elkerülhetetlen a túlhatalom kialakulása, a zsarnoki elemek megerősödése. A kormányzati és a közigazgatási centralizáció együttes meg-

---

<sup>78</sup> Magyary: i.m. 136. o.

<sup>79</sup> *Uo.* 136. o.

<sup>80</sup> Tocqueville: i.m. 359. o.

valósulása teszi lehetővé a többség zsarnokságának kialakulását, az ún. demokratikus despotizmus létrejöttét.

Tocqueville a demokrácia despotizmusáról írva annak több elemét különbözteti meg. Ezek közül számunkra a legfontosabb az erős központi hatalom, a központosított közigazgatás léte. „Amikor Tocqueville a régi rendet központosítással vádolja, valójában kora politikai tendenciája, a demokrácia nevében a zsarnoki központosítást kiteljesítő 19. századi francia politikai gyakorlat ellen emeli fel a szavát.”<sup>81</sup> Mind a mai napig Tocqueville egyik legtöbbször idézett kitétele a többség zsarnoksága. Ennek oka az a sokkoló felismerés volt, hogy a második világháborút kirobbantó diktatúrák és parancsuralmi rendszerek tulajdonképpen nem valamely kisebbség törvénytelen uralmán, a hatalom erőszakos megragadásán és időleges bitorlásán alapultak, hanem azon a jelenségen, amit Tocqueville mintegy 100 évvel korábban demokratikus despotizmusként aposztrofált.

Ami azonban még ennél a megrázó felismerésnél is fontosabb, az nem más, minthogy Tocqueville a veszélyforrás realizálása mellett a megfelelő ellenszerre is rámutatott. A többség zsarnoki hatalmának akadályát Tocqueville nem a fékek és ellensúlyok rendszerében, a hatalmi ágak egymás irányába gyakorolt kiegyensúlyozó szerepében véli felfedezni. Szerinte a demokratikus despotizmus gátját a községi–megyei közigazgatás képezheti azáltal, hogy a végrehajtásban 'kölcsonadja' tisztviselőit az államnak. „Ha a többséget képviselő központi kormány kiadott egy fellebbezhetetlen rendeletet, utasításának végrehajtása érdekében kénytelen olyan tisztviselőkhöz folyamodni, akik egyáltalán nem függenek tőle, s akiket nem ellenőrizhet lépten-nyomon. A községi testületek és a megyei közigazgatási szervek tehát megannyi rejtett zátonyt alkotnak, melyek feltartóztatják, vagy megosztják a túlhatalom kiteljesedését. Bármilyen elnyomó is a törvény, a szabadság így menedéket találhat a törvény végrehajtásának módjában. A községi önkormányzati intézmények „... mérséklék a többség zsarnokságát, egyszersmind megkedveltetik a szabadságot a néppel, és megajándékozzák a népet a szabad lét művészetével.”<sup>82</sup> Tocqueville hangsúlyozza továbbá, hogy Amerikát a zsarnokságtól a szövetségi forma és a bírói hatalom óvhatja meg. Mindezekon túl a demokratikus köztársaság fenntartásában a polgárok közügyekben való aktív részvételét is elengedhetetlennek tartja. Ennek színtere pedig a község, illetve délen a megye.

Az előbbi gondolatmenetnek jó példáját jelentheti az 1861–65 között lezajlott polgárháború utáni ún. újjáépítési (*reconstruction*) időszak. Ekkor a győztes északi államok megkísérelték társadalmi–gazdasági berendezkedésüket a déli államokban is meghonosítani. Annak érdekében, hogy a déli államok ellenállását megtörjék és az újjáépítést akadályozó megyei adminisztráció erejét csökkentsék (ami a fenti gondolatmenetet követve a többségi akarat elleni ellenállás utolsó menedékét képezte), központilag kerültek kiküldésre olyan tisztségviselők, akik a központi, azaz győztes északi (többségi) akaratot juttatták érvényre a déli (kisebbségi) akarral szemben.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Horkay: i.m. 23. o.

<sup>82</sup> Tocqueville: i.m. 411. o.

<sup>83</sup> A gondolatmenet szempontjából hazánkban ehhez hasonló időszak volt a Bach-korszak.

#### IV. Összegzés

Az első és legfontosabb megállapítás, hogy a fentebb ismertetett problémák és veszélyek ellenére Tocqueville bizakodó véleménnyel van a demokráciáról. Úgy véli, hogy előbb vagy utóbb Amerika mellett Európa országai (így Franciaország) is megtalálják az igazi demokrácia felé mutató irányt. Különösen fontosnak érzi, hogy hazájában megoldást nyerjenek azok a problémák, amelyek egyelőre útját állják a demokrácia kiteljesedésének. Tocqueville valódi célja ezért az, hogy az amerikai demokrácia természetrajzán keresztül segítséget nyújtson hazája problémáinak leküzdéséhez.

Arisztokrata származása ellenére saját tapasztalataiból kiindulva elveti a nemeség vezető szerepét a folyamatok irányításában. Ez a második alapvető észrevétel. Elismeri ugyan, hogy egykoron értékek hordozói voltak, azonban mára ezek az értékek – azaz a szabadság és önkormányzás védelme – nem lelhetők fel az arisztokráciában. Ezeket az értékeket külföldi megfigyelése nyomán az amerikai községekben vélte felfedezni.

A harmadik megállapítás az előzőkkel szoros kapcsolatban áll. Látni kell ugyanis, hogy az amerikai példa valójában nem mintakép. „A francia bölcselet elsősorban az a félelem sarkallta amerikai tanulmányúttjára, hogy a demokrácia a szabadságot feláldozza az egyenlőségnek s ez a szolgaság még az ősi zsarnokságokon is túltesz.”<sup>84</sup> Tocqueville rá kíván világítani mindazon veszélyekre, amelyeket a demokráciának magában le kell küzdenie.

Elmondhatjuk, hogy az általa felvázolt helyzetkép meglepően pontos volt, annak ellenére, hogy csupán kilenc hónapot tartózkodott az Újvilágban, és működése alapvetően az észak–keleti területre koncentrálódott. Nagyon jól ragadta meg az amerikai jelenségeket, igyekezett azok mélyére hatolni, és minél több irányból megvizsgálta a demokrácia intézményeit. Tekintettel volt arra, hogy amit vizsgál, példa nélkül álló a maga korában, ezért munkája mentes a kategorizálási kényszerűtől, a hibás azonosításoktól. Nem csupán ténymegállapításai helytállóak, de számos előrejelzése is beigazolódott.

Van azonban néhány terület, ahol meglátásai nem valósultak meg.

Kétségtelen, hogy Amerika „Tocqueville idejében a prepolitikai szendergés korszakát élte, ez a korszak azonban elmúlt [...] az Unió képesnek bizonyult arra, hogy legyőzze önmagát. (Hogy legyőzze gyengeségeit).”<sup>85</sup> Tocqueville ugyanis a föderatív berendezkedés méltatása mellett is szilárdan vallotta azt, hogy a szövetségi hatalom az idő előrehaladtával, fokozatosan össze fog zsugorodni, holott azóta tudjuk, hogy ennek éppen ellenkezője valósult meg.

A tévedés a következőkből eredt. Tocqueville idejében még gyakorlatilag az egykori angol kolóniák tartoztak a náluk később keletkezett szövetséghez. De a későbbi tagállamokat a század folyamán már maga a szövetség szervezte meg, ezért ezekben – a tizenhárom alapítóállammal ellentétben, – a szövetség volt a hagyományos, elsődleges politikai alakulat s az állam a későbbi. Azaz „...lakói a szövet-

<sup>84</sup> Cs. Szabó László: *Tocqueville és a mai Amerika*, <http://epa.oszk.hu/00000/00022/00595/18801.htm> 2. o.

<sup>85</sup> Balázs Zoltán: i.m. 96. o.

ségi kormányt könnyebben azonosították a nemzeti kormányzattal, mint a honalapító északkeleti államok.<sup>86</sup>

Az amerikai egység Tocqueville által felsorolt biztosítékai is egytől egyig meggyöngültek. „Az érdekközösség Észak, Dél és Nyugat ellentétes gazdasági érdekköreire szakadt szét, az angol-szász származási közösséget elhalványította a német, skandináv, szláv, latin és zsidó bevándorlás, végül a földrajzi elszigeteltség éppen fordítva hatott ki, mint ahogy Tocqueville gondolta. A nemzeti egységet azok az események erősítették meg, amelyek időnként elszigeteltsége fölé emelték: pl. az 1898-as spanyol háború és főleg a két világháború.”<sup>87</sup>

Tocqueville közigazgatási tárgyú észrevételei kapcsán a következő megállapítások tehetők. Mint minden más megállapítás, ezek is komplexek és beágyazódnak egy sajátos tocqueville-i gondolatrendszerbe. Fontos, hogy amikor Tocqueville amerikai közigazgatásról beszél, a szó szoros értelmében csak önkormányzati közigazgatást érthetünk alatta. A közigazgatás másik ága ekkor még nem épült ki. Leírása ezért az akkori önkormányzati egységekre és szerveikre irányul. Ugyanakkor nem pusztán strukturális módon közelíti meg a község, megye, állam, szövetségi állam fogalmát, hanem kiegészíti azt egyéb, közigazgatási jogon túli elemekkel.

Megállapítható, hogy a község központi fogalom Tocqueville számára. Egy olyan jelenség, amelyet ő vidéki intézményként nevesít és felruház a szabadság védelmének képességével. A települések robbanásszerű fejlődésével, az urbanizáció és a közlekedés következményeivel azonban már nem foglalkozhatott, mivel ezek távozása után kezdték kifejteni hatásukat. A községek, települések Tocqueville számára még érintetlenek, inkább statikus fogalmak, mellőzik a nagyvárosi agglomeráció, a metropolisz nyüzsgő, rohanó képét. Ezekkel az újabb árnyalatokkal egészíti ki az összképet Magyary, aki többek között rámutat a települések kiemelkedő szerepére, valamint a tagállamok szövetséggel szembeni devalválódására.

A közigazgatási hierarchia hiányát, a bírósági kontroll intézményét azonban kétségtelenül helyesen azonosította. Természetszerűleg az előbbi Amerikában is gyökeret vert az államigazgatás kiépülésével, de az európai megoldástól eltérően még így is a nagyobb fokú autonómiát biztosító ügynökségi modell vált általánossá.

A centralizáció kétszálú megközelítése hasonlóan találó. Lehetővé tette az önkormányzati közigazgatás hiányzó központi szintjének felismerését, valamint az állami szervek közötti kapcsolatok elkülönítését és kezelését. Annyiban talán nem helytálló már Tocqueville megállapítása, hogy a kormányzati centralizáció nem abszolutizálta a törvényhozó hatalom helyzetét. Kétségtelen, hogy a népszuverenitást hordozó testület primátusa napjainkban is fennáll, azonban fontos szerepe van a többi állami szervnek is.

A demokratikus despotizmus kérdéskörét jelen tanulmány sem kívánta elkerülni, két okból kifolyólag sem. Egyrészt azért, mert Tocqueville szemében a zsarnoki hatalom kialakulása és annak megakadályozása is erőteljesen kötődik a közigazgatáshoz, annak bizonyos jelenségeihez. Ugyanakkor észre kell vennünk, hogy az általa veszélyforrásnak titulált centralizáció, mint a demokratikus despotizmus előszobája, csak a túlzott individualizmus talaján valósulhat meg. Tocqueville szerint a

<sup>86</sup> Cs. Szabó: i.m. 1. o.

<sup>87</sup> Uo. 2. o.

demokrácia csakis az elszigetelt individuumok társadalmában válhat zsarnokivá. Ott, ahol az emberek a közügyektől elfordulva élnek. Ellenszerként az aktív politikai részvételt nevesíti, melynek legfontosabb lokális megvalósulási keretei a községek, illetve a megyék. Vagyis a despotizmus megelőzését csak az teszi lehetővé, ha a polgárok közügyekkel kénytelenek foglalkozni. Ennek eléréséhez nyújt segítséget a decentralizáció, valamint a helyhatóságok megerősítése.

Ez azért bír jelentőséggel, mert bár Tocqueville részletesen ismerteti az egyes hatalmi ágak működését, de a zsarnoksággal szembeni ellenszert nem ebben az elvben, hanem a közigazgatás decentralizációjában véli felfedezni. Az arisztokrácia eltűnésével, vagy hiányával párhuzamosan olyan 'kollektív individualitások' jelennek meg, mint a közösségi társulások, vagy a községek. Tocqueville tehát ilyen értelemben beszél a helyi önkormányzatokról is.

Azonban nem áll meg ennyinél. Nála: „Az önszerveződő község körül érdekek, szenvedélyek, kötelességek és jogok csoportosulnak, s erősen kötődnek hozzá.”<sup>88</sup> Tocqueville-nél a község egy minőségileg újfajta individuumot takar, mely a társadalomban szétszórt egyéni szándékokat foglalja össze, jeleníti meg. Ezek az ún. 'vidéki intézmények' azok, amelyek a magányos egyén és állam közé ékelődve, képesek a zsarnokság kialakulását megakadályozni. „A vidéki intézményeket minden nép számára hasznosnak tartom; de minden nép közül annak van leginkább szüksége rájuk, amelynek társadalmi rendje demokratikus.”<sup>89</sup>

Itt is érezhető, hogy Tocqueville gondolkodásmódja mennyire összetett. A vidéki intézmények magukban hordozzák mindazt a jót, amit a 'régii Franciaországból' is szeretett, amelyek azonban ma már a francia nemesség által nem nyernek képviseletet. Azaz a szabadságot és az önkormányzatiságot. Ezáltal válik a község sajátos tocqueville-i intézménnyé, amely egy jogi, valamint morális elemeket is magában hordozó komplex jelenség.

---

<sup>88</sup> Ocskay: i.m. 155. o.

<sup>89</sup> Tocqueville: i.m. 145. o.