

Fejes Zsuzsanna

egyetemi docens

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Állam és Társadalomelméleti Intézet, Államelméleti és Politikatudományi Tanszék

Szegedi Tudományegyetem, Politológiai Tanszék

A „jó állam” eszmetörténeti alakváltozásai¹

I. Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, a közigazgatás-tudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének középpontjába került a *jó állam mibenlétének* problematikája. Az államról való gondolkodás egészen az ókorig nyúlik vissza, és már az államfejlődés kezdetén összekapcsolódik a jó és ideális vezető és vezetés, valamint a *megfelelő politikai berendezkedés* kérdésével. Az állam helyes működtetésének kutatása végigvonul az államfejlődés valamennyi korszakán, és számos elmélet tesz kísérletet a *jó állam lényegének, fogalmi és tartalmi elemeinek* meghatározására.

Az állam jóságának megfogalmazására tett kísérletek a 20. században csúcsosodtak ki, ekkor bontakoztak ki az ún. *instrumentális államfelfogások*, amelyek alapján az állam valamilyen célhoz igazodik, úgy jelenik meg, mint annak elérését lehetővé tévő vagy elősegítő eszköz, összekapcsolódva a *közjó és közérdek* fogalmával. Ennek értelmében az államhatalom a társadalom céljainak megfogalmazására, valamint a társadalom e célok elérése érdekében való megszervezésére szolgál, s helyessége – helyes iránya és helyes gyakorlása – a közjó előmozdításának függvénye; beleértve itt e fogalomba a közérdek érvényesítését és védelmét, valamint a közjavak biztosítását. Ebben a vonatkozásban az államhatalom nemcsak a társadalommal áll kapcsolatban, hanem a gazdasági folyamatokkal is.

A 20. századra bizonyossá vált, hogy a nemzetállam és joga egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, miközben fokozódik az igény a globalizáció által életre hívott kapcsolatokról, és az ezekből adódó konfliktusok intézményesítésére. A *jó állam fogalma tehát szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás fogalmával*, amely már nemcsak nemzeti szinten, hanem a globalizációs és integrációs folyamatok valamennyi (nemzetek feletti, ún. szupranacionális, és nemzeti szint alatti, ún. szubnacionális) szintjén és szereplője vonatkozásában új értelmet nyer, és új jelentéstartalommal telik meg.

Tanulmányom első részében bemutatom a jó állam kialakítására tett államelméleti kísérleteket az ókortól a 20. századig, majd vizsgálom a jó állam és a jó kormányzat/kormányzás

összefüggéseit, és annak 20-21. századi értelmét és jelentéstartalmát, amely meghatározó eleme napjaink államtanának és közjogi gondolkodásának is.

II. A jó állam eszmetörténete

II.1. Jó állam az antik politikai gondolkodásban – az igazságos állam

Az ókori görög politikai gondolkodást tekinthetjük az európai államfejlődés kezdetének, melynek során a politikai kérdésekről való gondolkodás mércéje – az állami jelenségek megítélését befolyásoló eszme – az igazságosság volt. A *jó állam fogalma összekapcsolódott az igazságos politikai berendezkedés igényével*, melynek tartalma és természete valamennyi gondolkodónál más és más formában jelent meg.² Abban azonban valamennyi elmélet megegyezett, hogy a politikai közösségnek elsősorban igazságosnak kell lennie, az érdekek érvényesítése, a konfliktusok megoldása vagy az egyéni szabadság biztosítása csak ezután következik.

Platón a tökéletesen berendezett államra vonatkozó utópiáját az Állam (Politeia) című dialógusában dolgozta ki. Az igazságosság erkölcsi-politikai problémája e dialógus gondolatmenetében a mindenekelőtt beteljesülő, azaz a tökéletes rend, a megfelelő arány: az elemek, minőségek, erények viszonyában érvényesülő helyes mérték kifejeződése. Az igazságosságnak ez a szemlélete a görög filozófia klasszikus korszakát megelőző múltba nyúlik vissza. A „*diké*” itt alapvetően az univerzum rendjét jelenti.³ Platón államelméletében a *Jó és az Igazságosság* úgy viszonyulnak egymáshoz, mint a lét és az emberi-társadalmi rend alapelvei. Ahogy a Jó ideája tökéletes rendbe fogja össze az ideákat és megismerhetővé teszi a gondolkodás számára a szemlélet tárgyait, eszmei létet és igazságot kölcsönözve számukra, éppúgy az igazságosság „létükhöz és igazságukhoz” juttatja a lelkialkatban az emberi lélek funkcióit, a cselekvésben az egyes erényeket, a közösségben pedig az emberi rendeket.⁴ A platóni igazságosság-felfogás lényege a helyes, azaz az igaz belátáson alapuló uralom és az eszményi rendből adódó, rendeltetésszerű feladatok teljesítésének a gondolatában ragadható meg.⁵ Az állam politikaelmélete erkölcsi megalapozottságú, abban az élet legfőbb tudománya a jó és a rossz közötti választás – amin az igazságos és igazságtalan közti döntés értendő –, és helyesen választva lehet az ember a legboldogabb. A politikaelméleti kérdések csak ebben a gondolatszerkezetben, az igazságosság problémájának a közvetítésével jelentkeznek.⁶ Platón művében nem a valóságosan létező városállamokat elemezte, hanem az általa helyesnek tartott eszményi államot írta le, amelyet az értelem képviselői, a filozófusok vezetnek, akik

bölcsességük révén ismerik a tökéletes létezők világában meglévő jót és helyeset, s mint törvényadók előírják annak követését.

Arisztotelész ezzel szemben már úgy vélte, hogy a valóságos politikai viszonyok elemzése megelőzi a lehető legjobb állam kérdéseit. Empirikus módszerrel 158 görög polisz politikai berendezkedését vizsgálta meg, s – a mérséklet etikai tanával összhangban – a hatalmon lévők száma és közérdek érvényesülése alapján jó és „korcs” államformákat különböztetett meg. Elmélete szerint az az *állam működik jól, amely a középrétegekre támaszkodik, a közjó szem előtt tartásával a szélsőségektől mentes közérdeket* érvényesíti.⁷ Arisztotelész politikaelmélete jelentős hatást gyakorolt a középkori és koraujkori politikai gondolkodásra, és az államformák tanával, a közép és harmonikus egyensúly elvével hosszú időre szóló mintákat teremtett.

A jó államnak az igazságosság problémakörével való összekapcsolása csak a hellenisztikus korban szorult háttérbe, amikor is a „jó uralkodó” jellemzőiről adott leírások vették át a helyét, és a Nagy Sándor alatt világbirodalommá nőtt makedón állam alapjaiban kérdőjelezte meg a már korábban is válsággal küszködő városállamok politikai rendszerének működését.

Ahogy az antik görög állambölcseletben általában, a római politikai gondolkodásban is két kérdés állt a vizsgálódás középpontjában: *a jó állam és a jó polgár* kérdése. A jó állam a római jog terminológiája alapján az állami berendezkedés, vagyis az államformák felől közelíthető meg, s a *közjó* fogalma az emberek legátfogóbb politikai társulásához, az államhoz, s annak rendjét kialakító római joghoz kötődik, míg a jó polgár fogalmát a nevelés szempontjából közelítették meg. Az állammal kapcsolatos elgondolások a római politikai gondolkodásban elsősorban Ciceró trilógiájából „A szónokról [De oratore]; Az államról [De re publica]; A kötelességekről [De Officiis]”, valamint a „A törvényekről [De legibus]” című munkájából ismerhetők meg. A római politikai gondolkodásban a császárkor állambölcseletének időszakában következik be az alapvető fordulat, melynek eredményeképpen háttérbe szorul az állam felépítésének és az államformák tárgyalásának kérdése, és a jó államról való gondolkodás központi eleme a legfőbb uralkodói erények, és a jó uralkodó személye lesz.⁸

II.2. Jó állam a középkori politikaelméletben – realizmus és utópia

A középkori politikaelméletben a jó állam fogalmának kérdése háttérbe szorul, nem igazán beszélhetünk államiságról, területileg a feudális szétaprózódottság és partikularizmus, valamint a személyi függésre épülő hatalmi viszonyok dominálnak. A keresztény politikai filozófia két legfontosabb pillére a hit (vallás) és az értelem (filozófia), a hatalomgyakorlás kérdését pedig az egyházi (sacerdotium) és a világi hatalom (regnum) versengése határozta

meg, miközben a szuverenitás végső forrását az isteni jogra vezették vissza.⁹ A középkori művészet első politikai allegóriája a 14. századból származik. A képciklus témája *Szent Ágoston De Civitate Dei* című művére vezethető vissza, mely igen nagy hatással volt a középkori politikai gondolkodásra. A sienai városháza gótikus palotájának, a Palazzo Pubblicónak első emeleti tanácsterme, a Sala dei Novi, amelynek falára 1338-40 között *Ambrogio Lorenzetti a „jó” és a „rossz” kormányzás allegorikus képeit megörökítő friskócilust* festett. A jó kormányzás allegóriája található a teremben a leghangsúlyosabb helyen, melynek középpontjában *Communitas*, a közösség – egyes értelmezések szerint – a *Bonum Commune*, azaz a közjó helyezkedik el. A trón két oldalán, az erényeket jelképező megkoronázott nőalakok ülnek, mint a jó kormányzó tanácsadói, a keresztény teológia négy sarkalatos erénye, *Prudentia* (Okosság), *Fortitudo* (Erősség), *Temperantia* (Mértékletesség) és *Justitia* (Igazságosság), kiegészül *Magnanimitas* (a Nagylelkűség) és *Pax* (a Béke) perszonifikációjával. Az uralkodó feje fölött pedig a három isteni erény látható: *Fides* (a Hit), *Spes* (a Remény) és *Caritas* (a Szeretet) allegóriái lebegnek a kék háttér előtt. A rossz kormányzat allegóriája című kép középpontjában egy *Türannosz*, vagyis zsarnok látható, különböző bűnöket megszemélyesítő nőalakok körében. A három teológiai erényt itt *Avaritia*, *Vanagloria* és *Superbia* (fösvénység, hiúság és gőg) ellenpontozza.¹⁰

A középkor észak-itáliájából elinduló reneszánsz eszmeáramlatnak két meghatározó vonása a realizmus és az utópia. A realizmus magában hordozza a szekularizációs folyamatokat, az egyháztól teljesen független, ugyanakkor igazolható, pragmatikus és erős világi hatalom, az *önálló államiság* megteremtésének igényét. Ennek legmeghatározóbb példája *Machiavelli A fejedelem* c. munkájában (1513) jelenik meg, amely egy olyan erős állam létrehozásának igényét fogalmazza meg, amely képes az adott korban szétagolt Itália egységesítésére, s ezzel az új állam-fogalommal a későbbi, modern állam gondolatának megszületését teszi lehetővé.¹¹ Machiavelli művében az egyeduralkodó különböző fajtáinak¹² taglalása utána kormányzás művészetéhez szükséges uralkodói képességeket és tulajdonságokat¹³ veszi sorra, melynek során a hatalom valódi arcának és a politika törvényszerűségeinek feltárására törekszik. Eszménye a fejedelem, olyan államférfi, aki aktív és teremtő politikusként, tudatosan tör céljai megvalósítása felé. A Fejedelem műfaja királytükör, amely a helyes és eszményi tulajdonságokkal felruházott, elképzelt *tökéletes uralkodót* mutatja meg, akinek legfőbb célja az önálló államiság megteremtésére irányuló hatalom megszerzése és megtartása.

Ezzel párhuzamosan a 15-17. században a régi feudális rend felbomlása, az új kapitalista társadalom kialakulása elvezet az *utópiák* szélesebb elterjedéséhez, az emberhez méltó társadalmi berendezkedés utáni vágyakozás különböző megnyilvánulásaihoz. Az ideális,

elképzelt és *tökéletes állam igénye a humanizmussal, az ésszerűség és igazságosság* eszményeivel kapcsolódik össze.¹⁴

II.3. Természetjogi és szerződéselméletek kora – a jó állam igazolása

Az államról való politikai gondolkodást a 16-18. század folyamán az egységes, központosított abszolutista államok létjogosultságát alátámasztó szuverenitás-elméletek, valamint a természetjogi és szerződéselméletek kidolgozása határozták meg. Ezek újabb válaszokat igyekeztek megfogalmazni az államhatalom keletkezésére és a helyes állami és politikai berendezkedés igazolására, miközben egyre fokozódott az igény az erős és egységes államiság megteremtésére. Ennek a korszaknak a gondolkodói lényegében a szuverenitás szekularizált elméleteit, valamint a polgári társadalom és politikai állam kibontakozásának és elválasztásának folyamatát dolgozták ki.

Ennek eredménye a *szuverenitás klasszikus tanának megfogalmazása Jean Bodin* elméletében (1576), aki szerint a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalmát jelenti, olyan megfellebbezhetetlen teljhatalmat, amit a régi latinok 'optima lege' kifejezéssel illettek.¹⁵ Az abszolút hatalom azonban igazolásra szorul, *Thomas Hobbes Leviatán* c. munkájában (1651) már az uralkodó abszolút hatalmát az emberek teljes joglemondására épülő, alávétési jellegű társadalmi szerződésből vezeti le.¹⁶ A jó állam kérdése tehát azzal függött össze, hogy kell-e és ha igen, akkor hogyan lehet a szuverén államhatalmat a társadalom számára korlátok közé szorítani, és mivel a társadalmi szerződés a *jogszerű közhatalom* megegyezéssel történő létrehozása, milyen tartalmú „szerződéssel” lehet a természetes emberi közösségből létrejött polgári társadalom számára legjobb politikai berendezkedést, a *legitim államhatalmat* megteremteni. A *jó állam megteremtésének igényét tehát a hatalom igazolhatóságával, a társadalom és az állam között létrejött szerződés tartalmával* kapcsolták össze.

John Locke Két értekezés a kormányzatról munkájában (1689)¹⁷ kifejtett ideálja a mérsékelt alkotmányos monarchia, leglényegesebb gondolata pedig a politikai hatalom korlátozása tekintetében az volt, hogy a legfőbb hatalom ugyan a törvényhozásé, de ez is lényegében delegált, bizalmon alapuló hatalom.¹⁸ Elméletében az egyesülési szerződéssel létrejött társadalom tagjai csak jogaik egy részéről mondanak le, és csak feltételesen bízzák meg az uralkodót bizonyos jogok gyakorlásával. Az állam tehát akkor jó, ha a *társadalom akaratát a többség határozza meg, és a kormányzat a társadalom megbízását teljesíti*. A hatalom ezzel korlátozottá és ellenőrizhetővé válik: amennyiben a szuverén visszaél a rá átruházott jogokkal, vagy kötelezettségeit megszegi, akkor a nép ellenállási jogát gyakorolva megfoszthatja az uralkodót ezektől a jogoktól, s azok újra visszaszállnak a népre.

Sajátos helyet foglal el a szerződéselméletek körében *Jean-Jacques Rousseau* ideológiája, amely az állam létrejöttét egy olyan társadalmi szerződéssel támasztja alá, amely a közösség valamennyi tagja által kötött megállapodáson alapul, és ebben kizárólagosan a nép gyakorolhatja a főhatalmat. Az így létrejövő, *közjót megtestesítő általános akarat* hozza létre és működteti a kormányzatot, egyben a demokrácia igazolásának tekinthető. Az elmélet arra mutat rá, hogy a nép tagjai azért kötelesek a törvényeknek engedelmeskedni, mert ezzel valójában – a nép részeként – mindenki önmagának engedelmeskedik. A hatalomgyakorlás tehát a népszuverenitás elvére épül, az államhatalom a polgárok engedelmisségi kötelezettségéből származik, melynek alapja, hogy minden egyes polgárnak része van a hatalomban. Vagyis a hatalomban való közvetlen részvétellel mindenkinek az érdeke egyaránt becsatornázható a közös érdekek körébe, így az egyén akarata részévé válik a közösség akaratának. Rousseau elmélete egyfelől a népszuverenitás elvében az antik közvetlen demokrácia eszményét kívánja valóra váltani, másfelől azonban a közérdeket, a közakaratot a valódi közjó egyedüli megjelenésének tartja, így az egyént annak messzemenően alárendelni. Az egyéni jogok eszméjéből kiinduló elmélet azonban ellentmond önmagának amennyiben az egyéni érdek nem egyezik meg a közérdekkel, hiszen Rousseau szerint „aki nem hajlandó követni az általános akaratot, azt az egész alakulat fogja engedelmeskedésre kényszeríteni; más szóval, kényszeríteni fogják, hogy szabad legyen, hiszen a kettő egy és ugyanaz”.¹⁹ Márpedig az a társadalmi rend, ahol az egyéni érdekek és a közérdek szembenállása esetén a közérdektől különböző magánérdek nem érvényesíthető, ott – minden demokratikus és közvetlen részvételre irányuló törekvés ellenére is, már nem beszélhetünk polgári rendről – egy totális rend alapjai bontakoznak ki. Ebben ragadható meg a rousseau-i paradoxon.

II.4. Felvilágosodás és racionalizmus – a hatalommegosztás és igazságosság

A szerződéselméletek kora a skót felvilágosodás talaján kibontakozó utilitartista, haszonelvűségre épülő elméletek kibontakozásával ér véget, amelyek összekapcsolódnak a liberalizmus haladás-fogalmával, és az állam szerepének és a gazdasági és társadalmi folyamatokba való beavatkozásának a minimalizálásával. Ennek értelmében *a jó állam csupán „éjjeliőr szerepet”* tölt be, s mint egy láthatatlan kéz²⁰ örökös a gazdaság és társadalom kiegyensúlyozott működése felett. A saját törvényeinek engedelmeskedő, önszabályozó gazdaság eszméjét Adam Smith fogalmazta meg *A nemzetek gazdasága* c. munkájában (1776), mely nemcsak a gazdaságra, hanem a társadalmi viszonyokra is kihatott, és jelentősen átértelmezte az ókorban és középkorban érvényesített közjó fogalmát.

A szerződéselméletekkel szembeállított másik kritikai megközelítés *Charles-Louis Montesquieu a Törvények szelleméről* c. munkájában (1748) jelenik meg, ahol a *hatalommegosztás klasszikus tana* véget vet a jó és igazságos államról alkotott erkölcsi-morális alapokon nyugvó politikai filozófiai megközelítéseknek, és a hatalom eredete helyett a hatalom természetére helyezi a hangsúlyt. A „törvények szellemét” szociológiailag ható tényezők széles köre alkotja, mint az adott nemzet sajátosságai, a kormányzat természete és vezérelve, az állam területe, a lakosság száma, szokásai, erkölcse, vallása, stb. A jogi és politikai rendszereknek e tényezők és feltételek alapján történő értékelése e rendszerek relativizmusát juttatja kifejezésre, vagyis azt, hogy alapján az államok nem osztályozhatók elvont elvek alapján jónak és rossznak.²¹ Vagyis a kormányformák nem önmagukban biztosítják a szabadságot, hanem a törvények által mérsékelt kormányzat révén. Montesquieu elméletében a *jó állam a politikai szabadság fogalmával* kapcsolódik össze. Az államban, vagyis olyan társadalomban, melynek törvényei vannak, a politikai szabadság lényege, hogy az „ember megtehesse azt, amit akarnia kell, és ne lehessen arra kényszeríteni, hogy olyat tegyen, amit nem szabad akarnia. (...) a szabadság az a jog, hogy mindenki megteheti azt, amit a törvények megengednek; és ha valamely állampolgár megtehetné azt, amit a törvények tiltanak, nem lenne többé szabad, mert erre másoknak is meglenne ugyanez a lehetősége.”²² Mindez akkor valósulhat meg, ha olyan intézményi struktúra alakul ki, ahol hatalom szab határt hatalomnak, s az egymást ellensúlyozó hatalmi ágak szétválasztásra kerülnek. Montesquieu hatalommegosztási tana a későbbi *polgári demokráciákban általánosan elfogadott elvvé vált, ettől kezdve a helyes állami berendezkedés* alapvetően a hatalommegosztásra épül, s annak értéktartalmát a 18-19. század során kibontakozó ideológiák árnyalják.

A modern etikai és politikai gondolkodás igazságossággal kapcsolatos eszméinek korszerű szintézisét *John Rawls* alkotta meg. Az igazságosság elméletében, amely egyaránt magában foglalja az igazságosság elveinek és társadalmi intézményekre való alkalmazásának kérdéseit. Rawls úgy véli, hogy az igazságosság a társadalmi együttélés és az intézmények működésének döntő jelentőségű tényezője, amelynek kiindulópontja az a kérdés, hogy a társadalom alapintézményei hogyan osztják el az emberek között a jogokat és a kötelességeket. Rawlsi értelemben a tisztességes társulás alapmotívuma a lehetőségekből (szabadságból és javakból) való megközelítőleg *egyenlő részesedés, amely igazságos*, legalábbis mindenki érdekét kellően figyelembe veszi, így képes megteremteni az eltérő célokat követő egyének között a polgártársi köteleket.²³

II.5. Jó állam a 20. században – a demokratikus jogállam

Jól látható, hogy az államról való jog- és politikatudományi gondolkodás már a kezdetektől a jó élet feltételeit kereste a maga területén, vagyis azt, hogy milyen legyen az a politikai közösség, amelyben boldog az élet. Hasonlóképpen gondolkoztak arról is, hogy milyen legyen a jó jog, a helyes jog, amely megfelel azon értékeknek, amelyek a jó és boldog életet mozdítják elő. A történelem során kicsiszolódott egyik olyan érték, amely a „jó állam – jó jog” kérdésre született választ megfogalmazza: maga a *jogállam, vagyis az államnak a jog uralma alá helyezése*.²⁴

Elsősorban a német liberális eszme volt az alapja az alkotmányos állam (Rechtsstaat) koncepciójának, bár gyökerei Kant természetjogáig nyúlnak vissza. Kant államideája az emberi szabadságok legmagasabb fokát jelenti olyan eszközökkel, amelyek minden egyén szabadságának együttélését és összehangolását biztosítják. A szabadság, mint minden egyén joga vezet az emberek mint polgárok közötti egyenlőséghez, amelyet számukra a pozitív jog biztosít.²⁵

Ugyanakkor le kell szögezni, hogy a jog uralmára épülő jogállam (rule of law) alapvető fontosságú, ám *egyértelműen sehol sem definiált*, így különbözőképpen értelmezhető fogalom, amely a 20. század végén leginkább három értelemben használatos. Szórványosan még előfordul az az értelmezés, amely szerint a jogállam az anarchiával szemben a közrend létezését, egy szervezett, a *jog útján működő kormányzat* fennállását jelenti. Másik felfogás szerint a jogállam valamilyen értékrendszerrel, egy meghatározott *igazságosság eszmével* kapcsolható össze, amely főleg az *egyenlőség, a szabadság és a kormányzatnak a nép által való ellenőrzése* követelményéből tevődik össze. A harmadik értelmezés a pozitív jogból kiindulva keresi a jogállam tartalmi összetevőit, s azokat a jog érvényesülését biztosító *szervezeti és eljárási formákban és intézményekben* találja meg.²⁶

A jogállam gondolat rendkívül szerteágazó, és mind formális, mind materiális értelemben alapjául szolgál az állam jóságának. *Formális jogállam* alatt azt értjük, amikor a közhatalomnak joghoz kötötten kell működnie, és megvalósul az alkotmányos kormányzás követelménye. Ez az állam működésének jog általi kötöttségét, a jog formális szabályainak betartását, a jog mint eszköz elsőbbségét helyezi a középpontba, míg a *materiális értelemben vett jogállam* fogalma ennél többet, tartalmi, mindenekelőtt alapjogi követelmények teljesülését várja el az állami működéstől. Ennek lényegét Joseph Raz abban látja, hogy a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír” és célja az, hogy „a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, melyeket a jog saját céljait követve okozhat”.²⁷ Ebben a felfogásban tehát a jogállamiságot olyan értékkel

bíró kategóriának tekintjük, amely fenntartja önnön rendjét, lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, ezáltal biztosítja a *törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását*.²⁸ Ez a felfogás különösen két feltételt hangsúlyoz: egyfelől az alapvető jogok - elsősorban a személyi és politikai jogok – alkotmányban történő elismerését, másfelől azt, hogy az állam a beavatkozása során tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és ennek megfelelően mérsékeli a közhatalom gyakorlását.²⁹

Egy a jó állam fogalmi kritériumai köré épülő vizsgálatnak korunkban nemcsak jogi, hanem gazdasági (ezen belül technológiai) tényezők köré is épülnie kell, amely az *állam jóságának elemzését kiterjeszti a kormányzás jóságára* is. Ennek megfelelően azt is vizsgálni kell, hogy a jó állam a jó kormányzás keretei között hogyan tudja összehangolni a társadalom egyes szintjeinek és alrendszerének tevékenységét, és a jó jogalkotás és jogérvényesítés keretei között hogyan tud olyan jogot garantálni, amely szem előtt tartja a közérdek, a közjó szolgálatát. Azáltal pedig, hogy a társadalom nagyobb szerephez jut a közérdek szolgálatában, fejleszthetők az állami funkciók, így a jogalkotás és a jogvédelem is.³⁰

III. Jó állam – jó kormányzás napjainkban

A governance kifejezés nem újkeletű, egyes szerzők egészen a 13-15. századig vezetik vissza,³¹ azonban a fogalom napjainkra jelentős tartalmi változáson ment keresztül, majd a *kormányzattal (government) szembeállított kormányzás (governance)* értelemben az 1960-as években jelenik meg újra, – leginkább a gazdasági folyamatokban és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – a fejlődő országok számára előírt fejlesztési programokban.

A hetvenes-nyolcvanas években lezajló nagy gazdasági fellendülés és az így kibontakozó, komplex társadalmi struktúrák nyomán végbemegy az érdekvilág kiteljesedése *a jóléti állam* keretei között. Az érdekképviseléseknek ezzel a teljessé válásával jön létre voltaképpen a közpolitika, a „közügyek intézése a teljes köz által”, és ezzel egyidejűleg megy át az aktorközpontú, vertikális-utasításos kormányzat fokozatosan a folyamatközpontú, horizontális-partnerségi kormányzásba, világossá téve, hogy a *kormányzás már nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére*. Ez a részvételi demokrácia kiteljesedése.³²

A fentiek alapján bizonyossá vált, hogy a 20. századra az állami szabályozás elérte a csúcspontját, a globalizációs jelenségek jelentős mértékben *szűkítették és korlátozták az állam cselekvési lehetőségeit*. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok felerősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül már nem képes betölteni és teljes körűen ellátni a funkcióját, aligha tudja

kizárólagosan megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Az elmúlt évek pénzügyi válsága miatt azonban az államok arra kényszerültek, hogy visszahúzódjanak, és elkezdtek magánosítani a közszolgáltatásokat, így az állami szerepvállaláshoz kapcsolódó hagyományos közjogias és közhatalmi szemlélet immáron meghaladásra került. A nemzeti gazdaságok válságának politikai tanulságai arra mutattak rá, hogy *a globális gazdasági és politikai rendszer nemcsak szabályozandó, hanem bizonyos mértékig és tekintetben feltétlenül kormányzandó* is.³³ Ennek megoldásához pedig új szemléletmódra van szükség: a *jó állam fogalma* tehát ily módon összekapcsolódik a jó kormányzás „*good governance*” fogalmával.

A jó kormányzás nem csak azért „jó” a kortárs felfogás szerint, mert a kormányzat legális és közjogi értelemben legitim, tehát, mert mandátumot kapott a választóktól. Hanem azért is, mert legitim a kormányzás tartalmi helyessége révén, amelyben a politikai közösség tagjai is aktívan részt vesznek. A *részvételi kormányzás* a tartalmi értelemben vett demokratikus legitimitás fenntartását és elmélyítését valósítja meg a választások között, s egyben növeli ezáltal a kormányzás hatékonyságát is. A részvételi kormányzás egyik velejárója, hogy a kormányzati tevékenységben azok is részt vesznek, akik nem kaptak demokratikus felhatalmazást és nem is felelősek a választópolgárok előtt. A kormányzásban részt vevő alanyok, állampolgárok, azok közösségeinek tagjai azonban maguk is választók, akik a kormányzati teljesítményt, az általuk képviselt értékek kormányzati megjelenítését értékelik szavazatukkal a választásokkor.³⁴

Az állami döntések jogszerűsége, legalitása azonban még nem biztosítja egyben a kormányzás hatékonyságát is. A hatékony kormányzati irányítás igényel egyfajta diszkrecionalitást, ezért azt a jogállamok óvatosan körülhatárolt módon igyekeznek biztosítani a végrehajtó hatalomban.³⁵ Az államhatalom nem önkényesen, hanem korlátok között működik, az állampolgárok közvetlenül vagy választott képviselőik (testületei) révén előzetes és utólagos kontrollt gyakorolhatnak. A végső kontroll szerepét a társadalmi nyilvánosság játssza. Ebből a szempontból a kormányzati intézkedés minősítésének végső mércéje a szubjektív, a közvetlenül nehezen mérhető társadalmi elégedettség. Mindezek miatt szükség van a kormányzati döntés átláthatóságának és az ahhoz kapcsolódó felelősségi rendszerek külön erre a célra létrehozott megfelelő módszereinek és intézményeinek kidolgozására, amelyek között kiemelkedő szerepet kell, hogy kapjon az erős és folyamatos, valóban társadalmi kontroll, hiszen a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje.³⁶ Objektív mércék hiányában a nemzetközi szervezetek (OECD, Világbank, EU)

dolgoztak ki eljárásokat a kormányzás mérhetőségére,³⁷ területi és időbeni összehasonlíthatóságára.³⁸

A jó kormányzás koncepciója mellett, annak legitimációs hiányosságaira válaszul terjedt el a „*good government*” modell, melyben az állam marad a főszereplő, így a döntéshozatali folyamat átlátható, a kormányzat teljesítményét értékelni lehet, ezzel a kormányzás szereplői felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válnak. A koncepciót Stein Ringen, oxfordi szociológiai professzor elmélete alapozta meg. Ringen szerint abból kell kiindulni, hogy a jóléti állam nincs válságban, működőképessége éppen abban áll, hogy képes igazodni a megváltozott körülményekhez. A modell alapján az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalnia. Biztosítania kell a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges kooperációban való részvételt mindenki számára. Vagyis a *kormány a képviselői aktora, és feladata a közérdek érvényre juttatása*. Az osztársadalmi közjó folyamatos keresése az állami kormányzati döntésekben tartalmi értelemben is legitimé és jóvá teszi az államot.³⁹

A good government modell aktív, erős és a választópolgárok előtt felelős államban gondolkodik, amely képes tehát felvállalni azon felelősséget, hogy a közjó érdekében kormányozzon. A neo-weberiánus állam „új”, mert merít a good governance modelljéből, hiszen célja, hogy a lehetséges legjobb minőségben és áron nyújtson a közszolgáltatásokat a fogyasztó-állampolgároknak, miközben a kormányzás felelőssége elodázhatatlanul a kormányt, az államot terheli.⁴⁰ Legitimitása pedig a törvényeknek alárendelt végrehajtás, a normativitás, a közhatalmi képviselői és közjogi legitimitás elvein, valamint a kormányzati felelős döntés és átláthatóság biztosításán, s végül a választásokon való számonkérhetőség elemeinek újra középpontba állításán alapul.

A good governance és a good government modell közötti különbség tehát alapvetően a szolidaritás (mindenki számára) és a felelősség (számonkérhetőség) elvén fordul meg. Szemben a good governance neoliberális elméletével, miszerint a kormányzás a piaci elveken – (önkéntes) koordináció, az értékmérés és a haszon – működik, a good government szerint a kormányzás nem más, mint képviselői elvének biztosítása (mindenki képviselője, aki az adott politikai közösséghez tartozik), célja pedig a közérdek érvényre juttatása (elvileg mindenki érdekét érvényre kell, hogy juttassa). Ennek alapján világos, hogy nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányoznia, mert csak az állam képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára

megélhetővé válik: szükség van tehát egy erős, intelligens és aktív államra mindenki számára.⁴¹

Ezen elv alapján dolgozta ki a magyar kormány a 2011 júniusában bemutatott közigazgatás-fejlesztési koncepcióját Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program elnevezéssel. A Program legfontosabb stratégiája az Magyarország *Alaptörvényének XXVI. cikkében* „Az állam működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség érdekében törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány vívmányainak alkalmazására.” foglaltaknak megfelelően az *állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése*. A Program megközelítési módjának sajátossága, hogy a „jó kormányzás” kategóriája helyett a „jó állam” hazai fogalmát használja, az államhatalom gyakorlásának meghaladott, hagyományosan hierarchikus elképzelését (*government*) követi. A Magyar Program szerint „*az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon alkalmazza*”.⁴² Központi eleme a közjó érdekében tenni képes, a különböző társadalmi érdekek és igények között választani tudó, valamint a preferált érdekeket és igényeket érvényesítő és védő állam. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Végül a jó állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtse a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét. Ezáltal valamennyi társadalmi és gazdasági folyamat középpontjában az állam található, amely tevékenységét négy alappillérén keresztül végzi: jogszabályokat alkot, hatósági tevékenységet végez, dönt a forráselosztásról, és valódi piaci szereplőként is megjelenik. Ennek alapján a választói elvárás és az állam immár tudatos önfejlesztése is indokoltá teszi, hogy az állam teljességgel megismerhető, működése mérhető és értékelhető legyen.⁴³

IV. Összegzés

Összefoglalóan megállapítható, hogy az állam helye és szerepe a nemzetközi rendben, így a jó állam tartalmi és fogalmi készlete a 21. századra jelentős mértékben átalakult. Egy olyan komplex társadalmi folyamatról van szó, ami a legszélesebb értelemben vett gazdasági

tényezőktől a politikai és kulturális tényezőig ível. Napjainkban *a jó állam a jó kormányzat és a jó kormányzás fogalmak szinonimája*, és azt határozza meg, hogy milyen tradíciók alapján, *milyen intézményrendszer segítségével gyakorolja egy ország kormánya az irányítást*. Ebbe beleértjük:

- azt a folyamatot, ahogyan a kormányok megválasztásra kerülnek, ahogyan munkájuk ellenőrzése történik, és ahogyan leváltásra kerülhetnek,
- a kormány képességét arra, hogy megbízható és helytálló politikákat fogalmazzon meg és hajtson végre,
- a polgárok megbecsülését, és azon intézmények mindenkori állapotát, amelyek az emberek közötti gazdasági és társadalmi együttműködést irányítják.⁴⁴

¹ A tanulmányt megalapozó kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

² Erről bővebben ld. Laczkó Sándor-Dékány András (szerk.): *Lábjegyzetek Platónhoz 7.* (Pro Philosophia Szegedi Alapítvány; Magyar Filozófiai Társaság; Szeged; 2009.)

³ Alasadir MacIntyre: *Az erény nyomában. Erkölcselméleti tanulmány.* (Osiris; Budapest; 1999; 184. p.)

⁴ Platón: *Állam.* In. *Platón összes művei II.* (Ford.: Devecseri Gábor et al.; Európa; Budapest; 1984; 446-447. p.)

⁵ Ungvári Zrínyi Imre: *Az igazságosság etikai, politikai és morális szempontból.* In. Laczkó Sándor-Dékány András (szerk.): *Lábjegyzetek Platónhoz 7.* (Pro Philosophia Szegedi Alapítvány, Magyar Filozófiai Társaság; Szeged, 2009. 64. p.)

⁶ Paczolay Péter – Szabó Máté: *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig.* (Rejtjel Kiadó; Budapest; 2006; 28. p.)

⁷ Arisztotelész: *Politika.* (ford.: Szabó Miklós; Gondolat; Budapest; 1984; IV. könyv. 8-9.)

⁸ Például Seneca Néró császárhoz írt műve a "Nagylelkűségről [De Clementia]"; valamint Marcus Aurelius „Elmélkedések” c. munkája.

⁹ A két hatalom viszonyáról való gondolkodás alapjául I. Gelasius pápa 494-ben I. Anastasius császárnak írt levele szolgált: „Mert hiszen két dolog van, (...)ami ezt a világot kormányozza: a püspökök megszentelt tekintélye és a királyi hatalom”, mely később a két kard elméleteként vált ismertté. In. Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* (Szent István Társulat; Budapest; 2007; 59. p.)

¹⁰ Nagy Márta: *Ambrogio Lorenzetti. A Jó Kormányzás Allegóriája - erénybrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik.* (In. *A tudós tanár. Tanulmánykötet a 60 éves Gebei Sándor tiszteletére.* Acta Academiae Pedagogicae Agriensis; Nova Series Tom. XXXIV; Sectio Historiae Eger; Eszterházy Károly Főiskola Történelemtudományi Intézete; 2007.)

¹¹ Erről bővebben: Paczolay Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése.* (Korona Kiadó; Budapest; 1998.)

¹² Niccolò Machiavelli: *A fejedelem.* (Ford. Lutter Éva; Európa Könyvkiadó; Budapest; 1978; I-XI. fejezetek)

¹³ Niccolò Machiavelli: *A fejedelem.* (Ford. Lutter Éva; Európa Könyvkiadó; Budapest; 1978; XV-XXV. fejezetek)

¹⁴ Például Thomas Morus: „Utópia”; Tommaso Campanella: „Napváros”; Francis Bacon: „Új Atlantisz” c. munkái.

¹⁵ Jean Bodin: *Az államról.* (Ford. Máté Györgyi; Gondolat Kiadó; Budapest; 1987; 73-81. p.)

¹⁶ Thomas Hobbes: *Leviatán.* (Ford. Vámosi Pál; Magyar Helikon; Budapest; 1970; 122. p.)

¹⁷ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról.* (Ford. Endreffy Zoltán; Gondolat Kiadó; Budapest; 1986.)

¹⁸ Bayer József: *A politikai gondolkodás története.* (Osiris; Budapest; 1988; 127. p.)

¹⁹ Jean-Jacques Rousseau: *A társadalmi szerződésről avagy a politikai jog alapjai.* (Ford. Kis János; Magyar Helikon; Budapest; 1978; VII. fejezet.)

²⁰ Adam Smith: *Theory of Moral Sentiments.* In. *The Essays of Adam Smith* (Alexander Murray; London; 1869; 162-163. p.)

²¹ Paczolay Péter-Szabó Máté: *Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény.* (Rejtjel Kiadó; Budapest; 1999; 109. p.)

- ²² Charles-Louis de Secondat Montesquieu: *A törvények szelleméről*. (Ford. Sebestyén Pál. Akadémiai Kiadó; Budapest; 1962; 310-315. p.)
- ²³ John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. (Osiris; Budapest; 1997; 23. p.)
- ²⁴ Paczolay Péter: *Jó állam – jó jog*. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre Miklós – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. (MJÁT-Gondolat; Szeged-Budapest; 2013; 9. p.)
- ²⁵ Máthé Gábor: *The Hungarian Bourgeois State 1867-1944*. (Gergely András-Máthé Gábor: *The Hungarian State 1000-2000*.; part II; 2000; 220. p.)
- ²⁶ Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi Lexikon*. (Complex; 2009; 804. p.)
- ²⁷ Raz, Joseph: *A joguralom értéke*. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. (ELTE; Budapest; 1995; 128-130. p.)
- ²⁸ Mohl, Robert von: *Jogállam*. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. (ELTE; Budapest; 1995; 32-36. p.)
- ²⁹ Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. (Dialóg Campus; Budapest-Pécs; 2011; 143. p.)
- ³⁰ Oliver De Schutter – Jacques Lenoble (eds.): *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in a Pluralic World*. (Hart Publishing; Oxford; 2014).
- ³¹ Benz, Arthur: *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen*. (Wiesbaden; 2004; 15. p.) és Pierre, Jon-Peters, B. Guy: *Governance, Politics and the State*. (University of New York Press; New York; 2000; 1. p.) Hivatkozza: G. Fodor Gábor–Stumpf István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. (Századvég Műhelytanulmányok; 2007/6; 3. p.)
- ³² Agh Attila: *A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig*. (Politikatudományi Szemle; 2011/1; 34. p.)
- ³³ Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. (Osiris Kiadó–Zrinyi Kiadó; Budapest; 2009; 341-357. p.)
- ³⁴ Frivaldszky János: *Jó kormányzás és közpolitikaalkotás*. (Forrás: *Jogelméleti Szemle*. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html>; Letöltés: 2014. 08.05.)
- ³⁵ Francis Fukuyama: *Államépítés, kormányzás és világrénd a 21. században*. (Századvég Kiadó; Budapest; 2005; 98. p.)
- ³⁶ G. Fodor Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*. (Politikatudományi Szemle; 2008/1; 132. p.)
- ³⁷ Erről bővebben ld. Kaiser Tamás–Kis Norbert: *A jó állam mérhetősége*. (Nemzeti Közszerződési Egyetem; Budapest; 2014)
- ³⁸ Ilyenek például:
- Az OECD a tagállamok közigazgatásának utóbbi két évtizedben történt fejlesztésével kapcsolatos eredményeit „A kormányzat modernizálása: az út előre” (Modernising Government: The Way Forward; Paris; 2005) című kiadványában tette közzé, majd elindította a *Government at a Glance* -projektet, amelyben már a társadalmi hatásosság kerül a középpontba a társadalmi jelzőszámok (social indicators) mérésével és a társadalmi haladás koncepciójának a középpontba állításával.
 - A svájci IMD 1981 óta teszi közzé az egyes gazdaságok versenyképességének értékelését, rangsorolását tartalmazó elemzését (*World Competitiveness Yearbook -WCY*)
 - Hasonló jellegű felmérést végez a Világbank is, a *Worldwide Governance Indicators (WGI)* project
 - Az EU 2001-es Fehér Könyvében fogalmazta meg a kormányzásról szóló koncepcióját, melynek kritériumai és ajánlásait később a különböző uniós célok, jogszabályok (hivatkozási) alapjául szolgálták a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia tekintetében (COM (2001) 0428 final)
- ³⁹ Stein Ringen alapján G. Fodor Gábor: *I.m.* 133. p.
- ⁴⁰ Frivaldszky János: *I.m.*
- ⁴¹ G. Fodor Gábor–Stumpf István: *I.m.* 16. p.
- ⁴² *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. (MP 12.0.; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium; Budapest; 2012. augusztus 31.; 6. p.)
- ⁴³ *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. (MP 12.0.; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium; Budapest; 2012. augusztus 31.; 6-7. p.)
- ⁴⁴ Daniel Kaufmann–Aart Kraay–Pablo Zoido-Lobaton: (Governance Matters: From Measurement to Action. *Finance Development*; Vol. 37. June 2000; Number 2.)